

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne“

[KOM(2010) 524 v konečnom znení – 2010/0278 (COD)]

(2011/C 218/08)

Spravodajca: **pán FARRUGIA**

Rada Európskej únie sa 6. decembra 2010 rozhodla podľa článku 136 a 121 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne“

KOM(2010) 524 v konečnom znení – 2010/0278 (COD).

Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu a hospodársku a sociálnu súdržnosť poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 8. apríla 2011.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 471. plenárnom zasadnutí 4. a 5. mája 2011 (schôdza z 5. mája 2011) prijal 139 hlasmi za, pričom 10 členovia hlasovali proti a 33 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko

1. Závbery a odporúčania

1.1 EHSV uznáva, že reformy Paktu o stabilite a raste sú potrebné na riešenie problémov spôsobených krízou v roku 2008, a rovnako na riešenie dlhotrvajúcich problémov, ktoré boli zrejmé už pred touto krízou. Okrem toho EHSV konštatuje, že Pakt o stabilite a raste nebol úspešný, pokiaľ ide o predchádzanie a obmedzenie fiškálnej nerovnováhy pochádzajúcej z iných zdrojov, vrátane makroekonomickej nerovnováhy a nedostatkov v oblasti bankovníctva a finančných postupov a regulácie.

1.2 EHSV síce víta návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnom výkone rozpočtového dohľadu ako krok smerom k veľmi potrebnej reforme, zároveň však zdôrazňuje, že je potrebná primeraná revízia preventívnych a nápravných prvkov tohto návrhu.

1.3 EHSV sa domnieva, že fiškálne pravidlá by mali dôsledne zohľadňovať:

- otázku kvality fiškálnych činností, pokiaľ ide o zvýšenie prínosu mechanizmov príjmov a výdavkov k hospodárstvu na strane ponuky,
- skutočnosť, že udržateľnosť fiškálnych finančných pozícií sa dá najlepšie zaistiť väčším dôrazom na preventívne prístupy namiesto nápravných prístupov,
- skutočnosť, že mechanizmy založené na stimuloch, sú s najväčšou pravdepodobnosťou úspešnejšie než tie, ktoré sú založené výhradne na represívnych opatreniach.

Tento názor neznižuje význam nápravnej časti, ktorá je rozhodujúca pre podporovanie fiškálnej disciplíny.

1.3.1 Takýto postup sa považuje za zhodný s cieľmi stratégie Európa 2020 zameranými na inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast.

1.4 Pokiaľ ide o preventívny prvok, a v súlade s cieľmi uvedenými v ročnom prieskume rastu, navrhuje sa, aby sa zavedenie číselných cieľov pre fiškálne výsledky zakladalo na dvojsmernom systéme s prvkami zhora-nadol a zdola-nahor. Prvok zhora-nadol by sa zamerával na stanovenie cieľa, ktorý by definoval kroky v oblasti fiškálnej konsolidácie potrebné pre celú eurozónu, zatiaľ čo prístup zdola-nahor by znamenal rozdelenie takýchto krokov na opatrenia, ktoré by mali podniknúť jednotlivé členské štáty. Týmto by sa prostredníctvom formálneho prístupu posilnilo úsilie Komisie lepšie sa zamerať na špecifické okolnosti danej krajiny pri uplatňovaní Paktu o stabilite a raste.

1.5 V rámci tohto prístupu by si očakávané pozitívne externality vyplývajúce z dôveryhodnosti menovej únie mohli vyžadovať, aby členovia podnikli kroky na dosiahnutie fiškálnej konsolidácie, ktoré by zodpovedali ich relatívnej veľkosti a schopnosti vynaložiť takéto úsilie.

1.6 EHSV ďalej navrhuje, aby sa stanovenie úročených vkladov, neúročených vkladov a ukladanie pokút vykonávalo tak, aby boli priamo financované predovšetkým prostredníctvom nápravy prvkov politiky, ktoré vedú k neudržateľným

fiškálnym pozíciám. Tie by sa stanovili na základe posúdenia odchýlok prvkov príjmov a výdavkov od konvergencie tak, ako to stanovuje preventívna časť. Okrem toho by sa ich hodnota vypočítala vo vzťahu k veľkosti prvkov výdavkov a/alebo príjmov, ktoré môžu byť identifikované ako prvky priamo vedúce k trvalej neudržateľnosti fiškálnej politiky. Tento prístup by prispel k zvýšeniu kvality fiškálnej politiky.

1.7 Ďalej sa navrhuje, aby sankcie uvalené v rámci nápravnej časti boli sprevádzané prísnyim hodnotením vplyvu tak, aby bolo možné monitorovať účinné zlepšenie kvality fiškálnej politiky.

1.8 S cieľom podporiť rovnováhu medzi stimulmi a represívnymi prístupmi v nápravnej časti EHSV navrhuje, aby úroky z neúročených vkladov mohol získať príslušný členský štát po tom, čo dosiahne zníženie verejného dlhu, aspoň o čiastku rovnú takémuto úroku, ktoré by bolo možné v budúcnosti udržať. Na druhej strane, pokuty by smerovali do Európskeho mechanizmu stability.

1.9 EHSV sa domnieva, že riadna reforma rozpočtového dohľadu bude základným kameňom pri posilňovaní správy vecí verejných a pri obnove dôveryhodnosti eurozóny.

2. Účinné presadzovanie rozpočtového dohľadu v eurozóne

2.1 Celosvetová finančná a hospodárska kríza v roku 2008 viedla k prudkému nárastu fiškálnych deficitov a dlhov. Tieto prehĺbili dlhodobé obavy o fiškálnu udržateľnosť. Nerovnomerná fiškálna výkonnosť členských štátov, s reálnou možnosťou nesplácania dlhu v niektorých prípadoch, spolu s nedostatočnou fiškálnou koordináciou a kompenzačnými mechanizmami, je ďalšou veľkou výzvou. Takéto obavy sú umocnené nedostatkami vo finančných a bankových systémoch a v regulačnej infraštruktúre, a súvisiacou možnosťou platobnej neschopnosti.

2.2 Pakt o stabilite a raste, rámec založený na pravidlách pre koordináciu národných fiškálnych politík v hospodárskej a menovej únii, bol špeciálne vytvorený na zabezpečenie fiškálnej disciplíny, avšak nedávne skúsenosti odhalili pretrvávajúce medzery a slabé stránky v tomto systéme, ktoré by mohli vážne ohroziť stabilitu eura. Toto vyvolalo diskusiu o význame hospodárskej správy EÚ⁽¹⁾, na základe čoho Komisia predložila v septembri 2010 legislatívny balík šiestich oznámení. Balík pozostáva z týchto častí:

— posilňovanie Paktu o stabilite a raste prostredníctvom obozretnnej fiškálnej politiky⁽²⁾,

(1) Pozri Stanovisko EHSV v Ú. v. EÚ C 107, 6.4.2011, s. 7.

(2) KOM(2010) 522 v konečnom znení a KOM(2010) 526 v konečnom znení.

— predchádzanie makroekonomickým nerovnováham a ich odstraňovanie⁽³⁾,

— vytvorenie kvalitných národných fiškálnych rámcov kvality⁽⁴⁾,

— účinnejšie presadzovanie⁽⁵⁾.

2.3 Toto stanovisko sa zameriava predovšetkým na presadzovanie v rámci návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne⁽⁶⁾. EHSV okrem toho v súčasnosti pripravuje stanovisko k dokumentu KOM(2010) 527 v konečnom znení⁽⁷⁾.

3. Kontext

3.1 Kľúčovým nástrojom pre koordinovanie a dohľad nad fiškálnou politikou v eurozóne je Pakt o stabilite a raste, ktorý implementuje ustanovenia zmluvy týkajúce sa rozpočtovej disciplíny. Európska rada sa v júni 2010 zhodla na naliehavej potrebe posilniť koordináciu hospodárskych politík a pri tom sa rozhodla:

(i) posilňovať ako preventívne, tak aj nápravné aspekty Paktu o stabilite a raste, vrátane sankcií, pričom zohľadní osobitnú situáciu členských štátov eurozóny;

(ii) priznať oveľa významnejšiu úlohu úrovni a vývoju dlhu a celkovej udržateľnosti v rámci dohľadu nad rozpočtom;

(iii) zabezpečiť, aby všetky členské štáty disponovali národnými rozpočtovými pravidlami a strednodobými rozpočtovými rámcami v súlade s Paktom o stabilite a raste;

(iv) zaisťovať kvalitu štatistických údajov.

3.2 V záujme účinného presadzovania rozpočtového dohľadu v eurozóne, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady požaduje ďalšie zmeny nariadenia (ES) č. 1466/97 a nariadenia (ES) č. 1467/97 ES, ktoré stanovujú základy Paktu o stabilite a raste⁽⁸⁾. Predovšetkým, navrhované nariadenie si kladie za cieľ opodstatniť preventívnu časť Paktu o stabilite a raste a posilniť jeho nápravnú časť.

(3) KOM(2010) 527 v konečnom znení.

(4) KOM(2010) 523 v konečnom znení.

(5) KOM(2010) 524 v konečnom znení a KOM(2010) 525 v konečnom znení.

(6) KOM(2010) 524 v konečnom znení.

(7) Stanovisko EHSV k *Makroekonomickej nerovnováhe*, Pozri stranu 53 tohto úradného vestníka.

(8) Nariadenia boli pozmenené v roku 2005 nariadením (ES) č. 1055/2005 a (ES) č. 1056/2005 a doplnené správou Rady z 20. marca 2005 týkajúcou sa zlepšenia implementácie Paktu o stabilite a raste“.

3.2.1 Pokiaľ ide o preventívnu časť, navrhované nariadenie poukazuje na to, že súčasný strednodobý cieľ, uvedený v stabilizačných a konvergenčných programoch a požiadavka ročnej konvergencie vo výške 0,5 % HDP budú zachované, avšak ich účinnosť zaistí nová zásada obozretnej tvorby fiškálnej politiky. Podľa návrhu táto zásada naznačuje, že ročný rast výdavkov by nemal prekročiť obozretné strednodobé tempo rastu HDP, pokiaľ prekročenie nebude vyrovnané zvýšením vládnych príjmov alebo pokiaľ ľubovoľné zníženia príjmov nebudú kompenzované znížením výdavkov. V prípade odchýlky od obozretnej fiškálnej politiky Komisia vydá odporúčanie, ktoré sa bude opierať o mechanizmus presadzovania podľa článku 136 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a to zavedením vkladu úročeného vo výške 0,2 % HDP.

3.2.2 Nápravná časť je spojená s povinnosťou členských štátov eurozóny zabrániť nadmerným schodkom a dlhom v porovnaní so stanovenou hranicou 3 % HDP v prípade deficitu a 60 % HDP v prípade dlhu, pričom dostatočný pokles smerom k dlhovému kritériu je tiež považovaný za prijateľný.

3.2.2.1 Návrh Komisie uznáva, že dôraz na saldo ročného rozpočtu môže viesť k prehnanému zameraniu sa na krátkodobé aspekty a že dlh si zaslúži väčšiu pozornosť ako ukazovateľ dlhodobšej fiškálnej udržateľnosti.

3.2.2.2 Pokiaľ ide o nápravný prvok, v navrhovanom nariadení sa uvádza, že presadzovanie sa posilní zavedením nového súboru finančných sankcií pre členské štáty eurozóny, ktoré by sa použili už skôr v tomto procese a podľa odstupňovaného prístupu. Bezúročný vklad vo výške 0,2 % HDP by sa uplatnil pri rozhodnutí o umiestnení krajiny do nadmerného deficitu. V prípade nesúladu sa vklad zmení na pokutu.

3.2.3 Komisia navrhuje, aby sa prevádzkové aspekty presadzovania preventívnej a nápravnej časti realizovali prostredníctvom postupu hlasovania o zvrátení rozhodnutia, pričom by Komisia predložila Rade odporúčanie, na základe ktorého by členský štát zodpovedal za poskytnutie vkladu. Toto odporúčanie by platilo až dovtedy, kým by Rada kvalifikovanou väčšinou nerozhodla inak v lehote desiatich dní odo dňa, kedy Komisia toto odporúčanie predložila.

3.2.4 V návrhu nariadenia, ktoré predkladá Komisia sa uvádza, že Rada môže obmedziť výšku vkladu jednomyselne, alebo na základe konkrétneho návrhu Komisie z dôvodu výnimočných okolností alebo odôvodnenej žiadosti členského štátu. V prípade preventívnej časti, akonáhle bude Rada presvedčená o tom, že členský štát danú situáciu rieši, záloha bude danému členskému štátu vrátená aj s akumulovaným úrokom. Pokiaľ ide o nápravnú časť, v navrhovanom nariadení Komisie sa uvádza, že neúročný vklad bude uvoľnený po úprave nadmerného deficitu, zatiaľ čo úrok z tohto vkladu a vybrané pokuty budú

rozdelené medzi členské štáty eurozóny, ktoré nemajú nadmerný deficit nepodliehajú ani postupu pri nadmernej nerovnováhe.

3.2.5 Tento návrh sa predkladá v rámci širšej výzvy pre rozsiahlejšie makroekonomické hodnotenie, vrátane stanovenia štrukturálnej nerovnováhy, ktorá má negatívny vplyv na konkurencieschopnosť. Za tým účelom bol zverejnený návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o opatreniach na presadzovanie vykonávania nápravy nadmernej makroekonomickej nerovnováhy v rámci eurozóny⁽⁹⁾, ako aj návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh⁽¹⁰⁾.

3.3 Účinný rozpočtový dohľad na úrovni eurozóny musí dopĺňať dôraz sa na vnútroštátne rozpočtové rámce.

3.4 Tieto návrhy sú súčasťou širšej reformy hospodárskeho riadenia, ktorú vyvolali ciele stanovené v stratégii Európa 2020. Koordinácia hospodárskej politiky, vrátane dohľadu nad fiškálnou pozíciou prostredníctvom dodržiavania fiškálnych predpisov a štrukturálnych reforiem, by mala byť integrovaná do európskeho semestra, ktorý popisuje časové obdobie, počas ktorého budú rozpočtové a štrukturálne politiky členských štátov preskúmané za účelom odhalenia akejkoľvek nezrovnalosti a vznikajúcej nerovnováhy, ako aj za účelom posilnenia koordinácie, zatiaľ čo sa hlavné rozpočtové rozhodnutia ešte len pripravujú⁽¹¹⁾.

4. Všeobecné pripomienky

4.1 Reformy Paktu o stabilite a raste, ktoré sa zaoberajú nedostatkami systému, sú potrebné na riešenie slabých stránok, ktoré sa prejavili v rámci krízy v roku 2008, ako aj na riešenie problémov, ktoré sa objavili už predtým.

4.2 Niekoľko rokov pred krízou niektoré krajiny eurozóny vykazovali fiškálny deficit nad referenčnú hodnotu 3 % a ich podiel verejného dlhu narastal⁽¹²⁾. Vznik finančnej a hospodárskej krízy vyústil do značného rozšírenia fiškálnej pozície tak, že priemerný deficit v eurozóne ku koncu roku 2010 sa očakával vo výške 6,3 % HDP a pomer dlhu k HDP sa očakával na úrovni 84,1 %⁽¹³⁾. Pakt o stabilite a raste nemal za úlohu zabrániť takejto nerovnováhe, ku ktorej v mnohých prípadoch došlo tiež v dôsledku vážneho napätia v širšom makroekonomickom a finančnom prostredí.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 v konečnom znení.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 v konečnom znení.

⁽¹¹⁾ Európsky semester bol spustený prostredníctvom ročného prieskumu rastu v januári 2011 (KOM(2011) 11 v konečnom znení). Ročný prieskum rastu v sebe spája rôzne opatrenia, ktoré sú nevyhnutné pre posilnenie krátkodobej obnovy a zároveň sa zameriava na ciele Stratégie Európa 2020.

⁽¹²⁾ Štatistiky Eurostatu, 16. 12. 2010.

⁽¹³⁾ Európska komisia, *Hospodárska prognóza Európskej komisie*, jeseň 2010.

4.3 Existujú dve hlavné pripomienky, ktoré je potrebné riešiť vo vzťahu k Paktu o stabilite a raste. Prvá sa týka zlepšenia, ktoré je možné aplikovať na mechanizmus presadzovania. Druhá spočíva v nadmernej dôvere ku kritériu fiškálneho deficitu, pričom dlh sa posudzuje len okrajovo. Pri uplatňovaní Paktu o stabilite a raste sa hospodársky cyklus nezohľadnil v dostatočnej miere.

4.3.1 Pokiaľ ide o nedostatočné uplatňovanie, niekoľko krajín v priebehu rokov porušilo kritérium deficitu a dlhu. Nedostatok sankcií viedol k fiškálnemu správaniu, ktoré nielen že ignorovalo fiškálnu udržateľnosť na úrovni členského štátu, ale tiež nebralo do úvahy vplyv neudržateľného fiškálneho správania zo strany ktoréhokoľvek člena celej menovej únie. Nedostatočné presadzovanie v minulosti oslabilo Pakt o stabilite a raste a narušilo jeho dôveryhodnosť.

4.3.1.1 Očakáva sa, že reformy v rámci preventívnej i nápravnej časti paktu, podporené novým súborom tvrdších finančných sankcií, sa budú zaoberať týmto nedostatkom. Uvidí sa však, do akej miery sa bude uplatňovať dôveryhodné presadzovanie.

4.3.1.2 Z určitého hľadiska možno tvrdiť, že v prípade neúčinnosti balíka hrozí mimoriadne vysoké riziko. Viac ako inokedy platí, že finančný trh preukáže zvýšenú opatrnosť vzhľadom na krajiny eurozóny, monitorujúc fiškálnu a makroekonomickú rovnováhu. Nedostatok dôveryhodného presadzovania by signalizoval zlyhanie Paktu o stabilite a raste, čím by sa vážne ohrozila stabilita eurozóny.

4.3.1.3 Súčasne je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že návrhy na posilnenie dohľadu sú vykonávané v dôsledku nečakanej krízy, počas ktorej je hospodársky rast slabý. Vlády musia zasahovať prostredníctvom kapitálových investícií plynúcich do bánk, aby sa zabránilo úplnému kolapsu finančného systému. Tiež zasahujú preto, aby kontrolovali ekonomické a sociálne náklady krízy.

4.3.2 Pokiaľ ide o prílišné spoliehanie sa na kritérium deficitu, je potrebné poznamenať, že revízia Paktu o stabilite a raste z roku 2005 sa snažila presunúť zameranie sa na štrukturálne deficity, aby bolo možné zohľadniť cyklickú situáciu každého členského štátu. Takýto dôraz však nebral do úvahy fiškálnu disciplínu z dlhodobejšej perspektívy. Zvýšený dôraz na kritérium dlhu bude do určitej miery tento nedostatok riešiť.

4.3.2.1 Tento mechanizmus však musí zohľadniť základné dôvody hromadenia dlhov. Financovanie verejných kapitálových projektov prostredníctvom dlhu, ktoré prináša vysokú mieru ekonomickej a sociálnej návratnosti, nie je možné posudzovať rovnakým spôsobom ako financovanie výdavkov, ktoré prinášajú nízku mieru návratnosti.

4.3.2.2 Okrem toho, zatiaľ čo sa očakáva, že reforma mechanizmu dohľadu zohľadní osobité črty danej krajiny, ako napríklad zloženie dlhu, riziká spojené so štruktúrou dlhu, zadĺženie súkromného sektora a záväzky spojené so starnutím,

je dôležité, aby sa zohľadnil rozdiel medzi zahraničným a domácim dlhom, nakoľko domáci dlh prispieva k makroekonomickej stabilite.

4.3.2.3 Ďalšia kritika mechanizmu dohľadu sa spája s dôrazom, ktorý sa kladie na konkrétne referenčné hodnoty, ktoré sú v podstate ľubovoľné⁽¹⁴⁾. Napriek tomu je potvrdené, že prístup založený na referenčnej hodnote má dôležitý prínos z hľadiska jednoduchosti, transparentnosti a zjednodušenia správy.

4.3.2.4 Na druhej strane, odchýlky jednotlivých členských štátov od týchto referenčných hodnôt poukazujú na to, do akej miery je zatiaľ konvergencia v EÚ nepolapiteľná. Rýchla konvergencia medzi krajinami je žiaduca a dôraz, ktorý v tejto súvislosti na ňu kladie Európska rada je primeraný. Na druhej strane si to na úrovni krajiny vyžaduje vyváženú rovnováhu medzi nevyhnutným záväzkom k fiškálnej disciplíne a špecifickými potrebami reštrukturalizácie, investícií a rastu, ktoré si možno budú vyžadovať podporu v podobe fiškálnych zásahov.

4.4 Je dôležité znovu pripomenúť, že fiškálna udržateľnosť nemôže byť posudzovaná oddelene od makroekonomických nerovnováh. V dôsledku toho sa vo veľkej miere zaručuje širší makroekonomický dohľad, s cieľom sledovať nápravu nerovnováh.

4.5 Snaha o vytvorenie vnútroštátnych rozpočtových rámcov, ako doplnku k Paktu o stabilite a raste, je založená na skutočnosti, že zatiaľ čo fiškálna disciplína je vecou spoločného záujmu jednotlivých krajín eurozóny, zákonodarná moc fiškálnej politiky spočíva na národnej úrovni.

4.5.1 Miera, do akej je možné realizovať decentralizovanejší prístup k fiškálnej disciplíne môže na jednej strane závisieť od relevantných zmien, týkajúcich sa Zmluvy o fungovaní EÚ, ktoré by uprednostnili vnútroštátne záujmy pred spoločnými záujmami, ale môže tiež existovať ako flexibilnejšie usporiadanie na úrovni dohody členského štátu. Pokiaľ sa tieto zmeny nevykonajú, a to bez ohľadu na to, nakoľko sú spoločné záujmy oprávnené, je možné, že vnútroštátne záujmy budú mať tendenciu prevládať⁽¹⁵⁾. Je teda dôležité zvážiť úlohu, ktorú zákony o fiškálnej zodpovednosti na vnútroštátnej úrovni môžu zohrávať pri udržiavaní fiškálnej disciplíny, ktorá prostredníctvom ich úspešnej implementácie, môže slúžiť ako podnet k presadzovaniu fiškálnej udržateľnosti v celej eurozóne.

5. Konkrétne pripomienky

5.1 Ciele navrhovaného nariadenia založené na posilnení Paktu o stabilite a raste prostredníctvom nástrojov, ktoré vedú k účinnému presadzovaniu, sú síce chváľhodné, existujú však osobitné podrobnosti vo vzťahu k preventívnej a nápravnej časti paktu, o ktorých sa EHSV domnieva, že by mali byť prehodnotené.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), *Fiškálna disciplína v EMÚ: Predpisy alebo inštitúcie?*, Graduate Institute for International Studies, Ženeva a Centrum pre ekonomický a politický výskum (CEPR).

⁽¹⁵⁾ Generálne riaditeľstvo pre vnútorné záležitosti – Tematické oddelenie A: *Ekonomické a vedecké politiky, hospodárske a menové záležitosti, mnohostranný dohľad* (Charles Wyplosz).

5.2 Cieľ výdavkov, uvedený v preventívnej časti, na základe uvážlivého strednodobého tempa rastu HDP neberie do úvahy rozličné prvky vládnych výdavkov – i keď celkový cieľ výdavkov je užitočný na účely jednoduchosti a uľahčenia správy vecí verejných. To je aj prípad fiškálnych pravidiel, ktoré sa zameriavajú výlučne na zastrešovanie ukazovateľov, akými je napríklad kritérium deficitu a dlhu. Tieto kritériá neberú do úvahy dlhodobý rast ponuky vyvolaný určitými kategóriami verejných výdavkov, rovnako ako vývoj kvality fiškálnych výdavkov a mechanizmy vytvárajúce príjmy vo všeobecnosti.

5.2.1 Preto je potrebné klásť dôraz na kvalitu verejných financií prostredníctvom posúdenia zloženia a efektívnosti verejných výdavkov. To sa môže predovšetkým vzťahovať na investície do ľudského kapitálu prostredníctvom výdavkov na školstvo a zdravotníctvo, výdavkov na výskum a vývoj, na verejnú infraštruktúru a na rozvoj inštitúcií⁽¹⁶⁾ (17). Preto sa navrhuje, aby bol tento typ výdavkov vylúčený z výdavkového stropu, zvlášť keď sa skladá z výdavkov, ktoré sú financované z programov financovania EÚ a ich vnútroštátnych prvkov spolufinancovania. V záujme zachovania kvality sociálnych výdavkov by nediskrečné prvky dávok v nezamestnanosti mali byť takisto vylúčené. Okrem toho, implementácia fiškálnych cieľov musí byť plne v súlade s dosahovaním cieľov Stratégie Európa 2020, ktoré sa zameriavajú na inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast, pričom dosiahnutie týchto cieľov si môže vyžadovať vyššie vládne výdavky⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Navyše, aby regulácia nebola zahalená nepresnosťou, EHSV navrhuje jasnú definíciu pojmov „obozretnej tvorby fiškálnej politiky“, „obozretného strednodobého tempa rastu“ a „mimoriadnych okolností“.

5.3 Donucovací mechanizmus by sa nemal spustiť len z dôvodu odchýlok od číselných hodnôt, ale radšej by sa mali zvážiť širšie úvahy, ako napríklad ekonomické, politické a spoločenské podmienky prevládajúce v danom členskom štáte. Tento návrh nemá za cieľ oslabiť preventívny mechanizmus, ale skôr by sa mali zohľadniť konkrétne úvahy prevládajúce v členských štátoch eurozóny. Toto sa skutočne zhoduje s navrhovaným nariadením o makroekonomickej nerovnováhe, ktoré stanovuje, že po spustení výstražného mechanizmu sa vykoná hĺbková analýza situácie daného členského štátu.

5.4 Ďalej sa navrhuje, aby sa uloženie úročených vkladov, neúročených vkladov a pokút v každom prípade vykonávalo

tak, aby boli priamo financované predovšetkým prostredníctvom nápravy prvkov politiky, ktoré by spôsobovali nerozvážnu a neudržateľnú fiškálnu pozíciu, zistenú prostredníctvom odchýlok od ustanovení preventívnej časti. Okrem toho by sa ich hodnota vypočítala vo vzťahu k veľkosti prvkov výdavkov a/alebo príjmov, ktoré môžu byť identifikované ako prvky priamo vedúce k trvalej neudržateľnosti fiškálnej politiky. Takýmto prístupom by sa dalo vyhnúť riziku, že vklady a pokuty by boli financované prostredníctvom vládnych výdavkov, ktoré prinášajú vysokú návratnosť. Hoci sa uznáva, že nie je jednoduché identifikovať neudržateľné správanie, úsilie by sa malo zamerať na jasné a prevádzkovo uskutočniteľné definície, ktoré by v tomto kontexte mohli byť užitočné.

5.4.1 Okrem toho je nevyhnutné, aby sa záloha uvoľnila len potom, čo sa daný členský štát zaviazal presmerovať takéto finančné prostriedky na produktívne výdavky. V tomto ohľade by bolo možné zaručiť využitie prístupov založených na nákladoch a prínosoch, ktoré sú podobné prístupom používaným pri pridelovaní prostriedkov z kohézneho fondu a štrukturálnych fondov⁽¹⁹⁾.

5.5 Okrem toho sa musí venovať náležitá pozornosť dôsledkom presadzovania, ktorým by sa zaviedli neúročené vklady a sankcie v určitom časovom období, kedy by sa hospodársky a sociálny rámec členského štátu mohol považovať za zraniteľný. V dôsledku toho by akékoľvek odporúčania Komisie na spustenie nápravnej časti podliehali posúdeniu vplyvu, s cieľom poskytnúť informácie o spôsobe, akým by jeho použitie účinne viedlo k zlepšeniu kvality fiškálnej politiky v rámci jednotlivých členských štátov a v eurozóne vo všeobecnosti. Je dôležité, aby presadzovanie nevytváralo viac neúspechov, než koľko sa pokúsi vyriešiť.

5.6 Článok 7 nariadenia sa vzťahuje na distribúciu úrokov a pokút, ktoré Komisia získala, v pomere k podielu na hrubom národnom dôchodku členských štátov eurozóny, ktoré nemajú nadmerný schodok alebo nadmernú nerovnováhu. Z tohto hľadiska môže distribučný systém v menovej únii spôsobiť väčšiu nerovnováhu a eventuálne by mohol vyústiť do väčších rozdielov medzi členskými štátmi eurozóny, čo je v rozpore s požiadavkami menovej únie.

5.7 S cieľom podporiť rovnováhu medzi stimulmi a represívnymi prístupmi v nápravnej časti, EHSV navrhuje, aby úroky z neúročených vkladov mohol získať príslušný členský štát po znížení verejného dlhu, ktoré sa aspoň rovná takémuto úroku a ktoré by bolo možné v budúcnosti udržať. Na druhej strane, pokuty by smerovali do Európskeho mechanizmu stability.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios a Andrea Schaechter, (2008), *Kvalita verejných financií a rastu*, Ekonomické dokumenty Európskej komisie 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht a Michael Thöne, (2005), *Kvalita verejných financií a rastu*, ECB Série pracovných dokumentov č. 438.

⁽¹⁸⁾ Pozri Stanovisko EHSV v Ú. v. EÚ C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Komisia EÚ (2008), *Generálne riaditeľstvo pre regionálnu politiku, Príručka pre analýzu nákladov a výnosov investičných projektov, jún 2008.*

5.8 Tento návrh vychádza z predpokladu, že Pakt o stabilite a raste by mal byť stimulom na podporu udržateľného správania a nie prísne represívnym mechanizmom.

5.9 Aj keď sa zrejme, že cieľ dosahovania základnej hospodárskej a fiškálnej konvergencie musí byť založený na spoločných cieľoch, je možné namietat, že môže byť potrebné flexibilne implementovať cieľ „jedna veľkosť pre všetky“ v vzťahu k meraniu fiškálnej udržateľnosti v bezprostredne krátkodobom období, prinajmenšom do dosiahnutia dostatočnej základnej hospodárskej konvergencie medzi krajinami, ale aj s prihliadnutím na asymetrický spôsob, akým nedávna recesia ovplyvnila rôzne členské krajiny.

5.9.1 Tiež je dôležité, aby sa vytvorili rámcové podmienky, za ktorých by jednotlivé členské štáty mohli ťažiť z pozitívnych externalít dôveryhodnosti, ktoré by mali plynúť z existencie veľkej menovej oblasti. Preto je možné predpokladať, že krajiny budú vyzvané k tomu, aby sa usilovali o fiškálnu konsolidáciu v súlade s ich relatívnou veľkosťou v rámci menovej oblasti a schopnosťou vynaložiť takúto snahu tak, aby sa dosiahol spoločný základný cieľ eurozóny. Tento prístup by priniesol priame výhody všetkým krajinám prostredníctvom ekonomickej vierohodnosti v tejto oblasti ako celku, a najmä v rámci politického rozhodovania v tých výkonnejších krajinách.

5.9.2 Účinnosť takéhoto prístupu vo veľkej miere závisí od mechanizmu dohľadu, ako to navrhuje Komisia, ktorý by zabezpečil to, aby krajiny, ktoré zaostávajú, vynaložili všetko možné úsilie na dosiahnutie konvergencie optimálnou rýchlosťou. Je tiež potrebné neustále klásť dôraz na správne štatistické merania a na to, aby sa štatistika a vykazovanie zlepšili spôsobom, ktorý by zabezpečil spoľahlivú a včasnú dostupnosť dôveryhodných údajov.

5.9.3 V dôsledku toho výbor navrhuje, aby sa v rámci bezprostredne krátkeho obdobia a až do dosiahnutia dostatočnej ekonomickej konvergencie medzi rôznymi členskými štátmi použil dvojsmerný systém zhora-nadol a zdola-nahor s cieľom posilniť a doplniť úsilie, ktoré sa v súčasnosti vynakladá, aby bolo možné obnoviť fiškálnu udržateľnosť v eurozóne tým, že sa v nej zavedú potrebné prvky flexibility plánovaným a dobre regulovaným spôsobom.

5.9.4 Prístup zhora-nadol sa zakladá na stanovení cieľa pre celú oblasť, určujúc kroky v oblasti fiškálnej konsolidácie, ktorá je na tejto úrovni potrebná. Dosiahnutie takéhoto cieľa zvyšuje dôveryhodnosť v eurozóne vo všeobecnosti a všetky krajiny by mohli z tejto situácie ťažiť. Prístup zdola-nahor by obsahoval rozdelenie úsilia, ktoré má vynaložiť celá oblasť na opatrenia, ktoré majú podniknúť jednotlivé členské štáty. Toto rozdelenie by zohľadnilo viacero objektívnych ekonomických kritérií, akými je stav vývoja, investičné potreby, rozsah dôchodkovej reformy, rozsah štrukturálnej reformy, kvalita verejných financií a účinnosť daňových systémov. Okrem toho by tento prístup

zabránil tomu, aby príliš restriktívny prístup k Paktu o stabilite a raste spôsoboval trvalé narušenie rastu v prípade niektorých krajín.

5.9.5 Tento prístup by na jednej strane vniesol do všetkých krajín eurozóny prvok odôvodnenej solidarity, zatiaľ čo na druhej strane by bol krokom k lepšej koordinácii a fiškálnej integrácii. Pri dostatočnej základnej hospodárskej konvergencii sa rozdelenie úsilia zdola-nahor medzi členské štáty rovná situácii, kedy jednotlivé krajiny sledujú spoločné číselné ciele. V prechodnom období sa v jednotlivých krajinách nebude realizovať potrebná flexibilita, ako to často bolo v minulosti na zjavnom ad hoc a snád' aj neodôvodnenom základe, ale bude tvoriť súčasť koherentného a konzistentného systému, s cieľom vynaložiť potrebné úsilie o fiškálnu konsolidáciu na úrovni eurozóny. Tento prístup musí ešte prejsť dlhú cestu k udržaniu dôveryhodnosti systému.

5.9.6 Takýto prístup sa v podstate podobá prístupu, ktorý bol prevzatý pri odvodzovaní cieľov pre stratégiu Európa 2020, na základe ktorého si členské štáty stanovili vlastné vnútroštátne ciele zhodné so zastrešujúcimi cieľmi EÚ. Príloha 1 ročného prieskumu trhu, ktorá prezentuje predbežné rôzne ciele členských štátov, sa odvoláva na skutočnosť, že dôležitým prvkom tejto stratégie je to, aby si každý členský štát stanovil svoje vlastné úrovne ambícií, pokiaľ ide o celkové ciele stratégie Európa 2020. Argumentuje sa tým, že tieto ciele budú pravdepodobne dodržané na základe internej politickej debaty, ktorá je potrebná na stanovenie takýchto cieľov, pričom sa pri stanovení cieľa zohľadnili východiská a vnútroštátne úvahy. V tomto kontexte sa tiež dá navrhnúť, aby sa pre krajiny, ktoré musia vynaložiť značne veľké konsolidačné úsilie, stanovili explicitné prechodné obdobia s realistickým konsolidačným rámcom.

5.9.7 Tento navrhovaný postup nie je oslabením navrhovaného preventívneho mechanizmu v návrhu Komisie, pretože sa zakladá na dlhodobej konvergencii na rovnaké číselné ciele zo strany všetkých členov eurozóny. Avšak zámerom je umožniť vytvorenie formálneho rámca pre zdôvodnenie rôznych rýchlostí konvergencie na úrovni jednotlivých členských štátov eurozóny v rovnakom duchu postupov, ktoré sú pre danú krajinu špecifické a ktoré navrhuje sama Komisia. Tiež sa to považuje za dôležitý spôsob, ako posilniť dôveryhodnosť systému tým, že sa do špecifických plánov konvergencie krajiny formálne zabuduje flexibilita.

5.10 V neposlednom rade je dôležité si uvedomiť, že sociálny dialóg zohráva dôležitú úlohu. Na národnej úrovni je sociálny dialóg dôležitý pre rozvoj vnútroštátneho politického rámca, ktorý sa zameriava na fiškálnu politiku a makroekonomický dohľad. Premyslený a vyčerpávajúci politický a sociálny dialóg umožňuje konfrontovať spoločenské a ekonomické problémy, najmä tie, ktoré majú dlhodobý charakter, ako napríklad dôchodková reforma a výdavky na zdravotníctvo. Aby vlády dosiahli ciele, akými sú fiškálna udržateľnosť a makroekonomická rovnováha, musí existovať silný stupeň sociálneho partnerstva a spolupráce, vrátane politického konsenzu.

5.10.1 EHSV tiež zohráva významnú úlohu prostredníctvom zabezpečovania účinného dialógu medzi jeho členmi ohľadom fiškálnej udržateľnosti. Za týmto účelom môže EHSV predložiť odporúčania a návrhy na reformy a to v úzkej koordinácii s národným sociálnym dialógom. Ako sa navrhuje v stanovisku na tému „Prehľadovanie koordinácie hospodárskej politiky pre stabilitu, rast a pracovné miesta – nástroje silnejšej správy ekonomických záležitostí“, EHSV by mohol organizovať odborné výročné zasadnutia, na ktorých by sa diskutovalo o odporúčaníach a návrhoch na reformy. Okrem toho EHSV tiež zohráva úlohu pri zabezpečovaní toho, aby sociálni partneri a iné organizácie občianskej spoločnosti konali v súlade s cieľmi Spoločenstva, ktoré vedú k sociálnemu a hospodárskemu rozvoju.

V Bruseli 5. mája 2011

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON
