



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel 3.9.2004  
KOM(2004) 581 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE  
RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

**Posilnenie riadenia hospodárstva a objasnenie implementácie Paktu stability a rastu**

## 1. NAPREDOVANIE SMEROM K LEPŠIEMU RIADENIU HOSPODÁRSTVA A ZDRAVÝM VEREJNÝM FINANCIÁM

Dňa 18. júna 2004 prijala Európska rada Vyhlásenie o Pakte stability a rastu (PSR), v ktorom sa zdôraznilo, že zvyšujúci sa rozvojový potenciál a zabezpečenie riadneho stavu rozpočtov predstavujú dva piliere hospodárskej a fiškálnej politiky Únie a členských štátov. Toto oznámenie Komisie nadväzuje na vyjadrenie, že členské štáty očakávajú návrhy Komisie so zreteľom na posilnenie a objasnenie implementácie PSR. Vychádzajúc z myšlienok, ktoré sú obsiahnuté v predchádzajúcom oznámení z 24. júna 2004 o „Verejných financiách v EMÚ - 2004“ toto oznámenie poskytuje členským štátom orientáciu v návrhoch na budúce zostavenie a fungovanie fiškálneho rámca EÚ.

Je potrebné udržiavať dozor nad fiškálnou disciplínou, ktorý sa preukázal svojou účinnosťou, a zabezpečiť jej dôkladnú implementáciu. V tomto ohľade ustanovenia Zmluvy, ktoré zahŕňajú referenčné hodnoty pre vládny deficit a dlh vo výške 3 a 60 percent z HDP, aj naďalej poskytujú potrebnú silnú oporu pre fiškálny rámec a predstavujú oporný bod systému. Treba zabrániť rozsiahlym deficitom a keď sa objavia, treba ich čo najrýchlejšie upraviť, aby sa tak prispelo k zabezpečeniu cenovej stability a aby sa zabezpečila udržateľnosť verejných financií. Fiškálny rámec je súborom spoločných pravidiel, ktoré sa musia v rovnakej miere uplatňovať vo všetkých členských štátoch. Avšak v Európskej únii s 25 krajinami, ktorá je charakteristická značnou heterogenitou a rozmanitosťou, a na základe skúseností získaných počas 5 rokov v EMÚ by vylepšený spoločný rámec kladúci silnejší dôraz na hospodársky základ jeho pravidiel umožnil lepšie riešiť rozdiely v hospodárskej situácii v celej EÚ. Cieľom je preto podporiť hospodárske podchytenie existujúceho rámca a posilniť tak spoľahlivosť a uplatňovanie. Cieľom nie je zvýšiť neoblomnosť alebo flexibilitu súčasných pravidiel, ale skôr zefektívniť ich.

Na základe toho sa v oznámení skúma po prvé, ako fiškálny rámec – a predovšetkým Pakt stability a rastu – môže reagovať na nedostatky, s ktorými sme sa stretávali doteraz, kladením väčšieho dôrazu na hospodársky rozvoj podľa odporúčaní a zameraním sa vo väčšej miere na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií.

Po druhé, v tomto oznámení sa rieši to, ako by mohli byť nástroje na riadenie hospodárstva EÚ navzájom lepšie prepojené, aby sa podporil príspevok fiškálnej politiky k hospodárskemu rastu, a aby sa podporilo napredovanie smerom k realizácii Lisabonskej stratégie. Po tretie, toto oznámenie predkladá možné spôsoby zlepšenia uplatňovania rámca.

Pri rozvíjaní tohto prístupu berie Komisia ohľad na dôsledok rozsudku Európskeho súdneho dvora z 13. júla<sup>1</sup>, ktorý objasnil príslušné úlohy Komisie a Rady pri uplatňovaní fiškálneho rámca EÚ. Rozsudok rovnako potvrdil, že systém založený na pravidlách je najlepšou zárukou na uplatňovanie záväzkov a na rovnaké zaobchádzanie so všetkými členskými štátmi.

