

ODPORÚČANIE RADY**z 18. júna 2021****ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Česka na rok 2021**

(2021/C 304/03)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácií⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

- (1) Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Všeobecná úniková doložka stanovená v článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 a v článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97⁽²⁾ uľahčuje koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu. Komisia v uvedenom oznámení vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 boli splnené podmienky na aktiváciu všeobecnej únikovej doložky. Ministri financií členských štátov 23. marca 2020 vyjadrili súhlas s posúdením Komisie. Všeobecná úniková doložka poskytla členským štátom rozpočtovú flexibilitu na riešenie krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Uľahčila koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu. Jej aktivácia umožňuje dočasný odklon od postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa každého členského štátu za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Komisia 17. septembra 2020 vo svojom oznámení o ročnej stratégii udržateľného rastu na rok 2021 oznámila, že všeobecná úniková doložka zostane aktívna aj v roku 2021.
- (2) Rada 20. júla 2020 prijala odporúčanie⁽³⁾ (ďalej len „odporúčanie Rady z 20. júla 2020“). Rada odporučila Česku, aby v súlade so všeobecnou únikovou doložkou prijalo všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie ochorenia COVID-19, posilnenie hospodárstva a podporu následnej obnovy. Zároveň Česku odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožňujú – uskutočňovalo fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní investícií.
- (3) Nástrojom NextGenerationEU vrátane Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (RRF) sa zabezpečí udržateľná, inkluzívna a spravodlivá obnova. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241⁽⁴⁾, ktorým sa zriadil Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, nadobudlo účinnosť 19. februára 2021. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude poskytovať finančnú podporu na vykonávanie reforiem a investícií, pričom so sebou prinesie fiškálny impulz financovaný Úniou. Príspeje k obnove hospodárstva a vykonávaniu udržateľných reforiem a investícií podporujúcich rast, najmä na podporu zelenej a digitálnej transformácie, a posilní odolnosť hospodárstiev členských štátov a ich potenciálny rast. Pomôže tiež k návratu verejných financií k priaznivejším pozíciám v krátkodobom horizonte a prispeje k posilneniu udržateľných verejných financií, ako aj k rastu a vytváraniu pracovných miest v strednodobom a dlhodobom horizonte.

(1) Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

(2) Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

(3) Odporúčanie Rady z 20. júla 2020, ktoré sa týka národného programu reforiem Česka na rok 2020 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Česka na rok 2020 (Ú. v. EÚ C 282, 26.8.2020, s. 15).

