EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 18. 11. 2020
COM(2020) 750 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓSKEMU PARLAMENTU, RADE A EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE

o návrhoch rozpočtových plánov na rok 2021: celkové posúdenie

Zhrnutie

V tomto oznámení je zhrnuté posúdenie návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 predložených členskými štátmi eurozóny, ktoré vykonala Komisia, ako sa vyžaduje v nariadení (EÚ) č. 473/2013.

V posúdení Komisie sa zohľadňuje prebiehajúca zdravotná kríza, vysoká miera neistoty a prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie COVID-19. Posúdenie vychádza z odporúčania týkajúceho sa fiškálnej politiky, ktoré Rada prijala 20. júla 2020, a zohľadňuje sa v ňom aktivácia všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Ako sa uvádza v stratégii udržateľného rastu na rok 2021, členské štáty by mali v roku 2021 naďalej poskytovať cielenú a dočasnú fiškálnu podporu na účinné riešenie pandémie, posilnenie hospodárstva a podporu obnovy. Keď to hospodárske podmienky umožnia, fiškálne politiky by mali byť zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií. Toto oznámenie obsahuje súhrn posúdenia jednotlivých návrhov rozpočtových plánov a celkovej rozpočtovej situácie v eurozóne vrátane súhrnných zámerov fiškálnej politiky.

Návrhy rozpočtových plánov na rok 2021 vrátane posúdenia zámerov fiškálnej politiky pre eurozónu ako celok možno zhrnúť takto:

1. Hospodárstvo eurozóny je stále v zovretí pandémie COVID-19. Predpokladá sa, že reálny HDP v roku 2020 klesne o takmer 8 %. Napriek tomu, že sa v roku 2021 predpokladá návrat k rastu, očakáva sa, že oživenie bude neúplné a bude sa v jednotlivých členských štátoch značne líšiť. Očakáva sa, že hospodárstvo bude naďalej fungovať pod úrovňou svojho potenciálu. Neistota a riziká zostávajú mimoriadne vysoké.
2. Potrebné rozsiahle dočasné opatrenia prijaté v roku 2020 na zmiernenie vplyvu pandémie v eurozóne majú vplyv na celkovú fiškálnu pozíciu, ktorá sa má v roku 2021 mierne zlepšiť. Návrhy rozpočtových plánov poukazujú v roku 2021 na súhrnný celkový deficit vo výške takmer 6 % HDP a pomer dlhu k HDP na úrovni približne 100 %, čo je vo všeobecnosti v súlade s prognózou Komisie z jesene 2020. Nedávne opätovné šírenie vírusu v Európe naznačuje riziko horšieho než očakávaného vývoja a mohlo by v roku 2021 zhoršiť hospodárske a fiškálne výsledky v porovnaní s odhadmi v návrhoch rozpočtových plánov.
3. Členské štáty prijali v reakcii na pandémiu rozsiahle fiškálne opatrenia (4,2 % HDP v roku 2020 a 2,4 % HDP v roku 2021). Väčšina núdzových opatrení sa zameriava na riešenie situácie v oblasti verejného zdravia a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku opatrení na obmedzenie pohybu a narušení dodávateľského reťazca (3,4 % HDP v roku 2020 a 0,9 % HDP v roku 2021). Ďalšie opatrenia, ako napríklad zníženie nepriamych daní alebo dodatočné verejné práce, sa vo všeobecnosti zameriavajú na podporu obnovy hospodárstva (0,8 % HDP v roku 2020 a 1,5 % HDP v roku 2021). Členské štáty tiež poskytli dostatočnú podporu likvidity domácnostiam a podnikom vo forme záruk alebo odkladu platenia daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie. V niektorých prípadoch limitovaný fiškálny priestor obmedzil rozsah fiškálnej reakcie. Členské štáty so silnejšími fiškálnymi pozíciami poskytovali vo všeobecnosti priamejšiu rozpočtovú podporu, zatiaľ čo členské štáty so slabšou fiškálnou pozíciou mali tendenciu viac sa spoliehať na podporu likvidity. Takéto opatrenia nemajú bezprostredný vplyv na celkový deficit, predstavujú však podmienené záväzky.
4. Zámery fiškálnej politiky eurozóny v rokoch 2020 aj 2021 sa javia ako expanzívne, keď sa upravia o zrušenie dočasných núdzových opatrení, ktoré sa plánuje v návrhoch rozpočtových plánov (+1,1 % HDP v roku 2020 a +1,4 % HDP v roku 2021). Vzhľadom na nedávny opätovný výskyt pandémie v Európe však podlieha predpokladané zrušenie núdzových opatrení v roku 2021 vyššej neistote. Od členských štátov sa očakáva, že okrem súčasných rozpočtových plánov, ktoré sú už zohľadnené v prognóze Komisie, zavedú ďalšiu núdzovú podporu, ktorá bude pre hospodárstvo životne dôležitá.

5. Možno očakávať, že financovanie z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (ďalej aj „RRF“) poskytne významný dodatočný fiškálny impulz v porovnaní s tým, čo je zahrnuté v súčasných plánoch a prognózach členských štátov. Keďže predloženie plánov podpory obnovy a odolnosti a ich následné schválenie sa očakáva až v roku 2021, v prognóze Komisie z jesene 2020 sa v rámci rozpočtových projekcií na rok 2021 vychádza z predpokladu, že predbežné financovanie grantov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti bude dosahovať 10 %. Toto predbežné financovanie sa považuje za finančnú transakciu bez vplyvu na saldo rozpočtu, ale s vplyvom na zníženie verejného dlhu. Očakáva sa, že Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude mať v mnohých členských štátoch a eurozóne ako celku vplyv na hospodársku činnosť a verejné financie relevantný z makroekonomického hľadiska.

6. Jednotlivé zámery fiškálnej politiky, ktoré sú v roku 2020 výrazne akomodačné, sa v roku 2021 javia stále ako expanzívne takmer vo všetkých členských štátoch, a to po úpravách zohľadňujúcich postupné ukončovanie dočasných núdzových opatrení. Hoci núdzové opatrenia predstavujú viac než tretinu celkových opatrení plánovaných na rok 2021 v návrhoch rozpočtových plánov, väčšina opatrení je zameraná na podporu obnovy hospodárstva. Možno očakávať, že výdavky financované prostredníctvom grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti poskytnú významný dodatočný fiškálny impulz bez toho, aby to malo vplyv na úroveň deficitu a dlhu členských štátov.

7. Členské štáty by sa mali vyhnúť náhlemu stiahnutiu fiškálnej podpory. Kombinácia veľkých strát produkcie a rizík horšieho než očakávaného vývoja si vyžaduje pokračovanie v podpore v rámci fiškálnej politiky v roku 2021.

8. Podporné opatrenia by mali byť dobre cielené a časovo obmedzené. Členské štáty v súčasnosti plánujú na rok 2021 kombináciu dočasných a trvalých opatrení. Trvalé opatrenia, ktoré podľa plánov nemajú byť financované zvyšovaním príjmov alebo kompenzačným znižovaním výdavkov, môžu v strednodobom horizonte ovplyvniť fiškálnu udržateľnosť.

9. Dôveryhodné strednodobé fiškálne stratégie sú obzvlášť dôležité na zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti, najmä v prípade vysoko zadlžených členských štátov. Vykonávanie dobre navrhnutých fiškálnych opatrení a reformných balíkov, v neposlednom rade prostredníctvom plánov na podporu obnovy a odolnosti, je dôležité na riešenie výziev identifikovaných v príslušných odporúčaniach pre jednotlivé krajiny.

V tomto kontexte sú stanoviská Komisie k návrhom rozpočtových plánov na rok 2021 preto založené na kvalitatívnom posúdení fiškálnych opatrení. Tieto stanoviská možno zhrnúť takto:

1. Komisia zastáva názor, že návrhy rozpočtových plánov sú celkovo v súlade s odporúčaním v oblasti fiškálnej politiky, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení v návrhoch rozpočtových plánov podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty.

2. V prípade Belgicka, Cypru, Estónska, Fínska, Grécka, Holandska, Írska, Lotyšska, Luxemburska, Malty, Nemecka, Portugalska, Rakúska, Slovinska a Španielska sú opatrenia (prevažne) dočasné. Zdá sa, že niektoré opatrenia uvedené v návrhoch rozpočtových plánov Francúzska, Talianska, Litvy a Slovenska nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Litva predložila svoj návrh rozpočtového plánu na základe scenára nezmenenej politiky a vyzýva sa, aby predložila aktualizovaný návrh rozpočtového plánu.

3. V prípade Belgicka, Francúzska, Grécka, Talianska, Portugalska a Španielska je vzhľadom na úroveň ich verejného dlhu a zásadné výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 dôležité zabezpečiť, aby sa pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení zachovala fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte.

I. Úvod

Koordinácia vnútroštátnych rozpočtových politík je dôležitou súčasťou rámca správy hospodárskych záležitostí v hospodárskej a menovej únii[1]. S cieľom umožniť túto koordináciu predkladajú členské štáty eurozóny Komisii a Euroskupine do polovice októbra svoje návrhy rozpočtových plánov na nasledujúci rok. Tieto plány sú zhrnutím návrhov rozpočtov, ktoré vlády plánujú predložiť národným parlamentom. Komisia ku každému plánu poskytuje stanovisko, v ktorom posudzuje, či je plán v súlade s povinnosťami daného členského štátu na základe Paktu stability a rastu. Komisia takisto poskytuje celkové posúdenie rozpočtovej situácie a vyhliadok eurozóny ako celku.

Takmer všetky členské štáty eurozóny predložili svoje návrhy rozpočtových plánov na rok 2021 do 15. októbra 2020, ako sa vyžaduje v nariadení (EÚ) č. 473/2013. Cyprus a Taliansko predložili svoje plány s miernym oneskorením. V súlade s ustanoveniami pravidiel pre vykonávanie balíka dvoch legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí[2] Belgicko a Litva predložili návrhy rozpočtových plánov vypracované za predpokladu nezmenenej politiky. Belgicko, ktoré 30. septembra 2020 zostavilo novú vládu, následne 30. októbra predložilo aktualizovaný plán. Stanovisko Komisie vychádza z posúdenia tohto aktualizovaného plánu. V Litve sa v októbri konali parlamentné voľby a jej úradnícka vláda predložila plán založený na scenári nezmeneného vývoja politiky.

Stanoviská Komisie rešpektujú rozpočtové právomoci členských štátov a zároveň poskytujú objektívne poradenstvo zamerané na politiky, a to najmä vládam jednotlivých štátov a národným parlamentom, s cieľom uľahčiť im posudzovanie súladu návrhov rozpočtov s fiškálnymi pravidlami EÚ. V balíku dvoch legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí sa stanovuje komplexný súbor nástrojov na to, aby sa k hospodárskej a rozpočtovej politike pristupovalo z hľadiska spoločného záujmu v eurozóne, a to v súlade so zmluvou.

Posúdenie Komisie je zakotvené v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny, ktoré Rada prijala 20. júla 2020[3]. Tento rok majú v súvislosti s pandémiou COVID-19 fiškálne odporúčania čisto kvalitatívny charakter a nezahŕňajú číselne vyjadrené rozpočtové požiadavky, ktoré by sa za normálnych okolností uplatňovali. Odráža to aktiváciu všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Odporúčania sú zamerané na najnaliehavejšie výzvy, ktoré priniesla epidémia COVID-19, a na potrebu koordinovanej fiškálnej reakcie. Rada vydala rovnaké fiškálne odporúčania pre jednotlivé krajiny pre všetky členské štáty eurozóny v rámci preventívnej časti paktu[4], v ktorých odporučila, aby členské štáty v súlade so všeobecnou únikovou doložkou prijali všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie, posilnenie hospodárstva a podporu obnovy. Keď to hospodárske podmienky umožnia, fiškálne politiky

---

1 Ako sa uvádza v nariadení (EÚ) č. 473/2013 (známom ako balík dvoch legislatívnych aktov) o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne. Toto nariadenie nadobudlo účinnosť v máji 2013.

2 Pozri pravidlá pre vykonávanie balíka dvoch legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

3 https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

4 Na Rumunsko sa v súčasnosti vzťahuje postup pri nadmernom deficite. V jeho súčasných fiškálnych odporúčaniach sa zohľadňuje odporúčanie Rady na odstránenie nadmerného deficitu podľa článku 126 ods. 7 prijaté v apríli 2020.

by mali byť zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií.

Komisia v stratégii udržateľného rastu na rok 2021 potvrdila, že fiškálna politika by mala pokračovať v podpore obnovy aj v roku 2021[5]. Vzhľadom na túto potrebu a pretrvávajúcu vysokú neistotu, pokiaľ ide o hospodárske dôsledky pandémie, zostane všeobecná úniková doložka aktívna aj v roku 2021. Komisia na jar 2021 po zohľadnení aktualizovaných makroekonomických prognóz prehodnotí situáciu a zhodnotí uplatňovanie všeobecnej únikovej doložky.

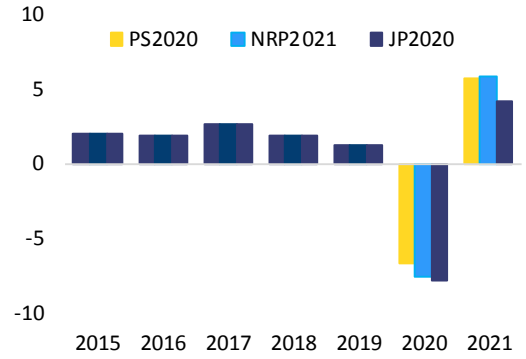
Týmto oznámením sa sleduje dvojaký cieľ. V prvom rade poskytuje celkový obraz rozpočtovej politiky na úrovni eurozóny, pričom vychádza z horizontálneho posúdenia návrhov rozpočtových plánov jednotlivých krajín. Tento postup sa uberá rovnakým smerom ako horizontálne posúdenie programov stability jednotlivých krajín, ktoré sa uskutočňuje na jar, namiesto strednodobých fiškálnych plánov sa však zameriava na nasledujúci rok. Po druhé, poskytuje prehľad návrhov rozpočtových plánov na úrovni jednotlivých krajín a vysvetľuje prístup Komisie k ich posudzovaniu, a to najmä pokiaľ ide o fiškálne opatrenia prijaté v reakcii na pandémiu COVID-19 a z nej vyplývajúcu hospodársku krízu.

II. Hlavné zistenia o eurozóne

Hospodársky výhľad

Hospodárstvo eurozóny je stále v zovretí pandémie COVID-19. Mimoriadne opatrenia na zamedzenie šírenia vírusu zavedené v prvej polovici roka 2020 s cieľom obmedziť šírenie vírusu viedli k dramatickému poklesu hospodárskej činnosti. Produkcia sa v prvom polroku 2020 znížila približne o 15 %, na úrovne naposledy zaznamenané v roku 2005. Obzvlášť ťažko postihnuté boli odvetvia, v ktorých dochádza k množstvu kontaktov. Napriek výraznému oživeniu hospodárskej činnosti v treťom štvrťroku sa obnova pravdepodobne v dôsledku nového nárastu infekcií a obnovenia úsilia o zamedzenie šírenia nákazy zastaví. Predpokladá sa, že reálny HDP v roku 2020 celkovo klesne o takmer 8 %. Makroekonomické predpoklady uvedené v návrhoch rozpočtových plánov poskytujú podobný obraz, pričom súhrnná prognóza rastu je približne o 1 percentuálny bod nižšia než výsledky predpokladané v programoch stability na rok 2020 (graf 2.1 a tabuľka IV.1 v prílohe)[6]. Pokiaľ ide o ďalší vývoj, Komisia aj členské štáty predpokladajú v roku

Graf 2.1 **Eurozóna: rast reálneho HDP, 2015 – 2021 (%)**



Poznámka: prognóza Európskej komisie z jari 2020 sa používa v prípade krajín, ktoré vo svojich programoch stability na rok 2020 nepredložili prognózy na rok 2020 ani 2021.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov (NRP) na rok 2021, prognózy Európskej komisie z jesene a jari 2020, programy

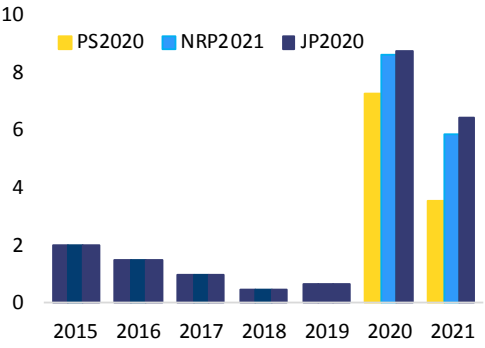
[5] Pozri aj listy o orientácii fiškálnej politiky na rok 2021: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

[6] Od členských štátov eurozóny sa vyžaduje, aby svoje návrhy rozpočtov zakladali na nezávisle schválených alebo zostavených makroekonomických prognózach.

2021 oživenie činnosti, hoci členské štáty očakávajú výraznejšie oživenie, a to najmä Španielsko a Luxembursko. Treba však poznamenať, že prognóza Komisie, ktorá bola uverejnená 5. novembra, odráža novšie informácie o šírení vírusu a zavedení nových opatrení na zamedzenie šírenia vírusu než návrhy rozpočtových plánov. V súvislosti s neistým a rýchlo sa meniacim vývojom treba takéto rozdiely očakávať. Napriek návratu k rastu zostane obnova pravdepodobne neúplná a očakáva sa, že hospodárstva eurozóny budú v roku 2021 naďalej fungovať pod úrovňou potenciálu. Vykonávanie nástroja Next Generation EU, ktorý je len okrajovo začlenený do prognózy Komisie z jesene 2020 a návrhov rozpočtových plánov, bude ďalším faktorom podporujúcim obnovu v eurozóne.

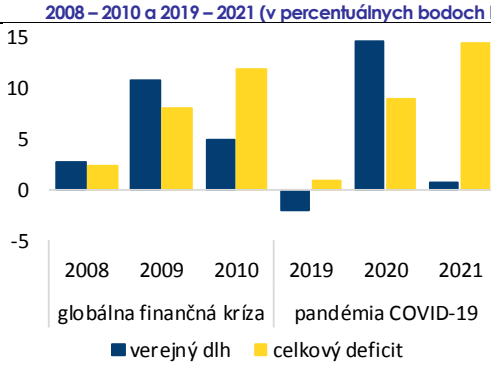
Neistota a riziká zostávajú mimoriadne vysoké. Hlavným zdrojom neistoty je vývoj pandémie COVID-19 a jej hospodárske dôsledky. Nedávne opätovné šírenie vírusu by mohlo ešte viac oslabiť hospodársku činnosť. Predčasné stiahnutie podpory súvisiacej s ochorením COVID-19 by mohlo brániť oživeniu hospodárskej činnosti, napríklad oslabením dôvery v ekonomiku. Zároveň platí, že ak by sa podporné opatrenia politiky uplatňovali dlhšie, než je nevyhnutné, mohlo byť to byť kontraproduktívne (napríklad tým, že by sa predĺžila podpora nerentabilných spoločností). Obnovu by mohla brzdiť aj nedostatočná koordinácia národných plánov v príslušných oblastiach politiky. Presahy nižšieho ako predpokladaného globálneho dopytu by ešte viac spomalili rast. Nemožno vylúčiť ani možnosť vzniku napätia na finančných trhoch. Bankový sektor by mohol ocitnúť pod tlakom, pretože vyššie zlyhania podnikov by viedli k zvýšeniu objemu nesplácaných úverov. Výraznejší pokrok pri zvládaní pandémie a vykonávanie ambicióznych a koordinovaných politík v rámci EÚ by na druhej strane mohli umožniť rýchlejšiu obnovu.

Graf 2.2 **Eurozóna: celkový deficit, 2015 – 2021 (% HDP)**



Poznámka: prognóza Európskej komisie z jari 2020 sa používa v prípade krajín, ktoré vo svojich programoch stability na rok 2020 nepredložili prognózy na rok 2020 ani 2021.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov (NRP) na rok 2021, prognózy Európskej komisie z jesene a jari 2020, programy stability (PS) na rok 2020.

Graf 2.3 **Eurozóna: zmena celkového deficitu a verejného dlhu, 2008 – 2010 a 2019 – 2021 (v percentuálnych bodoch HDP)**



Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

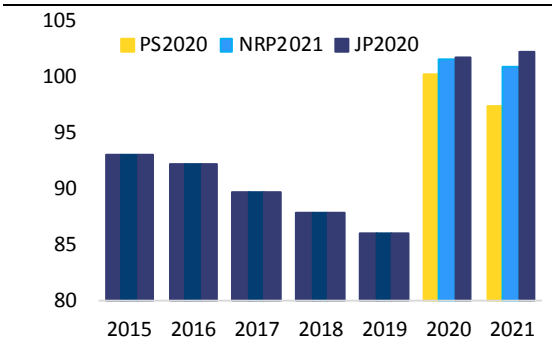
Fiškálny výhľad

Očakáva sa, že súhrnný celkový deficit eurozóny v roku 2021 klesne, ale zostane na veľmi vysokej úrovni (graf 2.2 a tabuľka IV.2 v prílohe). Návrhy rozpočtových plánov poukazujú na súhrnný celkový deficit vo výške 5,9 % HDP v roku 2021, čo je pokles v porovnaní s 8,6 % HDP očakávanými v roku 2020. Tieto prognózy sú vo všeobecnosti v súlade s prognózou Komisie z jesene 2020, ale oproti programom stability na rok 2020, v ktorých sa počítalo s celkovým deficitom 3,5 % HDP v roku 2021, sa výrazne zvýšili. Predpokladané zvyšovanie deficitov verejných financií bude vyššie než to, ktoré bolo zaznamenané počas celosvetovej finančnej krízy (graf 2.3). Zlepšenie súhrnného deficitu v roku 2021 sa očakáva najmä v dôsledku uplynutia platnosti dočasných fiškálnych opatrení prijatých v roku 2020 na boj proti zdravotnej kríze a jej hospodárskym vplyvom. Nedávny opätovný výskyt pandémie v Európe môže viesť k predĺženiu týchto opatrení s cieľom posilniť hospodárstvo a podporiť obnovu, čo by

mohlo vyvolať tlak na zvyšovanie deficitu v roku 2021. Takmer všetky členské štáty eurozóny plánujú v roku 2021 nižší deficit než v roku 2020. Najväčší pokles – o viac než 4 percentuálne body HDP – sa plánuje v Belgicku, Grécku a Luxembursku.

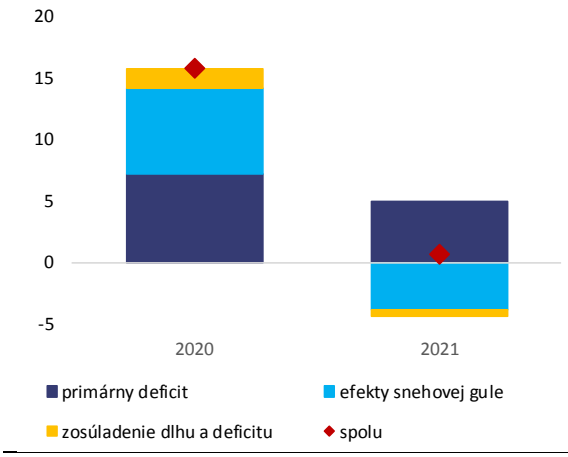
Predpokladá sa, že súhrnný pomer dlhu k HDP zostane v roku 2021 vo všeobecnosti stabilný na úrovni približne 100 % (graf 2.4 a tabuľka IV.3 v prílohe). Pokles dlhového pomeru zaznamenaný pred pandémiou sa v roku 2020 zvrátil, čo je odrazom značného poklesu HDP a veľkého objemu dlhu emitovaného na financovanie reakcie na pandémiu. Predpokladané zhoršenie pomeru dlhu k HDP v roku 2020 bolo oveľa väčšie než v rokoch 2008 – 2009 (graf 2.3). V návrhoch rozpočtových plánov sa predpokladá, že dlhový pomer sa zvýši z 86 % v roku 2019 na 102 % v roku 2020, pričom v roku 2021 sa stabilizuje. Táto prognóza je v prípade roku 2020 podobná prognóze Komisie z jesene 2020, čo však neplatí v prípade roku 2021, kedy Komisia očakáva ďalšie zvýšenie dlhového pomeru o 0,6 percentuálneho bodu HDP. Celkovo bude primárny deficit v roku 2021 naďalej zaťažovať dynamiku dlhu, ale priaznivý rozdiel medzi úrokovou mierou a rastom by mal pomôcť obmedziť očakávané zvýšenie (graf 2.5). Členské štáty s najvyšším predpokladaným zvýšením pomeru dlhu k HDP v roku 2021 sú Estónsko, Írsko a Malta. Členské štáty, ktoré mali najvyšší dlhový pomer pred krízou, majú tendenciu v roku 2021 očakávať určité zlepšenie.

Graf 2.4 **Eurozóna: verejný dlh, 2015 – 2021 (% HDP)**



Poznámka: prognóza Európskej komisie z jari 2020 sa používa v prípade krajín, ktoré vo svojich programoch stability na rok 2020 nepredložili prognózy na rok 2020 ani 2021.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov (NRP) na rok 2021, prognózy Európskej komisie z jesene a jari 2020, programy stability (PS) na rok 2020.

Graf 2.5 **Eurozóna: rozčlenenie zmeny pomeru dlhu k HDP, 2020 – 2021 (v percentuálnych bodoch HDP)**



Poznámka: efekt snehovej gule odkazuje na čistý vplyv úrokových sadzieb, inflácie a rastu reálneho HDP (t. j. diferenciálu úrokovej miery a rastu) na dynamiku dlhu.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Prognózy dlhu sú mimoriadne neisté. Stochastické simulácie naznačujú, že pomer dlhu k HDP v eurozóne sa bude v roku 2021 pravdepodobne pohybovať medzi 99 % a 106 % HDP (príloha III). V strednodobom horizonte sa tento pomer bude pravdepodobne stabilizovať, keďže vplyv krízy spôsobenej ochorením COVID-19 na verejné financie sa bude postupne znižovať. Podmienené záväzky vyplývajúce z poskytovania verejných záruk na posilnenie hospodárskej činnosti a sektorov, ktoré sú obzvlášť zasiahnuté pandémiou, by sa odrazili na verejnom dlhu a deficite, len ak by sa uplatnili. Tieto podmienené záväzky predstavujú v roku 2020 približne 20 % HDP, a to so značnými rozdielmi medzi členskými štátmi (rámček 1). Na druhej strane existuje niekoľko zmierňujúcich faktorov. Medzi ne patrí predĺženie dôb splatnosti dlhu v posledných rokoch, stabilné zdroje financovania, historicky nízke náklady na prijaté úvery a pôžičky a iniciatívy EÚ, ako je európsky nástroj dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE) a, čo je dôležitejšie, nástroj Next Generation EU, ktorého súčasťou je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (RRF).

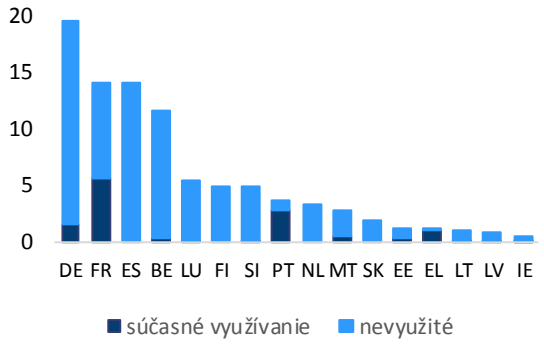
Rámček 1. Záruky a iné opatrenia na podporu likvidity v návrhoch rozpočtových plánov na rok 2021

Členské štáty poskytli dostatočnú podporu likvidity s cieľom čeliť hospodárskym dôsledkom pandémie COVID-19. Najbežnejšími formami podpory likvidity sú štátne záruky na podporu pôžičiek súkromného sektora a odklady platenia daní (t. j. možnosť oddialiť daňové povinnosti bez sankcií). Členské štáty tiež vydali záruky na podporu nových nástrojov na úrovni EÚ.

Štátne záruky sú najväčšou kategóriou opatrení na podporu likvidity. Členské štáty zaviedli schémy vo výške 17 % HDP. Táto suma predstavuje maximálnu veľkosť záručných rámcov, pričom skutočné využívanie alebo zmluvné dohody medzi domácnosťami, podnikmi, finančným sektorom a vládnymi orgánmi môžu byť nižšie. Len pri časti zmluvných záväzkov je pravdepodobné, že dôjde k realizácii štátnych záruk, ktorá sa prejaví ako deficit a ovplyvní úroveň dlhu. Je ťažké vopred odhadnúť, o akú veľkú časť pôjde. Členské štáty tiež vydali záruky na podporu nových nástrojov na úrovni EÚ, najmä nástroja SURE a Európskeho záručného fondu.

Veľkosť záručných programov a ich štruktúra sa v jednotlivých členských štátoch líšia. Niektoré vlády priamo ručia za úvery, ktoré banky poskytujú domácnostiam a firmám. Iné členské štáty sa pri vykonávaní programov na podporu likvidity spoliehali na národné podporné inštitúcie. Medzi tieto inštitúcie patria KfW v Nemecku, KredEx v Estónsku, Helénska rozvojová banka, BPI Francúzsko, CDP v Taliansku, Altum v Lotyšsku, INVEGA v Litve, Maltská rozvojová banka a Finnvera vo Fínsku. Využívanie záruk, keď sa teoreticky možný maximálny podmienený záväzok v rámci schémy mení na skutočný podmienený záväzok vlády, je takisto v jednotlivých členských štátoch nerovnomerné. Podľa odhadov Komisie bola doteraz využitá len približne štvrtina dostupných záruk.

Graf B1.1 **Záruky poskytnuté domácim subjektom, 2020 (% HDP)**



Poznámka: Záruky pre nástroje na úrovni EÚ a na medzinárodnej úrovni nie sú zahrnuté. V prípade Nemecka graf znázorňuje veľkosť novozavedených záručných schém, pričom ich celkový rámec je v skutočnosti neobmedzený. V prípade Francúzska, Írska a Lotyšska boli údaje v návrhoch rozpočtových plánov doplnené o informácie z iných verejných zdrojov. Rakúsko a Taliansko neposkytli žiadne údaje o zárukách napriek existujúcim schémam. V Taliansku sa maximálne podmienené záväzky odhadujú na približne 30 % HDP, pričom sa zatiaľ orientačne zvýšili približne o 7 % HDP.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov na rok 2021 a iné verejné zdroje.

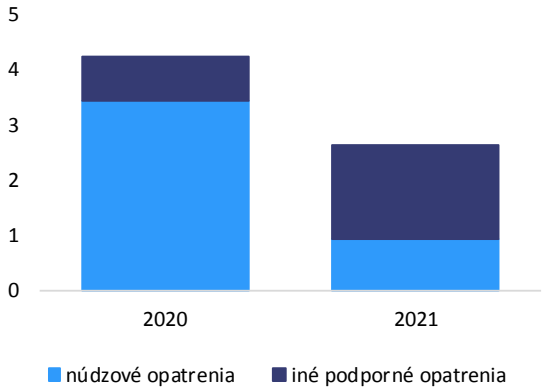
Komisia vyzvala členské štáty, aby vo svojich návrhoch rozpočtových plánov dobrovoľne informovali o maximálnej veľkosti záručných rámcov a ich využívaní. Väčšina členských štátov poskytla tieto informácie aspoň čiastočne. Niektoré členské štáty informovali aj o zárukách na podporu nástrojov na úrovni EÚ a na medzinárodnej úrovni, ako je napríklad nástroj SURE. Graf B1.1 znázorňuje záruky poskytnuté len domácim hospodárskym subjektom, upravené z dôvodov porovnateľnosti.

Členské štáty eurozóny takisto v roku 2020 povolili odklad platenia daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie vo výške približne 1,5 % HDP. Odklady platenia daní nemajú priamy vplyv na deficit verejných financií, keďže dane sa zaznamenávajú na národných účtoch v období, v ktorom sa uskutočňuje hospodárska činnosť, na základe ktorej vzniká daňová povinnosť. Odklady môžu zároveň dočasne ovplyvniť dlh, ak by to znamenalo, že počas ich trvania si verejná správa zoberie ďalšie pôžičky. Vzhľadom na značný očakávaný hospodársky pokles v roku 2020 je však pravdepodobné, že niektoré podniky krízu neprežijú a niektoré z odložených daňových povinností nemusia byť nikdy zaplatené. Podľa štatistického rámca EÚ by sa vzniknuté, ale nevymožiteľné dane nemali zaznamenávať ako príjmy verejnej správy, takže majú vplyv na zvýšenie deficitu. Celkovo sa v návrhoch rozpočtových plánov neuvádzali explicitné informácie o odhadovaných daňových stratách, hoci ich daňové prognózy pravdepodobne zohľadňujú tento vplyv.

Fiškálna reakcia na pandémiu COVID-19

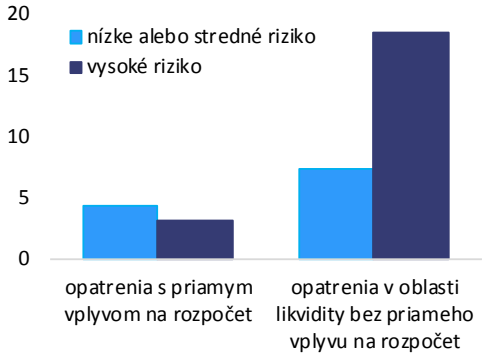
Členské štáty prijali v reakcii na pandémiu rýchle a rozsiahle fiškálne opatrenia. Fiškálne opatrenia zavedené v roku 2020 boli zamerané najmä na riešenie situácie v oblasti verejného zdravia a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku opatrení na obmedzenie pohybu a narušení dodávateľského reťazca. Odhaduje sa, že tieto dočasné núdzové opatrenia dosiahnu v roku 2020 úroveň 3,4 % HDP (graf 2.6). Odhaduje sa, že ostatné opatrenia všeobecnejšej povahy, ktoré podporujú obnovu (či už dočasné alebo trvalé), ako sú mimoriadne verejné práce alebo zníženie nepriamych daní, dosiahnu v roku 2020 úroveň 0,8 % HDP. Podľa súčasnej prognózy by dočasné núdzové opatrenia v roku 2021 predstavovali 0,9 % HDP a iné podporné opatrenia 1,5 % HDP[7]. Niektoré členské štáty prijali po predložení svojich plánov dodatočné opatrenia a viaceré núdzové opatrenia možno bude treba predĺžiť v reakcii na druhú vlnu pandémie.

Graf 2.6 **Eurozóna: opatrenia s priamym vplyvom na rozpočet, 2020 – 2021 (% HDP)**



Poznámka: Núdzové opatrenia sú v prevažnej väčšine zamerané na riešenie situácie v oblasti verejného zdravia a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku opatrení na obmedzenie pohybu a narušení dodávateľského reťazca. Väčšinou sú dočasné. Cieľom opatrení na obnovu hospodárstva je všeobecnejšia podpora hospodárskej činnosti.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov na rok 2021 a prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Graf 2.7 **Eurozóna: fiškálna podpora a riziko strednodobej fiškálnej udržateľnosti pred krízou, 2020 (% HDP)**



Poznámka: Graf znázorňuje (jednoduchú) priemernú diskrečnú fiškálnu podporu v roku 2020. Členské štáty sú zoskupené podľa svojich predpandemických strednodobých rizík udržateľnosti, pričom Belgicko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko a Portugalsko patria do vysokorizikového klastra. Analýza udržateľnosti dlhovej služby, ktorá sa v prípade Grécka vykonala v rámci *2019 Debt Sustainability Monitor* (monitora udržateľnosti dlhovej služby za rok 2019), sa líšila od spoločného prístupu, a to z dôvodu špecifík gréckej štruktúry dlhu, najmä veľkého podielu úverov poskytovaných oficiálnym sektorom, pričom nebola poskytnutá žiadna kategorizácia rizika.
Zdroje: návrhy rozpočtových plánov na rok 2021, prognóza Európskej komisie z jesene 2020 a *2019 Debt Sustainability Monitor* (monitor udržateľnosti dlhovej služby za rok 2019).

Núdzové opatrenia sú nevyhnutné na podporu sektora zdravotníctva a záchranu domácností a podnikov, čo má ďalší pozitívny vplyv na hospodárstvo. Hoci boli užitočné v počiatočnej fáze tejto krízy, je pravdepodobné, že budú menej účinné, pokiaľ ide o podporu obnovy, keď núdzová situácia v oblasti verejného zdravotníctva postupne pominie. Vzhľadom na svoju povahu sú krátkodobé multiplikátory dočasných núdzových opatrení pravdepodobne nízke v kontexte obmedzení hospodárskej činnosti, čo potvrdzuje prudký nárast tendencie súkromného sektora k šetreniu (a nie k spotrebe) v roku 2020. Preto, keď sa pandemická situácia zlepší, môže byť

[7] Dôvodom na rozlišovanie núdzových opatrení je, že primeranosť ich zavedenia by sa nemala posudzovať v súvislosti so stavom hospodárstva, ale so stavom verejného zdravia a s obmedzeniami, ktoré si vyžaduje. Tieto núdzové opatrenia sú (takmer výlučne) dočasné a majú prestať platiť v roku 2022 alebo skôr. Iné opatrenia súvisiace s krízou spôsobenou ochorením COVID-19, či už dočasné alebo trvalé, sa považujú za opatrenia na podporu následnej obnovy (t. j. iné podporné opatrenia).

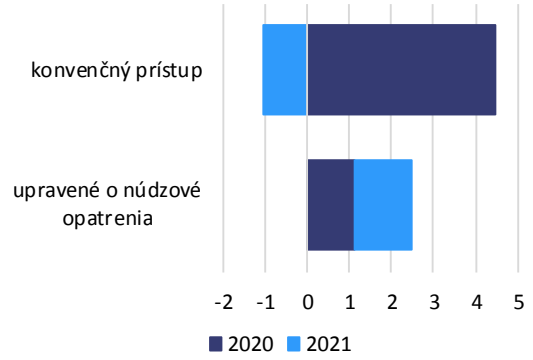
potrebné upraviť núdzové opatrenia a spojiť ich s opatreniami, ktoré zlepšujú základy našich hospodárstiev, podporujú zelenú a digitálnu transformáciu a majú pozitívny vplyv na dopyt. Medzitým a vzhľadom na nedávny opätovný výskyt pandémie v Európe môžu byť núdzové opatrenia pre hospodárstvo stále životne dôležité.

Členské štáty so silnejšími fiškálnymi pozíciami poskytovali priamejšiu rozpočtovú podporu, zatiaľ čo členské štáty so slabšou fiškálnou pozíciou mali tendenciu viac sa spoliehať na podporu likvidity (Graf 2.7). Krajiny s relatívne silnejšími fiškálnymi pozíciami celkovo poskytli väčšiu fiškálnu podporu s priamym vplyvom na rozpočet (1 % HDP). Naopak, zdá sa, že krajiny so slabšou fiškálnou pozíciou sa viac spoliehali na podporu likvidity bez priameho vplyvu na rozpočet. Pokiaľ ide o budúcnosť, podporné iniciatívy na úrovni EÚ, ako je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, by mali poskytnúť dodatočný fiškálny priestor na podporu obnovy a odolnosti členských štátov.

Posúdenie zámerov fiškálnej politiky eurozóny

Mechanický výklad tradičných ukazovateľov na posúdenie zámerov fiškálnej politiky nie je v súčasnej situácii vhodný. Zavedenie a následné zrušenie rozsiahlych dočasných núdzových opatrení situáciu skresľuje, keďže zodpovedajúce zmeny úrovne verejných výdavkov v medziročnom porovnaní majú vplyv na posúdenie zámerov fiškálnej politiky[8]. Vylúčenie dočasných núdzových opatrení z výpočtu ukazovateľov zámerov fiškálnej politiky vedie k reprezentatívnejšiemu posúdeniu základnej fiškálnej podpory hospodárskej činnosti.

Graf 2.8 **Eurozóna: zámery fiškálnej politiky, 2020 – 2021 (% HDP)**



Poznámka: Graf znázorňuje diskrečný fiškálny impulz založený na metodike referenčnej hodnoty pre výdavky, ktorou sa meria rast výdavkov (bez diskrečných opatrení) nad rámec potenciálneho rastu. V tomto grafe pozitívne údaje naznačujú expanzívne zámery politiky.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Zámery fiškálnej politiky v roku 2021 sa javia ako expanzívne, keď sa upravia o plánované zrušenie dočasných núdzových opatrení. V návrhoch rozpočtových plánov sa predpokladá, že platnosť veľkej časti dočasných núdzových opatrení uplynie v roku 2021. Tradičné ukazovatele (vrátane núdzových opatrení) poukazujú na expanzívne zámery fiškálnej politiky vo výške +4,5 % HDP v roku 2020, ale na jej sprísnenie na úrovni –1,0 % HDP v roku 2021 (podľa prognózy Komisie z jesene 2020; graf 2.8). Na druhej strane, pri vylúčení dočasných núdzových opatrení priamo súvisiacich s pandémiou sú zámery fiškálnej politiky na oba roky expanzívne, a to +1,1 % HDP v roku 2020 a +1,4 % HDP v roku 2021. Hoci sa predpokladá, že obnova bude neúplná, fiškálne opatrenia, ktoré už boli zavedené, prispejú k podpore hospodárskej činnosti v rokoch 2020 – 2021.

Financovanie z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (RRF) poskytne ďalší fiškálny impulz. Výdavky financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti poskytujú *dodatočný fiškálny stimul* na úrovni eurozóny napriek tomu, že sú neutrálne, pokiaľ ide

[8] Núdzové opatrenia súvisiace s ochorením COVID-19 sa nepovažujú za jednorazové opatrenia, hoci väčšina z nich bola zavedená na dočasné obdobie s cieľom doplniť automatické stabilizátory.

o rozpočtové saldá členských štátov[9]. V prognóze Komisie z jesene 2020 sa v súčasnosti predpokladá malý vplyv výdavkov financovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na zámery fiškálnej politiky eurozóny v roku 2021 (0,15 % HDP). Dôvodom je však nedostatok dostatočne podrobných informácií o týchto opatreniach v návrhoch rozpočtových plánov na rok 2021. Len šesť členských štátov oznámilo vo svojich návrhoch rozpočtových plánov výdavkové plány financované z RRF: Grécko, Francúzsko, Taliansko, Litva, Portugalsko a Slovinsko.

Vzhľadom na druhú vlnu pandémie sa zdá načasovanie a rozsah rušenia núdzových opatrení, ktoré bolo plánované na rok 2021, neisté. Tento harmonogram rušenia opatrení bol založený na predpoklade prechodu z „núdzovej“ fázy krízy do fázy „obnovy“, t. j. od fázy obmedzovania škôd spôsobených pandémiou na zdraví a v hospodárskej oblasti k fáze zameranej na dosiahnutie udržateľnej obnovy. Nedávny opätovný výskyt pandémie v Európe však môže viesť k predĺženiu „núdzovej“ reakcie, ktorá bude pre hospodárstvo životne dôležitá. Táto podpora pravdepodobne zmení rozpočtové plány, ktoré už boli zohľadnené v prognóze Komisie. Nové „núdzové“ opatrenia by však nemali nevyhnutne napodobňovať opatrenia prijaté počas prvej epidemickej vlny, ale mali by namiesto toho odrážať získané skúsenosti a mali by sa kombinovať s opatreniami, ktoré zlepšujú hospodárske fundamenty. Výzvou bude naďalej podporovať hospodárstvo v núdzovej situácii a zároveň vytvárať podmienky pre návrat k udržanému a udržateľnému rastu v súlade so zelenou a digitálnou transformáciou hospodárstva EÚ.

Kombinácia veľkých strát produkcie a vysokých rizík horšieho než očakávaného vývoja si vyžaduje pokračovanie v podpore v rámci fiškálnej politiky, a to cielenej aj dočasnej. Po prvé, členské štáty by sa mali vyhnúť náhlemu stiahnutiu fiškálnej podpory. Po druhé, opatrenia fiškálnej podpory sa v súčasnej fáze pandémie môžu líšiť od obvyklej podpory celkového dopytu zaznamenávanej počas bežnej recesie. Pri pretrvávaní pandémie a neistoty by sa stimulačné opatrenia mali správne zacieliť, pretože hrozí, že širokospektrálne opatrenia budú neúčinné. Po tretie, opätovný výskyt pandémie by nemal viesť k systematickému rozširovaniu núdzových opatrení fiškálnej politiky, ak sa zlepší základná situácia v oblasti zdravia. „Núdzový“ režim má iné priority a vyžaduje si iné opatrenia ako režim „vo fáze obnovy“ a členské štáty musia byť pripravené a schopné včas identifikovať správnu kombináciu podporných opatrení.

Reakcie členských štátov v oblasti fiškálnej politiky by mali naďalej poskytovať fiškálnu podporu pri súčasnom zabezpečení fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte. Hospodársky vplyv pandémie bol v mnohých členských štátoch s vysokým dlhom vážnejší, čo ešte viac sťažilo hľadanie optimálnej reakcie v oblasti fiškálnej politiky. Členské štáty v súčasnosti profitujú z priaznivých nákladov na financovanie vďaka značnej podpore pochádzajúcej z opatrení menovej politiky Európskej centrálnej banky a oveľa vyššej dôvere finančných trhov po zavedení rozsiahlych nástrojov na úrovni EÚ. S cieľom zosúladiť potrebu hospodárskej podpory s potrebou obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a potrebou strednodobej fiškálnej udržateľnosti by mali mať podporné opatrenia dočasný charakter, pričom by nemali dopredu zaväzovať fiškálnu politiku v období po kríze. Keď to hospodárske podmienky umožnia, vláda by mala obnoviť fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zároveň zvýšiť mieru investícií. Dôveryhodné strednodobé fiškálne stratégie sú obzvlášť dôležité na zabezpečenie podpory fiškálnej udržateľnosti, najmä v prípade vysoko zadlžených členských štátov.

[9] Eurostat po konzultáciách s národnými štatistickými úradmi vydal predbežné priaznivé hodnotenie rozpočtovej neutrality grantov RRF.

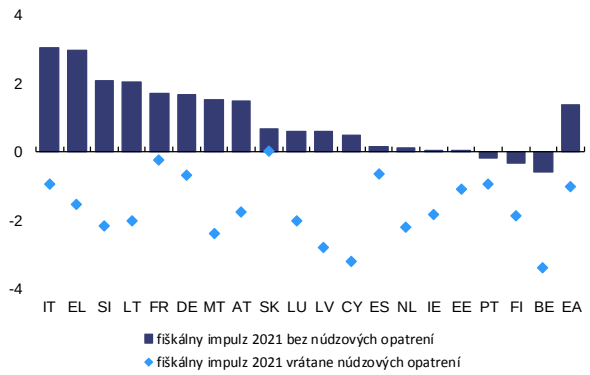
III. Prehľad návrhov rozpočtových plánov

Takmer všetky členské štáty eurozóny predložili do 15. októbra svoje návrhy rozpočtových plánov. Teda v súlade s článkom 6 nariadenia (EÚ) č. 473/2013. Dvoma výnimkami boli Taliansko a Cyprus. Taliansko predložilo svoj plán 19. októbra a Cyprus predložil svoj plán 23. októbra. Belgicko a Litva predložili v súlade s ustanoveniami balíka dvoch legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí návrhy rozpočtových plánov založené na nezmenenej politike. Belgicko 15. októbra predložilo plán nezmenenej politiky z dôvodu nedávneho zostavenia novej federálnej vlády, a následne 30. októbra predložilo aktualizovaný plán. Stanovisko Komisie vychádza z posúdenia tohto aktualizovaného plánu. Litva predložila návrh rozpočtového plánu založený na nezmenenej politike z dôvodu konania národných volieb v októbri. Litovské orgány sa vyzývajú, aby Komisii a Euroskupine predložili aktualizovaný plán hneď, ako sa nová vláda ujme funkcie, v zásade najneskôr jeden mesiac pred plánovaným prijatím návrhu zákona o rozpočte národným parlamentom.

Fiškálna reakcia na pandémiu COVID-19 v rokoch 2020 – 2021 vo všetkých členských štátoch

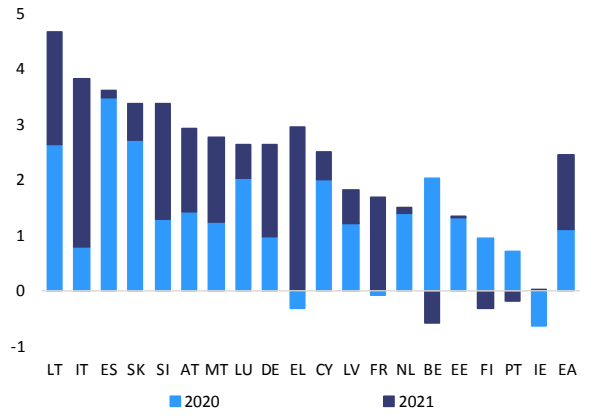
Zámery fiškálnej politiky sa javia ako expanzívne vo všetkých členských štátoch eurozóny v rokoch 2020 – 2021 po úpravách výpočtov zohľadňujúcich postupné ukončovanie dočasných núdzových opatrení (graf 3.1). Ako sa spomína v oddiele II, plánované zrušenie núdzových výdavkov má značný vplyv na tradičné ukazovatele zámerov fiškálnej politiky. Základné fiškálne úsilie (merané referenčnou hodnotou pre výdavky) bez zohľadnenia dočasných núdzových opatrení znamená, že zámery politiky budú v roku 2021 expanzívne (vo výške približne 1,5 % HDP). V niektorých členských štátoch je táto podpora na značnej úrovni 2 % HDP alebo viac. Táto podpora sa nezapočítava do významných expanzívnych opatrení vo výške približne 1 % HDP, ktoré už boli zavedené v roku 2020 (graf 3.2), a poskytuje sa vo väčšine členských štátov (graf 3.3). Po úprave o plánované zrušenie núdzových opatrení sa očakáva, že zámery fiškálnej politiky budú v roku 2021 v dvoch členských štátoch mierne reštriktívne. Dodatočný fiškálny stimul sa poskytne prostredníctvom financovania z RRF.

Graf 3.1 **Zámery fiškálnej politiky, 2021 (% HDP)**



Poznámka: Zámery fiškálnej politiky sa vypočítavajú ako diskrečný fiškálny impulz založený na metodike referenčnej hodnoty pre výdavky. Pozitívne údaje svedčia o expanzívnych zámeroch politiky.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Graf 3.2 **Zámery fiškálnej politiky bez dočasných núdzových opatrení, 2020 – 2021 (% HDP)**

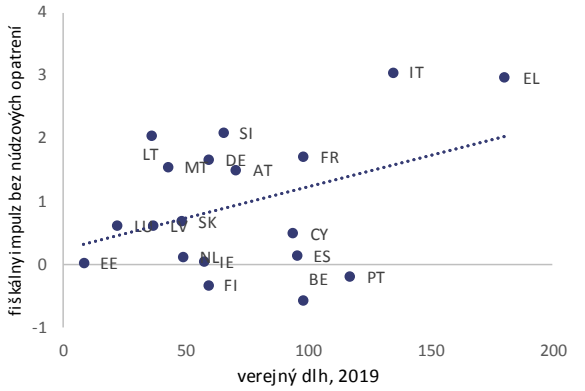


Poznámka: Zámery fiškálnej politiky sa vypočítavajú ako diskrečný fiškálny impulz očistený od dočasných núdzových opatrení. Pozitívne údaje svedčia o expanzívnych zámeroch politiky.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Hoci väčšina opatrení je zameraná na podporu obnovy hospodárstva, dočasné núdzové opatrenia predstavujú v roku 2021 v priemere viac než tretinu celkových opatrení, pričom distribúcia týchto opatrení je v jednotlivých krajinách veľmi rozdielna (graf 3.4). Odráža to stále vysokú neistotu v súvislosti s vývojom pandémie. V piatich členských štátov dosahuje rozpočet na núdzové výdavky výšku 1 % HDP alebo viac, aj keď niektoré krajiny nezapočítavajú do svojich rozpočtov na rok 2021 žiadny vplyv dočasných núdzových opatrení. Niekoľko krajín plánuje v roku 2021 presunúť ťažisko svojej fiškálnej podpory z núdzových opatrení na podporu hospodárskej obnovy. Vzhľadom na nedávny opätovný výskyt pandémie v Európe sa však plánované zrušenie núdzových opatrení v roku 2021 vníma so zvýšenou neistotou, keďže od členských štátov sa očakáva, že budú poskytovať ďalšiu núdzovú podporu, ktorá môže byť pre hospodárstvo životne dôležitá.

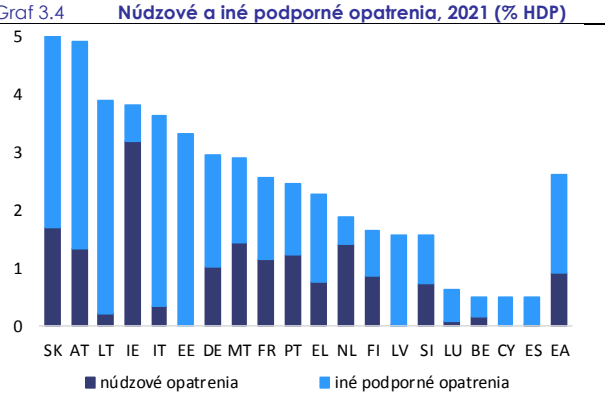
Členské štáty plánujú v kontexte značnej neistoty v roku 2021 na podporu hospodárskej činnosti použiť kombináciu prevažne dočasných a niektorých trvalých opatrení (graf 3.5). Očakáva sa, že tieto opatrenia budú v priemere predstavovať 2,6 % HDP, pričom niektoré krajiny plánujú stimuly vo výške 3 % HDP alebo viac. Dočasné opatrenia predstavujú v roku 2021 v priemere približne dve tretiny celkových opatrení. Niekoľko krajín však zaviedlo aj trvalé opatrenia, v niektorých obmedzených prípadoch presahujúce 1 % HDP, čo má vplyv na budúce fiškálne trajektórie. To by mohlo vyvolať obavy, keďže miera neistoty súvisiacej s druhou vlnou pandémie zostáva aj naďalej vysoká a môžu byť potrebné ďalšie núdzové opatrenia. Kombinácia potrebných dočasných núdzových opatrení a trvalých opatrení by nemala ohroziť strednodobú fiškálnu udržateľnosť (graf 3.6).

Graf 3.3 **Zámery fiškálnej politiky bez dočasných núdzových opatrení v roku 2021a verejný dlh v roku 2019 (% HDP)**



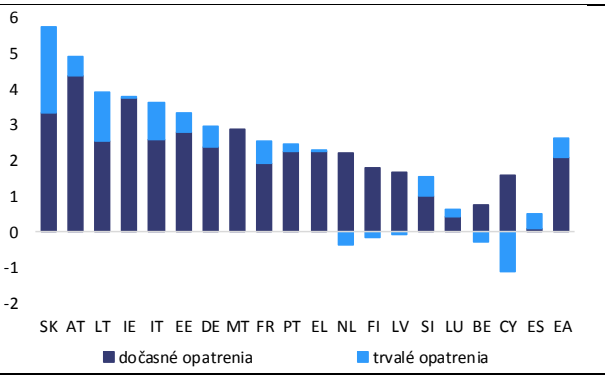
Poznámka: Zámery fiškálnej politiky sa vypočítavajú ako diskrečný fiškálny impulz očistený od dočasných núdzových opatrení. Pozitívne údaje svedčia o expanzívnych zámeroch politiky.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Graf 3.4 **Núdzové a iné podporné opatrenia, 2021 (% HDP)**



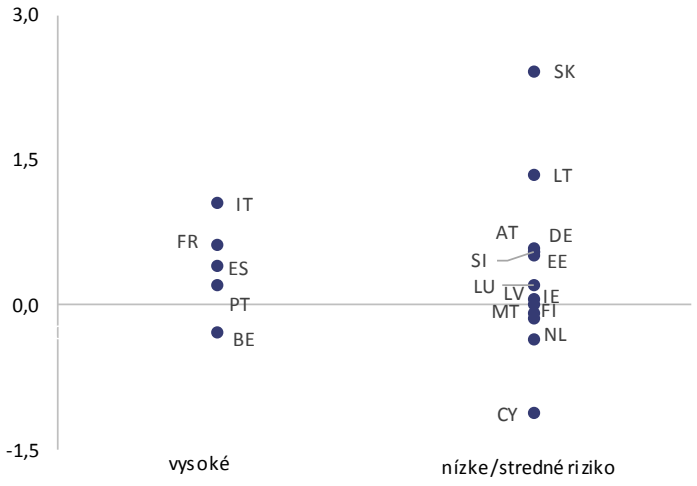
Poznámka: Graf znázorňuje aký fiškálny vplyv budú mať v roku 2021 diskrečné opatrenia prijaté v roku 2020 a neskôr. Núdzové opatrenia boli zamerané na riešenie situácie v oblasti verejného zdravia a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku opatrení na obmedzenie pohybu a narušení dodávateľského reťazca. Väčšinou sú dočasné. Ostatné podporné opatrenia sú zamerané na všeobecnejšiu podporu hospodárskej činnosti a môžu byť buď dočasné alebo trvalé.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Graf 3.5 **Dočasné a trvalé opatrenia, 2021 (% HDP)**



Poznámka: Graf znázorňuje aký fiškálny vplyv budú mať v roku 2021 diskrečné opatrenia prijaté v roku 2020 a neskôr. Platnosť dočasných opatrení sa skončí v roku 2022 alebo skôr.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020.

Graf 3.6 **Trvalé opatrenia a riziko strednodobej fiškálnej udržateľnosti pred krízou, 2021 (% HDP)**



Poznámka: Graf znázorňuje, aký fiškálny vplyv budú mať v roku 2021 trvalé opatrenia prijaté v roku 2020 a neskôr. Členské štáty sú zoskupené podľa svojich predpandemických strednodobých rizík udržateľnosti. Analýza udržateľnosti dlhovej služby, ktorá sa v prípade Grécka vykonala v rámci *2019 Debt Sustainability Monitor* (monitora udržateľnosti dlhovej služby za rok 2019), sa do istej miery líšila od spoločného prístupu, a to z dôvodu špecifík gréckej štruktúry dlhu, najmä veľkého podielu úverov poskytovaných oficiálnym sektorom, pričom nebola poskytnutá žiadna kategorizácia rizika.
Zdroj: prognóza Európskej komisie z jesene 2020 a monitora udržateľnosti dlhovej služby za rok 2019.

Kvalitatívne posúdenie návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 Komisiou

V stanoviskách Komisie k návrhom rozpočtových plánov na rok 2021 sa zohľadňuje aktivácia všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu[10]. Komisia vo svojom oznámení vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie COVID-19 boli splnené podmienky na aktiváciu všeobecnej únikovej doložky. Ministri financií členských štátov 23. marca 2020 vyjadrili súhlas s posúdením Komisie. Ako sa uvádza v stratégii udržateľného rastu na rok 2021[11] a ako Komisia oznámila v liste z 19. septembra 2020 ministrom financií EÚ[12], členské štáty by mali v roku 2021 naďalej poskytovať cielenú a dočasnú fiškálnu podporu v kontexte aktivovania všeobecnej únikovej doložky a zároveň zabezpečovať fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte.

Komisia na jar prijala správy podľa článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie pre všetky členské štáty okrem Rumunska, na ktoré sa už vzťahovala nápravná časť paktu. Vzhľadom na výnimočnú neistotu spôsobenú pandémiou COVID-19 a jej mimoriadny makroekonomický a fiškálny vplyv, a to aj pokiaľ ide o navrhnutie dôveryhodného smerovania fiškálnej politiky, ktorá bude musieť aj v roku 2021 zostať

10 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskej investičnej banke a Euroskupine – Koordinovaná hospodárska reakcia na vypuknutie nákazy COVID-19, Brusel, 13. 3. 2020, COM(2020) 112 final.

11 Oznámenie Komisie – Ročná stratégia udržateľného rastu na rok 2021, Brusel, 17. 9. 2020, COM(2020) 575 final.

12 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

expanzívna, Komisia usúdila, že by sa nemalo prijať rozhodnutie o tom, či sa má na členské štáty uplatniť postup pri nadmernom deficite. Toto stále platí.

Fiškálna politika v rokoch 2020 a 2021 sa zameriava na boj proti pandémii. Po aktivácii všeobecnej únikovej doložky Rada 20. júla 2020 odporučila, aby členské štáty prijali všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie, posilnenie hospodárstva a podporu následnej obnovy. Keď to hospodárske podmienky umožnia, členské štáty by mali uskutočňovať fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií.

Stanoviská k návrhom rozpočtových plánov na rok 2021 sa zameriavajú na posúdenie rozpočtových opatrení na rok 2021. V týchto stanoviskách sa posudzuje, či sú plánované podporné opatrenia v súlade s odporúčaniami Rady z 20. júla 2020 a usmerneniami uvedenými v liste, ktorý Komisia zaslala 19. septembra. Posudzuje sa predovšetkým, či sú tieto opatrenia dočasné. Je to dôležité v kontexte zachovania fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte v súlade so všeobecnou únikovou doložkou.

Kvalitatívne posúdenie návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 možno zhrnúť takto:

1. Komisia zastáva názor, že návrhy rozpočtových plánov sú celkovo v súlade s odporúčaním v oblasti fiškálnej politiky, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení v návrhoch rozpočtových plánov podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty.
2. V prípade Belgicka, Cypru, Estónska, Fínska, Grécka, Holandska, Írska, Lotyšska, Luxemburska, Malty, Nemecka, Portugalska, Rakúska, Slovinska a Španielska sú opatrenia (prevažne) dočasné. Zdá sa, že niektoré opatrenia uvedené v návrhoch rozpočtových plánov Francúzska, Talianska, Litvy a Slovenska nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Litva predložila svoj návrh rozpočtového plánu na základe scenára nezmenenej politiky a vyzýva sa, aby predložila aktualizovaný návrh rozpočtového plánu.
3. V prípade Belgicka, Francúzska, Grécka, Talianska, Portugalska a Španielska je vzhľadom na úroveň ich verejného dlhu a zásadné výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 dôležité zabezpečiť, aby sa pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení zachovala fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte.

Všetky členské štáty sa vyzývajú, aby pravidelne preskúmavali využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby boli pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

PRÍLOHA I: Posúdenie návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 jednotlivých krajín

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Rakúska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Rakúska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Rakúsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Belgicka** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Belgicka podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Belgicka a veľké výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Belgicko zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Belgicko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Cypru** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Cypru podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Cyprus sa vyzýva, aby pravidelne preskúmaval využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bol pripravený podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Estónska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Estónska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Estónsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Fínska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Fínska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Fínsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Francúzska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Francúzska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Zdá sa však, že niektoré opatrenia nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Francúzska a veľké výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Francúzsko zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Francúzsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Nemecka** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu

rozpočtového plánu Nemecka podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Nemecko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Grécka** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Grécka podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Grécka pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Grécko zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Grécko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Írska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Írska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Írsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Talianska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Talianska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Zdá sa však, že niektoré opatrenia nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Talianska a veľké výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Talianska zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Taliansko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Lotyšska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Lotyšska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Lotyšsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Luxemburska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Luxemburska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Luxembursko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Litvy** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Litvy podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Zdá sa však, že niektoré opatrenia nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Litva sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavala využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bola pripravená podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam. Hneď, ako sa nová vlád ujme funkcie, a v zásade najneskôr jeden

mesiac pred plánovaným prijatím návrhu rozpočtového zákona národným parlamentom sa orgány vyzývajú, aby predložili Komisii a Euroskupine aktualizovaný návrh rozpočtového plánu.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Malty** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Malty podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Malta sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavala využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bola pripravená podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Holandska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení v návrhu rozpočtového plánu podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Holandsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Portugalska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Portugalska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Portugalska a veľké výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Portugalsko zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Portugalsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Slovenska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Slovenska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Zdá sa však, že niektoré opatrenia nie sú dočasné alebo nie sú vyvážené kompenzačnými opatreniami. Slovensko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Slovinska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Slovinska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Slovinsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

Komisia zastáva názor, že návrh rozpočtového plánu **Španielska** je celkovo v súlade s odporúčaním, ktoré Rada prijala 20. júla 2020. Väčšina opatrení uvedených v návrhu rozpočtového plánu Španielska podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Vzhľadom na úroveň verejného dlhu Španielska a veľké výzvy v oblasti udržateľnosti v strednodobom horizonte pred vypuknutím pandémie COVID-19 je dôležité, aby Španielsko zabezpečilo, že pri prijímaní podporných rozpočtových opatrení bude zachovaná fiškálna udržateľnosť v strednodobom horizonte. Španielsko sa vyzýva, aby pravidelne preskúmavalo využívanie, účinnosť a primeranosť podporných opatrení a aby bolo pripravené podľa potreby ich prispôsobiť meniacim sa okolnostiam.

PRÍLOHA II: Metodika a predpoklady, o ktoré sa opiera prognóza Komisie z jesene 2020

Podľa článku 7 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 473/2013: „metodika a predpoklady najnovších hospodárskych prognóz útvarov Komisie pre každý členský štát vrátane odhadov vplyvu súhrnných rozpočtových opatrení na hospodársky rast sa pripoja k celkovému posúdeniu." Predpoklady, z ktorých vychádza prognóza Komisie z jesene 2020, ktorú nezávisle vypracúvajú zamestnanci Komisie, sú vysvetlené v samotnej prognóze[13].

Rozpočtové údaje do roku 2019 vychádzajú z údajov, ktoré členské štáty oznámili Komisii pred 1. októbrom 2020 a ktoré Eurostat validoval 22. októbra 2020. Eurostat nevykonal v údajoch, ktoré členské štáty predložili počas jesenného kola oznamovania v roku 2020, žiadne zmeny. Eurostat stiahol svoju predchádzajúcu výhradu ku kvalite údajov vykázaných Dánskom za rok 2019. Táto výhrada sa týkala neúplnosti, ktoré dánske štatistické úrady poskytli v marci 2020, a významných štatistických nezrovnalostí, ktoré sa v nich vyskytovali. Odvtedy dánske štatistické úrady poskytli úplný súbor údajov a nezrovnalosti sa výrazne znížili.

Na účely prognózy boli opatrenia na podporu finančnej stability zaznamenané v súlade s rozhodnutím Eurostatu z 15. júla 2009[14]. Pokiaľ dotknutý členský štát neuviedol inak, do prognózy boli ako finančné transakcie (t. j. transakcie zvyšujúce dlh, ale nie deficit) zahrnuté kapitálové injekcie, o ktorých boli známe dostatočne podrobné informácie. Štátne záruky za záväzky bánk a za vklady sa do verejných výdavkov nezahŕňajú okrem prípadu, ak existuje dôkaz, že v čase dokončenia prognózy sa tieto záruky realizovali. Úvery, ktoré bankám poskytla vláda alebo iné subjekty zahrnuté do sektora verejnej správy, sa však obvykle započítavajú do dlhu verejnej správy.

V súvislosti s rokom 2021 sa zohľadňujú prijaté rozpočty alebo rozpočty predložené národným parlamentom a všetky ďalšie opatrenia, o ktorých sú známe dostatočne podrobné informácie. V jesennej prognóze sa zohľadňujú najmä všetky informácie uvedené v návrhoch rozpočtových plánov predložených do polovice októbra. V súvislosti s rokom 2022 predpoklad nezmenenej politiky použitý v prognózach znamená, že trendy v oblasti príjmov a výdavkov boli extrapolované a že sa zohľadnili opatrenia, o ktorých boli známe dostatočne podrobné informácie.

Európske súhrnné ukazovatele dlhu verejnej správy v prognózovanom období 2020 – 2022 sa uverejňujú na nekonsolidovanom základe (t. j. nie sú upravené o medzivládne pôžičky). V záujme zabezpečenia konzistentnosti časových radov sa na takom istom základe uverejňujú aj historické údaje. Predpovede týkajúce sa dlhu verejnej správy jednotlivých členských štátov v období 2020 – 2022 zahŕňajú vplyv záruk za úvery z Európskeho nástroja finančnej stability, bilaterálnych úverov poskytnutých iným členským štátom a kapitálovej účasti v rámci Európskeho mechanizmu pre stabilitu v podobe plánovanej k dátumu dokončenia prognózy[15].

---

[13] Metodické predpoklady, z ktorých vychádza hospodárska prognóza Komisie z jesene 2020, sú k dispozícii na adrese: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

[14] K dispozícii na adrese: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

[15] V súlade s rozhodnutím Eurostatu z 27. januára 2011 o štatistickom zaznamenávaní operácií ENFS, ktoré je k dispozícii na adrese: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

Podľa prognózy Komisie z jesene 2020 rozpočtové opatrenia uvedené v návrhoch rozpočtových plánov na rok 2021 súhrnne zvyšujú deficit (vplyv približne 1 % HDP). Očakáva sa, že tento negatívny účinok bude spôsobený hlavne opatreniami zvyšujúcimi výdavky. Celkovo sa predpokladá, že mechanický vplyv na rast HDP v krátkodobom horizonte bude pozitívny.

Pri interpretácii tohto odhadu treba postupovať obozretne:

- Cieľom nariadenia (EÚ) č. 473/2013 je vyhodnotiť účinok opatrení prijatých v návrhoch rozpočtových plánov. Posúdenie nezahŕňa opatrenia, ktoré boli prijaté a nadobudli účinnosť pred vypracovaním návrhov rozpočtových plánov, hoci môžu mať dodatočný vplyv na prognózy verejných financií na rok 2021.
- Vplyv oznámených opatrení sa vyjadruje v porovnaní so základným scenárom za predpokladu nezmenenej politiky. Fiškálna politika daného základného scenára nie je nevyhnutne orientovaná neutrálne. Napríklad trend zvyšovania niektorých výdavkových položiek by mohol byť nad alebo pod úrovňou potenciálneho rastu, základný scenár by mohli dodatočne ovplyvňovať skoršie opatrenia alebo skôr prijaté opatrenia sa môžu v roku 2021 ukončiť.

Rozpočtové prognózy niektorých členských štátov obsahujú opatrenia, pri ktorých sa očakáva, že budú financované v rámci nástroja Next Generation EU alebo mechanizmu RRF. V prognóze Komisie z jesene 2020 sa tieto opatrenia zaznamenávajú ako opatrenia zvyšujúce deficit, hoci môžu byť napokon financované z mechanizmu RRF. V dôsledku toho by predpokladané deficity týchto členských štátov mohli byť nadhodnotené.

PRÍLOHA III: Analýza udržateľnosti dlhovej služby a analýza citlivosti

Táto príloha obsahuje analýzu citlivosti vývoja verejného dlhu na prípadné makroekonomické otrasy, ako sa vyžaduje v článku 7 nariadenia (EÚ) č. 473/2013. Stochastické prognózy dlhu sa uplatňujú na posúdenie možného vplyvu rizík rastu nominálneho HDP, vývoja na finančných trhoch a fiškálnych otrasov ovplyvňujúcich rozpočtovú pozíciu verejnej správy na dynamiku verejného dlhu. [16]

Stochastické prognózy zohľadňujú makroekonomickú neistotu v súvislosti s „ústredným“ scenárom prognózy dlhu v rokoch 2021 – 2025. Uvažuje sa o dvoch „ústredných“ dlhových scenároch:

- Scenár v prognóze Komisie z jesene 2020, ktorý zahŕňa východiskovú prognózu do roku 2022[17]. Vo všeobecnosti sa predpokladá, že krajiny budú od roku 2023 postupne upravovať svoje štrukturálne primárne saldo, aby sa vrátili na úroveň, ktorú Komisia predpovedala na rok 2021 vo svojej prognóze z jesene 2019 (pred pandémiou).
- Scenár podľa návrhov rozpočtových plánov na rok 2021, ktorý zahŕňa východiskovú prognózu do roku 2021. Predpokladá sa, že krajiny budú od roku 2022 postupne upravovať svoje primárne štrukturálne saldo, aby sa vrátili na úroveň, ktorá bola prognózovaná na rok 2021 v návrhoch rozpočtových plánov na rok 2020[18] (pred pandémiou).

Otrasy sa uplatňujú na makroekonomické podmienky predpokladané v ústrednom scenári, aby sa dosiahlo rozloženie možných scenárov vývoja dlhu („kužeľ“ vo vejárovom diagrame v grafe III.1). Kužeľ zodpovedá širokej škále možných makroekonomických podmienok, pričom v prípade rastu, úrokových sadzieb a primárneho salda sa uskutočnila simulácia až 2 000 otrasov. Veľkosť a korelácia týchto otrasov odráža historickú volatilitu a vzťahy medzi týmito premennými[19]. Vejárové diagramy preto poskytujú pravdepodobné informácie o dynamike dlhu v eurozóne s prihliadnutím na prípadný výskyt otrasov s dosahom na rast, úrokové sadzby a primárne saldo, ktorých rozsah a korelácia odzrkadľujú minulý vývoj.

V každom vejárovom diagrame sa uvádza predpokladaný vývoj dlhu v rámci ústredného scenára ako prerušovaná čiara. Medián simulácií je znázornený ako plná čierna čiara. Kužeľ pokrýva 80 % všetkých možných možností vývoja dlhu (20 % najmenej pravdepodobných otrasov sa neznázorňuje). Časti s rôznymi odtieňmi farieb v rámci kužeľa predstavujú rozličné časti celkového rozloženia možného vývoja dlhu.

Zo simulácií vyplýva, že dlhový pomer eurozóny bude v roku 2021 v rozmedzí od 99 % do 106 % HDP s 80 % pravdepodobnosťou na základe scenára Komisie a v rozmedzí od 97 % do 104 % HDP na základe scenára podľa návrhu rozpočtového plánu. Do roku 2025 by bola v oboch scenároch 50 % pravdepodobnosť, že dlhový pomer dlhu bude vyšší ako približne 104 % HDP.

---

[16] Metodika použitá na účely stochastických prognóz verejného dlhu, ktorá sa tu uplatňuje, sa uvádza v monitore udržateľnosti dlhovej služby za rok 2019 Európskej komisie v prílohe A7, a v článku K. Berti z roku 2013 s názvom „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries“, European Economy Economic Paper č. 480.

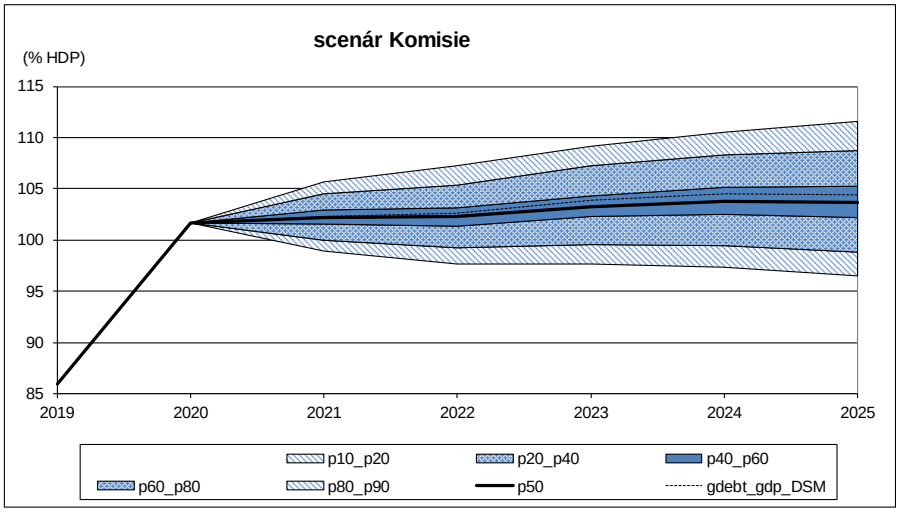
[17] Prognóza Komisie z jesene 2020 zahŕňa opatrenia fiškálnej politiky (prijaté a/alebo aspoň dôveryhodne ohlásené) a informácie k 22. októbru 2020.

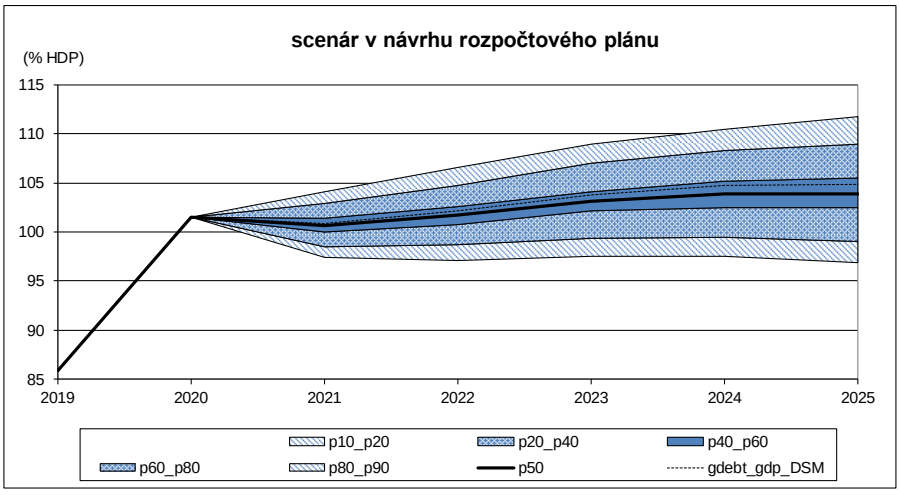
[18] To znamená, že v scenári podľa návrhu rozpočtového plánu sa predpokladá konvergencia primárneho štrukturálneho salda eurozóny z deficitu vo výške 3,2 % HDP v roku 2021 na deficit vo výške 1,1 % HDP v roku 2025 oproti deficitu vo výške 2,9 % v roku 2021 na deficit vo výške 1,0 % v scenári Komisie.

[19] Predpokladá sa, že otrasy sa riadia bežným spoločným rozložením.

Tieto prognózy sprevádzajú dodatočné riziká. Keďže rozsah a korelácia otrasov odzrkadľujú historické správanie premenných, metodika nezachytáva neistotu v reálnom čase, a to najmä v súvislosti s posudzovaním produkčnej medzery. Produkčné medzery sa zvyčajne revidujú smerom nadol, a to smerom k nižšiemu potenciálnemu produktu, než sa predpokladalo v reálnom čase. Táto neistota naznačuje existenciu ďalšieho zdroja rizík pre budúci vývoj dlhu, ktorý táto analýza nezohľadňuje. Ďalší zdroj neistoty súvisí s realizáciou podmienených záväzkov, keďže vejárové diagramy zachytávajú len riziká, ktoré sa v minulosti prejavili zhoršením primárneho salda.

Graf III.1: Vejárové diagramy vypracované zo stochastických prognóz verejného dlhu podľa scenára prognóz Komisie a scenára prognóz podľa návrhov rozpočtových plánov





PRÍLOHA IV: Tabuľky

Tabuľka IV.1: Rast reálneho HDP (v %) podľa programov stability (PS), návrhov rozpočtových plánov (NRP) a prognózy Komisie z jesene 2020 (KOM)

	2020			2021		
Krajina	PS	NRP	KOM	PS	NRP	KOM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
EA	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Tabuľka IV.2: Cieľové hodnoty celkového salda (v % HDP) podľa programov stability (PS), návrhov rozpočtových plánov (NRP) a prognózy Komisie z jesene 2020 (KOM)

	2020			2021		
Krajina	PS	NRP	KOM	PS	NRP	KOM
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
EA	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

Tabuľka IV.3: Pomer dlhu k HDP (v % HDP) podľa programov stability (PS), návrhov rozpočtových plánov (NRP) a prognózy Komisie z jesene 2020 (KOM)

	2020			2021		
Krajina	PS	NRP	KOM	PS	NRP	KOM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
EA	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3