## 2. OPĀTOVNÉ ZAMERANIE SA NA PAKT STABILITY A RASTU

Päť rokov skúseností s Paktom stability a rastu zdôraznilo jeho základnú úlohu v procese rozpočtovej koordinácie. PSR pomohol zabezpečiť makroekonomickú stabilitu, čo sa rovnako

---

<sup>1</sup> Rozsudok Európskeho súdneho dvora v prípade C-27/04, ktorý viedla Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie.

prejavilo v rozpočtových trendoch počas nedávneho poklesu, ktoré sú priaznivé v porovnaní s hospodárskymi poklesmi v minulosti, ktoré boli typicky sprevádzané výraznejšou degeneráciou pri zdôvodňovaní stavov rozpočtov. V priebehu minulých rokov sa však tlaky sústredili na uplatňovanie PSR, čo viedlo k strate dôveryhodnosti a vlastníctva a priemyselnej neistote. Okrem toho skúsenosti s uplatňovaním rámca poukázali na ďalšie možnosti jeho zlepšenia.

V oznámení z júna 2004 Komisia zvažila niekoľko prvkov na posilnenie PSR: (i) sústrediť sa vo väčšej miere na dlh a udržateľnosť PSR pri dozore nad stavom rozpočtov; (ii) umožniť zohľadnenie okolností špecifických pre jednotlivé krajiny pri definovaní strednodobých cieľov „takmer vyrovnaného alebo prebytkového“ stavu rozpočtu.; (iii) zvážiť hospodárske okolnosti a rozvoj pri implementácii postupov v prípade nadmerného deficitu; (iv) zabezpečiť, aby sa skôr podnikli kroky na úpravu neadekvátneho rozpočtového vývoja.

Pri posilňovaní a objasňovaní rámca by bolo základnou úlohou zabezpečiť vyváženosť medzi potenciálne vyšším stupňom voľného rozhodovania pri dozore a koordinácii fiškálnych politík a potrebou udržať jednoduchosť a transparentnosť rámca založeného na pravidlách. Druhá zo spomínaných potrieb sa musí vo všetkých krajinách uplatňovať spravodlivým a konzistentným spôsobom a musí ju pochopiť verejná mienka EÚ. V tomto kontexte dva nominálne základy: 3 %-ná referenčná hodnota pre deficit v ukazovateli HDP a 60 %-ná referenčná hodnota pre dlh v ukazovateli HDP, preukázali svoju hodnotu a zostávajú hlavným bodom pri multilaterálnom dozore.

Posilnený Pakt stability a rastu by mohol definovať princípy a všeobecné kritériá pre rozpočtový dozor, ktoré by poskytli základ pre rozpočtový koordinačný rámec. Okrem toho by sa mali v kódexe správania, ktorý sprevádza zrevidovaný PSR, uviesť špecifickejšie hospodársko-analytické nástroje na hodnotenie priebehu rozpočtového dozoru, aby sa umožnila konzistentnosť pri jeho uplatňovaní. Hlavné prvky zrevidovaného prístupu sa môžu opísať takto:

- (i) **Kladenie väčšieho dôrazu na vládny dlh a trvalo udržateľný dozor nad stavom rozpočtov.** Zvýšené zameranie sa na udržateľnosť znamená posilnený dozor nad súčasným vývojom dlhov a nad faktormi, ktoré môžu ovplyvniť jej strednodobý a dlhodobý dynamizmus. Treba však zdôrazniť, že zvýšené zameranie sa na vývoj dlhov by dopĺňalo sústavnú veľkú pozornosť, ktorá sa venuje vývoju deficitov.

Väčšie zameranie sa na verejný dlh a udržateľnosť verejných financií je založené na troch návrhoch na opätovné sústredenie sa na PSR: určiť pre jednotlivé krajiny špecifické strednodobé rozpočtové ciele (pozri zarážku (ii) nižšie), udržať funkčnosť kritéria dlhu zo Zmluvy a definovať postupy prispôsobenia pri nadmernom deficite *inter alia* podľa stupňa rizík udržateľnosti (pozri zarážku (iii) nižšie).

