



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 13. 1. 2015
COM(2015) 12 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEJ
CENTRÁLNEJ BANKE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU
VÝBORU, VÝBORU REGIÓNOV A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE**

**OPTIMÁLNE VYUŽÍVANIE FLEXIBILITY V RÁMCI EXISTUJÚCICH
PRAVIDIEL PAKTU STABILITY A RASTU**

Obsah

1. ÚVOD	3
2. OBJASNENIA TÝKAJÚCE SA INVESTÍCIÍ.....	5
3. OBJASNENIA TÝKAJÚCE SA ŠTRUKTURÁLNYCH REFORIEM.....	9
4. OBJASNENIA TÝKAJÚCE SA CYKlickÝCH PODMIENOK.....	15
5. ZÁVER.....	18
PRÍLOHA 1 – ŠTATISTICKÉ ZAZNAMENÁVANIE PRÍSPEVKOV v SÚVISLOSTI S EURÓPSKYM FONDOM PRE STRATEGICKÉ INVESTÍCIE	19
PRÍLOHA 2 – MATICA NA STANOVENIE ROČNEJ FIŠKÁLNEJ ÚPRAVY SMEROM K STREDNODOBÉMU ROZPOČTOVÉMU CIEĽU v RÁMCI PREVENTÍVNEJ ČASTI PAKTU	21

1. Úvod

Komisia vo svojom ročnom prieskume rastu na rok 2015 (RPR)¹ určila investície, štrukturálne reformy a fiškálnu zodpovednosť ako kľúčové prvky stratégie Európskej únie v oblasti hospodárskej politiky potrebné na vytváranie pracovných miest a podporu rastu. Na podporu tejto stratégie predložila aj nový Investičný plán pre Európu². Tento celkový hospodársky prístup aj konkrétne prvky investičného plánu schválila Európska rada na svojom zasadnutí 18. a 19. decembra 2014.

Komisia takisto oznámila, že v záujme posilnenia prepojenia medzi investíciami, štrukturálnymi reformami a fiškálnou zodpovednosťou poskytne ďalšie usmernenia, ako optimálne využiť flexibilitu, ktorá je súčasťou existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu (ďalej len „pakt“)³, bez toho, aby ich menila. Tieto usmernenia sú snahou splniť záväzok vyplývajúci z politických usmernení pre novú Komisiu⁴, ako aj z predchádzajúcich diskusií v Európskej rade⁵ a Európskom parlamente⁶.

Toto výkladové oznámenie⁷ ponúka tieto ďalšie usmernenia bez toho, aby sa zmenili alebo nahradili existujúce pravidlá. Pakt je základným kameňom správy hospodárskych záležitostí EÚ a má rozhodujúci význam z hľadiska riadneho fungovania hospodárskej a menovej únie. Jeho cieľom je presadzovať zdravú rozpočtovú politiku a zabezpečiť udržateľnosť verejných financií v členských štátoch. Od jeho vzniku v roku 1997 ho zákonodarcovia EÚ podrobili v rokoch 2005 a 2011 – 2013 reformám a jeho uplatňovanie sa obohatilo o nadobudnuté skúsenosti. V uplynulých rokoch pôsobil ako súčasť širšieho a posilneného ročného cyklu koordinácie hospodárskych politík, známeho ako európsky semester.

Dôveryhodnosť dohodnutých pravidiel zohráva kľúčovú úlohu z hľadiska udržateľnosti verejných financií a finančnej stability eurozóny a EÚ ako celku. Finančná kríza a kríza štátneho dlhu v uplynulých rokoch poukázala na vzájomnú prepojenosť európskych ekonomík a potrebu silnej ekonomickej a fiškálnej koordinácie v EÚ. Existencia a dodržiavanie

¹ COM(2014) 902 z 28. novembra 2014.

² COM(2014) 903 z 26. novembra 2014.

³ Pakt je zakotvený v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a tvorí ho nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 (preventívna časť paktu na základe článku 121 ZFEÚ) a nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 (nápravná časť paktu na základe článku 126 ZFEÚ), ako aj ich následné zmeny a súvisiace právne predpisy. Prístup k dokumentom: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sfp/index_en.htm.

⁴ „Pokiaľ ide o využívanie rozpočtov jednotlivých štátov na účely rastu a investícií, musíme – tak, ako 27. júna 2014 znovu potvrdila Európska rada, – rešpektovať Pakt stability a rastu a zároveň čo najlepšie využívať flexibilitu zahrnutú do existujúcich pravidiel paktu, ktorý v rokoch 2005 a 2011 prešiel reformou. Súvisiace konkrétne usmernenia plánujem vydať ako súčasť môjho ambiciózneho balíka opatrení v oblasti zamestnanosti, rastu a investícií.“ Jean-Claude Juncker, Nový začiatok pre Európu: moja agenda pre zamestnanosť, rast, spravodlivosť a demokratickú zmenu, Politické usmernenia pre budúcu Európsku komisiu, 15. júla 2014. Dostupné na: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_sk.pdf.

⁵ „Dodržiavame Pakt stability a rastu. Všetky naše ekonomiky musia pokračovať vo vykonávaní štrukturálnych reforiem. Je jasné, že naša spoločná sila závisí od úspechu každej jednej krajiny. Únia preto potrebuje odvážne kroky na posilnenie rastu, zvýšenie investícií, vytváranie väčšieho počtu a kvalitnejších pracovných miest a podporu reforiem na zvýšenie konkurencieschopnosti. Vyžaduje si to tiež čo najlepšie využívanie flexibility, ktorá je zakotvená v existujúcich pravidlách Paktu stability a rastu.“ Závery Európskej rady z 27. júna 2014. Dostupné na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/sk/pdf>.

⁶ Pozri najmä uznesenie Európskeho parlamentu o „európskom semestri pre koordináciu hospodárskych politík: plnenie priorít na rok 2014“ (A8-0019/2014) z 22. októbra 2014.

⁷ Ďalším príkladom výkladového oznámenia je výkladové oznámenie Komisie o niektorých aspektoch ustanovení smernice o televízii bez hraníc týkajúcej sa televíznej reklamy. Ú. v. EÚ C 102, 28.4.2004, s. 2.

pravidiel mali pri obnovení dôvery zásadný význam. Napriek tomu, že viaceré krajiny EÚ čelili len pred pár rokmi rastúcemu deficitu a dlhu, EÚ sa podarilo dosiahnuť značný pokrok pri celkovom zlepšovaní zdravia verejných financií.

Ťažiskom uplatňovania paktu musí byť zásada rovnakého zaobchádzania so všetkými členskými štátmi. Pakt je systémom založeným na pravidlách, ktoré vytvárajú rámec spoločne využívaný a uplatňovaný všetkými členskými štátmi. V tomto rámci Komisia predkladá návrhy a Rada rozhoduje. Rovnaké zaobchádzanie však neznamená univerzálny prístup a musí sa kombinovať s hospodárskym posúdením, ktoré si vyžaduje každá situácia. Je zámerom, že sa v pakte počíta s flexibilitou spôsobu, akým by sa mali uplatňovať jeho pravidlá – a to z hľadiska času, ako aj v prípade jednotlivých krajín. Zámerom je aj to, že Komisia a Rada majú v rámci dohodnutých pravidiel určitý priestor na voľné uváženie pri posudzovaní zdravia verejných financií vzhľadom na okolnosti v jednotlivých krajinách, aby mohli na základe najnovšieho vývoja a informácií odporučiť najlepší postup.

Flexibilita sa líši v závislosti od toho, či sa na daný členský štát vzťahuje preventívna alebo nápravná časť paktu. Cieľom preventívnej časti paktu je zaručiť zdravú rozpočtovú pozíciu vo všetkých členských štátoch: jej základom je, aby každý členský štát dosiahol svoju strednodobú zdravú rozpočtovú pozíciu (tzv. strednodobý rozpočtový cieľ), ktorá sa stanovuje podľa spoločne dohodnutých zásad⁸. Tento strednodobý rozpočtový cieľ sa stanovuje v štrukturálnom vyjadrení, čo znamená, že sa upravuje s cieľom zohľadniť hospodársky cyklus a opravuje s cieľom vylúčiť vplyv jednorazových opatrení a je špecifický pre každú krajinu. Základnou myšlienkou je, že členské štáty by mali dosiahnuť a zachovať rozpočtovú pozíciu, ktorá automatickým stabilizátorom umožní naplno zohrávať ich úlohu pri zmierňovaní prípadných ekonomických otrasov. Vďaka tomu by sa s prihliadnutím na demografický profil každej krajiny a rozpočtové náklady na starnutie obyvateľstva mala znížiť aj úroveň dlhu na obozretnú úroveň. Nápravná časť paktu rieši situácie, v ktorých deficit a/alebo dlh verejných financií prekračujú referenčné hodnoty stanovené v zmluve: v týchto prípadoch sa potom na členské štáty vzťahuje postup pri nadmernom deficite, ktorý so sebou prináša prísnejšie podmienky a monitorovanie⁹.

