

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 24.6.2008
KOM(2008) 387 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE
RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

Verejné financie v HMÚ – 2008

ÚLOHA KVALITY VEREJNÝCH FINANCIÍ V RIADIACOM RÁMCI EÚ

{SEK(2008) 2092}

I. ÚVOD

Verejné financie v EÚ a eurozóne sa vzhľadom na priaznivé hospodárske podmienky, ako aj konsolidáciu a reformné úsilie výrazne zlepšili. Hoci rozdiely medzi jednotlivými krajinami ostávajú značné, v roku 2007 dosiahol deficit verejných financií v eurozóne a v celej EÚ najnižšiu úroveň od začiatku sedemdesiatych rokov dvadsiateho storočia, teda 0,6 % HDP v eurozóne, resp. 0,9 % HDP v EÚ. Úroveň nesplateného dlhu mala vzhľadom na zlepšenie fiškálneho salda jednoznačne klesajúcu tendenciu. V celej EÚ už klesla pod 60 % HDP a v eurozóne sa k tejto referenčnej hodnote približuje.

Napriek tomuto pokroku členské štáty EÚ stále čelia mnohým závažným výzvam, vzhľadom na ktoré nie je možné prekypovať v oblasti fiškálnej politiky prílišnou spokojnosťou. V prvom rade je potenciálny rast HDP v mnohých členských štátoch stále obmedzený, čo odzrkadľuje neefektívne využívanie zdrojov, a to aj vo verejnom sektore. Súčasným, z ekonomického hľadiska dôležitým okamihom so silnými inflačnými tlakmi sa zároveň znižuje manévrovací priestor na výkon politik. Po druhé, trvalý proces starnutia obyvateľstva bude zaťažovať udržateľnosť verejných financií, pokiaľ proces konsolidácie nebude trvalý a sprevádzaný štrukturálnymi reformami, ktoré znižujú s ním spojené rozpočtové náklady. A po tretie, zvyšujúca sa globálna hospodárska súťaž vyvíja tlak na vlády krajín EÚ, aby znižovali v priemere relatívne vysoké daňové, administratívne a regulačné zaťaženie v Európe a skvalitňovali poskytovanie verejných služieb a tovarov s cieľom dosiahnuť dlho požadovanú vyššiu úžitkovú hodnotu v pomere k cene.

Na riešenie týchto výziev je potrebný komplexný prístup k fiškálnej politike, ktorým sa zvýši kvalita verejných financií a podporí dlhodobý hospodársky rast. Politika môže byť viac naklonená rastu a podporovať hospodársku súťaž vtedy, ak sa jej opatreniami pomáha zvyšovať efektívnosť systémov nákladov a výdavkov. Takýmto prístupom založeným na širokom základe by sa vďaka vytvoreniu nového fiškálneho priestoru priamo prispelo k ďalšej fiškálnej konsolidácii a zmiernil by sa problém udržateľnosti dlhu. Tieto opatrenia môžu mať zároveň nepriamy vplyv na stav rozpočtu, a to prostredníctvom účinku na hospodársky rast a zamestnanosť.

Z hľadiska hospodárskeho dohľadu EÚ sa dôraznejším zameriavaním na kvalitu verejných financií otvára sľubná cesta na lepšie prepájanie jednotlivých nástrojov hospodárskeho riadenia, konkrétne Paktu stability a rastu (ďalej len „PSR“) a Lisabonskej stratégie pre rast a zamestnanosť. Bola by to odpoveď na požiadavku, ktorá prvý raz odznela v správe Rady o reforme PSR z marca 2005 a v následných súvisiacich záveroch Európskej rady a Rady ECOFIN, ktoré sa týkali konkrétnych aspektov kvality verejných financií. Najnovšie sa v oznámení Komisie *EMU@10: úspechy a výzvy po 10 rokoch existencie Hospodárskej a menovej únie*¹ požaduje hlbší a širší prístup k fiškálnemu a hospodárskemu dohľadu, s väčším zameraním sa na kvalitu verejných financií a jej prepojenosť s rastom, ako k jednému z kľúčových prvkov, okrem iného, plynulého fungovania HMÚ. V tomto oznámení sa rozoberajú oblasti verejných financií, v ktorých by zvýšenie kvality umožnilo ťažiť z potenciálnej synergie medzi hlavnými nástrojmi koordinácie hospodárskej politiky EÚ.

II. Súčasná implementácia fiškálneho dohľadu

Takmer po desiatich rokoch skúseností s fiškálnym rámcom EÚ vrátane nedávnych prípadov fiškálnej konsolidácie možno dospieť k mnohým ponaučeniam. Sú mimoriadne aktuálne, ak sa vezme do úvahy veľká miera neistoty spojená so súčasnými hospodárskymi vyhliadkami.

¹ KOM(2008) 238 v konečnom znení, 7. 5. 2008.

II. 1 Ponaučenia z predchádzajúcich skúseností

Skúsenosti nadobudnuté po reforme paktu v roku 2005 sú v zásade pozitívne.

Odradzujúce opatrenia PSR, ktoré sa týkajú korekcií nadmerného deficitu, zjavne splnili svoj cieľ napriek určitým obavám, že reforma paktu v roku 2005 povedie k uvoľneniu pravidiel. Prekročenie hranice pre deficit 3 % HDP pretrvávalo v krajinách, ktoré podliehali postupu pri nadmernom deficite. Na jar roku 2006 tak postupu pri nadmernom deficite podliehalo nie menej ako dvanásť členských štátov. V odporúčaníach a rozhodnutiach Rady vydávaných pre krajiny s nadmerným deficitom sa štandardne požadovali ambiciózne fiškálne korekcie, ktoré boli rovnako veľké alebo ešte rozsiahlejšie ako požiadavky v „starom“ pakte. Požadované obdobie na úpravu stavu sa predlžovalo, ak to bolo potrebné, stalo sa tak však len v ojedinelých prípadoch. Po dva a pol roku sa počet členských štátov podliehajúcich postupu pri nadmernom deficite priblížil nule, keďže fiškálna konsolidácia bola vo všeobecnosti v súlade s odporúčaniami Rady alebo dokonca lepšia, pričom odzrkadľovala nielen priaznivú hospodársku situáciu v rokoch 2006 a 2007, ale aj výrazné konsolidačné úsilie.

Zlepšila sa implementácia *preventívnych opatrení PSR*, ktoré vyžadujú, aby členské štáty upravovali svoj rozpočet, pokiaľ sa nedosiahne udržateľná fiškálna pozícia. Preventívne opatrenia vychádzajú zo strednodobých rozpočtových plánov stanovovaných členskými štátmi v ročných aktualizáciách programov stability a konvergenčných programov (SCP), ktoré predstavujú kľúčové zložky pri implementácii rámca fiškálneho dohľadu EÚ. Preventívnou časťou PSR sa prispelo k tomu, že v roku 2007 sa dosiahli najlepšie rozpočtové výsledky za desaťročia, pričom rozpočty v mnohých členských štátoch boli takmer vyrovnané, resp. vykázali prebytok. V niekoľkých krajinách sa však v dosahovaní strednodobých rozpočtových cieľov dosiahol malý pokrok. Vo všeobecnosti treba poznamenať viacero bodov, pokiaľ ide o skúsenosti s preventívnymi opatreniami paktu.²

- Mnohé členské štáty časom neimplementovali svoje strednodobé rozpočtové stratégie v plnom rozsahu. Vo väčšine fiškálnych plánov sa predpokladali viac-menej ambiciózne obmedzenia verejných výdavkov v kombinácii so znížením daňového zaťaženia, ale dve tretiny plánovaných zlepšení rozpočtového salda sa nedosiahli a tri štvrtiny cieľov verejných výdavkov sa prekročili. Okrem toho sa fiškálne korekcie často odkladali, čím sa zo strednodobých rozpočtových cieľov stávali skôr pohyblivé ciele, ako by dochádzalo k pevnému ukotveniu fiškálnej politiky.
- Napriek tomu sa však objavilo niekoľko úspešných faktorov pre lepšie dodržiavanie strednodobých plánov a pevnejšie fiškálne pozície. V analýze Komisie sa poukazuje na skutočnosť, že krajiny s obozretným rozpočtovým riadením, najmä s prísnymi štátnymi fiškálnymi pravidlami a so strednodobým fiškálnym rámcom, dosahovali lepšie rozpočtové výsledky a zvyčajne lepšie dodržiavali rozpočtové plány. Táto úloha fiškálneho riadenia sa explicitne uvádza v reformovanom PSR a v následných záveroch Rady. Okrem toho fiškálne úpravy, ktoré sa zamerali na znižovanie výdavkov iných ako investičných, mali lepšiu šancu pretrvať ako tie, ktoré sa zamerali na zvyšovanie príjmov.
- Pokiaľ ide o štrukturálne reformy, stále je rozšírený názor, že môžu byť v rozpore s fiškálnou konsolidáciou, takéto chápanie je však neodôvodnené. Dôkazy, ako aj súčasný pokrok v rámci Stratégie pre rast a zamestnanosť naznačujú, že štrukturálne reformy môžu byť neoddeliteľnou súčasťou úspešnej strednodobej fiškálnej konsolidácie, a teda môžu viesť k trvalej fiškálnej náprave. Okrem toho sa v revidovanom PSR umožňuje, aby sa pri

² Analytická práca, v ktorej sú tieto závery podporené, bola predložená v správach Európskej komisie za roky 2006 a 2007 *Verejné financie v HMÚ*.

hodnotení pokroku v dosahovaní strednodobých rozpočtových cieľov (MTO) zohľadňovala miera, do akej štrukturálne reformy, hoci sú z hľadiska dlhodobej udržateľnosti prospešné, predstavujú krátkodobé rozpočtové náklady.

II.2 Riziká krátkodobého výhľadu

Na pozadí zhoršujúcich sa krátkodobých hospodárskych vyhliadok eurozóny a EÚ sa v hodnotení verejných financií v roku 2007 a ich výhľade na roky 2008-09 objavilo niekoľko rizík. Hoci sa väčšina pozorovateľov zhoduje v tom, že európske ekonomiky majú relatívne dobrú pozíciu, aby odolali dôsledkom úverovej krízy a prudkému nárastu cien komodít, zhodujú sa tiež v tom, že eurozóna a celá EÚ nebude imúnna voči ekonomickému spomaľovaniu v USA a inflačnému vývoju. Dôkazom tohto názoru sú úpravy prognóz hospodárskeho rastu EÚ na roky 2008 a 2009 smerom nadol na 2 % na rok 2008 a 1,8 % na rok 2009 uvedené v prognóze útvarov Komisie z jari 2008. V tejto súvislosti sa požaduje obozretnosť v dvoch oblastiach verejných financií EÚ:

- Použitie neočakávaných príjmov na zvýšenie verejných výdavkov alebo zníženie daňových sadzieb predstavuje riziko závažných prekážok v nadchádzajúcich rokoch. Hoci sa zatiaľ nerozhodlo o skutočných príčinách zvýšeného príjmu z daní v rokoch 2006 a 2007, skúsenosti naznačujú, že ich značná časť môže mať krátkodobé trvanie. Konkrétne priaznivý cyklus ceny aktív a konjunktúra príjmov podnikov, ktoré v ostatných dvoch rokoch viedli k dodatočným príjmom, končia alebo čoskoro dosiahnu svoj koniec. Pri slabnúcej miere rastu by obrat v podiele daní na HDP spôsobil napätú rozpočtovú situáciu členských štátov, ktoré použili neočakávané príjmy na pokrytie nadmerných výdavkov a plánujú ich ďalší nárast. Obmedzila by sa tým zároveň schopnosť týchto štátov nechať pôsobiť automatické stabilizátory. Nedávne prekročenie výdavkov je v rozpore s odporúčaniami politik uvedenými v stanoviskách Rady k aktualizovaným SCP za rok 2006 a v prípade krajín eurozóny aj v rozpore so záväzkami, ktoré prijali na jar 2007, konkrétne *„implementovať svoj rozpočet na rok 2007 podľa plánu, pričom sa bude predchádzať nadmerným výdavkom a neočakávané dodatočné príjmy sa použijú na znižovanie deficitu a dlhu“*.³
- Existuje tiež riziko, že vyhliadky strednodobého rastu sa nadhodnotili, keďže sa zdá, že EÚ dosiahla vrchol ekonomického cyklu. Odhady produkčnej medzery za rok 2007 naznačujú, že produkcia eurozóny a celej EÚ len okrajovo presiahla svoj potenciál. To je však v protiklade k mnohým iným ukazovateľom obchodného cyklu, ako je miera využitia kapacít vo výrobnom sektore, ktoré ukazujú, že produkcia EÚ v skutočnosti jasne prekročila svoj potenciál (t. j. v „dobrých časoch“). Podobná situácia sa zaznamenala na konci 90. rokov dvadsiateho storočia, keď si tvorcovia fiškálnej politiky nedokázali uvedomiť výnimočne priaznivú fázu cyklu.

Celkovo si pretrvávajúce nedostatky pri plnení strednodobých rozpočtových plánov a riziká výhľadu verejných financií vyžadujú trvalé úsilie o ďalšie posilnenie implementácie rámca fiškálneho dohľadu EÚ, najmä prostredníctvom zvýšenej pozornosti, pokiaľ ide o kvalitu verejných financií.

³ Jarná orientačná diskusia skupiny Eurogroup o rozpočtovej politike: Orientácia fiškálnej politiky v členských štátoch eurozóny, 20. apríla 2007.

III. Kvalita verejných financií ako nástroj na zlepšovanie fiškálneho a hospodárskeho dohľadu

Predchádzajúce skúsenosti a súčasné hospodárske riziká prinášajú stále viac dôvodov na to, aby sa rozpočtový a hospodársky dohľad intenzívnejšie sústredil na kvalitu verejných financií. Kvalitu verejných financií možno vnímať ako rámec s mnohými aspektmi. Znamená viac ako len nízku mieru deficitu a dlhu, ktorá naďalej predstavuje jej základný pilier, obsahuje však aj všetky fiškálne opatrenia a inštitúcie, ktoré prispievajú k účinnému rozdeľovaniu zdrojov a podporujú dosahovanie makroekonomických cieľov, najmä dlhodobého hospodárskeho rastu, a uľahčila by dosiahnutie ostatných cieľov, akými sú rovnosť a sociálna súdržnosť. Tieto aspekty kvality verejných financií zahŕňajú zloženie a efektívnosť verejných výdavkov, štruktúru a efektívnosť príjmových systémov, fiškálne riadenie, veľkosť vlády a tie politiky verejných financií, ktoré majú vplyv na fungovanie trhov a celkové podnikateľské prostredie.

Lepšou kvalitou verejných financií sa môže prispievať k riešeniu problémov fiškálnej politiky EÚ prostredníctvom dvoch vzájomne sa podporujúcich kanálov: i) priamo, zvyšovaním efektívnosti výdavkov a príjmov, t. j. lepším využívaním verejných zdrojov; a ii) nepriamo, znižovaním nákladov pre spoločnosť a zmierňovaním deformácií, podporovaním dlhodobých hospodárskych vyhliadok a posilňovaním schopnosti prispôbiť sa šokom. Ďalej v texte sú zhrnuté hlavné prenosové kanály z hľadiska rôznych aspektov kvality verejných financií a všeobecné skúsenosti EÚ v oblasti politik. ⁴

- V prípade daných výdavkov môžu verejné financie prispieť k hospodárskemu rastu a udržateľnosti prostredníctvom *zloženia a efektívnosti a účinnosti verejných výdavkov*. Na základe teoretického aj empirického výskumu sa zdá, že rast možno podporiť orientáciou verejných výdavkov na investície, pričom sa taktiež zdôrazňuje moment, že fiškálna konsolidácia založená na znižovaní investícií, ako sa ukazuje v určitých obdobiach v niektorých členských štátoch, môže byť z dlhodobého hľadiska problematická. Na rast v značnej miere vplývajú verejné investície do ľudského kapitálu (prostredníctvom výdavkov na vzdelanie a zdravotnú starostlivosť), technického pokroku (výdavky na výskum a vývoj) a do verejnej infraštruktúry. Ide o kľúčové oblasti európskej regionálnej a kohéznej politiky. Dôkazy však taktiež poukazujú na to, že spojitosť medzi mierou výdavkov do týchto oblastí a hospodárskym rastom nie je automatická, ale v značnej miere závisí od schopnosti dosahovať predpokladané výsledky (napr. dosiahnutie lepšej vzdelanosti, viac súkromných investícií do výskumu a vývoja) a prekonávať existujúce zlyhania na trhu bez toho, aby sa vytvorili nové narušenia. V tomto kontexte môže pomôcť dodržiavanie pravidiel štátnej pomoci. Empirické odhady efektívnosti verejných výdavkov na vzdelanie a zdravotnú starostlivosť v súčasnosti naznačujú veľké rozdiely medzi jednotlivými členskými štátmi, pričom ostáva veľký priestor na úsporné využívanie verejných zdrojov alebo zlepšenie výsledkov. Prvou alternatívou by sa umožnilo vytvoriť prepotrebný priestor pre ostatné fiškálne potreby, vyplývajúce napríklad zo starnutia obyvateľstva, alebo pre zníženie daní. Druhou možnosťou by sa mohlo prispieť k rastu prostredníctvom vyššej produktivity práce.
- Ďalším faktorom pri dlhodobom raste môže taktiež byť *štruktúra a efektívnosť systému príjmov*, najmä pri rastúcej súťaži o pohyblivý daňový základ a faktoroch výroby, ktoré predstavujú pre verejné politiky ďalšie prekážky. Daňová štruktúra ovplyvňuje rastový potenciál prostredníctvom svojho vplyvu na ponuku a dopyt práce, investičných stimulov, prijímania rizika a tvorby ľudského kapitálu. Hoci je znižovanie deformácií prostredníctvom znižovania celkového daňového bremena vždy žiaduce, malo by

⁴ Podrobnejšia analýza sa nachádza v správe *Verejné financie v HMÚ – 2008*.

prebiehať súčasne s reformou výdavkov. Ďalšou dôležitou alternatívou politik je preto možnosť prispôbiť daňovú štruktúru takým spôsobom, ktorý by bol príjmovy neutrálny. Napríklad zníženie daňového zaťaženia práce a jeho prenesenie na širšiu daňovú základňu, ako je DPH, by mohlo podporiť zamestnanosť a rast. V modelových simuláciách útvarov Komisie pre eurozónu sa odhaduje, že daňový presun 1 % HDP z oblasti zdanenia práce do zdanenia spotreby zvýši v dlhodobom horizonte reálny HDP približne o 0,2 % a zamestnanosť približne o 0,25 %. Vplyv závisí v značnej miere od inštitucionálnych a štrukturálnych faktorov, akým je indexácia sociálnych transferov a reakcia miezd. Okrem rozširovania daňovej základne a znižovania sadzieb dane by sa daňovými reformami zameranými na zvyšovanie efektívnosti mala zväčšovať jednoduchosť a transparentnosť daňových systémov a mali by sa lepšie prepojiť so systémom sociálnych dávok. V dôsledku presunu daňového bremena zo zdaňovania práce na zdaňovanie spotreby sa zvyčajne prehĺbi rozdiel v príjmoch medzi zárobkovo činnými osobami a nečinným obyvateľstvom. Náležite by sa mali riešiť aj tieto dôsledky súvisiace s otázkami prerozdeľovania a daňovej spravodlivosti.

- Dobré *fiškálne riadenie* môže zlepšiť všetky aspekty verejných financií. Okrem už zdôrazňovanej úlohy, ktorú zohrávajú štátne fiškálne pravidlá a strednodobé rozpočtové rámce pri zlepšovaní rozpočtových výsledkov, fiškálne riadenie taktiež môže prispieť k zvýšeniu efektívnosti výdavkov, lepšiemu určovaniu cieľov verejných výdavkov a môže podporovať reformy verejných financií. Vzhľadom na tieto príležitosti väčšina členských štátov už začala zhromažďovať viac informácií o výsledkoch verejných výdavkov s cieľom klásť menší dôraz na riadenie verejných zdrojov zamerané na vstupy a sústrediť sa viac na výsledky. Praktická realizácia je však veľmi zložitá a jednotlivé krajiny napredujú veľmi rozdielne. Zároveň je stále čo zlepšovať, pokiaľ ide o výkon politik členských štátov v priebehu času, ako to dokazujú časté odchýlky od SCP. Zavedenie pevnejšieho strednodobého rozpočtového rámca ponúka príležitosť na prekonanie politicko-ekonomických faktorov tak pri navrhovaní, ako aj pri implementovaní fiškálnej politiky. Mohlo by to prispieť k rozšíreniu zamerania diskusií z celkových výdavkov k iným aspektom, ako je rozdeľovanie výdavkov vrátane výdavkov na položky podporujúce rast, a štruktúra a efektívnosť príjmových systémov. Dobré fiškálne riadenie teda môže nielen pomôcť pri kontrole celkovej veľkosti verejného deficitu, ale predstavuje aj rámec podporujúci agendu rozsiahlych reforiem v iných oblastiach kvality verejných financií, pričom v konečnom dôsledku vplýva na výsledky z hľadiska efektívnosti a veľkosti verejného sektora.
- Pre hospodársky rast zvykne byť dôležitá *veľkosť vlády*, pretože je úzko prepojená s inými aspektmi kvality verejných financií. Ak sú verejné financie v dobrom stave, udržiavanie relatívne veľkého verejného sektora a uspokojivého hospodárskeho rastu môže ísť ruka v ruku. Rozsiahlym súborom empirických štúdií vrátane niekoľkých predbežných analýz útvarov Komisie sa však zistilo, že verejný sektor sa pre hospodárstvo môže stať brzdou, ak sa vyznačuje veľkým daňovým zaťažením, veľkou verejnou spotrebou a neefektívnymi verejnými výdavkami a správou. Problémy sa znásobujú veľkým deficitom a zadlženosťou.
- Verejné financie prostredníctvom rozpočtových a mimorozpočtových položiek môžu taktiež *ovplyvňovať fungovanie trhov a podnikateľské prostredie*. Okrem uvedených úloh efektívneho systému verejných výdavkov a príjmov verejné financie taktiež zohrávajú osobitnú úlohu prostredníctvom svojho vplyvu na tvorbu miezd (napr. miezd vo verejnom sektore), účastníkov na trhu práce a mobilitu (napr. systém sociálnych dávok) a všeobecnejšie aj na podnikateľské prostredie (napr. prostredníctvom zabezpečenia fungujúceho súdneho systému a verejnej infraštruktúry). Verejné financie sú však zjavne

len jedným z prvkov zabezpečujúcich plynulé fungovanie pracovných trhov a trhov s výrobkami a službami a musí ich sprevádzať účinný regulačný a právny rámec. Z predbežnej analýzy útvarov Komisie vyplýva, že príspevok celkovej produktivity faktorov a kvalifikovanej pracovnej sily k rastu HDP je najlepší v ekonomikách s nízkym regulačným zaťažením. Tieto dve zložky rastu zasa zohrali významnú úlohu v raste EÚ počas ostatných dvoch desaťročí, čím prispeli k udržateľnosti verejných financií.

Spojením všetkých prvkov kvality verejných financií by bolo možné vyťažiť z potenciálnej synergie hlavných nástrojov koordinácie hospodárskej politiky EÚ, konkrétne PSR a Stratégie pre rast a zamestnanosť. Explicitne či implicitne zohráva kvalita verejných financií dôležitú úlohu pri implementovaní oboch mechanizmov. Pokiaľ ide o prvý z nich, kvalita verejných financií sa v reforme paktu uznáva ako skutočnosť, ktorá si zaslúži pozornosť SCP, pričom nedostatočný pokrok v tejto oblasti sa vníma ako zdroj slabých stránok pri implementácii preventívnych opatrení paktu. Pokiaľ ide o Stratégiu pre rast a zamestnanosť, kvalita verejných financií predstavuje explicitný predmet jedného z integrovaných usmernení, ktoré by mali členské štáty dodržiavať vo svojich reformných programoch, komplexné preskúmanie pokroku v tejto oblasti však doposiaľ chýba.⁵ Systematickejším a komplexnejším zameraním sa na kvalitu verejných financií sa preto môže podporiť dosahovanie cieľov PSR a Lisabonskej stratégie: udržateľnosti verejných financií a ekonomického rastu.

IV. Fiškálne riadenie EÚ s väčším zameraním na kvalitu verejných financií

Pokiaľ ide o potrebu zabezpečiť udržateľnosť verejných financií, podporiť dlhodobý hospodársky rast a plynulé fungovanie HMÚ, dajú sa identifikovať štyri oblasti pôsobnosti s cieľom zlepšiť zameranie na kvalitu verejných financií v rámci fiškálneho dohľadu EÚ, a teda vytvoriť taktiež užšie prepojenie so Stratégiou pre rast a zamestnanosť. Tieto oblasti vychádzajú zo všeobecných zásad ustanovených v oznámení „EMU@10“ z mája 2008.

IV.1 Posudzovanie kvality verejných financií: systematickejšie predkladanie správ zo strany členských štátov a vytvorenie súboru ukazovateľov

Analogicky s „tradičnou“ časťou PSR si analýza kvality verejných financií členských štátov vyžaduje dostatočný a spoľahlivý súbor informácií a ukazovateľov. Očakáva sa, že členské štáty vo svojej každoročnej aktualizácii SCP predložia nielen plánované smerovanie hlavných premenných fiškálnej politiky, ale aj informácie o mnohých elementoch, ktoré súvisia s kvalitou verejných financií, napr. o daňových reformách, iniciatíve o úžitkovej hodnote v pomere k cenám a o zmenách v štátnom fiškálnom riadení. Po preskúmaní súčasnej praxe predkladania správ na základe SCP z rokov 2006/07 a 2007/08 sa však ukázali veľké rozdiely medzi jednotlivými členskými štátmi EÚ, ako aj značné odchýlky od formálnych ustanovení⁶, v ktorých sa ustanovujú požiadavky na predkladanie správ. To taktiež skomplikovalo získavanie a zisťovanie porovnateľných údajov o kvalite verejných financií v jednotlivých členských štátoch.

⁵ V integrovanom usmernení č. 3 Lisabonskej stratégie sa uvádza: „Na podporu efektívneho pridelenia zdrojov zameraného na rast a zamestnanosť by členské štáty mali bez toho, aby boli dotknuté usmernenia o hospodárskej stabilite a trvalej udržateľnosti, presmerovať zloženie verejných výdavkov v prospech kategórií, ktoré v súlade s lisabonskou stratégiou zvyšujú rast, prispôbiť daňovú štruktúru na posilnenie rastového potenciálu, zabezpečiť zavedenie mechanizmov hodnotenia vzťahu medzi verejnými výdavkami a dosahovaním cieľov politik a zabezpečiť celkový jednotný charakter súborov reformných opatrení.“

⁶ Úplný názov Kódexu správania je „Špecifikácie vykonávania paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov“. Rada ho schválila v septembri 2005.

Pri posudzovaní kvality verejných financií sa bude ťažiť:

- v kontexte SCP zo systematickejšieho a komplexnejšieho predkladania správ o záležitostiach týkajúcich sa kvality verejných financií a poskytovania pravidelných informácií o štrukturálnych reformách, s osobitným odkazom na reštrukturalizáciu verejných výdavkov a daňových reforiem;
- v kontexte spoločného pracovného programu Komisie a Výboru pre hospodársku politiku z vytvorenia súboru ukazovateľov, ktoré zahŕňajú rôzne aspekty kvality verejných financií v jednotlivých členských štátoch, a z vytvorenia systematického prístupu zameraného na hodnotenie efektívnosti špecifických kategórií verejných výdavkov a na lepšie porozumenie faktorov určujúcich efektívnosť.

IV.2 Väčšia pozornosť zameraná na efektívnosť a účinnosť verejných výdavkov

Význam efektívnosti a účinnosti verejných výdavkov sa spája s myšlienkou, že kvalita verejných financií môže súčasne napomáhať udržateľnosti verejných financií a hospodárskemu rastu. Potvrdzujú to aj empirické skúsenosti, ktoré zdôrazňujú, že zatiaľ čo vzťah medzi mierou verejných výdavkov a rastom nie je priamočiary, evidentnejším sa stáva prepojenie medzi výstupmi verejných výdavkov (napr. na vzdelávanie a zdravotníctvo) a ekonomickou výkonnosťou. Sľubným spôsobom, ako zvýšiť efektívnosť a účinnosť výdavkov, je zavedenie alebo skvalitnenie inštitucionálnych mechanizmov zameraných na vytvorenie užšieho prepojenia medzi prioritami politik a rozdelením zdrojov a medzi zdrojmi a výsledkami.

Pravidelné preskúmavanie rozpočtu vrátane vykonávania analýzy efektívnosti má zásadný význam pre prioritizáciu výdavkov. Všeobecne povedané, je dôležité, aby členské štáty prešli z postupov založených čisto na vstupoch k postupom, ktoré zohľadňujú informácie o výkonnosti.

IV.3 Efektívnejšie systémy verejných príjmov

Verejné príjmy sú viac než len rozpočtovým náprotivkom výdavkov, keďže ich zloženie a veľkosť má vplyv na efektívnosť hospodárstva, rozdelenie výnosov a hospodársky rast. Preskúmaním súčasnej štruktúry systému príjmov a hlavných problémov pri navrhovaní daňového systému, najmä vysokého daňového zaťaženia práce a dôsledkov väčšej ekonomickej integrácie, sa potvrdilo, že existuje priestor pre presunutie daňového zaťaženia zo zdaňovania práce na iné daňové základne, pričom tieto základne musia byť široké a stabilné.

Najmä hodnotenie možnosti preniesť daňové zaťaženie zo zdaňovania práce na zdaňovanie spotreby vedie k týmto záverom: i) prenesenie zdaňovania práce na zdaňovanie spotreby môže mať pozitívny, no obmedzený účinok na zamestnanosť a rast. Tento účinok vyplýva najmä z rozšírenia daňovej základne, čo umožňuje znížiť sadzby dane, a teda aj deformácie. ii) Veľkosť pozitívneho účinku vyplýva najmä z úpravy veľkosti dávok. iii) Koordinovaný prístup v eurozóne by viedol k väčšiemu pozitívnemu vplyvu na zamestnanosť a rast ako opatrenia prenosu daní uskutočnené jednostranne individuálnymi krajinami eurozóny, bez ohľadu na ich veľkosť. iv) Je potrebné riešiť potenciálny negatívny vplyv na otázky daňovej spravodlivosti a medzigeneračného rozdeľovania. v) A ak dôjde k prenosu zo zdanenia práce na zdanenie spotreby, pozornosť by sa mala venovať jeho načasovaniu a potenciálnemu inflačnému vplyvu aj vo vzťahu k pozícii hospodárstva v cykle.

Ak sa to celé zhrnie, daňové reformy by sa mali i naďalej navrhovať s cieľom posilniť rast a minimalizovať deformácie, pričom by mali plniť svoju úlohu aj pri riešení problémov s prerozdeľovaním. Mohlo by sa to dosiahnuť prostredníctvom jednoduchých pravidiel

a širokých daňových základní, pričom sa predíde bielym miestam, neefektívnym daňovým výdavkom, osobitným daňovým režimom a zbytočným výnimkám. Zmiernenie veľkého daňového bremena pri zdaňovaní práce tým, že sa prenesie na iné daňové základne vrátane zdaňovania spotreby môže byť jedným z prvkov tejto stratégie, je však obmedzeným nástrojom, akým vláda reaguje na krátkodobé šoky špecifické pre danú krajinu alebo dosahuje dlhodobé zlepšenie štrukturálnych podmienok zvýšenia zamestnanosti a rastu v Európe. Komplexná stratégia revitalizácie európskych ekonomík, a to aj modernizáciou sociálnych modelov, sa musí spoliehať na komplexný prístup, pričom sa využije široká škála politických nástrojov a rozhodná implementácia štrukturálnych reforiem, ako sa uvádza v Stratégii pre rast a zamestnanosť.

IV.4 Pravidelné preskúvanie kvality verejných financií

Sústredenie sa na kvalitu verejných financií v rámci fiškálneho dohľadu EÚ, ako aj jej relevantnosť z hľadiska Stratégie pre rast a zamestnanosť, by sa malo podporovať pravidelným preskúvaním kvality verejných financií v členských štátoch. Preskúvanie by čerpalo z informácií poskytnutých v rámci SCP a súboru ukazovateľov kvality verejných financií. Do preskúmania by sa ďalej mohli začleniť analýzy jednotlivých krajín, najmä vybraných tematických otázok. Na základe overených metód spolupráce by Výbor pre hospodársku politiku a Komisia mohli vykonávať preskúvanie spoločne.

* * *

Toto oznámenie vychádza z reformy PSR z roku 2005 a navrhujú sa v ňom cesty, ako posilniť zameranie sa na kvalitu verejných financií v rámci dohľadu nad štátnymi rozpočtovými politikami. Sústreďujú sa na spôsob, akým vlády formulujú, implementujú a hodnotia svoje rozpočtové stratégie v strednodobom horizonte a ako môžu preventívne opatrenia PSR efektívnejšie podporovať dosiahnutie udržateľnej rozpočtovej politiky, pričom zároveň prispievajú k väčšiemu rastu a zamestnanosti a lepšiemu fungovaniu HMÚ. Dosiahnutie pokroku v členských štátoch v súlade s touto líniou môže zvýšiť účinnosť koordinácie hospodárskej politiky EÚ tým, že pomôže využiť potenciál synergie medzi jej hlavnými nástrojmi.