Čo sa týka kritéria dlhu, Pakt stability a rastu by mohol objasniť základ, podľa ktorého by sa mali zhodnotiť ustanovenia Zmluvy o „uspokojujúcom tempe“ pri znižovaní dlhu. Pri definovaní požadovaného stupňa zníženia dlhu sa v plnej miere musí zrealizovať potreba zabezpečiť spoľahlivý ukazovateľ dlhu prv, než sa úplne prejaví dopad starnutia a zvážiť počiatkové úrovne dlhu špecifické pre jednotlivé krajiny a potenciálne podmienky pre rozvoj. Tie by mali byť doplnené zhodnotením dodatočných faktorov spojených so starnutím a nepredvídateľnými finančnými pasívami.

Významným prvkom by bola definícia „uspokojujúceho tempa znižovania dlhu“, ktorá zaručí dosiahnutie spoľahlivých ukazovateľov dlhu za vhodné dlhé obdobie. Ročné zhodnotenie vývoja dlhu sa môže uskutočniť v porovnaní s referenčnou mierou zníženia, ale so zreteľom na súčasné podmienky pre rozvoj špecifické pre jednotlivé krajiny. V praxi, ak bude rozvoj pod svojím potenciálom, pomalšie tempo znižovania dlhu by bolo viac v súlade s požiadavkami rámca, zatiaľ čo opačný postup by sa zvolil, ak by sa hospodársky rast nachádzal nad svojím potenciálom.

Okrem uplatňovania postupov v prípade nadmerného deficitu sa vyžadujú väčšie vedomosti o faktoroch, ktoré pôsobia na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, ako napr. dôchodok a nepredvídateľné finančné pasíva a aktíva. Lepšie porozumenie tomuto vývoju prispeje k jeho lepšej integrácii do fiškálneho rámca. Jasnejšie porozumenie nezrovnalostiam medzi údajmi pre dlh a deficit by rovnako umožnilo lepšie vymedzenie rozpočtových trendov.

- (ii) **Zohľadnenie špecifickejších okolností pre jednotlivé krajiny pri definovaní strednodobého deficitného cieľa „takmer vyrovnaného alebo prebytkového“ stavu rozpočtu.** Strednodobé ciele, ktoré dopĺňajú ustanovenia Zmluvy majú dva hlavné ciele. Po prvé, majú sa použiť na zabezpečenie dostatočného priestoru na manévrovanie s rozpočtovým deficitom, aby nedošlo k nedodržaniu 3 %-nej referenčnej hodnoty počas hospodárskeho poklesu bez toho, aby bolo potrebné utiekať sa k procyklickej fiškálnej politike. Po druhé, sledovanie strednodobého cieľa umožňuje redukciu pomeru vládneho dlhu k HDP, a tiež prípravu na dopad starnúcej populácie na rozpočet. Operačné upresnenie strednodobého rozpočtového cieľa „takmer vyrovnaného alebo prebytkového“ stavu rozpočtu sa v rámci PSR ponechalo otvorené a v praxi sa v súčasnosti od väčšiny členských štátov vyžaduje vyrovnaný stav rozpočtu v cyklicky upravovaných obdobiach každý rok počas celého cyklu. Z dôvodu zväčšujúcej sa hospodárskej diverzifikácie v EÚ s 25 členskými štátmi sa uniformné ciele pre všetky krajiny nejavia ako vhodné a chýba im logický hospodársky základ.

Popri ciele vyhýbať sa prekročeniu deficitnej referenčnej hodnoty by strednodobý rozpočtový cieľ mohol byť založený na súčasných úrovniach dlhu so zreteľom na ich vývoj zo strednodobého a dlhodobého hľadiska. V praxi by bol strednodobý cieľ tým presnejšie vymedzený (tesne pri nule alebo na úrovni prebytku), čím vyššia by bola úroveň dlhu. Určené stavy rozpočtov by sa za normálnych okolností mohli vyhnúť nedodržaniu 3 %-nej referenčnej hodnoty. Avšak pre krajiny s malým deficitom by sa riziko nedodržania 3 %-nej referenčnej hodnoty počas spomalenia hospodárskeho rastu zväčšilo.