Usmernenia uvedené v tomto oznámení sa zameriavajú na priestor na interpretáciu, ktorý má Komisia k dispozícii v súlade s pravidlami paktu bez toho, aby sa zmenili platné právne predpisy. V usmerneniach sa objasňuje, ako pri uplatňovaní pravidiel možno čo najlepšie zohľadniť tri konkrétne rozmery politiky, ktoré sa týkajú: i) investícií, najmä pokiaľ ide o zriadenie nového Európskeho fondu pre strategické investície v rámci Investičného plánu pre Európu; ii) štrukturálnych reforiem a iii) cyklických podmienok.

Toto výkladové oznámenie prispieva k rozvíjaniu zámerov fiškálnej politiky v eurozóne zameraných na väčšiu podporu rastu¹⁰. Je tiež súčasťou úsilia Komisie o posilnenie účinnosti a chápania pravidiel, ktoré sú niekedy nevyhnutne komplexné a za ktorých uplatňovanie je

⁸ Strednodobý rozpočtový cieľ sa vypočítava v závislosti od potenciálneho rastu, dlhu verejnej správy a nákladov na starnutie obyvateľstva,

⁹ V súčasnosti sa nápravná časť paktu (postup pri nadmernom deficite) vzťahuje na 11 členských štátov, pričom v roku 2011 ich bolo 24.

¹⁰ Prezident ECB Mario Draghi vo svojom prejave v Jackson Hole 22. augusta 2014 v tejto súvislosti uviedol: „Diskusia o celkových zámeroch fiškálnej politiky v eurozóne môže byť prínosná. Na rozdiel od iných významných vyspelých ekonomík základom našich zámerov fiškálnej politiky nie je jeden rozpočet, o ktorom hlasuje jeden parlament, ale súhrn 18 [od 1. januára 2015: 19] štátnych rozpočtov spolu s rozpočtom EÚ. Silnejšia koordinácia medzi zámermi fiškálnej politiky rôznych členských štátov by nám v zásade mala umožniť zabezpečiť celkové zábery fiškálnej politiky v eurozóne, ktoré budú viac podporovať rast.“

Komisia zodpovedná. Transparentnosť a predvídateľnosť pravidiel sú kľúčové preto, aby zodpovednosť za ich vykonávanie prevzali všetci aktéri.

2. Objasnenia týkajúce sa investícií

2.1. Nový Európsky fond pre strategické investície

Ťažiskom Investičného plánu pre Európu, ktorý navrhla Komisia, je zriadiť nový Európsky fond pre strategické investície (EFSI) v partnerstve medzi Komisiou a Európskou investičnou bankou (EIB). Po schválení Európskou radou na jej zasadnutí 18. a 19. decembra 2014 Komisia predložila návrh nariadenia o EFSI¹¹.

Fond bude ponúkať novú kapacitu znášať riziko, ktorá EIB umožní investovať do vlastného kapitálu, podriadeného dlhu či rizikovejších tranží dlhu v prvom rade a zvyšovať kreditnú kvalitu projektov spĺňajúcich kritériá výberu. Počiatočný príspevok na účely tejto kapacity znášať riziko sa poskytne z rozpočtu EÚ (vo forme nového záručného fondu) a z vlastných zdrojov EIB. Využívanie tejto záruky EÚ a finančných prostriedkov EIB nebude mať žiadny vplyv na úroveň deficitu ani na úroveň dlhu členských štátov.

Kapacita EFSI sa môže ešte zvýšiť prostredníctvom dodatočných finančných príspevkov členských štátov. Komisia vo svojom Investičnom pláne pre Európu oznámila, že „v kontexte posúdenia verejných financií v rámci paktu má v úmysle zaujať k (takýmto) kapitálovým príspevkom do fondu priaznivé stanovisko“. Európska rada tento úmysel vzala na vedomie na zasadnutí 18. a 19. decembra 2014¹².

Okrem príspevkov do EFSI budú mať členské štáty možnosť spolufinancovať jednotlivé projekty, ktoré budú spolufinancované aj z tohto fondu. V tomto oddiele sa uvádzajú usmernenia, v ktorých sa objasňuje spôsob, akým sa tieto rôzne príspevky budú posudzovať v rámci paktu.

2.1.1. Finančné príspevky členských štátov do EFSI

V tejto súvislosti treba rozlišovať dva aspekty: i) či sa tieto príspevky zaznamenávajú štatisticky ako deficit a/alebo dlh v súlade so zavedenými definíciami v rámci Európskeho systému účtov (ESA) a ii) spôsob, akým bude Komisia zohľadňovať takéto príspevky pri posudzovaní súladu s paktom.

Štatistické zaznamenávanie

Štatistické zaznamenávanie bude závisieť od konkrétnej povahy príspevkov a ich kategorizácie Európskym štatistickým úradom (Eurostatom) pri plnom rešpektovaní jeho nezávislosti. Podrobnejšie informácie založené na konkrétnych príkladoch sa uvádzajú v prílohe 1.

¹¹ COM(2015) 10 z 13. januára 2015.

¹² „Európska rada berie na vedomie priaznivý postoj, ktorý Komisia zamýšľa zaujať k takýmto kapitálovým príspevkom v kontexte posudzovania verejných financií v rámci Paktu stability a rastu, a to nutne v súlade s flexibilitou, ktorá je zakotvená v jeho platných pravidlách.“ Závery Európskej rady z 18. a 19. Decembra 2014: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/sk/pdf>.

Právny rámec

V pakte sa uvádza, že Rada pri posudzovaní potrebných fiškálnych úprav v rámci preventívnej a nápravnej časti paktu stanovuje ciele v štrukturálnom vyjadrení.

Preventívna časť

V článku 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 sa stanovuje: „Na základe posúdenia Komisie a Hospodárskeho a finančného výboru Rada [...] posúdi, či [...] sú opatrenia [prijímané alebo navrhované členskými štátmi] [...] dostatočné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v priebehu hospodárskeho cyklu. Rada a Komisia pri posudzovaní postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu preskúmajú, či dotknutý členský štát dosahuje primerané ročné zlepšenie cyklicky upraveného salda rozpočtu bez jednorazových a iných dočasných opatrení, ktoré je potrebné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa s referenčnou hodnotou 0,5 % HDP [...].“

Nápravná časť

V článku 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje: „Ak sa Komisia [...] domnieva, že nadmerný deficit existuje, predloží [...] stanovisko a návrh Rade a informuje Európsky parlament.

Rada rozhodne o existencii nadmerného schodku [...]. Ak Rada rozhodne o existencii nadmerného schodku, súčasne pre dotknutý členský štát vydá odporúčania [...].

V odporúčaní Rady prijatom [...] sa stanoví maximálna lehota šiestich mesiacov, počas ktorej má dotknutý členský štát prijať účinné opatrenia [...]. V odporúčaní Rady sa stanoví aj lehota na nápravu nadmerného deficitu, ktorá sa má dosiahnuť v nasledujúcom roku po zistení deficitu, pokiaľ nenastanú osobitné okolnosti. Rada vo svojom odporúčaní požiada členský štát, aby dosiahol ročné rozpočtové ciele, ktoré sú na základe prognózy, o ktorú sa opiera odporúčanie, v súlade s minimálnym ročným zlepšením jeho cyklicky upraveného salda bez jednorazových a dočasných opatrení dosahujúcim najmenej referenčnú hodnotu 0,5 % HDP, aby sa zaistila náprava nadmerného deficitu v lehote stanovenej v odporúčaní. [...].“

Bez toho, aby bolo dotknuté štatistické zaznamenávanie príspevkov do EFSI Eurostatom, môže Komisia už teraz poskytnúť usmernenia, akým spôsobom sa existujúce pravidlá paktu budú uplatňovať v týchto prípadoch.

Rada pri posudzovaní potrebných fiškálnych úprav v rámci preventívnej a nápravnej časti paktu stanovuje ciele v štrukturálnom vyjadrení. V takýchto cieľoch sa nezohľadňujú mimoriadne jednorazové opatrenia, ktoré nemajú žiadny vplyv na základnú fiškálnu pozíciu. Typickým príkladom sú počiatočné peňažné príspevky do fondu¹³.

Komisia bude zohľadňovať najmä tieto aspekty:

- V rámci preventívnej časti paktu nebude ovplyvnené dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa ani postup požadovaných fiškálnych úprav smerom k tomuto cieľu, keďže obidva sú stanovené v štrukturálnom vyjadrení. Štruktúrne saldo už vo svojej podstate nie je ovplyvnené jednorazovými výdavkami, akými sú napríklad príspevky do fondu.

¹³ Rovnakým spôsobom sa bude zaobchádzať aj so zárukami, pokiaľ budú mať vplyv na deficit a/alebo dlh.

- V rámci nápravnej časti paktu (postup pri nadmernom deficite) nebude ovplyvnené úsilie o dosiahnutie fiškálnych úprav v zmysle odporúčania Rady, keďže aj toto úsilie sa hodnotí v štrukturálnom vyjadrení. Členský štát by sa preto v prípade, že zaplatí príspevok do EFSI, nemal považovať za štát, ktorý nedodríava jemu určené odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite.
- V prípade nedodržania referenčnej hodnoty deficitu bude Komisia pri príprave správy podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ považovať príspevok do EFSI za „závažný faktor“ v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97. To znamená, že postup pri nadmernom deficite sa nezačne, ak k tomuto nedodržaniu došlo v dôsledku príspevku a ak je prekročenie referenčnej hodnoty malé a očakáva sa, že bude dočasné.
- V prípade nedodržania referenčnej hodnoty dlhu bude Komisia pri príprave správy podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ považovať príspevok do EFSI za „závažný faktor“ v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97. To znamená, že postup pri nadmernom deficite sa nezačne, ak k nedodržaniu došlo v dôsledku príspevku.

2.1.2. Spolufinancovanie investičných projektov členskými štátmi, ktoré budú spolufinancované aj z EFSI

EFSI bude prispievať na rôzne investičné projekty a bude slúžiť ako nástroj na zabezpečenie dodatočných súkromných a/alebo verejných investícií na tieto projekty. Spolufinancovanie jednotlivých projektov členskými štátmi (vrátane prípadných investičných platforiem) bude mať obvykle formu inovačných finančných nástrojov, akými sú napríklad úvery, dlhové nástroje alebo kapitálová účasť. Štatistické zaznamenávanie bude závisieť od konkrétneho nástroja (pozri prílohu 1).

Z hľadiska vykonávania paktu bude Komisia vnútroštátne spolufinancovanie investičných projektov, ktoré budú spolufinancované aj z EFSI, zohľadňovať pri uplatňovaní tzv. investičnej výnimky stanovenej v oddiele 2.2.

Zhrnutie týkajúce sa Európskeho fondu pre strategické investície

Vnútroštátne príspevky do EFSI Komisia pri stanovovaní fiškálnych úprav v rámci preventívnej alebo nápravnej časti paktu nebude zohľadňovať.

V prípade prekročenia referenčnej hodnoty deficitu Komisia postup pri nadmernom deficite nezačne, ak k prekročeniu došlo v dôsledku príspevku a ak je malé a očakáva sa, že bude dočasné. Príspevky do EFSI Komisia pri posudzovaní prekročenia referenčnej hodnoty dlhu nebude zohľadňovať.

2.2. Ostatné investície v rámci preventívnej časti paktu

Právny rámec

V článku 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 sa stanovuje, že „[...] Rada a Komisia zohľadnia uskutočňovanie hlavných štrukturálnych reforiem s priamym dlhodobým pozitívnym vplyvom na rozpočet aj prostredníctvom zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu [...]“. Podrobnejšie znenie tohto článku sa uvádza v rámci s názvom *Právny rámec* v oddiele 3.1.

V rámci preventívnej časti paktu môžu byť niektoré investície, ktoré sa považujú za ekvivalent zásadných štrukturálnych reforiem, za určitých podmienok dôvodom na dočasnú odchýlku od strednodobého rozpočtového cieľa dotknutého členského štátu alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu.

Komisia v minulosti vypracovala prvé usmernenie k tomu, akým spôsobom sa tieto ustanovenia uplatňujú na verejné investície, ktoré majú pozitívny, priamy a overiteľný dlhodobý rozpočtový vplyv na rast a udržateľnosť verejných financií¹⁴. V tomto oznámení sa toto usmernenie (bežne nazývané „investičná výnimka“) spresňuje a formalizuje, aby v súlade so znením a duchom paktu bolo možné lepšie zohľadniť situáciu jednotlivých krajín. Členský štát bude môcť odteraz využívať „investičnú výnimku“, ak budú splnené tieto podmienky:

- i) jeho rast HDP je záporný alebo HDP zostáva výrazne nižší, než je jeho potenciálna úroveň (a vedie tak k vzniku zápornej produkčnej medzery, ktorá je väčšia než 1,5 % HDP);
- ii) odchýlka od strednodobého rozpočtového cieľa alebo dohodnutého postupu fiškálnych úprav smerom k tomuto cieľu nevedie k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu vo výške 3 % HDP a je zachovaná primeraná bezpečnostná rezerva;
- iii) odchýlka je spojená s vnútroštátnymi výdavkami na projekty spolufinancované EÚ v rámci štrukturálnej politiky a politiky súdržnosti¹⁵, transeurópskych sietí a Nástroja na prepájanie Európy a s vnútroštátnym spolufinancovaním investičných projektov, ktoré budú spolufinancované aj z EFSI a ktoré majú priamy dlhodobý pozitívny a overiteľný vplyv na rozpočet;
- iv) spolufinancované výdavky by nemali byť náhradou investícií financovaných na vnútroštátnej úrovni, aby nedošlo k poklesu celkových verejných investícií;
- v) členský štát musí akékoľvek dočasné odchýlky vykompenzovať a strednodobý rozpočtový cieľ sa musí dosiahnuť do konca štvorročného horizontu jeho súčasného programu stability alebo konvergenčného programu.

V porovnaní s predošlým usmernením to znamená, že Komisia bude uplatňovať „investičnú výnimku“ bez ohľadu na hospodárske podmienky v eurozóne alebo EÚ ako celku, aby ju prepojila len s cyklickými podmienkami v jednotlivých členských štátoch. Keď členské štáty budú môcť využívať túto výnimku v prípade, že je ich rast záporný alebo produkcia je výrazne nižšia, než je jej potenciálna úroveň, táto výnimka sa v porovnaní s minulosťou bude

¹⁴ List bývalého podpredsedu Komisie Olliho Rehna z 3. júla 2013 ministrom financií EÚ o vykonávaní článku 5 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1466/97. Tento prístup využilo v roku 2013 Bulharsko a v roku 2014 Bulharsko, Rumunsko a Slovensko.

¹⁵ Vráťane projektov spolufinancovaných prostredníctvom iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí.

môcť uplatňovať vo väčšom rozsahu, pričom sa budú lepšie zohľadňovať podmienky špecifické pre danú krajinu¹⁶.

Zhrnutie týkajúce sa „investičnej výnimky“ v rámci preventívnej časti paktu

Členské štáty, na ktoré sa vzťahuje preventívna časť paktu, sa môžu dočasne odchýliť od svojho strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu, aby bolo možné zrealizovať investície, za predpokladu, že: rast HDP členských štátov je záporný alebo ich HDP zostáva výrazne nižší, než je jeho potenciálna úroveň; odchýlka nevedie k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu vo výške 3 % a je zachovaná primeraná bezpečnostná rezerva; výsledkom je skutočné zvýšenie úrovne investícií; odchýlka sa vykompenzuje do konca horizontu programu stability alebo konvergenčného programu daného členského štátu. Oprávnenými investíciami sú vnútroštátne výdavky na projekty spolufinancované EÚ v rámci štrukturálnej politiky a politiky súdržnosti, transeurópskych sietí a Nástroja na prepájanie Európy, ako aj vnútroštátne spolufinancovanie projektov, ktoré budú spolufinancované aj z Európskeho fondu pre strategické investície.

3. Objasnenia týkajúce sa štrukturálnych reforiem

3.1. Štrukturálne reformy v rámci preventívnej časti paktu

Právny rámec

V článku 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 sa uvádza, aký pokrok by členské štáty mali dosiahnuť s cieľom zabezpečiť zdravý rozpočtovú pozíciu. Konkrétne sa v ňom stanovuje: „[...] Pri vymedzení postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu pre členské štáty, ktoré tento cieľ zatiaľ nedosiahli, a pri povoľovaní dočasnej odchýlky od tohto cieľa pre členské štáty, ktoré ho už dosiahli, ak sa zachová primeraná bezpečnostná rezerva so zreteľom na referenčnú hodnotu deficitu a ak sa rozpočtová pozícia v programovom období vráti k strednodobému rozpočtovému cieľu, Rada a Komisia zohľadnia uskutočňovanie hlavných štrukturálnych reforiem s priamym dlhodobým pozitívnym vplyvom na rozpočet aj prostredníctvom zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu, a teda s overiteľným vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Osobitná pozornosť sa venuje dôchodkovej reforme, v rámci ktorej sa zavádza systém viacerých pilierov, ktorý zahŕňa povinný kapitalizačný pilier. Členské štáty, ktoré uskutočňujú takéto reformy, majú povolené odchýliť sa od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu alebo od samotného cieľa, pričom odchýlka je odrazom rozsahu priameho dodatočného vplyvu reformy na saldo verejnej správy, ak sa zachová primeraná bezpečnostná rezerva so zreteľom na referenčnú hodnotu deficitu.“

V článku 9 uvedeného nariadenia sa stanovuje, že to isté pravidlo platí pre členské štáty, ktoré nepatria do eurozóny.

¹⁶ Pozri aj oddiel 4.

V tomto oddiele sa stanovujú usmernenia k tomu, akým spôsobom možno v rámci preventívnej časti paktu zohľadniť štrukturálne reformy. Ide o tzv. výnimku z dôvodu štrukturálnych reforiem¹⁷.

V súlade s existujúcimi pravidlami paktu sa členské štáty, ktoré realizujú zásadné štrukturálne reformy, môžu dočasne odchýliť od svojho strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu. Vďaka tomu môžu vynakladať krátkodobé náklady na realizáciu štrukturálnych reforiem, ktoré budú mať dlhodobý a pozitívny vplyv na rozpočet, okrem iného aj v podobe zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu.

Štrukturálne reformy, ktoré možno zohľadniť v rámci paktu

Aby sa „výnimka z dôvodu štrukturálnych reforiem“ mohla naplno uplatňovať v praxi, musí vychádzať z riadne vymedzených zásad týkajúcich sa oprávnenosti takýchto reforiem. Komisia pri jej posudzovaní bude vychádzať z týchto kritérií:

- i) Reformy musia byť **zásadné**. Hoci existujú určité jednotlivé reformy, ktoré majú zásadný pozitívny vplyv na rast a dlhodobú udržateľnosť verejných financií (ako napríklad dôchodkové reformy), zásadný pozitívny vplyv môžu mať aj dobre navrhnuté a komplexné balíky reforiem zamerané na riešenie štrukturálnych nedostatkov. Ide najmä o reformy, ktoré navzájom posilňujú svoj vplyv prostredníctvom vhodného výberu kombinácie politík a poradia realizácie.
- ii) Reformy musia mať priamy **dlhodobý pozitívny vplyv na rozpočet**, okrem iného aj v podobe zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu, a tým aj overiteľný vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Vplyv na udržateľnosť môže byť dôsledkom buď priamych rozpočtových úspor vyplývajúcich z reforiem (ako napríklad v oblasti dôchodkov alebo zdravotnej starostlivosti), alebo zvýšených príjmov, ktoré v strednodobom až dlhodobom horizonte prinesie efektívnejšie fungujúce hospodárstvo s vyšším potenciálnym produktom (napr. z dôvodu nižšej štrukturálnej nezamestnanosti alebo vyššej pracovnej sily), alebo kombinácie oboch¹⁸.
- iii) Reformy sa musia **zrealizovať v celom rozsahu**. Hoci sa predpokladá, že všetky reformy by sa mali prijať pred tým, než sa bude posudzovať, či sú oprávnené na uplatnenie výnimky, takisto platí, že skutočná realizácia prijatých reforiem môže určitý čas trvať a že pri nej môže dôjsť k časovým sklzom a ťažkostiam. Vzniká tak otázka, či je potrebné zaviesť silné ochranné opatrenia, aby sa predišlo riziku, že k realizácii nedôjde. Hoci pakt neponúka nástroje na monitorovanie a presadzovanie štrukturálnych reforiem, právny rámec, v ktorom pakt funguje a ktorý zahŕňa najmä európsky semester a nový postup pri makroekonomickej nerovnováhe¹⁹, umožňuje

¹⁷ Prezident ECB Mario Draghi vo svojom prejave v Jackson Hole 22. augusta 2014 v tejto súvislosti uviedol: „Existujúca flexibilita v rámci pravidiel by sa mohla využiť lepšie na to, aby sa riešil problém slabého oživenia hospodárstva a vytvoril priestor pre náklady na potrebné štrukturálne reformy.“

¹⁸ Diskusiu o vplyve reforiem pozri vo vydaní *European Economy, Economic Papers* č. 541 z decembra 2014: *The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise* (Potenciálny vplyv štrukturálnych reforiem na rast v EÚ – referenčné porovnávanie), ktoré zverejnilo Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre hospodárske a finančné záležitosti.

¹⁹ Pozri nariadenie (EÚ) č. 1176/2011.

Komisii a Rade posudzovať problémy a nerovnováhy, ktoré si vyžadujú štrukturálne reformy, ako aj monitorovať opatrenia prijaté členskými štátmi.

Aktivácia „výnimky z dôvodu štrukturálnych reforiem“

Komisia bude kritérium týkajúce sa realizácie reforiem považovať za splnené ex ante, keď:

- Členský štát predloží komplexný a podrobný strednodobý plán štrukturálnych reforiem (napríklad v rámci národného programu reforiem zverejneného súbežne s programom stability alebo konvergenčným programom), ktorý zahŕňa podrobne vymedzené opatrenia a realistické lehoty na ich prijatie a realizáciu. Realizácia reforiem sa bude dôkladne monitorovať v rámci európskeho semestra.
- V osobitnom prípade, keď sa na členský štát vzťahuje postup pri nadmernej nerovnováhe, členský štát predložil plán nápravných opatrení, v ktorom uviedol potrebné informácie. Realizácia reforiem sa potom bude monitorovať v rámci postupu pri nadmernej nerovnováhe.

V obidvoch prípadoch sa od členských štátov bude očakávať predloženie dôkladnej a transparentnej dokumentácie a kvantifikácia reforiem z hľadiska ich strednodobého vplyvu na rozpočet, ako aj potenciálneho vplyvu na rast. Tieto informácie budú musieť zahŕňať aj podrobnosti o časovom harmonograme realizácie reforiem.

Uplatňovanie „výnimky z dôvodu štrukturálnych reforiem“

V osobitnom prípade dôchodkových reforiem spočívajúcich v zavedení systému viacerých pilierov, ktorý zahŕňa povinný plne kapitalizačný pilier, sa metodika umožňujúca zohľadnenie týchto reforiem v preventívnej časti paktu stanovuje v článku 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 (pozri rámček na začiatku tohto oddielu)²⁰.

V prípade ostatných štrukturálnych reforiem bude Komisia vychádzať z informácií uvedených v osobitnom pláne štrukturálnych reforiem (alebo v pláne nápravných opatrení). V tomto prípade odporučí, aby sa členským štátom spĺňajúcim kritériá poskytlo viac času na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa, a umožní sa teda dočasná odchýlka od postupu štrukturálnych úprav smerom k tomuto cieľu alebo od strednodobého rozpočtového cieľa v prípade členských štátov, ktoré ho už dosiahli, za predpokladu, že:

- i) reformy spĺňajú uvedené kritériá;
- ii) dočasná odchýlka nepresahuje 0,5 % HDP a strednodobý rozpočtový cieľ sa dosiahne do konca štvorročného horizontu programu stability alebo konvergenčného programu platného v roku aktivácie výnimky;
- iii) je nepretržite zachovaná primeraná bezpečnostná rezerva, aby odchýlka od strednodobého rozpočtového cieľa alebo dohodnutého postupu fiškálnych úprav nevedla k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu vo výške 3 % HDP.

Ak členský štát nezrealizuje dohodnuté reformy, dočasná odchýlka od strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu sa už nebude považovať za opodstatnenú. Ak nerealizácia reforiem vedie k závažnej odchýlke od strednodobého

²⁰ Táto metodika sa uplatnila napríklad s cieľom zohľadniť dôchodkovú reformu zavedenú v Lotyšsku v roku 2013.

rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu, Komisia uplatní postup stanovený v článku 6 ods. 2 a článku 10 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97. To znamená, že Komisia pre dotknutý členský štát vydá napomenutie, po ktorom bude nasledovať návrh odporúčania Rady, aby sa zabezpečilo, že členský štát prijme vhodné politické opatrenia do piatich mesiacov na odstránenie uvedenej odchýlky. V prípade členských štátov eurozóny môže pokračujúce neplnenie požiadaviek napokon viesť k tomu, že sa od nich bude požadovať uloženie úročeného vkladu²¹.

Zhrnutie týkajúce sa „výnimky z dôvodu štrukturálnych reforiem“ v rámci preventívnej časti paktu

Komisia zohľadní pozitívne fiškálne dôsledky štrukturálnych reforiem v rámci preventívnej časti paktu za predpokladu, že takéto reformy i) budú zásadné; ii) budú mať overiteľný priamy dlhodobý pozitívny vplyv na rozpočet, okrem iného aj v podobe zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu, a iii) budú zrealizované v celom rozsahu.

Aby sa reformné opatrenia mohli zohľadniť vopred, od členských štátov sa bude očakávať predloženie osobitného plánu štrukturálnych reforiem, v ktorom poskytnú podrobné a overiteľné informácie, ako aj realistické lehoty na prijatie a realizáciu. Komisia príslušný plán reforiem posúdi pred tým, než odporučí, aby sa povolila dočasná odchýlka od strednodobého rozpočtového cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu. Komisia bude realizáciu reforiem dôkladne monitorovať. V prípade ich nerealizácie Komisia prijme potrebné opatrenia.

²¹ Článok 4 nariadenia (EÚ) č. 1173/2011.

3.2. Štrukturálne reformy v rámci nápravnej časti paktu

Právny rámec

V článku 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje: „[...] Komisia zohľadní pri vypracovávaní správy [požadovanej] podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ [t. j. keď členský štát neplní požiadavky v rámci kritéria deficitu alebo dlhového kritéria alebo oboch] všetky závažné faktory, ako sú uvedené v uvedenom článku, pokiaľ významne ovplyvňujú posudzovanie dodržiavania kritérií deficitu a dlhu dotknutým členským štátom. Do správy sa náležite premietne: a) vývoj strednodobej hospodárskej pozície [...]; b) vývoj strednodobej rozpočtovej pozície zahŕňajúc najmä výsledky úprav zameraných na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa, úroveň primárnej bilancie a vývoj primárnych výdavkov, a to bežných i kapitálových, vykonávanie politik v kontexte prevencie a nápravy nadmerných makroekonomických nerovnováh, vykonávanie politik v kontexte spoločnej stratégie Únie pre rast a celková kvalita verejných financií, najmä účinnosť vnútroštátnych rozpočtových rámcov; c) vývoj strednodobej pozície verejného dlhu [...]. Komisia náležite a presne zohľadní všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii. [...]

Rada a Komisia vykonajú vyvážené celkové posúdenie všetkých závažných faktorov [...]. Ak je pri posudzovaní súladu na základe kritéria deficitu pomer dlhu verejnej správy k HDP vyšší ako referenčná hodnota, uvedené faktory sa berú do úvahy v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu, ako sa uvádza v článku 126 ods. 4, 5 a 6 ZFEÚ, iba v prípade, keď sa pred zohľadnením týchto závažných faktorov úplne splní dvojité podmienka základnej zásady, že deficit verejnej správy zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty a prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej pre tento deficit je dočasné [...].

Ak Rada [...] rozhodne, že v členskom štáte existuje nadmerný deficit, Rada a Komisia v nasledujúcich procesných krokoch uvedeného článku ZFEÚ zohľadnia závažné faktory uvedené v odseku 3 tohto článku [...], najmä pri určovaní lehoty na nápravu nadmerného deficitu a pri jej prípadnom predĺžení. [...]

Hlavným cieľom nápravnej časti paktu je zabezpečiť rýchlu nápravu nadmerného deficitu. Príslušné pravidlá nezahŕňajú podrobné ustanovenia, na základe ktorých by sa pri posudzovaní toho, či členský štát prijal účinné opatrenia v reakcii na odporúčania Rady napraviť nadmerný deficit, mohli zohľadňovať štrukturálne reformy (alebo investície). Štrukturálne reformy však majú svoje pevné miesto v nápravnej časti paktu pri rozhodovaní o rôznych krokoch postupu pri nadmernom deficite²².

Po prvé, keď Komisia posudzuje, či je v prípade daného členského štátu potrebné začať postup pri nadmernom deficite, dôkladne analyzuje celkový súvisiaci strednodobý vývoj, pokiaľ ide o hospodársku, rozpočtovú a dlhovú pozíciu. Tieto „závažné faktory“ zahŕňajú realizáciu štrukturálnych reforiem v rámci európskeho semestra, ako napríklad v rámci postupu pri nadmernej nerovnováhe. Komisia sa domnieva, že nerealizácia štrukturálnych reforiem predstavuje príťažujúci závažný faktor.

Po druhé, závažné faktory sa zohľadňujú aj pri stanovovaní lehoty na nápravu nadmerného deficitu. Zatiaľ čo sa očakáva, že k náprave nadmerného deficitu dôjde do jedného roka, odkedy bola zistená jeho existencia, realizácia zásadných štrukturálnych reforiem predstavuje

²² Navyše ak sa na členské štáty eurozóny začne vzťahovať postup pri nadmernom deficite, všetky tieto štáty musia predložiť program ekonomického partnerstva s opisom opatrení politiky a štrukturálnych reforiem potrebných na zabezpečenie účinnej a trvalej nápravy nadmerného deficitu. Pozri článok 9 nariadenia (EÚ) č. 473/2013.

kľúčový faktor, ktorý sa zohľadňuje pri posudzovaní viacročného postupu na nápravu nadmerného deficitu.

Aby sa toto ustanovenie mohlo uplatňovať v praxi v prípade reforiem, ktoré ešte neboli zrealizované v celom rozsahu, Komisia usúdi, že ich možno zohľadniť ex ante za rovnakých podmienok ako v prípade aktivácie „výnimky z dôvodu štrukturálnych reforiem“ uvedenej v oddiele 3.1 a za predpokladu, že členský štát predloží osobitný plán štrukturálnych reforiem, ktorý prijme jeho vláda a/alebo parlament a ktorý bude obsahovať podrobné a overiteľné informácie, ako aj realistické lehoty na implementáciu a realizáciu. Týmto nie je dotknuté minimálne ročné zlepšenie o 0,5 % HDP, ktoré je referenčnou hodnotou stanovenou v článku 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97.

Ak členský štát nezrealizuje dohodnuté reformy, Komisia to pri posudzovaní toho, či boli prijaté účinné opatrenia v reakcii na odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite, a pri stanovovaní lehoty na nápravu nadmerného deficitu, bude považovať za priťažujúci faktor. Neprijatie opatrení povedie k ďalšiemu kroku v postupe a k možnému pozastaveniu záväzkov/platieb z európskych štrukturálnych a investičných fondov²³. V prípade členských štátov eurozóny to znamená, že Komisia odporučí Rade, aby uložila pokutu²⁴.

Po tretie, Komisia pri ukončení postupu pri nadmernom deficite v príslušných prípadoch náležite zohľadňuje priame náklady na dôchodkové reformy, ktorými sa zavádza systém viacerých pilierov, ktorý zahŕňa povinný, plne kapitalizačný pilier. Postup pri nadmernom deficite možno konkrétne ukončiť dokonca aj v prípade, ak deficit prekračuje 3 % HDP, za predpokladu, že to možno v plnej miere pripísať nákladom na realizáciu dôchodkovej reformy a že deficit výrazne a nepretržite klesal a dosiahol úroveň blízko referenčnej hodnoty.

Zhrnutie týkajúce sa štrukturálnych reforiem v rámci nápravnej časti paktu

Komisia pri odporúčaní lehoty na nápravu nadmerného deficitu alebo jej prípadného predĺženia zohľadní existenciu osobitného plánu štrukturálnych reforiem, v ktorom budú stanovené podrobné a overiteľné informácie, ako aj realistické lehoty na prijatie a realizáciu. Komisia bude realizáciu reforiem dôkladne monitorovať. V prípade ich nerealizácie Komisia prijme potrebné opatrenia.

²³ Článok 23 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

²⁴ Článok 6 nariadenia (EÚ) č. 1173/2011.

4. Objasnenia týkajúce sa cyklických podmienok

4.1. Nastavenie fiškálneho úsilia o dosiahnutie úprav počas hospodárskeho cyklu v rámci preventívnej časti paktu

Právny rámec

V článku 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 sa uvádza, aký pokrok by členské štáty mali dosiahnuť s cieľom zabezpečiť zdravú rozpočtovú pozíciu. V článku 5 sa konkrétne stanovuje: „[...] Rada a Komisia pri posudzovaní postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu preskúmajú, či dotknutý členský štát dosahuje primerané ročné zlepšenie cyklicky upraveného salda rozpočtu bez jednorazových a iných dočasných opatrení, ktoré je potrebné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa s referenčnou hodnotou 0,5 % HDP. V prípade členských štátov, ktoré čelia vysokej úrovni zadlženosti, ktorá prekračuje 60 % HDP, alebo nadmernému riziku udržateľnosti celkového dlhu Rada a Komisia preskúmajú, či je ročné zlepšenie cyklicky upraveného salda rozpočtu bez jednorazových a iných dočasných opatrení vyššie ako 0,5 % HDP. Rada a Komisia zohľadnia, či sa počas hospodársky priaznivých období vynakladá vyššie úsilie na prispôbenie sa, kým v hospodársky nepriaznivých obdobiach môže byť toto úsilie menšie. Zohľadnia sa najmä neočakávané príjmy a výpadky príjmov. [...]“

Na účely posúdenia primeraného postupu úprav každého členského štátu smerom k jeho príslušnému strednodobému rozpočtovému cieľu sa v pakte vyžaduje náležité zohľadnenie hospodárskej situácie, ako aj podmienok udržateľnosti. Od členských štátov, ktoré ešte nedosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ, sa v zásade vyžaduje, aby ako referenčnú hodnotu dosiahli ročné zlepšenie štrukturálneho rozpočtového salda vo výške 0,5 % HDP. Komisia musí prihliadať na to, či sa väčšie úsilie o dosiahnutie úprav uskutočňuje v hospodársky priaznivých obdobiach, pričom v hospodársky nepriaznivých obdobiach môže byť toto úsilie menšie.

Komisia preto vypracovala maticu (pozri prílohu 2), v ktorej objasňuje a vymedzuje požiadavky na fiškálne úpravy v rámci preventívnej časti paktu. Táto matica je symetrická a rozlišuje medzi väčším fiškálnym úsilím o dosiahnutie úprav, ktoré sa má vykonať v priaznivejšom období, a menším fiškálnym úsilím o dosiahnutie úprav, ktoré sa má vykonať v ťažkej hospodárskej situácii. Matica by mala umožniť lepšie zohľadnenie cyklických podmienok, a zároveň by mala viesť k postupnému zmierňovaniu požadovaného fiškálneho úsilia o dosiahnutie úprav a zabrániť jej neodôvodnenému prerušeniu v prípade zmeny hospodárskej situácie.

Zhrnutie týkajúce sa nastavenia fiškálnej konsolidácie počas hospodárskeho cyklu v rámci preventívnej časti paktu

Komisia bude odteraz uplatňovať maticu (stanovenú v prílohe 2) s cieľom stanoviť primeraný postup fiškálnych úprav a lepšie zohľadniť cyklické podmienky jednotlivých členských štátov v rámci preventívnej časti paktu.

4.2. Zohľadnenie neočakávaného poklesu hospodárskej činnosti v rámci nápravnej časti paktu

Právny rámec

Pakt v rámci svojej nápravnej časti umožňuje zohľadniť neočakávané zhoršenie hospodárskej situácie na úrovni členského štátu. V článku 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje, že ak sa Rada domnieva, že existuje nadmerný deficit, vydá pre členský štát odporúčanie, v ktorom ho požiada, aby prijal účinné opatrenia a dosiahol ročné rozpočtové ciele, a ktoré bude zahŕňať lehotu na nápravu nadmerného deficitu. Dotknutý členský štát je povinný prijať účinné opatrenia na tento účel v lehote stanovenej Radou.

V článku 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa konkrétne stanovuje: „Ak sa v súlade s odporúčaním podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ prijali účinné opatrenia a po prijatí uvedeného odporúčania sa vyskytli neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so závažnými nepriaznivými dôsledkami pre verejné financie, Rada môže na základe odporúčania Komisie rozhodnúť o prijatí revidovaného odporúčania podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ. V takomto revidovanom odporúčaní sa môže pri zohľadnení závažných faktorov uvedených v článku 2 ods. 3 tohto nariadenia najmä predĺžiť lehota na nápravu nadmerného deficitu, spravidla o rok. [...]“

Uznávajúc potrebu rozlišovať medzi opatreniami fiškálnej konsolidácie a jej výsledkami, pričom výsledky často ovplyvňuje vývoj mimo kontroly dotknutých orgánov, sa v pravidlách stanovuje možnosť zohľadniť neočakávané zhoršenie hospodárskej situácie.

Ak daná krajina prijala účinné opatrenia tým, že vykonala štrukturálne fiškálne úsilie o dosiahnutie úprav zmysle odporúčania Rady, môže sa jej poskytnúť dodatočný čas na nápravu nadmerného nominálneho deficitu bez toho, aby jej boli uložené finančné sankcie (členské štáty eurozóny) alebo pozastavené záväzky/platby z európskych štrukturálnych a investičných fondov (všetky členské štáty)²⁵.

Komisia vypracovala systematický prístup k posudzovaniu vykonania požadovanej štrukturálnej fiškálnej konsolidácie, ktorý nedávno schválila Rada²⁶. Tento prístup pomáha čo najlepšie rozlíšiť rozpočtový vývoj, o ktorom možno predpokladať, že je pod kontrolou vlády, od vývoja, ktorý možno pripísať neočakávanému poklesu hospodárskej činnosti.

Zhrnutie týkajúce sa zohľadnenia hospodárskeho cyklu v rámci nápravnej časti paktu

Komisia bude aj naďalej posudzovať účinné opatrenia v rámci nápravnej časti paktu na základe hodnotenia štrukturálneho fiškálneho úsilia o dosiahnutie úprav, z ktorého vylúči rozpočtový vývoj mimo kontroly vlád.

²⁵ Článok 23 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

²⁶ Pozri závery Rady ECOFIN z 20. júna 2014 na:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf

4.3. Prudký hospodársky pokles v eurozóne alebo Únii ako celku

Právny rámec

Pakt v rámci svojej preventívnej, ako aj nápravnej časti umožňuje zohľadniť mimoriadne zhoršenie hospodárskej situácie na úrovni EÚ alebo eurozóny.

Preventívna časť

Ako už bolo vysvetlené v rámčekoch s názvom *Právny rámec* v oddieloch 2.1.1, 3.1 a 4.1, Rada preskúmava, či členské štáty, na ktoré sa vzťahuje preventívna časť paktu, prijímajú dostatočné opatrenia na dosiahnutie svojich strednodobých rozpočtových cieľov počas cyklu. V tejto súvislosti sa náležite zohľadňujú závažné faktory a zrealizované štrukturálne reformy. Článok 5 nariadenia (ES) č. 1466/97 sa navyše vzťahuje na možnosť mimoriadneho zhoršenia hospodárskej situácie.

V článku 5 sa konkrétne stanovuje: „[...] V prípade nezvyčajnej udalosti mimo kontroly dotknutého členského štátu, ktorá závažne vplyva na stav verejných financií alebo v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo v Únii ako celku sa môže členským štátom dočasne povoliť odklon od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu uvedenému v treťom pododseku, ak to neohrozí udržateľnosť financií zo strednodobého hľadiska. [...]“

Nápravná časť

Ako už bolo vysvetlené v rámčekoch s názvom *Právny rámec* v oddieloch 2.1. a 4.2, v článku 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa stanovuje, že ak sa Rada domnieva, že existuje nadmerný deficit, vydá pre členský štát odporúčanie, v ktorom ho požiada, aby prijal účinné opatrenia a dosiahol ročné rozpočtové ciele, a ktoré bude zahŕňať lehotu na nápravu nadmerného deficitu. Dotknutý členský štát je povinný prijať účinné opatrenia na tento účel v lehote stanovenej Radou. Článok 3 umožňuje zohľadniť aj prípadné mimoriadne zhoršenie hospodárskej situácie.

V článku 3 sa konkrétne stanovuje: „[...] V prípade prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo v Únii ako celku môže Rada na základe odporúčania Komisie tiež rozhodnúť, že prijme revidované odporúčanie podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ za podmienky, že to zo strednodobého hľadiska neohrozí fiškálnu udržateľnosť.“

Od roku 2011 pakt v prípade prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo Únii ako celku poskytuje možnosť prispôbiť tempo fiškálnej konsolidácie v prípade všetkých členských štátov, pokiaľ to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte.

Toto ustanovenie sa doteraz ešte nikdy neuplatnilo – hoci de facto odzrkadľuje argumenty použité v čase finančnej krízy v roku 2008, keď došlo k zmene nastavenia postupu úprav v prípade viacerých členských štátov. Aktivácia tohto ustanovenia by neznamenal zastavenie vykonávania fiškálnych úprav, ale skôr zmenu nastavenia postupu úprav v závislosti od jednotlivých krajín, a to z hľadiska úsilia o dosiahnutie úprav, ako aj lehôt na dosiahnutie cieľov, aby sa zohľadnili mimoriadne okolnosti týkajúce sa prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo Únii ako celku. Uplatnenie tohto ustanovenia by sa malo obmedzovať na mimoriadne, dôkladne vymedzené situácie, aby sa minimalizovalo riziko morálneho hazardu.

Zhrnutie týkajúce sa prudkého hospodárskeho poklesu

Komisia sa domnieva, že ustanovenia paktu týkajúce sa prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo EÚ ako celku by sa mali uplatniť v prípade, keď to bude potrebné.

5. Záver

Toto výkladové oznámenie ponúka dodatočné usmernenia, v ktorých sa vysvetľuje, akým spôsobom bude Komisia využívať priestor na interpretáciu pri vykonávaní existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu.

Komisia začne tieto usmernenia uplatňovať okamžite. Osloví členské štáty a Radu, aby poskytla potrebné vysvetlenia ešte pred predložením programov stability alebo konvergenčných programov a národných programov reforiem očakávaných na jar 2015. Komisia predloží toto oznámenie aj Európskemu parlamentu.

Vďaka tomuto oznámeniu členské štáty získavajú prehľad o opatreniach, ktoré treba prijať, aby spoločný fiškálny rámec podporoval agendu EÚ pre zamestnanosť a rast, najmä pokiaľ ide o investície a štrukturálne reformy, a ktoré budú zároveň lepšie zohľadňovať cyklické podmienky v jednotlivých členských štátoch.

Oznámením sa nenahrádzajú existujúce pravidlá paktu ani potreba celkového posúdenia širšej hospodárskej a fiškálnej situácie každého členského štátu, eurozóny a EÚ ako celku zo strany Komisie a Rady v súlade s duchom zmluvy a jej všeobecným cieľom zabezpečiť zdravé verejné financie. Okrem toho sú zavedené primerané ochranné opatrenia a podmienky, ktoré majú zabezpečiť optimálne využívanie flexibility v rámci existujúcich pravidiel a súčasné zachovanie ich dôveryhodnosti a účinnosti pri výkone fiškálnej zodpovednosti.

Nad rámec tohto oznámenia Komisia osloví aj zainteresované strany na všetkých úrovniach, aby vymedzila ďalšie kroky s cieľom zabezpečiť užšiu koordináciu hospodárskych politík a pokrok pri prehľbovaní hospodárskej a menovej únie.

V zmysle dohody s Európskou radou predseda Komisie v úzkej spolupráci s predsedom samitu eurozóny, predsedom Euroskupiny a prezidentom Európskej centrálnej banky predloží správu o týchto záležitostiach na zasadnutí Európskej rady v júni 2015. Komisia sa vo svojom pracovnom programe na rok 2015²⁷ zaviazala vypracovať návrhy na ďalšie kroky smerom k spoločnému výkonu suverenity v oblasti správy hospodárskych záležitostí.

²⁷ COM(2014) 910 zo 16. decembra 2014.

**PRÍLOHA 1 – ŠTATISTICKÉ ZAZNAMENÁVANIE PRÍSPEVKOV
V SÚVISLOSTI S EURÓPSKYM FONDOM PRE STRATEGICKÉ INVESTÍCIE**

Ďalej v texte je uvedených niekoľko názorných príkladov, ako môže rôzne typy príspevkov zo štatistického hľadiska zaznamenávať Eurostat. Toto štatistické zaznamenávanie predstavuje osobitný krok a nie je ním dotknuté posúdenie takýchto príspevkov zo strany Komisie na základe príslušných ustanovení Paktu stability a rastu.

Príklad 1. Peňažné príspevky členských štátov na úrovni EFSI

Štatistický vplyv peňažných príspevkov členských štátov do EFSI na deficit členských štátov nemožno určiť s úplnou istotou, až kým nebudú zavedené podrobné právne a riadiace mechanizmy fondu. Ak členský štát nemá k dispozícii peňažné prostriedky na to, aby prispel do fondu, a požičia si ich, zvýši sa tým štátny dlh.

Príklad 2. Využívanie záruk členskými štátmi na úrovni EFSI

Ak členské štáty poskytnú na EFSI záruky, deficit ani dlh by nemali byť ovplyvnené hneď, ale až v okamihu, keď dôjde k uplatneniu záruky. Tento vplyv bude zodpovedať sume záruky, v súvislosti s ktorou došlo k výzve na jej uplatnenie.

Príklad 3. Spolufinancovanie jednotlivých projektov členskými štátmi

Priame príspevky členských štátov na projekty (vrátane príspevkov do investičných platforiem) môžu mať rôzne formy: kapitálová účasť, úvery, záruky atď. Štatistické zaznamenávanie bude závisieť od konkrétnej formy nástroja:

- V prípade záruk sa štatistické zaznamenávanie bude riadiť rovnakými zásadami ako v príklade 2.
- V prípade kapitálovej účasti bude vplyv závisieť od toho, či možno očakávať trhovú mieru návratnosti (podobnú ako v prípade súkromného investora). Ak áno, kapitálová účasť nebude mať vplyv na deficit, no môže mať vplyv na úroveň dlhu, ak bude financovaná prostredníctvom štátnych úverov.
- V prípade úverov bude deficit ovplyvnený len vtedy, keď bude isté, že sa úver nesplatí. Úroveň dlhu môže byť ovplyvnená vtedy, ak budú úvery financované prostredníctvom štátnych úverov.
- V prípade grantov bude deficit ovplyvnený priamo a dlh nepriamo vtedy, ak budú granty financované prostredníctvom štátnych úverov.
- Ak členské štáty využívajú zdroje z európskych štrukturálnych a investičných fondov, na deficit bude mať vplyv časť týkajúca sa vnútroštátneho spolufinancovania. Úroveň dlhu môže byť ovplyvnená vtedy, ak bude vnútroštátne spolufinancovanie financované prostredníctvom štátnych úverov. Časť týkajúca sa európskeho spolufinancovania sa zaznamenáva ako finančná transakcia, a teda nemá žiadny vplyv na účty verejnej správy.

Príklad 4. Príspevky prostredníctvom vnútroštátnych podporných bánk

Členský štát môže zväziť príspevky prostredníctvom vnútroštátnej podpornej banky (NPB) na úrovni EFSI, ako aj na úrovni jednotlivých projektov (vrátane príspevkov do investičných platforiem). Vplyv bude v prvom rade závisieť od toho, či sú vnútroštátne podporné banky klasifikované ako súčasť verejnej správy alebo nie. Ak sú banky klasifikované ako súčasť verejnej správy, vplyv bude presne taký istý, ako keby investície zrealizovala samotná vláda. Ak banky nie sú klasifikované ako súčasť verejnej správy, zaznamenávanie bude závisieť od toho, či v mene vlády budú vnútroštátne podporné banky realizovať investície alebo prispievať na projekty. Ak sa usúdi, že ide o takýto prípad, daná operácia sa započíta ako súčasť účtov verejnej správy, čo znamená, že finančné prostriedky vynaložené v mene vlády

sa budú považovať za verejné výdavky a záväzky, ktoré vznikli pri získavaní týchto finančných prostriedkov, sa budú považovať za štátny dlh.

**PRÍLOHA 2 – MATICA NA STANOVENIE ROČNEJ FIŠKÁLNEJ ÚPRAVY
SMEROM K STREDNODOBÉMU ROZPOČTOVÉMU CIEĽU
V RÁMCI PREVENTÍVNEJ ČASTI PAKTU**

	Stav	Požadovaná ročná fiškálna úprava*	
		Dlh pod 60 a žiadne ohrozenie udržateľnosti	Dlh nad 60 alebo ohrozenie udržateľnosti
Mimoriadne nepriaznivé obdobie	reálny rast < 0 alebo produkčná medzera < -4	nie je potrebná žiadna úprava	
Veľmi nepriaznivé obdobie	-4 ≤ produkčná medzera < -3	0	0,25
Nepriaznivé obdobie	-3 ≤ produkčná medzera < -1,5	0, ak je rast nižší než jeho potenciálna úroveň, 0,25 ak je rast vyšší než jeho potenciálna úroveň	0,25, ak je rast nižší než jeho potenciálna úroveň, 0,5 ak je rast vyšší než jeho potenciálna úroveň
Bežné obdobie	-1,5 ≤ produkčná medzera < 1,5	0,5	> 0,5
Priaznivé obdobie	produkčná medzera ≥ 1,5	> 0,5, ak je rast nižší než jeho potenciálna úroveň, ≥ 0,75 ak je rast vyšší než jeho potenciálna úroveň	≥ 0,75, ak je rast nižší než jeho potenciálna úroveň, ≥ 1 ak je rast vyšší než jeho potenciálna úroveň

* Všetky číselné údaje sú vyjadrené v percentuálnych bodoch HDP.

Vymedzenie pojmov:

- Fiškálna úprava: zlepšenie rozpočtového salda verejných financií stanovené v štrukturálnom vyjadrení (t. j. očistené od cyklických vplyvov a bez jednorazových opatrení).
- Rastový potenciál: odhadovaná miera rastu, ak hospodárstvo dosahuje úroveň svojho potenciálneho produktu.
- Produkčná medzera: rozdiel medzi úrovňou aktuálneho a potenciálneho produktu (vyjadrený v percentuálnych bodoch v porovnaní s potenciálnym produktom).
- Potenciálny produkt: súhrnný indikátor kapacity hospodárstva vytvárať udržateľnú a neinflačnú produkciu.

Vysvetlenia:

Matica zabezpečuje, aby členské štáty mohli s prihliadnutím na svoje potreby v oblasti fiškálnej konsolidácie prispôbiť svoje fiškálne úpravy počas hospodárskeho cyklu.

Čím je kladná (záporná) produkčná medzera väčšia, tým sa vyžaduje väčšie (menšie) úsilie o dosiahnutie úprav. V matici sa zohľadňuje smerovanie hospodárstva (t. j. či sa hospodárska situácia zlepšuje alebo zhoršuje), keďže sa v nej rozlišuje, či reálny HDP presiahol alebo nedosiahol potenciálnu mieru rastu špecifickú pre danú krajinu.

Väčšie úsilie sa požaduje aj v prípade členských štátov, ktorých celková fiškálna pozícia je nepriaznivá, čiže v prípade, ak je ohrozená fiškálna udržateľnosť alebo ak pomer dlhu k HDP prekračuje referenčnú hodnotu vo výške 60 % HDP stanovenú v zmluve.

Od všetkých členských štátov sa očakáva akumulácia úspor v priaznivom období, aby mali k dispozícii dostatočný manévrovací priestor, ktorý umožní pôsobenie tzv. automatických stabilizátorov (napríklad vyšších výdavkov v sociálnej oblasti a nižších daňových príjmov) počas hospodárskeho poklesu. V priaznivom období sa štátne príjmy zvyšujú v dôsledku intenzívnejšej hospodárskej činnosti a dochádza k poklesu výdavkov spojených s nezamestnanosťou. V matici sa preto stanovuje vyššia fiškálna úprava pre členské štáty, ktoré na základe posúdenia zažívajú priaznivé obdobie, t. j. ich produkčná medzera sa odhaduje na $\geq 1,5$ %. To je obzvlášť dôležité pre členské štáty, ktorých fiškálna udržateľnosť je ohrozená alebo ktorých pomer dlhu k HDP prekračuje 60 %. Od týchto členských štátov sa preto bude požadovať štrukturálna fiškálna úprava vo výške $\geq 0,75$ % HDP alebo ≥ 1 % HDP podľa toho, či sa ich priaznivá hospodárska situácia aj naďalej zlepšuje alebo nie.

V priaznivom období, teda ak produkčná medzera bude v rozmedzí od $-1,5$ % do $+1,5$ %, sa od všetkých členských štátov, ktorých pomer dlhu k HDP je nižší než 60 %, bude vyžadovať úsilie o dosiahnutie úprav vo výške 0,5 % HDP, zatiaľ čo členské štáty, ktorých úroveň dlhu prekračuje 60 % HDP, budú musieť dosiahnuť väčšiu úpravu než 0,5 % HDP.

V nepriaznivom období, teda ak produkčná medzera bude v rozmedzí od -3 % do $-1,5$ %, sa bude požadovať menšia úprava. Od všetkých členských štátov EÚ, ktorých pomer dlhu k HDP je nižší než 60 %, sa bude vyžadovať rozpočtové úsilie o dosiahnutie úprav vo výške 0,25 % HDP v prípade, že je ich hospodársky rast vyšší než jeho potenciálna úroveň, a nulová fiškálna úprava sa dočasne povolí v prípade, že je ich hospodársky rast nižší než jeho potenciálna úroveň.

Vo veľmi nepriaznivom období, teda ak produkčná medzera bude v rozmedzí od -4 % do -3 %, sa všetkým členským štátom, ktorých pomer dlhu k HDP je nižší než 60 %, dočasne povolí nulová úprava, čiže sa nebude vyžadovať žiadne fiškálne úsilie o dosiahnutie úprav, zatiaľ čo členské štáty, ktorých úroveň dlhu prekračuje 60 % HDP, budú musieť dosiahnuť ročnú úpravu vo výške 0,25 % HDP.

V mimoriadne nepriaznivom období, teda ak je produkčná medzera nižšia než -4 % alebo ak dochádza k poklesu reálneho HDP, fiškálne úsilie o dosiahnutie úprav sa dočasne nebude vyžadovať od žiadneho z členských štátov bez ohľadu na jeho úroveň dlhu.

Prahové hodnoty produkčnej medzery stanovené na -3 % a -4 % sa opierajú o údaje z minulosti: od 80. rokov 20. storočia bola produkčná medzera v krajinách EÚ nižšia než -4 % len v jednom roku z dvadsiatich a v jednom roku z desiatich dosiahla -3 %. Tieto dve hodnoty preto skutočne odzrkadľujú veľmi nepriaznivé a mimoriadne nepriaznivé obdobie.