

Osobitná správa

Ďalšie zlepšenia potrebné na zabezpečenie účinného vykonávania postupu pri nadmernom deficite



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4804-6	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/570406	QJ-AB-16-011-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-4805-3	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/34273	QJ-AB-16-011-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4840-4	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/993263	QJ-AB-16-011-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Osobitná správa

Ďalšie zlepšenia potrebné na zabezpečenie účinného vykonávania postupu pri nadmernom deficite

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila auditorská komora IV, ktorej predsedá člen EDA Milan Martin Cvikl a ktorá sa špecializuje na audit príjmov, výskumu a vnútorných politík, finančnej a hospodárskej správy a inštitúcií a orgánov Európskej únie. Audit viedol člen EDA Milan Martin Cvikl a pomáhali mu Kathrine Henderson, vedúca kabinetu, Andreja Rovana, ataše kabinetu; Zacharias Kolias, riaditeľ; Albano Martins Dias da Silva, vedúci úlohy; Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite a Stefan Sturaro, audítori; Thomas Everett a Marek Riha, jazyková podpora.



Zľava doprava: G. Diana, M. Schiefele, A. Rovana, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

Bod

Skratky a akronymy

Glosár

I – IX Zhrnutie

01 – 25 Úvod

01 – 04 Základné informácie o politike správy hospodárskych a fiškálnych záležitostí v EÚ

05 – 25 Postup pri nadmernom deficite: zachovanie zdravia verejných financií

07 – 17 Postup pri nadmernom deficite: zabezpečenie kvality údajov, posúdenie situácie, začatie postupu pri nadmernom deficite

18 – 24 Nápravné opatrenie: podávanie správ členskými štátmi, monitorovanie a dohľad Komisie

25 Výsledok postupu pri nadmernom deficite

26 – 31 Rozsah auditu, ciele a prístup

26 – 29 Rozsah a ciele auditu

30 – 31 Prístup

32 – 127 Pripomienky

32 – 84 Postup pri nadmernom deficite: zlepšenia potrebné na posilnenie základu postupu pri nadmernom deficite a zvýšenie objektivity posudzovaní

32 – 62 Potreba primeraného rámca pre rozhodnutia s väčšou jasnosťou

63 – 84 Nedostatočná transparentnosť pri posudzovaní kvality údajov a hospodárskych analýzach; analýzy sa vykonávajú v súlade s predpismi, ale viac sa zameriavajú na deficit verejných financií než na dlh

85 – 112	Nápravné a kontrolné opatrenia v rámci postupu pri nadmernom deficite: podávanie správ členskými štátmi, monitorovanie a dohľad Komisie
85 – 87	Podávanie správ členskými štátmi o nápravných opatreniach by sa malo zlepšiť
88 – 112	Monitorovanie a dohľad Komisie podliehajú čoraz zložitejším pravidlám, nie sú dostatočne transparentné a len v obmedzenej miere posudzujú vplyv štrukturálnych reforiem
113 – 127	Výsledok postupu pri nadmernom deficite
113 – 127	Reformy postupu pri nadmernom deficite zaviedli nástroje na zvýšenie rozpočtovej disciplíny, ale postup pri nadmernom deficite sa neukázal ako veľmi účinný nápravný mechanizmus
128 – 149	Záver a odporúčania
130 – 139	Eurostat
130 – 131	Preskúmanie údajov
132	Posudzovanie systémov kontroly
133 – 135	Konzultačné návštevy a priame overovanie
136	Body akčného plánu
137	Usmernenie
138 – 139	Výsledok
140 – 149	GR pre hospodárske a finančné záležitosti
140 – 141	Transparentnosť
142 – 143	Dlhové kritérium
144 – 145	Štrukturálne reformy
146 – 147	Podávanie správ
148 – 149	Sankcie

Príloha I	— Právne predpisy týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite
Príloha II	— Niekoľko príkladov chýbajúcich informácií v dokumentoch zo šiestich preskúmaných členských štátov
Príloha III	— Preskúmanie niekoľkých príkladov klasifikácie nedostatkov v dokumentoch zo šiestich členských štátov
Príloha IV	— Niekoľko príkladov bodov akčného plánu, ktoré majú potenciálny vplyv na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu
Príloha V	— Ročná nominálna miera rastu HDP
Príloha VI	— Súlad s nominálnymi a štrukturálnymi cieľmi stanovenými v odporúčaniach EDP a predĺženia lehoty v rámci postupu pri nadmernom deficite
Príloha VII	— Rozdiely medzi odporúčaniami Komisie a Rady
Príloha VIII	— Vykonávanie plánovaných štrukturálnych reforiem

Odpovede Komisie

ACR: autonómne odporúčanie Komisie

AMECO: makroekonomická databáza Európskej komisie

ECB: Európska centrálna banka

ECOFIN: Rada pre hospodárske a finančné záležitosti

edp: postup pri nadmernom deficite

EHP: Európska hospodárska prognóza

EPP: Program ekonomického partnerstva

ESA: Európsky systém účtov

Eurostat: Štatistický úrad Európskej únie

GFS: štatistika verejných financií

GR pre hospodárske a finančné záležitosti: Generálne riaditeľstvo pre hospodárske a finančné záležitosti

GR pre migráciu a vnútorné záležitosti: Generálne riaditeľstvo pre migráciu a vnútorné záležitosti

HDP: hrubý domáci produkt

HFV: Hospodársky a finančný výbor

HMÚ: hospodárska a menová únia

MTO: strednodobý rozpočtový cieľ

SCP: program stability alebo konvergenčný program

SDV: štandardná konzultačná návšteva

SGP: Pakt stability a rastu

UDV: vstupná konzultačná návšteva

ZFEÚ: Zmluva o fungovaní Európskej únie

Cyklická zložka rozpočtového salda: tá časť zmeny v rozpočtovom salde, ktorá automaticky vyplýva z cyklických prvkov v ekonomike v dôsledku reakcie verejných príjmov a výdavkov na zmeny v produkčnej medzere. Pozri *Štrukturálne (rozpočtové) saldo*.

Deficit verejných financií: úroveň čistých pôžičiek vymedzených v systéme ESA 95/ESA 2010 s istými úpravami.

Dlh verejných financií: celkový dlh v hrubej výške v nominálnych hodnotách na konci roka konsolidovaný v jednotlivých odvetviach štátneho sektora a medzi nimi, ako sa vymedzuje v systéme ESA 95. Zahŕňa obeživo a vklady, cenné papiere okrem akcií s výnimkou finančných derivátov a pôžičky (maastrichtský dlh).

Efekt snehovej gule: samoupevňujúci účinok hromadenia verejného dlhu alebo vylúčenia kumulácie v dôsledku kladného alebo záporného rozdielu medzi úrokovou sadzbou platenou za verejný dlh a mierou rastu národného hospodárstva.

Európsky semester: ročný cyklus koordinácie hospodárskych politík, ktorý prebieha počas prvých šiestich mesiacov roka. Európska komisia vykonáva podrobnú analýzu programov hospodárskych a štrukturálnych politík členských štátov a Európska rada a Rada ministrov poskytujú politické poradenstvo pred tým, ako členské štáty dokončia svoje návrhy rozpočtov.

Európsky systém účtov (ESA 95 a ESA 2010): Európsky systém národných a regionálnych účtov je medzinárodne kompatibilný účtovný rámec EÚ na systematický a podrobný opis hospodárstiev členských štátov a regiónov EÚ. Pre väčšinu kontrolovaného obdobia bol relevantným systémom ESA 95, ktorý bol v septembri 2014 aktualizovaný na systém ESA 2010, v ktorom sa zohľadňuje vývoj v meraní moderných hospodárstiev, pokroky v metodickom výskume a potreby používateľov.

Aj keď je systém ESA zväčša v súlade s vymedzeniami, pravidlami účtovania a klasifikáciami, ktoré uplatňuje porovnateľný systém OSN, má aj isté špecifické črty, ktoré sú vo väčšom súlade s postupmi EÚ.

Finančné/nefinančné korporácie

Sektor finančných korporácií (ESA 95, bod 2.32)

Patria sem všetky korporácie a kvázikorporácie, ktoré sa zaoberajú najmä finančným sprostredkovaním (finanční sprostredkovatelia) a/alebo pomocnými finančnými činnosťami (finančné pomocné inštitúcie).

Sektor nefinančných korporácií (ESA 95, bod 2.21)

Pozostáva z inštitucionálnych jednotiek, ktorých distribučné a finančné transakcie sa odlišujú od transakcií ich vlastníkov a ktoré sú trhovými výrobcami, ktorých hlavnou činnosťou je výroba tovaru a nefinančných služieb.

Fiškálna konsolidácia: zlepšenie rozpočtového salda prostredníctvom opatrení diskrečnej fiškálnej politiky, špecifikovaných buď sumou zlepšenia, alebo obdobím, počas ktorého zlepšenie pretrvalo.

Fiškálne úsilie zdola nahor: kvantifikácia fiškálneho vplyvu nápravných opatrení vyjadrená ako súhrnný vplyv jednotlivých opatrení. Pozri *Fiškálne úsilie zhora nadol*.

Fiškálne úsilie zhora nadol: vyčíslenie fiškálneho vplyvu politiky vlády získané pri pohľade na celkovú zmenu štrukturálneho salda. Môže sa líšiť od vyčíslenia úsilia zdola nahor z dôvodu jeho neúplného pokrytia, druhoradých ekonomických účinkov alebo nekonzistentnosti predpokladu „politiky bez zmeny“.

Hospodársky a finančný výbor (HFV): Hospodársky a finančný výbor (predtým Menový výbor) je výborom Rady Európskej únie, zriadený článkom 134 ZFEÚ. Jeho hlavnou úlohou je pripravovať rozhodnutia Rady ECOFIN týkajúce sa hospodárskych a finančných záležitostí a diskutovať o nich.

Jednorazové a dočasné opatrenia: transakcie verejnej správy s prechodným vplyvom na rozpočet, ktoré nevedú k trvalej zmene v stave rozpočtu. Pozri tiež *Štrukturálne (rozpočtové) saldo*.

Kódex správania: dokument o politike s usmerneniami k vykonávaniu Paktu stability a rastu a k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov.

Konvergenčné programy: strednodobé rozpočtové a menové stratégie predložené členskými štátmi, ktoré ešte neprijali euro. Každoročne sa aktualizujú v súlade s ustanoveniami Paktu stability a rastu. Pozri tiež *Programy stability*.

Konzultačná návšteva: vykonáva ju Eurostat v členskom štáte s cieľom preskúmať vykázané skutočné údaje a preskúmať všetky relevantné aspekty údajov na účely postupu pri nadmernom deficite. Členské štáty sú navštevované minimálne každé dva roky. GR pre hospodárske a finančné záležitosti a ECB vystupujú ako pozorovatelia.

Eurostat od roku 2011 do roku 2013 uskutočnil „štandardné“ aj „vstupné“ konzultačné návštevy – cieľom týchto „vstupných“ konzultačných návštev bolo posúdiť riadenie a kontrolu vstupného toku údajov verejných financií/systémov. Tieto overovania sú teraz zahrnuté do štandardných konzultačných návštev.

Kvalita údajov: kvalita údajov znamená dodržiavanie účtovných pravidiel, úplnosť, spoľahlivosť, včasnosť a konzistentnosť [článok 8 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 479/2009].

Metodická návšteva: výnimočná monitorovacia a overovacia návšteva, ktorú vykonáva Eurostat v členskom štáte, v ktorom boli jasne preukázané značné riziká alebo problémy v súvislosti s kvalitou údajov.

Oznámenia v rámci postupu pri nadmernom deficite a súvisiace dotazníky

Oznámenia v rámci postupu pri nadmernom deficite

Členské štáty dvakrát ročne zasielajú svoje všeobecné údaje o deficite verejných financií a verejnom dlhu vo forme oznámení, ktoré pre všetky úrovne štátnej správy obsahujú štyri skupiny tabuliek s informáciami o deficite/prebytku verejných financií a úrovni dlhu, úpravách salda verejných účtov s cieľom dosiahnuť deficit/prebytok, faktory prispievajúce k úrovni dlhu a ostatné povinné údaje.

Súvisiace dotazníky

Súbor tabuliek obsahujúci štandardné informácie o revíziách, úpravách, finančných transakciách a uplatňovaní rozhodnutí Eurostatu.

Pakt stability a rastu: V Pakte stability a rastu, ktorý bol schválený v roku 1997 a zreformovaný v rokoch 2005 a 2011, sa objasňujú ustanovenia Maastrichtskej zmluvy týkajúce sa dohľadu nad rozpočtovými politikami členských štátov a monitorovania rozpočtových deficitov počas tretej etapy hospodárskej a menovej únie. Pakt stability a rastu pozostáva z dvoch nariadení Rady, v ktorých sa stanovujú právne záväzné ustanovenia, ktoré musia európske inštitúcie a členské štáty dodržiavať, ako aj z dvoch uznesení Európskej rady v Amsterdame (jún 1997).

Potenciálny HDP: úroveň skutočného HDP za daný rok, ktorá je v súlade so stabilnou mierou inflácie. Ak skutočná produkcia stúpne nad svoju potenciálnu úroveň, začne sa prejavovať obmedzenie kapacity a nastane inflačný tlak; ak produkcia klesne pod potenciálnu úroveň, zdroje zostanú nevyužité a inflačný tlak sa zmierni. Pozri tiež *Produkčná medzera*.

Primárne (rozpočtové) saldo: rozpočtové saldo očistené od úrokových platieb z dlhu verejných financií.

Primárne/vstupné údaje: údaje zhromaždené národným štatistickým úradom (napr. z administratívnych záznamov, prieskumov, sčítania ľudu) na účely zostavenia agregátov (ako sú transakcie EDP). Príkladom primárnych údajov sú verejné účty vládnych oddelení, agentúr atď.

Produkčná medzera: rozdiel medzi skutočnou produkciou a odhadovanou potenciálnou produkciou v danom čase. Pozri tiež *Cyklickú zložku rozpočtového salda*.

Programy stability: strednodobé rozpočtové stratégie predložené členskými štátmi, ktoré prijali euro. Každoročne sa aktualizujú v súlade s ustanoveniami Paktu stability a rastu. Pozri tiež *Konvergenčné programy*.

Rozpočtové saldo: rovnováha medzi celkovými verejnými výdavkami a príjmami v určitom roku s pozitívnym zostatkom vyjadrujúcim prebytok a negatívnym zostatkom vyjadrujúcim deficit. EÚ na monitorovanie stavu rozpočtov členských štátov používa všeobecné agregáty verejnej správy. Pozri tiež *Štrukturálne (rozpočtové) saldo*, *Primárne (rozpočtové) saldo*.

Saldo hospodárenia: príjmy verejných účtov mínus výdavky.

Skutočné údaje: historické (neplánované/predpokladané) údaje.

Strednodobý rozpočtový cieľ: Podľa reformovaného Paktu stability a rastu predstavujú programy stability a konvergenčné programy strednodobý cieľ pre stav rozpočtov. Strednodobý rozpočtový cieľ je špecifický pre jednotlivé krajiny, aby sa zohľadnila rozmanitosť stavu a vývoj hospodárstva a rozpočtov, ako aj fiškálne riziká pre udržateľnosť verejných financií, pričom je vymedzený v štrukturálnom vyjadrení. Pozri tiež *Štrukturálne (rozpočtové) saldo*.

Súpis zdrojov a metód EDP: opis postupov (metód) a základných štatistík (zdrojov), ktoré používajú členské štáty na účely vytvorenia odhadu pre oznámenia v rámci postupu pri nadmernom deficite (EDP). Patria sem „preklenovacie tabuľky“, ktoré znázorňujú vzťah medzi verejnými účtovnými položkami a položkami systému ESA, a zoznam orgánov verejnej správy klasifikovaný podľa podsektorov a priemyselných odvetví.

Štatistika verejných financií: údaje o ekonomických činnostiach verejnej správy vrátane príjmov, výdavkov, deficitu, transakcií s aktívami a pasívami, ostatných ekonomických tokov a súvah verejnej správy. Európske štatistiky verejných financií sa vypracúvajú v súlade so systémom ESA a sú doplnené o ďalší výklad a usmernenie od Eurostatu.

Štrukturálne (rozpočtové) saldo: aktuálne rozpočtové saldo očistené o cyklickú zložku a jednorazové a iné dočasné opatrenia. Štrukturálne saldo udáva mieru základného trendu v rozpočtovom salde.

Verejná správa: Systém ESA 95 vymedzuje sektor „verejnej správy“ ako „všetky inštitucionálne jednotky, ktoré sú netrhovými výrobcami, ktorých produkcia je určená na individuálnu a kolektívnu spotrebu, a najmä ktoré sú financované povinnými platbami jednotiek patriacich do iných sektorov, a/alebo všetky inštitucionálne jednotky zapojené hlavne do prerozdeľovania národného dôchodku a bohatstva“.

Je zložený zo štyroch podsektorov:

- o ústrednej štátnej správy – všetky administratívne oddelenia štátu a ostatné ústredné orgány, ktorých zodpovednosť zahŕňa celé ekonomické územie krajiny, okrem správy fondov sociálneho zabezpečenia;
- o regionálnej štátnej správy – inštitucionálne jednotky vykonávajúce niektoré z funkcií vlády na nižšej úrovni, ako je ústredná štátna správa, a na vyššej, ako je úroveň miestnej samosprávy, okrem správy fondov sociálneho zabezpečenia;
- o miestnej samosprávy – všetky typy verejnej správy, ktorých zodpovednosť zahŕňa iba určitú miestnu časť ekonomického územia, okrem miestnych orgánov fondov sociálneho zabezpečenia;
- o fondov sociálneho zabezpečenia – ústredné, regionálne alebo miestne inštitucionálne jednotky, ktorých hlavnou činnosťou je poskytovanie sociálnych dávok.

Verejné účty: finančné výkazy štátnej správy (od ministerstiev, agentúr a akýchkoľvek verejných podnikov klasifikovaných ako súčasť verejnej správy). Zaznamenávajú štátne príjmy a výdavky a sú hlavným zdrojom pre zhromaždenie údajov na účely postupu pri nadmernom deficite.

Verejný dlh: pozri *dlh verejných financií*.

Zosúladenie dlhu a deficitu: Zosúladenie dlhu a deficitu (známe tiež ako rozdiel medzi deficitom a zmenou dlhu) zabezpečuje konzistentnosť medzi čistými prijatými pôžičkami (tok) a rozdielom v stave hrubého dlhu. Zahŕňa nahromadenie finančných aktív, zmeny v hodnote dlhu vedeného v cudzej mene a zostávajúce štatistické úpravy.

I

V Zmluve o fungovaní Európskej únie sa stanovuje ako základné pravidlo rozpočtová politika, v rámci ktorej sa členské štáty musia vyhýbať nadmernému deficitu verejných financií. V prípade prekročenia referenčných hodnôt pre deficit a dlh možno voči príslušnému členskému štátu iniciovať nápravný mechanizmus. Tento mechanizmus, postup pri nadmernom deficite, je kľúčovým prvkom rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ.

II

Úlohou Komisie pri vykonávaní postupu pri nadmernom deficite je kontrolovať kvalitu údajov oznámených jednotlivými členskými štátmi, posúdiť, či boli porušené referenčné prahy, alebo existuje riziko ich porušenia, a na tomto základe vyjadriť stanoviská a odporúčania Rade, aby náležite konala. Rada následne rozhodne v súlade s ustanoveniami zmluvy, či tieto odporúčania prijme, alebo nie.

III

Členské štáty zaradené do postupu pri nadmernom deficite dostanú odporúčania na nápravu situácie vrátane lehoty, do ktorej musia napraviť túto situáciu, spôsob nápravy a ročné fiškálne úsilie, ktoré majú vynaložiť. Komisia monitoruje vykonávanie nápravných opatrení členskými štátmi a podáva správy o ich zisteniach Rade. Na základe návrhov Komisie Rada následne v prípade potreby prijme ďalšie opatrenie (zrušenie postupu, predĺženie lehoty, stanovenie nových cieľov alebo uloženie sankcií).

IV

Dvor audítorov preskúmal vykonávanie postupu pri nadmernom deficite Komisiou v rokoch 2008 až 2015, pričom sa zameriaval na šesť členských štátov. Posúdili sme hodnotenie kvality údajov členských štátov na účely postupu pri nadmernom deficite zo strany Komisie, kvalitu jej vlastných prognostických údajov a modelov, ako aj to, či jej hodnotenia boli v súlade s rozhodnutiami Rady o začatí tohto postupu. Napokon sme preskúmali, ako Komisia monitorovala nápravné opatrenia, ktoré prijali členské štáty v rámci postupu pri nadmernom deficite.

V

Zistili sme, že hoci v prípade väčšiny oblastí zhromažďovania a analýzy údajov Komisie a jej hodnotenia súladu s pravidlami rozpočtovej disciplíny existujú podrobné postupy a usmernenia, pri vykonávaní týchto úloh nastali isté problémy. Je to spôsobené tým, že Komisia plne nevyužívala svoje právomoci, pokiaľ ide o zabezpečenie poskytovania ucelených údajov a súladu s odporúčaniami pre nápravné opatrenie, a pre občasné neposkytovanie primeranej spätnej väzby na správy členských štátov, nedostatočné zdroje určené na analýzu a podávanie správ o kľúčových údajoch a zlú evidenciu.

VI

S tým súvisí otázka transparentnosti, pretože aj napriek zlepšeniu v uplynulých rokoch ešte stále nie je vo všeobecnosti k dispozícii veľmi veľa informácií o predpokladoch údajov a parametroch zo strany Komisie a o pochopení kľúčových konceptov. Okrem toho aj v prípade, keď Komisia stanovila jasné vnútorné pravidlá, sa môže rozhodnúť, že sa odchyli od stanoveného postupu, čo vyvoláva otázky o celkovej spoľahlivosti jej hodnotení.

VII

V oblasti monitorovania štrukturálnych reforiem, čo je aspekt nápravného opatrenia, ktorý Komisia nedávno zdôraznila ako kľúčový na prekonanie situácie nadmerného deficitu, existujú náznaky, že Komisia nezachádza dostatočne ďaleko, pretože sa v podstate zameriava skôr na legislatívne aspekty než na skutočnú realizáciu reforiem. Postup pri nadmernom deficite naďalej kladie prílišný dôraz skôr na kritérium deficitu než na dlh.

VIII

Na záver sme zaznamenali veľmi pozitívne známky úsilia Komisie v priebehu rokov o prispôsobenie a racionalizáciu postupu pri nadmernom deficite v nadväznosti na vývoj v EÚ. Legislatívny základ je pevný a vo všeobecnosti sa opiera o jasné vnútorné pravidlá a usmernenia. Chýba však konzistentnosť a transparentnosť pri uplatňovaní týchto pravidiel. Komisia nezaznamenáva dostatočne svoje východiskové predpoklady ani nezdieľa svoje zistenia v oblasti dohľadu, čo by malo väčší prínos pre všetky členské štáty. Komisia v nedávnych vyhláseniach uznala tieto nedostatky a uviedla, že je pripravená vykonať potrebné zlepšenia.

IX

Naše celkové závery sú podrobne vysvetlené na konci správy, pričom je Komisii adresovaných niekoľko konkrétnych odporúčaní. Tieto odporúčania sú zhrnuté nižšie.

Naše odporúčania

- a) V oblasti zhromažďovania a analýzy údajov, ktorá patrí do oblasti pôsobnosti Eurostatu, by Komisia mala:
 - i) posilniť svoje postupy hodnotenia kvality a lepšie dokumentovať svoju prácu;
 - ii) posúdiť vlastné systémy kontroly členských štátov;
 - iii) prijať opatrenia na zlepšenie účinnosti svojich kontrol na mieste;
 - iv) plne využívať dostupné právomoci s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty zrealizovali body následných opatrení;
 - v) maximalizovať transparentnosť zverejnením všetkých rád a usmernení pre členské štáty;
 - vi) lepšie dokumentovať svoje vnútorné postupy a kritériá na stanovenie výhrad či vykonanie úprav údajov.

- b) Pri posudzovaní situácie v členských štátoch, ktorej výsledkom sú odporúčania v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite (čo je úlohou GR pre hospodárske a finančné záležitosti), by Komisia mala:
 - i) zlepšiť transparentnosť použitím jasných vymedzení, zverejňovaním všetkých výpočtov a údajov o hodnotení a presadzovaním zapojenia vnútroštátnych fiškálnych rád do potvrdenia národných údajov, ktoré Komisia používa vo svojich analýzach;
 - ii) dôkladne sa zamerať na zníženie verejného dlhu, obzvlášť vo veľmi zadlžených členských štátoch;
 - iii) posilniť svoje monitorovanie vykonávania schválených štrukturálnych reforiem vrátane úplného využívania svojich právomocí s cieľom zabezpečiť, aby si členské štáty plnili svoje záväzky;
 - iv) prísnejšie presadzovať pravidlá o podávaní správ členskými štátmi;
 - v) tam, kde je to vhodné, využívať možnosti vo forme odporúčaní, aby Rada prijala prísnejšie opatrenia a uložila sankcie.

Základné informácie o politike správy hospodárskych a fiškálnych záležitostí v EÚ

01

V Zmluve o Európskej únii, známej aj ako Maastrichtská zmluva, ktorá vstúpila do platnosti 1. novembra 1993, sa stanovili zásady hospodárskej a menovej únie (HMÚ) a nakoniec viedla k zavedeniu eura ako spoločnej meny v 19 z 28 členských štátov. Na riadne fungovanie HMÚ bolo potrebné zaviesť mechanizmus na zabezpečenie zdravých verejných financií a na zníženie rizika rozšírenia problémov z členských štátov presadzujúcich nevhodné fiškálne politiky. Tento mechanizmus sa skladá z dvoch častí, jednej preventívnej a druhej nápravnej. Cieľom preventívnej časti je zabezpečiť v strednodobom horizonte zdravú rozpočtovú politiku a predísť situáciám nadmerného deficitu¹. Nápravná časť sa zaoberá situáciami nadmerného deficitu a je známa ako postup pri nadmernom deficite (EDP). Na členské štáty, ktoré porušia strop rozpočtového deficitu alebo dlhu (stanovený na 3 % a 60 % HDP), sa môže vzťahovať postup pri nadmernom deficite.

02

Primárnym právnym základom pre postup pri nadmernom deficite je článok 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a protokol č. 12 pripojený k tejto zmluve. V nich sa špecifikujú jednotlivé kroky tohto postupu a referenčné prahy. Dopĺňa ich sekundárna legislatíva vo forme Paktu stability a rastu, ktorý bol zavedený v roku 1997 a poskytuje funkčné objasnenie okolností, za akých by sa mohol začať postup pri nadmernom deficite.

03

Postup pri nadmernom deficite prešiel niekoľkými reformami (v rokoch 2005, 2011 a 2013) zameranými na zlepšenie vykonávania zvýšením požiadaviek na vykazovanie a sankcie a zavedením pružnosti s cieľom prispôsobiť postup meniacemu sa ekonomickému prostrediu. Na **obrázku 1** je prehľad vývoja politiky správy hospodárskych a fiškálnych záležitostí v EÚ, pričom opatrenia týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite sú zvýraznené tučným písmom. **Príloha I** obsahuje chronologický zoznam právnych nástrojov EÚ, ktoré sú pre postup pri nadmernom deficite najviac relevantné.

1 Situácia nadmerného deficitu znamená, že buď deficit, alebo dlh verejných financií, alebo obidva presahujú príslušné referenčné hodnoty.

Vývoj politiky správy hospodárskych a fiškálnych záležitostí v EÚ

1992

Maastrichtská zmluva

- stanovuje sa ňou hospodárska a menová únia
- členské štáty musia koordinovať svoje hospodárske politiky a v tejto súvislosti ustanoviť mnohostranný dohľad (článok 121 ZFEÚ)
- členské štáty budú dodržiavať finančnú a rozpočtovú disciplínu a v prípade nadmerného deficitu môžu stanoviť postup pri nadmernom deficite (článok 126 ZFEÚ)

1997

Pakt stability a rastu

- členské štáty musia predložiť programy stability alebo konvergenčné programy, v ktorých uverejnia svoje strednodobé rozpočtové plány
- členské štáty musia sledovať nominálny strednodobý cieľ pre stav svojho rozpočtu
- vymedzenie dočasného alebo výnimočného nadmerného deficitu v porovnaní s referenčnou hodnotou
- pravidlá na urýchlenie postupu pri nadmernom deficite
- sankcie (iba pre členské štáty eurozóny) vo forme neúročeného vkladu

2005

Reforma Paktu stability a rastu

- Nominálny strednodobý cieľ bol predefinovaný zo štrukturálneho hľadiska (saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a dočasných opatrení) a stanovený pre jednotlivé krajiny
- odchýlky od nominálneho strednodobého cieľa alebo postup prispôsobovania sú povolené v prípade veľkých štrukturálnych reforiem
- štrukturálne úsilie
- nová definícia pojmu „prudký hospodársky pokles“
- neúplný zoznam „ostatných relevantných faktorov“ vrátane dôchodkových reforiem
- predĺženie lehôt na nápravu nadmerných deficitov

2011

Balík šiestich legislatívnych aktov

- európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík
- podrobnejšie požiadavky na obsah programov stability a konvergenčných programov; nová referenčná hodnota týkajúca sa výdavkov: nižší nárast výdavkov v porovnaní s potenciálnym HDP
- požiadavky na rozpočtové rámce v členských štátoch
- postup pri makroekonomickej nerovnováhe a sankcie
- sfunkčnenie kritéria dlhu (priemerné ročné zníženie o 1/20 prebytku vyššie ako 60 % za tri roky); trojročné prechodné obdobie od ukončenia EDP pre 23 členských štátov v rámci EDP od novembra 2011
- každoročná úprava štrukturálneho úsilia
- správy o prijatých opatreniach
- sankcie vo forme pokút, ktoré musí schváliť Rada

2012

Zmluva o stabilite, koordinácii a správe (rozpočtová dohoda)

- „Zlaté pravidlo“ pravidla štrukturálneho deficitu, ktorý nepresahuje nominálny strednodobý cieľ, s národným automatickým opravným mechanizmom v prípade odchýlky. Zakotví sa v národných ústavách a vnútroštátnych fiškálnych radách na monitorovanie súladu.

2013

Balík dvoch legislatívnych aktov (iba pre členské štáty eurozóny)

- posudzovanie návrhu rozpočtových plánov vnútroštátnymi fiškálnymi radami
- zvýšený dohľad členských štátov, ktoré čelia alebo pravdepodobne budú čeliť závažným problémom finančnej stability; programy makroekonomických úprav; dohľad po skončení programu
- plán štrukturálnych reforiem: programy ekonomického partnerstva
- dôkladnejšie monitorovanie členských štátov v rámci EDP: pravidelné predkladanie správ (každoročná správa o plnení rozpočtu)
- mechanizmus včasného varovania pred rizikom nezabezpečenia nápravy nadmerného deficitu do lehoty pre EDP: autonómne odporúčania Komisie
- rýchlejšie sankcie

Poznámka: Opatrenia týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite sú zvýraznené tučným písmom.

Zdroj: EDA.

04

Komisia nedávno, 21. októbra 2015, prijala oznámenie² s názvom Na ceste k dobudovaniu hospodárskej a menovej únie na vykonávanie Správy piatich predsedov³. Cieľom tohto oznámenia a jeho sprievodných návrhov je napredovať v procese prehlbovania HMÚ a posilnenia konkurencieschopnosti. Tento balík opatrení zahŕňa vylepšené nástroje na správu hospodárskych záležitostí vrátane zriadenia rád pre konkurencieschopnosť v členských štátoch a Európskej fiškálnej rady s poradnou funkciou. Komisia uviedla, že navrhnuté opatrenia sú ambiciózne aj pragmatické a budú potrebovať koordinované opatrenia od všetkých zúčastnených subjektov.

Postup pri nadmernom deficite: zachovanie zdravia verejných financií

05

Medzi hlavné strany postupu pri nadmernom deficite patrí členský štát, Komisia (GR pre hospodárske a finančné záležitosti a Eurostat) a Rada.

- i) Členský štát je povinný: a) oznamovať štatistické údaje Eurostatu dvakrát ročne (do 1. apríla a 1. októbra); b) napraviť situáciu nadmerného deficitu do lehoty stanovenej Radou; c) vynaložiť fiškálne úsilie požadované v príslušnom odporúčaní o postupe pri nadmernom deficite a d) oznámiť prijaté opatrenie.
- ii) Eurostat je zodpovedný za posúdenie kvality skutočných údajov vykázaných členskými štátmi a príslušných sektorových účtov verejnej správy.
- iii) GR pre hospodárske a finančné záležitosti je zodpovedné za posúdenie súladu členského štátu s prahom dlhu a prahovou hodnotou deficitu a za monitorovanie jeho opatrenia na odstránenie situácie nadmerného deficitu.
- iv) Rada na návrh Komisie rozhoduje o začatí, urýchlčení alebo zrušení postupu pri nadmernom deficite.

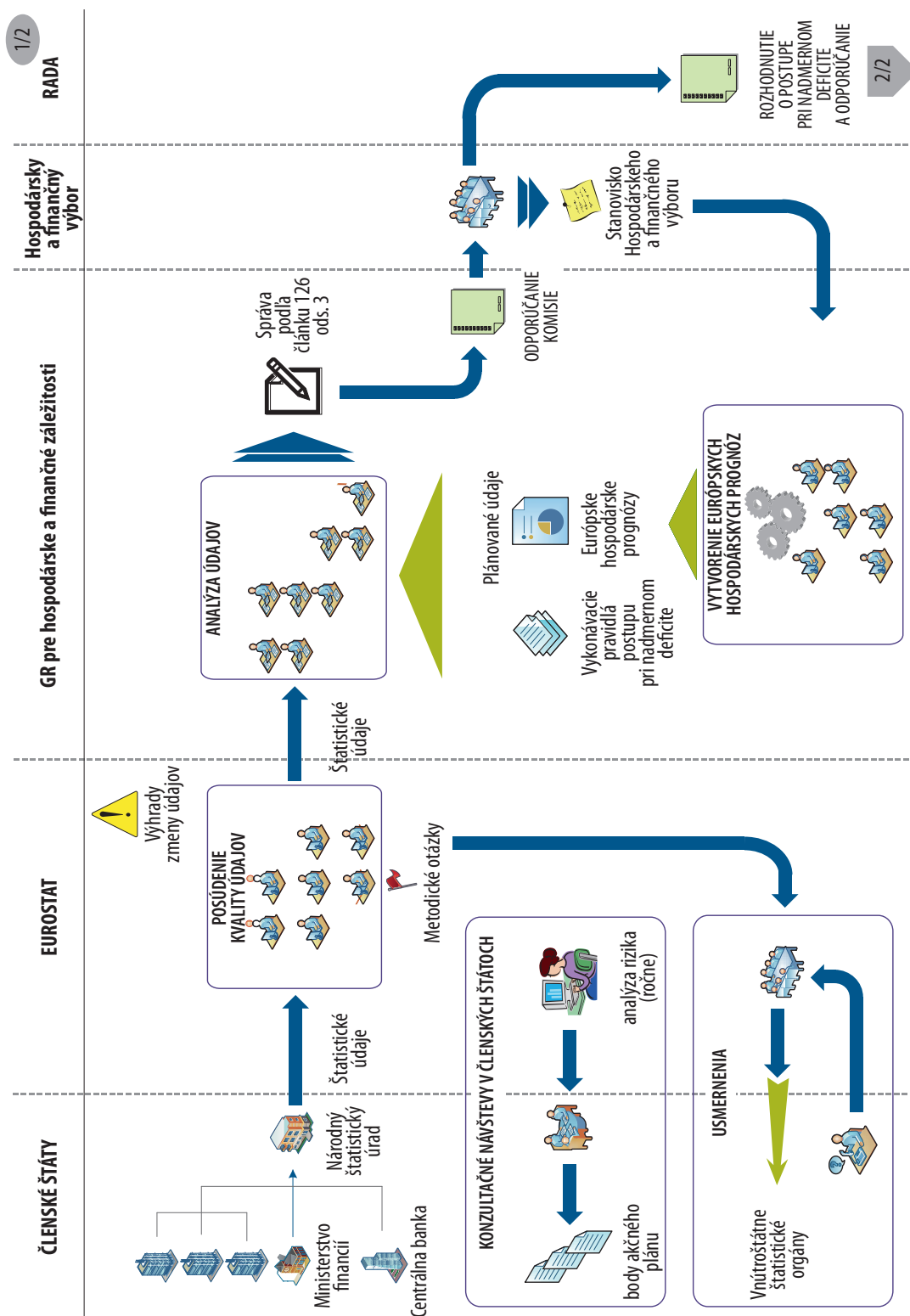
06

Obrázok 2 znázorňuje, ako tieto strany spolupracujú a komunikujú v rôznych fázach postupu pri nadmernom deficite.

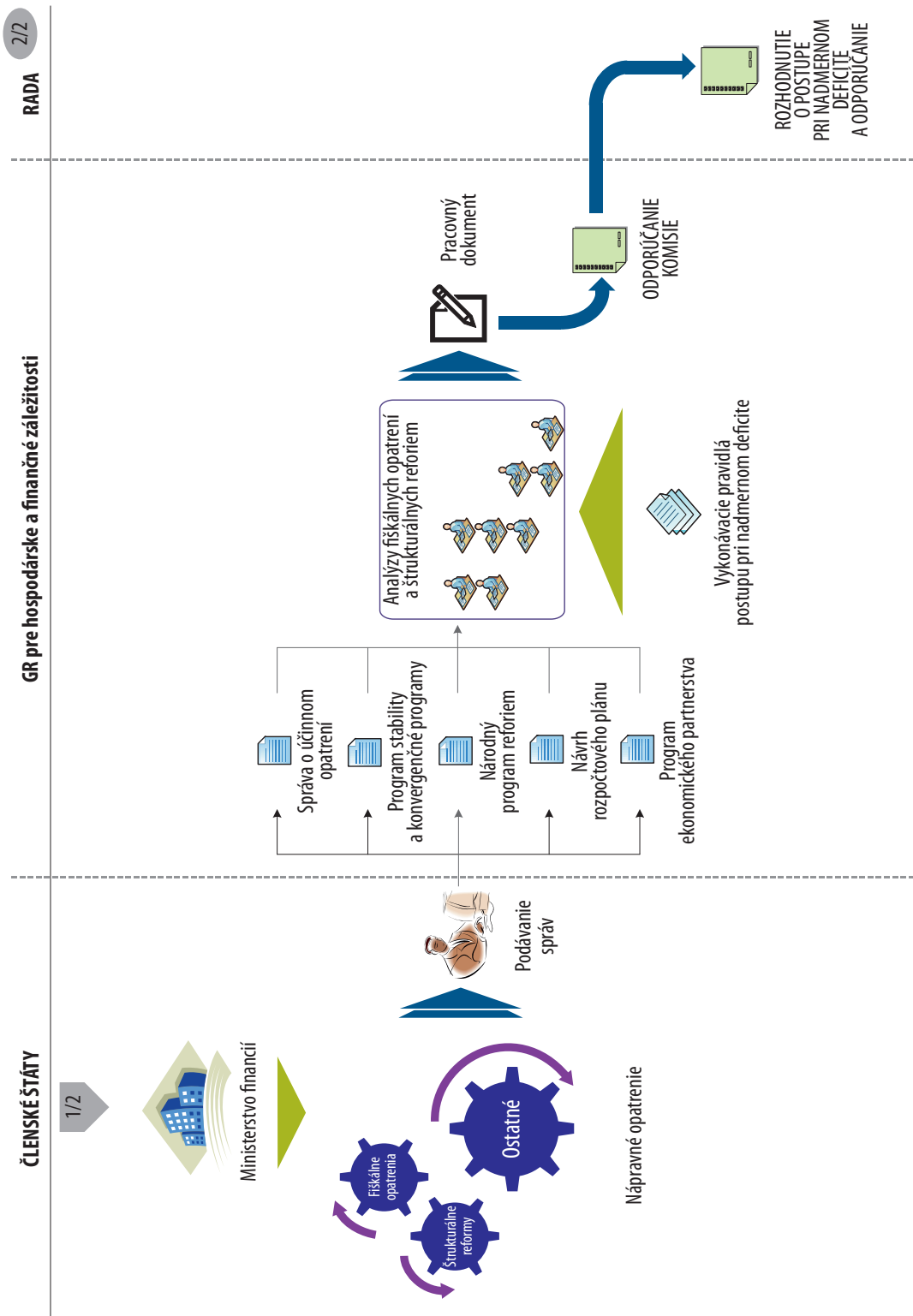
- 2 COM(2015) 600 final z 21. októbra 2015: Na ceste k dobudovaniu hospodárskej a menovej únie.
- 3 Dobudovanie európskej hospodárskej a menovej únie, správa Jeana-Clauda Junckera vypracovaná v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom z 22. júna 2015.

Obrázok 2

Stručný prehľad postupu pri nadmernom deficite



Obrázok 2



Source: ECA.

Postup pri nadmernom deficite: zabezpečenie kvality údajov, posúdenie situácie, začatie postupu pri nadmernom deficite

07

Táto časť zahŕňa nadväzujúce etapy tohto procesu, ktorého výsledkom je rozhodnutie.

Zabezpečenie kvality údajov použitých na výpočet úrovne deficitu a dlhu

08

Členské štáty sú povinné zostavovať údaje na účely postupu pri nadmernom deficite v súlade s Európskym systémom účtov (ESA⁴) a Príručkou o deficite verejných financií a verejnom dlhu, ako aj s rozhodnutiami a usmerneniami Eurostatu. Tieto údaje uvedené v štandardizovaných „oznamovacích“ tabuľkách a súvisiacich dotazníkoch sa zasielajú do Eurostatu spolu s ostatnými údajmi zo štatistík verejných financií a zoznamom zdrojov a metód.

09

Každý členský štát rozhoduje, ako sa majú zostaviť údaje na účely postupu pri nadmernom deficite. Národný štatistický úrad preberá vedúcu úlohu⁵ a je zodpovedný za zostavenie skutočných údajov⁶, pričom plánované údaje⁷ zostavuje ministerstvo financií. Ministerstvo financií, ostatné orgány štátnej správy a centrálna banka spravidla poskytujú aj primárne údaje a v niektorých prípadoch sú spoločne zodpovedné za proces zostavovania. Národný štatistický úrad dopĺňa svoje odhady z iných zdrojov údajov (účtovné závierky verejných jednotiek, prieskumy o podnikateľskej sfére atď.).

10

Eurostat skúma a posudzuje kvalitu skutočných údajov vykázaných členskými štátmi a základných sektorových účtov verejnej správy. Kvalita údajov predpokladá dodržiavanie účtovných pravidiel (ESA a MGDD), úplnosť, spoľahlivosť, včasnosť a konzistentnosť. Toto posúdenie sa zameriava na oblasti špecifikované v zoznamoch postupov pri nadmernom deficite, ako sú vymedzenie súboru verejnej správy (vrátane úplnosti kontrol vzťahujúcich sa na všetky verejné jednotky), klasifikácia konkrétnych transakcií verejnej správy, záväzky a akruálne zaznamenávanie transakcií⁸.

- 4 Predtým ESA 95, teraz ESA 2010.
- 5 S výnimkou Belgicka, kde túto úlohu preberá centrálna banka.
- 6 „Skutočné údaje“ je pojem, ktorý sa používa pre historické údaje. V oznámení v rámci postupu pri nadmernom deficite na daný rok N sa skutočné údaje musia predložiť pre roky N – 1, N – 2, N – 3 a N – 4.
- 7 Plánované údaje na daný rok N zodpovedajú prognóze na tento rok.
- 8 Toky sa zaznamenávajú na akruálnom základe, t. j. vtedy, keď je ekonomická hodnota vytvorená, transformovaná alebo keď zanikne, alebo keď pohľadávky a záväzky vzniknú, sú transformované alebo zrušené (pozri ESA 95, bod 1.57).

11

Eurostat vykonáva aj „konzultačné návštevy“ v členských štátoch s cieľom overiť a posúdiť údaje na účely postupu pri nadmernom deficite a procesy podávania správ, aj to, či sú v súlade s účtovnými pravidlami. Keď sa v súvislosti s kvalitou údajov zistia významné riziká a problémy, Eurostat môže vykonať „metodické návštevy“ (doteraz sa uskutočnila iba jedna takáto návšteva v Grécku)⁹.

12

Eurostat po posúdení kvality predkladá tieto údaje GR pre hospodárske a finančné záležitosti na ekonomickú analýzu. Ak však existuje dôkaz o tom, že údaje vykázané členským štátom nie sú v súlade s účtovnými pravidlami, Eurostat môže vyjadriť výhradu, pokiaľ ide o kvalitu skutočných údajov¹⁰, alebo ich môže zmeniť a doplniť¹¹. Môže aj iniciovať vyšetrovanie manipulácie štatistík. V takýchto prípadoch možno uložiť pokuty až do výšky 0,2 % HDP¹².

Posúdenie situácie

13

GR pre hospodárske a finančné záležitosti analyzuje skutočné údaje členských štátov, ktoré poskytol Eurostat, a svoje vlastné európske hospodárske prognózy vypracované v kontexte európskeho semestra¹³ s cieľom monitorovať vývoj deficitu a dlhu a posúdiť plány členských štátov na konvergenciu smerom k referenčným prahom. Tieto údaje sa analyzujú v súlade s rámcom pravidiel a usmernení. GR pre hospodárske a finančné záležitosti udržiava pravidelný kontakt s členskými štátmi prostredníctvom tohto procesu s cieľom získať informácie o miestnom vývoji.