Pri hodnotení odchýlky od strednodobého cieľa alebo postupov na jeho dosiahnutie by sa mali zväžiť aj iné faktory, ako napr. potenciálny hospodársky rast, inflácia, existujúce implicitné pasíva spojené so starnúcou populáciou, dopad štrukturálnych reforiem alebo potreba pre dodatočných čistých investícií.

Na záver treba zdôrazniť, že existuje jasná vzájomná spojitosť medzi hospodárskou primeranosťou definície a jej komplexnosťou. Pri definovaní usmernení na stanovenie strednodobých cieľov a na zhodnotenie odchýlky od nich sa táto spojitosť musí dôkladne zväžiť.

(iii) **Zohľadnenie hospodárskej situácie a rozvoja pri implementácii postupov v prípade nadmerného deficitu.** Toto by bolo možné najmä v prípade dvoch hľadísk týchto postupov:

- **Riešenie predĺženého obdobia zdĺhavého hospodárskeho rastu prostredníctvom „klauzuly pre výnimočné okolnosti“.** Prípád pomalého ale napriek tomu pozitívneho hospodárskeho rastu nie je v súčasnom fiškálnom rámci EÚ zohľadnený v plnej miere. Zlepšenia v tomto zmysle sa môžu dosiahnuť pomocou prehodnotenia postupu prispôsobovania, keď krajina nedodrží 3 %-nú referenčnú hodnotu pre deficit (pozri nižšie) a/alebo prostredníctvom novej definície tzv. „klauzuly pre výnimočné okolnosti“. Podľa súčasného rámca spomalené obdobie zdĺhavého hospodárskeho rastu, ktoré vedie k deficitom nad 3 % HDP by nebolo spúšťacím mechanizmom pre uplatňovanie klauzuly pre výnimočné okolnosti, čím by sa členský štát vyhol zaradeniu do pozície s nadmernými deficitmi.

Zmluva predpokladá isté výnimky zo všeobecného princípu, podľa ktorého krajiny, v ktorých sa zaznamenávajú deficitu alebo dlhy nad referenčnými hodnotami, by sa mali považovať za krajiny s nadmerným deficitom. Existuje kumulatívna podmienka (výnimočný a dočasný a blízky referenčnej hodnote), ktorou sa môže odôvodniť takáto výnimka. V nariadení 1467/97 sa upresňujú tieto výnimky v súvislosti s uplatňovaním deficitu formou značne reštriktívneho stanovenia podmienky na uplatňovanie tzv. klauzuly pre „výnimočné okolnosti“. Nariadením sa predovšetkým obmedzuje dovolávanie sa tejto klauzuly len na prípady negatívneho hospodárskeho rastu a pokiaľ nie je podstatný (-2 %), vyžaduje sa, aby krajiny predložili dôkazovú dokumentáciu. S cieľom poradiť si s obdobiami, keď je hospodársky rast síce pozitívny, ale pre spomalené obdobie veľmi nízky, a keď je takýto vývoj neočakávaný, možné zlepšenie by mohlo zahŕňať novú definíciu významného hospodárskeho poklesu a objasnenie „náhleho poklesu“ a „straty v dosiahnutých výsledkoch súvisiacej s minulými trendmi“. Ďalšie dve podmienky (dočasný a blízko referenčnej hodnoty) by sa uplatňovali aj naďalej.

Akékoľvek zmeny v definícii tejto klauzuly by sa mali skúmať súčasne so zmenami postupu prispôsobovania, čo by tiež riešilo predĺžené spomalenia. Hlavný rozdiel medzi zvažovaním predĺžených spomalení prostredníctvom rozšírenia definície klauzuly pre výnimočné okolnosti a prostredníctvom postupu prispôsobovania, ktorý je prijateľnejší, spočíva v tom, že rozšírením výnimočných okolností by krajina, ktorá nedodrží 3 %-nú referenčnú hodnotu nemusela byť odkázaná na postupy uplatňované v prípade nadmerného deficitu, a tak by sa nemusela stať predmetom zosilneného dozoru, ktorý takáto situácia predpokladá, čo by mohlo zahŕňať riziko, že nevyhnutný dozor stratí v pravej chvíli hybnosť.

- **Zohľadnenie prvkov špecifických pre jednotlivé krajiny pri uplatňovaní úpravy nadmerných deficitov (postup prispôsobovania).** Podľa súčasných pravidiel členský štát, ktorý nedodrží 3 %-ný deficit pre ukazovateľ HNP, musí tento deficit upraviť v „roku, ktorý nasleduje po jeho identifikácii, okrem prípadu výnimočných okolností“ (Zbierka súdnych prípadov Európskeho súdneho dvora, CR 1467/97, Článok 3 ods. 4). V nariadení sa určujú ďalšie konečné termíny, a to pre účinnú akciu, ktorá sa má začať (štyri mesiace od začiatku postupu) a pre sankcie, ak členský štát nebude v súlade s rozhodnutiami Rady (desať mesiacov od začiatku postupu).

Jednotné konečné termíny pre úpravu nadmerných deficitov majú základné obmedzenia, pretože neumožňujú rozlišovať medzi krajinami s odlišným cyklickým vývojom a s odlišnými úrovňami dlhu. Toto môže viesť k mylným politickým usmerneniam, ako je napr. požadovanie príliš prísnych procyklických úprav alebo vytváranie podnetov na využívanie jednorazových operácií s cieľom dodržať termíny.

Pri stanovení vhodného postupu prispôsobovania by mal PSR brať do úvahy predovšetkým hospodárske podmienky a základy členského štátu, ktorý nedodržiava 3 %-nú referenčnú hodnotu. Znamená to, že postupy v prípade nadmerného deficitu by sa aj naďalej začali uplatňovať vtedy, keď krajina nedodrží referenčnú hodnotu a naďalej by sa očakávala rýchla úprava. Napriek tomu by sa tempo prispôsobovania mohlo v jednotlivých krajinách odlišovať, keďže vhodné postupy prispôsobovania by sa definovali na základe hospodárskych podmienok a úrovni dlhu. Pri hodnotení situácie by sa mal zohľadniť dôvod nadmerných deficitov a vhodnosť politiky. V praxi to znamená, že v rámci rozsahu Zmluvy sa môžu skúmať rôzne prístupy. Prvou možnosťou je aj naďalej považovať „rok po identifikácii“ za základné pravidlo pre úpravu, zatiaľ čo krajinám sa definovaním „klauzuly pre výnimočné okolnosti“ umožní dlhší postup prispôsobovania v rámci PSR. Druhý prístup by bol taký, že základným pravidlom sa stanú termíny špecifické pre jednotlivé krajiny. Vo všetkých prípadoch by bolo dôležité stanoviť maximálne časové obdobie na úpravu nadmerného deficitu a nemali by sa pripustiť žiadne ústupky voči nevhodnej politike.

Okrem toho by sa mali prehodnotiť termíny na vykonávanie dozoru, aby boli konzistentnejšie so štátnym rozpočtovým procesom. Hodnotenie stabilizačných a konvergenčných programov by sa malo stať kľúčovým momentom pre hodnotenie rozpočtového vývoja a opatrení politiky. Pri dodržiavaní princípu, podľa ktorého sú krajiny v rámci EDP pod zosilneným dozorom, sa kladenie väčšieho dôrazu na postup prispôsobenia v ročných hodnoteniach programov javí ako oprávnené a môže prispieť k zjednodušeniu súčasných postupov.

Väčšie zameranie sa na dlh by malo rovnako posilniť podnety na uskutočňovanie obozretnejšej politiky v priaznivých obdobiach, čím by sa urýchlilo znižovanie dlhu. Zohľadňovanie dlhu pri definovaní vhodného postupu prispôsobovania pre úpravu nadmerných deficitov prospieva krajinám, ktoré znížili svoj dlh smerom k bezpečným hodnotám, tak, že poskytuje viac priestoru na manévrovanie v nepriaznivých obdobiach.

- (iv) **Zabezpečenie včasnejších akcií na úpravu neadekvátneho rozpočtového vývoja.** Skúsenosti od začiatku po najaktuálnejšie hospodárske spomalenie zdôraznili potrebu viesť obozretnú politiku, ktorá bude počas celého cyklu symetrická, a v priaznivých obdobiach dosiahnuť prebytky. Rozpočtový dozor by mal zabezpečiť vhodné vzájomné ovplyvňovanie členských štátov s cieľom podporiť dosiahnutie strednodobých cieľov. V tomto smere by mal PSR potvrdiť záväzok viesť symetrickú fiškálnu politiku počas celého cyklu, aby sa pripravil na starnutie populácie, vytvoril dostatočný priestor na riešenie hospodárskeho spomalenia a zabezpečil adekvátnu zmes politik počas celého cyklu. Obnovený a spoločne zdieľaný záväzok k týmto cieľom by mal zvýšiť vlastníctvo členských štátov k PSR.

Účinné pôsobenie kontrolného mechanizmu vzájomného porovnávania v preventívnej úlohe fiškálneho dozoru je rozhodujúce pre uskutočňovanie vhodných

politik a dosahovanie rozpočtových výsledkov, a teda aj pre vyhnutie sa potrebe aktivovať sankčné časti PSR.

Oprávnenie Komisie priamo vydávať „včasné varovanie“ (pozri bod 4 nižšie) by malo prispieť k dostatočne včasnej signalizácii uskutočnenia potrebných aktivít na úpravu neadekvátneho rozpočtového vývoja aj v priaznivých obdobiach a v prípadoch, keď sa deficity ešte nemusia nachádzať blízko pri úrovni 3 %.

Zásady všeobecnej hospodárskej politiky (ZVHP) by sa tiež mohli efektívnejšie použiť na riešenie otázok správnej politiky v priaznivých obdobiach. Ak sa smerovanie rozpočtovej politiky javí ako nekonzistentné so ZVHP, môžu sa vydať potrebné odporúčania týkajúce sa implementácie ZVHP.

V prípade, že politika členského štátu navodzuje riziká vo vzťahu k rešpektovaniu referenčných hodnôt Zmluvy alebo k udržateľnosti verejných financií, mali by sa v aktuálnom čase použiť včasné varovania.

### 3. KOORDINOVANIE ROZPOČTOVEJ POLITIKY

Umiestnenie dozoru EÚ nad fiškálnou politikou do širšej perspektívy v sebe zahŕňa skutočnosť, že disciplinárna stránka sa musí na úrovni EÚ zohľadňovať spoločne s ďalšími prvkami: pre hospodársku a rozpočtovú politiku sa musia stanoviť správne priority zamerané na hospodárske reformy, inovácie, hospodársku súťaž a posilnenie súkromných investícií a spotreby. Toto by prispelo k pokroku pri dosahovaní hospodárskych cieľov stanovených v Lisabonskej stratégii.

Posilnenie prepojenia medzi Zásadami všeobecnej hospodárskej politiky (ZVHP), PSR a štátnymi rozpočtovými procesmi by zvýšilo účinnosť koordinácie hospodárskych politik. Konkrétne, prehodnotením harmonogramu preventívnej časti PSR – v súvislosti s predkladaním a hodnotením stabilizačných a konvergenčných programov – a jeho lepším zosúladením so štátnym rozpočtovým procesom by sa mohlo vytvoriť zjednodušené a účinnejšie prispievanie európskeho dozoru k smerovaniu politiky jednotlivých štátov.

Úloha stabilizačných a konvergenčných programov by sa mohla posilniť. Po prvé, programy môžu podrobne vyjadriť strednodobú rozpočtovú stratégiu na začiatku volebného mandátu nových vlád. Aktualizácia tohto programu sa tak môže stať skutočnou úlohou *ex-ante* začiatkom roka. To by umožnilo, aby sa ZVHP a stanoviská k programom brali do úvahy pri príprave štátnych rozpočtov vo vládach. V hodnotení implementácie ZVHP začiatkom roka by sa uzavrel predchádzajúci ročný cyklus a vytvorila by sa základňa pre ďalší cyklus.

Takáto revízia kalendára hospodárskej politiky prináša niekoľko výhod. Po prvé, presmerovaním stabilizačných a konvergenčných programov od popisu návrhu ročného rozpočtu k strategickému plánovaniu by sa viac skoncentrovali úlohy zo strednodobého hľadiska. Po druhé, vlastný semester EÚ pre hospodársku politiku, prostredníctvom zvýšenia interakcie medzi európskou úrovňou a štátnymi úrovňami prv ako sa pripraví návrh rozpočtu na nasledujúci rok môže zvýšiť vlasťníctvo členských štátov ku koordinácii politiky EÚ, čím sa zjednoduší spravovanie domácej politiky podľa spoločného smerovania. Po tretie, tento posun by mohol umožniť zapojiť národné parlamenty vhodnejším spôsobom a v skoršej etape do viacročného rozpočtového plánovania: tým sa môže zvýšiť legitímnosť fiškálneho rámca EÚ. A nakoniec, mohlo by sa takto posilniť hodnotenie implementácie – ZVHP ako aj

programov – prepojením analýzy uskutočnenej koncom roka pre hlavné prvky rozpočtu, ktoré sa práve schválili, s odporúčaniami, ktoré sú obsiahnuté v ZVHP a týkajú sa kvality verejných financií a rozpočtových hľadísk ďalších odporúčaní.

#### 4. ZLEPŠENIE UPLATŇOVANIA

Zrevidovaný návrh pravidiel a postupov EÚ by posilnil hospodársky základ rámca a jeho dôveryhodnosť a zvýšil by vlastníctvo členských štátov. Riešenie ďalších otázok zameraných na fungovanie preventívnych, varovných a korekčných aspektov hospodárskeho a rozpočtového dozoru a na jeho vzťah k inštitucionálnemu rámcu by tiež prispelo k posilnenému uplatňovaniu spoločných pravidiel. Uplatňovanie rámca EÚ a príslušných usmernení a odporúčaní by sa mohlo zlepšiť na štátnej úrovni aj na úrovni Spoločenstva prostredníctvom objasnenia perspektívnych úloh rôznych inštitúcií, zvýšenou účinnosťou štátnych rozpočtových postupov a zapojením všetkých vnútroštátnych činiteľov. Uplatňovanie rámca v kontexte Zmluvy však zostáva v rukách členských štátov a ich politického záväzku v plnej miere využívať primerané vzájomné ovplyvňovanie členských štátov.

Komisia podporuje ciele Únie a sleduje rešpektovanie Zmluvy, súlad členských štátov s odporúčaniami Rady a navrhuje a odporúča Rade vhodné akcie. V rámci obmedzení voľného rozhodovania, ktoré sú stanovené právnym rámcem, má potom Rada, využívajúc politické hodnotenie, konečné slovo pri rozhodovaní o definícii usmernení pre spoločnú politiku alebo o tom, do akej miery a ako ďaleko by mali siahať odporúčania Rady, aby sa vynútila náprava veľkých chýb. Tieto princípy sa opäť posilnili v rozsudku Súdu z 13. júla 2004. Ustanovenia vložené do novej ústavy, ako napr. „včasné varovanie“, ktoré priamo vydáva Komisia, a rozhodnutia Rady, ktorými sa zaviedli postupy v prípade nadmerného deficitu založené skôr na návrhoch Komisie ako na odporúčaníach, spoločne posilňujú systém riadenia hospodárstva a objasňujú doplnkové úlohy Rady a Komisie.

Implementácia fiškálneho rámca a jeho dôveryhodnosť závisia tiež od kvality, aktuálnosti a spoľahlivosti fiškálnych štatistík a od hodnotenia stavov rozpočtov vlád. Zlepšené sledovanie oznámených údajov na úrovni EÚ prispeje k tomuto cieľu: na základe záverov Rady Ecofin z 2. júna 2004 Komisia pripraví minimálne európske štandardy pre inštitucionálne zriaďovanie štatistických úradov. Treba zabezpečiť konzistentnosť medzi štatútom a výsadami štátnych štatistických úradov a ich úlohou zabezpečovať spoľahlivosť a aktuálnosť štatistík. Úplná transparentnosť umožní finančným trhom lepšie zhodnotiť úverovú bonitu rôznych členských štátov.