(4) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (4) Komisia 3. marca 2021 prijala oznámenie, v ktorom poskytla ďalšie usmernenia v príslušnej oblasti politiky na uľahčenie koordinácie fiškálnych politík a prípravy programov stability a konvergenčných programov členských štátov. Celkové zámery fiškálnej politiky by vzhľadom na štátne rozpočty a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti mali v rokoch 2021 a 2022 zostať podporné. Vzhľadom na očakávanie, že hospodárska činnosť sa bude v druhej polovici roku 2021 postupne normalizovať, by sa zároveň mali fiškálne politiky členských štátov v roku 2022 viac diferencovať. Fiškálne politiky členských štátov by mali zohľadňovať stav obnovy, fiškálnu udržateľnosť a potrebu znižovať hospodárske, sociálne a územné rozdiely. Keďže v Únii treba podporovať udržateľnú obnovu, členské štáty, ktoré z hľadiska udržateľnosti čelia menšiemu riziku, by mali svoje rozpočty v roku 2022 orientovať na zachovanie podpornej fiškálnej politiky a zohľadniť v nich vplyv Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Členské štáty s vysokou úrovňou zadlženia by mali uskutočňovať obozretné fiškálne politiky a zároveň zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov a využívať granty v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na financovanie dodatočných kvalitných investičných projektov a štrukturálnych reforiem. V období po roku 2022 by fiškálne politiky mali naďalej zohľadňovať silu obnovy, stupeň hospodárskej neistoty a aspekty fiškálnej udržateľnosti. Preorientovanie fiškálnych politík na dosahovanie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií, a to aj postupným ukončením podporných opatrení vo vhodnom čase, prispeje k zabezpečeniu fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte.
- (5) Vo svojom oznámení z 3. marca 2021 Komisia uviedla, že rozhodnutie o deaktivácii alebo pokračovaní v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky by sa malo prijať ako celkové posúdenie stavu hospodárstva, pričom kľúčovým kvantitatívnym kritériom by mala byť úroveň hospodárskej činnosti v Únii alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (z konca roku 2019). Na základe prognózy Komisie z jari 2021 Komisia 2. júna 2021 usúdila, že podmienky na pokračovanie v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky v roku 2022 a jej deaktiváciu v roku 2023 boli splnené. Situácia jednotlivých krajín sa bude naďalej zohľadňovať aj po deaktivácii všeobecnej únikovej doložky.
- (6) Česko predložilo 30. apríla 2021 svoj konvergenčný program na rok 2021 v súlade s článkom 8 nariadenia (ES) č. 1466/97.
- (7) Na základe údajov overených Eurostatom bol v roku 2020 deficit verejných financií Česka na úrovni 6,2 % hrubého domáceho produktu (HDP), zatiaľ čo verejný dlh sa zvýšil na 38,1 % HDP. Ročná zmena primárneho rozpočtového salda dosiahla -6,4 % HDP, a to vrátane diskrečných rozpočtových opatrení vo výške 4,6 % na podporu hospodárstva a vrátane fungovania automatických stabilizátorov. Česko takisto poskytlo spoločnostiam a domácnostiam podporu likvidity (ako napríklad záruky a odklady platenia daní, čo nemá priamy a okamžitý vplyv na rozpočet) v odhadovanom objeme 6,2 % HDP; skutočné využitie verejných záruk v roku 2020 odhaduje Komisia približne na úrovni rovnajúcej sa 1,5 % HDP.
- (8) Komisia 2. júna 2021 vydala správu podľa článku 126 ods. 3 zmluvy. Táto správa sa zaoberá rozpočtovou situáciou Česka, keďže jeho deficit verejných financií v roku 2020 presiahol referenčnú hodnotu 3 % HDP stanovenú v zmluve. V správe sa konštatovalo, že kritérium deficitu nebolo dodržané.
- (9) Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy, je v roku 2021 realistický a v roku 2022 opatrný. Prognóza Komisie je mierne optimistickejšia, pokiaľ ide o rast reálneho HDP v roku 2021 (3,4 % v porovnaní s 3,1 % v konvergenčnom programe na rok 2021), a ešte optimistickejšia v roku 2022 (4,4 % v porovnaní s 3,7 % v konvergenčnom programe na rok 2021), keďže Komisia očakáva väčší nárast súkromnej spotreby v roku 2021 a vyššiu tvorbu hrubého fixného kapitálu v roku 2022.
- (10) Vláda vo svojom konvergenčnom programe na rok 2021 plánuje zvýšenie deficitu verejných financií zo 6,2 % HDP v roku 2020 na 8,8 % HDP v roku 2021, pričom miera zadlženosti by sa mala v roku 2021 zvýšiť na 44,8 % HDP. Zmena primárneho rozpočtového salda v porovnaní s úrovňou pred krízou (2019) má podľa konvergenčného programu na rok 2021 dosiahnuť -9,0 % HDP, pod čo sa podpísali diskrečné rozpočtové opatrenia vo výške 6,5 % HDP na podporu hospodárstva a fungovanie automatických stabilizátorov. Tieto projekcie sú v súlade s prognózou Komisie z jari 2021.
- (11) Česko prijalo v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19 a súvisiaci hospodársky pokles rozpočtové opatrenia na posilnenie kapacity svojho systému zdravotnej starostlivosti, zamedzenie šírenia pandémie ochorenia COVID-19 a poskytnutie pomoci tým osobám a odvetviam, ktoré boli obzvlášť zasiahnuté. Táto rázna reakcia v príslušnej oblasti politiky zmiernila pokles HDP, čo zase pribrzdilo nárast deficitu verejných financií a verejného dlhu. Fiškálne opatrenia by mali maximalizovať podporu obnovy bez toho, aby obmedzovali budúce fiškálne trajektórie. Opatrenia by preto nemali trvalo zaťažiť verejné financie. Ak členské štáty zavedú trvalé opatrenia, mali by ich riadne

financovať, aby bola v strednodobom horizonte zabezpečená rozpočtová neutralita. Opatrenia, ktoré Česko prijalo v rokoch 2020 a 2021, sú v súlade s odporúčaním Rady z 20. júla 2020. Zdá sa, že niektoré diskrečné opatrenia, ktoré vláda prijala v období 2020 až 2021, nie sú dočasné ani vyvážené kompenzačnými opatreniami. V roku 2023, mimo časového rámca prognózy Komisie z jari 2021, sa kumulatívny zostávajúci vplyv uvedených opatrení, ktoré nie sú dočasné, predbežne odhaduje na približne 2 % HDP, čo zahŕňa predovšetkým zníženia príjmov z dane z príjmov fyzických osôb s vplyvom na úrovni 1,9 % HDP.

- (12) V konvergenčnom programe na rok 2021 sa predpokladajú investície a reformy financované z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti vo výške 0,3 % HDP v roku 2021, 0,7 % HDP v roku 2022 a 0,7 % HDP v roku 2023. V rámci prognózy Komisie z jari 2021 sú tieto granty zahrnuté do rozpočtových projekcií.
- (13) Stanovené ukazovatele fiškálnej úpravy uvedené v nariadení (ES) č. 1466/97 treba zvážiť v kontexte súčasných okolností. Po prvé, s odhadmi produkčnej medzery sa spája značná neistota. Po druhé, je potrebné, aby fiškálna politika bola pripravená rýchlo sa prispôsobiť vývoju pandémie ochorenia COVID-19 a aby sa po zmiernení zdravotných rizík presunula od núdzovej pomoci k cielenejším opatreniam. Po tretie, súčasný kontext sa vyznačuje významnou reakciou v príslušnej oblasti politiky s cieľom podporiť hospodársku činnosť. Vzhľadom na značné transfery z rozpočtu Únie (napríklad z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti) nezachytávajú stanovené ukazovatele celý impulz, ktorý hospodárstvu poskytujú fiškálne politiky. Štrukturálne saldo sa preto za súčasných okolností nejaví ako primeraný ukazovateľ. Takisto treba prispôsobiť referenčnú hodnotu pre výdavky⁽⁵⁾ a doplniť ju o dodatočné informácie, aby bolo možné v plnej miere posúdiť orientáciu fiškálnej politiky.
- (14) Podobne ako pri posudzovaní návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 boli z výdavkového agregátu vylúčené dočasné núdzové opatrenia. Tieto dočasné núdzové opatrenia súvisiace s krízou slúžia na podporu systémov zdravotnej starostlivosti a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku obmedzení pohybu a narušení dodávateľského reťazca; ich zrušenie zo strany verejných orgánov je podmienené návratom situácie v oblasti verejného zdravia a hospodárskej situácie do normálneho stavu. Na posúdenie celkových zámerov fiškálnej politiky v súčasnej situácii by sa do príslušného výdavkového agregátu mali zahrnúť značné transfery z rozpočtu Únie (napríklad z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti). Celkové zámery fiškálnej politiky sa preto následne merajú na základe zmeny primárnych výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení a bez dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou) vrátane výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie. Nad rámec celkových zámerov fiškálnej politiky sa analýza zameriava aj na posúdenie toho, či je vnútroštátna fiškálna politika obozretná a či jej zloženie prispieva k udržateľnej obnove v súlade so zelenou a digitálnou transformáciou. Preto sa osobitná pozornosť venuje vývoju primárnych bežných výdavkov a investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov.
- (15) V konvergenčnom programe na rok 2021 sa predpokladá, že deficit verejných financií Česka v roku 2022 klesne na 5,9 % HDP, a to najmä v dôsledku ukončenia dočasných podporných opatrení prijatých v rokoch 2020 a 2021 a v dôsledku obnovy hospodárstva. Predpokladá sa, že sa miera zadlženosti verejnej správy v roku 2022 zvýši na úroveň 48,2 % HDP. Tieto projekcie sú v súlade s prognózou Komisie z jari 2021. Na základe prognózy Komisie z jari 2021 a osobitnej metodiky, ktorá zohľadňuje uvedené výzvy, sa celkové zámery fiškálnej politiky odhadujú na -0,2 % HDP⁽⁶⁾ – a to vrátane vplyvu investícií financovaných zo štátneho rozpočtu aj z rozpočtu Únie, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, na celkový dopyt v roku 2022. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie sa má znížiť o 0,5 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,3 percentuálneho bodu HDP⁽⁷⁾. Predpokladá sa, že primárne bežné výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov (bez diskrečných príjmových opatrení) budú predstavovať neutrálny príspevok.
- (16) Zdá sa, že mimoriadne dôležitá je kvalita rozpočtových opatrení členských štátov. Fiškálne štrukturálne reformy zamerané na zlepšenie zloženia štátnych rozpočtov môžu podporiť potenciálny rast, vytvoriť veľmi potrebný fiškálny priestor a pomôcť zabezpečiť fiškálnu udržateľnosť v dlhodobejšom horizonte, a to aj vzhľadom na zmenu

⁽⁵⁾ Najmä vzhľadom na to, že investície, ktoré sa používajú pri referenčnej hodnote pre výdavky, sú rozložené na štvorročné obdobie, nie je možné riadne posúdiť fiškálnu podporu na obnovu, ktorú poskytujú investície financované z vnútroštátnych zdrojov.

⁽⁶⁾ Záporné znamienko ukazovateľa znamená, že rast primárnych výdavkov prevyšuje strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na expanzívnu fiškálnu politiku.

⁽⁷⁾ Ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov majú predstavovať neutrálny príspevok.

klímy a zdravotné výzvy. Na strane príjmov zvýšila kríza spôsobená pandémiou ochorenia COVID-19 význam reforiem zameraných na efektívnejšie a spravodlivejšie systémy verejných príjmov. Na strane výdavkov ešte viac podčiarkla zásadný význam toho, aby sa zvýšila úroveň a kvalita udržateľných investícií podporujúcich rast, a to spôsobom, ktorý je konzistentný s plnením cieľov zvýšenia rastového potenciálu, hospodárskej a sociálnej odolnosti a dvojakej – zelenej a digitálnej – transformácie. Národné plány obnovy a odolnosti umožnia zlepšiť zloženie štátnych rozpočtov.

- (17) Podľa strednodobých rozpočtových plánov konvergenčného programu na rok 2021 sa predpokladá, že deficit verejných financií sa zníži z 5,4 % HDP v roku 2023 na 5,2 % HDP v roku 2024. Návrat deficitu verejných financií pod úroveň 3 % HDP v horizonte programu sa neplánuje. Na základe konvergenčného programu na rok 2021 sa celkové zámery fiškálnej politiky – vrátane vplyvu investícií financovaných zo štátneho rozpočtu aj z rozpočtu Únie, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, na celkový dopyt – v rokoch 2023 a 2024 odhadujú v priemere na + 1,2 % HDP. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie sa má znížiť o 0,3 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP⁽⁸⁾. Predpokladá sa, že primárne bežné výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov (bez diskrečných príjmových opatrení) budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,8 percentuálneho bodu HDP. Desaťročný priemerný nominálny potenciálny rast sa v súčasnosti odhaduje na 4,25 %⁽⁹⁾. Tento odhad však nepočíta s vplyvom reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti, a mohli by preto posilniť potenciálny rast Česka.
- (18) Na základe konvergenčného programu na rok 2021 sa očakáva, že miera zadlženosti verejnej správy sa zvýši z 51,5 % HDP v roku 2023 na 54,6 % HDP v roku 2024. Možno konštatovať, že Česko čelí v strednodobom horizonte stredným rizikám v oblasti fiškálnej udržateľnosti, ako vyplynulo z najnovšej analýzy udržateľnosti dlhovej služby.
- (19) Vzhľadom na súčasný stále mimoriadne vysoký stupeň neistoty by usmernenie v oblasti fiškálnej politiky malo zostať prevažne kvalitatívne. Presnejšie kvantifikované usmernenie na ďalšie roky by sa malo poskytnúť v roku 2022, ak sa dovedty stupeň neistoty uspokojivo zníži.
- (20) Rada posúdila konvergenčný program na rok 2021 a následné opatrenia prijaté Českom v nadväznosti na odporúčanie Rady z 20. júla 2020.

TÝMTO ODPORÚČA ČESKU:

1. V roku 2022 zachovať podporné zámery fiškálnej politiky vrátane impulzu poskytnutého Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov.
2. Keď to hospodárske podmienky umožnia, uskutočňovať fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte. Zároveň zvýšiť investície s cieľom posilniť rastový potenciál.
3. V záujme zabezpečenia udržateľnej a inkluzívnej obnovy venovať osobitnú pozornosť zloženiu verejných financií na strane príjmov aj na strane výdavkov rozpočtu, ako aj kvalite rozpočtových opatrení. Uprednostňovať udržateľné investície podporujúce rast, najmä investície zamerané na podporu zelenej a digitálnej transformácie. Uprednostňovať fiškálne štrukturálne reformy, ktoré pomôžu zabezpečiť financovanie priorít verejnej politiky a prispievajú k dlhodobej udržateľnosti verejných financií, a to prípadne aj posilnením rozsahu pokrytia, primeranosti a udržateľnosti systémov zdravotnej starostlivosti a sociálnej ochrany pre všetkých.

V Luxemburgu 18. júna 2021

Za Radu

predseda

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov majú predstavovať neutrálny príspevok.

⁽⁹⁾ Na základe odhadov Komisie, ktoré vychádzajú zo spoločne dohodnutej metodiky.