



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 5. 2. 2020
COM(2020) 55 final

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

Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí

**Správa o uplatňovaní nariadení (EÚ) č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011,
1177/2011, 472/2013 a 473/2013 a o vhodnosti smernice Rady 2011/85/EÚ**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí

Správa o uplatňovaní nariadení (EÚ) č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 a 473/2013 a o vhodnosti smernice Rady 2011/85/EÚ¹

1. Úvod

Euro je jednotnou menou viac ako 340 miliónov Európanov v 19 členských štátoch a je jedným z najvýznamnejších a najhmataateľnejších úspechov Európy. Euro je viac než len menový projekt. Poskytuje základ na to, aby sa naše hospodárstva stali integrovanejšími, s cieľom podporiť väčšiu stabilitu a prosperitu.

Štruktúra hospodárskej a menovej únie zavedená Maastrichtskou zmluvou v roku 1992 je jedinečná. Je spojením jednotnej menovej politiky, ktorej cieľom je cenová stabilita, a decentralizovaných fiškálnych a hospodárskych politík, za ktoré sú zodpovedné členské štáty. V Maastrichtskej zmluve sa uznala potreba zdravých fiškálnych politík a koordinácie hospodárskych politík s cieľom umožniť účinné vykonávanie jednotnej menovej politiky a zabezpečiť stabilné a úspešné euro vzhľadom na potenciálne riziká týkajúce sa účinkov presahovania medzi členskými štátmi a možné parazitovanie vedúce k nadmerným deficitom verejných financií a úrovniam dlhu. To by zase ohrozilo cenovú stabilitu a mohlo by v konečnom dôsledku donútiť centrálnu banku, aby použila menovú politiku na financovanie rozpočtových deficitov.

Vzhľadom na tieto úvahy sa v zmluve vyžaduje, aby členské štáty považovali svoje hospodárske politiky za vec spoločného záujmu a aby ich koordinovali s Radou. Stanovila sa v nej aj požiadavka, aby sa členské štáty vyhýbali deficitu verejných financií nad úrovňou 3 % HDP a udržiavali úroveň verejného dlhu pod úrovňou 60 % HDP. Okrem toho sa v nej stanovujú prvky na zachovanie trhovej disciplíny, najmä zásada neposkytovania záchrany pomocou vonkajších zdrojov („no bailout“), podľa ktorej by vlády nemali splácať dlhy iných vlád, a zakazuje sa v nej menové financovanie verejného dlhu centrálnou bankou. Túto štruktúru ovplyvnili skúsenosti s vysokou infláciou v 70. a 80. rokoch minulého storočia

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 1; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1174/2011 zo 16. novembra 2011 o opatreniach na presadzovanie vykonávania nápravy nadmernej makroekonomickej nerovnováhy v rámci eurozóny, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 8; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1175/2011 zo 16. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 12; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25; nariadenie Rady (ES) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 33; smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov, Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 472/2013 z 21. mája 2013 o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia, Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 1; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne, Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11.

a pevné presvedčenie tvorcov politiky, že hospodárska a finančná integrácia by boli silnou hnacou silou konvergence a stabilizácie v menovej únii.

Od začiatku 90. rokov minulého storočia, keď sa v Maastrichtskej zmluve položili základy priestoru s jednotnou menou, vyvinula Únia veľmi komplexný a podrobný rámec pre hospodársky a fiškálny dohľad. Rámec je stanovený v celom rade sekundárnych právnych aktov uvedených ďalej, ako aj v ďalších dokumentoch, ktoré poskytujú podrobnejšie informácie a väčšiu transparentnosť v súvislosti s tým, ako sa dohľad vykonáva v praxi. K nim patrí kódex správania v rámci Paktu stability a rastu a kódex správania k balíku dvoch legislatívnych aktov. Ďalšie podrobnosti o vykonávaní rámca dohľadu sa uvádzajú v príručke o Pakte stability a rastu a prehľade týkajúcom sa postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.

Rámec sa vyvíjal vo vlnách v priebehu času, pričom zmeny sa zavádzali v reakcii na nástup nových hospodárskych výziev, ako aj na základe poznatkov získaných pri vykonávaní rámca dohľadu. V skratke:

- V roku 1997 bol vytvorený Pakt stability a rastu (PSR) s cieľom posilniť monitorovanie a koordináciu vnútroštátnych fiškálnych a hospodárskych politík v záujme trvalého presadzovania hraničných hodnôt pre deficit a dlh zavedených Maastrichtskou zmluvou pre všetky členské štáty². Na jeho základe sa predovšetkým zaviedlo do praxe kritérium deficitu Maastrichtskej zmluvy prostredníctvom nápravnej časti³ PSR a zriadila sa preventívna časť⁴ na zabránenie hromadeniu nadmerných deficitov.
- Začiatkom tohto storočia sa ukázalo, že pre niektoré členské štáty je dodržiavanie cieľov nominálneho deficitu stanovených v PSR v prostredí recesie náročné. Vzhľadom na tieto počiatočné skúsenosti sa PSR zreformoval tak, aby umožnil výraznejšie zohľadnenie hospodárskych podmienok. Reformou z roku 2005 sa preto položil väčší dôraz na štrukturálne fiškálne úsilie s cieľom zohľadniť vplyv hospodárskeho cyklu na verejné financie. Vo všeobecnosti bol PSR zmenený tak, aby umožnil lepšie zohľadniť hospodársku a rozpočtovú pozíciu danej krajiny a riziká udržateľnosti členských štátov vrátane vplyvu starnutia obyvateľstva.
- V reakcii na zraniteľné miesta odhalené hospodárskou a finančnou krízou, ktorá zasiahla EÚ a eurozónu po roku 2007, prijala EÚ súbor opatrení na posilnenie svojho rámca pre správu hospodárskych záležitostí a dohľad. Sú relevantné pre všetky členské štáty, ale majú niekoľko osobitných prvkov pre krajiny, ktoré používajú euro. V centre tohto úsilia sú legislatívne balíky známe ako balík šiestich legislatívnych aktov (2011) a balík dvoch legislatívnych aktov (2013) (pozri rámček 1, v ktorom je

² Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii, nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku a uznesenie zo 17. júna 1997 o Pakte stability a rastu.

³ Nápravnou časťou PSR sa zabezpečuje, aby členské štáty prijímali vhodné politické opatrenia na nápravu nadmerného deficitu alebo úrovne dlhu vykonávaním postupu pri nadmernom deficite, ktorý členským štátom poskytuje záväzné a operatívne odporúčania týkajúce sa fiškálnej úpravy potrebnej na nápravu nadmerného deficitu v danom časovom rámci.

⁴ Preventívna časť PSR podporuje členské štáty pri plnení záväzkov týkajúcich sa zdravých fiškálnych politík. Od členských štátov sa v nej požaduje, aby v strednodobom horizonte dosiahli rozpočtový cieľ pre danú krajinu, pričom sa zohľadňuje hospodársky cyklus, čo umožňuje automatickú stabilizáciu a zároveň prispieva k udržateľným verejným financiám.

uvedený prehľad prvkov reforiem balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov). Cieľom týchto balíkov bola užšia koordinácia hospodárskej politiky a trvalé zbližovanie hospodárskej výkonnosti posilnením rozpočtového dohľadu v rámci PSR a zavedením požiadavky, aby členské štáty zriadili vnútroštátne fiškálne rámce. Okrem toho sa uvedenými balíkmi rozšíril rozsah dohľadu tak, aby zahŕňal aj makroekonomické nerovnováhy. S cieľom riešiť osobitný význam účinkov presahovania v eurozóne sa v balíku dvoch legislatívnych aktov zaviedli pravidlá týkajúce sa monitorovania a posudzovania rozpočtových plánov členských štátov eurozóny, osobitné posilnenia pre členské štáty eurozóny v rámci nápravnej časti PSR a rámec pre zaobchádzanie s členskými štátmi eurozóny, ktoré majú ťažkosti v súvislosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia. Tieto posilnenia sa zaviedli v čase, keď bola dôvera v trh, ako aj dôvera medzi členskými štátmi krehká, a preto boli zamerané najmä na zmierňovanie rizík v jednotlivých členských štátoch a na zabezpečenie stability eurozóny ako celku. Oba balíky boli súčasťou širšieho súboru opatrení na posilnenie hospodárskej a finančnej stability Únie a eurozóny ako celku, ktorý zahŕňal vytvorenie mechanizmov na poskytovanie podmienenej finančnej podpory pre členské štáty eurozóny, ktoré majú ťažkosti v súvislosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia, ako aj vytvorenie bankovej únie so spoločnými mechanizmami dohľadu a riešenia krízových situácií.

- Prepracovaný makroekonomický a rozpočtový dohľad sa začlenili do európskeho semestra, spoločného časového rámca pre koordináciu hospodárskych politík a politík zamestnanosti na úrovni EÚ, ktorý bol vytvorený v rovnakom kontexte. Od svojho zavedenia v roku 2011 sa európsky semester postupne posúval k integrovanejšiemu hospodárskemu dohľadu vrátane monitorovania úsilia členských štátov v rámci stratégie Európa 2020.

Rámček 1: Reformy balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov rámca hospodárskeho dohľadu

Reforma balíka šiestich legislatívnych aktov (2011)

Reforma balíka šiestich legislatívnych aktov obsahovala päť nariadení a jednu smernicu, ktoré posilňovali fiškálny dohľad a rozširovali rozsah hospodárskeho dohľadu tak, aby zahŕňal makroekonomické nerovnováhy⁵. Balík šiestich legislatívnych aktov posilnil fiškálny dohľad najmä tým, že posilnil *preventívnu časť* PSR, keďže zdravé fiškálne politiky v hospodársky priaznivom období posilňujú schopnosť členských štátov odolávať hospodárskym otrasom a vytvárajú priestor na využitie fiškálnej politiky v nepriaznivom období. Na tento účel sa v ňom zaviedol pojem *značná odchýlka* od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od postupu úprav smerom k jeho dosiahnutiu a stanovil sa postup pre členské štáty na nápravu takejto odchýlky. V prípade členských štátov eurozóny by nedostatočné politické riešenia mohli v konečnom dôsledku viesť k uloženiu finančných sankcií. S cieľom lepšie monitorovať, ako si členské štáty plnia rozpočtové záväzky, bola ako doplnok k štrukturálnemu saldu zavedená *referenčná hodnota pre výdavky*. Referenčná hodnota pre výdavky poskytuje členským štátom viac operatívnych usmernení pri vykonávaní obozretných fiškálnych politík, keďže dohľad sa zameriava na ukazovatele priamo pod kontrolou vlády.

Reforma balíka šiestich legislatívnych aktov posilnila aj *nápravnú časť* PSR zavedením *dlhového kritéria*⁶ uvedeného v zmluve do praxe, *vdďaka čomu sa zameranie rozšírilo z vyhybania sa nadmerným deficitom na zabezpečenie udržateľnej trajektórie dlhu*.

Vďaka balíku šiestich legislatívnych aktov sa okrem toho zintenzívnili možné sankcie, ak členské štáty eurozóny nedodržiavajú odporúčania Rady a rozhodnutia v rámci PSR.

Smernicou o rozpočtových rámcoch sa pre členské štáty zaviedli požiadavky, ktoré sú primerané ich vnútroštátnym fiškálnym rámcom. Presadzoval sa v nej väčší dôraz na strednodobé plánovanie a transparentné rozpočtové postupy. Takisto sa ňou podporilo používanie nezaujatých makroekonomických a rozpočtových prognóz pre fiškálne plány a nezávislé monitorovanie súladu s fiškálnymi pravidlami na vnútroštátnej úrovni.

Okrem posilnenia fiškálneho dohľadu sa v rámci reformy balíka šiestich legislatívnych aktov zaviedol postup pri makroekonomickej nerovnováhe s cieľom odhaliť škodlivé makroekonomické nerovnováhy, zabrániť ich vzniku a zabezpečiť nápravu existujúcich nerovnováh. Komisia zisťuje *makroekonomické nerovnováhy* a ich závažnosť, čo zahŕňa aj existenciu alebo riziko negatívnych účinkov presahovania na iné členské štáty eurozóny, a Rada adresuje dotknutým členským štátom odporúčania na ich riešenie. Ak sa zistia *nadmerné makroekonomické nerovnováhy*, postup pri makroekonomickej nerovnováhe umožňuje začať postup pri nadmernej nerovnováhe, ktorý sa zameriava na plány nápravných opatrení predkladané a vykonávané členskými štátmi a monitorované Komisiou a Radou.

Reforma balíka dvoch legislatívnych aktov (2013)

V oboch nariadeniach zahrnutých do reformy balíka dvoch legislatívnych aktov sa pre členské štáty eurozóny zaviedli cielené postupy dohľadu a monitorovania vzhľadom na možné dôsledky presahovania v rámci hospodárskej a menovej únie.

⁵ Pozri poznámku pod čiarou č. 1.

⁶ Dlhové kritérium sa týka ustanovení zmluvy, v ktorých sa od členských štátov vyžaduje, aby dosiahli pomer dlhu k HDP nižší ako 60 % okrem prípadov, keď sa tento pomer dostatočne znižuje a približuje sa k tejto úrovni vyhovujúcim tempom.

V balíku dvoch legislatívnych aktov sa zriadil najmä rámec pre zaobchádzanie s členskými štátmi, ktoré majú ťažkosti v súvislosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia, dostávajú finančnú pomoc alebo vystupujú z programu finančnej pomoci. Okrem toho sa balíkom dvoch legislatívnych aktov v zásadnej miere ďalej posilnila rozpočtová koordinácia medzi členskými štátmi eurozóny prostredníctvom multilaterálneho posúdenia rozpočtových plánov členských štátov na základe spoločného harmonogramu. Posúdenie zahŕňa stanoviská Komisie k týmto plánom pred ich prijatím národnými parlamentmi a diskusiu o rozpočtovej situácii a vyhlídkach v každom členskom štáte, ako aj pre eurozónu ako celok v rámci Euroskupiny. Balíkom dvoch legislatívnych aktov sa takisto posilnil dohľad nad členskými štátmi eurozóny s nadmerným deficitom.

Začiatok nového politického cyklu v Únii je správnym a vhodným okamihom na to, aby sa posúdila účinnosť súčasného rámca pre hospodársky a fiškálny dohľad, najmä reformy balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov, pri ktorých má Komisia povinnosť podávať správy o ich uplatňovaní. Hlavné otázky riešené v rámci tohto preskúmania sa týkajú miery, do akej boli jednotlivé prvky dohľadu, ktoré boli zavedené alebo zmenené reformami balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov, účinné pri dosahovaní kľúčových cieľov, ktorými sú konkrétne i) zabezpečenie udržateľných verejných financií a rastu, ako aj vyháňanie sa makroekonomickým nerovnováham; ii) poskytnutie integrovaného rámca dohľadu, ktorý umožňuje užšiu koordináciu hospodárskych politík najmä v eurozóne, a iii) podpora konvergenzie hospodárskej výkonnosti medzi členskými štátmi. Účelom tohto oznámenia je začať o týchto otázkach verejnú diskusiu.

Vo vzťahu k preskúmaniu je dôležité poznamenať, že došlo k významnej zmene hospodárskeho kontextu. Desať rokov po veľkej recesii čelia členské štáty kombinácii výziev, ktoré sú odlišné než v čase, keď boli prijaté reformy balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov. Hoci odvtedy prebieha historicky najdlhšie oživenie, rastový potenciál mnohých členských štátov sa nevrátil na úroveň pred krízou a úrokové sadzby zotrávajú na nízkej úrovni⁷. V kontexte starnutia obyvateľstva je pokles potenciálneho rastu a úrokových sadzieb sprevádzaný pretrvávajúcou nízkou infláciou. Hoci v období hneď po kríze sa štrukturálne reformy na posilnenie potenciálneho rastu a podporu ekonomických úprav vykonávali dôkladne, dynamika reforiem medzičasom vyprchala a pokrok v jednotlivých členských štátoch a oblastiach politiky sa stal nerovnomerným.

Túto skutočnosť treba vnímať na pozadí všeobecnejšieho cieľa uvedeného v ročnej stratégii udržateľného rastu⁸, a to cieľa vytvoriť nový model rastu, ktorý bude rešpektovať obmedzené možnosti našich prírodných zdrojov a zabezpečiť vytváranie pracovných miest a trvalú prosperitu v budúcnosti. Tento cieľ sa konkrétne premietol do Európskeho ekologického dohovoru⁹ a do oznámenia o silnej sociálnej Európe pre spravodlivé transformácie¹⁰, v ktorých je načrtnutá stratégia udržateľného rastu s cieľom dosiahnuť, aby sa EÚ stala prvým klimaticky neutrálnym kontinentom na svete, ktorý bude efektívne využívať zdroje a bude pripravený na digitálny vek, a aby zároveň zaručovala sociálnu spravodlivosť. Dosiahnutie takýchto cieľov si bude vyžadovať značný objem dodatočných súkromných a verejných

⁷ Okrem toho sa zamestnanosť a sociálna situácia síce celoplošne zlepšili, ale vo viacerých členských štátoch sa ešte stále nevrátili na úroveň pred krízou.

⁸ Pozri ročnú stratégiu udržateľného rastu na rok 2020; COM(2019) 650 final.

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ COM(2020) 14 final.

investícií počas dlhšieho obdobia. Uvedené ambície sú v súlade so záväzkom Európy postaviť ciele udržateľného rozvoja do centra záujmu pri tvorbe politík a opatrení EÚ.

Vplyv prevládajúcich hospodárskych podmienok na rámec správy hospodárskych záležitostí si zaslúži dôkladné zváženie. Po prvé, treba starostlivo posúdiť, či tento vývoj má vplyv na riziká ohrozujúce udržateľnosť dlhovej služby. Ako ukazujú nedávne skúsenosti, nálady trhu sa môžu rýchlo zmeniť a môžu viesť k náhlým zmenám úrokových sadzieb. Aj pri absencii zmien v základných prvkoch by to mohlo najmä v prípade vysoko zadlžených krajín zvýšiť fiškálnu záťaž a ohroziť udržateľnosť ich dlhu. Toto riziko je možno naliehavejšie v menovej únii, kde sa o rovnakú menu delia vlády s veľmi odlišnými úrovňami dlhu a centrálna banka nemôže vo vzťahu k vládam vystupovať ako veriteľ poslednej inštancie. To len potvrdzuje potrebu naďalej sa zameriavať na zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby. Zároveň by sa malo posúdiť, aká je primeraná úloha fiškálnej a hospodárskej politiky v rámci makroekonomickej stabilizácie, keďže menová politika je čoraz viac obmedzovaná efektívnou spodnou hranicou úrokových sadzieb. Vnútroštátne fiškálne politiky navyše vplývajú aj na fungovanie finančných trhov a dochádza k ich interakcii s menovými politikami, najmä vzhľadom na úlohu štátnych dlhopisov ako referenčných bezpečných aktív a možný vplyv relatívneho nedostatku bezpečných aktív. A napokon, dôsledky rizík súvisiacich s klímou na stabilitu finančných trhov a verejné financie majú v rámci postupov dohľadu EÚ čoraz väčší význam.

V preskúmaní sa zohľadňujú tieto nové výzvy. Vychádza sa v ňom z posúdenia fiškálnych pravidiel EÚ vykonaného Európskou fiškálnou radou¹¹ (EFB), ako aj z existujúcich správ Európskeho parlamentu¹², Európskeho dvora audítorov¹³ a ďalších zainteresovaných strán a akademickej obce.

2. Posúdenie uplatňovania balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov

2.1. Pakt stability a rastu a vnútroštátne fiškálne rámce

V tomto pododdieli sa posudzuje rámec fiškálneho dohľadu na základe kľúčových cieľov, ktorými sú najmä pomoc pri zabezpečení udržateľných verejných financií, poskytnutie priestoru na hospodársku stabilizáciu, uznanie významu kvality verejných financií a posilnenie zodpovednosti za fiškálne pravidlá EÚ. Napokon sa v tomto pododdieli posudzuje smernica 2011/85 z hľadiska jej vplyvu na vnútroštátne fiškálne rámce.

Udržateľnosť verejných financií

Podľa svojej pôvodnej koncepcie z roku 1997, ktorej ústredným prvkom bola prahová hodnota deficitu na úrovni 3 % HDP, sa PSR zameriaval na predchádzanie účinkom

¹¹ Európska fiškálna rada, *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation* (Posúdenie fiškálnych pravidiel EÚ so zameraním na balík šiestich legislatívnych aktov a balík dvoch legislatívnych aktov), august 2019.

¹² Uznesenie Európskeho parlamentu z 24. júna 2015 o preskúmaní rámca správy hospodárskych záležitostí: zhodnotenie situácie a výzvy, Ú. v. EÚ C 407, 4.11.2016, s. 86.

¹³ Európsky dvor audítorov, Plní sa hlavný cieľ preventívnej časti Paktu stability a rastu?, osobitná správa č. 18/2018; Ďalšie zlepšenia potrebné na zabezpečenie účinného vykonávania postupu pri nadmernom deficite, osobitná správa č. 10/2016; Požiadavky EÚ na národné rozpočtové rámce: je potrebné ďalej ich posilňovať a lepšie monitorovať ich uplatňovanie, osobitná správa č. 22/2019; Audit postupu pri makroekonomickej nerovnováhe (PMN), osobitná správa č. 03/2018.

presahovania v dôsledku nadmerne vysokých deficitov, ktoré by mohli oslabiť cenovú stabilitu v hospodárskej a menovej únii a ovplyvniť účinnosť menovej politiky.

S nástupom hospodárskej a finančnej krízy sa zameranie fiškálneho dohľadu presunulo na riziká vyplývajúce z neudržateľnej úrovne verejného dlhu a na možné dlhové krízy, ktoré by mohli ohroziť finančnú stabilitu eurozóny ako celku. Vzhľadom na zvýšený tlak na trhu a rýchlo rastúce úrovne dlhu bolo treba rozhodným spôsobom posilniť ochranné opatrenia zamerané na udržateľnosť dlhovej služby. Balík šiestich legislatívnych aktov a balík dvoch legislatívnych aktov boli navrhnuté práve v tomto kontexte.

Zreformovaný PSR nabádal členské štáty, aby sa vrátili k zdravým rozpočtovým pozíciám znížením svojich deficitov a mier zadlženosti. Najmä postup pri nadmernom deficite sa ukázal ako účinný nástroj na nápravu vysokých deficitov: všetky členské štáty, na ktoré sa počas hospodárskej a finančnej krízy začal vzťahovať postup pri nadmernom deficite, svoje vysoké deficity účinne napravili. Zatiaľ čo v roku 2010 zaznamenali všetky členské štáty okrem troch nadmerné deficity v dôsledku hospodárskej a finančnej krízy (s celkovým deficitom na súhrnnej úrovni EÚ presahujúcim 6 % HDP v rokoch 2009 – 2010 v dôsledku hlbkej recesie a potrieb rekapitalizácie bánk v niektorých členských štátoch), v roku 2018 splnili kritérium na úrovni 3 % HDP všetky členské štáty¹⁴. Šestnásť členských štátov dosiahlo aj svoj strednodobý rozpočtový cieľ alebo sa k jeho dosiahnutiu priblížilo, čo im zabezpečilo primerané fiškálne rezervy a fiškálny priestor na investovanie.

V posledných rokoch však hybnou silou nápravy nadmerných deficitov a následnej úpravy smerom k dosiahnutiu strednodobých rozpočtových cieľov boli skôr priaznivé makroekonomické podmienky, neočakávané príjmy a nižšie úrokové sadzby než trvalé fiškálne úpravy. Postup pri značnej odchýlke, ktorého cieľom je zabrániť nadmerným deficitom tým, že členským štátom poskytuje možnosť napraviť odchýlky od svojich strednodobých rozpočtových cieľov alebo od postupu úprav smerom k ich dosiahnutiu, preukázal v prípade členských štátov, ktoré nepatria do eurozóny, obmedzenú účinnosť¹⁵.

Pomery dlhu k HDP v EÚ a eurozóne po náraste na takmer 90 % v rokoch 2009 až 2014 začali v roku 2015 klesať v dôsledku nižších primárnych deficitov/vyšších prebytkov, vyššieho hospodárskeho rastu a historicky nízkych úrokových sadzieb verejného dlhu. Komisia vo všeobecnosti predpokladá, že pomer dlhu k HDP bude pokračovať v klesajúcom trende posledných rokov a v roku 2020 klesne približne na úroveň 79 %, čo je hlboko pod úrovňou USA (okolo 114 %) alebo Japonska (okolo 237 %). Dynamika dlhu v jednotlivých členských štátoch je však od hospodárskej a finančnej krízy značne rôznorodá. Je to odrazom veľkých rozdielov v tempe fiškálnej konsolidácie a hospodárskeho rastu, ako aj vo fiškálnych nákladoch jednotlivých krajín v súvislosti s podpornými opatreniami pre bankový sektor. Verejný dlh je v približne polovici členských štátov momentálne (opäť) pod úrovňou 60 % HDP, v niektorých iných členských štátoch však zostáva približne na úrovni alebo (výrazne) nad úrovňou 100 % HDP, čo zodpovedá veľkému podielu HDP eurozóny.

¹⁴ Jedinou výnimkou je Cyprus, kde sektor verejnej správy v roku 2018 dočasne zaznamenal deficit vo výške 4,4 % HDP v dôsledku jednorazových podporných opatrení týkajúcich sa predaja banky Cyprus Cooperative Bank. Očakáva sa, že v roku 2019 sa rozpočtové saldo vrátilo k uspokojivému prebytku na úrovni takmer 4 % HDP.

¹⁵ Postup pri značnej odchýlke sa doteraz začal voči dvom členským štátom, ktoré nepatria do eurozóny: Rumunsku v roku 2017 a Maďarsku v roku 2018. Oba štáty neprijali účinné opatrenia na nápravu značnej odchýlky, a preto boli odvtedy predmetom opakovaných postupov, čo vyvoláva pochybnosti o účinnosti postupu pri značnej odchýlke pri členských štátoch, ktoré nepatria do eurozóny, keďže pravidlá pri nich neumožňujú sankcie v prípade nedodržania.

V skutočnosti miera zadlženosti niektorých členských štátov naďalej rástla alebo sa prinajlepšom stabilizovala. Tým sa zvýšili rozdiely medzi úrovňami dlhu v EÚ. Napriek priaznivým hospodárskym podmienkam majú niektoré vysoko zadlžené členské štáty aj naďalej deficit, ktoré neposkytujú dostatočnú bezpečnostnú rezervu vo vzťahu k referenčnej hodnote 3 % HDP. Zostávajú vzdialené aj od svojich strednodobých rozpočtových cieľov.

Tieto pozorovania poukazujú na dôležitosť účinnej preventívnej časti a včasného a účinného vykonávania odporúčaní súvisiacich s fiškálnou politikou všetkými členskými štátmi. Okrem toho z nich vyplýva, že presadzovanie fiškálnych pravidiel neprinieslo zásadné výsledky v prípadoch, keď bolo presadzovanie fiškálnej disciplíny najpotrebnejšie. Presadzovanie referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu počas období slabého reálneho rastu a veľmi nízkej inflácie sa ukázalo ako politicky a hospodársky náročné. V niektorých vysoko zadlžených krajinách si referenčná hodnota pre znižovanie dlhu vyžadovala obzvlášť veľké fiškálne úsilie, ktoré v skutočnosti mohlo viesť k zhoršeniu dynamiky dlhu. V posúdení Komisie týkajúcom sa súladu s dlhovým kritériom a následných stanoviskách vydaných Hospodárskym a finančným výborom sa preto primerane zohľadnili všetky relevantné faktory v súlade s ustanoveniami balíka šiestich legislatívnych aktov vrátane nízkej inflácie a slabého rastu, a najmä súlad s požiadavkami preventívnej časti.

Hospodárska stabilizácia na úrovni jednotlivých členských štátov a eurozóny

V právnych predpisoch obsiahnutých v reformách balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov sa uznáva úloha makroekonomickej stabilizácie, a najmä význam vyhybania sa procyklickej politike. Cieľom je zabezpečiť, aby členské štáty počas hospodársky priaznivého obdobia prispôbili svoje fiškálne politiky na vytvorenie fiškálnych rezerv, ktoré im poskytnú dostatočný fiškálny priestor na fungovanie automatických stabilizátorov a fiškálnu podporu počas hospodárskych poklesov. Vďaka posilnenej fiškálnej koordinácii vzrástol význam súhrnných zámerov fiškálnej politiky v eurozóne ako celku. Následným výkladom a vykonávaním uvedených právnych predpisov Komisiou a Radou¹⁶ sa postupne posilnili prvky krátkodobej stabilizácie hospodárskej činnosti.

Koncepcia preventívnej časti PSR umožňuje členským štátom riešiť najmä potreby udržateľnosti a stabilizácie. Dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa pre jednotlivé krajiny poskytuje členským štátom priestor na využívanie fiškálnej politiky na účely makroekonomickej stabilizácie v hospodársky nepriaznivom období tak, že sa automatickým stabilizátorom umožní voľne fungovať alebo zvýšiť investície. Samotný strednodobý rozpočtový cieľ a úsilie členského štátu dosiahnuť svoj strednodobý rozpočtový cieľ sú okrem toho stanovené v štrukturálnom vyjadrení, t. j. očistené od vplyvu hospodárskeho cyklu. V požadovanom štrukturálnom úsilí sa zohľadňuje pozícia členského štátu v hospodárskom cykle (t. j. vyššie úsilie v priaznivom období, nižšie úsilie v nepriaznivom období) a úroveň dlhu.

Fiškálne politiky členských štátov však aj napriek tomu zostali do veľkej miery procyklické. Fiškálna politika bola procyklická už v polovici prvého desaťročia tohto storočia, keď bola hospodárska situácia mimoriadne priaznivá, a zostala do veľkej miery procyklická počas krízy, keď sa uskutočnila konsolidácia v súvislosti so zvýšeným tlakom na trhu v čase veľmi nízkeho rastu či dokonca poklesu hospodárskej činnosti. Hoci zreformovaný fiškálny rámec

¹⁶ V oznámení Komisie z 13. januára 2015 s názvom „Optimálne využívanie flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu“ sa zaviedol nový, hoci obmedzený priestor na diskrečnú fiškálnu stabilizáciu. Uvedené oznámenie viedlo v novembri 2015 k spoločne dohodnutej pozícii Hospodárskeho a finančného výboru, ktorú 12. februára 2016 schválila Rada (ECOFIN).

umožňoval fungovanie automatických stabilizátorov, ich účinok bol vyvážený diskrečnými konsolidačnými opatreniami potrebnými na nápravu neudržateľných pozícií v súvislosti so zvýšeným tlakom na trhu. To prispelo k slabej hospodárskej výkonnosti a slabým výsledkom v oblasti zamestnanosti v uvedenom období, hoci cieľom bolo priviesť verejné financie na udržateľnú cestu a obnoviť dôveru v trh. Fiškálna konsolidácia sa zastavila v roku 2014 v čase, keď bola produkčná medzera v eurozóne stále záporná. Súhrnné zámery fiškálnej politiky v eurozóne však boli aj naďalej vo všeobecnosti neutrálne, hoci produkčná medzera eurozóny sa do roku 2017 dostala do kladných čísel. Rozdelenie zámerov fiškálnej politiky v jednotlivých členských štátoch navyše nebolo primerané vzhľadom na osobitné potreby udržateľnosti a stabilizácie. Napriek posilnenej preventívnej časti teda mnohé členské štáty nevyužili priaznivejšie hospodárske obdobie na vytvorenie proticyklických vankúšov.

Pakt stability a rastu sa okrem toho zameriava na nápravu vysokých úrovní deficitu verejných financií a verejného dlhu. Hoci sa v rámci PSR zaviedli postupy na nápravu vysokých deficitov verejnej správy z hľadiska nominálnych prahových hodnôt, nie je možné si na jeho základe *vynucovať*, aby fiškálne politiky podporovali hospodársku činnosť.

V rámci reformy balíka dvoch legislatívnych aktov sa stanovil spoločný rozpočtový harmonogram pre eurozónu, ktorý zabezpečuje kontrolu rozpočtovej situácie a vyhládok v eurozóne na základe rozpočtových plánov členských štátov a ich interakcií v celej eurozóne pred prijatím rozpočtov v národných parlamentoch. Hoci v právnom rámci sa počíta s možnosťou, že Komisia a Rada načrtnú opatrenia na posilnenie koordinácie rozpočtovej a makroekonomickej politiky na úrovni eurozóny, inštitúciám Únie sa v ňom neumožňuje presadzovať primerané zámery fiškálnej politiky pre eurozónu ako celok. Hoci v rámci európskeho semestra sa členské štáty nabádajú k tomu, aby vo svojich programoch stability a národných programoch reforiem zohľadňovali odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny¹⁷, rozmer eurozóny stále nie je ústredným prvkom politik členských štátov.

V tomto kontexte a pri absencii centrálnej fiškálnej kapacity so stabilizačnými prvkami zostáva schopnosť riadiť zámery fiškálnej politiky v eurozóne ako celku obmedzená. Obmedzuje sa tak priestor na to, aby fiškálna politika prispela k makroekonomickej stabilizácii na úrovni eurozóny ako celku v prípade veľkých otrasov, ktoré nie sú spôsobené politikou. V dôsledku toho sa eurozóna naďalej opiera popri vnútroštátnych fiškálnych a hospodárskych politikách najmä o menovú politiku zameranú na makroekonomickú stabilizáciu, ktorá sa stáva mimoriadne dôležitou v čase, keď sa menová politika približuje k efektívnej spodnej hranici. Vytvorenie fiškálnej stabilizačnej kapacity pre eurozónu, ktorá by dopĺňala vnútroštátne fiškálne politiky, by umožnilo účinnejšiu menovú politiku s menším počtom vedľajších účinkov.

Kvalita verejných financií vrátane rozvoja verejných investícií

Kvalita verejných financií je zložitou a viacrozmernou otázkou. Týka sa zloženia verejných príjmov a výdavkov a toho, či dostatočne podporujú udržateľný rast a sociálne začlenenie. Okrem toho sa týka efektívnosti výberu daní a mechanizmov na kontrolu a stanovovanie priorít verejných výdavkov. V tejto súvislosti môžu preskúmania výdavkov prispieť k zlepšeniu rozdeľovania výdavkov. Jedna obzvlášť dôležitá otázka súvisí s pozorovaním, že počas období fiškálnej konsolidácie je často výhodnejšie znížiť verejné investície alebo zvýšiť dane než racionalizovať iné výdavkové položky. Je dôležité, aby sa v rámci fiškálneho

¹⁷ Každý rok na jeseň a po posúdení Európskej fiškálnej rady v júni Komisia prijíma odporúčanie pre eurozónu s usmerneniami o vhodných zámeroch fiškálnej politiky pre priestor s jednotnou menou ako celok.

dohľadu, ktorý je založený na pravidlách, venovala týmto otázkam¹⁸ vrátane úlohy verejných investícií dostatočná pozornosť, keďže ide o nevyhnutný predpoklad na podporu udržateľného hospodárskeho rastu a dlhodobej udržateľnosti.

Vo fiškálnom rámci EÚ sa všeobecne uznáva kľúčová úloha verejných investícií pri poskytovaní verejných statkov a pri podpore udržateľných verejných financií. Po prvé, v článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa vyžaduje, aby Komisia pri zvažovaní, či má členský štát nadmerný deficit, prihliadala na štátne výdavky na investície. Po druhé, v názve aj obsahu PSR sa uznáva potreba zohľadniť celkovú kvalitu verejných financií z hľadiska toho, ako daňový systém a verejné výdavky podporujú rast. Po tretie, v definícii strednodobého rozpočtového cieľa sa odkazuje na priestor na rozpočtové manévrovanie, a najmä na potrebu verejných investícií¹⁹. To viedlo k ustanoveniam vo fiškálnom rámci s cieľom chrániť úroveň verejných investícií počas hospodárskych poklesov a stimulovať vykonávanie štrukturálnych reforiem, ktoré prispievajú k udržateľným verejným financiám, a to aj zvyšovaním potenciálneho rastu.

Z celkového hľadiska však súčasný fiškálny rámec nezabránil poklesu úrovne verejných investícií počas období fiškálnej konsolidácie ani nedosiahol, aby verejné financie viac podporovali rast²⁰. To je v prvom rade spôsobené úmyselnými politickými rozhodnutiami v členských štátoch. V skutočnosti neexistujú jasné dôkazy o tom, že fiškálne pravidlá boli prekážkou pre investície. Hoci začatím uplatňovania investičnej výnimky v rokoch 2015 a 2016²¹ sa malo posilniť zameranie PSR na rast prostredníctvom ochrany investícií počas období hospodárskeho poklesu, nezdá sa, že malo významný pozitívny účinok na verejné investície. Vo všeobecnosti bolo obmedzené využívanie tejto výnimky zapríčinené najmä jej zameraním na ochranu investícií v špecifickej situácii hlbokého hospodárskeho poklesu²². Podobne sa výnimka z dôvodu štrukturálnych reforiem doteraz použila päťkrát²³, pričom pri podpore reforiem na zlepšenie kvality verejných financií a/alebo zvýšenie potenciálneho rastu mala pomerne obmedzený úspech.

Uvedené zistenia si vyžadujú dôkladné zváženie, v neposlednom rade vzhľadom na značné dodatočné investície potrebné na modernizáciu infraštruktúry, dosiahnutie klimaticky neutrálneho hospodárstva EÚ do roku 2050 a podporu digitalizácie. V tomto rámci bude Komisia pokračovať v skúmaní možností väčšieho využívania nástrojov ekologického rozpočtovania.

¹⁸ V článku 6 ods. 3 písm. d) nariadenia č. 473/2013 sa v tomto ohľade uvádza, že „návrh rozpočtového plánu obsahuje [...] príslušné informácie o výdavkoch verejnej správy podľa funkcií, vrátane oblasti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a zamestnanosti, a tam, kde je to možné, údaje o očakávanom distribučnom vplyve hlavných výdavkových a príjmových opatrení“.

¹⁹ Okrem toho musia členské štáty eurozóny, na ktoré sa vzťahuje postup pri nadmernom deficite, predložiť program ekonomického partnerstva s opisom politických opatrení a štrukturálnych reforiem potrebných na zabezpečenie účinnej a trvalej nápravy nadmerného deficitu. Politické priority v programe musia byť takisto v súlade so stratégiou Únie pre rast a zamestnanosť.

²⁰ Verejné investície v EÚ klesli z najvyššej úrovne 3,7 % HDP v roku 2009 na 2,7 % HDP v roku 2017, zatiaľ čo podiel verejných investícií zameraných na ochranu životného prostredia zostal vo všeobecnosti stabilný na úrovni 5 – 6 % celkového objemu, pozri Eurostat, výdavky verejnej správy podľa funkcií (COFOG).

²¹ Pozri poznámku pod čiarou č. 15.

²² Investičnú výnimku zatiaľ využili iba Taliansko a Fínsko v roku 2016.

²³ Výnimka z dôvodu štrukturálnych reforiem sa uplatnila v roku 2016 v prípade Talianska, v roku 2017 v prípade Lotyšska, Litvy a Fínska a v roku 2019 v prípade Belgicka.

Zodpovednosť a správa fiškálnych pravidiel EÚ

Koncepcia súčasného rámca EÚ v oblasti fiškálnej správy sa vyznačuje viacerými pravidlami, ktoré sa spájajú s rôznymi ukazovateľmi na meranie súladu, a zahŕňa rôzne výnimky, ktoré umožňujú odchýliť sa od požiadaviek, pričom každá z nich má vlastné kritériá oprávnenosti.

Tieto viaceré pravidlá nevedú vždy k rovnakému záveru, pokiaľ ide o súlad, a preto si vyžadujú použitie ekonomického posúdenia. Okrem toho sa rámec vo veľkej miere opiera o premenné, ktoré sa nedajú priamo pozorovať a často sa revidujú, ako napríklad produkčná medzera a štrukturálne saldo, čo bráni poskytnutiu stabilných politických usmernení. Zatiaľ čo vyšší stupeň prepracovanosti PSR má zabezpečiť, aby bol rámec prispôsobivejší meniacim sa hospodárskym podmienkam, zároveň viedol k väčšej zložitosti a menšej transparentnosti PSR, najmä pokiaľ ide o jeho preventívnu časť. To bráni zodpovednosti, komunikácii a politickej angažovanosti. Komisia tieto nedostatky do určitej miery riešila výraznejším zameraním sa na referenčnú hodnotu pre výdavky, ktorá poskytuje stabilnejšie a operatívnejšie politické usmernenia a zameriava sa na rozpočtové položky priamo pod kontrolou vlády.

Súvisiacim problémom je, že hoci sa posilnil dôraz na ročné fiškálne úpravy a posúdenia súladu, zameranie na strednodobé rozpočtové plánovanie sa oslabilo, pričom mnohé členské štáty dosiahnutie strednodobých rozpočtových cieľov posúvajú²⁴. Výrazné zameranie na súlad s ročnými požiadavkami mohlo takisto prispieť k nedostatočnej diferenciácii medzi členskými štátmi, ktoré majú výrazne odlišné fiškálne pozície a riziká udržateľnosti.

Ročné preskúmanie návrhov rozpočtových plánov členských štátov eurozóny umožnilo Komisii, aby získala informácie o rozpočtových postupoch členských štátov skôr, ale zároveň poukázalo na výzvy spojené s dosiahnutím toho, aby členské štáty na konci roka zmenili svoje plány, a s podnietením skutočnej diskusie o zámeroch fiškálnej politiky eurozóny v rámci Euroskupiny.

Vnútroštátne fiškálne rámce

Požiadavky týkajúce sa vnútroštátnych fiškálnych rámcov²⁵ v smernici 2011/85 a v nariadení č. 473/2013 podnietili rozsiahly rozvoj a posilnenie pravidiel, postupov a inštitúcií, ktoré tvoria základ pre vykonávanie rozpočtových politík v členských štátoch. To malo za následok výrazne zlepšené vnútroštátne fiškálne rámce, čím sa na vnútroštátnej úrovni zvýšila zodpovednosť za fiškálnu disciplínu a podporilo sa dodržiavanie fiškálnych pravidiel EÚ. Najvýraznejší pokrok možno pozorovať v členských štátoch, ktoré nemali pred krízou žiadne vnútroštátne rámce alebo mali len elementárne domáce rámce. Požiadavky EÚ im slúžili ako základ na zavedenie moderného fiškálneho rámca. Všetky prvky fiškálnych rámcov zaznamenali rýchly vývoj, ale najväčší pokrok sa týkal vnútroštátnych fiškálnych pravidiel a zriadenia nezávislých fiškálnych inštitúcií. Počet a kvalita numerických fiškálnych pravidiel sa výrazne zvýšila. V súčasnosti tvoria ústrednú časť fiškálnych rámcov vo všetkých členských štátoch, pričom podporujú fiškálnu disciplínu a dodržiavanie pravidiel EÚ.

Prakticky vo všetkých členských štátoch sa zriadili alebo posilnili nezávislé fiškálne inštitúcie, ktoré zohrávajú čoraz dôležitejšiu úlohu pri fiškálnych rokovaníach na národnej úrovni aj na úrovni EÚ. Nezávislé monitorovanie fiškálnej politiky spolu so zlepšenými fiškálnymi štatistikami a ustanoveniami týkajúcimi sa vypracovávania a zverejňovania

²⁴ Úloha programov stability a konvergenčných programov sa v rámci dohľadu zmenšila, čo takisto prispelo k opakovanému posúvaniu dosiahnutia strednodobých rozpočtových cieľov členských štátov.

²⁵ Súbor pravidiel a inštitúcií, ktoré upravujú fiškálne politiky na vnútroštátnej úrovni.

prognóz výrazne zlepšili transparentnosť fiškálnej politiky. Vnútroštátne zainteresované strany vo všeobecnosti považujú silné vnútroštátne rámce za účinný a efektívny nástroj podpory dodržiavania fiškálnych pravidiel EÚ.

Zároveň sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšia koncepcie a účinnosť vnútroštátnych rámcov. Je to kvôli tomu, že i) v právnych predpisoch Únie sa stanovujú len minimálne požiadavky na vnútroštátne rámce a ii) skutočná implementácia a dodržiavanie vnútroštátnych ustanovení sa líšia. Okrem toho sa súbor ustanovení pre vnútroštátne rámce s rozpočtovou dohodou²⁶ a jej pravidlo vyrovnaného rozpočtu v štrukturálnom vyjadrení stali pomerne zložitými, čo viedlo k nejednotnosti pravidiel EÚ a niektorých vnútroštátnych pravidiel. To podnietilo niektoré členské štáty, aby sa rozhodovali medzi vnútroštátnymi pravidlami a pravidlami EÚ.

Rámček 2: Správa hospodárskych záležitostí v kontexte európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík

Európsky semester sa od svojho vzniku v roku 2011 (balík šiestich legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí) stal osvedčeným rámcom pre koordináciu hospodárskych politík. Jeho cieľom je zaobstarávať integrovaný prístup kombinovaním rôznych prvkov dohľadu nad hospodárskymi politikami – fiškálnou, štrukturálnou a finančnou politikou – v medziach spoločného harmonogramu a rámca v priebehu celého ročného cyklu.²⁷ Na tento účel sú kľúčové kroky pri vykonávaní Paktu stability a rastu a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe zosúladené s európskym semestrom, a to z hľadiska načasovania a prípadne aj z hľadiska požiadaviek na podávanie správ a dohľadu. Toto zosúladenie pomáha zabezpečiť, aby členské štáty mohli využívať integrovaný prístup, pokiaľ ide o hospodárske politiky.

Zameranie európskeho semestra sa v posledných rokoch rozšírilo tak, aby lepšie zohľadňovalo rozmer eurozóny, ako aj zamestnanosť a sociálne aspekty predovšetkým prostredníctvom integrácie Európskeho piliera sociálnych práv. Rovnako sa posilnil dialóg s Európskym parlamentom, vnútroštátnymi orgánmi a so sociálnymi partnermi. V súlade s európskym ekologickým dohovorom by sa environmentálny rozmer hospodárskych politík a politík zamestnanosti členských štátov v rámci európskeho semestra mal stať oveľa výraznejším, a zároveň sa stane aj rámcom na posudzovanie a koordináciu hospodárskych politík potrebných na dosiahnutie cieľov udržateľného rozvoja, pričom sa bude aj naďalej zameriavať na kľúčové výzvy v oblasti hospodárskych a sociálnych politík.

²⁶ Rozpočtová dohoda je súčasťou Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, ktorá nadobudla platnosť 1. januára 2013. Hlavným ustanovením tejto medzivládnej zmluvy je požiadavka mať vyvážené rozpočtové pravidlo vo vnútroštátnych právnych poriadkoch (rozpočtová dohoda). Cieľom bolo doplniť fiškálny rámec EÚ založený na pravidlách ustanoveniami na vnútroštátnej úrovni v záujme lepšie dosiahnuť zdravé rozpočtové politiky v zmluvných stranách. Rozpočtová dohoda zaväzuje všetky členské štáty eurozóny a tri členské štáty mimo eurozóny (Bulharsko, Dánsko a Rumunsko) na dobrovoľnom základe.

²⁷ Nariadenie č. 1175/2011 vložené do nariadenia č. 1466/97 predstavuje právny základ pre európsky semester s cieľom zabezpečovať užšiu koordináciu hospodárskych politík a trvalé zbližovanie hospodárskej výkonnosti členských štátov a poskytovať integrované a koherentné poradenstvo v oblasti hospodárskych politík a politík zamestnanosti členských štátov.

2.2. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe

Rozšírenie rozsahu pôsobnosti makroekonomického dohľadu

Postupom pri makroekonomickej nerovnováhe sa rozšíril rozsah pôsobnosti rámca dohľadu aj mimo fiškálnych politík na iné potenciálne zdroje makroekonomických nerovnováh, ktoré sa predtým zanedbávali. To zahŕňalo okrem iného väčší dôraz na makroštrukturálne a makrofinančné otázky týkajúce sa makroekonomickej stability, ako sú vonkajšie nerovnováhy, produktivita, konkurencieschopnosť, trh s obytnými nehnuteľnosťami a zadlženosť domácností. Okrem toho sa vývoj verejných financií, najmä dlh verejnej správy, takisto analyzuje v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe z hľadiska jeho významu pre celkovú makroekonomickú stabilitu. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe dopĺňoval v tejto súvislosti iné nástroje dohľadu a predstavoval základ pre stanovenie priorít pre politiky, na ktoré sa nevzťahuje Pakt stability a rastu, ale ktoré sú relevantné pre riadny vývoj v oblasti verejných financií. Zlepšil sa analytický základ na odhaľovanie nerovnováh a zaviedli sa postupy na monitorovanie hospodárskeho vývoja a opatrení v príslušných oblastiach politiky. Kým rozsah pôsobnosti dohľadu v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe zostáva zakotvený v aspektoch relevantných pre makroekonomickú stabilitu, postupne sa čoraz viac zohľadňujú aj širšie dôsledky týkajúce sa úprav, napríklad tie, ktoré vyplývajú na zamestnanosť a sociálny vývoj.

Prepojenia s inými prvkami dohľadu však neboli vždy plne využívané. To sa týka vzájomného pôsobenia medzi postupom pri makroekonomickej nerovnováhe a dohľadom v rámci Paktu stability a rastu s cieľom súčasne riešiť makroekonomické nerovnováhy, potenciálne výzvy rastu a riziká pre udržateľnosť verejného dlhu. A napokon, dohľad v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe doteraz dostatočne nezahŕňal interakcie s novými vznikajúcimi výzvami, a to najmä tými, ktoré sa týkajú zmeny klímy a iných environmentálnych tlakov.

Reakcie v príslušných oblastiach politiky a účinnosť z hľadiska nápravy makroekonomických nerovnováh

Postup pri makroekonomickej nerovnováhe zvýšil povedomie o opatreniach v oblastiach príslušných politík a sústredil sa na tieto opatrenia, pričom v niektorých prípadoch bol úspešný, aj keď postup pri nadmernej nerovnováhe nebol nikdy aktivovaný. Pomohol prehĺbiť dialóg medzi inštitúciami EÚ a národnými orgánmi zodpovednými za príslušne politiky o spôsoboch riešenia identifikovaných výziev, pričom pozornosť sa sústredila na diskusiu o smerovaní politiky na vnútroštátnej úrovni a posilnili sa procesy tvorby politík. V mnohých prípadoch predstavoval postup pri makroekonomickej nerovnováhe rámec pre stanovenie priorít pre politiky na riešenie makroštrukturálnych a makrofinančných problémov v krajinách, ktoré sú vážne ohrozené rizikom finančnej nestability. V tých prípadoch na dohľad v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe nadväzovali reakcie v oblasti politiky obsahujúce podrobné a pravidelné monitorovanie, ako aj zníženie napätia na finančných trhoch bez toho, aby sa bolo treba uchýliť k radikálnejšiemu nástroju postupu pri nadmernej nerovnováhe.

Postupom pri makroekonomickej nerovnováhe sa však nevytvárala politická hnacia sila potrebná na udržanie reformných ambícií v členských štátoch, v ktorých pretrvávajú nerovnováhy, a to aj s domácim a zahraničným dlhom, ktorý zostáva vysoký. Hoci existujú dôkazy, že odporúčania pre jednotlivé krajiny v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe boli pôvodne spojené s výraznejšími následnými opatreniami, uskutočňovanie

reforiem sa postupne stalo porovnateľné s inými odporúčaniami v rámci európskeho semestra súvisiacimi s postupom pri makroekonomickej nerovnováhe. Pokrok pri odstraňovaní nerovnováh sa v posledných rokoch spomalil, pravdepodobne v dôsledku zníženého tlaku na finančných trhoch a nižšieho tempa reforiem.

Postup pri makroekonomickej nerovnováhe bol úspešnejší pri znižovaní deficitov bežného účtu než pri znižovaní pretrvávajúcich a veľkých prebytkov bežného účtu. Potreba opatrení v príslušných oblastiach politiky bola obzvlášť naliehavá v členských štátoch, ktoré vykazujú veľké deficity bežného účtu a straty konkurencieschopnosti, a to z dôvodu obáv týkajúcich sa udržateľnosti ich zahraničného dlhu a súvisiacich rizík platobnej neschopnosti, ktoré sú mimoriadne znepokojujúce, ak sa skombinujú s pretrvávajúcimi stratami v oblasti nákladovej konkurencieschopnosti a podielov na vývoznom trhu. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe však nebol schopný posilniť úpravu veľkých a pretrvávajúcich prebytkov bežného účtu, ktoré základné ekonomické faktory nedokážu v plnej miere vysvetliť. Aj keď veľké a dlho trvajúce prebytky bežného účtu nepredstavujú bezprostredné riziko pre národnú hospodársku stabilitu, môžu ovplyvniť bezproblémové fungovanie eurozóny. Ich úprava by pomohla zvýšiť reálny HDP v príslušných členských štátoch a mala by pozitívne účinky presahovania na zvyšok eurozóny. A napokon, keďže postup pri makroekonomickej nerovnováhe sa zaviedol v kontexte, v ktorom už nerovnováhy a nadmerné nerovnováhy v mnohých členských štátoch existovali, jeho účinnosť pri predchádzaní nahromadenia nových nerovnováh, zraniteľných miest a rizík sa ešte musí otestovať. To si vyžaduje včasné odhaľovanie vznikajúcich nerovnováh s cieľom umožniť primerané preventívne opatrenia v príslušnej oblasti politiky.

Zodpovednosť pri postupe pri makroekonomickej nerovnováhe

Vzhľadom na veľký rozsah potenciálnych nerovnováh sa dohľad v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe opiera o používanie kvantitatívnej aj kvalitatívnej analýzy a nie je vhodný na mechanické čítanie ukazovateľov. Komisia preto pri implementácii tohto rámca využila možnosť stanovenú v nariadení č. 1174/2011 a nariadení č. 1176/2011 o postupe pri makroekonomickej nerovnováhe a Rada vždy vo všeobecnosti schválila postoje Komisie týkajúce sa existencie nerovnováh a ich kritickosť. V roku 2016 Komisia objasnila kritériá na určovanie a posudzovanie nerovnováh a zjednodušila ich klasifikáciu²⁸. Od začiatku sa implementácia preventívnej časti postupu pri makroekonomickej nerovnováhe začlenila do európskeho semestra a jeho uplatňovanie sa vyvíjalo vzhľadom na získané skúsenosti, vývoj výziev a v dôsledku neustáleho dialógu s členskými štátmi a zainteresovanými stranami.

Napriek pokroku, ktorý sa dosiahol v súvislosti s transparentnou implementáciou postupu pri makroekonomickej nerovnováhe, by sa mohlo vyvinúť dodatočné úsilie o prepojenie medzi analýzou a odporúčaniami v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe a vzájomným pôsobením medzi postupom pri makroekonomickej nerovnováhe a inými postupmi dohľadu. Keď sa v členských štátoch zistila nadmerná nerovnováha, Komisia využila možnosť stanovenú v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe zaviesť osobitné a dôsledné monitorovanie vykonávania politiky, ktoré prispieva k skupinovému tlaku a podporuje reformné opatrenia v dotknutých členských štátoch. Neexistuje však žiadna požiadavka, aby dotknutý členský štát vykonal konkrétne opatrenia v príslušnej oblasti politiky uvedené v schválenom pláne nápravných opatrení. Takýto postup viedol k tomu, že niektoré členské

²⁸ V roku 2016 Komisia uverejnila prehľad, v ktorom podrobne a transparentne dokumentuje implementáciu postupu pri makroekonomickej nerovnováhe; Európska komisia (2016), Postup pri makroekonomickej nerovnováhe – dôvody, proces, aplikácia: prehľad.

štáty vyzvali Komisiu, aby v plnej miere využívala nástroje obsiahnuté v postupe pri makroekonomickej nerovnováhe vrátane odporúčania, aby Rada aktivovala postup pri nadmernej nerovnováhe, a aby zvýšila transparentnosť v prípadoch, keď sa v členských štátoch s nadmernými nerovnováhami nespustí postup pri nadmernej nerovnováhe²⁹.

2.3. Členské štáty eurozóny, ktoré majú závažné ťažkosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia

Rámec pre tvorbu a monitorovanie programov makroekonomickej finančnej pomoci

Počas prvého desaťročia existencie hospodárskej a menovej únie neexistoval žiadny rámec na poskytovanie osobitnej podpory členským štátom eurozóny, ktoré majú závažné ťažkosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia. V priebehu roka 2010 a v nasledujúcich rokoch sa vyvinuli osobitné mechanizmy na poskytovanie finančnej podpory³⁰, ktoré viedli k vytvoreniu Európskeho mechanizmu pre stabilitu (EMS). Právne predpisy Únie predstavujúce rámec dohľadu a riadiacu štruktúru pre takúto podporu však stále chýbali. Nariadením č. 472/2013 sa zriadil rámec pre organizáciu takejto podpory v záujme zabezpečenia transparentnosti a demokratickej zodpovednosti.

Tento rámec sa vzťahoval na programy týkajúce sa Írska a Portugalska financované z ENFS a EFSM; Španielska a Cypru financované z EMS, ako aj Grécka (druhý a tretí program), ktoré získali finančnú pomoc z ENFS aj EMS. Zahraničné a rozpočtové deficity sa z veľkej časti vyriešili a stabilita finančného sektora bola zachovaná alebo obnovená. Štrukturálne politiky v rámci programov navyše pomohli podporiť potenciálny rast. Všetky členské štáty eurozóny, ktoré dostali finančnú pomoc, sa úspešne vrátili na trhy za primeraných mier financovania a v súčasnosti podliehajú dohľadu po skončení programu.

Ustanovenia týkajúce sa zriadenia programov makroekonomických úprav boli dodržané, najmä pokiaľ ide o: i) prípravu programu a informácie zainteresovaným stranám o dosiahnutom pokroku; ii) zabezpečenie súladu medzi memorandom o porozumení podpísaným s členským štátom eurozóny a programom makroekonomických úprav prijatým Radou; iii) monitorovanie pokroku dosiahnutého pri vykonávaní programu prostredníctvom pravidelných preskúmaní a prostredníctvom zapojenia sociálnych partnerov a organizácií občianskej spoločnosti; iv) poskytovanie technickej pomoci na pomoc pri vykonávaní podmienenosti programu. Nariadenie č. 472/2013 tiež umožnilo zachovať finančnú stabilitu eurozóny ako celku prostredníctvom zavedenia týchto postupov.

Pokiaľ ide o mechanizmy správy a riadenia v rámci inštitúcií zapojených do programov makroekonomických úprav – Komisia v spolupráci s Európskou centrálnou bankou a prípadne Medzinárodným menovým fondom –, tento rámec poskytuje určitú flexibilitu, pokiaľ ide o to, ako sa mechanizmy správy a riadenia vykonávajú v praxi s výhradou, že všetky osobitne pridelené úlohy by sa mali v plnej miere dodržiavať. Mechanizmy správy a riadenia fungovali vo všeobecnosti dobre.

²⁹ Dvor audítorov odporučil zvýšiť transparentnosť vždy, keď Komisia neodporúča spustenie postupu pri nadmernej nerovnováhe [Európsky dvor audítorov (2018), „Audit postupu pri makroekonomickej nerovnováhe“, osobitná správa č. 03.]

³⁰ Napríklad dohoda o úverovom nástroji pre Grécko, Európsky nástroj finančnej stability (ENFS) a Európsky finančný stabilizačný mechanizmus (EFSM).

Nariadenie č. 472/2013 tiež pomohlo zlepšiť transparentnosť a zodpovednosť krokov Komisie, a to najmä prostredníctvom posilneného dialógu s Európskym parlamentom a národnými parlamentmi³¹. Toto nariadenie sa navyše vzájomne ovplyvňuje so zmluvou o EMS. Komisia musí zabezpečiť, aby každé memorandum o porozumení podpísané s členským štátom eurozóny v mene EMS bolo konzistentné s takýmto programom makroekonomických úprav a s právom Únie. Pokiaľ ide o vzťah medzi Komisiou a EMS, praktická implementácia sa stanovila prostredníctvom memoranda o porozumení podpísaného 27. apríla 2018 a spoločnej pozície dohodnutej 14. novembra 2018, ktoré slúžia ako základ pre súčasnú revíziu zmluvy o EMS.

Hospodárska výkonnosť a jednotnosť s postupmi dohľadu EÚ

Nariadenie č. 472/2013 prispelo k užšej koordinácii hospodárskych politík a nepretržitej konvergencii členských štátov eurozóny tým, že zabezpečilo konzistentnosť medzi bežným cyklom dohľadu v rámci európskeho semestra a posilneným dohľadom na základe uvedeného nariadenia. Týmto nariadením sa zjednodušili procesy s cieľom zabezpečiť konzistentnosť dohľadu nad hospodárskymi politikami a vyhnúť sa zdvojeniu povinnosti podávať správy. Programy makroekonomických úprav sa výslovne zaoberali zraniteľnými miestami a nerovnováhami odhalenými v rámci štandardných postupov dohľadu (Pakt stability a rastu a postup pri makroekonomickej nerovnováhe). Všetky zostávajúce úpravy po ukončení programu boli prevzaté z odporúčaní pre jednotlivé krajiny v rámci bežného cyklu dohľadu a dohľadu po skončení programu. Posilnený dohľad zavedený nariadením tak prispel k zníženiu dočasnej divergencie dotknutých členských štátov od iných členských štátov eurozóny a položil základy pre obnovenú konvergenciu.

Komisia v plnej miere vykonala ustanovenia týkajúce sa dohľadu po skončení programu. Pokiaľ ide o účinnosť sprísneného dohľadu, príslušné požiadavky sa vzťahujú na Grécko od augusta 2018 (koniec programu finančnej pomoci). Počiatočné posúdenie založené na obmedzených skúsenostiach s osobitnými ustanoveniami je pozitívne. Zatiaľ čo sprísnený dohľad bol pôvodne koncipovaný ako preventívny rámec s cieľom pomôcť členským štátom, ktorým hrozí, že budú potrebovať finančnú pomoc, doteraz nebol na takýto účel aktivovaný.

Zároveň je dôležité zachovať primeranú vnútroštátnu zodpovednosť za programy, a to najmä v čase skončenia alebo prerušenia programu. Stále pretrvávajú otázky týkajúce sa transparentnosti a zodpovednosti, a to aj vzhľadom na skutočnosť, že EMS naďalej zostáva medzivládny orgánom.

2.4. Celkové zistenia

Toto preskúmanie odhaľuje silné stránky spolu s možnými oblasťami na zlepšenie. Potvrďuje sa v ňom, že reforma balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov spolu so zavedením európskeho semestra posilnila rámec pre hospodársky dohľad v EÚ a v eurozóne a pomohla členským štátom pri dosahovaní ich cieľov v oblasti hospodárskej a fiškálnej politiky. Viedli aj k širšiemu a integrovanejšiemu prístupu k dohľadu, ktorý lepšie zabezpečuje celkovú konzistentnosť poradenstva v rámci európskeho semestra (pozri rámček 2). Vytvorenie spoločného rozpočtového harmonogramu a usmernenia v príslušnej oblasti politiky vydané na základe návrhov rozpočtových plánov členských štátov viedli k užšej koordinácii v rámci eurozóny. Opatrenia zavedené v balíku šiestich legislatívnych aktov a balíku dvoch legislatívnych aktov tak prispeli k zabezpečeniu užšej koordinácie hospodárskych politík.

³¹ Potvrdil to Európsky dvor audítorov v audite výkonnosti, pozri osobitnú správu č. 17/2017: Intervencia Komisie v rámci gréckej finančnej krízy.

Vykonávanie odporúčaných politík členskými štátmi prispelo – okrem iných faktorov – k postupnému posilňovaniu hospodárstiev EÚ a výraznému vytváraniu pracovných miest zaznamenanému v posledných rokoch. Rámec dohľadu navyše prostredníctvom podpory nápravy existujúcich makroekonomických nerovnováh, predchádzania vytváraniu nových nerovnováh a zníženia úrovni verejných dlhov rámec pomohol vytvoriť podmienky pre udržateľný rast, vyššiu odolnosť, menej zraniteľných miest a znížil riziko potenciálne škodlivých účinkov presahovania. Reformy balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov tak prispeli k dosiahnutiu stratégie Únie pre rast a zamestnanosť.

Posilnený rámec dohľadu tiež podporil konvergenciu hospodárskej výkonnosti členských štátov. Dosiahol sa návrat k hospodárskemu rastu a klesajúca miera nezamestnanosti vo všetkých členských štátoch, znížili sa makroekonomické nerovnováhy a deficity verejných financií a úrovne dlhov klesli, pričom všetky členské štáty skončili postup pri nadmernom deficite. Rámec zavedený na podporu členských štátov eurozóny, ktoré majú ťažkosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia, prispel k zníženiu dočasnej divergencie dotknutých členských štátov od zvyšku eurozóny a položil základy pre obnovenú konvergenciu.

Oživenie od finančnej krízy bolo z pohľadu historického porovnania dlhé, ale došlo aj k poklesu trendu rastu, ktorý sprevádzala pretrvávajúca nízka inflácia. Úrovne verejných dlhov zostávajú vysoké v niektorých členských štátoch, ktoré ani zďaleka nedosahujú ich strednodobé rozpočtové ciele, zatiaľ čo ich reformné úsilie opadáva. Hospodárstva niektorých členských štátov sú naďalej zraniteľné voči spomaleniu hospodárskeho rastu s rizikami presahovania, ktoré by mohli ovplyvniť fungovanie eurozóny ako celku.

Zámery fiškálnej politiky na úrovni členských štátov boli často procyklické. Zloženie verejných financií sa navyše nestalo viac podporujúcim rast a vlády členských štátov odhalili, že uprednostňujú zvýšenie bežných výdavkov pred ochranou investícií. V prípade výrazných otrasov, ktoré nie sú spôsobené politikami, je schopnosť riadiť zámery fiškálnej politiky v eurozóne ako celku s primerane diferencovaným fiškálnym úsilím medzi členskými štátmi oslabená nedostatkom obozretných politík v hospodársky priaznivom období a zostáva obmedzená dovtedy, kým spočíva výlučne v koordinácii vnútroštátnych fiškálnych politík v prípade neexistencie centrálnej stabilizačnej kapacity. Súčasný rámec a jeho vykonávanie teda nepodporili makroekonomickú stabilizáciu.

Súčasný rámec dohľadu a jeho vykonávanie navyše nezabezpečili ani dostatočnú diferenciáciu medzi členskými štátmi, ktoré majú výrazne odlišné fiškálne pozície a v ktorých sú rozličné riziká ohrozujúce udržateľnosť alebo iné zraniteľné miesta. Ďalšou oblasťou na zlepšenie je vzájomné pôsobenie medzi fiškálnymi pravidlami Únie a vnútroštátnymi fiškálnymi rámcami.

Fiškálny rámec (ktorý zahŕňa sekundárne právne predpisy a iné dokumenty poskytujúce podrobnejšie informácie a transparentnosť o tom, ako sa dohľad vykonáva v praxi) sa stal príliš zložitým. Táto zložitosť vyplýva zo skutočnosti, že tento rámec sleduje viaceré ciele, a z potreby reagovať na širokú škálu vznikajúcich okolností, a to aj prostredníctvom využívania flexibility v kontexte rozdielnych názorov členských štátov. Možno ju pozorovať vo veľmi podrobnej kodifikácii, ktorá zahŕňa niekoľko operačných ukazovateľov, z ktorých viaceré nie sú zistiteľné a často sa revidujú, ako aj množstvo unikových doložiek. V dôsledku toho sa fiškálne pravidlá stali menej transparentnými, čím sa oslabuje predvídateľnosť, komunikácia a politická angažovanosť.

Iné nerovnováhy nahromadené počas hospodárskej krízy ustupujú, ale v mnohých prípadoch len pomaly. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe bol úspešnejší pri znižovaní deficitov

bežného účtu než pri znižovaní pretrvávajúcich a veľkých prebytkov bežného účtu. Hoci to možno vysvetliť naliehavejšími potrebami napraviť veľké deficity bežného účtu vzhľadom na obavy týkajúce sa udržateľnosti, pretrvávajúce prebytky bežného účtu tiež môžu mať vplyv na bezproblémové fungovanie eurozóny. Hnacia sila odporúčaní v oblasti príslušných politík nie je optimálna a postupne klesá, pretože dynamika reforiem slabne. Okrem toho, aj keď bola interakcia medzi špecifickými oblasťami dohľadu primeraná, stále existuje priestor na lepšiu spoluprácu. Dôležité prepojenia medzi jednotlivými nástrojmi dohľadu sa dostatočne nezohľadňujú, a to najmä v prípadoch, keď sú otázky udržateľnosti verejného dlhu neoddeliteľne späté so širšími makroekonomickými nerovnovahami alebo s nízkym potenciálnym rastom³².

A napokon, mala by sa zvážiť potreba rámca dohľadu s cieľom pomôcť pri riešení súčasných a budúcich naliehavých hospodárskych, demografických a environmentálnych výziev. Jedna z kľúčových hospodárskych výziev v súčasnosti spočíva v skutočnosti, že rast môže ostať počas dlhšieho obdobia utlmený, pokiaľ sa neprijmú opatrenia na podporu potenciálneho rastu v oblastiach príslušnej politiky. Vzhľadom na už veľmi uvoľnenú menovú politiku je dôležité zvážiť, či a ako by fiškálne a štrukturálne politiky členských štátov mohli prispieť k skladbe politík v eurozóne a k zvýšeniu potenciálneho rastu, a zamyslieť sa nad možnou úlohou rámca EÚ pre správu hospodárskych záležitostí. Malo by sa rovnako zvážiť, do akej miery môže tento rámec podporiť potreby hospodárskej, environmentálnej a sociálnej politiky súvisiace s prechodom na klimaticky neutrálne a digitálne európske hospodárstvo efektívne využívajúce zdroje, čím by sa dopĺňala kľúčová úloha regulačného prostredia a štrukturálnych reforiem.

3. Otázky na verejnú diskusiu

Na základe doterajších skúseností s právnymi predpismi možno nastoliť niekoľko otázok do verejnej diskusie:

Ako možno tento rámec zlepšiť s cieľom zabezpečiť udržateľné verejné financie vo všetkých členských štátoch, pomôcť odstrániť existujúce makroekonomické nerovnováhy a predísť vzniku nových? Na základe skúseností je kľúčovým aspektom účinné plnenie cieľov spočívajúcich v zabezpečení udržateľných pozícií verejných financií a v predchádzaní makroekonomickým nerovnovahám. Účinná hospodárska koordinácia a dohľad predstavujú základný kameň zabezpečenia odolnosti v EÚ a hospodárskej a menovej únii vzhľadom na možné negatívne účinky presahovania vyplývajúce z vytvárania neudržateľných pozícií. Hoci sa dosiahol celkový pokrok, pokiaľ ide o udržateľnosť dlhu a nápravu makroekonomických nerovnováh, tento pokrok nebol vždy dostatočný, pričom medzi členskými štátmi existovali veľké rozdiely. Účinný rámec preto musí zabezpečiť udržateľnosť verejného dlhu, a to aj tam, kde je to najviac potrebné, ako aj predchádzanie makroekonomickým nerovnovahám a ich nápravu. V tomto kontexte treba zvážiť riziká súvisiace so zmenou klímy.

Ako zabezpečiť zodpovedné fiškálne politiky, ktoré ochraňujú dlhodobú udržateľnosť a zároveň umožňujú krátkodobú stabilizáciu? Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky podporujú členské štáty pri zabezpečovaní dlhodobej udržateľnosti verejných financií a pri uskutočňovaní anticyklických fiškálnych politík s cieľom prispieť k lepšej

³² Dohľad nad účinkami presahovania medzi štátmi a bankami okrem toho nezohrával v tomto rámci ústrednú úlohu, hoci ich význam pre makroekonomickú a finančnú stabilitu zostáva veľkým.

makroekonomickej stabilizácii v hospodársky priaznivom i nepriaznivom období. Aj keď by mal byť účinný rámec anticyklický v hospodársky priaznivom i nepriaznivom období, v praxi sa tento cieľ často nepodarilo dosiahnuť. Primerané fiškálne úsilie a zníženie dlhu v hospodársky priaznivom období pomáha vytvárať priestor na používanie fiškálnej politiky v hospodársky nepriaznivom období. Primerané strednodobé plánovanie politik, pokiaľ ide o fiškálne ciele aj štrukturálne reformy na podporu produktivity a investícií, ako aj vhodný záchytný bod politiky sú v tejto súvislosti nápomocné.

Aká je primeraná úloha rámca dohľadu EÚ pri stimulovaní členských štátov, aby uskutočňovali kľúčové reformy a investície potrebné na pomoc pri riešení súčasných aj budúcich hospodárskych, sociálnych a environmentálnych výziev a aby sa zároveň zachovali záruky proti rizikám pre udržateľnosť dlhu? Tento rámec by mal byť konzistentný s dnešnými aj budúcimi výzvami. Treba diskutovať o primeranej úlohe rámca dohľadu EÚ pri podpore zloženia verejných financií prispievajúcich k udržateľnému rastu a pre členské štáty na udržanie primeranej úrovne investícií. Na naplnenie všeobecnejšej ambície európskeho ekologického dohovoru sa budú vyžadovať predovšetkým významné investície. To vyvoláva otázku, do akej miery môže fiškálny rámec podporiť reformy a investície vrátane do ľudského kapitálu a zručností, ktoré sú potrebné na prechod na klimaticky neutrálne, zdrojovo efektívne a konkurencieschopné hospodárstvo vhodné pre digitálny vek tak, aby sa nikoho nezabudlo. To zahŕňa opätovné posúdenie primeranosti súčasných doložiek flexibility z hľadiska ich rozsahu pôsobnosti a oprávnenosti s cieľom uľahčiť správny typ a úroveň investícií a zároveň zachovať udržateľnosť dlhu. Pri ekologizácii národných rozpočtov by mal navyše dostať nejakú úlohu aj fiškálny rámec.

Ako možno zjednodušiť rámec EÚ a zlepšiť transparentnosť jeho vykonávania? Keďže súčasný rámec fiškálneho dohľadu zahŕňa prvky flexibility a voľnosti prostredníctvom zložitého súboru ustanovení prijatých v kontexte nedostatku dôvery medzi kľúčovými zainteresovanými stranami, účinné uplatňovanie hospodárskeho úsudku v medziach rámca založeného na pravidlách sa musí vykonávať objektívne a transparentne. To zahŕňa napríklad posúdenie toho, či by jasné zameranie na závažné chyby v príslušnej politike stanovené v zmluve, založené na jasne vymedzených cieľoch a operačných cieľoch politiky, mohlo prispieť k účinnému vykonávaniu rámca dohľadu. Jednoduchší rámec a jeho vykonávanie by mohli prispieť k zvýšeniu zodpovednosti, lepšej komunikácii a zníženiu politických nákladov na jeho presadzovanie a dodržiavanie.

Ako sa môže dohľad zamerať na členské štáty s naliehavejšími výzvami v oblasti príslušnej politiky a zabezpečiť kvalitný dialóg a angažovanosť? Dohľad by mal byť úmerný závažnosti situácie a mal by sa výraznejšie zameriavať na najnaliehavejšie prípady a menej radikálne postupy, pri ktorých sú celkové riziká nízke. Preto treba zvážiť, či by sa v záujme toho, aby bol rámec dohľadu účinný, mal zamerať viac na „odhaľovanie hrubých chýb“³³, t. j. na členské štáty, ktorých stratégia príslušných politik dostáva verejný dlh na potenciálne neudržateľnú trajektóriu alebo vedie k iným makroekonomickým nerovnováham. Navyše je kľúčovým dialógom o príslušných

³³ Porovnaj s článkom 126 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

politikách s členskými štátmi a zainteresovanými stranami, najmä v mnohostrannom prostredí, ale aj dvojstranne s Komisiou.

Ako môže tento rámec zabezpečiť účinné presadzovanie predpisov? Aká by mala byť úloha peňažných sankcií, nákladov na dobrú povesť a pozitívnych stimulov? Primeraná rovnováha medzi peňažnými sankciami a nástrojmi, ktoré stimulujú makroekonomickú stabilitu a udržateľný rast, ako je rozpočtový nástroj pre konvergenciu a konkurencieschopnosť alebo nástroj pre konvergenciu a reformy, sa musí starostlivo zvážiť ako prvok zabezpečenia účinného vykonávania tohto rámca.

Existuje priestor na posilnenie vnútroštátnych fiškálnych rámcov a na zlepšenie ich interakcie s fiškálnym rámcom EÚ? Treba zvážiť, či by výraznejšia úloha vnútroštátnych fiškálnych rámcov, a to najmä nezávislých fiškálnych inštitúcií, prispela k lepšiemu dodržiavaniu fiškálnych pravidiel EÚ a zároveň k zlepšeniu zodpovednosti za uvedený rámec. Navyše sa vzhľadom na to, že vysokokvalitné štatistiky sú pre transparentný fiškálny rámec kľúčové, musí posúdiť, aké ďalšie zlepšovanie kvality údajov by bolo potrebné.

Ako by mal rámec zohľadňovať rozmer eurozóny a program prehlbovania hospodárskej a menovej únie? Existuje viacero konkrétnych väzieb medzi rámcom pre správu hospodárskych záležitostí a všeobecným programom na dobudovanie hospodárskej a menovej únie. Po prvé, Pakt stability a rastu a aj postup pri makroekonomickej nerovnováhe sú zamerané výlučne na vnútroštátne politiky, najmä na predchádzanie a nápravu vysokých úrovní verejných dlhov a deficitov bežného účtu. V tomto kontexte a pri absencii centrálnej fiškálnej kapacity so stabilizačnými prvkami zostáva schopnosť riadiť zámery fiškálnej politiky v eurozóne ako celku obmedzená. Zavedenie stabilizačnej kapacity primeranej veľkosti by fiškálnej politike umožnilo viac prispievať k makroekonomickej stabilizácii na úrovni eurozóny ako celku. Po druhé, dobudovanie finančnej únie (bankovej únie a únie kapitálových trhov), zavedenie spoločného bezpečného aktíva a preskúmanie regulačného zaobchádzania s bankovými expozíciami voči štátnym dlhopisom by mohlo – v závislosti od konkrétnej koncepcie – uľahčiť trhovú disciplínu a umožniť ďalšie zjednodušenie koncepcie účinného rámca fiškálneho dohľadu. Po tretie, dynamická a odolná hospodárska a menová únia založená na pevných základoch je najlepším prostriedkom na zvyšovanie finančnej stability v Európe. Je nevyhnutným predpokladom posilňovania medzinárodnej úlohy eura, čo je zase nástrojom na posilňovanie vplyvu Európy vo svete a na svetových trhoch. Tým sa budú podporovať európske hodnoty a záujmy európskych podnikov, spotrebiteľov a vlád.

Ako môžu Pakt stability a rastu a postup pri makroekonomickej nerovnováhe v kontexte európskeho semestra spoločne lepšie komunikovať a spolupracovať v záujme zlepšovania koordinácie hospodárskej politiky medzi členskými štátmi? Európsky semester úspešne zosúladzuje rôzne prvky dohľadu do jedného spoločného harmonogramu. Pomáha aj synchronizovať vnútroštátne postupy a prispieva ku konvergencii v rámci EÚ. Napriek tomu môže existovať priestor na jeho ďalšie posilnenie ako nástroja na koordináciu politik vzhľadom na lepšie integrovaný dohľad a v súvislosti s novými vznikajúcimi výzvami. Aj keď sa jednotlivé prvky zameriavajú na svoje vlastné ciele, treba posúdiť, či by sa mohli účinnejšie vykonávať, keď sú tieto výzvy vzájomne prepojené. To sa môže dosiahnuť napríklad využívaním existujúcich prepojení medzi postupom pri makroekonomickej nerovnováhe a Paktom stability

a rastu v prípadoch, keď otázky udržateľnosti verejného dlhu súvisia s fiškálnou disciplínou aj štrukturálnymi prekážkami potenciálneho rastu.

Účinné fungovanie rámca dohľadu je kolektívnou zodpovednosťou všetkých členských štátov, európskych inštitúcií a ďalších kľúčových zainteresovaných strán. Pre účinnosť hospodárskeho dohľadu v Únii je kľúčová vysoká úroveň konsenzu a dôvery medzi všetkými kľúčovými zainteresovanými stranami. Komisia vyzýva všetky zainteresované strany, aby sa zapojili do verejnej diskusie a aby vyjadrili ich názory na to, ako posilniť vykonávanie rámca pre správu hospodárskych záležitostí.

Verejná diskusia by mala byť príležitosťou pre zainteresované strany, aby sa vyjadrili k doterajšiemu fungovaniu dohľadu a možným spôsobom, ako zvýšiť účinnosť rámca, pokiaľ ide o plnenie kľúčových cieľov. Komisia so záujmom očakáva inkluzívnu diskusiu zahŕňajúcu Európsky parlament, Radu, Európsku centrálnu banku, Európsky hospodársky a sociálny výbor, Výbor regiónov, národné vlády a parlamenty, národné centrálné banky, nezávislé fiškálne inštitúcie, národné rady pre produktivitu, sociálnych partnerov, organizácie občianskej spoločnosti, ako aj akademické inštitúcie s cieľom získať v prvom polroku 2020 spätnú väzbu. Komisia bude v nadchádzajúcich mesiacoch spolupracovať s týmito zainteresovanými stranami prostredníctvom rôznych kanálov, okrem iného aj pomocou osobitných stretnutí, seminárov a online konzultačnej platformy. Komisia zváži všetky názory a na tomto základe dokončí do konca roka 2020 svoje vnútorné úvahy o rozsahu možných budúcich krokov.