



Stanovisko RRZ k návrhu MF SR na vyhlásenie výnimočných okolností

jún 2020

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v § 30a ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Stanovisko RRZ k návrhu MF SR na vyhlásenie výnimočných okolností

Ministerstvo financií SR (MF SR) dňa 23. júna 2020¹ zverejnilo návrh na vyhlásenie výnimočných okolností. Počas trvania výnimočných okolností sa korekčný mechanizmus² pravidla o vyrovnanom rozpočte, definovaný v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, neuplatňuje. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) v zmysle príslušných ustanovení zákona³ posúdila pred rokovaním vlády tento návrh.

Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii sa výnimočné okolnosti vzťahujú na nezvyčajnú udalosť mimo kontroly dotknutej zmluvnej strany, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu⁴, a to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

RRZ vo svojom hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte pravidelne posudzuje to, či na základe vykazovaných štatistických údajov nastali výnimočné okolnosti, pričom postupuje podľa kritérií zverejnených v metodike hodnotenia⁵. V súčasnosti ešte nie sú známe definitívne údaje za rok 2020, hodnotenie RRZ preto vychádza z odhadov RRZ, Národnej banky Slovenska (NBS) a zverejnených prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy⁶:

- **Vplyvy pandémie koronavírusu povedú v roku 2020 k prudkému ekonomickému poklesu na Slovensku.** Prvé odhady poklesu ekonomiky Slovenska boli už v priebehu marca 2020⁷, kedy RRZ v najmiernejšom scenári odhadovala zníženie reálneho HDP o 1,3 %. Následne v apríli došlo k ďalšiemu zhoršeniu prognóz, pričom pokles ekonomiky sa odhadoval v intervale medzi 5,5% až 10,3% v závislosti od konkrétnej inštitúcie (Výbor pre makroekonomické prognózy, NBS, RRZ).

Podľa aktuálnej júnovej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy sa v roku 2020 očakáva pokles reálneho HDP o 9,8 % pri negatívnej produkčnej medzere vo výške 9,1 % potenciálneho produktu. RRZ odhaduje ešte mierne väčší pokles ekonomiky vo výške 10,5 %, čo je veľmi blízko odhadu Národnej banky Slovenska na úrovni 10,3%. Ekonomický pokles by mal podľa odhadov prebiehať počas prvého a druhého štvrťroku

¹ MF SR (IFP): https://www.mfsr.sk/files/archiv/10/Vyhlasenie_vynimocnych_okolnosti.pdf

² Korekčný mechanizmus v podobe limitu výdavkov na rok 2020 schválila vláda 15. januára 2020 v súvislosti s identifikovaným výrazným odchýlením od smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu v roku 2018.

³ Podľa § 30a ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa povinnosť uplatňovania korekčného mechanizmu nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností. Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií; pred vyhlásením vlády návrh posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

⁴ V zmysle vymedzenia v Pakte stability a rastu sa za obdobie prudkého hospodárskeho poklesu považuje obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo ide o kumulovaný pokles produkcie počas dlhého obdobia veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálnym ekonomickým rastom.

⁵ RRZ: [Metodika hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte](#), verzia 1, december 2019.

⁶ [52. zasadnutie Výboru pre makroekonomické prognózy z 17. júna 2020](#)

⁷ RRZ: [Kvantifikácia dopadov rozšírenia infekčného ochorenia COVID-19](#) (marec 2020 a aktualizácia v apríli 2020)

roka 2020, následne by malo dôjsť k oživeniu a postupnému uzatváraniu negatívnej produkčnej medzery⁸.

Ekonomický pokles sa prejaví vo výpadku daňových príjmov a tržieb štátom vlastnených spoločností, pričom výpadok daňových a odvodových príjmov v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2020 odhadovala RRZ v apríli 2020⁷ vo výške 3,6 mld. eur (4,2 % HDP)⁹.

- V nadväznosti na očakávané negatívne dopady pandémie na ekonomický rast eurozóny **Európska komisia v marci 2020 potvrdila existenciu výnimočných okolností spustením tzv. únikovej klauzuly z uplatňovania pravidiel Paktu stability a rastu na rok 2020**. Podľa jarnej prognózy Komisie z mája 2020 sa ekonomický pokles očakáva vo všetkých krajinách eurozóny.
- Vláda v súvislosti s pandemiou koronavírusu prijala od marca 2020 viaceré opatrenia, ktorých cieľom bolo riešiť jej vplyvy z epidemiologického hľadiska (vrátane núteného obmedzenia podnikateľských aktivít), ako aj podporiť domácu ekonomiku z dôvodu nedostatočného zahraničného dopytu. **Negatívne vplyvy doteraz prijatých opatrení na finančnú pozíciu verejných financií Slovenska však podľa súčasných informácií nepresahujú 3 % HDP¹⁰ a z dôvodu jednorazového charakteru nebudú mať vplyv na štrukturálne saldo. Táto podmienka preto zatiaľ nie je splnená.** Celkový negatívny vplyv prijatých opatrení na saldo verejnej správy RRZ odhaduje vo výške 1,02 mld. eur (1,2 % HDP)¹¹. V súčasnosti RRZ nepredpokladá, že by sa tieto výdavky mali opakovať, štrukturálne saldo preto nimi nebude ovplyvnené.

Po zohľadnení všetkých relevantných faktorov RRZ konštatuje, že na Slovensku a v celej eurozóne nastane v roku 2020 prudký ekonomický pokles, čím sú splnené podmienky na vyhlásenie výnimočných okolností (príloha 1). Dôležitou podmienkou neuplatňovania korekčného mechanizmu je to, aby sa tým neohrozila udržateľnosť verejných financií v strednodobom horizonte. Keďže aktuálne prognózy naznačujú oživenie ekonomickej aktivity v priebehu roku 2021, RRZ víta zámer MF SR posúdiť prípadné ukončenie výnimočných okolností v čo najskoršom možnom čase po skončení roku 2020 (na prvom zasadnutí Výboru

⁸ Pri podmienke prudkého ekonomického poklesu RRZ posudzuje to, či dôjde k poklesu reálneho rastu ekonomiky (splnená podmienka) alebo či ekonomika počas dlhšieho obdobia rastie pod úrovňou potenciálneho rastu a negatívna produkčná medzera presahuje 3 % potenciálneho produktu (prognóza uvažuje s prudkým prehĺbením negatívnej produkčnej medzery v jednom roku a jej následným zatváraním, čo zatiaľ nespĺňa podmienky tohto kritéria).

⁹ V nadväznosti na júnové aktualizácie makroekonomických prognóz prebehne v najbližších dňoch aj aktualizácia daňových prognóz. Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy je naplánované na 25. jún 2020, v rámci ktorého bude prezentovaná aj prognóza MF SR, RRZ, NBS a ďalších členov Výboru.

¹⁰ Definované číselné kritérium (3 % HDP) je prevzaté z ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktoré hovorí o výdavkoch súvisiacich s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof. Na účely posudzovania pravidla o vyrovnanom rozpočte sa za výnimočnú okolnosť považuje situácia, v ktorej výdavky negatívne vplyvajú na štrukturálne saldo, t.j. nemajú jednorazový vplyv.

¹¹ Údaj z apríla 2020 doplnený o odhad vplyvu zavedenia príspevku na nájomné. Pre korektné posúdenie bezprostredných vplyvov pandémie na verejné financie by bolo vhodné rozlíšiť, či ide o opatrenia súvisiace s riešením epidemiologickej situácie (nákup zdravotníckeho materiálu) a vyhlásením núdzového stavu (kompenzácia povinne zatvorených prevádzok počas núdzového stavu) a na druhej strane opatrenia, ktoré by mali kompenzovať negatívne vplyvy poklesu dopytu (podpora zachovania pracovných miest v dotknutých spoločnostiach).

pre makroekonomické prognózy v roku 2021). Umožnilo by to rýchle spustenie korekčného mechanizmu s možnosťou prijať potrebné opatrenia už v priebehu roku 2021.

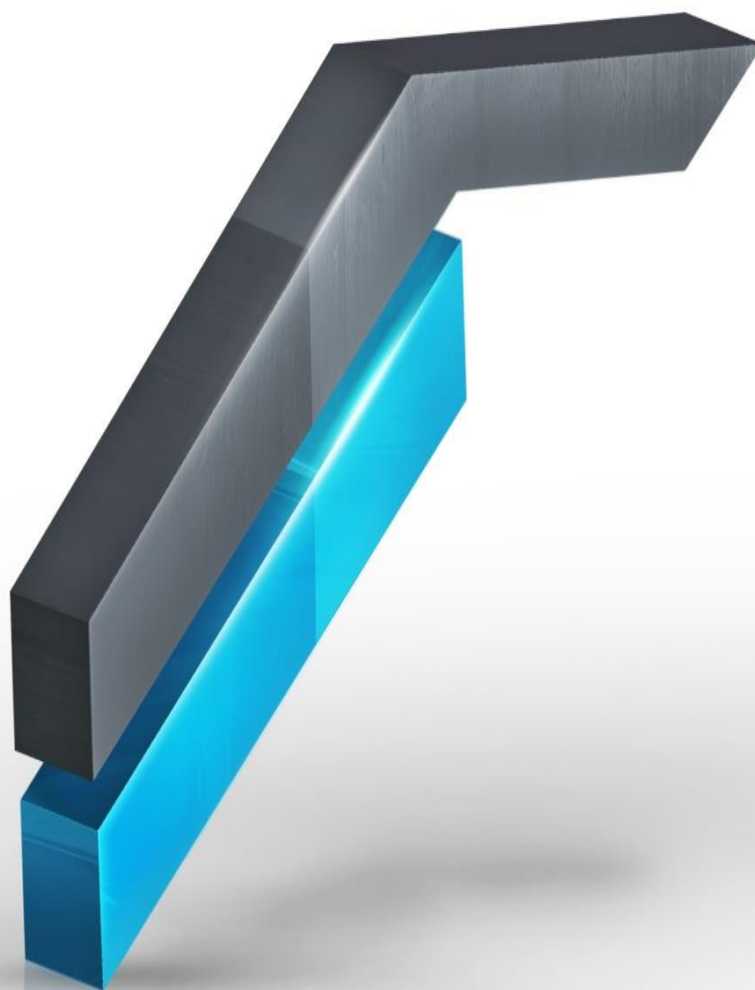
Vplyvy pandémie výrazne vzdialili verejné financie od vyrovnaného rozpočtu a zhoršili dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Preto je dôležité, aby **vláda do konca roka 2020 predstavila vierohodnú, opatreniami podloženú, rozpočtovú stratégiu na jednotlivé roky jej vládnutia**, aby po ukončení trvania výnimočných okolností bola pripravená podstatne zlepšovať stav verejných financií. V rámci rozpočtovej stratégie na strednodobé obdobie **by mala zohľadniť aj potrebu zvyšovania konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky a nutnosti vysporiadať sa s každoročne rastúcimi rozpočtovými nákladmi už prebiehajúceho starnutia populácie**. Zároveň je potrebné, aby vláda efektívne a v plnej miere využila dostupné prostriedky z rozpočtu EÚ (končiace tretie programové obdobie, ako aj prostriedky nového finančného rámca) a tým tlmila negatívne efekty konsolidácie verejných financií na slovenskú ekonomiku.

Príloha 1 – Vyhodnotenie výnimočných okolností

Tab 1: Hodnotenie výnimočných okolností

Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Odhad na rok 2020	Plnenie
Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (1,2,3)		aspoň 1	2 podmienky	✓
1. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu	štrukturálne výdavky spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP	> 3 % HDP	0 % HDP	x
2. prudký hospodársky pokles na Slovensku (splnenie 2A alebo 2B):				✓
2A. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP	medziročný pokles reálneho HDP	< 0 %	-9,8 %	✓
2B. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	prehlbujúca sa negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	<= -3 %	-9,1 %*	x
3. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✓

* Produkčná medzera sa prehĺbi v roku 2020, následne sa podľa prognózy VpMP začne zatvárať (nie je splnená podmienka dlhého obdobia nízkeho rastu ekonomiky).
Zdroj: RRZ



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia