



Rada
Európskej únie

V Bruseli 3. marca 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	3. marca 2022
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.:	COM(2022) 85 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE RADE Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 85 final.

Príloha: COM(2022) 85 final



V Bruseli 2. 3. 2022
COM(2022) 85 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023

1. Úvod

Invázia Ruska na Ukrajine narušila bezpečnosť a stabilitu v Európe aj vo svete. Najnovšie udalosti sú pre Európu prelomovým momentom, keďže zásadne spochybňujú náš mierový poriadok. EÚ stojí na strane Ukrajiny a svoju solidaritu prejavuje na politickej i hospodárskej úrovni. Na nevyprovokované a neodôvodnené vojenské akcie Ruska zareagovala EÚ schválením balíka rozsiahlych a cielených sankcií, ktoré vážne postihnú ruskú ekonomiku a politickú elitu. EÚ zároveň čelí niektorým bezprostredným výzvam, najmä pokiaľ ide o prílev utečencov, bezpečnosť a možné protiopatrenia Ruska. Hrozí, že táto kríza bude mať negatívny vplyv na rast. To sa prejaví aj na finančných trhoch, ďalšími tlakmi na ceny energie, pretrvávajúcimi výpadkami v dodávateľskom reťazci a účinkami na dôveru.

Výnimočná neistota a riziká si vyžadujú úzku koordináciu hospodárskych a fiškálnych politík zameranú na prekonanie krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Odvážna a koordinovaná reakcia fiškálnej politiky na pandémiu, bezprecedentná podpora z nových nástrojov EÚ a akomodačná menová politika pomohli hospodárstvu EÚ prekonať krízu a podporujú obnovu. V treťom štvrtroku 2021 sa EÚ dostala na predkrízovú úroveň HDP. V prognóze Komisie zo zimy 2022 sa predpokladalo, že produkcia prekročí do konca roka 2022 úroveň pred pandémiou vo všetkých členských štátoch. Fiškálna politika by mala byť naďalej úzko koordinovaná s cieľom zabezpečiť fiškálnu udržateľnosť a spolu so širšími hospodárskymi politikami by mala pomôcť udržať obnovu a nasmerovať európske hospodárstvo na cestu silnejšieho a udržateľného rastu napriek zhoršeniu globálneho prostredia.

Fiškálne politiky musia zostať pripravené reagovať na rýchlo sa meniace okolnosti. Politické prostredie sa vyvíja. Dočasné núdzové opatrenia súvisiace s pandémiou sa majú v roku 2022 väčšinou postupne zrušiť v nadväznosti na postupnú normalizáciu situácie v oblasti verejného zdravia.⁽¹⁾ Krátkodobý výhľad inflácie poukazuje na postupnú normalizáciu menovej politiky. Očakáva sa však, že invázia na Ukrajinu bude mať negatívny vplyv na výhľad, ktorý sa stal neistejším a ktorý ohrozuje riziká ešte horšieho vývoja. Takzvaná „všeobecná úniková doložka“ Paktu stability a rastu⁽²⁾ sa bude naďalej uplatňovať aj v roku 2022. To umožní, aby sa fiškálna politika prispôbila vyvíjajúcej sa situácii s cieľom riešiť bezprostredné výzvy, ktoré táto kríza predstavuje. Na základe prognózy Komisie zo zimy 2022 sa očakáva, že všeobecná úniková doložka sa od roku 2023

⁽¹⁾ Európska komisia (2021), „Návrhy rozpočtových plánov na rok 2022: celkové posúdenie“, COM(2021) 900 final z 24. novembra 2021.

⁽²⁾ Osobitné ustanovenia fiškálnych pravidiel EÚ umožňujú všetkým členským štátom v situácii všeobecnej krízy spôsobenej prudkým hospodárskym poklesom v eurozóne alebo v EÚ ako celku koordinovaný a riadený dočasný odklon od bežných požiadaviek [pozri článok 5 ods. 1, článok 6 ods. 3, článok 9 ods. 1 a článok 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 a článok 3 ods. 5 a článok 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1467/97].

deaktivuje.⁽³⁾ Vzhľadom na vysokú neistotu sa to prehodnotí na základe prognózy Komisie z jari 2022. Napokon sa v októbri 2021 obnovila diskusia o rámci správy hospodárskych záležitostí s cieľom dosiahnuť široký konsenzus o ďalšom postupe v dostatočnom predstihu do roku 2023.⁽⁴⁾

Toto oznámenie poskytuje členským štátom usmernenia týkajúce sa vykonávania a koordinácie fiškálnej politiky v závislosti od vývoja hospodárskeho výhľadu. V usmerneniach sa zohľadňujú pozitívne skúsenosti s podobnými usmerneniami poskytnutými v marci 2021, ktoré prispeli k pokračujúcej diskusii v Rade, Euroskupine a s inými zainteresovanými stranami z EÚ a aj mimo nej o primeranej reakcii fiškálnej politiky a jej prispôbení. Uvedené zásady odrážajú prognózu Komisie zo zimy 2022 a mali by sa nimi riadiť nadchádzajúce programy stability a konvergenčné programy členských štátov. Usmernenia sa podľa potreby a najneskôr v rámci jarného balíka európskeho semestra, ktorý Komisia predloží koncom mája 2022, prispôbia hospodárskemu vývoju.

Zvyšná časť oznámenia pozostáva zo štyroch oddielov. V oddiele 2 sa načrtáva hospodársky výhľad na roky 2022 a 2023. V oddiele 3 sa stanovuje päť zásad. Zároveň sa v ňom na základe prognózy Komisie zo zimy 2022 vyvodzujú dôsledky pre fiškálne odporúčania, ktoré sa majú členským štátom navrhnúť v máji 2022 v súvislosti s ich rozpočtovými plánmi na rok 2023. V oddiele 4 je zhrnutý súčasný stav preskúmania správy hospodárskych záležitostí. V oddiele 5 sa uvádzajú ďalšie kroky.

2. Hospodárska situácia a výhľad

Hospodárstvo EÚ vstúpilo do tretieho roka pandémie COVID-19, pričom sa vrátilo na úroveň produkcie pred pandémiou. V roku 2021 došlo k výraznému oživeniu hospodárstva EÚ a nezamestnanosť dosiahla rekordne nízku úroveň, ale tempo expanzie sa ku koncu roka oslabilo. Výskyt variantu omikron viedol k opätovnému zavedeniu obmedzení mobility, obnovenému tlaku na systémy zdravotnej starostlivosti a nedostatku pracovnej sily z dôvodu choroby, karantény a opatrovateľských povinností. Dlhotrvalé prerušenia dodávok spolu so silným dopytom zvýšili ceny komodít a energie. Tento nepriaznivý vývoj oslabil dynamiku rastu v EÚ, pričom v poslednom štvrtroku 2021 sa spomalil rast reálneho HDP.

V prognóze Komisie zo zimy 2022 sa predpokladalo, že výrazná expanzia európskeho hospodárstva bude pokračovať, aj keď na slabšom základe, až do roku 2022 a 2023. Po určitom oslabení sa očakávalo, že hospodárska expanzia v druhom štvrtroku 2022 opäť naberie tempo a v prognózovanom období zostane výrazná. Fundamenty, o ktoré sa opiera expanzia, boli naďalej silné. Zlepšujúca sa situácia na trhu práce, vysoké úspory domácností, naďalej priaznivé podmienky financovania a využívanie finančných prostriedkov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti mali spoločne udržať dlhotrvajúcu a silnú

⁽³⁾ Všeobecná úniková doložka bola aktivovaná schválením oznámenia Európskej komisie Rade o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu, COM(2020) 123 final z 23. marca 2020. Rozhodnutie o jej deaktivácii vychádza z celkového posúdenia stavu hospodárstva, pričom kľúčovým kvantitatívnym kritériom je úroveň hospodárskej činnosti v EÚ alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (koniec roka 2019). Európska komisia (2021), „Rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia fiškálnej politiky“, COM(2021) 105 final z 3. marca 2021, s. 7 – 8 a s. 14.

⁽⁴⁾ Európska komisia (2021), „Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí“, COM(2021) 662 final z 19. októbra 2021.

expanzívnu fázu. Podľa zimnej prognózy sa očakávalo, že rast reálneho HDP EÚ dosiahne v roku 2022 úroveň 4,0 %, čo je o 1,3 percentuálneho bodu menej ako v roku 2021, ale stále výrazne nad dlhodobým priemerom. V zimnej prognóze⁽⁵⁾ sa predpokladalo, že „návrat do normálneho stavu“ bude pokračovať aj v roku 2023, keď sa očakával pokles rastu na 2,8 %.

V zimnej prognóze sa nepočítalo s inváziou na Ukrajinu a následným geopolitickým napätím. To má negatívny vplyv na výhľad rastu a zvyšuje riziká smerom k horšiemu vývoju. Napríklad inflácia môže byť vyššia, než sa očakávalo, v dôsledku tlakov na náklady vyplývajúcich z výpadkov na strane ponuky. Vyššie ceny energie, ktoré sa vo väčšej miere prenášajú z výrobcov na spotrebiteľské ceny, môžu mať nepriaznivý vplyv na celkový dopyt. Globálne výpadky dodávok budú pravdepodobne pretrvávajúť aj v roku 2022. Okrem toho vyššie sekundárne účinky potenciálneho rastu miezd prevyšujúceho produktivitu, než sa očakávalo, môžu počas dlhšieho obdobia udržiavať infláciu na vysokej úrovni. Na druhej strane by investície podporované Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a fondmi viacročného finančného rámca (VFR) vrátane fondov politiky súdržnosti EÚ mohli vytvoriť silnejší impulz pre konjunktúru.

3. Hlavné zásady a dôsledky pre fiškálne usmernenia

V tomto oddiele sa stanovujú kľúčové zásady, ktorými sa bude riadiť Komisia pri posudzovaní programov stability a konvergenčných programov členských štátov. Dôsledky pre fiškálne odporúčania, ktoré sa majú členským štátom navrhnúť v máji 2022 v súvislosti s ich rozpočtovými plánmi na rok 2023, vyplývajú zo zimnej prognózy. Komisia bude pozorne monitorovať situáciu a podľa potreby upraví svoje politické usmernenia.

Fiškálne odporúčania na rok 2023 sa sformulujú z kvalitatívneho hľadiska a na kvantitatívnom základe. Vzhľadom na osobitné hospodárske podmienky a z toho vyplývajúce ťažkosti pri odhadovaní produkčných medzier, ako aj štrukturálnych sáld Komisia na jar, rovnako ako v minulom roku, navrhne usmernenia pre jednotlivé krajiny v oblasti fiškálnej politiky vychádzajúce z prístupu prijatého v súvislosti s fiškálnym odporúčaním na rok 2022, pokiaľ ide o obmedzenie rastu bežných výdavkov a posúdenie kvality a zloženia verejných financií. Bude to slúžiť ako základ pri monitorovaní fiškálnych výsledkov v porovnaní s odporúčaniami Komisie. Rozpočty členských štátov eurozóny na rok 2023 sa posúdia na jeseň v stanoviskách Komisie k návrhom rozpočtových plánov.

Zásada č. 1: Zabezpečiť koordináciu politík a konzistentnú kombináciu politík

Koordinácia fiškálnej politiky je aj naďalej kľúčová. Koordinovaná fiškálna reakcia členských štátov na prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie COVID-19, ktorú uľahčila aktivácia všeobecnej únikovej doložky a sprevádzali opatrenia na úrovni EÚ, bola veľmi úspešná pri zmiernení jej hospodárskeho vplyvu. Na zabezpečenie hladkého prechodu na novú a udržateľnú cestu rastu a fiškálnu udržateľnosť je nevyhnutná sústavná úzka koordinácia fiškálnych politík.

⁽⁵⁾ Prognóza Komisie zo zimy 2022 bola uverejnená 10. februára, pričom dátum uzávierky bol stanovený na 1. februára 2022.

Vhodné zámery fiškálnej politiky pre eurozónu by mali byť výsledkom správnej rovnováhy medzi udržateľnosťou a stabilizáciou. Je nevyhnutné, aby sa skĺbenie oboch cieľov dosiahlo na úrovni jednotlivých krajín a aby sa zohľadnil rozmer eurozóny a EÚ. Hoci hospodárstvo stále využíva pevné fundamenty a podporu z fondov EÚ, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, postupným ukončovaním opatrení prijatých na podporu hospodárstva počas pandémie sa v roku 2023 celkovo odstráni dôležitý stimulačný prvok. Načasovanie a tempo normalizácie fiškálnej politiky by mali zohľadňovať aj interakcie s menovými politikami a politikami finančného sektora a fiškálny impulz pochádzajúci z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti⁽⁶⁾.

Na základe zimnej prognózy sa Komisia domnieva, že v roku 2023 bude vhodné prejsť z celkových podporných zámerov fiškálnej politiky z rokov 2020 – 2022 na všeobecne neutrálne súhrnné zámery fiškálnej politiky, pričom je pripravená reagovať na vyvíjajúcu sa hospodársku situáciu.

Zásada č. 2: Zaisťiť udržateľnosť dlhovej služby postupnými a kvalitnými fiškálnymi úpravami a hospodárskym rastom

Pomery verejného dlhu k HDP sú vysoké a v dôsledku pandémie ešte vzrástli. Potrebná fiškálna reakcia na pandémiu COVID-19 a pokles produkcie viedli k výraznému zvýšeniu mier zadlženosti verejnej správy, najmä v niektorých členských štátoch s vysokým dlhom, hoci bez rastúcich nákladov na dlhovú službu. Súhrnný pomer verejného dlhu k HDP v EÚ dosiahol v roku 2021 vrchol na úrovni približne 92 % HDP a očakáva sa, že v roku 2023 klesne len mierne na 89 % HDP. Rozdiely medzi členskými štátmi sú zároveň stále vysoké. Očakáva sa, že pomery verejného dlhu k HDP zostanú v roku 2023 nad úrovňou 100 % HDP v šiestich členských štátoch, pričom v približne polovici členských štátov zostanú pod úrovňou 60 % HDP.

Za predpokladu nezmenenej politiky by sa pomer verejného dlhu k HDP v EÚ v nasledujúcich desiatich rokoch vo všeobecnosti stabilizoval, ale vo viacerých členských štátoch s vysokým dlhom by sa naďalej zvyšoval. Dynamiku dlhu bude formovať niekoľko faktorov. Na jednej strane sú riziká spojené s vyšším verejným dlhom znásobené ďalšími výzvami vrátane predpokladaných nákladov na starnutie obyvateľstva a podmienených záväzkov (vo forme záruk) poskytnutých počas krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Na druhej strane bola dynamika dlhu v roku 2021 vo všeobecnosti lepšia, než sa očakávalo. Nízke náklady na financovanie a priaznivé vyhladky rastu, zaznamenané čiastočne vďaka očakávanému pozitívnemu vplyvu investícií a reforiem na potenciálny rast v strednodobom horizonte, sú zmierňujúcimi faktormi. Rozsah tohto vplyvu závisí od vývoja rozdielov medzi rastom a úrokovými sadzbami, ktorý zostáva neistý.

Na obmedzenie dynamiky dlhu je potrebná viacročná fiškálna úprava v kombinácii s investíciami a reformami na udržanie rastového potenciálu. Dôležité je zabezpečiť udržateľné verejné financie prostredníctvom postupného znižovania vysokého verejného

⁽⁶⁾ Zatiaľ čo granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti budú naďalej každý rok podporovať hospodárstvo, v rámci každoročného fiškálneho impulzu, ktorý poskytuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, sa meria medziročný rozdiel v grantoch Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

dlhu. Hrozí, že niektoré členské štáty budú mať po skončení krízy vyššie pomery výdavkov a nižšie pomery príjmov (ako podiel na HDP). Neschopnosť znížiť dlh v strednodobom horizonte v krajinách s vysokým dlhom by ohrozila vyhliadky rastu a prehĺbila rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Tým, že by sa verejné účty vystavili nepriaznivému vývoju na finančných trhoch, by to zároveň mohlo mať nepriaznivý vplyv na celkovú odolnosť hospodárstiev. Citlivosť dynamiky dlhu na vývoj podmienok financovania je relevantná pri určovaní potrebného stupňa a tempa úprav. Úspešné stratégie znižovania dlhu by sa mali zamerať na fiškálnu konsolidáciu, kvalitu a zloženie verejných financií a podporu rastu. Príliš náhla konsolidácia by oslabila prebiehajúcu obnovu, čo by malo negatívny vplyv na potenciálny rast, náladu na trhu a náklady na financovanie, pričom v konečnom dôsledku by bola kontraproduktívna z hľadiska udržateľnosti dlhovej služby.

Na základe zimnej prognózy Komisia zastáva názor, že od roku 2023 je vhodné začať postupnú fiškálnu úpravu s cieľom znížiť vysoký verejný dlh, pričom príliš náhla konsolidácia by mohla negatívne ovplyvniť rast, a tým aj udržateľnosť dlhovej služby.

Zásada č. 3: Podporovať investície a udržateľný rast

Nasmerovanie európskych hospodárstiev na cestu vyššieho udržateľného rastu a riešenie výziev dvojakej transformácie by mali byť prioritou programu vo všetkých členských štátoch.⁽⁷⁾ Odhady Európskej komisie a iných organizácií poukazujú na veľké investičné potreby na splnenie cieľov EÚ v oblasti klímy a digitálnych technológií. Dosiachnutie cieľov zelenej dohody si vyžaduje dodatočné verejné a súkromné investície vo výške 520 miliárd EUR ročne v rokoch 2021 – 2030. Investičné medzery na dosiahnutie digitálnej transformácie v EÚ sa v nasledujúcom desaťročí odhadujú na približne 125 miliárd EUR ročne. Väčšinu týchto investícií bude musieť mobilizovať súkromný sektor. Verejný sektor však musí takisto zohrávať svoju úlohu pri poskytovaní doplnkového financovania na podporu politík, znižovanie rizika inovačných projektov, usmerňovanie a prilákanie súkromných investícií a prekonanie zlyhania trhu. V oznámení o nadčasovom európskom modeli rastu sa zdôrazňuje význam koordinovanej činnosti všetkých príslušných aktérov vrátane EÚ, členských štátov a súkromného sektora pri aktivácii všetkých dostupných politických stimulov.⁽⁸⁾ Kľúčové je zabezpečiť súdržnosť medzi investičnými a reformnými politikami v členských štátoch a medzi vnútroštátnymi cieľmi a cieľmi EÚ.

Z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a VFR sa v nadchádzajúcich rokoch budú podporovať verejné investície a reformy. Z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti – ústredného prvku NextGenerationEU – sa až do roku 2026 poskytuje nenávratná podpora vo výške 338 miliárd EUR (ďalej len „granty“) a až 386 miliárd EUR vo forme úverov (obe sumy v bežných cenách). Financovanie z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pomôže budovať odolnosť, dosiahnuť pokrok pri dosahovaní našich environmentálnych a digitálnych cieľov a posilniť súdržnosť, produktivitu

⁽⁷⁾ Súčasnú priority EÚ v oblasti hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti sú rozdelené do štyroch rozmerov: environmentálna udržateľnosť, produktivita, spravodlivosť a makroekonomická stabilita. Pozri Európska komisia (2021), „Ročný prieskum udržateľného rastu na rok 2022“, COM(2021) 740 final z 21. novembra 2021.

⁽⁸⁾ Európska komisia (2022), „Nadčasový európsky model rastu: smerom k zelenému, digitálnemu a odolnému hospodárstvu“.

a konkurencieschopnosť. K dnešnému dňu boli odsúhlasené plány obnovy a odolnosti 22 krajín EÚ a v prípade 21 krajín, ktoré o to požiadali, boli uhradené platby v rámci predbežného financovania. Granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa majú vyplácať prednostne, pričom do konca roka 2023 sa vyplatia približne dve tretiny grantov.⁽⁹⁾ Výdavky financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti umožnia financovať kvalitné investičné projekty a pokryjú náklady na reformy zvyšujúce produktivitu bez toho, aby viedli k vyšším deficitom a dlhu. Rýchla realizácia plánov obnovy a odolnosti tak podporí trvalú a udržateľnú obnovu, podnieti vyšší potenciálny rast a podporí postupné zlepšovanie fiškálnych pozícií, a to aj v členských štátoch s najvyšším pomerom verejného dlhu k HDP. Schválením novej generácie fondov politiky súdržnosti EÚ sa ďalej zvýšia investície, čím sa podporí dvojaká transformácia a odolnosť na celom území Únie.

Všetky členské štáty by mali chrániť celkové investície a v odôvodnených prípadoch zvýšiť investície financované z vnútroštátnych zdrojov, a to najmä v prospech zelenej, digitálnej a odolnej transformácie. Dôraz by sa mal klásť na vysokú kvalitu investícií, v súlade s investíciami financovanými z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Fiškálne politiky by sa mali preorientovať tak, aby podporovali dvojakú transformáciu v záujme dosiahnutia trvalého a udržateľného rastu. V prípade potreby, napríklad v reakcii na klesajúce príspevky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, by členské štáty mali rozšíriť investície financované z vnútroštátnych zdrojov, najmä pokiaľ ide o dvojakú transformáciu. Fiškálna úprava zo strany členských štátov s vysokým dlhom by nemala zaťažovať investície, ale mala by sa realizovať prostredníctvom obmedzenia rastu bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov.

Podľa názoru Komisie by sa v strednodobých fiškálnych plánoch mali podporovať a chrániť kvalitné verejné investície financované z vnútroštátnych zdrojov, keďže podpora odolného hospodárstva a riešenie výziev spojených s dvojakou transformáciou sú spoločnými kľúčovými politickými cieľmi na rok 2023 a ďalšie roky.

Zásada č. 4: Podporovať fiškálne stratégie, ktorú sú v súlade so strednodobým prístupom k fiškálnej úprave, so zreteľom na Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

Fiškálna úprava v členských štátoch s vysokým dlhom by mala byť postupná, nemala by viesť k príliš reštriktívnym zámerom fiškálnej politiky a mala by sa opierať o investície a reformy, ktoré oživia rastový potenciál, čím sa uľahčí dosiahnutie dôveryhodných trajektórií znižovania dlhu. Postupné a pretrvávajúce úsilie o fiškálnu úpravu by malo ísť ruka v ruke so zlepšeným zložením verejných financií, aby sa dosiahlo strednodobé zníženie dlhu. Strednodobé plány musia byť v súlade s analýzou udržateľnosti

⁽⁹⁾ K dnešnému dňu predstavuje 22 plánov obnovy a odolnosti schválených Radou 291 miliárd EUR vo forme nenávratného financovania a 154 miliárd EUR vo forme úverov. Šesť členských štátov prijalo plán zahŕňajúci úver (Grécko, Taliansko, Cyprus, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko). Ako sa stanovuje v článku 18 nariadenia (EÚ) 2021/241 o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, výpočet maximálneho finančného príspevku vo forme nenávratnej podpory z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa aktualizuje do 30. júna 2022. Pozri Európska komisia (2022), „Výročná správa o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti“.

dlhovej služby členských štátov.⁽¹⁰⁾ Plány by mali byť podložené konkrétnymi odkazmi na príslušné plánované investície a reformy a mal by sa v nich zohľadňovať očakávaný harmonogram vyplácania finančných prostriedkov EÚ (vrátane grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti). V období po roku 2023 by sa tieto strednodobé plány mali zamerať na uskutočňovanie fiškálnej konsolidácie s cieľom dosiahnuť strednodobé obozretné fiškálne pozície postupným a udržateľným spôsobom podporujúcim rast. V plánoch by sa mali podrobne špecifikovať základné opatrenia a sprievodné reformy a investície.

Pri postupe úpravy fiškálnej politiky by sa mali zohľadniť účinky podpory z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na hospodársku činnosť. Granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti budú naďalej poskytovať významnú fiškálnu podporu rastu celkového dopytu až do vrcholu profilu platieb v plánoch každého členského štátu, ktorý sa následne zníži. Malo by sa to zohľadniť v strednodobých fiškálnych plánoch.

Konsolidácia by sa nemala neprimerane odkladať. Ak je potrebná fiškálna úprava, jej odloženie na neskoršie roky zvyšuje riziká spojené s vykonávaním a často vedie k ťažkostiam pri dosahovaní strednodobých rozpočtových cieľov stanovených v programoch stability a konvergenčných programoch členských štátov. Vykonávanie fiškálnej stratégie odloženej na neskoršie obdobie je okrem toho spojené s tým, že vlády využívajú prekvapivo pozitívny rast a neočakávané rozpočtové príjmy skôr na zvýšenie bežných výdavkov alebo zníženie daní než na zrýchlené znižovanie dlhu. Často to znamená, že rezervy sa neobnovujú, keď to umožňujú hospodárske podmienky.

Podľa názoru Komisie by členské štáty mali v programoch stability a konvergenčných programoch preukázať, ako ich strednodobé fiškálne plány zabezpečia postupný klesajúci trend verejného dlhu na obozretnú úroveň a udržateľný rast prostredníctvom postupnej konsolidácie, investícií a reforiem.

Zásada č. 5: Zabezpečiť, aby boli fiškálne stratégie diferencované a aby zohľadňovali rozmer eurozóny

Od roku 2023 treba začať postupnú fiškálnu úpravu v členských štátoch s vysokým dlhom, aby sa stabilizovala a následne znížila miera zadlženosti. Ak to hospodárske podmienky umožňujú, je i naďalej dôležité obnoviť fiškálne rezervy a vrátiť sa na cestu znižovania pomeru verejného dlhu k HDP s cieľom posilniť odolnosť voči budúcim otrasom, zachovať priaznivé podmienky financovania a zabezpečiť hladké fungovanie eurozóny vzhľadom na možné účinky presahovania. Z prognózy Komisie zo zimy 2022 vyplýva, že v prípade členských štátov s vysokým dlhom sa zdá vhodné postupné zlepšovanie ich východiskových fiškálnych pozícií od roku 2023. V záujme dosiahnutia tohto cieľa by bežné výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov (bez diskrečných príjmových opatrení) mali rásť pomalšie ako strednodobý potenciálny produkt (meraný na základe referenčnej hodnoty pre výdavky). Členské štáty s vysokým dlhom by mali naďalej podporovať investície potrebné na dvojakú transformáciu a vykonávať fiškálnu úpravu bežných výdavkov

⁽¹⁰⁾ Kódex správania v rámci Paktu stability a rastu (2017), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

financovaných z vnútroštátnych zdrojov. Táto stratégia by sa mala podporiť včasnou realizáciou plánov obnovy a odolnosti. Akékoľvek neočakávané príjmy vrátane neočakávaných príjmov z prekvapivého rastu by sa mali použiť na zníženie dlhu.

Členské štáty s nízkym/stredným dlhom by mali uprednostniť investície do dvojakej transformácie. Členské štáty s nízkym/stredným dlhom sa vo všeobecnosti vyznačujú zdravými rozpočtovými pozíciami.⁽¹¹⁾ Zvýšenie verejných investícií do dvojakej transformácie by sa malo v prípade potreby (napríklad v reakcii na klesajúce príspevky z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti) uprednostniť prostredníctvom rýchlejšieho rastu investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov než rastu strednodobého potenciálneho produktu. Vývoj bežných výdavkov by mal byť v súlade so zachovaním celkovo neutrálnych politických zámerov, t. j. v roku 2023 by nemalo dôjsť k fiškálnej úprave, pokiaľ by náznaky nadmerného dopytu nevyvolali pružné fiškálne politiky na kontrolu jeho rastu, alebo naopak, pokiaľ by si zhoršenie hospodárskeho výhľadu vyžadovalo dodatočné výdavky. Prispeje to k zachovaniu vhodného politického postoja pre eurozónu ako celok, keďže účinky presahovania predčasného fiškálneho obmedzenia v členských štátoch s nízkym/stredným dlhom by mohli neprimerane znížiť celkový dopyt v eurozóne a sťažiť členským štátom s vysokým dlhom vykonávanie fiškálnej úpravy.

Podľa názoru Komisie by fiškálne odporúčania pre jednotlivé členské štáty mali byť aj naďalej diferencované a mali by sa v nich zohľadňovať možné cezhraničné účinky presahovania. Vnútroštátne fiškálne úpravy by sa v prípade potreby mali vykonať tak, aby sa zlepšilo zloženie výdavkov a chránili celkové investície.

Dôsledky pre postup pri nadmernom deficite

Komisia na jar 2022 nenavrhne začatie nových postupov pri nadmernom deficite. Pandémia COVID-19 má aj naďalej mimoriadny makroekonomický a fiškálny vplyv, ktorý spolu so súčasnou geopolitickou situáciou spôsobuje výnimočnú neistotu, a to aj pri stanovovaní podrobného smerovania fiškálnej politiky. Z týchto dôvodov sa Komisia domnieva, že na jar 2022 by sa nemalo prijať rozhodnutie o tom, či sa na členské štáty uplatní postup pri nadmernom deficite.

Komisia na jeseň 2022 opätovne posúdi, či je relevantné navrhnúť začatie postupov pri nadmernom deficite. Členské štáty, v ktorých sa plánuje prekročenie prahovej hodnoty deficitu v roku 2023 a neskôr, by mali načrtnúť, aké politické opatrenia plánujú prijať na zníženie deficitu pod referenčnú hodnotu, aby sa to podľa potreby zohľadnilo v rámci posúdenia závažných faktorov.⁽¹²⁾ Pokiaľ ide o členské štáty s pomerom dlhu nad referenčnou hodnotou 60 % HDP, Komisia v rámci svojho posúdenia všetkých závažných faktorov vezme do úvahy, že dodržanie referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu by

⁽¹¹⁾ Aj veľmi skromný postup úprav by podľa simulácií Komisie rýchlo viedol k rozpočtovým prebytkom v niektorých z týchto členských štátov

⁽¹²⁾ Príslušné závažné faktory sú uvedené v článku 2 nariadenia č. 1467/97. V zásade je možné vyhnúť sa postupu pri nadmernom deficite založenému na deficite len vtedy, ak je nadmerný deficit dočasný, výnimočný a blízko referenčnej hodnoty.

znamenal príliš náročné fiškálne úsilie, ktoré by mohlo ohroziť rast. Komisia sa preto domnieva, že súlad s referenčnou hodnotou pre znižovanie dlhu nie je za súčasných výnimočných hospodárskych podmienok opodstatnený. Zároveň bude pokračovať monitorovanie vývoja dlhu a deficitu a Komisia na jeseň 2022 opätovne posúdi, či je relevantné navrhnúť začatie postupov pri nadmernom deficite.

4. Súčasný stav preskúmania správy hospodárskych záležitostí

V októbri 2021 Komisia obnovila verejnú diskusiu o preskúmaní rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ a vyzvala ostatné inštitúcie a všetky kľúčové zainteresované strany, aby sa zapojili. Diskusia prebieha, pričom vychádza z názoru Komisie na účinnosť rámca hospodárskeho dohľadu predloženého vo februári 2020, ako aj z ponaučení z krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Verejná diskusia o fiškálnom rámci EÚ sa zameriava na výzvu postupného, trvalého a rastovo orientovaného znižovania dlhu na obozretnú úroveň; potrebu udržať v nasledujúcich rokoch verejné investície vrátane investícií do dvojakej transformácie na vysokej úrovni a zvýšiť odolnosť; význam dobrej štruktúry a kvality verejných financií, potrebu proticyklickej fiškálnej politiky a vytvorenia fiškálneho priestoru na stabilizáciu; význam úzkej koordinácie politik medzi rôznymi politickými nástrojmi a medzi úrovňou EÚ a vnútroštátnymi úrovňami, ako aj na potrebu zjednodušiť rámec EÚ a zabezpečiť účinné presadzovanie fiškálneho rámca EÚ. Diskusia prebieha na rôznych fórach vrátane špecializovaných stretnutí a seminárov, ako aj online prieskumu. Táto inkluzívna diskusia zahŕňa občanov a širokú škálu zainteresovaných strán, najmä sociálnych partnerov, akademickú obec, iné inštitúcie a orgány EÚ, národné vlády a parlamenty a ďalších. Online prieskum bol ukončený 31. decembra 2021. Komisia v súčasnosti analyzuje doručené príspevky a v marci 2022 predloží súhrnnú správu. Pokračuje spolupráca so zainteresovanými stranami na tom, ako zvýšiť účinnosť rámca správy hospodárskych záležitostí s cieľom dosiahnuť konsenzus o jeho budúcnosti.

Prebiehajúca diskusia tiež poskytuje členským štátom príležitosť zamyslieť sa nad kľúčovými cieľmi rámca riadenia, jeho fungovaním a novými výzvami, ktoré treba zohľadniť. Rokovania prebiehajú najmä v Hospodárskom a finančnom výbore a vo Výbore pre hospodársku politiku, ale aj na ministerskej úrovni v Rade (ECOFIN) a medzi členmi eurozóny v Euroskupine, pokiaľ ide o konkrétne aspekty eurozóny. Rokovania sú zamerané na obmedzený počet kľúčových tém v súlade s výzvami identifikovanými v oznámení z októbra 2021 a kľúčovými témami verejnej diskusie. Patrí medzi ne udržateľnosť verejného dlhu a rastovo orientované znižovanie dlhu; ochrana verejných investícií a úloha fiškálneho rámca pri podpore verejných investícií a reforiem so zreteľom na prechod na zelené, digitálne a odolné hospodárstvo EÚ; úvahy o ponaučeníach z reakcie na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 (vrátane Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti); proticyklické fiškálne politiky a vytvorenie priestoru na krátkodobú stabilizáciu, ako aj spôsob, ako zjednodušiť fiškálne rámce a dosiahnuť väčšiu zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni a lepšie presadzovanie pravidiel. Jednou z tém sú aj potenciálne dlhodobé dôsledky invázie na Ukrajinu na odolnosť a bezpečnosť. Okrem toho prebiehajú medzi členmi eurozóny rokovania o konkrétnych aspektoch eurozóny. V nadchádzajúcich mesiacoch sa plánujú ďalšie rokovania s kľúčovými zainteresovanými stranami (napr. s Európskou fiškálnou

radou) a s akademickými pracovníkmi/odborníkmi. Záverečné rokovania sú v súčasnosti naplánované na júl, a to na ministerskej úrovni v Rade (ECOFIN), ako aj medzi členmi eurozóny v Euroskupine.

Na základe prebiehajúcej verejnej diskusie a rokovaní s členskými štátmi Komisia poskytne orientačné usmernenia k možným zmenám rámca správy hospodárskych záležitostí s cieľom dosiahnuť široký konsenzus o ďalšom postupe v dostatočnom predstihu do roku 2023. Súčasný stav diskusií podľa Komisie poukazuje na niekoľko kľúčových otázok, pri ktorých by ďalšia a konkrétnejšia práca mohla pripraviť pôdu pre vznikajúci konsenzus o budúcom fiškálnom rámci EÚ.

- **Kľúčom k úspechu fiškálneho rámca EÚ je zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby a podpora udržateľného rastu prostredníctvom investícií a reforiem.** Ústredným prvkom je zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti znížením vysokých mier verejného dlhu realistickým, postupným a udržateľným spôsobom. Fiškálny rámec EÚ by mal stimulovať úspešné strednodobé stratégie znižovania dlhu, pričom by sa mal zamerať na fiškálnu konsolidáciu, kvalitu a zloženie verejných financií a podporu rastu. Rámec by mal byť v súlade so súčasnými a s budúcimi výzvami vrátane náležitej úlohy pri pomoci udržať primeranú úroveň investícií. Aby sa zabezpečil udržateľný a inkluzívny rast, verejné investície sa budú musieť v nasledujúcich rokoch udržať na vysokej úrovni, pričom bude dôležité podporovať dobrú štruktúru a kvalitu verejných financií. Fiškálny rámec EÚ by mal zohrávať náležitú úlohu pri stimulovaní vnútroštátnych investícií a reforiem, pričom osobitnú pozornosť treba venovať zabezpečeniu súdržnosti medzi investičnými a reformnými politikami v členských štátoch a medzi vnútroštátnymi cieľmi a cieľmi EÚ.
- **Väčšia pozornosť venovaná strednodobému fiškálnemu dohľadu EÚ sa javí ako sľubná cesta.** Fiškálne výsledky členských štátov by sa mali naďalej monitorovať každý rok, pričom by sa mali zachovať pozitívne prvky multilaterálnej fiškálnej koordinácie. S výhradou jasných usmernení na úrovni EÚ by zároveň viac priestoru pre členské štáty na to, aby stanovili a vykonali svoj plán fiškálnych úprav v strednodobom horizonte a začlenili svoje investičné a reformné programy do svojej fiškálnej trajektórie, mohlo posilniť zodpovednosť, a tým aj súlad.
- **Malo by sa ďalej diskutovať o tom, aké poznatky možno vyvodit' z koncepcie, riadenia a fungovania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.** Dôraz by sa mal klásť na ponaučenia týkajúce sa zlepšenia zodpovednosti, vzájomnej dôvery, presadzovania pravidiel a vzájomného pôsobenia medzi hospodárskym a fiškálnym rozmerom, ako aj medzi rozmerom EÚ a vnútroštátnym rozmerom. Pozornosť si zasluhuje prístup v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti ku koordinácii politik, ktorý je založený na záväzkoch, ako aj na silnej zodpovednosti jednotlivých štátov za tvorbu politiky a jej výsledky a na usmerneniach *ex ante* pre členské štáty týkajúcich sa investičných a reformných priorít. Európsky semester by mal aj naďalej plniť úlohu referenčného rámca pre vykonávanie integrovaného dohľadu a koordináciu hospodárskych politik a politik zamestnanosti v EÚ.

- **Zásadnými cieľmi sú zjednodušenie, väčšia zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni a lepšie presadzovanie pravidiel.** Súčasný rámec sa opiera o nepozorovateľné premenné, ktoré sú citlivé na zmenu a ovplyvnené cyklickými podmienkami. Obsahuje aj komplexný súbor výkladových ustanovení vrátane rôznych doložiek flexibility, ktoré komplikujú uplatňovanie rámca a bránia transparentnosti. To si vyžaduje jednoduchšie fiškálne pravidlá využívajúce jedno operačné pravidlo na úrovni EÚ s pozorovateľnými ukazovateľmi, ako je súhrn čistých výdavkov, na posudzovanie súladu. Je tiež vhodné zvážiť, či by jasné zameranie na „závažné chyby v príslušnej politike“ stanovené v zmluve mohlo prispieť k účinnejšiemu vykonávaniu rámca. Tieto ciele sú vzájomne prepojené. Jednoduchší rámec by predovšetkým zlepšil čitateľnosť rozpočtového dohľadu EÚ, čím by sa prispelo k jasnejšej komunikácii, väčšej zodpovednosti, lepšiemu dodržiavaniu predpisov a dôslednejšiemu presadzovaniu pravidiel. Okrem toho, ak by sa členským štátom poskytol väčší priestor na navrhovanie fiškálnych trajektórií, mala by sa nájsť rovnováha v podobe prísnejšieho presadzovania rámca zo strany Komisie a Rady v prípade jeho nedodržiavania.

5. Ďalšie kroky

V tomto oznámení sa stanovujú predbežné usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023, ktoré sa budú aktualizovať podľa potreby a najneskôr v rámci jarného balíka európskeho semestra v máji 2022. Nadchádzajúce usmernenia budú naďalej odrážať globálnu hospodársku situáciu a osobitnú situáciu každého členského štátu, pričom sa v nich zohľadní diskusia o rámci správy hospodárskych záležitostí. Vývoj hospodárskeho výhľadu sa bude pozorne sledovať a náležite sa zohľadní. Členské štáty sa vyzývajú, aby vo svojich programoch stability a konvergenčných programoch zohľadnili uvedené usmernenia.

Dodatok

Zoznam dodatočných tabuliek, ktoré sa majú poskytnúť v programoch stability a konvergenčných programoch členských štátov. Povinné údaje sú vyznačené tučným písmom.

Tabuľka vplyvu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na projekcie programu – ÚVERY

Peňažný tok z úverov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti predpokladaný v programe (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Vyplácanie úverov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zo strany EÚ							
Spĺšťanie úverov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v prospech EÚ							
Výdavky financované z úverov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Odmeny zamestnancov D.1							
Medzispotreba P.2							
Sociálne platby D.62 + D.632							
Úrokové výdavky D.41							
Platené subvencie D.3							
Bežné transfery D.7							
CELKOVÉ BEŽNÉ VÝDAVKY							
Tvorba hrubého fixného kapitálu P.51g							
Kapitálové transfery D.9							
CELKOVÉ KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY							
Ostatné náklady financované z úverov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (% HDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zníženie daňových príjmov							
Ostatné náklady s vplyvom na príjmy							
Finančné transakcie							

Tabuľka vplyvu Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na projekcie programu – GRANTY

Príjmy z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zahrnuté v prognózach príjmov							
Vyplácanie grantov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zo strany EÚ v hotovosti							
Výdavky financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Odmeny zamestnancov D.1							
Medzispotreba P.2							
Sociálne platby D.62 + D.632							
Úrokové výdavky D.41							
Platené subvencie D.3							
Bežné transfery D.7							
CELKOVÉ BEŽNÉ VÝDAVKY							
Tvorba hrubého fixného kapitálu P.51g							
Kapitálové transfery D.9							
CELKOVÉ KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY							
Ostatné náklady financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (% HDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zníženie daňových príjmov							
Ostatné náklady s vplyvom na príjmy							
Finančné transakcie							

Tabuľka zásob prijatých/ohlásených záruk v súlade s programom

	Opatrenia	Dátum prijatia	Maximálna výška podmienených záväzkov (% HDP)	Odhadované čerpanie (% HDP)
V reakcii na COVID-19				
	Medzisúčet			
Ostatné				
	Medzisúčet			
	Spolu			

Poznámka: Táto tabuľka nahrádza tabuľku 7 v Kódexe správania v rámci Paktu stability a rastu.