Varovné prvky rozpočtovej koordinácie, ktoré sa sústreďujú na využívanie ovplyvňovania členských štátov ako sankčného mechanizmu a ktoré sú sprevádzané konečnou výstrahou upozorňujúcou na finančné pokuty, predstavujú kľúčovú časť fiškálneho rámca EÚ.

Mohla by sa posilniť účinnosť vzájomného ovplyvňovania členských štátov pri ich odrádzaní od nedodržiavania súladu s ich právnymi povinnosťami - formou označenia, zahanbujúceho upozornenia, a ak treba obvinenia. Domáca verejná informovanosť o nevhodnej hospodárskej politike by zvýšila „cenu reputácie“ a stimulovala by vhodné akcie, čím by sa znížila predpojatosť voči deficitu, spôsobená napríklad volebným cyklom. Zakomponovanie ceny reputácie do verejnej mienky alebo finančných trhov je v súčasnom rámci obmedzené ako to dokazujú nedávne skúsenosti. Posilnenie fungovania varovania a vzájomného ovplyvňovania



členských štátov v Rade by navyiac v značnej miere prispelo k zlepšeniu priebehu koordinácie fiškálnych politík.

Malo by sa uvažovať o opatreniach, ktoré by viedli k väčšej transparentnosti a zodpovednosti v súvislosti s rozpočtovou politikou členských štátov. Na európskej úrovni by sa to dalo zrealizovať v prvom rade pomocou zvýšenia transparentnosti dozornej aktivity. Komisia sa už od minulého roka uberá touto cestou prostredníctvom zbierania a poskytovania informácií týkajúcich sa hodnotenia stabilizačných a konvergenčných programov, ale aj s implementácie postupov v prípade nadmerného deficitu. Komisia môže uskutočniť ďalšie opatrenia na zvýšenie kvantity a kvality informácií, ktoré rozširuje, a zvýšiť vzájomné ovplyvňovanie členských štátov. Na uvedenie príkladu, Komisia môže pravidelne predkladať svoje hodnotenie rozpočtovej situácie Európskemu parlamentu, aby sa podnietila rozprava. Týmto spôsobom by mohol Európsky parlament prispieť k verejnej informovanosti.

Existujú vážne dôvody pre lepšie transponovanie európskych záväzkov na národnej úrovni. Zmluva úplne uznáva dôležitosť národných rozpočtových inštitúcií a postupov pri uskutočňovaní riadnej rozpočtovej politiky tým, že vyzýva členské štáty, aby „zabezpečili, že štátne postupy v rozpočtovej oblasti im umožnia splniť si ich záväzky“<sup>2</sup>. Rozpočtové inštitúcie by mali primeraným spôsobom odrážať ústavné a inštitucionálne zriadenie špecifické pre každú krajinu.

V tomto kontexte sa úloha, ktorú v niektorých členských štátoch zohrávajú štátne ekvivalenty vykonávajúce monitorovaciu funkciu, ktorú na úrovni EÚ plní Komisia, javí ako zodpovedajúca. Na základe existujúcich úspešných príkladov štátnych orgánov ako nezávislých inštitútov, ktoré vykonávajú dozor nad štátnou rozpočtovou a hospodárskou politikou a verejne poskytujú stanoviská k jej implementácii, by mali členské štáty zvážiť, ako by sa mohli takéto inštitúcie včleniť do štátneho inštitucionálneho zriadenia. Okrem toho, väčšia účasť národných parlamentov v koordinačnom procese by mohla pomôcť zvýšiť zodpovednosť na úrovni členského štátu, a tak zvýšiť aj účinnosť vzájomného ovplyvňovania členských štátov.

\* \* \*

V nadchádzajúcich mesiacoch bude Komisia - na základe konzultácie s členskými štátmi – pokračovať v práci s cieľom spracovať tieto myšlienky a zabezpečiť ich uplatniteľnosť v praxi. Komisia potom predloží legislatívne návrhy na implementáciu myšlienok o posilnení riadenia hospodárstva, ktoré prispievajú k udržaniu zdravých verejných financií a k podpore potenciálu EÚ pre hospodársky rast.

---

<sup>2</sup> Článok 3, Protokol 20 k Zmluve o založení EÚ. Postupy v prípade nadmerného rozpočtu.