14

Cieľom analýzy je:

- i) posúdiť, či členský štát porušil kritérium deficitu a/alebo dlhu, pričom sa berú do úvahy všetky osobitné okolnosti (prudký hospodársky pokles, súčasné trendy a prognózy pre ukazovatele, úpravy pre potenciálnu produkciu atď.);
- ii) ak sa v členskom štáte zistí porušenie kritéria deficitu alebo dlhu, vypracovať správu podľa článku 126 ods. 3, v ktorej sa podrobne zvažuje súbor zhoršujúcich a zmierňujúcich faktorov a posudzuje prípad na začatie postupu pri nadmernom deficite; táto správa sa zasiela Hospodárskemu a finančnému výboru¹⁴ na predloženie stanoviska;
- iii) ak sa zistí situácia nadmerného deficitu, informovať členský štát a Radu a odporučiť, aby Rada začala postup pri nadmernom deficite a stanovila členskému štátu lehotu, do ktorej musí prijať nápravné opatrenie.

- 9 Metodické návštevy sú navrhnuté s cieľom monitorovať postupy a overovať účty, ktoré dokladujú vykázané údaje, a vyvodiť závery v súvislosti s kvalitou vykazovaných údajov. Eurostat uskutočňuje metodické návštevy vo výnimočných prípadoch, ak sa jasne preukážu výrazné riziká alebo problémy s kvalitou údajov.
- 10 Vyjadrením výhrady Eurostat naznačuje, že predmetné údaje nepovažuje za dostatočne kvalitné; oznamuje to verejne prostredníctvom tlačovej správy súvisiacej s oznámením.
- 11 Eurostat môže jednostranne zmeniť údaje členského štátu, ak je schopný odhadnúť vplyv výhrady s dostatočnou presnosťou.
- 12 Pozri článok 8 nariadenia 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) a delegované rozhodnutie Komisie 2012/678/EÚ o vyšetrovaní a pokutách v súvislosti s manipulovaním štatistických údajov (Ú. v. EÚ L 306, 6.11.2012, s. 21).
- 13 GR pre hospodárske a finančné záležitosti vypracúva ekonomické prognózy v mene Komisie. Slúžia ako základ pre rôzne postupy ekonomického dohľadu, napríklad v kontexte európskeho semestra, a uverejňujú sa trikrát ročne (na jar, na jeseň a v zime).
- 14 Hospodársky a finančný výbor je pracovná skupina zriadená na podporu koordinácie politiky medzi členskými štátmi najmä podporou siete Rady ECOFIN. Skladá sa z vedúcich úradníkov orgánov štátnych správ a centrálnych bánk, ECB a Komisie. Ďalšie informácie o jeho organizácii a cieľoch sa nachádzajú v článku 134 ZFEÚ a na stránke: http://europa.eu/efc/index_en.htm.

Začatie postupu pri nadmernom deficite

15

Rada rozhoduje o tom, či bude členský štát podliehať postupu pri nadmernom deficite. Členský štát je následne informovaný a rozhodnutie sa zverejní. Rada stanoví lehotu na riešenie tejto situácie (v zásade jeden rok od zistenia nadmerného deficitu, aj keď v roku 2009 bolo z dôvodu finančnej a hospodárskej krízy začatých niekoľko viacročných postupov pri nadmernom deficite). V **tabuľke 1** sa nachádza súhrn všetkých rozhodnutí Rady o postupe pri nadmernom deficite do 17. novembra 2015.

16

V prípade viacročných postupov pri nadmernom deficite stanoví Rada aj ročné fiškálne ciele. Prostredníctvom svojich odporúčaní navyše spravidla žiada o rozvoj a vykonávanie vnútroštátnych štrukturálnych opatrení, ako je reforma verejných výdavkov.

17

V tomto bode môžu členské štáty eurozóny, ktorým už boli uložené sankcie pre nesúlad s odporúčaniami podľa článku 121 ods. 4 ZFEÚ o preventívnej časti paktu alebo ktorých porušenie pomeru deficitu a dlhu je mimoriadne závažné, čeliť pokute vo forme splatného neúročeného vkladu vo výške 0,2 % HDP.

Tabuľka 1

Doterajšie postupy pri nadmernom deficite

	Ukončené		Prebiehajúce	
	Rozhodnutie Rady o začatí EDP	Rozhodnutie Rady o zrušení EDP	Rozhodnutie Rady o začatí EDP	Aktuálna lehota pre nápravu
Belgicko	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 ¹	–	–
Bulharsko	13.7.2010	22.6.2012	–	–
Česká republika	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Dánsko	13.7.2010	20.6.2014	–	–
Nemecko	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	–	–
Írsko	–	–	27.4.2009	2015
Grécko	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Španielsko	–	–	27.4.2009	2016
Francúzsko	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Chorvátsko	–	–	21.1.2014	2016
Taliansko	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	–	–
Cyprus	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Lotyšsko	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Maďarsko	5.7.2004	21.6.2013	–	–
Litva	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Luxembursko	2010	2010 ¹	–	–
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 2009 ¹ 4.12.2012 19.6.2015	–	–
Holandsko	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	–	–
Rakúsko	2.12.2009	20.6.2014	–	–
Poľsko	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	–	–
Portugalsko	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Rumunsko	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Slovinsko	–	–	2.12.2009	2015
Slovensko	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Fínsko	13.7.2010	12.7.2011	–	–
Spojené kráľovstvo	2004 24.1.2006	2004 ¹ 9.10.2007	8.7.2008	Rozpočtový rok 2016/17

1 Komisia vydala správu podľa článku 126 ods. 3, ktorá nevedla k rozhodnutiu Rady.

Zdroj: Webové sídlo GR pre hospodárske a finančné záležitosti (k 17. 11. 2015).

Nápravné opatrenie: podávanie správ členskými štátmi, monitorovanie a dohľad Komisie

18

V tejto časti je opísané, ako sa nápravné opatrenia oznamujú Komisii a ako ich Komisia monitoruje.

Podávanie správ členskými štátmi

19

Členské štáty sú zodpovedné za rozvoj a vykonávanie nápravných opatrení na obnovenie fiškálnej stability v súlade s odporúčaniami Rady.

20

Sú povinné informovať GR pre hospodárske a finančné záležitosti o plánovaných a/alebo prijatých opatreniach a vývoji svojej fiškálnej a ekonomickej situácie¹⁵. Musia predložiť správu o prijatých opatreniach a vo svojich programoch stability a konvergenčných programoch¹⁶ a programoch vnútroštátnych reforiem¹⁷ vypracovaných v rámci európskeho semestra zverejniť informácie týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite. Pred prijatím balíka šiestich legislatívnych aktov (2011) neboli členské štáty zo zákona povinné predkladať správu o prijatých opatreniach. Balíkom dvoch legislatívnych aktov sa zaviedli ďalšie požiadavky na vykazovanie pre členské štáty eurozóny (pozri **obrázok 1** a **obrázok 7**) s cieľom zvýšiť monitorovanie a dohľad Komisie.

Monitorovanie a dohľad Komisie

21

GR pre hospodárske a finančné záležitosti je zodpovedné za preskúmanie, či členský štát splnil odporúčania Rady, za monitorovanie vykonávania nápravných opatrení postupu pri nadmernom deficite a za navrhovanie ďalších opatrení.

- 15 Členské štáty musia v lehotách stanovených Radou podľa článku 3 ods. 4 nariadenia Rady (EÚ) 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) podať správu o súlade s odporúčaniami (od troch do šiestich mesiacov v závislosti od závažnosti situácie).
- 16 V rámci Paktu stability a rastu predkladajú členské štáty eurozóny programy stability a členské štáty nepatriace do eurozóny konvergenčné programy, a to raz ročne. Stanovujú rozpočtový plán členského štátu na nasledujúce tri alebo štyri roky.
- 17 Dokument, ktorý predstavuje politiky a opatrenia krajiny na udržanie rastu a zamestnanosti a dosiahnutie cieľov stratégie Európa 2020. Predkladá sa súčasne s každým ročným programom stability/konvergenčným programom.

22

GR pre hospodárske a finančné záležitosti vykonáva posúdenie opatrení, ktoré v rámci postupu pri nadmernom deficite prijal každý členský štát:

- i) už tri alebo šesť mesiacov od začatia tohto postupu na základe správy členského štátu o opatreniach prijatých v nadväznosti na odporúčania Rady;
- ii) pravidelné monitorovanie, ktoré sa časovo zhoduje s každou prognózou, aj vzhľadom na informácie, ktoré uverejnil členský štát vo svojom programe stability/konvergenčnom programe, a pri krajinách eurozóny návrh jeho rozpočtového plánu;
- iii) a po uplynutí stanovenej lehoty, pokiaľ postup nie je zrušený.

23

GR pre hospodárske a finančné záležitosti konkrétne posudzuje, či členský štát oznámil, alebo prijal opatrenia, ktoré sa zdajú byť primerané na zabezpečenie dostatočného pokroku smerom k náprave nadmerného deficitu v lehote stanovenej Radou.

24

GR pre hospodárske a finančné záležitosti v závislosti od tohto posúdenia navrhne Rade rôzne opatrenia:

- i) ak sa Komisia domnieva, že členský štát splnil odporúčania a že požiadavky postupu pri nadmernom deficite budú pravdepodobne splnené, tento postup sa zadrží ako „dočasne neplatný“¹⁸;
- ii) ak bolo prijaté účinné opatrenie¹⁹, ale „nastali neočakávané nežiaduce udalosti s vážnymi nepriaznivými dôsledkami pre verejné financie“²⁰, možno navrhnuť revidované odporúčanie. Revidovaným odporúčaním sa môže predĺžiť lehota na nápravu deficitu spravidla do jedného roka alebo sa v ňom môžu stanoviť nové nominálne a štrukturálne ciele súvisiace s novým základným makroekonomickým scenárom bez predĺženia lehoty;
- iii) ak nebolo prijaté účinné opatrenie a členský štát je členom eurozóny, postup pri nadmernom deficite možno „urýchliť“. Rada vydá upozornenie, v ktorom členský štát vyzve, aby prijal konkrétne opatrenia a do stanovenej lehoty predložil správu, a v prípade, že členský štát toto upozornenie nedodrží, môže mu Rada uložiť sankcie²¹. Tam, kde je to vhodné, môže Rada rozhodnúť o pozastavení platieb v rámci Kohézneho fondu a s účinnosťou od programového obdobia na roky 2014 – 2020 aj v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov.

18 Článok 9 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6). Kým bude postup dočasne neplatný, Rada a Komisia pravidelne monitorujú dodržiavanie odporúčaní členskými štátmi. V závislosti od záverov monitorovania možno tento postup buď zrušiť, alebo obnoviť.

19 Členské štáty, ktoré vynaložili fiškálne úsilie v súlade s odporúčaniami, sa posudzujú tak, že prijali účinné opatrenie.

20 Článok 3 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

21 Ako je uvedené v článku 126 a článku 139 ZFEÚ a v článku 10 nariadenia (ES) č. 1467/97 v znení zmien.

Výsledok postupu pri nadmernom deficite

25

Očakávaným výsledkom rozhodnutia o postupe pri nadmernom deficite a nápravného opatrenia je, že členský štát obnoví rozpočtovú disciplínu, a tým aj udržateľnosť svojich verejných financií tým, že nadmerný deficit upraví v primeranej lehote. Rozhodnutie o postupe pri nadmernom deficite je tiež určené na posilnenie vykonávania štrukturálnych reforiem v členskom štáte, ktoré v strednodobom/dlhodobom horizonte vedú k stabilite verejných financií.

Rozsah auditu, ciele a prístup

26

Rozsah a ciele auditu

26

Dvor audítorov hodnotil, či Komisia primerane riadi vykonávanie postupu pri nadmernom deficite. Na tento účel sme sa zamerali na postup uplatňovaný na Cypre, v Českej republike, vo Francúzsku, v Nemecku, Taliansku a na Malte²² v období od apríla 2009 do mája 2015²³. Pokiaľ ide o kvalitu údajov, zamerali sme sa na obdobie rokov 2008 – 2014 a v prípade potreby späť až do roku 2005.

27

Hoci sme však analyzovali niektoré detaily, z ktorých vychádza vymedzenie prahových hodnôt postupu pri nadmernom deficite, neposudzovali sme vhodnosť týchto hodnôt ani kvalitu opatrení, ktoré prijali členské štáty na vykonávanie tohto postupu.

28

Konkrétne sme preskúmali:

- i) hodnotenie kvality štatistických údajov členských štátov Komisiou (Eurostat) a jej výklad týchto údajov (GR pre hospodárske a finančné záležitosti), ktoré v konečnom dôsledku viedlo k odporúčaniam, aby Rada v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite začala alebo prijala ďalšie opatrenia;
- ii) úlohy Komisie v oblasti monitorovania a dohľadu;
- iii) výsledok postupu.

29

Hlavné kritériá auditu boli odvodené z:

- i) regulačných požiadaviek (napr. nariadení, rozhodnutí, smerníc a záverov Rady);
- ii) vnútorných pravidiel a postupov Komisie (napr. normy a usmernenia).

22 Na Malte sa počas tohto obdobia začali dva samostatné postupy.

23 Vzorka bola vybraná z užšieho zoznamu členských štátov vylučujúceho krajiny, ktoré: i) sú v súčasnosti predmetom iných auditorských úloh Dvora audítorov v oblasti finančnej správy a správy hospodárskych záležitostí (Maďarsko, Írsko, Lotyšsko, Portugalsko, Rumunsko a Grécko); ii) nikdy nepodliehali postupu pri nadmernom deficite (Estónsko, Švédsko a Luxembursko); iii) využívajú osobitné alebo jedinečné podmienky v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite (Spojené kráľovstvo) alebo iv) iba nedávno pristúpili k Európskej únii (Chorvátsko). Pri výbere spomedzi zostávajúcich členských štátov bolo cieľom získať reprezentatívnu vzorku veľkých a malých krajín, ktoré sú aj nie sú členmi eurozóny, a pokiaľ to bolo možné, postupov začatých po roku 2008, ktoré odvtedy boli alebo mohli byť ukončené.

Prístup

30

Preskúmali sme dokumentáciu týkajúcu sa jednotlivých postupov pri nadmernom deficite. Takisto sme viedli rozhovory s pracovníkmi Eurostatu a GR pre hospodárske a finančné záležitosti a zástupcami inštitúcií zúčastňujúcimi sa na vykonávaní tohto postupu v každom z členských štátov vybraných na audit. **Tabuľka 2** obsahuje zoznam subjektov navštívených v každom členskom štáte.

31

Nakoniec sme o otázkach týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite diskutovali so zástupcami niekoľkých organizácií, ktorých názory boli pre audit relevantné (vrátane zástupcov MMF a Úradu Spojeného kráľovstva pre rozpočtovú zodpovednosť), a v prípade technicky zložitejších aspektov sme využili špecializovaných interných a externých odborníkov.

Tabuľka 2

Návštevy orgánov a ostatných subjektov v členských štátoch

	Najvyššia kontrolná inštitúcia	Národný štatistický úrad	Ministerstvo financií	Fiškálna rada	Centrálna banka	Iné
Česká republika	√	√	√			
Nemecko		√	√		√	
Francúzsko		√	√			
Taliansko	√	√	√	√	√	ekonomický poradca pre predsedníctvo Rady ministrov
Cyprus	√	√	√	√	√	stály zástupca GR pre hospodárske a finančné záležitosti
Malta	√	√	√		√	

Zdroj: EDA.

Postup pri nadmernom deficite: zlepšenia potrebné na posilnenie základu postupu pri nadmernom deficite a zvýšenie objektivity posudzovaní

Potreba primeraného rámca pre rozhodnutia s väčšou jasnosťou

32

V tejto časti sa skúma postup Komisie pri analýze údajov a hodnotení súladu pred odporúčením rozhodnutia.

Komisia do veľkej miery skúma kvalitu štatistických údajov...

33

Eurostat je zodpovedný za hodnotenie kvality štatistických údajov používaných v rámci postupu pri nadmernom deficite. Jeho funkcia sa v rámci tejto úlohy významne rozvila od roku 1993 najmä zavedením nových nástrojov a nových diskrečných právomocí (**obrázok 3** znázorňuje, ako sa od Maastrichtskej zmluvy vyvíjal hlavný právny rámec).

Obrázok 3

Vývoj hlavného právneho rámca, ktorým sa riadi hodnotenie kvality štatistík Eurostatu týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite



Zdroj: EDA.

34

Samotný Eurostat vynaložil značné ďalšie úsilie o rozvoj svojho prístupu a zlepšenie procesu hodnotenia kvality. V rokoch 2008 až 2014 zaviedol rad nových opatrení. Čo je najdôležitejšie, Eurostat vykonal v roku 2011 zmeny týkajúce sa zdrojov a procesné zmeny po tom, ako preskúmal svoje štruktúry a procesy hodnotenia kvality údajov na účely postupu pri nadmernom deficite. Napríklad sa začali vykonávať vstupné návštevy s cieľom posúdiť kvalitu systémov generujúcich primárne údaje. Ďalšie podrobnosti pozri na **obrázku 4**.

Obrázok 4

Hodnotenie kvality údajov Eurostatom (hlavné zlepšenia od roku 2011)

Zdroje	Postupy	Kontrola
- o cielené Riaditeľstvo pre štatistiku verejných financií - o pridelenie približne 50 zamestnancov na prácu - o na postupe pri nadmernom deficite (trikrát toľko ako pred niekoľkými rokmi) - o vytvorenie tímu referentov, z ktorých každý je zodpovedný za maximálne dva členské štáty - o vytvorenie tímu metodikov, ktorí sa takisto zúčastňujú na misiách	- o zavedenie štandardizovaných postupov a programov v konzultačných návštevách o EDP - o interné zavedenie každoročného posúdenia rizika podľa krajín - o zavedenie štandardizovaných postupov na poskytovanie usmernení (bilaterálne a zložité otázky)	- o realizácia rozsiahlej analýzy oznamovania EDP a súvisiacich dotazníkov, čo umožňuje podrobnejšiu analýzu deficitu a dlhu - o zavedenie „vstupných“ konzultačných návštev - o poskytnutie väčšieho množstva právomocí na prístup ku všetkým údajom, ktoré podliehajú procesu zostavovania - o právomoc odporučiť finančné sankcie za úmyselné nesprávne vykazovanie alebo hrubú nebanlivosť vo vykazovaní štatistik o EDP

Zdroj: EDA na základe informácií Eurostatu.

... na základe komplexných a všeobecne šírených vnútorných pravidiel a usmernení...

35

Odporúčania Komisie na začatie postupu pri nadmernom deficite sú založené na výsledkoch osobitných analýz GR pre hospodárske a finančné záležitosti. Tieto analýzy na druhej strane vychádzajú zo súboru vnútorných pravidiel, pokynov a usmernení, ktoré vysvetľujú, ako sa majú vykonať, a opisujú najrelevantnejšie základné pojmy.

36

Väčšina z týchto vnútorných pravidiel, pokynov a usmernení sa nachádza vo Vademéku k Paktu stability a rastu (dostupný verejnosti²⁴) a v Špecifikáciách implementácie Paktu stability a rastu (známych aj ako Kódex správania²⁵). Zaoberajú sa všetkými najrelevantnejšími otázkami.

37

Okrem toho GR pre hospodárske a finančné záležitosti vzhľadom na zásadný význam týchto pravidiel, pokynov a usmernení pre návrhy Komisie o začatí postupu pri nadmernom deficite pravidelne pripravuje analytické a prevádzkové pokyny pre Hospodársky a finančný výbor s cieľom vysvetliť členským štátom svoj prístup k výkladu a vykonávaniu Paktu stability a rastu.

... uplatňovaním všeobecne používanej metodiky na vypracovanie prognóz...

38

Pravidelné európske hospodárske prognózy Komisie (na jar, na jeseň a v zime) sú ďalšou dôležitou súčasťou jej analýz, ktorých výsledkom je rozhodnutie o tom, či navrhnúť, alebo nenavrhnúť začatie konania pri nadmernom deficite. Vytváranie prognóz v sebe spája prvky na úrovni jednotlivých krajín – vypracované útvarmi GR pre hospodárske a finančné záležitosti pre jednotlivé krajiny – s centralizovanými prvkami, ktoré vytvoril horizontálny útvar (pozri **rámček 1**). Do tohto procesu sa celkovo zapája približne 150 zamestnancov rôznych útvarov v rámci GR pre hospodárske a finančné záležitosti.

24 GR pre hospodárske a finančné záležitosti, príležitostné publikácie, *Occasional Papers* č. 151, máj 2013.

25 Špecifikácie vykonávania Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov, 3. septembra 2012.

Vytváranie európskych hospodárskych prognóz

GR pre hospodárske a finančné záležitosti dva mesiace pred očakávaným dátumom uverejnenia vypracuje pozičný dokument, v ktorom sa stanovujú všeobecné predpoklady. Prognózovanie je tak založené na opakovanom procese a krízovom overovaní, aby sa zabezpečil súlad medzi prognózami na úrovni krajiny a centrálnymi prognózami.

Každý útvar pre krajiny pripravuje makroekonomické a fiškálne prognózy pre jednotlivé krajiny. Na tento účel používajú tabuľkový nástroj založený na centrálne riadenom vzore, ako aj ďalšie nástroje, ktoré odrážajú charakteristiky jednotlivých krajín, ako je dostupnosť údajov a hospodárska štruktúra.

Horizontálny útvar pridáva nadväzujúce výpočty založené na projekciách útvarov jednotlivých krajín (napr. produkčnej medzere a cyklicky upravených fiškálnych údajoch) a vykonáva kontroly kvality, medzi ktoré patrí:

- zabezpečenie používania spoločného súboru vonkajších predpokladov;
- kontrola numerickej a ekonomickej konzistentnosti medzi prognózami útvarov jednotlivých krajín;
- kontrola konzistentnosti projekcií obchodného toku útvarov jednotlivých krajín.

39

Proces prognózovania Komisie je zložitý. Je však štruktúrovaný podobným spôsobom ako v prípade ostatných medzinárodných organizácií (napr. MMF, OECD, ECB), a to ako zmes prvkov zhora nadol a zdola nahor. Toto nastavenie umožňuje zameranie prognóz pre jednotlivé krajiny na charakteristiky jednotlivých krajín bez straty centrálneho dohľadu. Okrem toho, pokiaľ ide o celkovú presnosť prognóz, ekonomické prognózy Komisie sa významne nelíšia od prognóz, ktoré vypracovali partnerské organizácie²⁶.

40

V porovnaní s prognózami jej partnerských organizácií sú prognózy Komisie pre jednotlivé krajiny viac závislé od odborného posudku a menej od ekonometrických prístupov. To spôsobuje ťažkosti pri hodnotení a posudzovaní ich platnosti.

²⁶ V tejto súvislosti bolo vypracovaných niekoľko štúdií. Medzi najnovšie patria štúdie uvedené na s. 27 pracovného dokumentu ekonomického oddelenia OECD č. 1107 (2014), ktorý sa nachádza na adrese: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz73l1qw1s1-en a v ekonomickom dokumente Komisie č. 476 z decembra 2012, ktorý sa nachádza na adrese: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (ide o komparatívnu analýzu presnosti ekonomických prognóz Európskej komisie, MMF a OECD).

... ktorá stále nie je dostatočne transparentná

41

Niektoré orgány členských štátov, s ktorými sa uskutočnili rozhovory, sa domnievajú, že proces prognózovania nie je transparentný, najmä pokiaľ ide o podrobné predpoklady pre jednotlivé krajiny vydané pre fiškálne ukazovatele. Ak medzi projekciami Komisie a projekciami na vnútroštátnej úrovni nastanú rozdiely, členské štáty považujú ich vyhodnotenie za nemožné, pretože Komisia vo svojich rozhovoroch s vnútroštátnymi orgánmi dostatočne neuviedla podrobnosti o svojich predpokladoch.

42

Zodpovedá to našim skúsenostiam pri skúmaní prognóz. Rozdiely medzi prognózami Komisie a prognózami, ktoré vydali členské štáty, možno vysvetliť odlišnými základnými predpokladmi. Určovanie predpokladov, ktoré sú zodpovedné za tieto rozdiely, však nie je ľahká úloha vzhľadom na množstvo tabuliek a stanovísk odborníkov. Okrem toho neexistuje štandardné zhrnutie (napr. vo forme tabuľky zhody), ktoré by jasne poukazovalo na rozdiely medzi odhadmi fiškálnych ukazovateľov Komisie a členských štátov, ktoré slúžia ako základ pre odporúčania Komisie.

43

Uvedené skutočnosti treba vnímať vo svetle pravidiel, v ktorých sa stanovuje, že „Komisia zverejní metodiky, predpoklady a príslušné parametre, o ktoré sa opierajú jej makroekonomické a rozpočtové prognózy“²⁷. Orgány členských štátov napriek tomu takisto poznamenali, že zverejňovanie informácií Komisiou sa v priebehu rokov výrazne zlepšilo.

44

Zmeny ekonomických znalostí a štruktúry ekonomiky si vyžadujú neustále zlepšovanie procesu prognózovania. Komisia v uplynulých rokoch prijala niekoľko opatrení na zlepšenie svojich prognóz. Prepracovala napríklad hlavnú šablónu pre prognózy, zvýšila úroveň detailov pre niektoré hospodárske odvetvia a zaviedla nový prepracovaný nástroj na zisťovanie ďalších nezrovnalostí v údajoch. Komisia okrem toho pripravuje pilotný model prognózy najprv pre eurozónu ako celok a s modulmi pre jednotlivé krajiny s konečným cieľom využiť tento model na zabezpečenie kontrol kvality, ktoré dopĺňajú jej prognózy na základe posudzovania²⁸.

27 Článok 4 ods. 2 smernice 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).

28 Pozri odpoveď Komisie na odporúčanie 2 v osobitnej správe č. 18/2015: Finančná pomoc poskytnutá krajinám s ťažkosťami (<http://eca.europa.eu>).

45

Je potrebné ďalšie zlepšenie. Komisia zverejňuje príslušné externé prognostické predpoklady a ďalšie technické predpoklady, ale implicitné predpoklady pre jednotlivé krajiny nie sú opísané a z tabuliek sa dali len veľmi ťažko odvodiť. GR pre hospodárske a finančné záležitosti okrem toho zastáva názor, že tabuľky sú interné dokumenty, ktoré by sa nemali zdieľať mimo Komisie.

Ešte stále je potrebné odstrániť nedostatky v procese skúmania štatistických údajov...

46

Skúmanie štatistických údajov Eurostatom zahŕňa overovanie vykonávané buď interne (hodnotenie kvality údajov), alebo na mieste (konzultačné návštevy). Tie sú doplnené o usmernenia poskytované buď bilaterálne (na žiadosť členského štátu), alebo z iniciatívy Eurostatu k mimoriadne zložitým záležitostiam.

Hodnotenie kvality údajov

47

Eurostat vykonáva rozsiahlu analýzu štatistických údajov získaných od členských štátov a ich odpovedí na žiadosti o objasnenie do troch týždňov po každom z oboch ročných oznámení v rámci postupu pri nadmernom deficite (pozri bod 10). Mimo tohto obdobia Eurostat vykonáva aj interné overovanie metodických otázok a iných otázok súvisiacich s údajmi, doplnené o konzultačné návštevy v členských štátoch.

48

Stále je priestor na ucelenejšie dokumentovanie procesu interného overovania. V súčasnosti môže byť ťažké vidieť, ako boli vykonané jednotlivé hodnotenia kvality, a tým aj pochopenie dôvodov pre toto hodnotenie. Takisto môže byť ťažšie preukázať, že tieto hodnotenia sa vykonávajú konzistentným spôsobom. **Rámček 2** obsahuje niekoľko príkladov nedostatočnej dokumentácie.

Niekoľko príkladov nedostatočnej dokumentácie Eurostatu

V šiestich kontrolovaných členských štátoch boli prípady, keď bola orgánom položená otázka, či uplatňovali potrebné kritériá, pričom svoje odpovede neboli povinné odôvodniť. Príkladom bolo zaznamenávanie privatizácií a dividend.

Jeden členský štát zaslal údaje o úrokoch a účtovnej závierke, avšak hodnotenie zo strany Eurostatu nebolo dobre zdokumentované.

Bez ďalšieho zdôvodnenia jeden členský štát jednoducho čo najstručnejšie potvrdil, že úrok bol vypočítaný na aktuálnom základe.

Neexistuje žiadny dôkaz o systematickej alebo podrobnej analýze informácií Eurostatu v preklenovacích tabuľkách²⁹. Eurostat nikdy nezaslal členským štátom spätnú väzbu o kvalite preklenovacích tabuliek.

29 Preklenovacie tabuľky znázorňujú vzťah medzi položkami vo verejných účtoch a klasifikáciami ESA.

49

Okrem toho údaje poskytované členskými štátmi nie sú vždy úplné. Týka sa to povinných aj dobrovoľných údajov, keďže dobrovoľné údaje sa často používajú v hodnoteniach Eurostatu. **Príloha II** obsahuje niekoľko príkladov chýbajúcich informácií.

50

Väčšina procesu hodnotenia kvality sa riadi vnútornými písomnými postupmi a usmerneniami stanovujúcimi spôsob analýzy údajov. Mohlo by však byť explicitnejšie stanovené, ako sa majú uplatniť existujúce pravidlá a usmernenia (ESA a Príručka o deficite verejných financií a verejnom dlhu) v jednej kľúčovej oblasti: klasifikácia (vymedzenie) verejných inštitucionálnych jednotiek v rámci verejnej správy (t. j. ktoré subjekty/orgány majú byť zahrnuté do výpočtu dlhu a deficitu verejných financií). Mohlo by to zlepšiť pokrytie a konzistentnosť hodnotenia (pozri **prílohu III**).

51

Preskúmali sme klasifikáciu niekoľkých verejných inštitucionálnych jednotiek v šiestich členských štátoch zaradených do vzorky. Zistili sme, že v niektorých prípadoch sa mali pravidlá ESA 95 analyzovať dôkladnejšie³⁰. Takisto sme zistili, že šesť členských štátov uplatňovalo odlišné časové rozpätie pre analýzu a klasifikáciu verejných jednotiek (pozri **rámček 3**, kde sa nachádza niekoľko príkladov).

30 Podľa účtovných pravidiel musí byť na stanovenie súboru verejnej správy analyzovaná každá inštitucionálna jednotka z hľadiska jej hlavných opatrení týkajúcich sa funkcie, povahy a kontroly. Ak je hlavnou funkciou jednotky prerozdeliť bohatstvo, mala by byť zaradená do verejnej správy. Jednotky zaoberajúce sa finančným sprostredkovaním by mali byť zaradené do sektora finančných korporácií. Jednotky, ktoré nepodliehajú kontrole verejnej správy, by mali byť zaradené mimo verejnej správy. Z hľadiska ich povahy by jednotky v rámci kontroly verejnej správy mali byť zaradené do verejnej správy, ak sú označené ako netrhové po uplatnení 50 % kritéria, ktoré stanovuje, že jednotka je „trhová“, ak je pomer medzi nákladmi na predaj a výrobu viac ako 50 % a „netrhová“, ak je tento pomer nižší ako 50 %. Predaj zahŕňa predaj tovaru a služieb bez zdanenia výrobkov, ale vrátane všetkých dotácií na výroby (všetky platby súvisiace s objemom alebo hodnotou produkcie), ale s vylúčením platieb na pokrytie celkového deficitu.

Rámček 3

Niekoľko príkladov klasifikácie nedostatkov v dokumentoch zo šiestich skúmaných členských štátov

- o prípady, ktoré nie sú v úplnom súlade so systémom ESA 95, ale ktoré akceptoval Eurostat, ako je úplnosť, rôzne prístupy – pri klasifikácii jednotiek;
- o hlavné nedostatky zistené pri klasifikácii verejných inštitucionálnych jednotiek;
- o nedostatky súvisiace s postupmi a načasovaním analýzy a (opätovným) klasifikovaním jednotiek v rámci/mimo verejnej správy.

Viac informácií sa nachádza v **prílohe III**.

Konzultačné návštevy

52

Eurostat použil na overenie údajov použitých v rámci postupu pri nadmernom deficite dva typy návštev členských štátov. Prvým typom je štandardná konzultačná návšteva (ŠKN), ktorá sa využíva na preskúmanie údajov, preskúmanie metodických otázok a posúdenie dodržiavania účtovných pravidiel národným štatistickým úradom. Štandardné konzultačné návštevy sa v každom členskom štáte uskutočňujú minimálne raz za dva roky. Po druhé, od roku 2011 do roku 2013 vykonal Eurostat aj „vstupné“ konzultačné návštevy (VKN) ako prostriedok na posúdenie riadenia a kontroly vstupných dátových tokov verejných financií/systémov od rôznych poskytovateľov štatistických údajov o postupe pri nadmernom deficite národnému štatistickému úradu, ktorý ich používa na zostavenie štatistik deficitu a dlhu. Cieľom týchto návštev bolo zistiť, posúdiť a monitorovať závažné riziká alebo problémy súvisiace s prijatím nápravného opatrenia. Vstupné konzultačné návštevy boli do štandardných konzultačných návštev zaradené od roku 2014. V **tabuľke 3** sú zobrazené dátumy konzultačných návštev počas kontrolovaného obdobia.

Tabuľka 3

Konzultačné návštevy vykonané v období rokov 2008 – 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Česká republika		august (ŠKN)		máj (ŠKN)	máj (VKN) november (ŠKN)		november (ŠKN)
Nemecko		máj (ŠKN)		máj (ŠKN)		jún (VKN) október (VKN)	február (ŠKN)
Francúzsko	jún (ŠKN)		november (ŠKN)		november (ŠKN)		jún (ŠKN)
Taliansko		marec (ŠKN)		jún (ŠKN)	november (VKN)	február (SDV)	
Cyprus	december (ŠKN)		december (ŠKN)		september (ŠKN)		september (ŠKN)
Malta	január (ŠKN)		júl (ŠKN)		máj (ŠKN)		máj (ŠKN)

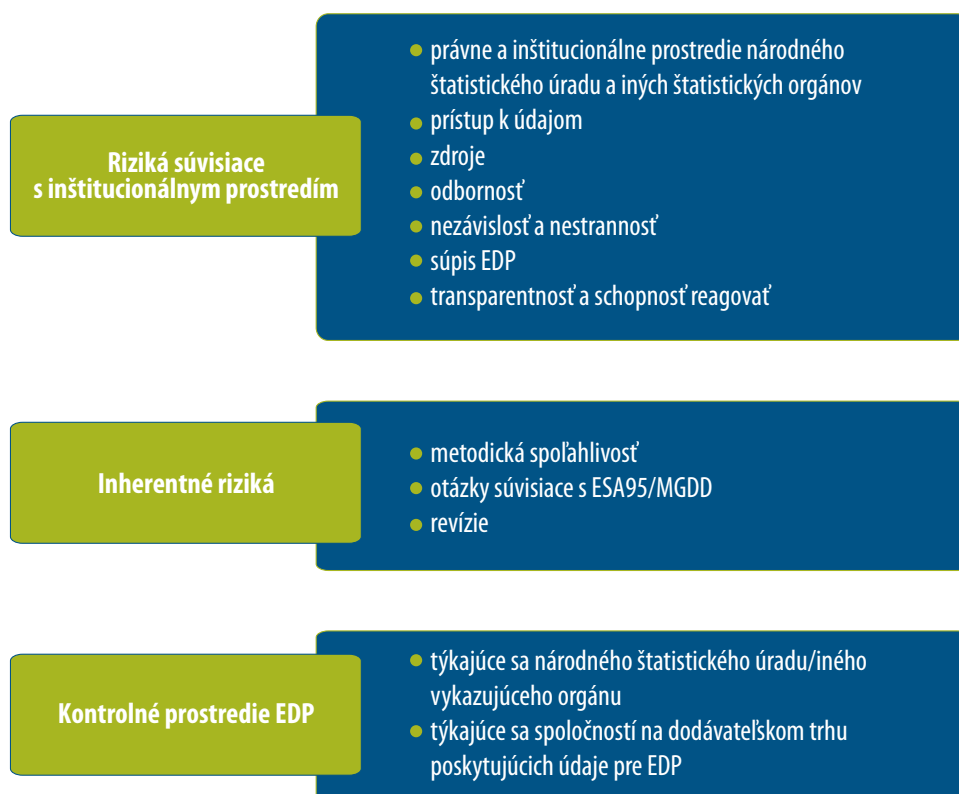
Zdroj: EDA na základe informácií Eurostatu.

53

Eurostat používa model analýzy rizika na určenie rizík spojených so zhromažďovaním a zostavovaním štatistík EDP v členskom štáte. Posudzovanie rizika sa vykonáva raz ročne a za členský štát. Ide o dobre štruktúrovaný a komplexný model, ktorý sa vzťahuje na všetky aspekty procesu zostavovania (pozri **obrázok 5**). Analýza rizika sa používala prevažne na hodnotenie členských štátov, v prípade ktorých sa má vykonať vstupná konzultačná návšteva. Mohla však byť lepšie zdokumentovaná. Nenašli sme vždy napríklad písomné vysvetlenie zmien týkajúcich sa pravdepodobnosti a/alebo vplyvu posudzovaných rizík od jedného roka po nasledujúci. Neexistovali ani nijaké dôkazy o výbere vysokorizikových tém pre tieto návštevy.

Obrázok 5

Model analýzy rizika



Zdroj: EDA na základe informácií Eurostatu.

54

Od roku 2006 do roku 2014 bolo priemerné trvanie štandardných a vstupných konzultačných návštev v šiestich vybraných členských štátoch 1,7 a 3,5 dňa. Počet tém, ktoré mali byť pokryté, sa pohyboval od troch do desiatich v prípade štandardných konzultačných návštev a od štyroch do siedmich v prípade vstupných konzultačných návštev. Program konzultačných návštev spravidla obsahuje päť štandardných bodov³¹ a niekoľko špeciálne vybraných otázok. Vo výnimočných prípadoch, keď bola krajina navštívená častejšie alebo keď bolo účelom prediskutovať obmedzený počet otázok, mohol program obsahovať menej položiek. Vzhľadom na to, že tím tvoria traja až štyria pracovníci, je nepravdepodobné, že čas na mieste je dostatočný na pokrytie všetkých aspektov v dostatočnej hĺbke, a preto sa otázky súvisiace s kvalitou údajov nemuseli dostatočne preskúmať.

55

Hodnotenie kvality údajov na účely postupu pri nadmernom deficite Eurostatom sa opiera o štatistické systémy členských štátov. V dôsledku toho musí mať istotu, že v súlade s normami ESA sú nielen údaje na účely postupu pri nadmernom deficite, ale tiež, že členské štáty napriek svojim odlišným štatistickým systémom uplatňujú v súvislosti so zostavovaním údajov konzistentný prístup. Počas skúmaného obdobia sa návštevy Eurostatu vzťahovali na inštitucionálne opatrenia zavedené v členských štátoch, konkrétne na existenciu formálnych dohôd zaväzujúcich vnútroštátne orgány v rámci postupu pri nadmernom deficite. Napriek odporúčaniu nejde o právnu povinnosť. Eurostat počas svojich vstupných konzultačných návštev preskúmal aj kvalitu systémov EDP, najmä pokiaľ išlo o vstupné údaje. Eurostat v tejto súvislosti nedisponuje formálnymi písomnými pravidlami a nenašli sme žiadny dôkaz o tom, že referenti posudzujú vlastné systémy dohľadu a kontroly členských štátov. Bez rozsiahlej dokumentácie o systémoch dohľadu a kontroly zavedených na zostavovanie údajov nie je možné uplatňovať na preskúmanie kvality získaných údajov prístup založený na systémoch.

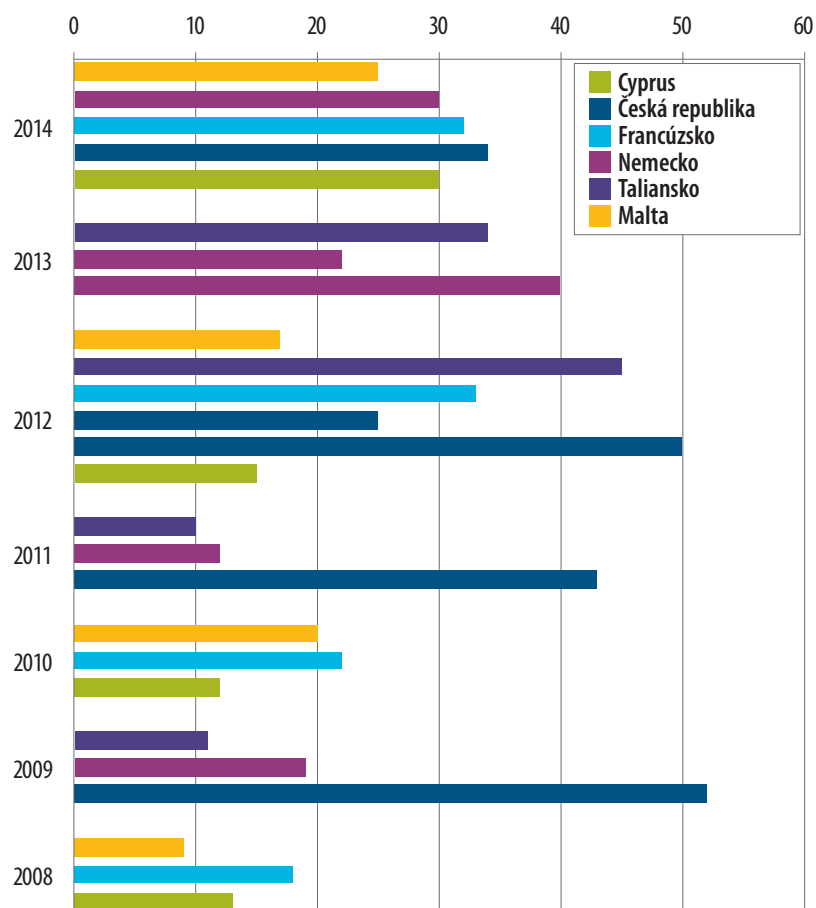
56

V prípade preskúmaných členských štátov boli v priebehu 9 až 52 týždňov po príslušných návštevách uverejnené správy (pozri **obrázok 6**). Kontroly na mieste môžu vyvolať „body akčného plánu“, ktoré by mal členský štát zaviesť v záujme odstránenia nedostatkov zistených v priebehu kontrol. Body akčného plánu nie sú povinné a ich riešenie často trvá dlho. V šiestich členských štátoch približne jedna tretina bodov akčného plánu nebola vyriešená v rámci lehoty, ktorú stanovil Eurostat. Vo vzorke sme však nenašli prípady, keď pri hodnotení kvality predložených údajov boli zohľadnené prípady, keď v rámci stanovenej lehoty nedošlo k žiadnej reakcii na body akčného plánu, aj keď sa niekedy týkali dôležitých otázok, ktoré mohli mať vplyv na tieto údaje.

31 Otázky týkajúce sa štatistickej kapacity (inštitucionálne opatrenia a zdroje údajov, stav zásob); nadväznosť na predchádzajúce konzultačné návštevy; nadväznosť na najnovšie hlásenia – analýza tabuliek EDP a súvisiacich dotazníkov; metodické otázky a zaznamenanie špecifických vládnych transakcií (vymedzenie verejnej správy, uplatňovanie 50 % pravidla na národných účtoch, vykonávanie akruálneho princípu a zaznamenanie špecifických vládnych transakcií), ostatné otázky (plánované budúce operácie, prenos údajov o štatistikách verejných financií atď.).

Obrázok 6

Čas potrebný na uverejnenie správ o návštevách (v týždňoch)



Zdroj: EDA na základe informácií Eurostatu.

Usmernenia

57

Na zabezpečenie harmonizovaného prístupu poskytuje Eurostat členským štátom metodické usmernenia k tomu, ako by mali byť zaznamenané konkrétne otázky týkajúce sa verejnej správy. Usmernenia možno iniciovať jedným z dvoch spôsobov:

- a) Členské štáty môžu požiadať Eurostat o poradenstvo v zložitých otázkach.
- b) Počas svojej práce na hodnotení kvality môže Eurostat naraziť na metodické otázky, ktoré vyžadujú výklad. Ak sa tieto otázky týkajú viacerých členských štátov, vytvorí pracovnú skupinu alebo zorganizuje odbornú konzultáciu s Výborom pre menovú a finančnú štatistiku a štatistiku platobnej bilancie.

58

Eurostat poskytuje bilaterálne usmernenia na úrovni služieb, ak o to požiada členský štát. V prípade obzvlášť zložitých otázok tiež niekedy prevezme iniciatívu a poskytne usmernenie. Aj keď je bilaterálne usmernenie záväzné, neoznamuje sa vždy Hospodárskemu a finančnému výboru a na žiadosť členských štátov o zachovanie dôvernosti sa vždy nezverejňuje. Usmernenia poskytnuté trom zo šiestich členských štátov (vo forme poradenstva *ex ante/ex post*) nebolo oznámené Hospodárskemu a finančnému výboru ani nebolo uverejnené na webovom sídle Eurostatu. V rokoch 2014 a 2015 bolo Eurostatu doručených 36 oficiálnych žiadostí o poradenstvo *ex ante/ex post*, z čoho iba 23 bolo zverejnených. Uverejnenie takýchto usmernení by mohlo prispieť k výmene postupov medzi členskými štátmi a zlepšeniu porovnateľnosti a transparentnosti.

... a kľúčové aspekty procesu posudzovania si vyžadujú ďalšie objasnenie

59

Niektoré kľúčové aspekty procesu posudzovania nie sú jasné, napríklad identifikácia jednorazových a dočasných opatrení a kvantifikácia ich odhadovaného vplyvu. Tieto opatrenia môžu znamenať rozdiel pri rozhodovaní, či členský štát bude, alebo nebude podliehať postupu pri nadmernom deficite, alebo či predĺžiť lehotu na nápravu situácie nadmerného deficitu (pozri tiež bod 80).

60

Vymedzenie takýchto opatrení je nepresné, a preto pripúšťa rôzny výklad. Sú definované ako „opatrenia, ktoré majú prechodný vplyv na rozpočet, ktorý nevedie k trvalej zmene v intertemporálnej rozpočtovej pozícii“³² alebo k „jednorazovým opatreniam, ktorých vplyv na saldo verejných financií je sústredený do jedného alebo veľmi obmedzeného počtu rokov“³³, ale na ich identifikáciu neexistuje žiadna podrobná metodika. Orientačný zoznam uvedený v **rámčeku 4** je prevzatý zo správy Verejné financie v HMÚ 2006 a obsahuje niekoľko príkladov opatrení, ktoré sa považujú za jednorazové alebo dočasné.

32 Kódex správania.

33 Verejné financie v HMÚ 2006, časť II, bod 4.2. Táto správa bola vydaná ako *European Economy* č. 3/2006.

Rámček 4

Verejné financie v HMÚ 2006 (výňatok)

Opatrenia znižujúce deficit

Daňové amnestie implikujúce jednorazovú daňovú platbu. Typickým prípadom je vláda, ktorá ponúkne amnestiu s cieľom navrátiť kapitál zo zahraničia. Na túto amnestiu sa môže vzťahovať jednorazová daňová platba, ktorá môže byť potenciálne vysoká.

Predaj nefinančných aktív (nehnuteľnosti, licencie a koncesie vo verejnom vlastníctve). Najznámejším príkladom je predaj licencií UMTS v roku 2000 (a v niektorých krajinách v nasledujúcich rokoch).

Dočasné legislatívne zmeny v načasovaní výdavkov alebo príjmov s pozitívnym vplyvom na saldo verejných financií. Patria sem zmeny daňových sadzieb, ktoré sú jasne oznámené ako dočasné, a dočasné zmeny v načasovaní výdavkov a výbere príjmov.

Mimoriadne príjmy súvisiace s prevodom penzijných záväzkov. Tieto príjmy zodpovedajú platbe danej spoločnosti vláde výmenou za prenesenie zodpovednosti za budúcu výplatu dôchodkov jej zamestnancom. Výška jednorazovej platby závisí od hodnoty penzijných záväzkov prijatých vládou a je potenciálne dôležitá.

Zmeny v príjmoch alebo výdavkoch vyplývajúce z rozhodnutí súdu alebo iných orgánov. Medzi takéto opatrenia patrí napríklad preplácanie dotácií verejnej správe na základe rozhodnutia Komisie.

Sekuritizačné operácie s pozitívnym vplyvom na saldo verejných financií.

Mimoriadne príjmy zo štátnych podnikov.

Opatrenia zvyšujúce deficit

Krátkodobé mimoriadne náklady spojené s veľkými prírodnými katastrofami alebo inými mimoriadnymi udalosťami (napr. vojenské akcie, iné). Zo skúseností vyplýva, že výnimočnosť týchto nákladov do značnej miery závisí od veľkosti krajiny.

Zmeny v príjmoch alebo vo výdavkoch vyplývajúce z rozhodnutí súdu alebo z rozhodnutí Komisie.

61

Ďalším kľúčovým aspektom, ktorý je potrebné objasniť, je otázka „neočakávaných nepriaznivých hospodárskych udalostí so závažnými nepriaznivými dôsledkami pre verejné financie“ (pozri bod 24). Hoci na interné účely existuje vymedzenie „závažných nepriaznivých dôsledkov pre verejné financie“, pojem „neočakávaných nepriaznivých hospodárskych udalostí“ nebol nikdy vymedzený³⁴.

62

Hoci nie je možné komplexne vymedziť súbor okolností jednotlivých krajín, na ktoré sa tento pojem môže vzťahovať, najmä vzhľadom na skutočnosť, že takéto udalosti nemožno v zásade predvídať, je potrebné stanoviť kritériá s cieľom poskytnúť nejaké usmernenie. Vzhľadom na nedostatočné vymedzenie a usmernenie, pokiaľ ide o Francúzsko v roku 2013, Komisia neočakávane nízky hospodársky rast označila za „neočakávanú nepriaznivú udalosť“, pričom je ťažké zistiť, ako ho možno odôvodniť.

Nedostatočná transparentnosť pri posudzovaní kvality údajov a hospodárskych analýzach; analýzy sa vykonávajú v súlade s predpismi, ale viac sa zameriavajú na deficit verejných financií než na dlh

63

V tejto časti sa posudzuje transparentnosť, objektívnosť a praktickosť výhrad a odporúčaní Komisie.

Kritériá pre výhrady a zmeny údajov Eurostatu voči údajom nie sú dostatočne transparentné a objektívne

64

Eurostat môže vyjadriť výhrady alebo vykonať zmeny, ak usúdi, že kvalita údajov je ohrozená. V období rokov 2008 – 2014 Eurostat vyjadril dvanásť výhrad a zmenil údaje v desiatich prípadoch, pričom ani jeden z nich sa netýkal členského štátu, ktorý sme preskúmali. Eurostat vzhľadom na veľký počet bodov akčného plánu iba zriedka uvádza výhrady.

34 Podľa internej verzie GR pre hospodárske a finančné záležitosti Vademékum k Paktu stability a rastu.

65

Eurostat výslovne nestanovil kritériá na uvedenie výhrad alebo zmenu údajov členských štátov, pričom jeho postup je založený na odbornom úsudku. V niektorých prípadoch, keď Eurostat zistil metodické problémy, dôvody nevyjadrenia výhrad neboli dobre zdokumentované vrátane potenciálneho vplyvu na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu. V **rámčeku 5** sú opísané niektoré z príslušných prípadov.

Rámček 5

Niekoľko príkladov prípadov, ktoré majú potenciálny vplyv na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu, ktoré neboli dobre zdokumentované

Česká republika

- Používanie trhového/netrhového testu nebolo časté a veľa verejných jednotiek (korporácií) nebolo testovaných.

Francúzsko

- Suma, ktorú prijala jednotka verejnej správy za prevzatie nákladov na vyradenie jadrových zariadení [1,6 miliardy (0,1 % HDP) za rok 2004].
- Neúplnosť sektora miestnej samosprávy.

Nemecko

- Netrhové jednotky nie sú zaradené do sektora verejnej správy od prvého roka svojho netrhového postavenia.
- Nedostupnosť podrobných údajov na analýzu kapitálových injekcií, finančných derivátov a distribúcií.

Malta

- Klasifikácia projektu Malita a City Gate.

Taliansko

- Tvorba hrubého fixného kapitálu nebola zaznamenaná na aktuálnom základe v prípade veľkých investičných súm.

Viac informácií sa nachádza v **prílohe IV**.

Analýzy GR pre hospodárske a finančné záležitosti sa vykonávajú v súlade s pravidlami...

66

GR pre hospodárske a finančné záležitosti vypracúva po začatí postupu pri nadmernom deficite analýzy, ktoré sa používajú ako základ pre nadväzujúce rozhodnutia o postupe pri nadmernom deficite, a vydáva odporúčania. V prípade, že postup prebieha, vykonáva ho na základe svojich pravidelných hodnotení účinného opatrenia (pozri bod 22). Výsledky týchto analýz sa na účely nových postupov predkladajú v správe požadovanej v článku 126 ods. 3 ZFEÚ a na účely prebiehajúcich postupov v internom pracovnom dokumente Komisie.

67

Postup pri nadmernom deficite sa začne v súlade s ustanoveniami ZFEÚ³⁵ po preskúmaní dodržiavania rozpočtovej disciplíny členského štátu Komisiou na základe kritéria deficitu a dlhového kritéria. Na tento účel GR pre hospodárske a finančné záležitosti v každom členskom štáte sleduje vývoj rozpočtovej situácie a výšku dlhu verejných financií na základe skutočných údajov, plánov uvedených v programe stability alebo konvergenčných programoch členského štátu a v prognózach Komisie. Porušenie prahových hodnôt stanovených v protokole č. 12 k ZFEÚ automaticky neznamená začatie postupu pri nadmernom deficite, pretože je potrebné zohľadniť ostatné relevantné faktory. Tie pozostávajú z otvoreného zoznamu hospodárskych ukazovateľov rozdelených do okruhov strednodobých hospodárskych, rozpočtových a štátnych dlhových pozícií³⁶, ako aj z akýchkoľvek iných faktorov, ktoré sa považujú za relevantné a ktoré predložil členský štát. Preskúmanie správ podľa článku 126 ods. 3 zahŕňalo všetky témy uvedené v predchádzajúcom texte.

... postup pri nadmernom deficite sa doteraz však zameriaval skôr na deficit verejných financií než na dlh

68

Dlhové kritérium začalo fungovať až v roku 2012, ešte stále sa zavádza a nebude sa uplatňovať pre všetky členské štáty najmenej do roku 2020. Postupy pri nadmernom deficite začaté pred novembrom 2011 majú byť zrušené iba na základe kritéria deficitu, po ktorom bude nasledovať trojročné prechodné opatrenie pre dlh. V **rámčeku 6** je znázornené, ako sa dlhové kritérium vyvíjalo od Maastrichtskej zmluvy.

35 Článok 126 ods. 2.

36 Úplný zoznam sa nachádza v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97.

Vývoj dlhového kritéria

V protokole č. 12 k Zmluve o Európskej únii, ktorý bol podpísaný v Maastrichte v roku 1992, sa stanovuje pre verejný deficit prahová úroveň vo výške 3 % HDP a pre dlh 60 % HDP alebo pomer, ktorý sa „dostatočne znižuje a približuje sa k referenčnej hodnote uspokojivým tempom“.

Pri predpoklade 5 % ročnej nominálnej miery rastu HDP deficit vo výške 3 % HDP eventuálne stabilizuje pomer dlhu k HDP vo výške 60 %. Ak je pomer vyšší ako 60 %, deficit vo výške 3 % povedie k ročnému zníženiu pomeru dlhu o jednu dvadsatinu rozdielu so zreteľom na referenčnú hodnotu vo výške 60 %. Inými slovami, zameranie na deficit sa považovalo za dostatočné na zabezpečenie stáleho znižovania dlhu a mnoho rokov sa považovalo za zbytočné presnejšie vymedziť tempo konvergenencie s referenčnou hodnotou.

Od krízy v roku 2008 je 5 % predpoklad ročného nominálneho rastu HDP zjavne nereálny (pozri **prílohu V**). Deficit vo výške 3 % HDP už preto automaticky neznamena konvergenciu smerom k pomeru dlhu k HDP vo výške 60 % (napríklad pri ročnej nominálnej miere rastu 3 % a 3 % deficite sa pomer dlhu k HDP ustáli na úrovni 100 %). Z tohto dôvodu bolo dlhové kritérium upravené.

Presnejšie vymedzenie sa objavilo v článku 1 ods. 2 písm. b) nariadenia Rady (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011: „[Pomer dlhu k HDP] sa považuje za dostatočne znižujúci a približujúci sa k referenčnej hodnote vyhovujúcim tempom, ak sa rozdiel vzhľadom na referenčnú hodnotu znižoval za predchádzajúce tri roky priemerným tempom o jednu dvadsatinu ročne ako referenčné kritérium [...]“

Na 23 členských štátov, ktoré boli v novembri 2011 predmetom postupu pri nadmernom deficite, sa však vzťahuje prechodné pravidlo na obdobie troch rokov po zrušení príslušného postupu pri nadmernom deficite. V dôsledku toho sa nové dlhové kritérium nebude uplatňovať univerzálne na všetky členské štáty minimálne do roku 2020 (pozri tiež **tabuľku 1**).

69

Od roku 2011 je pravidlom, že pomer verejného dlhu k HDP je v súlade s dlhovým kritériom, ak neprekročí referenčnú hodnotu (60 % HDP) alebo ak sa rozdiel vzhľadom na referenčnú hodnotu zníži za tri roky priemerným tempom o jednu dvadsatinu ročne na spätnom, progresívnom alebo cyklickom základe.

70

Prijateľné tempo znižovania pomeru dlhu k HDP je približne také, ktoré by sa uplatňovalo bez ohľadu na počiatočnú úroveň dlhu vzhľadom na verejný deficit vo výške 3 % HDP a ročný nominálny rast vo výške 5 %. Keďže nominálny rast je od roku 2008 neustále pod úrovňou 5 %, na splnenie referenčnej hodnoty dlhu musí byť verejný deficit nižší ako 3 % HDP – a ešte náročnejšie bude, keď vyššie úrovne počiatočného dlhu budú zapracované do cieľového deficitu. Konvergenčné požiadavky sú veľkou výzvou najmä pre silno zadlžené členské štáty.

71

V **tabuľke 4** používame údaje Komisie a projekciu³⁷ pomeru dlhu k HDP od roku 2013 do roku 2020 na výpočet ročného pomeru vyplývajúceho z dodržiavania referenčnej hodnoty dlhu pre päť krajín v našej vzorke³⁸. Iba v prípade Nemecka a Malty, ktorých dlh sa pohybuje okolo 70 % HDP, je zobrazené, že spĺňajú dlhové kritérium počas posudzovaného obdobia. Cyprus, ktorý bol v apríli 2013 zaradený do programu finančnej pomoci, má dodržať referenčnú hodnotu dlhu v roku 2018. Francúzsko, ktoré bolo zaradené do postupu pri nadmernom deficite v apríli 2009, by malo dodržiavať dlhové kritérium na konci trojročného prechodného obdobia, ktoré sa začne po ukončení postupu pri nadmernom deficite (t. j. v roku 2020). Pokiaľ však ide o pomer dlhu k HDP vo výške 96,5 % v roku 2015, neočakáva sa, že Francúzsko splní dlhové kritérium do roku 2020. Podobne ako pri Francúzsku, za všetky roky v tomto období Komisia taktiež predpokladá, že pomer dlhu k HDP Talianska presiahne maximum prijateľné pre súlad s referenčným kritériom. Vzhľadom na scenár, ktorý predložila Komisia, preto Taliansko, ktoré malo v roku 2015 pomer dlhu k HDP 133,0 %, nebude schopné dosiahnuť referenčnú hodnotu dlhu do predpokladaného horizontu v roku 2020, čím *prima facie* porušilo dlhové kritérium.

37 Údaje za Nemecko, Taliansko, Francúzsko a Maltu prevzaté zo správy Komisie o fiškálnej udržateľnosti za rok 2015, základný scenár. Komisia nezačlenila údaje za Cyprus, pretože je táto krajina v programe finančnej pomoci. Údaje za Cyprus sú preto prevzaté zo správy MMF o Cypre, článku IV (MMF správa o krajine č. 14/313 – október 2014).

38 S výnimkou Českej republiky, ktorá má pomer dlhu k HDP pod prahovou hodnotou 60 %.

Tabuľka 4

Vývoj dlhu podľa základného scenára Komisie v porovnaní s referenčnou hodnotou dlhu (všetky údaje sú v %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NEMECKO	dlh k HDP (MMF)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	dlh k HDP (referenčná hodnota)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
FRANCÚZSKO	dlh k HDP (MMF)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	dlh k HDP (referenčná hodnota)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
TALIANSKO	dlh k HDP (MMF)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	dlh k HDP (referenčná hodnota)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
CYPRUS	dlh k HDP (MMF)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	dlh k HDP (referenčná hodnota)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTA	dlh k HDP (MMF)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	dlh k HDP (referenčná hodnota)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Zdroj: Simulácia EDA založená na údajoch EK – políčka vyznačené žltou farbou znázorňujú, že v danom roku sa v prípade členského štátu predpokladá, že dodrží referenčnú hodnotu dlhu.

Analýzam Komisie je ťažké porozumieť...

72

Počet relevantných faktorov (pozri bod 14ii), ktoré Komisia môže zohľadniť vo svojej analýze, je potenciálne neobmedzený. Keďže navyše nebol zavedený metodický rámec na posúdenie vplyvu týchto faktorov v rámci hodnotenia, všetky závery sú ponechané na úsudok Komisie z ekonomického hľadiska. Aj keď si niektoré prípady môžu vyžadovať kvalitatívnejší prístup založený na odborných znalostiach, je ťažké pochopiť, ako sa schopnosť úsudku Komisie z ekonomického hľadiska vzťahuje na ostatné faktory.

73

V štyroch z deviatich preskúmaných správ podľa článku 126 ods. 3 Komisia dospela k záveru, že príslušné faktory predstavujú alebo údajne predstavujú „zmiešaný obraz“³⁹, a v troch ďalších správach dospela k záveru, že príslušné faktory údajne predstavujú priaznivú alebo relatívne priaznivú situáciu⁴⁰. Dôvody pre tieto závery však nie sú jasné, tak ako vplyv tejto analýzy na konečné rozhodnutie, či členský štát bude, alebo nebude podliehať postupu pri nadmernom deficite alebo či predĺžiť lehotu pre tento postup.

... bez prístupu k všetkým použitým údajom nie je možné zopakovať uvedené výpočty...

74

Informácie o údajoch, ktoré Komisia použila pri svojich výpočtoch, často nie sú ľahko dostupné. Toto zistenie potvrdili aj zástupcovia vnútroštátnych orgánov niektorých kontrolovaných členských štátov.

75

V prípade revidovaných odporúčaní neboli napríklad informácie uvedené v pracovnom dokumente príslušných zamestnancov Komisie dostatočné na zopakovanie výpočtu fiškálneho úsilia a ostatných premenných, ktoré sú potrebné na posúdenie zhody členských štátov s pôvodnými odporúčaniami. V tejto súvislosti pracovný dokument, ktorý je základom pre odporúčanie Komisie na predĺženie lehoty postupu pri nadmernom deficite pre Francúzsko vo februári 2015, neobsahoval údaje na podporu základného scenára⁴¹ alebo akékoľvek podrobné informácie o ďalších diskrečných príjmových opatreniach, aj keď sú tieto údaje potrebné na zopakovanie posúdenia účinného opatrenia, ktoré viedlo k predĺženiu.

39 Česká republika (7. 10. 2009), Taliansko (7. 10. 2009), Cyprus (12. 5. 2010), Malta (13. 5. 2009).

40 Nemecko (7. 10. 2009), Francúzsko (18. 2. 2009), Malta (18. 2. 2009).

41 Základný scenár bol založený na prognóze z jari 2013, ktorá bola základom pre odporúčania týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite na rok 2013.

... a rozhodnutia nie sú vždy založené na dostatočne objektívnych argumentoch

76

Preskúmali sme analýzy Komisie, ktoré boli základom pre rozhodnutia a odporúčania Rady o postupe pri nadmernom deficite v súvislosti s členskými štátmi zaradenými do vzorky. Právny rámec upravujúci vydávanie rozhodnutí a odporúčaní o postupe pri nadmernom deficite poskytuje priestor pre relatívne vysoký stupeň flexibility výkladu a uplatňovania. Platí to pre posúdenie rozpočtovej situácie Talianska v správe z 27. februára 2015 podľa článku 126 ods. 3, v ktorej sa dospelo k záveru, že dlhové kritérium by sa malo považovať za splnené. V **rámčeku 7** sa nachádza zhrnutie našej analýzy tohto prípadu.

Rámček 7

Splnenie dlhového kritéria – Taliansko

Voči Taliansku sa postup pri nadmernom deficite uplatnil v novembri 2009. Tento postup bol zrušený v máji 2013. Taliansko bolo odvtedy povinné splniť trojročné prechodné pravidlo pre dlhové kritérium. Vo februári 2015 vypracovala Komisia hodnotenie a dospela k záveru, že členský štát *prima facie* porušil dlhové kritérium.

Po zohľadnení príslušných faktorov a napriek skutočnosti, že pomer dlhu k HDP neustále narastal, však Komisia usúdila, že Taliansko splnilo dlhové kritérium. V tomto rozhodnutí boli uvedené tri hlavné relevantné faktory:

- i) Súčasná nepriaznivá hospodárska situácia, ktorá sa vyznačuje veľmi nízkou infláciou, pre ktorú je dodržanie dlhového pravidla mimoriadne náročné.

Naša analýza: referenčná hodnota pre úpravu dlhu už zohľadňuje vplyv hospodárskeho cyklu na tempo znižovania dlhu. Súvisiace pravidlá sú uvedené v poznámke adresovanej náhradníkom Hospodárskeho a finančného výboru s názvom Sfunkčnenie dlhového kritéria v postupe pri nadmernom deficite. Z tohto dokumentu jasne vyplýva, že úprava dlhu pre cyklus sa odráža aj vo vývoji cien, čo zachytáva cenový deflátor HDP.

- ii) Dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa alebo postup úprav smerom k jeho dodržiavaniu. Podľa GR pre hospodárske a finančné záležitosti prísne dodržiavanie alebo konvergencia so strednodobým rozpočtovým cieľom znamená za bežných makroekonomických podmienok splnenie dlhového kritéria v strednodobom horizonte a udržateľnosť dlhu.

Naša analýza: na základe zimnej európskej hospodárskej prognózy z roku 2015 Taliansko splnilo strednodobý rozpočtový cieľ v roku 2014 (v tom zmysle, že vzhľadom na jeho hospodárstvo, ktoré bolo v recesii, nebolo povinné vykonať žiadne úpravy týkajúce sa strednodobého rozpočtového cieľa – štrukturálne saldo sa v skutočnosti zhoršilo o 0,2 %) a predpokladá sa, že ho splní aj v roku 2015. Aj keď zimná európska hospodárska prognóza z roku 2015 zahŕňa aj rok 2016, v hodnotení sa zohľadňujú iba roky 2014 a 2015. Podľa prognózy Komisie Taliansko v roku 2016 nedodrží postup úprav so zreteľom na strednodobý rozpočtový cieľ (prognóza štrukturálneho úsilia bola -0,2 % namiesto požadovaných +0,5 %). V prípade Talianska sa preto nepredpokladalo, že splní podmienku „prísneho dodržiavania požadovanej úpravy na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa“.

- iii) Štrukturálne reformy: v oznámení z januára 2015⁴² Komisia objasnila, že príslušné faktory, ktoré je potrebné zohľadniť pri rozhodovaní o nezačatí postupu pri nadmernom deficite, zahŕňajú významné štrukturálne reformy, ktoré majú priamy dlhodobý pozitívny vplyv na rozpočet a ktoré členský štát dostatočne podrobne naplánoval. Podľa názoru GR pre hospodárske a finančné záležitosti dosiahlo Taliansko pokrok pri vykonávaní rozsiahleho programu reforiem pomocou opatrení, „ktoré majú mať pozitívny vplyv na rast, a tým aj na udržateľnosť verejných financií“.

Naša analýza: v oznámení sa nevyčísľujú pojmy „významný pozitívny vplyv na rast“ a „dlhodobý pozitívny vplyv na rozpočet“. Samotné Taliansko vyčíslilo očakávaný vplyv reforiem na rast, ale nie dlhodobý vplyv na rozpočet. Komisia okrem toho nesúhlasí s niektorými predpokladmi, o ktoré sa opiera odhad Talianska týkajúci sa pozitívneho vplyvu na rast, a len uvádza, že „tieto výsledky nepodporil žiadny nezávislý vnútroštátny orgán, pričom sa zdá, že preceňujú vplyv reforiem“. Napokon neexistuje ani žiadny metodický rámec, ktorý by vysvetľoval, ako by sa mali odhadnúť a zohľadniť rozpočtové náklady reforiem pri posudzovaní splnenia dlhového kritéria.

42 COM(2015) 12 final z 13. januára 2015: Optimálne využívanie flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu.

77

Zamerali sme sa na Taliansko, pretože z členských štátov zaradených do vzorky to bola jediná krajina, kde nebol začatý postup pri nadmernom deficite aj napriek tomu, že táto krajina nespĺňala referenčnú hodnotu dlhu; toto rozhodnutie vychádzalo z úvah vyvođených z analýzy ďalších relevantných faktorov. Z ďalších piatich členských štátov bol pomer dlhu Českej republiky k HDP pod prahovou hodnotou a Nemecko v súčasnosti spĺňa referenčnú hodnotu dlhu. Malta podliehala postupu pri nadmernom deficite od roku 2013, keď nespĺnila požiadavku týkajúcu sa dlhu, až do roku 2015, keď sa začala spĺňať požiadavka na deficit a dlh. Pravidlá dohľadu sú odlišné pre Cyprus, pretože bol v roku 2013 zaradený do programu finančnej pomoci. A napokon v prípade Francúzska, ktoré podlieha postupu pri nadmernom deficite od roku 2009, podľa nariadenia (ES) č. 1467/97 sa dlhové kritérium bude na členský štát uplatňovať iba vtedy, keď ukončí postup pri nadmernom deficite, t. j. nie skôr ako v roku 2018.

78

V prípade Talianska Komisia využila možnosť odvolať sa na príslušné faktory s cieľom zabrániť uplatňovaniu postupu pri nadmernom deficite na členský štát, ktorý by s vysokou pravdepodobnosťou nesplnil referenčnú hodnotu dlhu. Inými slovami, namiesto toho, aby riešila hlavné príčiny, pre ktoré je splnenie referenčnej hodnoty veľmi náročné (pretože napríklad nezohľadňuje úvodnú úroveň dlhu), Komisia odložila tento problém s tým, že zdôraznila príslušné faktory, v dôsledku ktorých sa striktné splnenie referenčnej hodnoty stalo záležitosťou druhoradého významu.

79

V prípade troch zo šiestich členských štátov zaradených do vzorky bola lehota na postup pri nadmernom deficite predĺžená a boli vydané revidované odporúčania (pozri **tabuľku 5**).

Tabuľka 5

Revidované odporúčania

	Pôvodné odporúčania			Revidované odporúčania				
	Dátum	Lehota	Priemerné ročné fiškálne úsilie	Dátum hodnotenia Komisiou	Dátum odporúčania	Predĺženie	Lehota	Priemerné ročné fiškálne úsilie
Francúzsko	apríl 2009	2012	minimálne 1 % HDP od začiatku roka 2010	november 2009	november 2009	1 rok	2013	nad 1 % HDP v období rokov 2010 – 2013
				máj 2013	jún 2013	2 roky	2015	1,3 % HDP v roku 2013, 0,8 % HDP v roku 2014, 0,8 % HDP v roku 2015
				február 2015	marec 2015	2 roky	najneskôr v roku 2017	0,5 % HDP v roku 2015, 0,8 % HDP v roku 2016, 0,9 % HDP v roku 2017
Cyprus	júl 2010	2012	minimálne 1,5 % HDP v období rokov 2011 – 2012	máj 2013	máj 2013	4 roky	2016	nešpecifikované
Malta	júl 2009	2010	nešpecifikované	február 2010	február 2010	1 rok	2011	0,75 % HDP v roku 2011

Zdroj: EDA.

80

Domnievame sa, že analýza, ktorá bola základom predĺženia francúzskeho postupu pri nadmernom deficite v marci 2015 na základe prognózy zo zimy 2015, nebola úplne transparentná. Konkrétne revidované odporúčanie bolo založené na posúdení zdola nahor, v ktorom bolo uvedené, že „celkové dostupné dôkazy neumožňujú dospieť k záveru, že v rokoch 2013 – 2014 nebolo vyvinuté odporúčané úsilie“⁴³. A to aj napriek skutočnosti, že výpočet štrukturálneho úsilia zahŕňal účinky diskrečného príjmového opatrenia⁴⁴, ktoré, keďže bolo dočasné (finančný dosah od roku 2014 do roku 2016), nemalo byť zohľadnené. Predmetné opatrenie malo hodnotu 0,1 % HDP. Bez toho by štrukturálne úsilie nedosiahlo 1,1 % potrebného na odôvodnenie predĺženia lehoty na postup pri nadmernom deficite.

81

Komisia okrem toho spätne usúdila, že Francúzsko toto opatrenie splnilo, a žiadala o jeho splnenie s cieľom odôvodniť predĺženie lehoty tak, aby sa deficit znížil pod prahovú hodnotu uvoľnenejším tempom. Toto hodnotenie však vychádzalo iba z údajov z roku 2013 a 2014. Prognózy dostupné za rok 2015, podľa ktorých Francúzsko nesplní svoje ciele, neboli v hodnotení Komisie zohľadnené (pozri **prílohu VI**).

82

Podľa príručky k Paktu stability a rastu by sa posúdenie účinných opatrení malo predložiť, ak hrozí riziko, že údaje o výsledkoch po uplynutí tejto lehoty preukážu, že cieľ týkajúci sa celkového deficitu nebol splnený. Účelom tohto odporúčania je zabrániť konfliktu medzi článkom 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, podľa ktorého sa postup pri nadmernom deficite musí okamžite urýchliť, ak podľa údajov o výsledkoch nebol splnený hlavný cieľ, a článkom 3 ods. 5 tohto istého nariadenia, ktorým sa umožňuje predĺženie lehoty na základe prijatia účinného opatrenia (t. j. členský štát dosiahol požadované fiškálne úsilie v súlade s hodnotením prostredníctvom ukazovateľov zhora nadol a/alebo zdola nahor). Podľa dostupných informácií Francúzsko v čase hodnotenia nepostupovalo tak, aby splnilo ktorýkoľvek z nominálnych alebo štrukturálnych ukazovateľov v lehote stanovenej do konca roka 2015. Komisia by preto namiesto predĺženia lehoty mala vydať skôr včasné varovanie (prostredníctvom samostatného odporúčania) alebo urýchliť postup.

43 SWD(2015) 19 final z 27. februára 2015, s. 18.

44 Nárast miery mimoriadneho príspevku na daň z príjmu právnických osôb z 5 % na 10,7 % (*Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés*). Toto opatrenie bolo zavedené 29. decembra 2013 a skončí sa 30. decembra 2016.

83

Komisia vo svojich hodnoteniach Talianska a Francúzska využila vysoký stupeň flexibility a možnosť voľného uváženia, ktoré umožnili pravidlá Paktu stability a rastu.

Medzi rozhodnutiami a odporúčaniami o postupe pri nadmernom deficite, ktoré prijala Rada, a tými, ktoré navrhla Komisia, však boli nevysvetlené rozdiely

84

Rozhodnutia a odporúčania o postupe pri nadmernom deficite vo verzii, ktorú nakoniec prijala Rada, sme porovnali s tými, ktoré navrhla Komisia, a zistili sme niekoľko rozdielov, v prípade ktorých sa v dostupných záznamoch neuvádzali hlavné dôvody. Napríklad v prípade Cypru (6. júl 2010) Komisia odporučila 1,75 % HDP na obdobie rokov 2010 – 2012. Tento údaj sa v odporúčaní Rady zmenil na 1,5 % HDP na obdobie rokov 2011 – 2012. Najrelevantnejšie rozdiely sú uvedené v **prílohe VII**.

Nápravné a kontrolné opatrenia v rámci postupu pri nadmernom deficite: podávanie správ členskými štátmi, monitorovanie a dohľad Komisie

Podávanie správ členskými štátmi o nápravných opatreniach by sa malo zlepšiť

Podávanie správ členskými štátmi o nápravných opatreniach týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite neposkytuje dostatočne široký a pevný základ pre Komisiu, aby mohla vykonávať svoje úlohy v oblasti monitorovania a dohľadu

85

Balíkom šiestich legislatívnych aktov a balíkom dvoch legislatívnych aktov sa zaviedli nové požiadavky na vykazovanie s cieľom zvýšiť dohľad nad postupom pri nadmernom deficite (pozri **obrázok 7**). Neexistuje však žiadna právna úprava, ktorou by sa zabezpečilo, aby členské štáty splnili tieto požiadavky na vykazovanie. Komisia preto neprijíma žiadne opatrenia proti členským štátom, ktoré neposkytnú požadované informácie. Naša analýza však preukázala, že Komisia vo svojom preskúmaní správy hospodárskych záležitostí z novembra 2014 a uplatňovaní balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov neupriamila pozornosť Európskeho parlamentu a Rady na tento problém. Členské štáty zaradené do našej vzorky, na ktoré sa vzťahujú nové požiadavky na vykazovanie⁴⁵, ich nikdy nedodržali (príklady sa nachádzajú na **obrázku 8**).

45 Francúzsko a Malta.

Obrázok 7

Nové požiadavky na vykazovanie zavedené na základe balíka šiestich legislatívnych aktov a balík dvoch legislatívnych aktov

Balík šiestich legislatívnych návrhov
(november 2011)

- Správa o prijatom opatrení
(v nadväznosti na odporúčanie/oznámenie Rady)

Balík dvoch legislatívnych aktov
(máj 2013)

- Program ekonomického partnerstva
- Správa o plnení rozpočtu
- Správa o prijatých opatreniach
(v nadväznosti na výročné kontrolné správy)

Zdroj: EDA.

Príklady nedodržania ohlasovacích povinností členskými štátmi

➔ V októbri 2013 bolo *Francúzsko* požiadané, aby predložilo tri dokumenty týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite:

Dokument, ktorý malo zaslať Francúzsko v roku 2013	Pozorovania
i) správa v priebehu roka o plnení rozpočtu	Francúzsko nezaslalo tento dokument Komisii.
ii) správa o prijatých opatreniach	Francúzsko predložilo výpis zo svojho návrhu rozpočtu za rok 2014, ktorý mal nahradiť správu o prijatých opatreniach a programe ekonomického partnerstva. Tento výpis však nie je v súlade s formátom a obsahom požadovaným pre program ekonomického partnerstva, ani neobsahuje dostatok informácií o nápravných opatreniach za posledné roky daného obdobia, ako sa požaduje pre správu o prijatých opatreniach.
iii) program ekonomického partnerstva	

➔ V roku 2014 boli *Francúzsko* a *Malta* požiadané, aby zaslali tieto správy:

Dokument, ktorý sa mal predložiť v roku 2014	Pozorovania
<i>Francúzsko</i> : dve správy v priebehu roka o plnení rozpočtu	Francúzsko tieto dokumenty nepredložilo.
<i>Francúzsko</i> : správa o prijatých opatreniach	Komisia požiadala Francúzsko iba o to, aby podalo správu o opatreniach prijatých vo svojom nadchádzajúcom programe stability (na rok 2014) a nie, ako sa uvádza v nariadení (EÚ) č. 473/2013, v správe o prijatých opatreniach. Členský štát poskytol vo svojom programe stability na rok 2014 niektoré informácie, ktoré však neboli také podrobné, ako sa to vyžaduje v nariadení.
<i>Malta</i> : dve správy v priebehu roka o plnení rozpočtu	Malta zaslala oba dokumenty, ale tieto správy neobsahovali požadované údaje o ročnom rozpočtovom vplyve diskrečných opatrení za rok 2014.

86

S výnimkou Cypru (po tom, ako schválil program finančnej pomoci v roku 2013) neboli nápravné opatrenia dostatočne podrobné a/alebo ich fiškálny vplyv nebol dostatočne zreteľne stanovený alebo vysvetlený (pozri **rámček 8**) Komisii tak, aby mohla vykonať účinný dohľad.

87

Okrem toho lehoty stanovené na vypracovanie európskych hospodárskych prognóz nie sú v súlade s vnútroštátnymi rozpočtovými lehotami. To vedie k častým rozporom medzi prognózami Komisie a vnútroštátnymi rozpočtovými prognózami a následne medzi rozpočtovými cieľmi a požadovanými postupmi úprav pre postup pri nadmernom deficite.

Príklady nedostatočne podrobných informácií o nápravných opatreniach

- o **Český** národný program reforiem (2012) obsahoval zoznam plánovaných aj realizovaných opatrení, ako aj realizované opatrenia s očakávaným finančným vplyvom v rokoch 2013 a 2014. Tento program však neobsahoval žiadny odhad fiškálneho vplyvu týchto opatrení.
- o **Český** konvergenčný program (2012) obsahoval tabuľku, ktorá špecifikovala fiškálny vplyv opatrení naplánovaných na obdobie rokov 2013 – 2015. Údaje v texte však nebolo možné zosúladiť s informáciami uvedenými v tabuľke. V jednom prípade navyše neboli uvedené žiadne podrobné informácie o navrhovaných nápravných opatreniach.
- o V **maltskej** správe o prijatých opatreniach (2013) boli špecifikované nápravné opatrenia na rok 2013, ale pre rok 2014 boli nejasné. Namiesto podrobných údajov sa v správe odkazovalo iba na nadchádzajúci rozpočet. Hodnotenie Komisie⁴⁶ preto nezahrňalo plánované opatrenia (neboli zahrnuté až do zimnej prognózy), čo oslabilo základ pre účinné monitorovanie a dohľad.
- o Vo **francúzskych** programoch stability na roky 2010 až 2014 neboli opísané nápravné opatrenia pre každý rok v potrebných detailoch⁴⁷. Komisia v dôsledku toho nedisponovala dostatočným základom pre účinný dohľad alebo rozhodovanie.

⁴⁶ Uverejnené 5. novembra 2013 a založené na prognóze z jesene.

⁴⁷ Každý nasledujúci program stability zahŕňa tri roky. Francúzsko v prvom roku systematicky uvádzalo úplné údaje, nie však v druhom ani v treťom roku.

Monitorovanie a dohľad Komisie podliehajú čoraz zložitejším pravidlám, nie sú dostatočne transparentné a len v obmedzenej miere posudzujú vplyv štrukturálnych reforiem

88

V tejto časti sú opísané pravidlá a postup posudzovania účinných opatrení, skúma sa v nej kvalita hodnotení Komisie a posudzuje vplyv nedávnych zmien.

89

Pravidlá na posudzovanie účinných opatrení boli vyvinuté v dôsledku:

- i) reforiem Paktu stability a rastu v rokoch 2005 a 2011, ktoré dopĺňajú pôvodnú referenčnú hodnotu deficitu (3 % – SGP 1997) o prístup zhora nadol založený na štrukturálnom salde a
- ii) ďalšieho výkladového usmernenia schváleného Radou v roku 2014 vrátane metodiky posudzovania zdola nahor.

90

Súlad odporúčaní postupu pri nadmernom deficite sa overuje posúdením, či členský štát na základe skutočných údajov a prognóz Komisie splňa ročné cieľové deficity. Ak tak členský štát neurobí, posúdenie účinných opatrení sa vykonáva pomocou prístupov zhora nadol a zdola nahor (pozri **rámček 9**).

Posúdenie účinných opatrení

Prístup zhora nadol

Ak sa nepodarí dosiahnuť ročné cieľové deficity, prístup zhora nadol sa použije na posúdenie toho, či členské štáty dosiahli zlepšenie štrukturálneho salda („odporúčané fiškálne úsilie“ R) požadované v odporúčaniach k postupu pri nadmernom deficite.

To sa uskutočňuje porovnaním R s pozorovanou alebo predpokladanou zmenou štrukturálneho salda („pozorované fiškálne úsilie“ ΔS) a so zmenou štrukturálneho salda upravenou pre vplyv: a) revízií rastu potenciálnej produkcie; b) revízií zloženia hospodárskeho rastu alebo iných neočakávaných/nedostatočných príjmov a c) iných neočakávaných udalostí („upravené fiškálne úsilie“ ΔS^*).

Ak sa ΔS aj ΔS^* rovnajú alebo sú väčšie ako R , usudzuje sa, že členský štát prijal účinné opatrenia a postup pri nadmernom deficite sa pozastaví. Vo všetkých ostatných prípadoch musí byť posúdenie potvrdené dôkladnou analýzou, ktorá sa vykonáva pomocou prístupov zhora nadol a zdola nahor.

Prístup zdola nahor

Cieľom prístupu zdola nahor je posúdiť fiškálne úsilie zabezpečením priameho odhadu vplyvu nových fiškálnych opatrení na rozpočet, vykonávaných členským štátom od vydania postupu pri nadmernom deficite, alebo od posledného posúdenia súladu s odporúčaním postupu pri nadmernom deficite.

Fiškálne úsilie sa vypočíta ako súčet: a) odhadovaného vplyvu ďalších diskrečných príjmových opatrení na rozpočet a b) zmeny nominálnych výdavkov v porovnaní so základným scenárom, ktorý Komisia predpokladala už skôr, za predpokladu, že nedôjde k žiadnej zmene politiky.

Pravidlá na posudzovanie účinných opatrení sa stali čoraz zložitejšími

91

Zavedením prístupov zhora nadol a zdola nahor sa pravidlá na posudzovanie účinných opatrení stali zložitejšie.

92

Prístup zhora nadol: štrukturálne úsilie závisí od odhadu produkčnej medzery, ktorá sa chápe ako rozdiel medzi skutočnou a potenciálnou produkciou. Potenciálna produkcia je definovaná ako maximálna úroveň produkcie, ktorú možno získať bez vytvárania inflačného tlaku. Ide o nespozorovateľnú premennú a jej odhad je poznačený neistotou (pozri **rámček 10**).

Rámček 10

Potenciálna produkcia

Od reformy v roku 2005 zohráva potenciálna produkcia v rámci postupu pri nadmernom deficite kľúčovú úlohu. Tento teoretický koncept je nespozorovateľný, a to aj pri spätnom pohľade, a musí byť odhadnutý.

Na odhad potenciálnej produkcie existujú rôzne metódy. Aj napriek názoru odborníkov, že „v súvislosti s odhadom produkčnej medzery panuje veľká neistota“, a skutočnosti, že „by nebolo múdre založiť posúdenie ekonomických vyhliadok iba na jednotnom prístupe“⁴⁸, prijala Rada ECOFIN takýto jednotný prístup: metodiku produkčnej funkcie.

Táto metodika používa vopred definovaný funkčný formulár pre produkčnú funkciu a odhady potenciálnej produkcie kombinovaním základného kapitálu, pracovnej sily a celkovej produktivity faktorov po odstránení ich cyklickej zložky. Tá istá produkčná funkcia platí pre všetky členské štáty: Cobb–Douglasova funkcia s elasticitou výstupu práce sa rovná 0,65 a elasticita výstupu kapitálu sa rovná 0,35. Tieto hodnoty boli získané pomocou „priemerného rozdielu miezd pre EÚ-15 v období rokov 1960 – 2003 [...] ako odhad pre elasticitu výstupu práce, čo dáva hodnotu 0,63 [...] a podľa definície 0,37 pre elasticitu výstupu kapitálu“. „Keďže tieto hodnoty majú blízko k bežným priemerným hodnotám vo výške 0,65 a 0,35, uplatňujú sa pre všetky krajiny.“⁴⁹

Revízie potenciálnych odhadov produkcie vznikli na základe úpravy posledných údajov a použitia nových údajov o produkcii a očakávanej produkcii, ale aj na základe iných technických otázok a základných hypotéz, napríklad očakávaných zmien inflácie.

48 Úrad Spojeného kráľovstva pre rozpočtovú zodpovednosť (fiškálna rada Spojeného kráľovstva), Informačný dokument č. 2: Odhad produkčnej medzery, apríl 2011.

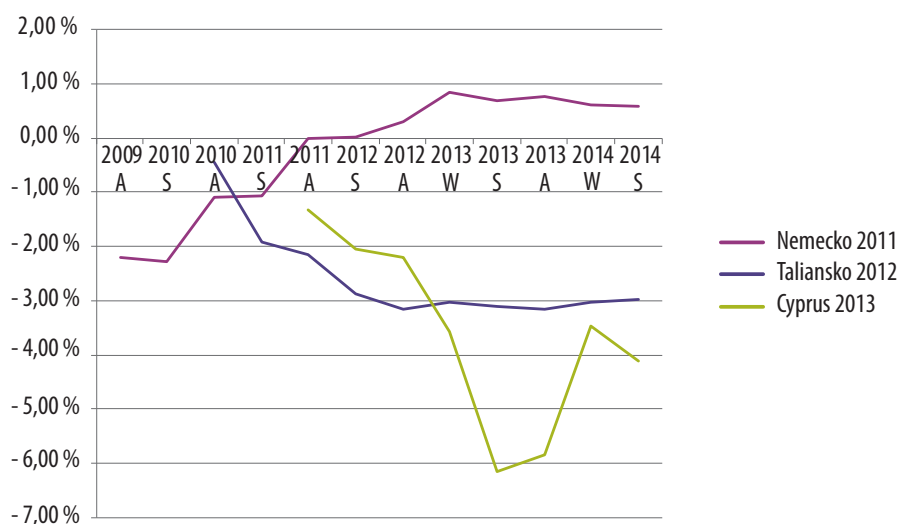
49 Metodika produkčnej funkcie na výpočet rastu potenciálnej produkcie a produkčných medzier, *Economic Papers* 535, november 2014.

93

To je dôvod, prečo sú potenciálne odhady produkcie predmetom častých a prípadne významných revízií, ktoré môžu ovplyvniť aj minulé odhady. Skutočné údaje o produkcii (historické údaje aj prognózy) môžu byť takisto výrazne pozmenené. Výsledkom toho všetkého je, že produkčná medzera sa často reviduje a môže enormne kolísať – v niektorých prípadoch je rozsah revízie väčší než predchádzajúci odhad samotnej produkčnej medzery. **Obrázok 9** zobrazuje túto volatilitu. Napríklad produkčná medzera v roku 2013 na Cypre bola pôvodne odhadovaná v prognóze na rok 2011 na úrovni $-1,32\%$; v prognóze z jari 2013 klesla na $-6,16\%$ a v prognóze z jari 2014 vzrástla na $-4,1\%$.

Obrázok 9

Príklady volatility produkčnej medzery v prognózach Komisie



Poznámka: A = jeseň, S = jar, W = zima.

Zdroj: Ročná makroekonomická databáza Komisie (AMECO).

94

Prístup zdola nahor je tiež trochu zložitý, a to najmä pre problém definovať vplyv príjmových opatrení a pre referenčné kritérium „žiadna zmena politiky“, na základe ktorého sa budú posudzovať opatrenia verejnej správy. Kontrola/certifikácia odhadovaného vplyvu fiškálnych opatrení na rozpočet zo strany Komisie nevyhnutne závisí od informácií a údajov poskytovaných vnútroštátnymi orgánmi. Je nemožné, aby Komisia náležite posúdila správnosť týchto údajov na základe zdrojov, ktoré prístupný pre danú úlohu.

Analýzam vplyvu fiškálnych opatrení Komisie chýba transparentnosť...

95

Väčšia zložitosť pravidiel na posúdenie účinných opatrení rozšírila pôsobnosť Komisie, pokiaľ ide o výklad a priestor na voľné uváženie. V dôsledku toho boli jej analýzy menej transparentné.

96

Pokiaľ ide o prístup zhora nadol, nie je možné prepočítať štrukturálne úsilie bez prístupu k niektorým kľúčovým údajom, ktoré neboli plne zdieľané členskými štátmi až do prognózy z jari 2015 a dosiaľ neboli zverejnené (pozri body 74 a 75).

97

Komisia použila prístup zdola nahor pri Francúzsku v máji 2013. Táto metodika umožnila Komisii usúdiť, že Francúzsko prijalo účinné opatrenia, a predĺžiť jeho lehotu na postup pri nadmernom deficite. Rada však túto metodiku schválila až v júni 2014. Okrem toho posúdenie vplyvu príjmových opatrení je projekcia, nie následné posúdenie, a preto môže byť v porovnaní so skutočnými výsledkami príliš optimistická. Vplyv výdavkových opatrení sa navyše posudzuje na základe, ktorý Komisia stanovila v súlade s predpokladom „žiadna zmena politiky“ a je vecou odborného posudku.

98

Komisia vynaložila úsilie na zvýšenie transparentnosti. Od prognózy z jari 2014 čiastočne a od prognózy z jari 2015 si Komisia úplne vymieňala s členskými štátmi informácie, ktoré potrebujú na zopakovanie výpočtu jej účinných opatrení. Keďže väčšina týchto podrobných informácií však nebola zverejnená, zainteresovaná tretia strana nebude môcť toto posúdenie zopakovať.

99

Spoločne s dokumentmi vykazovania postupu pri nadmernom deficite, ktoré predložili vnútroštátne orgány (pozri bod 86), posúdenia Komisie, ktoré sme preskúmali, neobsahovali podrobné (podľa jednotlivých opatrení) alebo kvantifikované následné posúdenie nápravných opatrení vykonávaných členskými štátmi.

... a jej závery nie sú vždy dostatočne jasné alebo riadne odôvodnené

100

Od nadobudnutia účinnosti balíka šiestich legislatívnych aktov členské štáty, ktoré podliehali postupu pri nadmernom deficite alebo ktorým bola predĺžená lehota, boli v priebehu nasledujúcich šiestich mesiacov povinné vypracovať správu o prijatých nápravných opatreniach (pozri **obrázok 7** v bode 85). Týkalo sa to dvoch členských štátov zaradených do vzorky (Malty a Francúzska v októbri 2013). V oboch prípadoch sme zistili, že závery posúdenia Komisie vychádzali z neúplných údajov. Konkrétne:

- i) Komisia zdôraznila, že Malta (lehota pre EDP bola do konca roka 2014) nesplnila požiadavky postupu pri nadmernom deficite za rok 2014 z nominálneho ani štrukturálneho hľadiska a že ani správa o prijatých opatreniach, ani návrh rozpočtového plánu neobsahovali dostatočne podrobné informácie o diskrečných opatreniach, z ktorých vychádzajú rozpočtové ciele;
- ii) z posúdenia Komisie zhora nadol vyplynulo, že vo Francúzsku (lehota pre EDP bola predĺžená do konca roka 2015) nebolo štrukturálne úsilie v rokoch 2013 a 2014 dostatočné, ale že cieľ upraveného štrukturálneho úsilia bol splnený. V súlade s pravidlami bola tiež vykonaná analýza zdola nahor s cieľom potvrdiť, či členský štát prijal účinné opatrenia. Druhá analýza však preukázala, že v oboch rokoch štrukturálne úsilie nesplnilo odporúčania Rady (t. j. rozpočtový vplyv nových diskrečných opatrení nebol dostatočný). Pokiaľ ide o rok 2015, posledný rok obdobia postupu pri nadmernom deficite, Komisia upozornila, že „na zabezpečenie cieľa na rok 2015 bude potrebný značný súbor opatrení okrem tých, ktoré už boli špecifikované“. Francúzsko teda tento cieľ nesplnilo.

Bez ohľadu na tieto pripomienky týkajúce sa Malty a Francúzska bol záver Komisie pre obe správy o prijatých opatreniach ten, že členský štát „prijal účinné opatrenia a v súčasnosti nie sú v rámci tohto postupu potrebné žiadne ďalšie kroky“.

101

Komisia tvrdila, že posúdenie správy o prijatých opatreniach je retrospektívne. Nie je to však v súlade s pravidlami stanovenými v príručke k Paktu stability a rastu (bod 232: „... Komisia preskúma [správu členského štátu o prijatých opatreniach], aby zistila, či členský štát splnil odporúčania podľa článku 126 ods. 7. Posúdi, či členský štát bude spĺňať všetky nominálne ciele podľa prognóz Komisie“), a tiež to znamená, že stanovovanie neambiciózných cieľov v prvom roku postupu pri nadmernom deficite (keď je splatná správa) by znamenalo, že posúdenie správy o prijatých opatreniach by bolo iba obyčajnou formalitou, ktorá neposkytuje žiadnu pridanú hodnotu. V tejto súvislosti napríklad berieme na vedomie, že podľa odporúčaní Rady vydaných v júni 2013 bolo Francúzsko povinné dosiahnuť v danom roku celkový deficit v súlade s prognózou na rok 2013 stanovenou v európskej hospodárskej prognóze, z ktorej vychádzajú odporúčania pre postup pri nadmernom deficite, a vyžadovali sa iba tie diskrečné opatrenia, ktoré už členský štát v tom čase schválil vo svojom poslednom rozpočte. Požadované štrukturálne úsilie bolo nakoniec jednoducho odvodené z celkového rozpočtového cieľa.

102

Posúdenie účinného opatrenia by malo umožniť urýchlenie postupu v prípade, že členský štát nesplnil alebo pravdepodobne nesplní všetky ciele (celkový deficit, štrukturálne úsilie, upravené štrukturálne úsilie a ciele zdola nahor). Zistili sme však, že sa to netýkalo prebiehajúcich posúdení („pravidelné monitorovanie“), ktoré sa týkali Francúzska⁵⁰ pri príležitosti prognóz z jari a jesene 2014: hoci Francúzsko nespĺnilo všetky svoje ciele, tento postup nebol urýchlený (pozri **prílohu VI**).

103

Naša analýza posúdenia, ktoré Komisia vykonáva po uplynutí lehoty pre revidované odporúčania (Malta v roku 2010 a Francúzsko v rokoch 2009, 2013 a 2015), je uvedená v bode 79 a nasl.

50 Ako možno vidieť z **prílohy VI**, Francúzsko je jediný členský štát zaradený do vzorky, na ktorý sa vzťahuje tento nedostatok v prebiehajúcich posúdeniach.

104

Pokiaľ ide o otázku dlhu, vo všeobecnosti sme zistili, že aj po uplatnení dlhového kritéria nie je analýza dynamiky pomeru dlhu presvedčivá pre tie členské štáty, ktoré podliehajú postupu pri nadmernom deficite, ktorý bol zavedený už v novembri 2011. V tejto analýze sa rozsiahlo opisujú historické a prognostické trendy v pomere dlhu k HDP, pričom sa v nej upozorňuje, že projekcie členských štátov môžu podceňovať mieru rastu dlhu a že opatrenia plánované v ich programoch stability by nemuseli byť dostatočné na zníženie pomeru dlhu k HDP. V záveroch sa však nekladie ani otázka, či dlhové kritérium bolo alebo nebolo porušené. Komisia zdôraznila, že každý takýto záver by bol relevantný iba po zrušení postupu pri nadmernom deficite. V tejto súvislosti takisto poznamenávame, že podľa internej verzie príručky k Paktu stability a rastu sa postupy pri nadmernom deficite, ktoré sa začali v novembri 2011, musia zrušiť iba na základe kritéria deficitu.

Zavedenie ročných fiškálnych cieľov do odporúčaní pre postup pri nadmernom deficite od roku 2011 však poskytuje jasné referenčné kritérium na prebiehajúce posúdenie účinného opatrenia vo viacročných postupoch pri nadmernom deficite

105

V zásade by sa mal postup pri nadmernom deficite uzavrieť do konca roka nasledujúcim po roku, v ktorom bol začatý. Ciele stanovené v odporúčaníach pre postup pri nadmernom deficite tak majú ročný horizont.

106

V roku 2009 však bolo začatých niekoľko postupov pri nadmernom deficite, ktoré mali viacročnú lehotu. Všeobecný cieľ deficitu verejných financií bol stanovený na obdobie ako celok, pričom na tento účel bolo fiškálne úsilie za toto obdobie spriemerované (pozri **prílohu VI**, žlté kolónky). Nevýhodou je, že to členským štátom umožnilo odložiť väčšinu nápravných opatrení až do posledného roka daného obdobia. V tom čase bolo také veľké množstvo potrebných opráv nereálne a prinútilo Radu predĺžiť lehotu.

107

Na odstránenie tohto nedostatku zahŕňali odporúčania pre postup pri nadmernom deficite od roku 2011 ročné fiškálne ciele pre tieto viacročné postupy pri nadmernom deficite z nominálneho aj štrukturálneho hľadiska, čím sa obnovilo ročné referenčné kritérium na posúdenie nápravných opatrení tak ako pred rokom 2009.

Pri celkovom posudzovaní opatrení prijatých v rámci postupu pri nadmernom deficite sa v súčasnosti zohľadňujú aj štrukturálne reformy...

108

Nadmerné deficity verejných financií môžu mať pôvod – aspoň čiastočne – v štrukturálnych nedostatkoch. Štrukturálne reformy riešia tieto nedostatky a odstraňujú prekážky pre základné stimuly rastu, napríklad liberalizáciou práce, trhmi výrobkov a služieb, čo na druhej strane podporuje tvorbu pracovných miest a investície a zlepšuje produktivitu. Štrukturálne reformy tak môžu zlepšiť konkurencieschopnosť, podporiť rast a v strednodobom a dlhodobom horizonte prispieť k trvalej náprave deficitu.

109

Komisia od mája 2013 zohľadňuje štrukturálne reformy aj pri celkovom posudzovaní opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite. Robí tak prostredníctvom posudzovania programov ekonomického partnerstva (EPP). Od nadobudnutia účinnosti balíka dvoch legislatívnych aktov boli členské štáty patriace do eurozóny podliehajúce postupu pri nadmernom deficite povinné predkladať spolu so správami o prijatých opatreniach programy ekonomického partnerstva, ktoré sú akýmsi plánom realizácie plánovaných štrukturálnych reforiem. Okrem toho Komisia od februára 2015 považuje dostatočne podrobne naplánované štrukturálne reformy za významný faktor, aby nezačala postup pri nadmernom deficite alebo na stanovenie viacročnej lehoty⁵¹.

... hoci analýzy, ktoré sa v tejto súvislosti vypracovali, sú ešte stále obmedzené a dostatočne nezohľadňujú význam štrukturálnych reforiem v kontexte postupu pri nadmernom deficite

110

Posúdenia postupu pri nadmernom deficite sú jednorazovým úkonom a Komisia systematicky nesleduje zistené nedostatky. Rada napríklad vo svojom stanovisku o postupe pri nadmernom deficite, ktoré v októbri 2013 predložila Malta, dospela k záveru, že všetky reformy boli nedokončené a že ich vykonávanie podliehalo rizikám. Niektoré konkrétne odporúčania pre jednotlivé krajiny navyše ešte neboli úplne dodržané. Malta sa preto vyzýva, aby v nadchádzajúcom národnom programe reforiem a programe stability poskytla ďalšie informácie o realizácii plánovaných reforiem a aby zvažila ďalšie opatrenia, ktoré by zabezpečili dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Hoci Malta neriešila všetky aspekty stanoviska Rady, pokiaľ ide o počet reforiem, Komisia vo svojom posúdení príslušného národného programu reforiem neuviedla chýbajúce údaje.

51 COM(2015) 12 final.

111

S výnimkou členských štátov v rámci programu finančnej pomoci (napr. Cyprus), sledovanie vykonávania štrukturálnych reforiem členskými štátmi v rámci postupu pri nadmernom deficite prebieha iba v kontexte európskeho semestra (monitorovanie vykonávania odporúčaní pre jednotlivé krajiny) a nie je prísnejšie ako to, ktoré sa vykonáva so zreteľom na ostatné členské štáty.

112

Okrem toho monitorovanie odporúčaní pre jednotlivé krajiny sa nemusí vždy vzťahovať na aktuálne vykonávanie reforiem alebo na posudzovanie ich účinnosti. Zameriava sa najmä na kroky prijaté na uzákonenie navrhovaných opatrení (pozri **rámček 11**). Domnievame sa, že nedostatočné monitorovanie by mohlo ohroziť vplyv nedávneho rozhodnutia Komisie väčšmi zohľadniť vykonávanie štrukturálnych reforiem.

Posúdenie štrukturálnych reforiem vykonávaných Talianskom zo strany Komisie

Prostredníctvom znázornenia prístupu Komisie k posúdeniu štrukturálnych reforiem sa odkazuje na tri reformy, ktoré Taliansko aj Komisia považujú za prioritu:

- **Preskúmanie výdavkov:** vo svojich národných programoch reforiem z roku 2013 a 2014 talianske orgány poukázali na vymenovanie komisára pre dohľad nad preskúmaním výdavkov. Komisár, vymenovaný v októbri 2013, však odstúpil v októbri 2014 (dva roky pred ukončením svojho mandátu) po predložení plánu preskúmania výdavkov. Komisia vo svojom posúdení [COM (2015) 113 final] len poznamenala, že „v kontexte preskúmania výdavkov sa vybrala väčšia politická angažovanosť, ale len niektoré nástroje sú plne funkčné“. V analýze Komisie nebol tento vývoj zohľadnený ani nebol posúdený pokrok Talianska (či jeho nedostatok) vo vykonávaní návrhov komisára. Nový komisár pre dohľad nad preskúmaním výdavkov bol vymenovaný len o päť mesiacov neskôr.
- **Odstránenie korupcie:** GR pre hospodárske a finančné záležitosti vo svojom hodnotení protikorupčného orgánu nezistilo žiadne nedostatky, ktoré by ohrozovali účinnosť. Tieto nedostatky vyšli najavo až v júni 2014 po tom, ako bolo v správe GR pre migráciu a vnútorné záležitosti identifikovaných niekoľko problémov (február 2014) a v Taliansku vypukol veľký korupčný škandál (EXPO 2015 v Miláne v apríli 2014). Neskôr v tom istom roku vypukli dva ďalšie veľké prípady korupcie (projekt Mose v Benátkach v júni, Mafia Capitale v Ríme v decembri).
- **Odstránenie daňových únikov:** Komisia vo svojom posúdení neskúmala údaje, ktoré uverejnilo Taliansko ako výsledok opatrení vykonaných v rámci tohto okruhu v programe stability a v národných programoch reforiem.

Výsledok postupu pri nadmernom deficite

Reformy postupu pri nadmernom deficite zaviedli nástroje na zvýšenie rozpočtovej disciplíny, ale postup pri nadmernom deficite sa neukázal ako veľmi účinný nápravný mechanizmus

113

Táto časť obsahuje zhrnutie toho, čo bolo vykonané, na ďalšie zlepšenie rozpočtovej disciplíny a skúma účinnosť postupu pri nadmernom deficite ako mechanizmu nápravy a štrukturálnej reformy.

Následné reformy postupu pri nadmernom deficite zaviedli nástroje na zvýšenie rozpočtovej disciplíny v členských štátoch...

114

Nedávne reformy fiškálneho rámca EÚ (balík šiestich legislatívnych aktov v roku 2011 a balík dvoch legislatívnych aktov v roku 2013 – pozri **obrázok 1**) boli vykonané s cieľom dosiahnuť a udržať zdravé verejné financie. V rámci postupu pri nadmernom deficite sa týmito reformami zaviedli doplňujúce pravidlá, mechanizmus včasného varovania a rad nových nástrojov v oblasti monitorovania a dohľadu; takisto posilnili sankcie a zjednodušili podmienky ich ukladania.

... ale postup pri nadmernom deficite sa však neukázal ako účinný mechanizmus nápravy

115

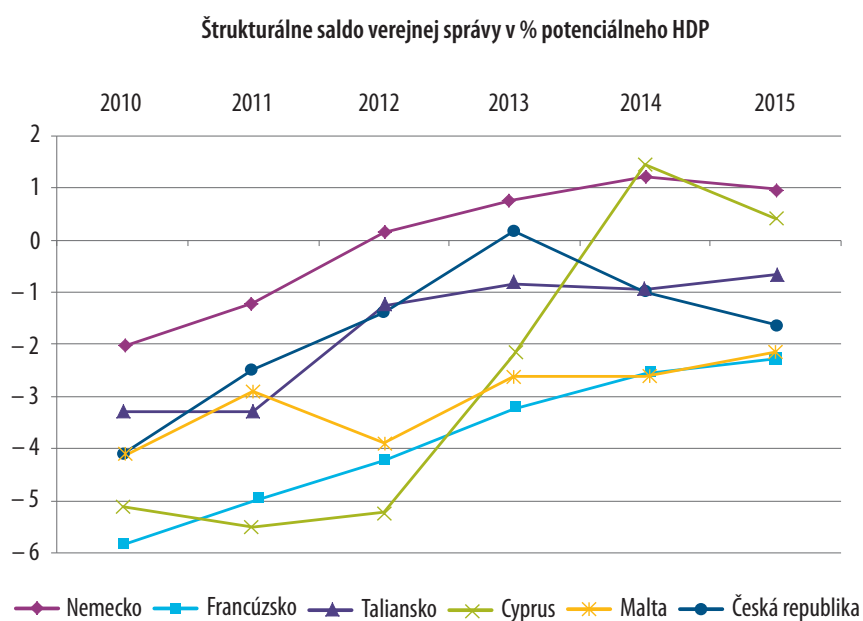
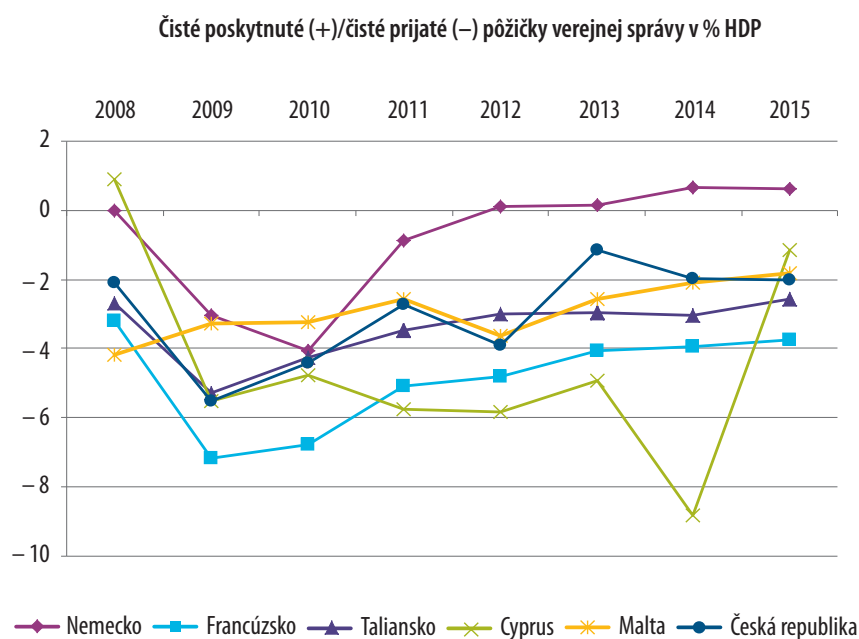
Rozpočtové saldo a pomer dlhu k HDP sú dva ukazovatele zmluvy používané na posúdenie stavu rozpočtu členského štátu (pozri bod 1). Reformou Paktu stability a rastu z roku 2005 sa doplnili o zavedenie štrukturálneho salda⁵² ako jedného z cieľov, ktoré musia členské štáty v rámci postupu pri nadmernom deficite dosiahnuť, aby opravili stav nadmerného deficitu.

116

Z 23 členských štátov v rámci postupu pri nadmernom deficite v novembri 2011 ukončilo koncom roka 2015 tento postup 15 z nich (pozri **tabuľku 1**). Všetky členské štáty, ktoré sme skúmali, zlepšili v kontrolovanom období svoje rozpočtové aj štrukturálne saldo (pozri **obrázok 10**⁵³). Tento postup sa podarilo ukončiť Českej republike, Nemecku, Taliansku a Malte. Cyprus schválil program finančnej pomoci a Francúzsko ďalej podlieha postupu pri nadmernom deficite po tom, ako bola táto lehota trikrát predĺžená. Francúzsko je jediným členským štátom v našej vzorke s deficitom, ktorý v roku 2015 ešte stále prekračoval hranicu 3 %.

- 52 Štrukturálne saldo je rozpočtové saldo očistené o cyklickú zložku a jednorazové a iné dočasné opatrenia.
- 53 Údaje sú uvedené za kontrolované obdobie, t. j. 2008 – 2015. Údaje o štrukturálnom salde však boli v databáze AMECO dostupné až od roku 2010.

Rozpočtové saldo (2008 – 2015) a štrukturálne saldo (2010 – 2015) verejnej správy



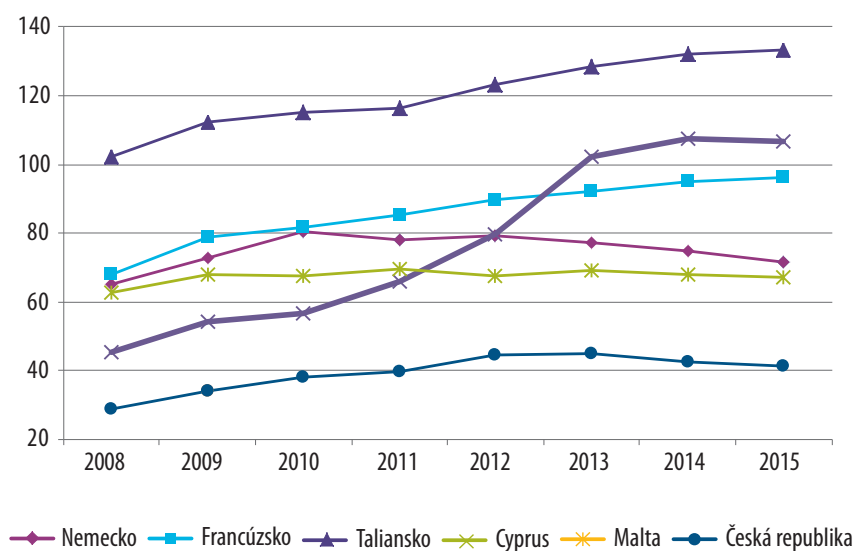
Zdroj: EDA na základe databázy AMECO (posledná aktualizácia 5. mája 2015).

117

Pomer dlhu k HDP všetkých členských štátov zaradených do vzorky bol vyšší v roku 2015 ako v roku 2008 (pozri **obrázok 11**). Pri zmierňovaní treba uznať, že postupy pri nadmernom deficite, ktoré sme skúmali, boli zavedené uprostred vážnej finančnej krízy, ktorá prispela k rýchlemu nárastu úrovne dlhu prostredníctvom rôznych kanálov, napríklad kapitálových injekcií bankám a nízkemu alebo negatívnemu nominálnemu rastu. V priemere sa pomer dlhu k HDP v EÚ zvýšil o viac ako 24 % HDP v rokoch 2008 až 2012, čo malo vplyv na všetky krajiny.

Obrázok 11

Pomer dlhu k HDP (v %) 2008 – 2015



Zdroj: EDA, na základe databázy AMECO (posledná aktualizácia 5. mája 2015).

118

V Nemecku, na Malte a v Českej republike (kde zostáva pod prahovou hodnotou) bolo zvýšenie v rokoch 2008 – 2015 mierne (4,4 percentuálneho bodu na Malte, 6,4 percentuálneho bodu v Nemecku a 12,8 percentuálneho bodu v Českej republike) a tento pomer má v súčasnosti klesajúcu tendenciu. Cyprus sa musel vyrovnat' s bezprecedentnou bankovou krízou a v rokoch 2008 – 2015 zaznamenal zvýšenie svojho pomeru dlhu k HDP o 61,4 percentuálneho bodu, pričom k najprudšiemu nárastu došlo v rokoch 2008 až 2013 (zo 45,3 % na 102,2 %). Od roku 2013, keď bol zaradený do programu finančnej pomoci, sa však dynamika dlhu uvoľnila, a tento pomer sa v rokoch 2014 (107,5 %) a 2015 (106,7 %) stabilizoval. Francúzsko aj Taliansko nakoniec zaznamenali nepretržitý nárast svojho pomeru dlhu k HDP v rokoch 2008 – 2015 približne o 30 percentuálnych bodov.

119

Stimulmi pre dynamiku dlhu sú: primárne saldo⁵⁴, efekt snehovej gule⁵⁵ a zosúladenie dlhu a deficitu⁵⁶. Vývoj pomeru dlhu k HDP preto možno rozčleniť podľa príslušného vplyvu týchto troch stimulov. **Obrázok 12** ukazuje toto rozčlenenie a **rámček 12** poskytuje hlbšiu analýzu tohto rozčlenenia a dynamiky dlhu pre členské štáty zaradené do vzorky.

120

Z uvedenej analýzy v **rámčeku 12** vyplýva, že rámec postupu pri nadmernom deficite je potenciálne účinný, keďže dlh udržiava v rozumných medziach. Vysoká začiatková úroveň dlhu (ako v Taliansku) však môže obmedziť účinnosť tohto postupu pri udržaní pomeru dlhu k HDP pod kontrolou, rovnako ako neochota členského štátu (napr. Francúzska) vykonať odporúčania postupu pri nadmernom deficite a zabezpečiť fiškálnu disciplínu.

121

Dlh Talianska sa ďalej zvyšoval aj napriek úsiliu o fiškálnu disciplínu (ako to dokazuje pozitívne ročné primárne saldo v priemere vo výške +1,1 % za dané obdobie) vzhľadom na značný efekt snehovej gule vyplývajúci z kombinácie veľkého začiatkového stavu dlhu, nízkeho alebo negatívneho nominálneho rastu HDP a epizód vysokých úrokových sadzieb. Pomer dlhu Francúzska k HDP sa zvýšil aj napriek miernej počiatkovej úrovni z dôvodu nedostatku rozpočtovej disciplíny, ako to dokazuje nedostatočné zlepšenie rozpočtových ukazovateľov (pozri **obrázok 10**) a výrazne negatívne primárne saldo (v priemere -2,7 % za dané obdobie).

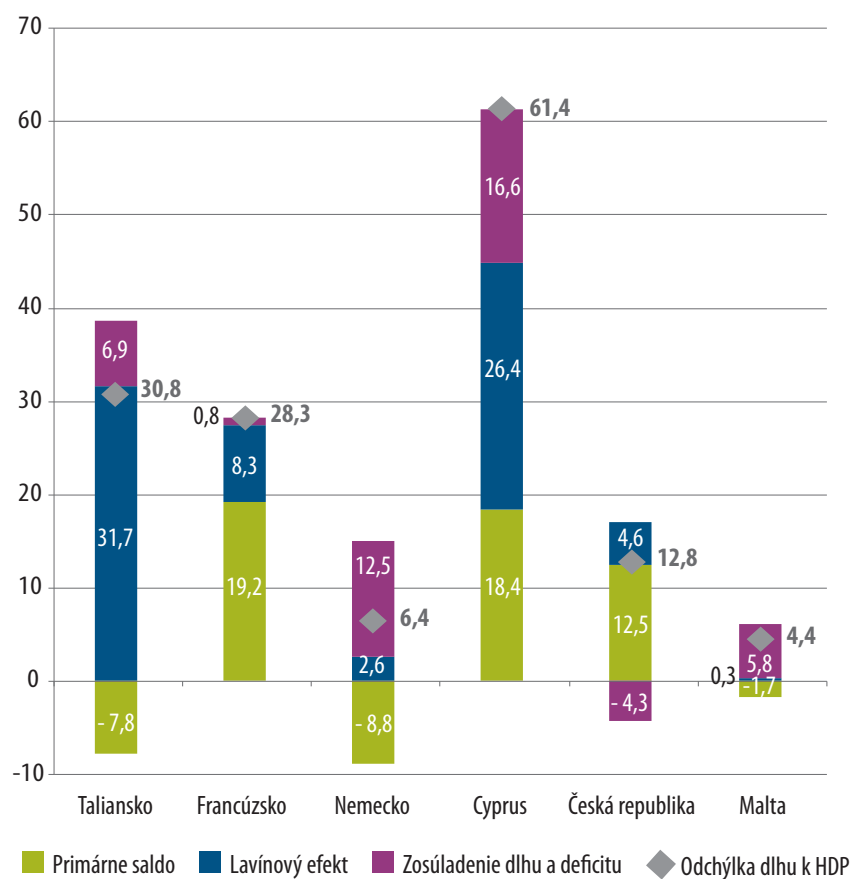
54 Primárne saldo je rozpočtové saldo očistené od úrokových platieb z dlhu verejných financií. Primárne saldo poukazuje na (kladnú alebo zápornú) výšku nového dlhu vytvoreného verejnou správou, a preto ho možno považovať za ukazovateľ fiškálnej disciplíny.

55 Efekt snehovej gule je účinok hromadenia verejného dlhu v dôsledku rozdielu medzi úrokom plateným za verejný dlh a nominálnou mierou rastu HDP. Ak je úroková miera vyššia ako nominálna miera rastu HDP, efekt snehovej gule povedie k zvýšeniu pomeru dlhu k HDP. Na stabilizáciu pomeru dlhu k HDP musí verejná správa v zásade dosiahnuť primárne saldo, ktoré kompenzuje efekt snehovej gule.

56 Zosúladenie dlhu a deficitu zoskupuje všetky zmeny vo verejnom dlhu, ktoré nemožno vysvetliť deficitom. Zahŕňa zmeny (nahromadenie a predaj) finančných aktív, zmeny v hodnote dlhu vedeného v cudzej mene a rôzne štatistické úpravy.

Obrázok 12

Štruktúra rastu verejného dlhu (v percentuálnych bodoch) 2008 – 2015



Zdroj: EDA, na základe databázy AMECO (posledná aktualizácia 5. mája 2015).

Analýza vývoja verejného dlhu od roku 2008 do roku 2015

Na začiatku finančnej krízy v roku 2008 tvoril verejný dlh Talianska 102,3 % HDP. Od roku 2009 do roku 2015 muselo Taliansko čeliť vážnej hospodárskej situácii, čo sa premietalo vo veľmi negatívnej produkčnej medzere (v priemere $-3,3\%$) a ročnom priemere nominálnej miery rastu vo výške $0,0\%$. Hoci Taliansko zlepšilo od roku 2009 svoje štrukturálne saldo (pozri **obrázok 10**), pomer jeho dlhu k HDP vzrástol o 30,8 percentuálneho bodu. Dynamika dlhu bola stimulovaná predovšetkým silným efektom snehovej gule, keďže primárny prebytok by do veľkej miery kompenzoval zosúladenie dlhu a deficitu (pozri **obrázok 12**). Efekt snehovej gule možno vysvetliť vysokým stavom dlhu, nedostatkom nominálneho rastu a vplyvom krízy štátneho dlhu na úrokové sadzby.

V roku 2008 bol pomer dlhu Francúzska k HDP 68,1 %. Počas obdobia 2009 – 2015 čelilo Francúzsko menej závažnému hospodárskemu poklesu ako Taliansko, s ročným nominálnym rastom vo výške $+1,3\%$ a priemernou produkčnou medzerou $-1,6\%$. Aj napriek nižšej počiatočnej úrovni dlhu a lepším cyklickým podmienkam zaznamenalo Francúzsko počas tohto obdobia porovnateľné zvýšenie pomeru dlhu k HDP (28,3 percentuálneho bodu). Tento nárast bol spôsobený predovšetkým (približne 2/3) nedostatkom rozpočtovej disciplíny: v priebehu tohto obdobia Francúzsko dosiahlo ročný primárny deficit vo výške $2,7\%$. Zvyšnú 1/3 nárastu možno vysvetliť efektom snehovej gule.

V roku 2008 bol v Nemecku pomer dlhu k HDP 65,1 %. V rokoch 2009 – 2015 Nemecko ťažilo z vyššej ročnej nominálnej miery rastu ($2,4\%$) ako Francúzsko a Taliansko a malo menej negatívnu produkčnú medzeru (v priemere $-1,1\%$) a zaznamenalo nárast svojho pomeru dlhu k HDP vo výške 6,4 percentuálneho bodu. Možno to vysvetliť lepšími cyklickými podmienkami v kombinácii s dlhým obdobím fiškálnej konsolidácie. Primárny prebytok však iba čiastočne kompenzoval zosúladenie dlhu a deficitu, ktoré bolo hlavným stimulom na zvýšenie dlhu – istú úlohu zohrával aj efekt snehovej gule.

V roku 2008 dosahoval Cyprus pomer dlhu k HDP vo výške $45,3\%$. Cyprus v tomto období čelil hlbokej kríze s negatívnym priemerným nominálnym rastom ($-1,0\%$) a produkčnou medzerou vo výške $-2,1\%$. Nárast jeho pomeru dlhu k HDP o 61,4 percentuálneho bodu (zo $45,3\%$ v roku 2008 na $106,7\%$ v roku 2015) možno vysvetliť negatívnym vplyvom všetkých stimulov: primárnym saldom ($-18,4$ percentuálneho bodu), efektom snehovej gule ($-26,4$ percentuálneho bodu) a zosúladením dlhu a deficitu ($-16,6$ percentuálneho bodu).

Pomer dlhu Českej republiky k HDP sa v rokoch 2008 až 2015 zvýšil z $28,7\%$ na $41,5\%$, a zostal tak pod prahovou hodnotou. V hospodárskom prostredí charakterizovanom priemerným nominálnym rastom vo výške $1,5\%$ a produkčnou medzerou vo výške $-1,5\%$, možno zvýšenie dlhu ($+12,8$ percentuálneho bodu) väčšinou vysvetliť primárnym deficitom ($-12,5$ percentuálneho bodu), so zosúladením dlhu a deficitu kompenzujúcim efektom snehovej gule.

V roku 2008 bol pomer dlhu Malty k HDP $62,7\%$. V období rokov 2009 – 2015 zaznamenala táto krajina priemerný nominálny rast vo výške $4,6\%$ a priemerný nominálny deficit $-2,8\%$. V dôsledku toho zostal jej pomer dlhu k HDP v zásade stabilný s nárastom vo výške 4,4 percentuálneho bodu, ktorý možno vysvetliť prevažne zosúladením dlhu a deficitu.

122

Postup pri nadmernom deficite poskytuje možnosť uloženia sankcií voči členským štátom eurozóny za zlú rozpočtovú disciplínu. Možno to vykonať urýchlením tohto postupu vždy, keď posúdenie Komisie preukáže, že členský štát neprijal účinné opatrenia na včasné odstránenie svojho nadmerného deficitu. Sankcie by mohli znamenať aj uloženie pokuty do výšky 0,5 % HDP.

123

Postup pri nadmernom deficite však bol od svojho vzniku urýchlený iba raz v prípade Belgicka a zatiaľ neboli uplatnené žiadne sankcie. Podľa nášho názoru to so sebou nesie riziko, že členské štáty sa budú domnievať, že uloženie sankcií je nepravdepodobné. Takéto vnímanie by ohrozilo účinnosť a dôveryhodnosť postupu pri nadmernom deficite. Hoci ukladanie sankcií nie je skutočným cieľom, systém zbavený sankcií je taký, ktorý sa opiera najmä o morálnu výzvu, pričom v takomto prípade je postup pri nadmernom deficite odsúdený na neúčinnosť, pokiaľ Komisia nezíska spoluprácu členských štátov.

Tento postup má takisto obmedzený vplyv na zabezpečenie vykonávania odporúčaných štrukturálnych reforiem

124

Štrukturálne reformy nie sú záväzné ani vynútiteľné; členské štáty ich preto môžu zahrnúť do politickej agendy svojej verejnej správy. Komisia nie je schopná ovplyvniť alebo podporiť ich vykonávanie. V dôsledku toho väčšina členských štátov zaradená do vzorky dosiahla len čiastočný alebo obmedzený pokrok, pokiaľ ide o ich ciele v oblasti reforiem (pozri **prílohu VIII**). Výsledok monitorovania postupu pri nadmernom deficite z hľadiska vykonávania štrukturálnych reforiem často pozostával z jednoduchého opakovania odporúčaní Rady pre jednotlivé krajiny z jednotlivých rokov.

125

Z krajín zaradených do našej vzorky dosiahol značný pokrok pri vykonávaní štrukturálnych reforiem iba Cyprus po tom, ako schválil svoj program finančnej pomoci (apríl 2013). Z najnovšieho dostupného hodnotenia vyplýva, že Cyprus v plnej miere zaviedol väčšinu schválených opatrení, aj keď s istým oneskorením. V rámci tohto programu podliehal Cyprus podrobnejšiemu a komplexnejšiemu monitorovaniu a prísnejším pravidlám presadzovania práva.

Pozitívne znaky – a výzva – do budúcnosti

126

Komisia pri predkladaní svojich návrhov na vykonávanie „správy piatich predsedov“ (pozri bod 4) uznala, že rámec správy hospodárskych záležitostí Európy „bol za posledné roky prehĺbený a rozšíril sa jeho rozsah, ale zároveň sa stal zložitejším“⁵⁷ a že prvé preskúmanie posilneného rámca „odhalilo niektoré oblasti na zlepšenie, najmä pokiaľ ide o transparentnosť, komplexnosť a predvídateľnosť tvorby politiky, ktoré sú dôležité z hľadiska účinnosti nástrojov“⁵⁸. Komisia sa následne zaviazala, že sa bude usilovať o „úplné a transparentné uplatňovanie dostupných nástrojov“ a že zlepší zrozumiteľnosť a zníži zložitosť s konečným cieľom zlepšiť účinnosť existujúcich pravidiel.

127

Tieto návrhy považujeme za pozitívny vývoj a vyzývame Komisiu, aby rozhodne dodržiavala svoje záväzky.

57 Tlačová správa sa nachádza na stránke: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_sk.htm.

58 COM(2015) 600 final.

128

Komisia urobila významné kroky smerom k racionalizácii a zjednodušeniu používania postupu pri nadmernom deficite ako nástroja na lepšiu správu hospodárskych záležitostí v celej EÚ v kontexte zvyšujúcej sa zložitosti. Naposledy vyjadrila záväzok týkajúci sa zmeny v oblastiach, v ktorých sme v kontrolovanom období zistili problémy: potreba komplexného výhľadu a väčšej prehľadnosti a transparentnosti s cieľom maximalizovať účinnosť rozsiahlych pravidiel a usmernení. Zaviedli sa pravidlá a vykonávanie postupu pri nadmernom deficite je na správnej ceste, ale bude mať veľký prospech zo záväzku Komisie v súvislosti s ďalším zlepšovaním.

129

Podrobnejšie závery o oblastiach vykonávania, na ktoré sa vzťahoval audit, sú uvedené ďalej spolu s konkrétnymi odporúčaniami.

Eurostat

Preskúmanie údajov

130

Komisia (Eurostat) zlepšila svoje postupy hodnotenia kvality od roku 2011 na úrovni zdrojov aj procesov. Štandardizácia a zvyšovanie počtu žiadostí o informácie umožnili väčšiu analýzu údajov na účely postupu pri nadmernom deficite.

131

Dvor audítorov zistil, že proces skúmania štatistických údajov nie je dostatočne dobre zdokumentovaný na účely ľahšieho pochopenia analýzy predmetných hodnotení kvality. Okrem toho je založený na údajoch, ktoré nie sú vždy úplné. Taktiež by mohlo byť explicitnejšie stanovené, ako sa majú uplatniť existujúce pravidlá a usmernenia (pozri body 47 až 51).

Odporúčanie 1

Komisia (Eurostat) by mala lepšie dokumentovať svoju prácu a zvýšiť jej transparentnosť, pokiaľ ide o interné overovania. To by riadiacim pracovníkom a ostatným referentom umožnilo lepší prehľad o obsahu analýz.

Komisia (Eurostat) by mala zaviesť interné písomné postupy, ktorými by sa riadila činnosť analýzy pri hodnotení kvality, a lepšie posudzovať a dokumentovať svoje interné overovania údajov v oblastiach, ako je vymedzenie verejnej správy a špecifické vládne transakcie.

Posudzovanie systémov kontroly

132

Komisia (Eurostat) dostatočne neposúdila systémy kontroly členských štátov s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty aj napriek svojim odlišným štatistickým systémom uplatňovali jednotný prístup k zostavovaniu údajov. Vzhľadom na všeobecnú absenciu dokumentácie o systémoch dohľadu a kontroly zavedených pre zostavovanie údajov nie je možné uplatňovať pre preskúmanie kvality získaných údajov prístup založený na systémoch (pozri bod 55).

Odporúčanie 2

Komisia (Eurostat) by mala zvýšiť svoje hodnotenia kvality prostredníctvom zahrnutia preskúmania systémov dohľadu a kontroly na mieste v členských štátoch a jasne dokumentovať svoje analýzy. V záujme zabezpečenia konzistentnosti by sa mali navrhnúť a zaviesť písomné postupy.

Konzultačné návštevy a priame overovanie

133

V rokoch 2011 a 2013 Komisia (Eurostat) doplnila svoje „štandardné“ konzultačné návštevy (ŠKN) zavedením „vstupných“ návštev (VKN) s cieľom analyzovať riadenie a kontrolu vstupných údajov. Vstupné konzultačné návštevy sa ukázali ako veľmi užitočné, pokiaľ ide o úlohy identifikácie, hodnotenia a monitorovania rizík a problémov v rámci hodnotenia kvality. V roku 2014 boli vstupné konzultačné návštevy spojené so štandardnými konzultačnými návštevami, pričom výsledné návštevy trvali dva dni. Vzhľadom na veľký počet bodov v programe návštev nie je trvanie návštev dostatočné na primerané preskúmanie dôležitých bodov týkajúcich sa kvality údajov (pozri body 52 a 54).

134

Eurostat vykonáva počas svojich návštev na mieste obmedzené priame overovania. Bola zavedená dobre štruktúrovaná analýza rizika, ktorá sa však nepoužíva na predbežný výber bodov návštev s vysokým rizikom. Prvky analýzy rizika používané na určenie členských štátov, ktoré by mali prijať konzultačnú návštevu, a témy na diskusiu počas týchto návštev by mohli byť lepšie zdokumentované (pozri body 53).

135

Správy Eurostatu o konzultačných návštevách sa uverejňujú v období od 9 do 52 týždňov po príslušných návštevách. Oneskorené uverejnenie znamená, že členské štáty nie sú schopné vymieňať si osvedčené postupy a môžu ostatným zainteresovaným stranám/používateľom zabrániť, aby v primeranom čase uznali existenciu niektorých problémov v členskom štáte (pozri bod 56).

Odporúčanie 3

Komisia (Eurostat) by mala dĺžku svojich konzultačných návštev prispôsobiť členským štátom alebo vykonať viac návštev, aby zabezpečila úplnejšie pokrytie.

Komisia (Eurostat) by mala posilniť svoje priame overovania v rámci návštev na mieste.

Komisia (Eurostat) by mala ďalej znižovať čas potrebný na uverejnenie svojich správ o týchto návštevách.

Body akčného plánu

136

Body akčného plánu často nie sú vyriešené v odporúčanej lehote. To predstavuje riziko, že problémy týkajúce sa dôležitých otázok nebudú náležite zohľadnené Eurostatom pri hodnotení kvality (pozri bod 56).

Odporúčanie 4

Komisia (Eurostat) by mala v plnej miere využívať svoje právomoci presadiť konanie v oblasti úplnosti, metodologickej zodpovednosti a poskytovania dokumentov.

Usmernenie

137

Eurostat na požiadanie z dôvodov zachovania dôvernosti nepodáva správy Hospodárskemu a finančnému výboru ani nezverejňuje všetky predbežné/následné rady, ktoré poskytuje členským štátom na bilaterálnom základe. Táto prax ohrozuje transparentnosť a porovnateľnosť (pozri body 57 a 58).

Odporúčanie 5

Na zvýšenie transparentnosti by Komisia (Eurostat) mala podávať správy Hospodárskemu a finančnému výboru a mala by zverejniť všetky rady, ktoré poskytuje k metodickým otázkam. V prípade, že obavy zo zachovania dôvernosti bránia uverejneniu dokumentu v plnom rozsahu, malo by sa poskytnúť aspoň zhrnutie.

Výsledok

138

Dôvody pre výhrady Eurostatu a zmeny údajov by mohli byť transparentnejšie (pozri bod 65).

139

Eurostat výslovne nestanovil písomné interné postupy na stanovenie výhrad týkajúcich sa kvality údajov alebo vykonávania zmien (pozri bod 65).

Odporúčanie 6

Komisia (Eurostat) by mala lepšie dokumentovať svoje interné postupy a kritériá na stanovenie výhrad alebo vykonanie zmien údajov s cieľom preukázať, aby všetky metodické problémy, ktoré majú potenciálny/skutočný vplyv na čisté poskytnuté/čisté prijaté pôžičky, boli riešené konzistentným spôsobom.

GR pre hospodárske a finančné záležitosti

Transparentnosť

140

Vo všeobecnosti nie sú analýzy, ktoré tvoria základ pre návrhy Komisie na rozhodnutia a odporúčania pre postup pri nadmernom deficite, dostatočne transparentné a v niektorých kľúčových aspektoch sú založené na nejasných vymedzeniach. Okrem toho následné reformy postupu pri nadmernom deficite viedli k zvýšeniu zložitosti analytického procesu. To všetko v niektorých prípadoch sťažuje vytvorenie jasnej väzby medzi vykonanými analýzami a vyvodenými závermi (pozri body 59 až 62, 72 až 83, 91 až 97 a 100 až 104).

141

Je preto potrebné vyvážiť túto zvýšenú zložitost' a širší priestor schopnosti úsudku z ekonomického hľadiska prostredníctvom zvýšenia transparentnosti, čím sa uľahčí verejná kontrola. V uplynulých rokoch vynaložila Komisia chvályhodné úsilie na zlepšenie transparentnosti. Toto úsilie však ešte stále nie je dostatočné a treba v ňom ďalej pokračovať (pozri bod 98).

Odporúčanie 7

Komisia (GR pre hospodárske a finančné záležitosti) by mala ďalej zvyšovať transparentnosť a jasnosť postupu pri nadmernom deficite v týchto oblastiach:

- o Proces hodnotenia: Kľúčové aspekty analýz Komisie by mali byť transparentnejšie. Mohla by to dosiahnuť napríklad vytváraním metodiky na identifikovanie a kvantifikovanie vplyvu jednorazových a dočasných opatrení, poskytovaním dostatočne podrobných vysvetlení vo svojich hodnoteniach a záveroch v dokumentoch pre jednotlivé krajiny – týkajúcich sa najmä pojmu „neočakávaných nepriaznivých hospodárskych udalostí“ pri posudzovaní účinnosti opatrenia – a vytvorením metodického rámca na posúdenie vplyvu relevantných faktorov, ktoré zohľadňuje vo svojich hodnoteniach.
- o Dostupnosť údajov: Komisia by mala zverejniť všetky podrobné informácie potrebné na výpočty, z ktorých tieto analýzy vychádzajú, čím ktorejkoľvek zo zainteresovaných strán umožní zopakovať hodnotenia.
- o Hodnotenie zdola nahor: vnútroštátne fiškálne rady by sa mali zapájať do procesu hodnotenia tak, že budú vyzvané, aby zabezpečili nezávislú kontrolu spoľahlivosti údajov a informácií, ktoré uviedli ministerstvá financií a ktoré Komisia použila vo svojich analýzach.
- o Dôkladnosť analýzy: Komisia by mala dôsledne využívať všetky relevantné informácie dostupné vo svojich prognózach, dodržiavať príslušné metodiky a čo najviac a najrýchlejšie ich šíriť.

Dlhové kritérium

142

Postup pri nadmernom deficite sa doteraz zameriaval skôr na deficit verejných financií než na dlh. Dlhové kritérium začalo fungovať až v roku 2012, ešte stále sa zavádza a nebude sa uplatňovať pre všetky členské štáty najmenej do roku 2020. Hodnotenie dynamiky dlhu členských štátov v rámci postupu pri nadmernom deficite začatom pred novembrom 2011 nie je presvedčivé: tieto postupy pri nadmernom deficite majú byť zrušené iba na základe kritéria deficitu, po ktorom bude nasledovať trojročné prechodné opatrenie pre dlh (pozri body 68 až 69 a bod 104).

143

Flexibilita doplnkov k postupu pri nadmernom deficite znamenala, že v nepriaznivej hospodárskej situácii možno súlad uznať aj vtedy, ak sa pomer dlhu k HDP zvyšuje. Môže to ohroziť dôveryhodnosť procesu a udržateľnosť verejného dlhu najmä počas zdĺhavého obdobia recesie (keď sa dlh môže zvýšiť aj vtedy, keď je splnené dlhové kritérium). Nakoniec, či už dlhové kritérium bolo, alebo nebolo splnené, je dôležité splatiť alebo udržateľne prefinancovať skutočnú výšku dlhu (pozri body 76 až 78).

Odporúčanie 8

Komisia by sa mala dôkladne zamerať na vývoj dlhu najmä v silne zadlžených členských štátoch, aby zabránila zvyšovaniu dlhu na neudržateľnú úroveň.

Ak sa prekročí 60 % prahová hodnota dlhu a príslušný členský štát bude podliehať postupu pri nadmernom deficite, Komisia by mala zabezpečiť, aby požadované úpravy zabezpečili reálny a vierohodný konvergenčný postup smerom k zosúladieniu s dlhovým pravidlom, najmä po zohľadnení začiatkovej úrovne dlhu.

Komisia by vo svojich odporúčiach týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite pre členské štáty, ktoré presiahli prahovú hodnotu dlhu, mala pri stanovovaní ročných cieľových deficitov špecifikovať aj ročné úrovne dlhu k HDP, ktoré sú v súlade s týmito cieľmi.

Štrukturálne reformy

144

Nadmerné deficity verejných financií môžu byť aspoň čiastočne vyvolané štrukturálnymi nedostatkami. Cílené štrukturálne reformy môžu preto prispieť k zabezpečeniu trvalej nápravy deficitu. Od mája 2013 nadobúdali štrukturálne reformy význam ako faktor pri posúdeniach postupu pri nadmernom deficite zo strany Komisie. Ešte stále však nie sú vynútiteľné a Komisia už nevynakladá úsilie na monitorovanie ich vykonávania ako v prípade členských štátov, na ktoré sa nevzťahuje postup pri nadmernom deficite (pozri body 108 až 111).

145

Okrem toho monitorovanie odporúčaní pre jednotlivé krajiny nezahŕňa vždy skutočné vykonávanie a účinnosť reforiem. To by mohlo ohroziť vplyv nedávneho rozhodnutia Komisie väčšmi zohľadniť vykonávanie štrukturálnych reforiem (pozri bod 112).

Odporúčanie 9

Komisia by (GR pre hospodárske a finančné záležitosti) v súvislosti s postupom pri makroekonomickej nerovnováhe mala v plnej miere využiť európsky semester pri monitorovaní vykonávania štrukturálnych reforiem v prípade členských štátov podliehajúcich postupu pri nadmernom deficite, najmä tam, kde sú do programu ekonomického partnerstva zahrnuté fiškálne štrukturálne reformy. Okrem zamerania sa na legislatívne aspekty by sa mala usilovať o posúdenie účinnosti vykonaných reforiem.

Komisia by mala plne využiť svoje právomoci a zabezpečiť, aby členské štáty zaradené do postupu pri nadmernom deficite plnili svoje záväzky týkajúce sa štrukturálnych reforiem.

Podávanie správ

146

Balíkom šiestich legislatívnych aktov a balíkom dvoch legislatívnych aktov sa zaviedli nové požiadavky na vykazovanie s cieľom zvýšiť dohľad Komisie nad postupom pri nadmernom deficite. Tieto požiadavky sú však nevykonateľné v tom, že neexistuje žiadne legislatívne ustanovenie, ktorým by sa zabezpečilo ich dodržiavanie zo strany členských štátov alebo sankcie pre tie členské štáty, ktoré ich nedodržiavajú. Účinnosť dohľadu Komisie tak závisí od aktívnej spolupráce členských štátov. Zistili sme jeden prípad, keď členský štát nezaslal tieto vykazovacie dokumenty v súlade s požiadavkami. Komisia to však nezverejnila vo svojich príslušných hodnoteniach (pozri body 85 až 86).

147

Aj keď Komisia dostane úplnú dokumentáciu, neposudzuje vždy poskytnuté informácie alebo na ne nenadväzuje, čo vyvoláva obavy, že správy členských štátov nevyužíva čo najlepšie alebo že členské štáty sú zaťažené zbytočnou byrokratickou požiadavkou (pozri body 99 a 110).

Odporúčanie 10

Komisia (GR pre hospodárske a finančné záležitosti) by vo svojich hodnoteniach mala vždy ujasniť, či členské štáty splnili svoje požiadavky na vykazovanie.

Komisia by mala využiť možnosť začať konanie o porušení v prípade, že členské štáty nespĺnia svoje ohlasovacie povinnosti.

Sankcie

148

Následné reformy postupu pri nadmernom deficite posilnili sankcie voči členským štátom, ktoré nespĺnili odporúčania, a zjednodušili podmienky na ich ukladanie. Od zavedenia postupu pri nadmernom deficite neboli uplatnené žiadne sankcie (pozri body 114 a 122).

Závery a odporúčania

149

Zatiaľ čo sankcie sú tiež užitočným odstrašujúcim prostriedkom, ich neuplatňovanie v prípade, že členské štáty nesplnia svoj záväzok v oblasti rozpočtovej disciplíny, prináša riziko, že sa budú vnímať ako nástroj, ktorý sa pravdepodobne nepoužije. Ohrozilo by to ich dôveryhodnosť a účinnosť, a tým aj dôveryhodnosť a účinnosť postupu pri nadmernom deficite ako celok.

Odporúčanie 11

V súlade s platnými právnymi predpismi by Komisia (GR pre hospodárske a finančné záležitosti) mala odporučiť, aby Rada urýchlila tento postup a uložila sankcie v prípade, že existuje dôkaz, že členský štát nedodrжал odporúčania postupu pri nadmernom deficite, a preto nesplnil svoj záväzok týkajúci sa rozpočtovej disciplíny podľa zmluvy.

Túto správu prijala komora IV, ktorej predsedá Milan Martin CVIKL, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 25. februára 2016.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Právne predpisy týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite

- Nariadenie Rady (ES) č. 3605/93 z 22. novembra 1993 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, zmenené:
 - √ nariadením Rady (ES) č. 475/2000 z 28. februára 2000. Aktualizovaný koncepčný rámec, ktorý je základom pre postup pri nadmernom deficite pre systém ESA 95;
 - √ nariadením Komisie (ES) č. 351/2002 z 25. februára 2002. Objasnené odkazy na systém ESA 95 v kontexte postupu pri nadmernom deficite nahradením kódov „B.9“ a „D.41“ kódmi „EDP B.9“ a „EDP D.41“;
 - √ nariadením Rady (ES) č. 2103/2005 z 12. decembra 2005 o kvalite štatistických údajov v kontexte postupu pri nadmernom schodku.
- Nariadenie Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva (ktoré nahradilo zmenené nariadenie (ES) č. 3605/93), zmenené:
 - √ nariadením Rady (ES) č. 679/2010 z 26. júla 2010, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 479/2009, pokiaľ ide o kvalitu štatistických údajov v kontexte postupu pri nadmernom deficite.
- Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, zmenené Radou.
- Nariadenie (ES) č. 1056/2005 z 27. júna 2005 a nariadenie (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011 – nápravná časť Paktu stability a rastu.
- Z balíka šiestich legislatívnych aktov:
 - √ nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 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;
 - √ nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne.
- Z balíka dvoch legislatívnych aktov:
 - √ 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.
- Medzivládna zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (rozpočtová dohoda) – 2. marca 2012.

Niekoľko príkladov chýbajúcich informácií v dokumentoch zo šiestich preskúmaných členských štátov

Chýbajúce informácie v oznámeniach z rokov 2012, 2013 a apríla 2014

Za rok N – 1:

- V jednom členskom štáte:
 - i) niektoré podrobné údaje pre podsektor fondov sociálneho zabezpečenia a pre miestnu štátnu správu (vrátane pracovnej bilancie) chýbali v prípade subjektov, ktoré nie sú súčasťou miestnej štátnej správy, ako aj pre iné úpravy údajov miestnej štátnej správy;
 - ii) neboli poskytnuté žiadne údaje o príspevku k úrovni dlhu prostredníctvom dlhodobých pôžičiek (zvýšenie a zníženie) pre všetky úrovne verejnej správy (iba apríl 2012) alebo o rozdelení akcií a iných majetkových účastí pre verejnú a miestnu štátnu správu.
- V inom členskom štáte neboli uvedené údaje pre niektoré podsektory (pre pracovnú bilanciu, finančné transakcie zahrnuté v pracovnej bilancii a „iné úpravy“ vo verejnej správe, miestnej štátnej správe a fondoch sociálneho zabezpečenia). V prípade všetkých úrovní verejnej správy chýbali nepovinné požadované údaje.

Chýbajúce údaje o obchodných úveroch a zálohách (AF.71 L) v tabuľke 4

V jednom členskom štáte neboli do roku 2009 poskytnuté žiadne údaje a v inom členskom štáte neboli uvedené žiadne údaje do roku 2011.

Chýbajúce údaje o dotazníkoch týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite

Päť zo šiestich členských štátov vrátilo dotazníky týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite, v ktorých neboli celkom vyplnené povinné polia. Príklady neúplných informácií:

- i) štyri členské štáty zaslali neúplné údaje o kapitálových injekciách alebo vôbec žiadne za všetky roky a jeden členský štát za rok N – 1;
- ii) tri členské štáty zaslali neúplnú tabuľku 4 (Prehľad ostatných pohľadávok/závazkov uvedený v tabuľkách EDP);
- iii) aj keď došlo k zlepšeniu úplnosti, dva členské štáty zaslali neúplné tabuľky č. 5 (Dane a sociálne príspevky: ostatné pohľadávky/závazky verejnej správy), č. 8 (Pohľadávky ústrednej štátnej správy, odpustenie dlhov) a č. 9 (Záruky).

Ďalšie informácie

V rokoch 2008 – 2014 jeden členský štát nezaslal preklenovacie tabuľky¹ a zoznam v súlade s požiadavkami a tri členské štáty ich predložili až po stanovenej lehote. Zoznamy postupov pri nadmernom deficite bolo potrebné zaslať do decembra 2013, ale dva členské štáty ich zaslali po tejto lehote – jeden v apríli a druhý v novembri 2014.

¹ Preklenovacie tabuľky znázorňujú vzťah medzi položkami vo verejných účtoch a klasifikáciami ESA.

Preskúmanie niekoľkých príkladov klasifikácie nedostatkov v dokumentoch zo šiestich členských štátov

Hlavné prípady, ktoré nie sú v úplnom súlade so systémom ESA 95, ale ktoré akceptoval Eurostat

- v troch členských štátoch neposkytol štatistický register verejných jednotiek úplné pokrytie, najmä na úrovni miestnej samosprávy;
- jeden členský štát zaujal obozretný prístup, t. j. verejnej správe – ako pomocné jednotky – automaticky priradil všetky verejné jednotky, v ktorých tržby z predaja verejnej správe predstavovali viac ako 80 % celkových príjmov, a uplatňoval 50 % kritérium na zvyšné verejné jednotky. Obozretný prístup je automatické kritérium, ktoré neberie do úvahy činnosť jednotky (typ poskytovaných služieb) alebo iné podmienky, ako je verejná súťaž a trh. V účtovných pravidlách sa nešpecifikuje, čo sa má v takýchto prípadoch urobiť. Niektoré jednotky boli navyše klasifikované skupinovo (napr. nemocnice) namiesto toho, aby boli klasifikované individuálne podľa ich trhového/netrhového charakteru;
- jeden členský štát uplatnil obozretný prístup, ale len pri jednotkách pod určitou veľkosťou; pri týchto jednotkách bolo uplatnené 50 % kritérium s cieľom vylúčiť z príjmov z predaja „ostatné príjmy“ a začleniť všetky typy daní do výrobných nákladov. Bolo to vykonané z toho dôvodu, že tento členský štát nedokázal identifikovať dotácie s cieľom odpočítať ich z predaja. Na strane nákladov boli začlenené všetky dane, avšak podľa účtovných pravidiel mali byť začlenené len „iné dane z výroby“.

Hlavné nedostatky zistené pri klasifikácii verejných inštitucionálnych jednotiek

- jeden členský štát klasifikoval v rámci verejnej správy jednotku dohľadu pre finančné trhy, ktorá je inštitucionálnou jednotkou. Podľa systému ESA 95 by jednotky tohto typu mali byť klasifikované mimo verejnej správy (konkrétne ako pomocné finančné inštitúcie v rámci sektora finančných korporácií). Ostatné členské štáty tieto inštitucionálne jednotky správne klasifikovali mimo verejnej správy;
- v jednom členskom štáte sme skúmali verejné jednotky, ktoré boli netrhové a ktoré boli v októbri 2014 preklasifikované na základe referenčnej revízie systému ESA 2010. Členský štát preklasifikoval spolu 158 verejných jednotiek vo verejnej správe, 20 z dôvodu nových pravidiel ESA 2010 a zvyšných 138 ako súčasť bežnej referenčnej revízie. Druhá skupina by bola preklasifikovaná v rámci verejnej správy, ak by bola už predtým správne analyzovaná.

Ostatné nedostatky

- V súvislosti s postupmi a načasovaním analýzy a (opätovným) klasifikovaním jednotiek v rámci/mimo verejnej správy sme v týchto šiestich členských štátoch zistili odlišné prístupy:
 - i) dva členské štáty analyzujú a (opätovne) klasifikujú jednotky každých päť rokov na základe nadväzujúcich referenčných revízií, ale každý rok monitorujú nové jednotky. V roku 2011 sa v bode akčného plánu jedného štátu odporúčalo, že 50 % kritérium by nemalo presiahnuť obdobie 3 – 4 rokov, zatiaľ čo v bode akčného plánu inej krajiny sa odporúčalo trhové/netrhové testovanie všetkých verejných jednotiek na ročnom základe;
 - ii) tri členské štáty analyzujú jednotky každý rok a preklasifikujú ich, ak sa ich (trhový/netrhový) charakter odlišuje počas troch nasledujúcich rokov;
 - iii) jeden členský štát analyzuje jednotky dvakrát ročne alebo pri zmene podmienok financovania a preklasifikuje ich v prípade, že dôjde k zmene charakteru týchto jednotiek.

Zdroj: EDA, na základe informácií a dokumentov Eurostatu zo šiestich skúmaných členských štátov.

Niekoľko príkladov bodov akčného plánu, ktoré majú potenciálny vplyv na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu

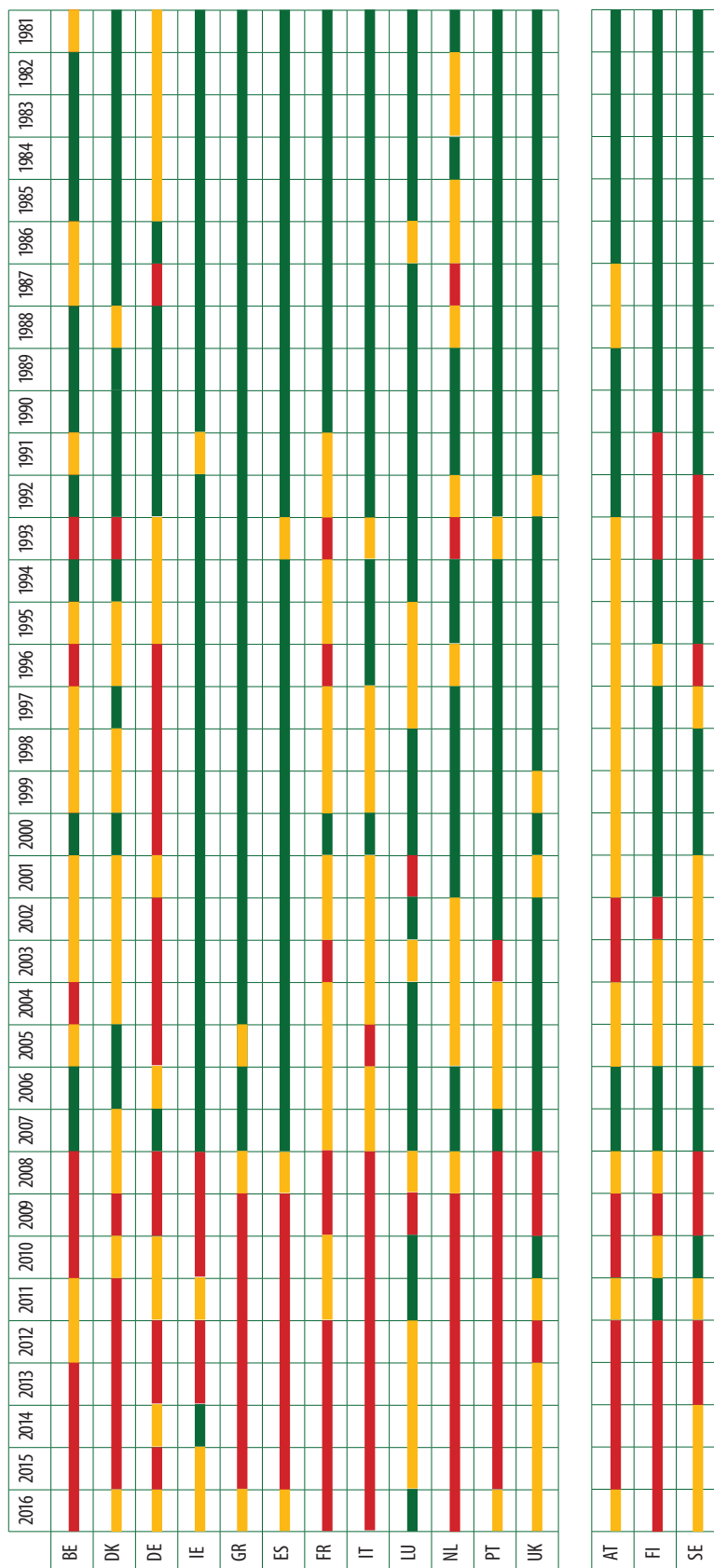
Česká republika	Používanie trhového/netrhového testu nebolo časté a veľké množstvo verejných jednotiek (korporácií) nebolo testovaných Eurostat počas svojej návštevy v roku 2009 zistil, že jednotky, ktoré mali „komerčné“ právne postavenie (napr. akciové spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným), neboli doteraz testované a v súlade s tým stanovili bod akčného plánu. Počas štandardnej konzultačnej návštevy v roku 2012 stanovil Eurostat bod akčného plánu, pretože vládny kontrolný test pre veľké spoločnosti, ktorých menej ako 50 % je vo vlastníctve štátu, nebol uplatnený a tieto jednotky preto neboli analyzované. Napriek potenciálnemu vplyvu nebola vyjadrená žiadna výhrada.
Nemecko	Preklasifikovanie netrhových jednotiek na verejnú správu od prvého roka ich netrhového postavenia Eurostat pri svojej návšteve vo februári 2014 zistil problém a stanovil lehotu na jeho odstránenie na máj 2014. Táto záležitosť bola v júli 2014 považovaná za uzavretú. Objasnenia uvedené v októbri 2014 preukázali, že národný štatistický úrad použil bod akčného plánu iba na jednotky, ktoré boli klasifikované po februári 2014. Napriek potenciálnemu vplyvu (nie je známy) nebola vyjadrená žiadna výhrada. Nedostupnosť podrobných údajov na analýzu kapitálových injekcií, finančných derivátov a distribúcií Eurostat tento problém týkajúci sa nedostupných údajov po prvýkrát predložil po svojej návšteve v roku 2007. Pri návšteve v roku 2009 zistil, že situácia týkajúca sa swapov ústrednej štátnej správy a dividend sa zlepšila. Eurostat odhalil isté problémy, ale nestanovil bod akčného plánu, a záležitosť dividend nebola podrobne prediskutovaná. Body akčného plánu boli stanovené v rokoch 2011 a 2013. Eurostat v roku 2011 zaznamenal, že na riadnu analýzu kapitálových injekcií a distribúcií neboli dostupné podrobné údaje a že neboli k dispozícii údaje miestnej samosprávy pre swapy, pričom nebol stanovený žiadny bod akčného plánu. Výsledkom vstupnej konzultačnej návštevy v roku 2013 boli body akčného plánu, ale tento problém stále pretrvával. Napriek potenciálnemu vplyvu (nie je známy) nebola vyjadrená žiadna výhrada.
Francúzsko	Vyradenie jadrových zariadení – Marcoule [1,6 mld. (0,1 % HDP) za rok 2004] Tento bod akčného plánu bol po prvýkrát prerokovaný počas návštevy v roku 2006, ale Eurostat rozhodnutie odložil vzhľadom na nesúhlas s národným štatistickým úradom o správnej klasifikácii. Tento prípad sa týkal zaznamenania jednorazovej platby, ktorú prijala jednotka verejnej správy za prevzatie nákladov na vyradenie, pričom prevádzkovateľ bol oslobodený od všetkých ostatných povinností. V roku 2005 poskytol Eurostat k tejto transakcii poradenstvo, pričom navrhol, aby sa klasifikovala ako predbežná platba za nákup služieb, s čím národný štatistický úrad nesúhlasil a namiesto toho zaznamenal prevod kapitálu, čím sa zlepšili údaje týkajúce sa čistých poskytnutých/čistých prijatých pôžičiek. V roku 2008 bola táto otázka znovu prerokovaná, ale neboli prijaté žiadne ďalšie opatrenia. Napriek známemu vplyvu nebola vyjadrená žiadna výhrada. Vymedzenie sektora Eurostat po svojej návšteve v roku 2012 stanovil bod akčného plánu v súvislosti so skutočnosťou, že verejná správa nebola úplná, pretože nezahŕňala verejné korporácie patriace do miestnej samosprávy/kontrolované miestnou samosprávou. Ku koncu roka 2014 národný štatistický úrad ešte stále neposkytol úplný zoznam. Napriek potenciálnemu vplyvu (nie je známy) nebola vyjadrená žiadna výhrada.

Taliansko	Akruálne zaznamenávanie tvorby hrubého fixného kapitálu Eurostat pri svojich vstupných konzultačných návštevách v roku 2012 stanovil bod akčného plánu v súvislosti s faktom, že namiesto akruálneho základu boli zaznamenané veľké investičné sumy v hotovosti. Národný štatistický úrad dostal na výpočet správnych súm čas do roku 2014. V roku 2013 bol stanovený bod akčného plánu, ktorý požadoval správu o pokroku. Národný štatistický úrad opravil tieto sumy v oznámení v rámci postupu pri nadmernom deficite v októbri 2014 EDP. Napriek potenciálnemu vplyvu (nie je známy) nebola vyjadrená žiadna výhrada.
Malta	Projekt Malita a City Gate Eurostat vo svojej analýze revízií v oznámení v rámci postupu pri nadmernom deficite z októbra 2011 zistil problém. V roku 2012 stanovil v nadväznosti na diskusie bod akčného plánu: národný štatistický úrad bol krátkou cestou vyzvaný, aby zaslal Eurostatu opis štatisticky relevantných aspektov týkajúcich sa projektu Malita a City Gate spolu so svojim názorom na štatistické zaznamenávanie operácií. Eurostat tento bod analyzoval na základe bilaterálneho usmernenia; bol schválený v auguste 2012 a vykonaný v októbri toho istého roka. Vplyv na deficit bol 0,4 % HDP. V roku 2011 neboli vyjadrené žiadne výhrady.

Zdroj: EDA, na základe správ Eurostatu o návštevách v šiestich skúmaných členských štátoch.

Príloha V

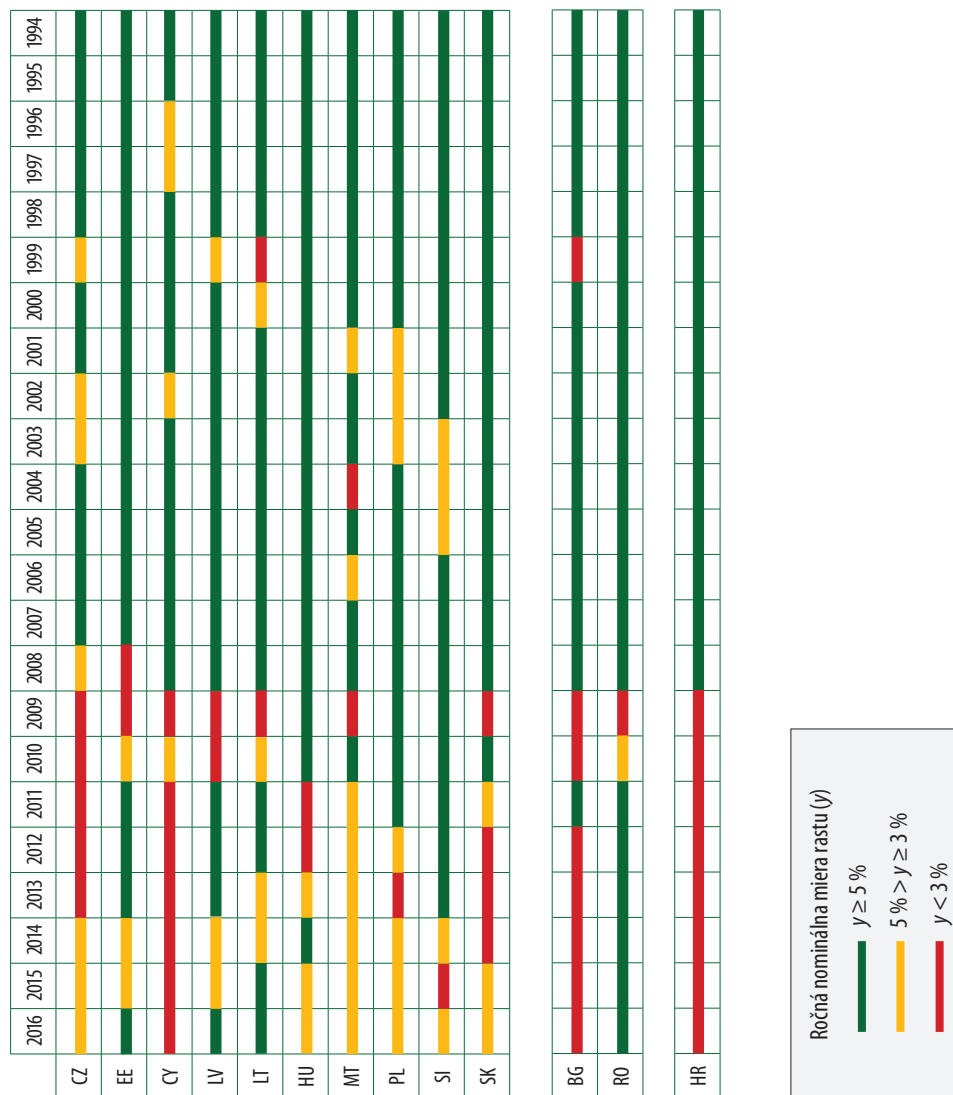
Ročná nominálna miera rastu HDP



Zdroj: EDA, na základe databázy AMECO.

Príloha V

Ročná nominálna miera rastu HDP



Zdroj: EDA, na základe databázy AMECO.

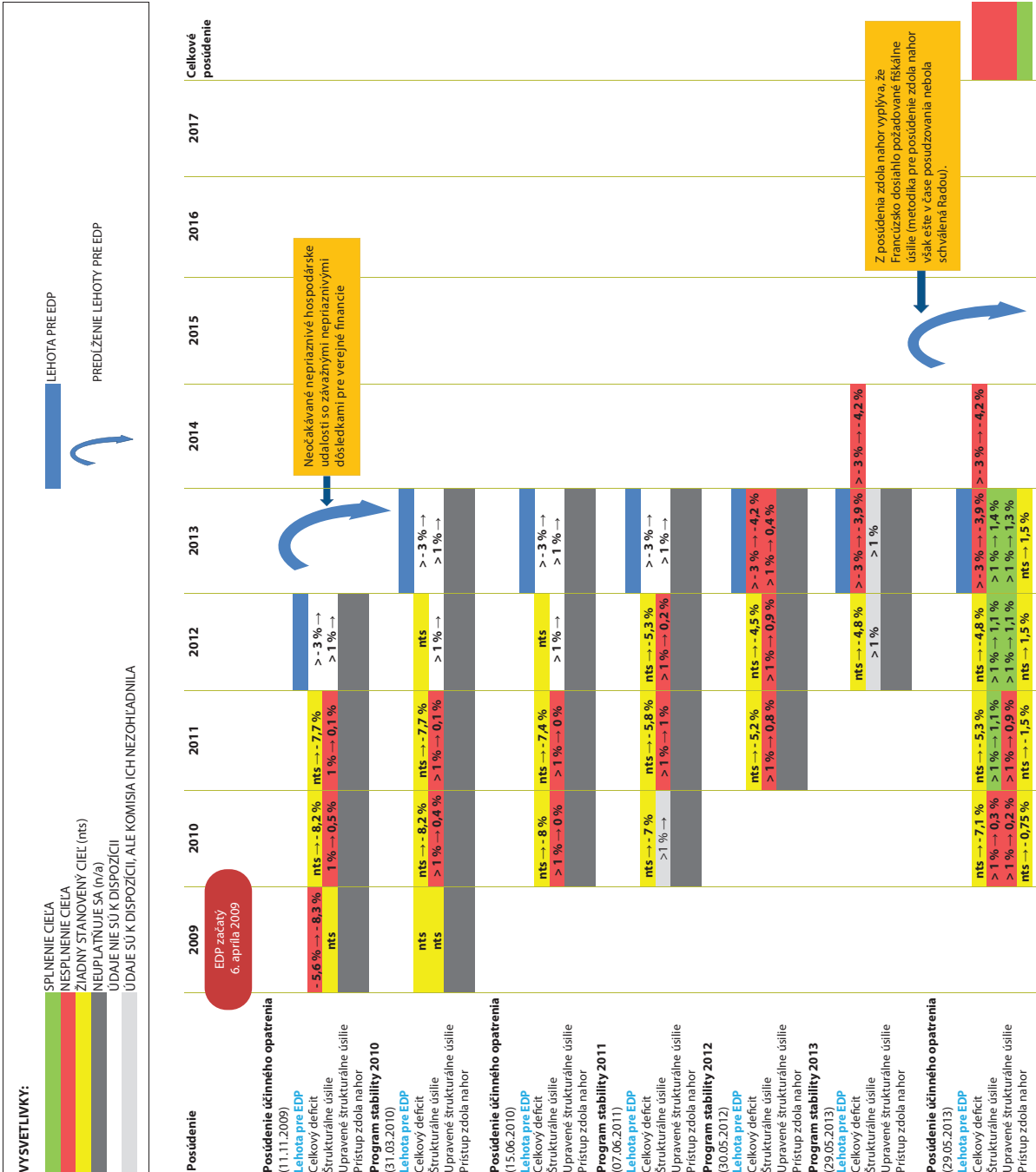
Súlad s nominálnymi a štrukturálnymi cieľmi stanovenými v odporúčaniach EDP a predĺženia lehoty v rámci postupu pri nadmernom deficite

V **prílohe VI** sa znázorňuje, ako sa vyvíjali postupy pri nadmernom deficite v členských štátoch zaradených do vzorky. V každom prípade modré bunky poukazujú na rok lehoty pre EDP a modré šípky poukazujú na prípadné predĺženia. Ostatné farby znázorňujú, či členské štáty dodržali (zelená) alebo nedodržali (červená) ciele stanovené v odporúčaniach Rady pre postup pri nadmernom deficite pre príslušné ukazovatele (celkový deficit, štrukturálne úsilie a pre odporúčania vydané po nadobudnutí účinnosti balíka šiestich legislatívnych aktov, upravený štrukturálny deficit a ukazovateľ zdola nahor). Prvé číslo v bunke predstavuje cieľ a druhé je skutočná dosiahnutá hodnota. A nakoniec žlté bunky znázorňujú, že na daný rok nebol stanovený žiadny ročný cieľ, čierne bunky, že konkrétny ukazovateľ nebol uplatnený (ešte nie je v platnosti), a sivé bunky, že Komisia aj napriek dostupnosti údajov tieto údaje vo svojom hodnotení účinného opatrenia nezohľadnila.

Zdroj: EDA, na základe rozhodnutí a odporúčaní Rady o postupe pri nadmernom deficite, správ Komisie o článku 126 ods. 3 a pracovných dokumentov útvarov, ktoré tvoria základ na posudzovanie programov stability a konvergenčných programov, návrhov rozpočtových plánov a 4., 6. a 7. revízie programu ekonomických úprav pre Cyprus.

Príloha VI

Francúzsko



Návrh rozpočtového plánu 2014 (15.11.2013) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	> -3,9 % → -4,1 % > -3,6 % → -3,8 % -2,8 % → -3,7 % 1,3 % → 0,9 % > 0,8 % → 0,7 % > 0,8 % → -0,4 % 1,3 % → 1,3 % > 0,8 % → 0,8 % 0,8 % → 0 % → -0,1 % > 1 % → 0,9 % > 1 % →	
Posúdenie účinného opatrenia (19.11.2013) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	> -3,9 % → -4,1 % > -3,6 % → -3,8 % -2,8 % → -3,7 % 1,3 % → 0,9 % > 0,8 % → 0,7 % 0,8 % → 1,3 % → 1,3 % > 0,8 % → 0,8 % 0,8 % → 0 % → -0,1 % > 1 % → 0,9 % > 1 % →	
Program stability 2014 (02.06.2014) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	> -3,9 % → -4,3 % > -3,6 % → -3,9 % -2,8 % → -3,4 % 1,3 % → 0,8 % > 0,8 % → 0,6 % 0,8 % → -0,4 % 1,3 % → 1,2 % > 0,8 % → 0,7 % 0,8 % → 0 % → -0,1 % > 1 % → 1 % > 1 % →	
Návrh rozpočtového plánu 2014 (28.11.2014) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	> -3,9 % → -4,1 % > -3,6 % → -4,4 % -2,8 % → -4,5 % 1,3 % → 1 % > 0,8 % → 0,3 % 0,8 % → 0,1 % 1,3 % → 1,1 % > 0,8 % → 0,5 % 0,8 % → 0,0 % 0 % → -0,1 % > 1 % → 0,9 % > 1 % → 0,7 %	
Posúdenie účinného opatrenia (27.02.2015) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	> -3,9 % → -4,1 % > -3,6 % → -4,3 % -2,8 % → 1,3 % → 1 % 0,8 % → 0,4 % 0,8 % → 1,3 % → 1,2 % > 0,8 % → 0,7 % 0,8 % → 0 % → -0,1 % > 1 % → 1,1 % > 1 % →	
Program stability 2015 (27.05.2015) Lehoty pre EDP Celkový deficit Štrukturálne úsilie Upravené štrukturálne úsilie Prístup zdola nahor	-4,0 % → -3,8 % > -3,4 % → -3,5 % 0,5 % → 0,3 % 0,8 % → 0,0 % 0,5 % → 0,4 % 0,6 % → -0,1 % 0,2 % → 0 % 1,2 % → 0,3 %	
		Pozastavenie EDP

Nemecko

VYSVETLIVKY:

	SPLNENIE CIEĽA	LEHOTA PRE EDP
	NESPLNENIE CIEĽA	
	ŽIADNY STANOVENÝ CIEĽ (nts)	
	NEUPLATŇUJE SA (n/a)	
	ÚDAJE NIE SÚ K DISPOZÍCII	
	ÚDAJE SÚ K DISPOZÍCII, ALE KOMISIA ICH NEZOHĽADNILA	

Posúdenie	2010	2011	2012	2013
Program stability 2010 (31.03.2010)	EDP začatý 30. novembra 2009			
Lehota pre EDP				
Celkový deficit	nts → - 5,7 %	nts → - 5,7 %	nts →	> - 3 % →
Štrukturálne úsilie	nts → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Upravené štrukturálne úsilie				
Prístup zdola nahor				
Posúdenie účinného opatrenia (15.06.2010)				
Lehota pre EDP				
Celkový deficit	nts → - 5,7 %	nts → - 5,7 %	nts →	> - 3 % →
Štrukturálne úsilie	nts → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Upravené štrukturálne úsilie				
Prístup zdola nahor				
Program stability 2011 (07.06.2011)				
Lehota pre EDP				
Celkový deficit	nts → - 3,3 %	nts → - 2,0 %	nts → - 1,2 %	> - 3 % →
Štrukturálne úsilie	nts → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Upravené štrukturálne úsilie				
Prístup zdola nahor				
Program stability 2012 (30.05.2012)				
Lehota pre EDP				
Celkový deficit		nts → - 1,0 %	nts → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Štrukturálne úsilie		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Upravené štrukturálne úsilie				
Prístup zdola nahor				

Zrušenie EDP
22. júna 2012

Cyprus

VYSVETLIVKY:

	SPLNENIE CIEĽA
	NESPLNENIE CIEĽA
	ZIADNÝ STANOVENÝ CIEĽ (nts)
	NEUPLATŇUJE SA (n/a)
	ÚDAJE NIE SÚ K DISPOZÍCII
	ÚDAJE SÚ K DISPOZÍCII, ALE KOMISIA ICH NEZOHĽADNILA

LEHOTA PRE EDP

PREDĽŽENIE LEHOTY PRE EDP

Posúdenie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	EDP začatý 6. júla 2010						
Posúdenie účinného opatrenia (27.01.2011)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit	- 6 % → - 5,9 %	nts → - 5,7 %	> - 3 % →				
Štrukturálne úsilie	nts → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Upravené štrukturálne úsilie							
Pristup zdola nahor							
Program stability 2012 (07.06.2011)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit	- 6 % → - 5,3 %	nts → - 5,1 %	> - 3 % → + 4,9 %				
Štrukturálne úsilie	nts → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → + 0,2 %				
Upravené štrukturálne úsilie							
Pristup zdola nahor							
Posúdenie účinného opatrenia (11.01.2012)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit		nts → - 6,7 %	> - 3 % → + 2,7 %	> - 3 % → + 1,8 %			
Štrukturálne úsilie		1,5 % → + 0,2 %	kum. 1,5 % → + 0,7 %				
Upravené štrukturálne úsilie		1,5 % → + 0,2 %	kum. 1,5 % → + 0,8 %				
Pristup zdola nahor							
Program stability 2012 (30.05.2012)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit		nts → - 6,3 %	> - 3 % → + 3,4 %	> - 3 % → + 2,5 %			
Štrukturálne úsilie		> 1 % → + 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Upravené štrukturálne úsilie							
Pristup zdola nahor							
Posúdenie účinného opatrenia (07.05.2013)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit	nts → - 5,3 %	nts → - 6,3 %	> - 3 % → + 6,3 %				
Štrukturálne úsilie	nts → + 0,8 %	> 1 % → + 0,9 %	> 1 % → + 0,1 %				
Upravené štrukturálne úsilie		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Pristup zdola nahor		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
Posúdenie účinného opatrenia (06.09.2013)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Upravené štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Pristup zdola nahor				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
4. preskúmanie programu (lehota: 20. mája 2014)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Upravené štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Pristup zdola nahor				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
6. preskúmanie programu (lehota: 15. mája 2015)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Upravené štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Pristup zdola nahor				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
7. preskúmanie programu (lehota: 24. júla 2015)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 0,2 %	- 6,3 % → - 1,5 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,3 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,7 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,4 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %
Upravené štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Pristup zdola nahor				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
7. preskúmanie programu (lehota: 24. júla 2015)							
Lehota pre EDP							
Celkový deficit				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Upravené štrukturálne úsilie				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Pristup zdola nahor				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

Členský štát zaradený do
programu finančnej pomoci
2. apríla 2013Neočakávané nepriaznivé
hospodárske udalosti so
závažnými nepriaznivými
dôsledkami pre verejné financie

Pozastavenie EDP

Taliansko

VYSVETLIVKY:

	SPLNENIE CIEĽA	LEHOTA PRE EDP
	NESPLNENIE CIEĽA	
	ŽIADNY STANOVENÝ CIEĽ (nts)	
	NEUPLATŇUJE SA (n/a)	
	ÚDAJE NIE SÚ K DISPOZÍCII	
	ÚDAJE SÚ K DISPOZÍCII, ALE KOMISIA ICH NEZOHĽADNILA	

Posúdenie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	EDP začatý 30. novembra 2009					
Program stability 2010 (31.03.2010) Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → - 5,3 %	nts → - 5,1 %	> - 3 % →			
Štrukturálne úsilie	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Upravené štrukturálne úsilie						
Prístup zdola nahor						
Posúdenie účinného opatrenia (15.06.2010) Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → - 5,7 %	nts → - 5,7 %	> - 3 % →			
Štrukturálne úsilie	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Upravené štrukturálne úsilie						
Prístup zdola nahor						
Program stability 2011 (07.06.2011) Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → - 4,6 %	nts → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Štrukturálne úsilie	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Upravené štrukturálne úsilie						
Prístup zdola nahor						
Program stability 2012 (30.05.2012) Lehota pre EDP						
Celkový deficit		nts → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Štrukturálne úsilie		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Upravené štrukturálne úsilie						
Prístup zdola nahor						
Program stability 2013 (29.05.2013) Lehota pre EDP						
Celkový deficit			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Štrukturálne úsilie			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Upravené štrukturálne úsilie						
Prístup zdola nahor						

Zrušenie EDP
21. júna 2013

Česká republika

VYSVETLIVKY:

	SPLNENIE CIEĽA		LEHOTA PRE EDP
	NESPLNENIE CIEĽA		
	ŽIADNY STANOVENÝ CIEĽ (nts)		
	NEUPLATŇUJE SA (n/a)		
	ÚDAJE NIE SÚ K DISPOZÍCII		
	ÚDAJE SÚ K DISPOZÍCII, ALE KOMISIA ICH NEZOHĽADNILA		

Posúdenie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	EDP začatý 30. novembra 2009					
Program stability 2010 (31.03.2010)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → % - 5,5 %	nts → % - 5,7 %	nts → %	> - 3 % →		
Štrukturálne úsilie	1 % → % + 1,4 %	1 % → % - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						
Posúdenie účinného opatrenia (15.06.2010)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → - 5,7 %	nts → - 5,7 %	nts → %	> - 3 % →		
Štrukturálne úsilie	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						
Program stability 2011 (07.06.2011)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit	nts → - 4,7 %	nts → - 4,4 %	nts → - 4,1 %	> - 3 % →		
Štrukturálne úsilie	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						
Program stability 2012 (30.05.2012)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit		nts → - 3,1 %	nts → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Štrukturálne úsilie		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						
Program stability 2013 (29.05.2013)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit			nts → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Štrukturálne úsilie			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						
Program stability 2014 (02.06.2014)						
Lehota pre EDP						
Celkový deficit				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Štrukturálne úsilie				1 % → + 1,5 %		
Upravené štrukturálne úsilie						
Pristup zdola nahor						

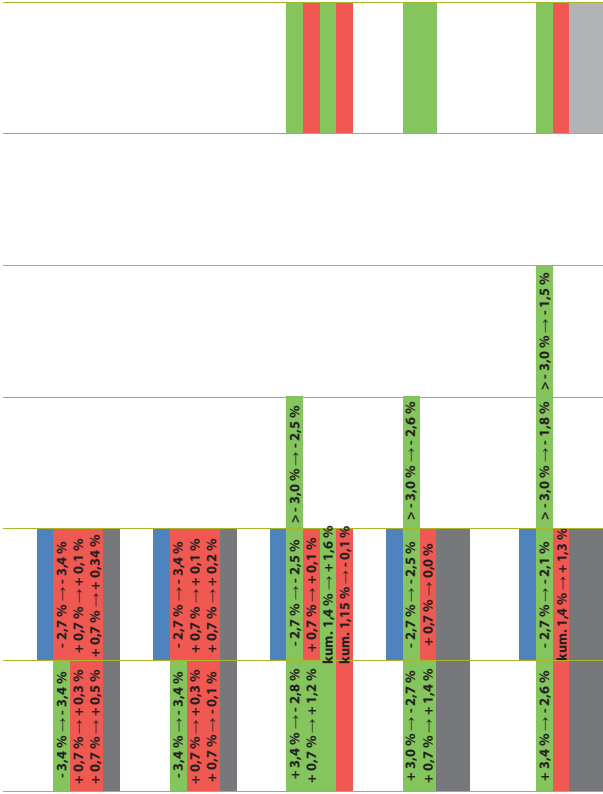
Zrušenie EDP
20. júna 2014

Príloha VI

Malta		LEHOTA PRE EDP									
VÝSVETLVKY:		PREDLŽENIE LEHOTY PRE EDP									

EDP začatý
18. júna 2013

Posúdenie účinného opatrenia
(13.11.2013)
Léhoty pre EDP
Celkový deficit
Štrukturálne úsilie
Upravené štrukturálne úsilie
Prístup zdola nahor
Návrh rozpočtového plánu 2014
(19.11.2013)
Léhoty pre EDP
Celkový deficit
Štrukturálne úsilie
Upravené štrukturálne úsilie
Prístup zdola nahor
Program stability 2014 (02.06.2014)
Léhoty pre EDP
Celkový deficit
Štrukturálne úsilie
Upravené štrukturálne úsilie
Prístup zdola nahor
Návrh rozpočtového plánu 2015
(28.11.2014)
Léhoty pre EDP
Celkový deficit
Štrukturálne úsilie
Upravené štrukturálne úsilie
Prístup zdola nahor
Posúdenie účinného opatrenia
(13.05.2015)
Léhoty pre EDP
Celkový deficit
Štrukturálne úsilie
Upravené štrukturálne úsilie
Prístup zdola nahor



Zrušenie EDP
19. júna 2015

Rozdiely medzi odporúčaniami Komisie a Rady

	Odporúčanie Komisie	Odporúčanie Rady
Cyprus 6. 7. 2010	cyperské orgány by mali zabezpečiť priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške aspoň 1¼ % HDP za obdobie 2010 – 2012	cyperské orgány by mali zabezpečiť priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške aspoň 1 ½ % HDP za obdobie 2011 – 2012
Česká republika 30. 11. 2009	Rada vyzýva české orgány, aby pokračovali v potrebnej dôchodkovej reforme a reforme zdravotníctva, v reformách zameraných na zvýšenie ponuky pracovnej sily a úrovne zručností a v reformách na zvýšenie sumy a účinnosti verejného výskumu a vývoja	Rada vyzýva české orgány, aby pokračovali v potrebnej dôchodkovej reforme a reforme zdravotníctva
Francúzsko 6. 4. 2009	francúzske orgány by mali byť pripravené na vynaloženie potrebného ročného úsilia nad rámec úsilia predpokladaného v nasledujúcich rokoch obdobia nápravy s cieľom zabezpečiť splnenie ročných cieľov a zníženie deficitu pod referenčnú hodnotu do roku 2012, aj keby sa splnili riziká pre rozpočtové ciele týkajúce sa pomalšieho hospodárskeho rastu	francúzske orgány by mali vynaložiť potrebné úsilie s cieľom znižovať deficit pod referenčnú hodnotu do roku 2012
Francúzsko 30. 11. 2009	francúzske orgány by mali zabezpečiť priemernú ročnú štrukturálnu rozpočtovú úpravu vo výške 1 ¼ % HDP za obdobie 2010 – 2013	francúzske orgány by mali zabezpečiť priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške nad 1 % HDP za obdobie 2010 – 2013
	Francúzsko by malo zlepšiť celkový konkurenčný rámec s osobitným dôrazom na sieťové odvetvia, ďalej zreformovať dôchodkový systém, modernizovať ochranu zamestnanosti a zvýšiť celoživotné vzdelávanie na zlepšenie potenciálneho rastu HDP	Francúzsko by ďalej malo zreformovať dôchodkový systém podľa plánu, ktorý prispeje k dlhodobej fiškálnej udržateľnosti
Francúzsko 18. 6. 2013	francúzske orgány by mali podávať správy o pokroku dosiahnutom pri vykonávaní týchto odporúčaní aspoň každých šesť mesiacov, ako aj v samostatnej kapitole programov stability až do úplnej nápravy nadmerného deficitu	Nil
Nemecko 30. 11. 2009	Rada vyzýva nemecké orgány, aby vykonali reformy s cieľom zvýšiť potenciálny rast HDP. Patria sem (...) reformy na zlepšenie rámca hospodárskej súťaže v oblasti služieb a podporu integrácie nízkokvalifikovaných a dlhodobo nezamestnaných osôb do trhu práce prostredníctvom prístupu flexiistoty, ktorý kombinuje lepší prístup ku kvalifikáciám s lepšími pracovnými stimulmi	Rada vyzýva nemecké orgány, aby vykonali reformy s cieľom zvýšiť potenciálny rast HDP
Taliansko 30. 11. 2009	talianske orgány by mali zabezpečiť priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške 0,5 percentuálneho bodu HDP za obdobie 2010 – 2012	talianske orgány by mali zabezpečiť priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške aspoň 0,5 percentuálneho bodu HDP za obdobie 2010 – 2012
	talianske orgány sú takisto vyzvané, aby zvýšili úsilie v oblasti posilnenia hospodárskej súťaže na trhu s výrobkami a službami, zjednodušili právne predpisy, znížili administratívnu záťaž na všetkých úrovniach verejnej správy a v rámci prístupu flexiistoty a so zreteľom na zníženie regionálnych rozdielov zlepšili fungovanie trhu práce a efektívnosť, výsledky a normy vzdelávacieho systému	Nil

Zdroj: EDA.

Realizácia plánovaných štrukturálnych reforiem

	2011	2012	2013
FRANCÚZSKO			
CSR1	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Určitý pokrok/obmedzený pokrok/určitý pokrok
CSR2	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Určitý pokrok/určitý pokrok/určitý pokrok
CSR3	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Určitý pokrok/určitý pokrok/určitý pokrok
CSR4	Čiastočne implementované	Značný pokrok	Obmedzený pokrok/obmedzený pokrok/určitý pokrok
CSR5	Čiastočne implementované	Obmedzený pokrok	Žiadny pokrok/žiadny pokrok/určitý pokrok
TALIANSKO			
CSR1	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Obmedzený pokrok
CSR2	Čiastočne implementované	Úplne dodržané/určitý pokrok	Obmedzený pokrok
CSR3	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Určitý pokrok
CSR4	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Obmedzený pokrok
CSR5	Čiastočne implementované	Obmedzený pokrok	Obmedzený pokrok
CSR6	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Obmedzený pokrok
MALTA			
CSR1	Čiastočne implementované	Neimplementované	Určitý pokrok
CSR2	Neimplementované	Žiadny pokrok	Obmedzený pokrok
CSR3	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Určitý pokrok
CSR4	Neimplementované	Žiadny pokrok	Obmedzený pokrok
CSR5	Čiastočne implementované	Obmedzený pokrok	Určitý pokrok
CSR6		Určitý pokrok	
NEMECKO			
CSR1	Čiastočne implementované		
CSR2	Čiastočne implementované		
CSR3	Čiastočne implementované		
CSR4	Čiastočne implementované		

	2011	2012	2013
CYPRUS			
CSR1	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR2	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR3	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR4	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR5	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR6	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
CSR7	Čiastočne implementované	Čiastočne implementované	
ČESKÁ REPUBLIKA			
CSR1	Celkom implementované/neriešené úplne	Určitý pokrok	Určitý pokrok
CSR2	Čiastočne implementované	Žiadny pokrok	Obmedzený pokrok
CSR3	Čiastočne implementované	Obmedzený pokrok	Žiadny pokrok
CSR4	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Obmedzený pokrok
CSR5	Čiastočne implementované	Určitý pokrok	Obmedzený pokrok
CSR6	Čiastočne implementované	Obmedzený pokrok	Obmedzený pokrok
CSR7			Obmedzený pokrok

Zdroj: EDA, na základe hodnotení Komisie týkajúcich sa programov stability/národných programov reforiem.

Zhrnutie

V

Zavedli sa podrobné postupy a usmernenia v súvislosti s hodnotením kvality údajov, ako aj analýza a posúdenie súladu s fiškálnymi pravidlami. Komisia by chcela zdôrazniť, že podávanie správ zo strany členských štátov v rámci postupu pri nadmernom deficite sa od roku 2005 výrazne zlepšilo. Dotazníky týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite s množstvom dodatočných podrobných údajov a informácií dopĺňajú povinné podávanie správ členských štátov v rámci postupu pri nadmernom deficite a slúžia ako podpora hodnotenia kvality údajov Komisie.

Komisia nesúhlasí so závermi o nedostatočnej späťnej väzbe a zlom vedení záznamov, pretože podstatné informácie sa riadne posúdili a dokumentácia sa za uplynulé roky značne zlepšila.

Odporúčania a rozhodnutia Rady, ktorými sa vykonáva Pakt stability a rastu, pripravuje Hospodársky a finančný výbor. Komisia systematicky podáva Hospodárskemu a finančnému výboru správy o vykonávaní Paktu stability a rastu, a to najmä v rámci postupu pri nadmernom deficite. Okrem správ Komisie určených Hospodárskemu a finančnému výboru obsahujú právne texty a sprievodné pracovné dokumenty útvarov Komisie, ktoré sú verejne dostupné, značné dodatočné podrobné informácie a vysvetlenia týkajúce sa rozhodnutí v rámci postupu pri nadmernom deficite. Členmi Hospodárskemu a finančnému výboru sú zástupcovia všetkých členských štátov, Európskej komisie a Európskej centrálnej banky. Na všetkých zasadnutiach Hospodárskeho a finančného výboru sa robí zápisnica, aby sa práca výboru zaznamenala na súčasné a budúce použitie. V zápisnici je v stručnosti uvedená výmena názorov medzi členmi a záznam prijatých rozhodnutí. Sekretariát vypracuje po každom zasadnutí návrh zápisnice a rozošle ho členom, aby pridali svoje pripomienky. Zápisnica sa schváli na nasledujúcom zasadnutí Hospodárskeho a finančného výboru. Členovia si počas zasadnutí môžu robiť poznámky pre vlastné potreby, aj keď neoprávnené zverejňovanie akýchkoľvek neverejných informácií je zakázané.

Po schválení návrhu dokumentov Rady týkajúcich sa vykonávania Paktu stability a rastu zo strany Hospodárskeho a finančného výboru sekretariát výboru predloží návrh dokumentov sekretariátu Rady. Odporúčania a rozhodnutia Rady schváli Rada pre hospodárske a finančné záležitosti (ECOFIN). Na zasadnutiach Rady ECOFIN sa zúčastňuje príslušný európsky komisár. Na všetkých zasadnutiach Rady ECOFIN sa tiež robí zápisnica.

VI

Komisia zastáva názor, že nedávno došlo k výraznému zvýšeniu transparentnosti. Komisia však nesúhlasí s tým, že informácie boli všeobecne dostupné.

Naopak, Komisia je plne odhodlaná presadzovať transparentnosť. Komisia v oblasti štatistiky zverejní metodické poradenstvo a usmernenia za predpokladu, že sa tým nenaruší štatistická dôvernosť, ktorá je zakotvená v nariadení Rady č. 479/2009. Pokiaľ ide o európsky systém účtov, prístup Komisie je jasne založený na pravidlách a Komisia sa neodchyľuje od zavedených postupov. Uplatňovanie zdravého úsudku v súlade s pravidlami namiesto čisto mechanického prístupu je však základnou úlohou Komisie a predstavuje jediný prostriedok, ako riadne odzrkadliť rozmanitosť členských štátov a aktuálnych problémov.

Fiškálny rámec EÚ prešiel v uplynulých rokoch viacerými zmenami s cieľom zaviesť doplnkové pravidlá, posilniť mechanizmy dosahovania súladu a zvýšiť zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni.

Zavedené legislatívne zmeny museli byť technicky funkčné. Na tento účel sa museli prispôbiť metodiky a klasifikácie používané pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu. Tento proces sa uskutočnil prostredníctvom rozsiahlych diskusií v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a ďalších príslušných orgánov Rady. Tieto diskusie sa uľahčili pomocou série vysvetľujúcich poznámok. Väčšia zložitost' rámca dohľadu si vyžadovala dodatočné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Preto sa všetky prístupy vykonávania revidovaného rámca zhrnuli v príručke o Pakte stability a rastu, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Príručka sa bude odteraz každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ.

V záujme ešte vyššej transparentnosti Komisia prisľúbila, že od jari 2014 bude členským štátom poskytovať všetky informácie potrebné na zopakovanie podkladových výpočtov týkajúcich sa posudzovania súladu, a to s preventívnou, ako aj nápravnou časťou, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel spolu s postupnými výpočtami. Pokiaľ ide o diskrečné opatrenia, Komisia úplne zverejnila súhrnné súbory údajov o vplyve diskrečných opatrení a úrovni jednorazových opatrení od jari 2014 a v súlade so závermi Rady ECOFIN z júna 2014 dosiahla ďalší pokrok prostredníctvom delenia sa o jednotlivé kľúčové daňové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v prístupe „zdola nahor“ pre krajiny uplatňujúce postup pri nadmernom deficite, s členskými štátmi od jari 2015.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

VII

Komisia by chcela v súvislosti s vykonávaním štrukturálnych reforiem objasniť, že hoci vhodné štrukturálne reformy môžu zohrávať kľúčovú úlohu pri odstraňovaní nadmerných deficitov, ich vykonávanie nie je právne relevantnou zložkou pri zrušení postupu pri nadmernom deficite.

Pokiaľ ide o presadzovanie, právne predpisy, ktorými sa upravuje postup pri nadmernom deficite, sa zameriavajú na fiškálne výsledky, a príslušné právne predpisy ako také sa nezameriavajú na osobitné ustanovenie na presadenie vykonávania štrukturálnych reforiem. Je totiž dôležité znova uviesť, že posúdenie účinných opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite je zamerané na vykonanie požadovanej fiškálnej úpravy a nie je ovplyvnené hodnotením štrukturálnych reforiem. Vykonávanie štrukturálnych reforiem vrátane tých, ktoré sa vykonávajú v rámci programu ekonomického partnerstva (EPP), sa monitoruje v kontexte európskeho semestra, a to aj v rámci postupu pri makroekonomických nerovnováhach. Podľa článku 9 nariadenia (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 sa však nepredpokladá vykonanie osobitných krokov v prípadoch, keď vykonávanie štrukturálnych reforiem nezodpovedá tomu, čo sa odporúča v analýze programu EPP. V prípade krajín, ktoré boli predmetom osobitného monitorovania vzhľadom na prítomnosť nadmerných nerovnováh, sa vykonávanie reforiem monitoruje v rámci postupu pri nadmernej nerovnováhe.

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

Komisia nesúhlasí s tvrdením, že v rámci postupu pri nadmernom deficite sa príliš zdôrazňuje rozmer deficitu na úkor dlhu. Najmä vzhľadom na skutočnosť, že na základe reformy právnych predpisov z roku 2011 s názvom „balík šiestich legislatívnych aktov“ sa porušenie prahovej hodnoty dlhu na úrovni 60 % HDP povýšilo na začatie postupu pri nadmernom deficite. Komisia začala v roku 2013 postup pri nadmernom deficite pre Maltu, ktorý je založený na dlhu (a deficite) a ktorý bol úspešne ukončený v roku 2015. Konceptia znižovania dlhu uspokojivým tempom sa zároveň uviedla do prevádzky prostredníctvom referenčnej hodnoty znižovania dlhu a v súčasnosti sa posudzuje ako súčasť pravidelného monitorovania fiškálnych pozícií členských štátov zo strany Komisie.

VIII

Komisia sa zaviazala dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania so všetkými členskými štátmi. Ak boli v tomto smere zistené nedostatky, Komisia prijala opatrenia na zabezpečenie jednotného uplatňovania pravidiel a bude v tom naďalej pokračovať.

Komisia od roku 2005 výrazne zvýšila transparentnosť. V oblasti údajov na účely postupu pri nadmernom deficite a metodických otázkach Komisia uverejňuje všetky správy misie, dvojstranné odporúčania poskytované členským štátom a iné dôležité informácie.

Hoci Komisia uznáva, že v súvislosti s procesom rozpočtového dohľadu chýbala transparentnosť až do obdobia pred niekoľkými rokmi, zdôrazňuje, že tieto nedostatky sa v uplynulých rokoch rázne riešili prostredníctvom opatrení uvedených vyššie (pozri odpoveď Komisie na odsek VI) vrátane poskytovania podrobnejších informácií, ako aj predbežnej kodifikácie hlavných pojmov a metódik.

IX a)

Komisia prijíma podobné (hoci nie rovnaké) odporúčania uvedené v časti správy s názvom Závery a odporúčania (odporúčania 1 – 4).

IX a) i)

Komisia sa domnieva, že súčasné postupy posudzovania kvality sú primerané. Bude sa naďalej vyvíjať úsilie na lepšie zdokumentovanie tejto práce.

IX a) ii)

Komisia sa domnieva, že systémy kontroly sa hodnotia v konzultačných návštevách a v osobitných dotazníkoch.

IX a) iii)

Komisia sa domnieva, že kontroly na mieste sú účinné (zodpovedajú účelu), a chcela by pripomenúť, že aj rozsiahle overovanie prebieha interne. Toto odporúčanie by nemalo byť neutrálne z hľadiska zdrojov.

IX b) i)

Komisia len čiastočne prijíma toto odporúčanie. V dôsledku značných a efektívnych úspechov dosiahnutých za uplynulé roky v oblasti kodifikácie konceptov a metódik použitých pri posudzovaní dodržiavania postupu pri nadmernom deficite a pri sprístupňovaní všetkých výpočtov, o ktoré sa opierajú jeho hodnotenia, členským štátom, už došlo k zvýšeniu transparentnosti. Postup nezávislého overovania sa posilní prostredníctvom nedávno zriadenej Európskej fiškálnej rady ako funkčného nezávislého orgánu zloženého z piatich odborníkov, ktorých úlohou je posudzovať horizontálnu konzistentnosť rozhodnutí a vykonávanie rozpočtového dohľadu.

IX b) ii)

Komisia prijíma toto odporúčanie. Podľa odpovede Komisie na odsek VII od reformy právnych predpisov z roku 2011 známej pod názvom „balík šiestich legislatívnych aktov“ sa z operačného hľadiska viac zameriavalo na úrovne dlhu. Porušenie prahovej hodnoty dlhu vo výške 60 % sa povýšilo na spúšťačiu úroveň na začatie postupu pri nadmernom deficite. Komisia začala konkrétne v roku 2013 postup pri nadmernom deficite pre Maltu, ktorý je založený na dlhu (a deficite) a ktorý bol úspešne ukončený v roku 2015. Koncepcia znižovania dlhu uspokojivým tempom sa zároveň uviedla do prevádzky prostredníctvom referenčnej hodnoty znižovania dlhu a v súčasnosti sa posudzuje ako súčasť pravidelného monitorovania fiškálnych pozícií členských štátov zo strany Komisie.

IX b) iii)

Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie. Podľa odseku VII sa vykonávanie štrukturálnych reforiem vrátane tých, ktoré sa vykonávajú v rámci programu ekonomického partnerstva (EPP), monitoruje v kontexte európskeho semestra, a to aj v rámci postupu pri makroekonomických nerovnováhach. Podľa článku 9 nariadenia (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 sa však nepredpokladá vykonanie osobitných krokov v prípadoch, keď vykonávanie štrukturálnych reforiem nezodpovedá tomu, čo sa odporúča v analýze programu EPP. V prípade krajín, ktoré boli predmetom osobitného monitorovania vzhľadom na prítomnosť nadmerných nerovnováh, sa vykonávanie reforiem monitoruje v rámci postupu pri nadmernej nerovnováhe. Komisia sa domnieva, že už funguje v plnom rozsahu právomocí, ktoré má k dispozícii podľa právnych predpisov.

IX b) iv)

Komisia čiastočne prijíma odporúčanie o jej povinnostiach týkajúcich sa podávania správ členských štátov, keďže použitie konania o porušení by sa malo posudzovať v súlade s požiadavkami postupu pri nadmernom deficite.

IX b) v)

Komisia neprijíma toto odporúčanie, pretože zintenzívnenie postupu pri nadmernom deficite a uvalenie sankcií sa riadi jasnými právnymi pravidlami a postupmi, ktoré musí Komisia dodržiavať. Tam, kde je to vhodné, Komisia bude Rade naďalej odporúčať uloženie sankcií v súlade s právnymi predpismi.

Úvod**10**

Opis posúdení Eurostatu je v skutočnosti oveľa zložitejší. Posúdenia Eurostatu zahŕňajú aj iné nástroje/opatrenia, ako napríklad kontroly vnútornej konzistentnosti/hodnovernosti (v rámci údajov na účely postupu pri nadmernom deficite a pri porovnaní týchto údajov s údajmi Paktu stability a rastu), kontroly štvrťročných údajov atď.

16

Rada stanovuje ročné fiškálne ciele pre viacročné postupy pri nadmernom deficite, zatiaľ čo Komisia môže v tomto smere predkladať odporúčania. V zmysle štrukturálnych fiškálnych opatrení zahŕňajú balík šiestich legislatívnych aktov a balík dvoch legislatívnych aktov osobitné požiadavky týkajúce sa strednodobého fiškálneho plánovania. Konkrétne v smernici o rozpočtových rámcoch (súčasť balíka šiestich legislatívnych aktov) sa stanovujú (v kapitole V) požiadavky na strednodobé rozpočtové rámce vrátane postupov stanovovania viacročných cieľov pre fiškálne agregáty, strednodobé politické prognózy a posúdenie dlhodobých vplyvov pri zabezpečení súladu medzi ročnými rozpočtami a viacročnými údajmi. V balíku dvoch legislatívnych aktov sa takisto vyžaduje predloženie národných strednodobých fiškálnych plánov vychádzajúcich z nezávislých prognóz.

20

Komisia poznamenáva, že členské štáty majú povinnosť podávať správy aj o opatreniach, ktoré sa naplánovali a/alebo prijali, a o vývoji fiškálnej a hospodárskej situácie.

Pripomienky

Odpoveď na nadpis nad bodom 32

Rámec prešiel v uplynulých rokoch viacerými zmenami s cieľom zlepšiť kvalitu údajov na účely postupu pri nadmernom deficite, pričom sa zaviedli doplňujúce pravidlá, posilnili mechanizmy súladu a zvýšila sa zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni. Systém rozpočtového dohľadu v EÚ sa preto stal oveľa zložitejším. Táto zložitosť pramení najmä z túžby lepšie zachytiť ekonomickú realitu.

Zavedené legislatívne zmeny museli byť technicky funkčné. Na tento účel sa museli prispôsobiť metodiky a klasifikácie používané pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu. Tento proces sa uskutočnil prostredníctvom rozsiahlych diskusií v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a ďalších príslušných orgánov Rady. Tieto diskusie sa uľahčili pomocou série vysvetľujúcich poznámok. Väčšia zložitosť rámca dohľadu si vyžadovala dodatočné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Preto sa všetky prístupy vykonávania revidovaného rámca zhrnuli v príručke o Pakte stability a rastu, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Príručka sa bude odteraz každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ.

V záujme ešte vyššej transparentnosti Komisia prisľúbila, že od jari 2014 bude členským štátom poskytovať všetky informácie potrebné na zopakovanie podkladových výpočtov týkajúcich sa posudzovania súladu, a to s preventívnou, ako aj nápravnou časťou, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel spolu s postupnými výpočtami. Pokiaľ ide o diskrečné opatrenia, Komisia úplne zverejnila súhrnné súbory údajov o vplyve diskrečných opatrení a úrovni jednorazových opatrení od jari 2014 a v súlade so závermi Rady ECOFIN z júna 2014 dosiahla ďalší pokrok prostredníctvom delenia sa o jednotlivé kľúčové daňové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v prístupe „zdola nahor“ pre krajiny uplatňujúce postup pri nadmernom deficite, s členskými štátmi od jari 2015.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

35

Komisia by chcela zdôrazniť, že všetky príslušné dokumenty vrátane kódexu správania a príručky o Pakte stability rastu a kódexe správania, ako aj iné príslušné vysvetľujúce dokumenty o fungovaní Paktu stability a rastu sú k dispozícii na webovom sídle GR ECFIN: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

41

Komisia zdôrazňuje, že postup je už úplne transparentný voči všetkým dotknutým členským štátom. Útvary Komisie poskytujú potrebné údaje o prognostických predpokladoch.

42

Hoci dokumentácia, ktorá zahŕňa najmä predpoklady útvarov jednotlivých krajín (je potrebné odlišiť od spoločných vonkajších predpokladov uvedených vyššie), je nepochybne zložitá, v uplynulých rokoch sa výrazne zlepšila a je v súlade s osvedčenými postupmi.

45

Komisia zdôrazňuje, že predpoklady, z ktorých vychádzajú predpovede, sú opísané v stanovisku, ktoré sa predkladá na začiatku každého kola prognózy. Predpoklady sa potom pred každým ďalším uložením prognózy aktualizujú a uverejňujú sa v každej prognóze. Počas prípravy pravidelných prognóz Komisie sa uskutoční niekoľko stretnutí s pracovníkmi útvarov jednotlivých krajín, odborníkmi z horizontálnych oddelení a predstaviteľmi vrcholového manažmentu. Diskusia o predpokladoch tvoriacich základ prognóz je kľúčovou súčasťou týchto stretnutí.

48

Eurostat sa domnieva, že posúdenia kvality sa vykonávajú konzistentným spôsobom. Interné overovanie vychádza zo systému ESA 2010 a Príručky o deficite verejných financií a verejnom dlhu.

Konzistentnosť posúdení Eurostatu sa navyše zabezpečila prostredníctvom jasných a vysokocentralizovaných vnútorných postupov. To zahŕňa postupy pri analýze a rozhodovaní o metodických otázkach vrátane interných metodických stretnutí, oficiálneho poradenstva alebo zistení získaných pri návšteve v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Rámček 2 – Prvá zarážka

Komisia svoje posúdenie vždy a systematicky zakladá na dôkazoch. Tie môžu mať rôzne podoby, ako napríklad dokumentácia o konkrétnej otázke, ktorú predložili členské štáty, diskusie počas konzultačných návštev a ďalšie vysvetlenia v rámci pravidelných a priebežných výmen s členskými štátmi. Významné otázky sú okrem toho zdokumentované v súpise EDP. Problémy týkajúce sa klasifikácie sa vo všeobecnosti objasňujú v komplexnom procese posudzovania.

Rámček 2 – Štvrtá zarážka

Eurostat nevykonáva systematickú ani podrobnú analýzu preklenovacích tabuliek na účely postupu pri nadmernom deficite. V preklenovacích tabuľkách sú uvedené všetky transakcie v súvislosti so štatistikami verejných financií, ktoré sa nahlásili v rámci systému ESA a vo všeobecnosti nie sú relevantné pre údaje na účely postupu pri nadmernom deficite. Ak je to dôležité, Eurostat môže preskúmať preklenovaciu tabuľku kvôli objasneniu.

49

Komisia dostáva povinné údaje, ktoré považuje za potrebné na účely svojho posúdenia kvality. Údaje v tabuľkách EDP nemôžu byť z technických dôvodov úplné, čo je zvyčajne odôvodnené zdrojmi údajov alebo systémom zberu v danej krajine, ako je opísané v súpise EDP. Napríklad na jar sa po prvýkrát nahlásia údaje za rok N – 1, ale všetky zdroje údajov nemusia byť v tom čase dostupné, a preto je potrebné vykonať odhady.

50

Komisia dôsledne uplatňuje pravidlá a usmernenia v členských štátoch. Komisia zdôrazňuje, že vymedzenie verejnej správy je zakotvené v právnom rámci. V systéme ESA s podporou Príručky o deficite verejných financií a verejnom dlhu sú stanovené kritériá sektorovej klasifikácie vrátane veľmi podrobnej schémy rozhodovania (ktorá sa dôsledne uplatňuje).

Eurostat má okrem toho na účely kontroly vymedzenia verejnej správy k dispozícii register subjektov štátnej správy, súpis na účely postupu pri nadmernom deficite, dotazník o subjektoch kontrolovaných vládou klasifikovaných ako mimo verejnej správy (k dispozícii od roku 2011) a dokumenty týkajúce sa preklasifikovania, ktoré sa vyžadovali pred návštevami na účely postupu pri nadmernom deficite.

Otázka vymedzenia verejnej správy je navyše jednou z hlavných tém každej návštevy na účely postupu pri nadmernom deficite, a preto sa zahŕňa do zistení misie.

Napokon tieto záznamy sú aktuálne, pretože všetky členské štáty majú povinnosť každý rok predkladať zoznam subjektov kontrolovaných vládou vrátane informácií o ich klasifikácii NACE, záväzkoch a v prípade subjektov s najväčším dlhom aj výsledky najnovších trhových/netrhových testov.

Poznámky k prílohe III sú uvedené nižšie.

51

Komisia uisťuje, že členské štáty uplatňujú systém ESA. Na tento účel a s cieľom zabezpečiť dôsledné zaobchádzanie v rámci jednotlivých prípadov a členských štátov, ako aj na odstránenie možných medzier vo výklade Eurostat poskytuje usmernenia prostredníctvom Príručky o deficite verejných financií a verejnom dlhu. Komisia by chcela objasniť, že Eurostat a jeho generálny riaditeľ preberajú výhradnú zodpovednosť za štatistické rozhodnutia podľa nariadenia (ES) č. 223/2009.

Pokiaľ ide o časové rozpätie použité na analýzu a klasifikáciu verejných jednotiek, Komisia považuje rozdiely nielen za legitímne, ale aj za potrebné, keďže odzrkadľujú rozdielne právne, administratívne alebo obchodné dohody.

Rámček 3 – Prvá zarážka

Pokiaľ ide o úplnosť registrov a analýzu každého jedného subjektu, Eurostat výnimočne súhlasil s tým, aby sa v členských štátoch, kde existujú tisíce (alebo desaťtisíce) menších subjektov na úrovni miestnej samosprávy, robil trhový/netrhový test na úrovni skupiny. V prípade veľkých a zložitých jednotiek sa vykonáva podrobná analýza na úrovni jednotky (a nie na skupinovom základe). Eurostat tiež súhlasil s obozretným prístupom v inom členskom štáte. Ide o nákladovo najefektívnejší prístup vzhľadom na obmedzené zdroje národného štatistického úradu a Eurostatu.

Eurostat nemôže individuálne skontrolovať každú jednotku v členských štátoch. Eurostat každoročne kontroluje informácie uvedené v dotazníku subjektov kontrolovaných vládou, ktoré sú klasifikované ako mimo verejnej správy, a akékoľvek iné dostupné materiály.

Eurostat okrem toho súhlasí s preklasifikáciou v referenčných revíziách za predpokladu, že to nemá žiadny alebo len zanedbateľný vplyv na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu.

Rámček 3 – Druhá zarážka

Komisia sa domnieva, že v uvedených príkladoch sa dodržali pravidlá ESA 95.

Stačí sa pozrieť na prvý príklad v tejto časti (vzťahuje sa na všetky príklady, uvádza sa len v záujme účinnosti), v prílohe III sa uvádza:

„... jeden členský štát klasifikoval v rámci verejnej správy jednotku dohľadu pre finančné trhy, ktorá je inštitucionálnou jednotkou. Podľa systému ESA 95 by jednotky tohto typu mali byť klasifikované mimo verejnej správy (konkrétne ako pomocné finančné inštitúcie v rámci sektora finančných korporácií). Ostatné členské štáty tieto inštitucionálne jednotky správne klasifikovali mimo verejnej správy.“

Jednotky dohľadu pre finančné trhy však možno klasifikovať vo verejnej správe. Okrem toho sa tým spochybňuje metodické spracovanie odsúhlasené odborníkmi v členských štátoch a Eurostate.

Rámček 3 – Tretia zarážka

Eurostat odporúča členským štátom, aby jednotky každý rok analyzovali a preklasifikovali. V súčasnosti sa to vzťahuje na všetky jednotky s dlhom väčším než 0,01 % HDP a všetky členské štáty aj v prípade menších jednotiek uplatňujú harmonogram častejšieho ročného preklasifikovania.

Komisia zbiera každoročne dotazník o subjektoch kontrolovaných vládou a analyzuje ho s cieľom skontrolovať, či všetky jednotky naďalej spĺňajú test 50 %.

53

Komisia využíva svoju analýzu rizika na výber členských štátov a tém pre svoje konzultačné návštevy. Vysokorizikové témy sa vždy zahŕňali do programu pre vstupné konzultačné návštevy (UDV) a štandardné konzultačné návštevy (SDV) (buď na základe posúdenia rizika, alebo z iných zdrojov). Okrem všeobecných vysokorizikových záležitostí, ktoré sú vždy súčasťou programu misie, sú zahrnuté aj špecifické otázky založené na rizikách. Po tom, ako sa vstupné konzultačné návštevy začlenili do štandardných, výsledky sa použili na určenie rizikových oblastí, ktoré sa následne riešili počas konzultačnej návštevy. Eurostat sa domnieva, že vysokorizikovými záležitosťami sa zaoberal počas návštevy (napr. v prípade Talianska boli diskusie o zaznamenávaní tvorby hrubého fixného kapitálu na peňažnom základe výsledkom posúdenia rizík z roku 2012).

Zatiaľ čo v minulosti sa neuvádzalo žiadne odôvodnenie týkajúce sa zmeny vo forme pripomienky, tento postup sa už zmenil a pripomienky sú v súčasnosti povinné.

Hoci posúdenie rizika na účely postupu pri nadmernom deficite je dobre zdokumentované, v rámci každoročného postupu bolo poskytovanie konkrétnych pripomienok ku každému rozmeru posúdenia rizika dobrovoľné. Eurostat súhlasí s tým, že zmeny v úrovni rizika vyžadujú podrobnejšie odôvodnenie a písomné vyhotovenie pripomienok.

54

Eurostat sa domnieva, že trvanie návštev je dostatočné na primerané preskúmanie otázok súvisiacich s kvalitou údajov. V prípade potreby má Eurostat možnosť predĺžiť návštevy alebo vykonať kontrolné návštevy. Komisia zastáva názor, že „počet tém“ je jedno kritérium, ale rovnako dôležitá je aj zložitosť problému a/alebo možný vplyv na údaje na účely postupu pri nadmernom deficite.

Komisia zdôrazňuje, že konzultačná návšteva nie je samostatným nástrojom na preskúmanie otázok súvisiacich s kvalitou údajov. Účelom konzultačnej návštevy je skôr *určenie rizík alebo možných problémov v oblasti kvality vykazovaných údajov* (nariadenie Rady (ES) č. 479/2009), zatiaľ čo sa údaje posudzujú dvakrát do roka, v apríli a v októbri. Po každej konzultačnej návšteve nasleduje doplňujúce pravidelné posudzovanie a naopak.

55

Inštitucionálne opatrenia a systémy dohľadu a kontroly boli súčasťou programov vstupných aj štandardných konzultačných návštev a v každom programe je vyhradená časť pre návštevy s cieľom zaoberať sa týmito otázkami. Okrem toho sa v súvislosti s týmito otázkami vydal v roku 2012 osobitný dotazník. Nakoniec ďalšie informácie o inštitucionálnych opatreniach sa poskytujú prostredníctvom „partnerského hodnotenia“ vykonávaného v národných štatistických úradoch, súpisov EDP a memoránd o porozumení podpísaných národnými inštitúciami pre postup pri nadmernom deficite.

Komisia súhlasí s analýzou toho, ako by sa táto otázka dala v budúcnosti ďalej zdokumentovať.

56

Treba zdôrazniť, že toto pozorovanie sa vykonalo na základe výpočtov pomocou najextrémnejších prípadov namiesto priemerných hodnôt, ktoré by boli vhodnejšie (obrázok 6). Tieto „extrémne“ prípady sú vo väčšine prípadov odôvodnené: napríklad v prípade Nemecka sa vstupná konzultačná návšteva v roku 2013 na účely postupu pri nadmernom deficite skladala z dvoch stretnutí Eurostatu s vnútroštátnymi orgánmi. Po každom stretnutí sa vypracovali predbežné zistenia a body akčného plánu, ale konečná spoločná správa s hlavnými závermi a odporúčaniami sa vypracovala až po úplnom ukončení dvojdielnej návštevy, t. j. po druhom stretnutí. Rovnaké odôvodnenie sa vzťahuje aj na Českú republiku: v roku 2012 sa závery vstupnej konzultačnej návštevy poslali po 14 týždňoch, ale zverejnili sa až po 25 týždňoch spolu so zisteniami štandardnej konzultačnej návštevy.

Eurostat a členské štáty odsúhlasili body akčného plánu počas konzultačnej návštevy a po nej a následne sa týždeň po návšteve odoslali členskému štátu (takže sú veľmi včasné). Členské štáty sa zaväzujú prostredníctvom dohody s Eurostatom o obsahu a termíne. V závislosti od povahy činnosti a či má vplyv na údaje týkajúce sa deficitu a dlhu sa stanovujú termíny, ktoré sa pred každým oznámením o postupe pri nadmernom deficite dôkladne monitorujú. Zoznam nevyriešených bodov akčného plánu sa pri každej návšteve reviduje. Vykonávanie niektorých bodov akčného plánu si vyžaduje viac času z dôvodu potrebných inštitucionálnych opatrení v krajine alebo potreby zaviesť nové systémy zberu údajov. Body akčného plánu sú navyše zahrnuté do správ z týchto návštev, ktoré sú verejne dostupné na webovom sídle Eurostatu.

Body akčného plánu s vplyvom na vykázané údaje týkajúce sa deficitu a dlhu sa zohľadňujú v posúdení kvality. Nevyriešené body akčného plánu o otázkach s podstatným vplyvom na deficit a dlh môžu viesť k výhrade.

57 b)

Metodické otázky sa pravidelne prerokúvajú s odborníkmi z členských štátov v rámci pracovnej skupiny pre štatistiku na účely postupu pri nadmernom deficite.

Eurostat okrem toho v uplynulých rokoch predsedal pracovnej skupine v súvislosti s Príručkou o deficite verejných financií a verejnom dlhu, ktorá sa stretáva dva- až trikrát ročne s cieľom dohodnúť sa na aktualizovanej verzii príručky.

58

Politikou Eurostatu je zverejňovať všetko poradenstvo poskytované členským štátom. Avšak v prípade, že členský štát namietne proti uverejneniu z dôvodu dôvernosti (napríklad ak ide o citlivé obchodné informácie, ktoré usmernenia v konkrétnych prípadoch často obsahujú, alebo z dôvodu, že sa operácia sa uskutoční na základe usmernenia), Eurostat to uzná.

Eurostat súhlasí s týmto konštatovaním a v tejto súvislosti je pripravený diskutovať s členskými štátmi o tom, ako informovať o poskytnutom poradenstve bez toho, aby sa porušila dôvernosť. Tento proces už začal uplatňovať zahrňaním informácií o poskytnutom poradenstve v najnovšej správe Hospodárskeho a finančného výboru.

59

Schopnosť správne identifikovať „jednorazové“ opatrenia, ako je vymedzené v Pakte stability a rastu, je nevyhnutná na vykonávanie rozpočtového dohľadu. Osobitné usmernenia vrátane orientačného a otvoreného zoznamu „jednorazových“ opatrení sa vypracovali v nadväznosti na reformu Paktu stability a rastu z roku 2005 a zverejnili sa v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2006 (pozri Správa o verejných financiách v HMÚ – 2006: *Vymedzenie a identifikácia jednorazových a dočasných opatrení*, časť II.4.2, dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf). Komisia odvtedy využíva tieto usmernenia ako referenčný bod pre svoje činnosti dohľadu. Usmernenia z roku 2006 sa nedávno rozšírili o stanovenie „hlavných zásad“ a aktualizáciu zoznamu „typických“ prípadov. Tieto prepracované usmernenia sa uverejnili v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2015: *Jednorazové opatrenia – zásady klasifikácie používané v rámci fiškálneho dohľadu*, časť II.3 (uverejnená v decembri 2015) dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

60

Vymedzenie jednorazových opatrení, ako aj orientačný a otvorený zoznam „typických“ prípadov sa uverejnil v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2006: *Vymedzenie a identifikácia jednorazových a dočasných opatrení*, časť II, oddiel 4.2, dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf.

Komisia zdôrazňuje, že nedávno rozšírila usmernenia a uverejnila zásady klasifikácie používané na identifikáciu jednorazových opatrení, ako aj orientačný zoznam „štandardných“ prípadov v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2015: *Jednorazové opatrenia – zásady klasifikácie používané v rámci fiškálneho dohľadu*, časť II.3 (uverejnená v decembri 2015) dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

Treba však zdôrazniť, že sa vždy vyžaduje odborný posudok, pretože vlastnosti jednotlivých opatrení treba starostlivo preskúmať na základe klasifikačných zásad uplatňovaných Komisiou.

Rámček 4

Na základe zoznamu „štandardných“ prípadov „jednorazových“ opatrení aktualizovaného v decembri 2015 (po audite, ktorý vykonal Dvor audítorov), ako sa uverejnilo v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2015: *Jednorazové opatrenia – zásady klasifikácie používané v rámci fiškálneho dohľadu*, časť II.3, rámček 4 nezodpovedá súčasnej situácii.

Opatrenia zvyšujúce deficit

Komisia zdôrazňuje, že rozpočtové náklady takýchto výnimočných udalostí sú zvyčajne väčšie v pomere k veľkosti hospodárstva v menších krajinách.

61

Komisia poukazuje, že na to, aby bolo možné lepšie zachytiť hospodársku realitu, sú v spoločne dohodnutých pravidlách Paktu stability a rastu zahrnuté ustanovenia navrhnuté s cieľom reagovať na nepredvídateľný vývoj a neočakávané udalosti a prispôbiť sa im. Ich realizácia bola vymedzená v oznámení pre náhradníkov Hospodárskeho a finančného výboru: *Zlepšenie posudzovania účinných opatrení v kontexte postupu pri nadmernom deficite – špecifikácia metodiky* z 12. júna 2014.

62

Komisia uznáva, že pojem „neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti“ nebol vopred definitívne stanovený. V metodike na posudzovanie účinných opatrení, ako sa podrobne uvádza v poznámke týkajúcej sa náhradníkov Hospodárskeho a finančného výboru: *Zlepšenie posudzovania účinných opatrení v kontexte postupu pri nadmernom deficite – špecifikácia metodiky* z 12. júna 2014 je však jasne uvedené, že nižší rast v porovnaní s prognózou na základe odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite zvyčajne predstavuje prípad „neočakávanej nepriaznivej hospodárskej udalosti“.

Komisia preto nesúhlasí s pripomienkou Dvora audítorov v súvislosti s Francúzskom¹.

Rada začala postup pri nadmernom deficite v prípade Francúzska dňa 27. apríla 2009 s počiatočným termínom v roku 2012. Táto lehota sa 2. decembra 2009 predĺžila do roku 2013 a 21. júna 2013 do roku 2015 na základe zistenia, že sa prijalo účinné opatrenie, ale vyskytli sa neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so závažnými nevýhodnými dôsledkami pre verejné financie.

Komisia uplatnila existujúci právny rámec, ako sa uvádza v odporúčaniach z rokov 2009, 2013 a 2015 a sprievodných pracovných dokumentoch útvarov Komisie.

Odpoveď na nadpis nad bodom 63

Komisia by chcela zdôrazniť, že sa výrazne zlepšil základ na hodnotenie kvality údajov vzhľadom na skutočnosť, že členské štáty od roku 2005 značne spresnili vykazované údaje na účely postupu pri nadmernom deficite a dodali podrobné doplňujúce údaje.

Hoci Komisia súhlasí s tým, že sa v rámci vykonávania Paktu stability a rastu tradične kládol väčší dôraz na deficit než na dlh, zdôrazňuje, že hrubý verejný dlh a jeho udržateľnosť sa vždy brali do úvahy ako závažný faktor v rámci správ podľa článku 126 ods. 3.

Od reformy právnych predpisov z roku 2011 známej pod názvom „balík šiestich legislatívnych aktov“ sa z operačného hľadiska viac zameriavalo na úroveň dlhu. Porušenie prahovej hodnoty dlhu vo výške 60 % HDP sa povýšilo na spúšťač faktor pre postup pri nadmernom deficite a koncepcia znižovania dlhu uspokojivým tempom sa sprevádzkovala prostredníctvom referenčnej hodnoty znižovania dlhu a teraz sa posudzuje ako súčasť pravidelného monitorovania fiškálnych pozícií členských štátov zo strany Komisie.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm.

64

V nariadení Rady (ES) č. 479/2009 sa stanovuje všeobecný rámec na vyjadrenie výhrad voči kvalite skutočných údajov a zmenu skutočných údajov vykazovaných členskými štátmi. Podľa tohto nariadenia môže Eurostat používať takéto právomoci, ak existuje dôkaz o tom, že údaje vykazované členskými štátmi nespĺňajú účtovné pravidlá, a to najmä metodiku postupu pri nadmernom deficite.

Eurostat vyjadruje výhrady len vo výnimočných prípadoch a odôvodňujú sa len za určitých podmienok. Eurostat v tejto súvislosti uplatňuje svoj odborný úsudok. Absencia špecifickej výhrady alebo zmeny však neznamena, že neexistujú žiadne pretrvávajúce problémy, ktoré treba vyriešiť s príslušným členským štátom, ale že podľa Eurostatu nemajú tieto problémy žiadny významný vplyv na maastrichtské kritérium na deficit a dlh. Alternatívou by bolo uviesť výhrady v súvislosti so všetkými krajinami v každom oznámení, čo by bolo neprimerané a neslúžilo by to účelu výhrad.

Okrem toho sa často stáva, že členské štáty prispôbujú svoje údaje na základe otázok, ktoré vzniesol Eurostat počas obdobia objasnenia. Takéto úpravy nie sú v záverečnej tlačovej správe viditeľné, pretože Eurostat nevzniesol žiadnu výhradu ani nevykonal zmenu.

65

Eurostat má postup, v ktorom sú uvedené kroky, časový harmonogram a úlohy jednotlivých aktérov počas analýzy oznámení pred vydaním tlačovej správy. Tento postup zahŕňa pravidelné stretnutia s vrcholovým manažmentom a generálnym riaditeľom, ktorý koná ako hlavný štatistik Európskej únie.

Výhrady alebo zmeny údajov sú založené na odbornom úsudku na základe kvalitatívnych a kvantitatívnych informácií dostupných pred postupom objasnenia a počas neho a veľmi starostlivo sa zvažia, ako sa uvádza vyššie. Tento postup sa vykonáva jedine na štatistickom základe za pomoci štatistického úradu, ktorý má Eurostat na tento účel k dispozícii, a bez akéhokoľvek zásahu iných útvarov Komisie alebo akéhokoľvek iného externého orgánu.

Následné revízie údajov dokázali, že prístup Eurostatu v súvislosti s výhradami je v podstate účinný a efektívny: „bez veľkých prekvapení“, t. j. keď sa vedelo o probléme, ale Eurostat rozhodol, že výhrada nebola odôvodnená, neboli potrebné žiadne výrazné revízie údajov týkajúcich sa deficitu alebo dlhu.

Rámček 5

Česká republika – Prvá zarážka

Od roku 2010 sa každý rok vykonáva trhový/netrhový test pre verejné nefinančné korporácie, ako aj pre neziskové inštitúcie klasifikované v S.15. Výsledky testu sa predkladajú Eurostatu v dotazníku o subjektoch kontrolovaných vládou klasifikovaných ako subjekty mimo verejnej správy alebo v zozname jednotiek verejnej správy, ktorý sa vyžaduje pred konzultačnou návštevou na účely postupu pri nadmernom deficite.

Francúzsko – Prvá zarážka

Stále sa rokuje o postupe vyradovania jadrových zariadení a možných súvisiacich jednorazových platbách (dokonca aj podľa systému ESA 2010). Kým sa nedosiahne dohoda, v súčasnosti neexistuje konkrétne usmernenie k postupu vyradovania jadrových zariadení z prevádzky a súvisiace jednorazové platby.

Francúzsko – Druhá zarážka

Vzhľadom na veľmi vysoký počet jednotiek verejnej správy vo Francúzsku (viac než 80 000 jednotiek v S.13 a viac než 8 000 subjektov kontrolovaných vládou klasifikovaných ako subjekty mimo verejnej správy) Eurostat súhlasil so zoskupením jednotiek na úrovni miestnej samosprávy.

Eurostat nemôže uviesť výhrady týkajúce sa záležitosti, pre ktorú neexistujú žiadne pravidlá v rámci systému ESA alebo Príručky o deficite verejných financií a verejnom dlhu.

Nemecko – Prvá zarážka

V období rokov 2011 – 2013 sa nevyskytli žiadne významné pravidelné preklasifikovania jednotiek s podstatným vplyvom na deficit verejných financií a pomer dlhu k HDP (t. j. približne alebo viac než 0,1 % HDP). Veľkosť súvisiacich revízií by preto nemala vplyv na deficit verejných financií a pomery dlhu k HDP zostavené na účely rozpočtového dohľadu.

Pokiaľ ide o preklasifikovanie vykonané v súvislosti s: 1. jednorazovými metodickými zmenami; 2. referenčnou hodnotou revízie nemeckých národných účtov z roku 2011 a 3. prechodom na systém ESA 2010, ktorý mal podstatný vplyv na deficit verejných financií a pomer dlhu k HDP (takmer alebo viac než 0,1 % HDP), údaje pre celé referenčné obdobie postupu pri nadmernom deficite boli náležite upravené.

Nemecko – Druhá zarážka

Predmetná záležitosť predstavuje riziko pre kvalitu údajov, a ako sa stanovuje v nariadení Rady (ES) č. 479/2009, hneď po identifikácii ju riešil Eurostat, pričom uplatňoval postupný prístup vzhľadom na zložitosť nemeckého štatistického systému a veľkosť nemeckého verejného sektora.

Komisia si nie je vedomá, že predmetné riziko sa prejavilo. Eurostat nezistil na základe posúdenia údajov žiadne súvisiace problémy s kvalitou.

V rámci zložitého štatistického systému v Nemecku, s ohľadom na zákonný mandát podporujúci pravidelné zhromažďovanie štatistických údajov a obmedzené zdroje, proces vykonávania relevantných postupov pre neuhradené – malé z hľadiska veľkosti – jednotlivé operácie na štátnej a miestnej úrovni si vyžadujú štrukturálne riešenie.

Vzhľadom na veľkosť transakcií a skutočnosť, že v tomto štádiu nemožno vyvodiť žiadne závery o výsledku analýzy, sa Komisia nedomnieva, že výhrada z týchto dôvodov by mala byť založená na údajoch o nemeckom deficite.

Malta – Prvá zarážka

Dohoda o novácii o prenose právneho vlastníctva projektu na Malitu bola podpísaná 28. decembra 2011 (zmenená vo februári 2012) a po oznámení postupu pri nadmernom deficite z októbra 2011. Podobne aj dohody o prenájme boli podpísané 26. júna 2012, čiže po oznámení o postupe pri nadmernom deficite z októbra 2011.

V oznámení o postupe pri nadmernom deficite z apríla 2012 maltský národný štatistický úrad správne spracoval všetky príslušné body. Eurostat vo svojom liste z augusta 2012 po dôkladnej analýze potvrdil, že Malita by sa mala zaradiť do sektora nefinančných korporácií.

Komisia sa preto domnieva, že nie sú potrebné žiadne výhrady.

Taliansko – Prvá zarážka

Komisia (Eurostat) dôkladne monitoruje pokrok v tejto otázke. Taliansko zaviedlo postupný prístup vrátane vytvorenia nových zdrojov údajov a vykonávania odhadov.

Rámček 6

Dvor audítorov odkazuje na základné makroekonomické predpoklady, ktoré predstavujú základ pre prahy deficitu a dlhu stanovené v zmluve. Zatiaľ čo makroekonomické prostredie podlieha zmenám, Komisia je neustále povinná fungovať podľa ustanovení zmluvy a sekundárnych právnych predpisov, ktoré ju podporujú.

Celkový fiškálny rámec sa výrazne rozvíja, v neposlednom rade vďaka reformám zavedeným prostredníctvom balíka šiestich legislatívnych aktov a balíka dvoch legislatívnych aktov v uplynulých rokoch, s cieľom zabezpečiť „inteligentné pravidlá“, ktorými sa umožňuje lepšie reagovať na súčasnú hospodársku realitu a prispôbiť sa jej.

Hoci sa v rámci vykonávania Paktu stability a rastu tradične kládol väčší dôraz na deficit než na dlh, Komisia zdôrazňuje, že rámec sa dôsledne venoval otázke dlhu. Predovšetkým je potrebné pripomenúť, že zložka strednodobého rozpočtového cieľa týkajúca sa implicitných záväzkov a dlhu (MTO^{LD}) má zabudovaný prvok predstavujúci rozpočtové saldo, ktoré by stabilizovalo pomer dlhu k HDP na úrovni 60 % HDP, a doplnkovú zložku predstavujúcu dodatočné rozpočtové saldo potrebné pre krajiny s dlhom presahujúcim 60 % HDP.

Od reformy právnych predpisov z roku 2011 známej pod názvom „balík šiestich legislatívnych aktov“ sa z operačného hľadiska viac zameriavalo na úrovne dlhu. Porušenie prahovej hodnoty dlhu vo výške 60 % HDP sa povýšilo na spúšťač faktor na postup pri nadmernom deficite a koncepcia znižovania dlhu uspokojivým tempom sa sprevádzkovala prostredníctvom referenčnej hodnoty znižovania dlhu a teraz sa posudzuje ako súčasť pravidelného monitorovania fiškálnych pozícií členských štátov zo strany Komisie.

70

Komisia poukazuje na to, že počiatočná úroveň dlhu sa zahŕňa do vymedzenia referenčnej hodnoty znižovania dlhu prostredníctvom rozdielu voči prahovej hodnote 60 %.

Členským štátom s dlhom nad 60 % HDP sa v rámci postupu úpravy odporúča zohľadniť, aby dlh spĺňal aspoň plánovanú referenčnú hodnotu pre dlh na konci obdobia nápravy. V dôsledku toho sa môže úroveň deficitu odporúčaná na posledný rok pohybovať pod 3 % HDP a v prípade vysokozaťažených členských štátov môže byť termín na nápravu dlhší, pretože rozsah štrukturálnych úprav sa musí porovnať s ich uskutočniteľnosťou v priebehu určitého počtu rokov.

Skutočnosť, že na dosiahnutie referenčnej hodnoty dlhu sa musí verejný deficit znížiť pod úroveň 3 % HDP, sa premietla do odporúčaní týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite, ktoré sa doteraz vydali na základe porušenia kritéria dlhu.

71

Komisia poznamenáva, že uvedené prognózy sú vypracované na základe nezmenenej politiky. Realizácia scenára, podľa ktorého by členské štáty plne dodržiavali svoje záväzky vyplývajúce z Paktu stability a rastu, by priniesla viac pozitívnych výsledkov.

Konkrétne Taliansko by v prípade scenára úplného súladu s Paktom stability a rastu dodržalo referenčnú hodnotu na zníženie dlhu (pokrokový prístup) do roku 2019 a Francúzsko do roku 2018.

Medzi údajmi MMF použitými v prípade Cypru a tými, ktoré použila Komisia, je výrazný nesúlad.

72

Analýza závažných faktorov sa vykonáva v súlade s požiadavkami nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

V právnych predpisoch je uvedený rozsiahly zoznam možných náležitých faktorov, ktorý nie je vyčerpávajúci, pretože vyžaduje, aby Komisia zvažila aj faktory, ktoré sa považujú za závažné pre dotknutý členský štát.

Komisia stanoví a v možnom rozsahu kvantifikuje účinok rôznych závažných faktorov. Neexistuje žiadny vzorec zohľadňujúci váhy všetkých rôznych faktorov, ktorý by viedol k automatickému záveru. Komisia uverejňuje svoju podrobnú analýzu v pracovných dokumentoch útvarov Komisie.

73

Komisia nesúhlasí s tvrdením, že odôvodnenie jej záverov je nejasné. Analýza závažných faktorov sa stanovuje v právnych predpisoch [nariadenie Rady (ES) č. 1467/97], podľa ktorých Komisia musí zohľadniť všetky závažné faktory v rozsahu, v akom významne ovplyvňujú posúdenie súladu s kritériami deficitu a dlhu. Podľa právnych predpisov sa navyše od Komisie vyžaduje, aby zvažila aj faktory, ktoré sa považujú za závažné pre príslušný členský štát. Toto sa realizuje s cieľom zabezpečiť primerané hospodárske posúdenie situácie pred rozhodnutím o začatí postupu pri nadmernom deficite.

V prípade porušenia kritéria deficitu je v právnych predpisoch stanovený rozsiahly zoznam možných závažných faktorov, ktorý však nie je vyčerpávajúci ani neobsahuje odkaz na akýkoľvek druh stanovenia priorít. Ak je dlh verejných financií nad úrovňou 60 % HDP, závažné faktory sa budú zvažovať len pri rozhodovaní o tom, či začať postup pri nadmernom deficite, ak úroveň deficitu zostane blízko referenčnej hodnoty a porušenie sa bude považovať za dočasné.

V prípade porušenia dlhového kritéria sa môžu zohľadniť všetky závažné faktory bez ohľadu na úroveň deficitu.

V súlade s ustanoveniami opísanými vyššie Komisia pri vypracovaní správy podľa článku 126 ods. 3 špecifikuje a v možnom rozsahu odhadne účinok rôznych závažných faktorov.

V tejto súvislosti Komisia zdôrazňuje, že v správach vypracovaných podľa článku 126 ods. 3, ktoré sa vydali pre Taliansko, Belgicko (február 2015) a Fínsko (február, máj a november 2015) sa vyvinulo značné úsilie na prípravu ešte rozsiahlejšej a transparentnejšej analýzy závažných faktorov než v minulosti.

Zároveň a v súlade s duchom právnych predpisov neexistuje žiadny vzorec, ktorý by zohľadňoval váhy všetkých rôznych faktorov, ktorý by viedol k automatickému záveru.

74

Komisia sa snaží úzko spolupracovať s členskými štátmi v rámci prebiehajúceho procesu vykonávania Paktu stability a rastu vrátane postupu pri nadmernom deficite. Kľúčovým prvkom tohto prístupu založeného na spolupráci je interakcia a diskusia umožnená prostredníctvom príslušných hospodárskych výborov, a to najmä Hospodárskeho a finančného výboru (náhradníci). Komisia pravidelne vypracúva analytické a prevádzkové poznámky pre Hospodársky a finančný výbor (náhradníci) s cieľom vysvetliť členským štátom prístup, ktorý uplatňuje pri výklade a vykonávaní Paktu stability a rastu, a získať ich stanoviská k odôvodneniu Komisie.

S cieľom zvýšiť transparentnosť poskytuje Komisia členským štátom od jari 2014 všetky informácie potrebné na to, aby úplne zopakovali výpočet na posúdenie účinných opatrení, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel s postupnými výpočtami prístupu zhora nadol, ako aj zdola nahor. Okrem toho sa členským štátom poskytujú všetky údaje a výpočty týkajúce sa dodržiavania referenčnej hodnoty znižovania dlhu a MLSA. Na základe osobitnej žiadosti členských štátov však údaje nie sú úplne verejné, ale šíria sa prostredníctvom spoločnej platformy s názvom CIRCA, ku ktorej majú prístup len členovia Hospodárskeho a finančného výboru a ich náhradníci.

75

Komisia uznáva, že pracovné dokumenty útvarov Komisie uverejnené do februára 2015 mohli byť transparentnejšie, pokiaľ ide o údaje zahrnuté v základnom scenári, ktorý tvorí základ pre odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite. Komisia však poukazuje na to, že takéto informácie boli od jari 2014 dostupné v podrobnom tabuľkovom hárku vytvorenom v programe Excel a obsahovali postupný výpočet Komisie na posúdenie súladu a boli rozoslané členským štátom prostredníctvom platformy CIRCA. Členské štáty v dôsledku toho využívali úplný prístup k súboru údajov potrebných na zopakovanie výpočtov fiškálneho úsilia a iných premenných súvisiacich s posúdením dodržiavania odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite, ako v prípade Francúzska vo februári 2015. Od februára 2015 sa navyše príslušné informácie uvádzajú v súboroch prognóz uverejnených vo verejnom znení databázy AMECO a sú dostupné širokej verejnosti.

Informácie obsiahnuté v týchto súboroch sú dostatočné na zopakovanie výpočtu úsilia zdola nahor, ako ho vypočítala Komisia. Zahrňujú predovšetkým celkové množstvo diskrečných opatrení na strane príjmov (vrátane a bez jednorazových opatrení), vývoj výdavkov, vývoj úrokových sadzieb a číselné údaje o nezamestnanosti. Toto sú jediné metrické údaje potrebné na výpočet základného scenára. V pracovnom dokumente útvarov Komisie sa okrem toho jasne vysvetľuje, ako sa vytvára základný scenár.

76

Komisia poukazuje na to, že v prípade porušenia dlhového kritéria sa podľa nariadenia majú zohľadniť všetky príslušné faktory bez ohľadu na úroveň deficitu.

Rámček 7 i)

Komisia sa domnieva, že cyklicky upravená referenčná hodnota znižovania dlhu nezachytáva úplne vplyv veľmi nízkej inflácie počas dlhších období. Hoci cyklicky upravená úroveň dlhu sa vypracúva s cieľom vylúčiť vplyv hospodárskeho cyklu na posúdenie dodržiavania dlhového pravidla, je dôležité zdôrazniť, že úpravou sa napraviť len rozdiel medzi potenciálnou a skutočnou mierou rastu HDP počas troch rokov. Dlhotrvalý tlmeneý rast nominálneho HDP v niektorých členských štátoch v uplynulých rokoch preto môže stále ovplyvniť dodržiavanie dlhového pravidla, aj keď sa posudzuje na základe cyklicky upravenej úrovne dlhu. Referenčná hodnota dlhu navyše nemá vplyv na vývoj cien. Pri cyklicky upravenej úrovni dlhu sa používa výsledok HDP deflátoru, t. j. nečakane nízka inflácia sa nijak neupravuje. Neočakávané zníženie inflácie však v niektorých krajinách viedlo k výraznému nárastu reálnych nákladov na financovanie dlhu. Zvýšenie rozdielu medzi skutočnými nákladmi na financovanie a mierou rastu reálneho HDP malo podstatný negatívny vplyv na dynamiku dlhu vo viacerých krajinách.

Rámček 7 ii)

Pokiaľ ide o dodržiavanie referenčnej hodnoty zníženia dlhu v Taliansku, Komisia zdôrazňuje, že zatiaľ nemohla vykonať posúdenie týkajúce sa roku 2016, keďže správa podľa článku 126 ods. 3 bola vypracovaná začiatkom roka 2015.

Predtým ako bude možné vykonať posúdenie pre nasledujúci rok, sa musí stanoviť právoplatná požiadavka Rady. Odporúčania Rady sa poskytujú na jar. Pokiaľ ide o členské štáty v preventívnej časti Paktu stability a rastu, takéto požiadavky sa stanovujú na základe cyklickej pozície v hospodárstve dotknutého členského štátu (meria sa pomocou produkčnej medzery) a jeho rizík udržateľnosti (podrobnosti sú uvedené v oznámení Komisie o flexibilitě z januára 2015, ktoré je dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf).

Prvé posúdenie súladu za rok 2016 sa vykonalo na jar 2015 a poukázalo sa v ňom na rozsiahly súlad s požiadavkami. Podrobnosti možno nájsť v príslušných pracovných dokumentoch útvarov Komisie na webovom sídle: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

Rámček 7 iii)

Komisia zdôrazňuje, že metodický rámec na posudzovanie vplyvu štrukturálnych reforiem na fiškálnu udržateľnosť bol opísaný v poznámke, ktorú členským štátom poskytol Hospodárskoho a finančného výboru (náhradníci) vo februári 2015. V posúdení talianskeho programu stability, ktoré sa vykonalo v máji 2015, Komisia uviedla, že vykonala posúdenie potenciálneho vplyvu plánu štrukturálnych reforiem, ktoré predložili orgány, na udržateľnosť verejných financií a že vzhľadom na metódy použité na simuláciu účinkov (najmä QUEST) Komisia vyhodnotila kvantifikovaný vplyv na reformy ako vierohodný.

78

Komisia konala v úplnom súlade s pravidlami. Povinnosť (radšej než možnosť) vziať do úvahy závažné faktory je výslovne uvedená v nariadení, v ktorom sa odkazuje na neúplné zoznamy faktorov, ktoré treba zvážiť. Výslovne sa medzi nimi uvádza úprava smerom k strednodobému cieľu, vykonávanie politík na zabránenie nerovnováham a ich nápravu a vykonávanie politík v kontexte spoločnej stratégie rastu Únie.

Pokiaľ ide o dlhové pravidlo, ak členský štát nesplní kvantifikovaný cieľ, neznamena to automaticky, že sa naň vzťahuje postup pri nadmernom deficite. V nariadení sa výslovne uvádza tento neautomatický prvok.

80

Komisia sa domnieva, že dotknuté opatrenie by sa nemalo klasifikovať ako jednorazové v súlade s usmerňujúcimi zásadami, ktoré boli aktualizované v správe o verejných financiách v HMÚ z roku 2015 s cieľom zabezpečiť ich dôsledné uplatňovanie. Podľa týchto usmernení nemal príplatok výrazne dočasnú ani nepravidelnú povahu – na to, aby mal očakávané trvalý vplyv (od roku 2012 do roku 2017) –, a v dôsledku toho sa nemohol klasifikovať ako jednorazové opatrenie. Správa o verejných financiách z roku 2015 je dostupná na stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm.

81

Rada 10. marca 2015 dospela k záveru, že na základe dostupných dôkazov nebolo možné dospieť k rozhodnutiu o žiadnom účinnom opatrení, pretože kumulované fiškálne úsilie bolo v súlade s úrovňou, ktorú požadovala Rada (na základe metodiky zdola nahor, pričom metodika zhora nadol bola ovplyvnená nízkou infláciou), a že je preto opodstatnené predĺženie konečného termínu nápravy. Údaje o výsledkoch (ako aj prognózy Komisie z jari 2015 o celkovom salde za rok 2015) boli okrem toho lepšie, než Komisia očakávala v marci 2015.

82

Komisia nesúhlasí s touto pripomienkou, pretože podľa informácií dostupných v čase posudzovania už nebolo možné včas vykonať nápravu do roku 2015. Za takýchto okolností je na základe právneho rámca Paktu stability a rastu vhodné: i) vyšetriť príčiny, ktoré viedli k zisteniu, že „dostupné dôkazy vo všeobecnosti neumožňujú dospieť k záveru, že v rokoch 2013 – 2014 sa nevykonalo odporúčané úsilie“, a ii) uviesť nový platný postup nápravy s cieľom poskytnúť dotknutej krajine primerané politické usmernenie.

83

Komisia pripomína, že podľa nariadenia má povinnosť zohľadniť závažné faktory. V právnych predpisoch sa stanovujú neúplné zoznamy faktorov, ktoré treba zvážiť. Výslovne sa medzi nimi uvádza úprava smerom k strednodobému cieľu, vykonávanie politík na zabránenie nerovnováham a ich nápravu a vykonávanie politík v kontexte spoločnej stratégie rastu Únie.

Pokiaľ ide o odôvodnenie použité v konkrétnych prípadoch, príslušné dokumenty sú dostupné na webových sídlach: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm pre Francúzsko a http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm pre Taliansko.

84

Komisia zdôrazňuje, že podľa právneho rámca plní Rada funkciu rozhodovacieho orgánu. Preto má právo zamietnuť odporúčanie Komisie v rámci postupu pri nadmernom deficite a nezodpovedá Komisii.

Podávanie správ členskými štátmi o nápravných opatreniach by sa malo zlepšiť

Komisia sa domnieva, že existujúce ustanovenia a/alebo usmernenia týkajúce sa obsahu dokumentov fiškálneho dohľadu vrátane podávania správ o nápravných opatreniach na účely postupu pri nadmernom deficite poskytujú pevný základ na to, aby mohla Komisia presadzovať účinný fiškálny dohľad a monitorovanie, ak ich budú členské štáty primerane dodržiavať. Komisia preto nepovažuje za potrebné meniť existujúce právne predpisy s cieľom uložiť členským štátom prísnejšie oznamovacie povinnosti.

85

Pokiaľ ide o presadzovanie súladu s požiadavkami na podávanie správ, možnosť sankcií v rámci postupu pri nadmernom deficite sa obmedzuje na nedodržanie rozpočtových cieľov v rámci postupu pri nadmernom deficite. Nedostatok primeraného podávania správ však môže byť v neprospech dotknutého členského štátu, pretože absencia dostatočne podrobných informácií, ktoré má Komisia k dispozícii o prijatých opatreniach a rozpočtových vývoch, by mohla viesť k zintenzívneniu postupu pri nadmernom deficite, ak to povedie k záveru, že nie sú splnené ciele v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Komisia sa v každom prípade zapája do nepretržitého monitorovania fiškálnych pozícií členských štátov prostredníctvom príslušných útvarov jednotlivých krajín, ktoré vykonávajú pravidelné monitorovacie misie v členských štátoch. Pokiaľ ide o pravidelnejšie podávanie správ, ako sa uvádza v balíku šiestich a dvoch legislatívnych aktov prostredníctvom programov stability na jar a návrhu rozpočtových plánov na jeseň, sú stanovené podrobné požiadavky na to, čo je členský štát povinný vykazovať. Podľa článku 7 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 473/2013, ak Komisia nie je presvedčená o tom, že v návrhu rozpočtového plánu členského štátu je primerane preukázané, že jeho fiškálne plány sú v súlade s jej požiadavkou, môže požiadať dotknutý členský štát o opätovné predloženie svojho návrhu rozpočtového plánu. Ak však členský štát nespĺňa všeobecnejšie požiadavky na podávanie správ, je pravda, že Komisia má obmedzené možnosti presadzovania, najmä pokiaľ ide o programy stability.

86

V dokumentoch o fiškálnom dohľade (ako napríklad programy stability a konvergenčné programy alebo návrhov rozpočtových plánov) vrátane tých o súlade s odporúčaniami Rady (správy o prijatých opatreniach) môžu občas chýbať konkrétne informácie o nápravných opatreniach, najmä za posledné roky. To sa premietlo do prognóz Komisie, ktoré predstavujú základ posúdení rizík v plánoch členských štátov. Prípady, v ktorých sa nápravné opatrenia považujú za nedostatočne špecifikované, sa skutočne nezohľadnili v prognóze. Okrem toho, ak nedostatok konkrétnych informácií ovplyvňuje vyváženosť rizík, tieto riziká sú vždy jasne uvedené v posúdeniach Komisie.

Rámček 8 – Prvá zarážka

Zoznam opatrení s fiškálnym vplyvom je súčasťou konvergenčného programu, a nie primárne súčasťou národného programu reforiem.

Rámček 8 – Druhá zarážka

Komisia poukazuje na skutočnosť, že konvergenčný program na rok 2012 má vplyv na opatrenia v troch osobitných tabuľkách – jedna z hľadiska reformy priamych daní (opatrenia na strane príjmov), druhá poskytuje podrobný prehľad plánovaných konsolidačných opatrení s vplyvom na deficit a tretia uvádza súhrn menších zmien platných od roku 2012 (len na strane výdavkov). Hoci v sprievodnom texte nie sú opísané všetky opatrenia, ich názvy sú dostatočne podrobné a zrozumiteľné.

Odpoved' na nadpis nad bodom 88

Komisia nesúhlasí s tým, že jej monitorovanie a dohľad sú málo transparentné. Fiškálny rámec EÚ prešiel v uplynulých rokoch viacerými zmenami s cieľom zaviesť doplňujúce pravidlá, posilniť mechanizmy súladu a zvýšiť zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni. Komisia to považuje za vítaný vývoj.

Zavedené legislatívne zmeny museli byť technicky funkčné. Na tento účel sa museli prispôbiť metodiky a klasifikácie používané pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu. Tento proces sa uskutočnil prostredníctvom rozsiahlych diskusií v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a ďalších príslušných orgánov Rady. Tieto diskusie sa uľahčili pomocou série vysvetľujúcich poznámok. Väčšia zložitosť rámca dohľadu si vyžadovala dodatočné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Preto sa všetky prístupy vykonávania revidovaného rámca zhrnuli v príručke o Pakte stability a rastu, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Príručka sa bude odteraz každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ.

V záujme ešte vyššej transparentnosti Komisia prisľúbila, že od jari 2014 bude členským štátom poskytovať všetky informácie potrebné na zopakovanie podkladových výpočtov týkajúcich sa posudzovania súladu, a to podľa preventívnej, ako aj nápravnej časti, vrátane podrobných tabuľkových hárkov v programe Excel spolu s postupnými výpočtami. Pokiaľ ide o diskrečné opatrenia, Komisia úplne zverejnila súhrnné súbory údajov o vplyve diskrečných opatrení a úrovni jednorazových opatrení od jari 2014 a v súlade so závermi Rady ECOFIN z júna 2014 dosiahla ďalší pokrok prostredníctvom delenia sa o jednotlivé kľúčové daňové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v prístupe „zdola nahor“ pre krajiny uplatňujúce postup pri nadmernom deficite, s členskými štátmi od jari 2015.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

Metodický rámec na posudzovanie vplyvu štrukturálnych reforiem na fiškálnu udržateľnosť bol opísaný v poznámke, ktorú členským štátom poskytol Hospodársky a finančný výbor (náhradníci) vo februári 2015.

89 ii)

Komisia by chcela v súvislosti so zistením Dvora audítorov 89 ii) objasniť, že metodika účinných opatrení, ktorú Rada podporila v roku 2014, má širší rozsah než metodika zdola nahor, pričom na posúdenie účinných opatrení uplatňuje aj prístup zhora nadol. Vysvetlenie metodiky je uvedené v časti II.1 Správy o verejných financiách z roku 2014.

90

Súladi s odporúčaniami v rámci postupu pri nadmernom deficite sa napokon kontroluje pomocou skutočných údajov, ktoré overil Eurostat, namiesto prognóz Komisie. Posúdenie účinných opatrení, známe aj pod názvom dôkladná analýza, sa okrem toho vykonáva vtedy, keď členský štát nesplní buď svoje ciele týkajúce sa celkového deficitu, alebo požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda.

Rámček 9 – Šiesta zarážka

Komisia do veľkej miery súhlasí s tým, že posúdenie účinných opatrení sa stáva čoraz zložitejším. Lepšie zohľadňuje zložitejšie hospodárske situácie, ale aj pridáva nové prvky dohľadu, ktorými sa zabezpečí rovnaké zaobchádzanie v jednotlivých krajinách a čas potrebný na transparentné uplatňovanie týchto pravidiel (pozri odpoveď Komisie na odsek 89).

91

Prístupy zhora nadol a zdola nahor odrážajú potrebu lepšie zachytiť prevládajúce hospodárske situácie. O poznámke týkajúcej sa metodiky na posúdenie účinných opatrení vrátane realizácie prístupu zdola nahor (preskúmanie metodiky na posúdenie účinných opatrení) sa prvýkrát rokovalo 26. februára 2014 v Hospodárskom a finančnom výbore (náhradníci), samotný Hospodársky a finančný výbor ju schválil 12. júna 2014 a Rada ECOFIN ju schválila 20. júna 2014.

Komisia uznáva, že existuje prirodzený pomer medzi vymedzením prístupu v čo najväčšej miere z hľadiska zachytenia základnej makroekonomickej situácie a vývoja a stupňom zložitosti systému pravidiel.

S cieľom zvýšiť transparentnosť Komisia súhlasila s tým, že členským štátom poskytne všetky informácie potrebné na to, aby úplne zopakovali výpočet na posúdenie účinných opatrení, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel s postupnými výpočtami prístupu zhora nadol, ako aj zdola nahor. Na základe osobitnej žiadosti členských štátov však tieto údaje nie sú úplne verejné, ale šíria sa prostredníctvom spoločnej platformy s názvom CIRCA, ku ktorej majú prístup len členovia Hospodársky a finančný výbor a ich náhradníci na ministerstvách.

92

Posúdenie fiškálneho úsilia je zamerané na štrukturálne saldo od reformy Paktu stability a rastu z roku 2005, ktorej cieľom bolo lepšie zohľadnenie účinky hospodárskeho cyklu na fiškálne pozície členských štátov. Je pravda, že štrukturálne saldo je neoddeliteľne prepojené s odhadmi potenciálneho rastu, čo nie je zistiteľná premenná. To odráža obmedzenia makroekonomie a nemožno sa tomu vyhnúť, pokiaľ štrukturálne saldo zostane kľúčovým prvkom fiškálneho merania, ako sa požaduje v nariadení.

Prostredníctvom dlhodobej pracovnej skupiny pre produkčnú medzeru sa s členskými štátmi dohodol podrobný spoločný prístup k odhadu potenciálnej produkcie a Rada ho schválila.

94

V kódexe správania sa uvádza, že odhad fiškálneho úsilia „zdola nahor“ (pri ktorom sa zameriava na odhadovaný vplyv diskrečných fiškálnych opatrení na rozpočet) by mal dopĺňať odhad fiškálneho úsilia podľa zmeny štrukturálneho salda (prístup „zhora nadol“). O poznámke týkajúcej sa metodiky na posúdenie účinných opatrení vrátane realizácie prístupu zdola nahor (preskúmanie metodiky na posúdenie účinných opatrení) sa prvýkrát rokovalo 26. februára 2014 v Hospodárskom a finančnom výbore (náhradníci), samotný Hospodársky a finančný výbor ju schválil 12. júna 2014 a Rada ECOFIN ju schválila 20. júna 2014.

Táto metodika sa opiera o odhadovaný vplyv diskrečných opatrení na rozpočet na strane príjmov a zohľadňuje explicitné aj implicitné opatrenia na strane výdavkov.

Pokiaľ ide diskrečné opatrenia, Komisia zabezpečila konkrétne následné opatrenia v súvislosti so svojimi povinnosťami v oblasti transparentnosti prostredníctvom: i) sprístupnenia vplyvu diskrečných opatrení pre každú krajinu (skutočné/kapitálové príjmy, ako aj skutočné/kapitálové výdavky) a úrovne jednorazových opatrení v online databáze AMECO (t. j. úplne verejná databáza Komisie) od jari 2014; ii) zverejňovanie hlavných diskrečných daňových opatrení založených na prístupe zdola nahor pre krajiny podliehajúce postupu pri nadmernom deficite od jari 2015 s členskými štátmi prostredníctvom platformy CIRCA.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

95

Komisia nesúhlasí s tým, že jej analýza sa stala menej transparentnou.

Fiškálny rámec EÚ prešiel v uplynulých rokoch viacerými zmenami s cieľom zaviesť doplňujúce pravidlá, posilniť mechanizmy súladu a zvýšiť zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni. Pravidlá sa takisto prispôbilo s cieľom lepšie riešiť rozdielne hospodárske podmienky.

Legislatívne zmeny museli byť technicky funkčné. Na tento účel sa museli prispôbiť metodiky a klasifikácie používané pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu. Tento proces sa uskutočnil prostredníctvom rozsiahlych diskusií v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a ďalších príslušných orgánov Rady. Tieto diskusie sa uľahčili pomocou série vysvetľujúcich poznámok. Väčšia zložitnosť rámca dohľadu si vyžadovala dodatočné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Preto sa všetky prístupy vykonávania revidovaného rámca zhrnuli v príručke o Pakte stability a rastu, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Príručka sa odteraz bude každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ (pozri odpovede Komisie na odseky 88 – 94).

96

Pokiaľ ide o prístup zhora nadol, hoci údaje potrebné na zopakovanie výpočtov Komisie neboli systematicky dostupné mimo Komisie do roku 2014, Komisia vyvinula značné úsilie na nápravu situácie a teraz sa zamerala na zabezpečenie úplnej transparentnosti prostredníctvom sprístupnenia všetkých závažných údajov členským štátom. Komisia na tento účel sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor). Po každom kole prognóz (od jarnej prognózy Komisie z roku 2014) Komisia navyše poskytuje členským štátom nástroj v podobe tabuľkových hárkov v programe Excel so všetkými dôležitými vstupnými údajmi, aby mohli presne zopakovať výpočty Komisie.

97

Komisia by chcela objasniť, že kvantifikácia opatrení podľa prístupu zdola nahor ako súčasť dôkladnej analýzy, ktorú treba vykonať v prípade, že sa nedosiahnu odporúčané rozpočtové ciele, sa prvýkrát navrhla v poznámke Komisie o „posúdení účinných opatrení“ pre náhradníkov Hospodárskeho a finančného výboru (príslušný orgán Rady) v decembri 2012 a odvtedy sa vykonáva ako doplnkový ukazovateľ fiškálneho úsilia v rámci dôkladnej analýzy, najmä v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sprevádzajú odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite alebo poznámok o rozpočtovom dohľade, o ktorých sa vedú pravidelné diskusie s členskými štátmi. Pri pokuse o zvýšenie transparentnosti metodík používaných na posúdenie súladu s odporúčaniami týkajúcimi sa postupu pri nadmernom deficite sa oznámenie s revíziou metodiky a podrobným opisom operatívnej prístupu zdola nahor (preskúmanie metodiky na posúdenie účinných opatrení) prvýkrát predložilo 26. februára 2014 v Hospodárskom a finančnom výbore (náhradníci). Hospodársky a finančný výbor (materský výbor) schválil oznámenie 12. júna 2014 a Rada ECOFIN ho schválila 20. júna 2014.

Komisia zistila, že Francúzsko pravdepodobne dosiahne štrukturálne fiškálne ciele podľa spoločne dohodnutej metodiky a rozhodla sa dočasne pozastaviť postup. Odôvodnenie je podrobne opísané v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je dostupný na webovom sídle: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf.

98

Komisia súhlasila s tým, že členským štátom poskytne všetky informácie potrebné na to, aby úplne zopakovali výpočet na posúdenie účinných opatrení, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel s postupnými výpočtami prístupu zhora nadol a zdola nahor. Na základe osobitnej žiadosti členských štátov však tieto údaje nie sú úplne verejné, ale šíria sa prostredníctvom spoločnej platformy s názvom CIRCA, ku ktorej majú prístup len členovia Hospodárskeho a finančného výboru a ich náhradníci na ministerstvách.

99

Ex post posúdenie vplyvu jednotlivých opatrení nemusí priniesť presvedčivé výsledky. Vyčíslenie takéhoto vplyvu môže byť naozaj ťažké kvôli problémom s izolovaním účinku opatrenia od všeobecnejších príčin zmien v oblasti príjmov a výdavkov, akým je napríklad hospodárske prostredie, ako trendu nezmenenej politiky, ktorá by prevládala. Vo všeobecnosti sa účinnosť diskrečných rozpočtových opatrení *ex post* v podstate premieta do plnenia rozpočtu a dosahovania (alebo nedosahovania) stanovených rozpočtových cieľov. Komisia posudzuje, či členský štát prijal dostatočné politické opatrenia na splnenie odporúčaných rozpočtových cieľov pomocou dvoch doplňujúcich nástrojov, napr. prístup zhora nadol a zdola nahor na posúdenie účinných opatrení.

Komisia (a členské štáty) tiež monitorujú prínos jednotlivých diskrečných fiškálnych opatrení. Agregované série údajov sú dostupné v databáze AMECO. Výnosy sa odhadujú *ex ante* a revidujú sa podľa potreby počas vykonávania (napr. v prípade zmeny opatrení, ak sa tieto vykonávajú len čiastočne, ak existuje dôvod na revíziu základných predpokladov, okrem iného).

100 i)

V prípade Malty sa správa o prijatých opatreniach predložila 1. októbra 2013 (3 mesiace po prijatí odporúčania Rady z 21. júna 2013). Boli v nej uvedené opatrenia na rok 2013, zatiaľ čo na rok 2014 bol obsah nejasný. V tejto správe sa najmä oznámili expanzívne opatrenia na strane výdavkov kompenzované zvýšením nepriamych daní a obmedzenia nábory pracovníkov, pokiaľ však ide o všetky podrobnosti, odkázalo sa v nej len na budúci rozpočet.

Nedostatok podrobných údajov bol spôsobený tým, že rozpočtový postup na Malte nebol zosúladený s európskym kalendárom. Maltské orgány nemohli predovšetkým odhaliť rozpočtové opatrenia v správe o prijatých opatreniach, ako aj v návrhu rozpočtového plánu, v ktorom z tohto dôvodu neboli uvedené dostatočné podrobné údaje o diskrečných opatreniach na podporu rozpočtových cieľov. Všetky potrebné podrobné údaje boli k dispozícii až po predložení rozpočtu na rok 2014 (ktorý sa Parlamentu predložil 4. novembra 2013 a prijal sa 21. novembra 2013). Posúdenie Komisie, ktoré bolo založené na jesennej prognóze uverejnenej 5. novembra, nezahŕňalo opatrenia oznámené na rok 2014. Tieto opatrenia boli nakoniec zahrnuté do nasledujúcej zimnej prognózy.

100 ii)

Správa o prijatých opatreniach, ktorú predložilo Francúzsko v októbri 2013, sa skutočne spojila so správou Rapport économique social et financier (RESF), v ktorej sa bežne uvádza posúdenie verejných financií ako súčasť prípravy návrhu rozpočtu. Komisia vo svojej analýze návrhu rozpočtového plánu dospela k záveru, že dokument neporušil formálne požiadavky na podávanie správ, ale že v tomto štádiu sa skôr uvedené opatrenia považovali za nedostatočné na zníženie deficitu na úroveň 3 %. Keďže išlo o prípad viacročnej korekcie, posúdenie sa zameralo na roky 2013 a 2014, ako sa to vyžaduje v kódexe správania. Riziká spojené s nedostatkom informácií pre neskoršie roky sa však riadne označili v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie dostupnom na webovom sídle: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf.

Komisia znovu prehodnotila situáciu na Malte v nasledujúcej zimnej prognóze uverejnenej vo februári 2014. Podľa tejto novej prognózy deficitu, ktorá zahŕňala opatrenia ohlásené v rozpočte na rok 2014, boli splnené požiadavky postupu pri nadmernom deficite na rok 2014 v nominálnej hodnote.

101

Komisia nesúhlasí s touto pripomienkou, pretože posúdenie prijatých opatrení je orientované zároveň na minulosť aj na budúcnosť, pokiaľ ide o analýzu súladu s cieľmi postupu pri nadmernom deficite za uplynulé (na základe výsledkov), súčasné a budúce roky (na základe prognóz), najmä prostredníctvom posúdenia primeranosti a dôveryhodnosti opatrení, ktoré naplánoval predmetný členský štát na dosiahnutie cieľov v rámci postupu pri nadmernom deficite. Tento prístup sa vo všeobecnosti uplatňuje vo všetkých súvisiacich dokumentoch Komisie, ako je napríklad oznámenie o prijatých opatreniach, sprievodné dokumenty útvarov Komisie k posúdeniu programu stability alebo konvergenčného programu alebo stanovisko Komisie k návrhu rozpočtového plánu, vrátane poznámok o „dôsledkoch prognózy Komisie pre rozpočtový dohľad“, v ktorých sa pravidelne uvádza prehľad o súlade s požiadavkami Paktu stability a rastu pre všetky členské štáty po každom kole prognóz a diskutuje sa o nich s príslušným orgánom v Rade.

Keďže procesné kroky v rámci postupu pri nadmernom deficite v prípade neúčinného opatrenia v reakcii na odporúčanie Rady musia byť založené na spoľahlivom súbore dôkazov, z veľkej časti sa prijali na základe zistených údajov. Komisia sa domnieva, že pôvodné posúdenie súladu na základe správy o prijatých opatreniach uvedených v tejto príručke má predbežný charakter a odráža oznámenia vlády, ako sa vysvetľuje aj v kódexe správania.

Komisia by okrem toho chcela pripomenúť, že po nadobudnutí účinnosti balíka šiestich legislatívnych aktov je teraz dodržiavanie preventívnej a nápravnej časti Paktu stability a rastu predmetom nepretržitého monitorovania. Prognózy Komisie, ktoré sa vydávajú trikrát za rok – v zime, na jar a na jeseň –, predstavujú kľúčové míľniky týchto pravidelných fiškálnych posúdení vrátane posúdenia účinných opatrení pre členské štáty, v ktorých sa pozastavil postup pri nadmernom deficite. Ak by Komisia dospela k záveru o nedodržiavaní odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite, viedlo by to k zintenzívneniu postupu pri nadmernom deficite. Dôsledky vyplývajúce z príliš nízkych cieľov na prvý rok preto nie sú významné pri posúdení účinných opatrení.

102

Odporúčanie Komisie z 2. júna 2014 pre odporúčanie Rady týkajúce sa národného programu reforiem a programu stability zahŕňalo odporúčanie na posilnenie rozpočtovej stratégie vrátane ďalšieho spresnenia východiskových opatrení na rok 2014 a nasledujúce roky na zabezpečenie nápravy nadmerného deficitu udržateľným spôsobom do roku 2015 prostredníctvom úsilia o dosiahnutie štrukturálnej úpravy, ako sa uvádza v odporúčaní Rady v rámci postupu pri nadmernom deficite. Komisia okrem toho prijala svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu a 28. novembra 2014 uverejnila pracovný dokument útvarov Komisie. Všeobecné stanovisko Komisie na základe jej prognózy bolo, že Francúzsku hrozí riziko nedodržania ustanovení Paktu stability a rastu, pretože sa predpokladá nesplnenie celkového deficitu a úpravy štrukturálneho salda podľa odporúčania z roku 2013. Komisia preto vyzvala orgány, aby v rámci vnútroštátneho rozpočtového postupu prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť súlad rozpočtu na rok 2015 s Paktom stability a rastu.

106

Keď sa odporúčania vyjadrili v priemerných ročných údajoch, Komisia si všimla, že to často viedlo k nedostatku účinných opatrení v prvých rokoch, čo nevedlo k posilneniu postupu pri nadmernom deficite. Komisia sa preto rozhodla prehodnotiť svoje postupy, pokiaľ ide o návrh odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite, a tým sa vysvetľuje, prečo od roku 2011 všetky nové odporúčania podľa článku 126 ods. 7 majú ročné nominálne a štrukturálne ciele počas viacročného obdobia.

Spoločná odpoveď Komisie na body 108 a 109

Komisia by chcela objasniť úlohu štrukturálnych reforiem v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Komisia zdôraznila, že vykonávanie štrukturálnych reforiem na podporu rastu, ktoré môžu nakoniec zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií, treba zohľadniť ako závažný faktor pri rozhodovaní o začatí alebo predĺžení postupu pri nadmernom deficite. V tejto súvislosti treba poznamenať, že Komisia je podľa článku 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 povinná zohľadniť všetky takéto závažné faktory vo svojich odporúčaní. Pokiaľ však ide o presadzovanie, právne predpisy, ktorými sa upravuje postup pri nadmernom deficite, sa zameriavajú na fiškálne výsledky a príslušné právne predpisy ako také sa nezameriavajú na osobitné ustanovenie na presadenie vykonávania štrukturálnych reforiem. Je totiž dôležité znova uviesť, že posúdenie účinných opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite je zamerané na vykonanie požadovanej fiškálnej úpravy a nie je ovplyvnené hodnotením štrukturálnych reforiem. Vykonávanie štrukturálnych reforiem vrátane tých, ktoré sa vykonávajú v rámci programu ekonomického partnerstva (EPP), sa monitoruje v kontexte európskeho semestra, a to aj prostredníctvom postupu pri makroekonomických nerovnováhach.

110

V stanovisku o EPP z decembra 2013 síce Rada uznala, že prebiehajú všetky reformy, ale poukázala na potrebu dôkladne sa zaoberať niektorými odporúčaniami pre jednotlivé krajiny, najmä pokiaľ ide o zvyhodňovanie dlhu v rámci zdaňovania právnických osôb v CSR1 a dlhodobú udržateľnosť verejných financií v CSR2.

V pracovnom dokumente útvarov Komisie sa v skutočnosti posudzuje stav vykonávania minuloročných odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ktoré prijala Rada, zo strany orgánov. V nariadení sa nepredpokladá žiadne následné opatrenie k stanovisku Rady o EPP, či už zo strany Komisie, alebo členského štátu. Ďalšie informácie o plánovaných a prijatých opatreniach po zverejnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z predchádzajúceho roku bolo uvedené v prílohe k národnému programu reforiem z roku 2014, ako sa požadovalo od všetkých členských štátov. Kvalita a spoľahlivosť poskytnutých informácií sa v plnej miere premietla do posúdenia vykonávania a návrhu Komisie pre nové odporúčania pre jednotlivé krajiny.

Rámček 11 – Prvá zarážka – Preskúmanie výdavkov

Vo všetkých dokumentoch, ktoré Komisia nedávno uverejnila o talianskych verejných financiách, napríklad v správe vypracovanej podľa článku 126 ods. 3 z februára 2015 a stanoviskách k návrhu rozpočtového plánu z rokov 2015 a 2016, sa uvádza potreba urobiť z prehľadu výdavkov neoddeliteľnú súčasť rozpočtového postupu na všetkých úrovniach verejnej správy.

Rámček 11 – Druhá zarážka – Odstránenie korupcie

Komisia nesúhlasí s pripomienkou Dvora audítorov v rámciku 11, pretože všetky posúdenia vypracované Komisiou od vytvorenia talianskeho protikorupčného orgánu (ANAC) na základe protikorupčného zákona z novembra 2012 poukazovali na problémy, či už procesné, alebo podstatné, ktoré oslabovali prevádzkovú účinnosť novej inštitúcie.

V pracovnom dokumente útvarov Komisie SWD(2013) 362 final z mája 2013 sa už poukázalo na to, že v súvislosti s nedávno schváleným protikorupčným zákonom „sa vyžaduje nielen vykonanie opatrení, ale aj riešenie niektorých kritických otázok“. Po schválení rôznych vykonávacích vyhlášok protikorupčného zákona sa v pracovnom dokumente útvarov Komisie SWD(2014) 413 final z júna 2014 zdôraznilo: „Národný protikorupčný úrad pre hodnotenie a transparentnosť verejnej správy (ANAC) zodpovedný za koordináciu preventívnych protikorupčných politík v celej krajine, ktorého počet členov sa zvýšil z troch na päť v roku 2013, má obmedzený počet zamestnancov a chýbajú mu sankčné právomoci.“ Komisia sa okrem toho systematicky zamerala na potrebu Talianska vykonať revíziu inštitútu premlčania s cieľom zvýšiť účinnosť potlačania korupcie od roku 2012, keď sa prvýkrát vydalo odporúčanie pre jednotlivé krajiny o tomto probléme určené Taliansku.

Rámček 11 – Tretia zarážka – Odstránenie daňových únikov

Komisia nesúhlasí so žiadosťou pripomienkou, podľa ktorej nevenuje dostatočnú pozornosť daňovým únikom v Taliansku pri preskúmaní všetkých príslušných údajov, ktoré sa zohľadnili v širšom posúdení Komisie. Napríklad v správe o krajine z roku 2015 o Taliansku sa podrobne uviedol rozsah problémov, ktoré spôsobujú daňové úniky v Taliansku. Zdôraznilo sa v nej najmä, že „daňová disciplína je stále nízka a časovo náročná, čo by mohlo narušiť rovnaké podmienky a sociálnu rovnosť“ (strana 70 a ďalej). Okrem toho sa v „technickom posúdení programu stability na rok 2015“ uvádza kritické posúdenie Komisie o účinnosti – aj z hľadiska očakávaných výnosov – opatrení, ktoré vykonala talianska vláda na zintenzívnenie boja proti daňovým únikom (pozri strana 10): „Opatrenia na zlepšenie súladu prostredníctvom oznámení z daňovej správy určených daňovým poplatníkom na základe krížovej kontroly databáz (vrátane tzv. spesometro) a následne možnosť daňového poplatníka uskutočniť samostatnú revíziu svojho daňového priznania pred začatím súdneho konania (tzv. adempimento volontario). Ak by sa druhé opatrenie vykonávalo riadne a v súlade s očakávaniami, mohlo by byť sľubné, ale v prognóze Komisie nie sú zahrnuté príslušné očakávané príjmy z neho vzhľadom na to, že vykonávanie je ešte stále v počiatočnej fáze.“

Odpoveď na nadpis nad bodom 113

V súvislosti s účinnosťou postupu pri nadmernom deficite Komisia poznamenáva, že z 23 členských štátov podliehajúcich postupu pri nadmernom deficite v novembri 2011 pätnásť členských štátov ukončilo postup do konca roka 2015 a všetky preskúmané členské štáty zlepšili svoje rozpočtové a štrukturálne saldo. Podľa prognózy Komisie zo zimy 2016 sa predpokladá, že okrem Grécka sú Španielsko, Francúzsko a Fínsko jedinými členskými štátmi, ktorých deficit v roku 2015 stále presahoval prahovú hodnotu 3 %.

118

Vo Francúzsku sa dlh verejných financií zvýšil v súlade so stále relatívne vysokým deficitom verejných financií pri nízkom nominálnom raste.

V Taliansku sa pomer dlhu k HDP zvýšil v priemere o 4,7 percentuálneho bodu HDP za rok počas krízového obdobia 2008 – 2014, v dôsledku čoho sa pomer dlhu k HDP dostal na úroveň tesne nad 132 % v roku 2014 v porovnaní s predkrízovou úrovňou (2007) približne 100 %. Hnacou silou tohto výrazného nárastu bol vplyv na zvýšenie dlhu, ktorý bol spôsobený veľkým rozdielom medzi pomerne vysokými implicitnými úrokovými sadzbami vyplácanými na dlh (v priemere 4,2 %) a takmer nulovým priemerným ročným rastom nominálneho HDP (–1,3 % reálne a +1,4 % deflátor), čiže tzv. efekt snehovej gule. Naopak, primárne saldo zostalo v priemere v nadbytku (1,2 % HDP), pričom prispievalo k zníženiu dlhu. Ten bol však kompenzovaný veľkým zosúladením dlhu a deficitu, čo súvisí najmä s finančnou podporou pre krajiny eurozóny zapojené do programu a akumuláciou likvidity počas týchto rokov.

V Nemecku, na Malte a v Českej republike (kde zostáva pod prahovou hodnotou) bolo zvýšenie v rokoch 2008 – 2015 mierne (1,3 % na Malte, 6,6 % v Nemecku a 12,3 % v Českej republike) a tento pomer má v súčasnosti klesajúcu tendenciu. Cyprus sa musel vyrovnáť s bezprecedentnou bankovou krízou a v rokoch 2008 – 2015 zaznamenal zvýšenie svojho pomeru dlhu k HDP o 63,3 %, pričom k najprudšiemu nárastu došlo v rokoch 2008 až 2013 (zo 45,1 % na 102,5 %). Od roku 2013, keď bol zaradený do programu finančnej pomoci, sa však dynamika dlhu začala meniť a tento pomer sa v rokoch 2014 (108,2 %) a 2015 (108,4 %) stabilizoval. Francúzsko aj Taliansko nakoniec zaznamenali nepretržitý nárast svojho pomeru dlhu k HDP v rokoch 2008 – 2015 približne o 30 %.

Rámček 12

Komisia by chcela v súvislosti s rámčekom 12 zdôrazniť, že štatisticky overené údaje za rok 2015 budú dostupné až v apríli 2016.

120

Komisia zastáva názor, že hoci vysoké úrovne dlhu v Taliansku oslabili účinnosť talianskeho postupu pri nadmernom deficite, v odporúčaniach v rámci postupu pri nadmernom deficite Talianska z roku 2009 sa stanovil termín na nápravu v roku 2012 a tento cieľ sa splnil, čiže postup pri nadmernom deficite sa zrušil v roku 2013. Pomohlo to znížiť rizikovú prirážku za vysoký verejný dlh a umožnilo tak jeho pokles.

123

Komisia je plne odhodlaná uplatňovať sankcie, ak je to potrebné a stanovené v súlade s pravidlami.

124

Postup pri nadmernom deficite má tradične fiškálne zameranie a pri jeho vytváraní sa nezohľadnilo presadzovanie štrukturálnych reforiem. Možnosť uplatňovať sankcie je skutočne obmedzená na nedodržiavanie rozpočtových cieľov v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Politické opatrenia s možným fiškálnym vplyvom a značným dosahom na špecifické štrukturálne oblasti sa monitorujú v kontexte európskeho semestra. V prípade krajín, ktoré sú predmetom osobitného monitorovania vzhľadom na prítomnosť nadmerných nerovnováh, sa však vykonávanie reforiem monitoruje podľa tohto osobitného postupu v rámci postupu pri makroekonomických nerovnováhach. Pre Pakt stability a rastu a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe existujú rôzne možnosti presadzovania.

Fiškálne politiky: presadzovanie opatrení v rámci preventívnej a nápravnej časti Paktu stability a rastu.

Makroekonomické nerovnováhy: Presadzovanie opatrení v rámci nápravnej časti (t. j. postup pri nadmernej nerovnováhe).

Komisia súhlasí s tým, že úroveň vykonávania nie je primeraná a mala by sa zlepšiť. Na tento účel sa vykonalo veľa opatrení:

Komisia podporuje pravidelný dialóg s členskými štátmi (t. j. prostredníctvom dvojstranných stretnutí), sociálnymi partnermi a zainteresovanými stranami na všetkých úrovniach s cieľom zabezpečiť dôkladné monitorovanie a následné opatrenia, ako aj na preskúmanie výkonnosti a podporu výmeny skúseností. V minuloročnom cykle európskeho semestra Komisia zintenzívnila svoje kontakty s členskými štátmi v oblasti odporúčaní. Komisia okrem toho posilnila svoju prítomnosť v členských štátoch a zintenzívnila politické kontakty, a to aj s národnými parlamentmi a sociálnymi partnermi.

Nový zjednodušený postup, ktorý sa uplatňoval počas minuloročného cyklu európskeho semestra, teraz poskytuje viac času na preskúmanie a prediskutovanie usmernení EÚ pre členské štáty. Analýzy jednotlivých krajín pre každý členský štát (t. j. správy o krajinách) sú k dispozícii dva a pol mesiaca pred prijatím odporúčaní pre jednotlivé krajiny spolu s podrobnými správami, ktoré nadväzujú na správu o mechanizme varovania. Toto umožňuje väčšiu transparentnosť a spätnú väzbu od členských štátov pred prijatím odporúčaní pre jednotlivé krajiny a pravdepodobne to zvýši zodpovednosť a napokon účinné vykonávanie odporúčaní.

Komisia sa tiež snaží zabezpečiť, aby sa finančné prostriedky EÚ nasmerovali do EÚ a na účely národných priorít. Štrukturálne a investičné fondy EÚ sú hlavnými investičnými nástrojmi na úrovni EÚ na splnenie cieľov stratégie Európa 2020 a odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Nový investičný plán pre Európu a vytvorenie Európskeho fondu pre strategické investície budú tiež slúžiť na tento účel. Finančné prostriedky EÚ boli použité najmä na investície na podporu rastu, akými sú tie, ktoré sa identifikovali v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny a ktoré umožňujú EÚ dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020. Komisia okrem toho uzatvorila dohody o partnerstve s členskými štátmi týkajúce sa týchto finančných prostriedkov len za predpokladu, že boli splnené podmienky. Ak to bude potrebné, Komisia môže požiadať členské štáty, aby svoje plány upravili tak, aby podporovali kľúčové štrukturálne reformy, a môžu pozastaviť financovanie, ak sa odporúčania opakovane a závažným spôsobom porušujú.

Napokon na zvýšenie účinného vykonávania reforiem (CSR) a čo najlepšie využívanie štrukturálnych fondov môže Komisia všetkým členským štátom na požiadanie poskytovať aj technickú pomoc.

127

Komisia vyzdvihuje plány na zlepšenie rámca správy hospodárskych záležitostí uvedené v správe piatich predsedov.

Závery a odporúčania

128

Komisia zdôrazňuje výrazný pokrok v zlepšovaní postupu pri nadmernom deficite ako nástroja správy hospodárskych záležitostí.

Komisia od jari 2014 poskytla členským štátom prístup k všetkým relevantným údajom, ukazovateľom a nástrojom na výpočet príslušných ukazovateľov použitých v procese fiškálneho dohľadu. Členské štáty sú na základe toho schopné úplne zopakovať výpočty Komisie. S cieľom ešte viac zvýšiť transparentnosť postupu pri nadmernom deficite, Komisia poskytuje členským štátom podľa jarnej prognózy z roku 2015 výnosy z hlavných jednotlivých diskrečných daňových opatrení pre členské štáty v rámci postupu pri nadmernom deficite, na ktoré sa vzťahuje prístup zdola nahor.

131

Skúmanie štatistických údajov je zdokumentované v rôznych interných a externých dokumentoch, v ktorých sú opísané postupy na kontrolu oznámení o postupe pri nadmernom deficite a dotazníky či usmernenia misií.

Základ vymedzenia verejnej správy je podrobne opísaný v ESA 2010 a v Príručke o deficite verejných financií a verejnom dlhu vrátane schémy rozhodovania. Eurostat má na účely kontroly vymedzenia verejnej správy k dispozícii aj register subjektov štátnej správy, časť súpisu postupu pri nadmernom deficite, dotazník subjektov kontrolovaných vládou klasifikovaných ako mimovládne (k dispozícii od roku 2011) a dokumenty týkajúce sa preklasifikovania, ktoré sa vyžadovali pred návštevami na účely postupu pri nadmernom deficite. Otázka vymedzenia verejnej správy je jednou z hlavných tém počas jednotlivých návštev na účely postupu pri nadmernom deficite.

Odporúčanie 1 – Prvý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 1 – Druhý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia má vhodné interné postupy, podľa ktorých sa vykonáva jej práca v oblasti hodnotenia kvality. Sú zakotvené v interných dokumentoch a zodpovedajú svojmu účelu.

Komisia však preskúmala svoje postupy v týchto oblastiach a urobí všetko pre to, aby ich v prípade potreby zlepšila.

132

Komisia posudzuje kontrolné systémy v členských štátoch počas svojich návštev, prostredníctvom dotazníkov týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite, partnerských preskúmaní, dotazníkov a iných nástrojov. Podporila napríklad podpísanie memoránd o porozumení medzi hlavnými inštitúciami zodpovednými za údaje na účely postupu pri nadmernom deficite, aj keď to nie je zákonná povinnosť. Systém Eurostatu, ktorý je zložený z rôznych modulov, je preto vhodný na daný účel.

Komisia môže zlepšiť dokumentáciu ku komponentom určeným Dvorom audítorov, ak je to vhodné (systémy dohľadu a kontroly v členských štátoch).

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 59.

Odporúčanie 2

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Inštitucionálne opatrenia a systémy dohľadu a kontroly sú súčasťou programu vstupných aj štandardných konzultačných návštev. Komisia bude analyzovať, ako by sa táto otázka dala v budúcnosti lepšie zdokumentovať.

133

Komisia sa domnieva, že trvanie návštev je dostatočné na primerané preskúmanie otázok súvisiacich s kvalitou údajov. Eurostat má v prípade potreby možnosť vykonávať dlhšie alebo častejšie návštevy. Eurostat okrem toho vždy dokázal prispôbiť body programu počas misii, a ak nie, dokázal nadviazať na body po misii. Toto je čoraz účinnejšie s existujúcimi informačnými technológiami.

Pozri aj odpovede Komisie na body 52 a 54.

Počet, dĺžka a rozsah týchto návštev závisí od dostupnosti ľudských a finančných zdrojov.

134

Pri niektorých otázkach v rámci návštev sa vykonáva priame overovanie (a nielen počas návštev: napríklad keď úradníci Eurostatu revidujú v úrade zmluvy o verejno-súkromných partnerstvách).

Do programov vstupných aj štandardných konzultačných návštev sa pridali vysokorizikové témy. Okrem všeobecných vysokorizikových záležitostí, ktoré sú vždy súčasťou programov misie, sú zahrnuté aj špecifické otázky založené na rizikách.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 53.

135

Komisia zabezpečí, aby sa záverečné správy z konzultačných návštev uverejnili v rámci primeranej lehoty. Výmena osvedčených postupov však nezávisí od dátumu zverejnenia správy z misie, keďže členské štáty a Komisia majú rôzne zavedené fóra na tieto činnosti (napr. pracovná skupina na účely postupu pri nadmernom deficite, osobitná skupina pre metodiku atď.)

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 56.

Odporúčanie 3 – Prvý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia sa domnieva, že trvanie jej konzultačných návštev je primerané.

Častejšie návštevy by mali dôsledky na zdroje, a to ľudské aj finančné. Komisia zváži náklady a prínosy tohto odporúčania.

Odporúčanie 3 – Druhý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 3 – Tretí odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia zabezpečí, aby sa záverečné správy z konzultačných návštev uverejnili v rámci primeranej lehoty.

136

Ak sa bod akčného plánu týka podstatnej otázky, Komisia sa k nemu vždy vráti. Niekedy je potrebné z praktických alebo organizačných dôvodov predĺžiť termíny.

Posúdenie kvality zo strany Eurostatu zahŕňa všetky dôležité a podstatné otázky, ktoré sa riešia v bodoch akčného plánu.

Pozri odpoveď Komisie na bod 56.

Odporúčanie 4

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia prešetrí, či a v ktorých oblastiach by mala lepšie vykonávať svoje právomoci.

137

Eurostat zverejňuje poradenstvo len po dohode s členskými štátmi. Eurostat začal v snahe o zvýšenie transparentnosti poskytovať Hospodárskemu a finančnému výboru informácie o nezverejnenom poradenstve.

Pozri odpoveď Komisie na body 57 a 58.

Odporúčanie 5

Komisia toto odporúčanie prijíma.

138

Eurostat má postup, v ktorom sú uvedené kroky, časový harmonogram a úloha každého aktéra počas analýzy oznámených údajov na účely postupu pri nadmernom deficite. Patria sem aj pravidelné stretnutia s vrcholovým manažmentom a s generálnym riaditeľom. Generálny riaditeľ konajúci ako hlavný štatistik Európskej únie niekoľko dní pred zverejnením tlačovej správy posúdi situáciu každého členského štátu a rozhodne o výhradách a zmenách.

Výhrady alebo zmeny údajov sú založené na odbornom úsudku na základe kvalitatívnych a kvantitatívnych informácií dostupných pred postupom objasnenia a počas neho. Tento proces sa uskutočňuje výhradne na štatistickom základe, pričom sa uplatňuje štatistická právomoc Eurostatu, ktorá je určená na tento účel a zakotvená v právnych predpisoch.

Pozri odpoveď Komisie na bod 65.

139

Eurostat má postup, v ktorom sú uvedené kroky, časový harmonogram a úloha každého aktéra počas analýzy oznámených údajov na účely postupu pri nadmernom deficite. Patria sem aj pravidelné stretnutia s vrcholovým manažmentom a s generálnym riaditeľom. Generálny riaditeľ konajúci ako hlavný štatistik Európskej únie niekoľko dní pred zverejnením tlačovej správy posúdi situáciu každého členského štátu a rozhodne o výhradách a zmenách.

Výhrady alebo zmeny údajov sú založené na odbornom úsudku na základe kvalitatívnych a kvantitatívnych informácií dostupných pred postupom objasnenia a počas neho. Tento proces sa uskutočňuje výhradne na štatistickom základe, pričom sa uplatňuje štatistická právomoc udelená Eurostatu na tento účel.

Pozri odpoveď Komisie na bod 65.

Odporúčanie 6

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia zabezpečuje, aby sa všetky metodické problémy s potenciálnym/skutočným vplyvom na čisté prijaté/poskytnuté pôžičky riešili konzistentným spôsobom. Komisia však bude v prípade potreby dopĺňať písomné interné dokumenty, v ktorých sa stanovujú výhrady, alebo meniť údaje.

140

Komisia nesúhlasí so zistením, že analýza, z ktorej vychádzajú odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite, je netransparentná. Transparentnosť posúdení a následných odporúčaní Komisie sa za niekoľko uplynulých rokov výrazne zvýšila.

Fiškálny rámec EÚ prešiel v uplynulých rokoch viacerými zmenami s cieľom zaviesť doplňujúce pravidlá, posilniť mechanizmy súladu a zvýšiť zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni. Legislatívne zmeny museli byť technicky funkčné a museli sa prispôbiť metodiky.

To zahŕňalo stanovenie metodík zo strany Komisie, ktoré využíva pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu – ako napríklad metodika účinných opatrení na posudzovanie súladu v rámci postupu pri nadmernom deficite a zásady klasifikácie pri jednorazových opatreniach, ako sa zverejnili v Správe o verejných financiách v HMÚ v roku 2015 – a uľahčil sa najmä prostredníctvom série vysvetľujúcich poznámok, ktoré sa predložili príslušným orgánom Rady, ktorých obsah je zhrnutý v príručke, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Táto sa bude odteraz každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ.

V záujme ešte vyššej transparentnosti Komisia prisľúbila, že od jari 2014 bude členským štátom poskytovať všetky informácie potrebné na zopakovanie podkladových výpočtov týkajúcich sa posudzovania súladu, a to s preventívnou, ako aj nápravnou časťou, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel spolu s postupnými výpočtami. Pokiaľ ide o diskrečné opatrenia, Komisia úplne zverejnila súhrnné súbory údajov o vplyve diskrečných opatrení a úrovni jednorazových opatrení od jari 2014 a v súlade so závermi Rady ECOFIN z júna 2014 dosiahla ďalší pokrok prostredníctvom delenia sa o jednotlivé kľúčové daňové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v prístupe „zdola nahor“ pre krajiny uplatňujúce postup pri nadmernom deficite, s členskými štátmi od jari 2015.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúca predpoveď s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

Komisia uznáva, že sa zvýšila zložitosť rámca dohľadu. Skutočne existuje prirodzený pomer medzi vymedzením pravidiel v čo najväčšej miere z hľadiska zachytenia existujúcej makroekonomickej situácie a vývoja a stupňom zložitosti celého rámca. Transparentná kodifikácia a uverejnenie metodík znížili diskretnosť a priestor pre výklad v systéme.

Ako sa uvádza v oznámení z 21. októbra 2015, Komisia plánuje vynaložiť ďalšie úsilie na zlepšenie zrozumiteľnosti a zníženie zložitosti existujúceho rámca v spolupráci s členskými štátmi, a to všade, kde je to možné v rámci existujúceho právneho rámca. Komisia sa bude snažiť o zjednodušenie metodiky na posúdenie súladu s Paktom stability a rastu.

141

Zložitosť, na ktorú poukazoval Dvor audítorov, vznikla do veľkej miery v dôsledku pokusu o stanovenie väčšej transparentnosti. Väčšia zložitosť rámca dohľadu si zároveň vyžadovala podrobné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Komisia sa domnieva, že transparentnosť sa v poslednom čase podstatne zlepšila a hoci uznáva, že existuje priestor na zlepšenie, nesúhlasí s tým, že doteraz vynaložené úsilie nebolo dostatočné. Komisia je naozaj plne odhodlaná presadzovať transparentnosť. Komisia v oblasti štatistiky zverejní metodické poradenstvo a usmernenia za predpokladu, že sa tým nenaruší štatistická dôverynosť, ktorá je zakotvená v nariadení Rady (ES) č. 479/2009. Pokiaľ ide o európsky systém účtov, prístup Komisie je jasne založený na pravidlách a Komisia sa neodchýľuje od zavedených postupov. Uplatňovanie zdravého úsudku v súlade s pravidlami namiesto čisto mechanického prístupu je však základnou úlohou Komisie a predstavuje jediný prostriedok, ako riadne odzrkadliť rozmanitosť členských štátov a aktuálnych problémov.

Legislatívne zmeny zavedené v uplynulých rokoch vo fiškálnom rámci EÚ museli byť navyše technicky funkčné. Na tento účel sa museli prispôbiť metodiky a klasifikácie používané pri posudzovaní súladu s Paktom stability a rastu. Tento proces sa uskutočnil prostredníctvom rozsiahlych diskusií v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a ďalších príslušných orgánov Rady. Tieto diskusie sa uľahčili pomocou série vysvetľujúcich poznámok. Väčšia zložitnosť rámca dohľadu si vyžadovala dodatočné vysvetlenie v duchu transparentnosti.

Preto sa všetky prístupy vykonávania revidovaného rámca zhrnuli v príručke o Pakte stability a rastu, ktorá je verejne dostupná na webovom sídle Komisie. Príručka sa bude odtiaľ každý rok aktualizovať v súlade so záväzkom v oznámení Komisie z 21. októbra 2015 o dobudovaní HMÚ.

Formulovanie takýchto metodík však zvykne znížiť diskretnosť a priestor pre výklad v systéme kvôli nutnosti dodržiavať uverejnenú metodiku.

V záujme ešte vyššej transparentnosti Komisia prisľúbila, že od jari 2014 bude členským štátom poskytovať všetky informácie potrebné na zopakovanie podkladových výpočtov týkajúcich sa posudzovania súladu, a to s preventívnou, ako aj nápravnou časťou, vrátane podrobných tabuľkových hárkov vytvorených v programe Excel spolu s postupnými výpočtami. Pokiaľ ide o diskrečné opatrenia, Komisia úplne zverejnila súhrnné súbory údajov o vplyve diskrečných opatrení a úrovni jednorazových opatrení od jari 2014 a v súlade so závermi Rady ECOFIN z júna 2014 dosiahla ďalší pokrok prostredníctvom delenia sa o jednotlivé kľúčové daňové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v prístupe „zdola nahor“ pre krajiny uplatňujúce postup pri nadmernom deficite, s členskými štátmi od jari 2015.

Komisia okrem toho sprístupnila podrobné informácie o hlavných opatreniach v pracovných dokumentoch útvarov Komisie, ktoré sú priložené k novým odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom deficite, vrátane predpovede kľúčových premenných pri výpočte fiškálneho úsilia v rámci základného scenára (napr. referenčný bod, s ktorým sa budú porovnávať budúce predpovede s cieľom vypočítať prístup zhora nadol aj zdola nahor).

Odporúčanie 7 – Prvá zarážka – Proces hodnotenia

Komisia čiastočne súhlasí s odporúčaním vzhľadom na veľmi významný pokrok pri zvyšovaní transparentnosti svojich analýz.

Pokiaľ ide o jednorazové a dočasné opatrenia, v kódexe správania sa uvádza, že jednorazové a dočasné opatrenia sú opatrenia s prechodným vplyvom na rozpočet, ktorý nevedie k trvalej zmene priebežnej rozpočtovej pozície, a ďalej uvádza niekoľko príkladov. V dôsledku veľmi veľkých rozdielov v národných špecifikách je však úplne možné, že sa vyskytnú opatrenia, ktoré dokonale nezapadajú do žiadnej z predchádzajúcich kategórií, a za takýchto okolností je nanajvýš žiaduce, aby si Komisia ponechala priestor na uplatňovanie svojho úsudku z ekonomického hľadiska. Komisia v tejto súvislosti uverejnila v predchádzajúcich správach o verejných financiách prácu, v ktorej stanovila analytický prístup a logické odôvodnenie, a vykonala sa interná práca na aktualizáciu tohto materiálu. Aktualizované a podrobnejšie interné usmernenia (vrátane množstva hlavných zásad a typických prípadov) týkajúce sa jednorazových opatrení boli externe uverejnené v správe o verejných financiách za rok 2015.

Podobne ani pojem „neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti“ nebol vopred definitívne stanovený, pretože nie je možné komplexne vymedziť súbor okolností jednotlivých krajín, na ktoré sa môžu vzťahovať *ex ante*, najmä ak sa vezme do úvahy, že tieto udalosti sú vo svojej podstate nepredvídateľné. Komisia sa však domnieva, že dohodnutá metodika na posudzovanie účinných opatrení zabezpečuje komplexný prístup k tejto záležitosti.

Komisia vypracúva analýzu závažných faktorov, ako sa vyžaduje podľa nariadenia Rady (ES) č. 1467/97, pričom zohľadňuje faktory uvedené priamo v právnych predpisoch, ako aj tie, ktoré sa považujú za závažné pre dotknutý členský štát.

V nariadení sa stanovuje, že ak sa poruší kritérium deficitu a dlh verejných financií je nad úrovňou 60 % HDP, závažné faktory sa budú zvažovať len pri rozhodovaní o tom, či začať postup pri nadmernom deficite, ak úroveň deficitu zostane blízko referenčnej hodnoty a posúdenie sa bude považovať za dočasné.

V právnych predpisoch je uvedený rozsiahly zoznam možných náležitých faktorov, ktorý nie je vyčerpávajúci, pretože vyžaduje, aby Komisia zvažila aj faktory, ktoré sa považujú za závažné pre dotknutý členský štát. Ide o dôležitý prvok v rámci zohľadnenia príslušných okolností špecifických pre jednotlivé krajiny, ktoré sa líšia charakterom a závažnosťou a ktoré nemusia byť vždy kvantifikovateľné.

Pri posudzovaní účinných opatrení na základe prístupu zhora nadol je takisto možné napraviť vplyv neočakávaných udalostí.

Odporúčanie 7 – Druhá zarážka – Dostupnosť údajov

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 7 – Tretia zarážka – Hodnotenie zdola nahor

Komisia neprijíma toto odporúčanie vzhľadom na to, pretože nemá zákonnú právomoc používať služby nezávislých vnútroštátnych fiškálnych rád.

Odporúčanie 7 – Štvrtá zarážka – Dôkladnosť analýzy

Komisia toto odporúčanie prijíma.

142

Pripomienka Dvora audítorov týkajúca sa postupu pri nadmernom deficite, ktorý sa tradične opiera viac o deficit verejných financií než o dlh, je opodstatnená. Pred nadobudnutím účinnosti balíka šiestich legislatívnych aktov bola dlhová zložka Paktu stability a rastu nedostatočne aktívna v zmysle pravidelných procesov dohľadu. Z tohto dôvodu bola jednou z kľúčových reforiem obsiahnutých v rámci balíka šiestich legislatívnych aktov sprevádzkovanie dlhového pravidla, a to najmä povýšením úrovne porušenia nad 60 % HDP na spúšťač postupu pri nadmernom deficite a vymedzenie toho, čo predstavuje dlh, ktorý sa znižoval uspokojivým tempom, ako sa stanovuje v nariadení.

Krajiny, na ktoré sa ku dňu prijatia zmien balíka šiestich legislatívnych aktov – 8. novembra 2011 – vzťahoval postup pri nadmernom deficite, podliehajú prechodným opatreniam počas troch rokov po náprave ich nadmerného deficitu. Počas týchto troch rokov sa súlad s dlhovým kritériom posudzuje podľa toho, či predmetný členský štát dosiahne dostatočný pokrok smerom k dodržaniu súladu.

Toto opatrenie predstavuje praktické uznanie skutočnosti, že členské štáty, ktoré už v čase prijatia balíka šiestich legislatívnych aktov podliehali postupu pri nadmernom deficite, mali dohodnuté postupy fiškálnej konsolidácie, ktoré nemuseli byť nevyhnutne v súlade s požiadavkami nového zavedeného dlhového pravidla. Preto by existoval nesúlady medzi prebiehajúcimi postupmi pri nadmernom deficite a požiadavkami dlhového pravidla. Prechodné obdobie preto predstavuje potrebné uznanie toho, že tieto členské štáty potrebujú čas na prispôbenie svojich štrukturálnych úprav na úroveň potrebnú na súlad s novou referenčnou hodnotou. Je potrebné poznamenať, že krajiny musia počas tohto obdobia stále smerovať k dosiahnutiu súladu a čeliť možným procesným dôsledkom v prípade nesúlady; nejde o prípad, keď sa počas prechodu vôbec neuplatňuje dlhová požiadavka. Navyše, hoci sa dĺžka prechodného obdobia vymedzuje na tri roky, počas posledného roku musia členské štáty preukázať súlad s dlhovým kritériom, takže v skutočnosti sa prechodné opatrenia odlišujú od bežnej referenčnej hodnoty zníženia dlhu len počas prvých dvoch rokov.

143

Komisia nesúhlasí s tým, že oznámenie o optimálnom využívaní flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu akýmkoľvek spôsobom narušilo dôveryhodnosť procesu alebo ohrozilo udržateľnosť dlhu. Oznámenie sa v skutočnosti neodklonilo od existujúcich scenárov, pretože nerozšírilo koncept faktorov, ktoré treba zohľadniť pri rozhodnutí nezačať postup pri nadmernom deficite. V článku 2 nariadenia (ES) č. 1467/97, ktorý sa zaoberá začatím postupu pri nadmernom deficite, sa jasne uvádza, že pri vypracovaní správy podľa článku 126 ods. 3 musí Komisia zohľadniť všetky príslušné faktory, pokiaľ významne ovplyvňujú posudzovanie súladu s kritériom deficitu a dlhovým kritériom, vrátane vývoja strednodobého potenciálneho rastu, vykonávanie politík v kontexte prevencie a nápravy nadmerných makroekonomických nerovnováh a vykonávanie politík v kontexte spoločnej stratégie Únie v oblasti rastu.

Dlhové pravidlo (úplné pravidlo, ako aj prechodné pravidlo) neznamená, že ak členský štát nesplní kvantifikovaný cieľ, automaticky sa naň vzťahuje postup pri nadmernom deficite. Táto absencia automatického charakteru je výslovne uvedená v nariadení a je ekonomicky opodstatnená vzhľadom na skutočnosť, že vývoj dlhu (viac než vývoj deficitu) nie je kontrolovaný vládou. Pomer dlhu k HDP skutočne závisí predovšetkým od rozvoja rastu reálneho HDP a inflácie. Toto sa navyše týka aj zosúladenia dlhu a deficitu, ktoré je ovplyvnené okrem iného výmennými kurzami a štatistickými preklasifikáciami.

Odporúčanie 8

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Realistické a dôveryhodné ciele v rámci postupu pri nadmernom deficite by mali zohľadňovať potrebu opatrnosti pri zvažovaní stanovovania cieľov v oblasti pomeru dlhu k HDP ako súčasti postupu pri nadmernom deficite.

Vlády nevykonávajú rovnakú úroveň kontroly, pokiaľ ide o vývoj pomerov dlhu k HDP, ako pri deficite. Najmä finančné transakcie, ktoré sa netýkajú deficitu (tzv. zosúladenia dlhu a deficitu), môžu mať významný vplyv na pomery dlhu k HDP v danom roku. Keďže povaha dynamiky dlhu spočíva v kumulovaní z roka na rok, takéto jednorazové udalosti môžu mať lavínovité dôsledky na nasledujúce roky, čo by viedlo k nesúlady medzi cieľmi v oblasti deficitu a dlhu.

144

Pokiaľ ide o presadzovanie, právne predpisy, ktoré upravujú fiškálne výsledky postupu pri nadmernom deficite, a príslušné právne predpisy ako také sa nezameriavajú na osobitné ustanovenie na presadenie vykonávania štrukturálnych reforiem. Posúdenie účinných opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite je skutočne zamerané na vykonanie požadovanej fiškálnej úpravy a nie je ovplyvnené hodnotením štrukturálnych reforiem. Vykonávanie štrukturálnych reforiem vrátane tých, ktoré sa vykonávajú v rámci programu ekonomického partnerstva (EPP), sa monitoruje v kontexte európskeho semestra. V tomto nariadení sa však nepredpokladá vykonanie osobitných krokov v prípadoch, keď vykonávanie štrukturálnych reforiem nezodpovedá tomu, čo sa odporúča v analýze programu EPP. V prípade krajín, ktoré boli predmetom osobitného monitorovania vzhľadom na prítomnosť nadmerných nerovnováh, sa vykonávanie reforiem monitoruje v rámci postupu pri nadmernej nerovnováhe.

145

Potreba zabrániť duplicite a neopodstatnene komplikovaným postupom dohľadu vysvetľuje, prečo sa monitorovanie nezabezpečuje v dokumentoch týkajúcich sa postupu pri nadmernom deficite.

Takéto monitorovanie je opodstatnené počas európskeho semestra, ktorý bol vytvorený s cieľom zaistiť jednotný spôsob zaobchádzania v rámci hospodárskej a rozpočtovej politiky, pričom sa zohľadňujú ich vzájomné vzťahy a súvislosti.

Zmeny, ktoré zaviedla Komisia v európskom semestri v roku 2015, boli zamerané na zvýšenie zodpovednosti na vnútroštátnej úrovni a zodpovednosti za rozhodovanie na európskej a vnútroštátnej úrovni.

Od roku 2015 sa ako súčasť posilneného európskeho semestra vo februári každého roka vypracúva správa o krajine pre každý členský štát a krajinu eurozóny, v ktorej sú vymedzené problémy špecifické pre danú krajinu, ktoré sú spojené s procesom reforiem, a dosiahnutý pokrok pri riešení problémov uvedených v predchádzajúcom kole odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Tieto podrobné posúdenia obsahujú informácie o ďalšom kole odporúčaní pre jednotlivé krajiny.

V prípade krajín, ktoré boli predmetom osobitného monitorovania vzhľadom na prítomnosť nadmerných nerovnováh, sa navyše vykonávanie reforiem monitoruje v rámci tohto špecifického postupu pri makroekonomických nerovnováhach.

Pokiaľ ide o nedávne rozhodnutie Komisie týkajúce sa dôkladnejšieho zohľadňovania vykonávania štrukturálnych reforiem, je potrebné zdôrazniť, že nemá vplyv na posúdenie účinných opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Odporúčanie 9 – Prvý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Zavedenie programu ekonomického partnerstva (EPP) je založené na skutočnosti, že nadmerný deficit verejných financií môže mať pôvod – aspoň čiastočne – v štrukturálnych nedostatkoch. Ak sa tieto nedostatky neriešia priamo, rozpočtové opatrenia nemusia stačiť na dosiahnutie trvalej nápravy deficitu. Je však pravdepodobné, že riešenie základných nedostatkov bude z hospodárskeho hľadiska efektívnejšie a účinnejšie v strednodobom a dlhodobom horizonte. Od nadobudnutia účinnosti balíka dvoch legislatívnych aktov členské štáty, kvôli ktorým sa začal postup pri nadmernom deficite/sa upravil termín postupu pri nadmernom z dôvodu účinného opatrenia, predložia EPP v rovnakom čase ako správu o prijatých opatreniach, ktorá sa musí odovzdať do 3 až 6 mesiacov po tom, ako sa vykonajú kroky v rámci postupu pri nadmernom deficite.

EPP sú jednorazové dokumenty, ktoré plnia funkciu plánu pre fiškálne štrukturálne reformy, ktoré členské štáty považujú za potrebné na zabezpečenie účinnej a trvalej nápravy ich nadmerného deficitu. Členské štáty by mali vo svojich EPP identifikovať a zvoliť si svoje priority v oblasti konkurencieschopnosti, dlhodobého udržateľného rastu a riešenia svojich štrukturálnych nedostatkov. EPP slúži ako doplnok rozpočtových opatrení prijatých počas postupu pri nadmernom deficite so širšou stratégiou zameranou na zabránenie vzniku nadmerného deficitu. Jeho jednorazová povaha však neznamená, že neexistujú žiadne následné opatrenia. Komisia a Rada monitorujú vykonávanie fiškálno-štrukturálnych reforiem v kontexte európskeho semestra. V tejto súvislosti je potrebné mať na pamäti potrebu zabrániť duplicite a zbytočne komplikovaným postupom dohľadu.

Odporúčanie 9 – Druhý odsek

Komisia neprijíma odporúčanie, pretože sa domnieva, že už vykonáva činnosť v plnom rozsahu svojich právomocí, ktoré sú stanovené v právnych predpisoch, a opakovane verejne zdôraznila, že je potrebné, aby členské štáty uskutočnili potrebné štrukturálne reformy.

146

Vzhľadom na nové požiadavky na podávanie správ neexistujú (výslovne) žiadne legislatívne ustanovenia na zabezpečenie toho, aby ich členské štáty dodržiavali, ani sankcie v prípade porušenia požiadaviek. Keďže však ide o požiadavku vyplývajúcu z nariadenia, mohli by sa presadzovať vzhľadom na možnosť Komisie začať priestupkové konanie v prípade nesúladu. Účinnosť takejto nápravy by sa mala posudzovať podľa požiadaviek postupu pri nadmernom deficite.

147

Ako sa uviedlo v odpovedi b iv), v nariadení sa vždy nepredpokladá, že Komisia zverejní systematické hodnotenie/spätnú väzbu. Komisia zohľadňuje dodatočné správy vo svojom pravidelnom dohľade (t. j. v každom kole prognóz; od AF2013 sa vo všeobecnosti uvádza krátke hodnotenie v oddiele pre konkrétnu krajinu v rámci poznámok „Dôsledky prognózy pre rozpočtový dohľad“). Len v prípadoch nesúladu s požiadavkami by sa to jasne označilo a zdôraznilo v príslušnom dokumente Komisie (v závislosti od konkrétnej situácie môže ísť o osobitný list alebo súčasť dokumentu s posúdením programov stability alebo konvergenčných programov alebo návrhov rozpočtových plánov). V prípade nedodržania požiadaviek možno začať priestupkové konanie.

Odporúčanie 10 – Prvý odsek

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 10 – Druhý odsek

Komisia neprijíma toto odporúčanie, pretože účinnosť tejto nápravy by sa mala posudzovať podľa požiadaviek postupu pri nadmernom deficite.

149

Komisia potvrdzuje svoj záväzok uplatňovať primerané sankcie v súlade s ustanoveniami balíka šiestich legislatívnych aktov.

Odporúčanie 11

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia vždy konala v súlade so zmluvou. Komisia bude naďalej odporúčať, aby Rada zintenzívnila postup a v prípade potreby uplatňovala sankcie v súlade s právnymi predpismi.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

„Postup pri nadmernom deficite (EDP) je kľúčovým prvkom správy hospodárskych záležitostí v EÚ. V prípade potreby sa využíva na nápravu smerovania deficitu a dlhu v členských štátoch. V rámci tohto auditu sme preskúmali kvalitu EDP v súčasnej ťažkej hospodárskej situácii, od údajov, ktoré sú základom rozhodnutí iniciovať tento postup, až po konečné výsledky. Zistili sme, že na jeho účinnom vykonávaní sa ešte musí pracovať, ale Komisia je odhodlaná vykonať potrebné zlepšenia.“



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie