

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 12.5.2010
KOM(2010) 250 v konečnom znení

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

Posilnenie koordinácie hospodárskej politiky

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

Posilnenie koordinácie hospodárskej politiky

„Spôsob riadenia eurozóny a koordinácie hospodárskych politík je nutné zlepšiť. Bude si to vyžadovať prehĺbenie a rozšírenie mechanizmov hospodárskeho dohľadu, aby fiškálna politika mohla byť usmerňovaná počas celého hospodárskeho cyklu, ako aj v dlhodobom meradle, a aby sa zároveň upravili rozdiely v hospodárskom raste, inflácii a konkurencieschopnosti.“ (Oznámenie Komisie „EMU@10: úspechy a výzvy po desiatich rokoch existencie hospodárskej a menovej únie“ – 7. máj 2008 - IP/08/716)

I. ÚVOD

Svetová hospodárska kríza vystavila súčasné mechanizmy koordinácie hospodárskej politiky v Európskej únii skúške a odhalila slabé miesta. Fungovanie hospodárskej a menovej únie bolo pod mimoriadnym tlakom, pretože v minulosti neboli dodržané jej základné pravidlá a zásady. Existujúce postupy dohľadu neboli dostatočné. Toto oznámenie Komisie obsahuje návrhy opatrení, ktoré by sa v záujme vyriešenia tejto situácie mali prijať v krátkom čase na základe Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Naša generácia ešte takúto hospodársku krízu nezažila. Za uplynulé desaťročie sme boli svedkami neustáleho hospodárskeho rastu a tvorby pracovných miest. To všetko je však minulosťou a kríza odhalila niektoré zásadné nedostatky v našom hospodárstve. Fiškálne a iné makroekonomické nerovnováhy, ktoré sa nahromadili počas rokov pred krízou, zapríčinili, že hospodárstvo EÚ bolo v čase, keď ho postihla svetová finančná kríza a hospodárska recesia, zraniteľné. Naše verejné financie boli vážne zasiahnuté. Priemerný deficit dosiahol 7 % HDP a miera zadlženosti viac ako 80 % HDP, čo sú jednoznačne vyššie hodnoty v porovnaní s referenčnými hodnotami 3 % a 60 % HDP stanovenými v zmluve.

Vysoký verejný dlh nie je možné udržiavať donekonečna. Uskutočňovanie stratégie Európa 2020, ktorá bola v marci schválená Európskou radou, sa musí zakladať na vierohodnej stratégii pre východisko z krízy. EÚ bude v nastávajúcich rokoch čeliť veľkým výzvam. Bude musieť konsolidovať svoje verejné financie a súčasne zvyšovať úroveň hospodárskeho rastu udržateľným spôsobom. Pakt o stabilite a raste poskytuje vhodný rámec pre systematické východisko z krízy. Aby však bolo možné podporovať potenciál hospodárskeho rastu EÚ a udržateľnosť našich sociálnych modelov, konsolidácia verejných financií si bude vyžadovať stanovenie priorít a prijímanie ťažkých rozhodnutí: koordinácia na úrovni EÚ bude pri plnení tejto úlohy nevyhnutná a pomôže zamedziť šíreniu negatívnych vedľajších účinkov.

Nedávna finančná kríza a tlak na finančnú stabilitu v Európe jasnejšie než kedykoľvek predtým poukázali na vzájomnú závislosť medzi hospodárstvami EÚ, najmä vo vnútri eurozóny. Členským štátom pomohlo, že sú súčasťou EÚ so silným vnútorným trhom s 500 miliónovou populáciou a so spoločnou menou v šestnástich členských štátoch. Existujúce nástroje a metódy koordinácie umožnili EÚ spojiť úsilie v záujme hospodárskej obnovy a čeliť nepriaznivým podmienkam, čo by žiadny členský štát sám nedokázal. Tieto nedávne skúsenosti však poukázali aj na medzery a nedostatky súčasného systému a zdôraznili potrebu silnejšej a včasnejšej koordinácie politík, dodatočných preventívnych a nápravných mechanizmov, ako aj nástrojov na riešenie krízy pre členské štáty eurozóny.

V snahe riešiť okamžité potreby vyplývajúce z krízy boli prijaté naliehavé opatrenia, ktoré vyvrcholili 9. mája mimoriadnym zasadnutím Rady pre hospodárske a finančné záležitosti (Rada ECOFIN), ktorá na základe návrhu Komisie rozhodla o zavedení európskeho stabilizačného mechanizmu a dohodla sa na pevnom záväzku urýchliť fiškálnu konsolidáciu, ak si to bude vyžadovať situácia. Z udalostí sa treba poučiť a treba prijať opatrenia na posilnenie systému riadenia hospodárstva v budúcnosti. Komisia v tomto oznámení navrhuje prístup založený na troch pilieroch s cieľom posilniť koordináciu hospodárskych politík. Väčšina návrhov sa týka celej EÚ, ale pre eurozónu sa navrhuje prísnejší prístup na základe článku 136 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

V oznámení sa vyžaduje, aby sa v plnej miere využívali nástroje dohľadu ustanovené v zmluve. V prípade potreby by sa mali existujúce nástroje pozmeniť a doplniť. Oznámenie vyzýva na dôslednejšie dodržiavanie Paktu o stabilite a raste a na rozšírenie dohľadu na makroekonomické nerovnováhy. Na tento účel sa v oznámení navrhuje zaviesť tzv. „európsky semester“ pre koordináciu hospodárskej politiky, aby členské štáty pri príprave svojich vnútroštátnych stabilizačných a konvergenčných programov vrátane vnútroštátnych rozpočtov a vnútroštátnych programov reforiem mohli mať prospech z včasnej koordinácie na európskej úrovni. A nakoniec sa v oznámení stanovujú zásady, ktoré by mali tvoriť základ pevného rámca pre zvládnutie krízy v členských štátoch eurozóny.

Ide o ambiciózne, no nevyhnutné plány, na ktoré Komisia očakáva názor členských štátov, Európskeho parlamentu a zainteresovaných strán. V nasledujúcich mesiacoch Komisia predloží legislatívne návrhy na realizáciu týchto plánov.

II. SVETOVÁ FINANČNÁ KRÍZA ODHALILA A PREHLBILA PROBLÉMY, KTORÝM ČELÍ EURÓPSKE HOSPODÁRSTVO

Verejný dlh nebol za posledné desaťročie dostatočne znížený. Najmä v obdobiach priaznivého hospodárskeho vývoja chýbala dostatočná vôľa na fiškálnu konsolidáciu. V niektorých členských štátoch boli príjmy dočasne zvýšené vďaka hospodárskym aktivitám generujúcim vysoké daňové príjmy v dôsledku prudkého rozmachu v odvetviach nehnuteľností, stavebníctva a finančných služieb. Tento rozmach však nebol udržateľný. Keďže tieto makroekonomické nerovnováhy sa z dôvodu krízy prudko upravili, daňové príjmy v príslušných členských štátoch sa zrútili, čím sa odhalila oveľa slabšia východisková fiškálna pozícia, ako sa predpokladalo. Stav vládnych rozpočtov v Európskej únii sa v roku 2007 blížil k rovnováhe (-0,8 % HDP v EÚ a -0,6 % v eurozóne), zatiaľ čo v roku 2010 sa očakáva deficit takmer 7 % HDP. Verejný dlh naďalej narastá. Podľa nedávnych predpovedí útvarov Komisie verejný dlh v roku 2011 dosiahne 84 % HDP (88 % v eurozóne), čím sa zotrú výsledky dvadsaťročného konsolidačného úsilia. Objemné podmienené záväzky spojené so záchrannými finančnými opatreniami predstavujú ďalších 25 % HDP v EÚ a sú ďalším dôvodom obáv popri dlhotrvajúcich fiškálnych problémoch súvisiacich so starnutím obyvateľstva.

Ďalšie makroekonomické a finančné nerovnováhy prispeli najmä k väčšej zraniteľnosti hospodárstva v eurozóne. Pretrvávajúce rozdiely v konkurencieschopnosti a makroekonomické nerovnováhy v rámci eurozóny ohrozujú fungovanie hospodárskej a menovej únie. Nízke náklady na financovanie v rokoch, ktoré predchádzali kríze, viedli k nesprávnemu rozdeľovaniu zdrojov, ktoré sa často pridelovali na nízkoproduktívne využitie, čo v niektorých členských štátoch vyústilo do neudržateľnej miery spotreby, vzniku realitných bublín a akumulácie vonkajších a vnútorných dlhov. Medzera v konkurencieschopnosti dosiahla svoje historické maximum tesne pred krízou. Od roku 1999,

keď bola bilancia bežného účtu vyrovnaná, sa prebytky bežného účtu v eurozóne neustále hromadili a v roku 2007 dosiahli 7,7 % HDP, zatiaľ čo súhrnný deficit vzrástol z 3,5 % HDP v roku 1999 na 9,7 % v roku 2007¹. Hospodárska a finančná kríza spôsobila čiastočné vyrovnanie bežných účtov. Toto vyrovnanie je však iba sčasti štrukturálne. Na dosiahnutie nevyhnutných úprav z hľadiska nákladov a platov, štrukturálnej reformy a prerozdelenia pracovných síl a kapitálu bude nutná zásadná zmena politického smerovania.

Výnimočná kombinácia nedbanlivej fiškálnej politiky, neprimeranej reakcie na rastúce nerovnováhy, ako aj štrukturálnych nedostatkov a vykazovania chybných štatistických údajov vyústila v Grécku do bezprecedentnej krízy štátneho dlhu. Vyšla najavo tvrdá skutočnosť, že stav, v ktorom sa ocitli verejné financie, bol sčasti zapríčinený vykazovaním chybných údajov v minulosti, ale v skutočnosti bol hlavne výsledkom nevhodnej fiškálnej politiky. Hoci vznik tejto situácie umožnili čiastočne aj nedostatky v existujúcom rámci pre hospodársky dohľad, jasne z nej vyplýva, že je nesmierne dôležité zabezpečiť účinné dodržiavanie pravidiel. Členské štáty, konfrontované s touto výnimočnou krízou štátneho dlhu, na riešenie ktorej eurozóna nemala žiadne opravné nástroje, sa dohodli na balíku opatrení s cieľom ochrániť finančnú stabilitu v Európe². Cieľom tohto oznámenia je rozhodne posilniť náš mechanizmus dohľadu, aby sa už žiadny členský štát nedostal do takejto situácie. Z krízy však vyplynula aj potreba mať vhodné nástroje na zvládnutie situácie, ktorá ohrozuje finančnú stabilitu eurozóny.

III. POSILNENIE KOORDINÁCIE HOSPODÁRSKEJ POLITIKY

III.1. Lepšie dodržiavanie Paktu o stabilite a raste a dôkladnejšia koordinácia fiškálnej politiky

Pravidlá a zásady Paktu o stabilite a raste sú stále relevantné a platné. Členské štáty si však napriek paktu nevytvorili v čase konjunktúry vhodné rezervy. Posilnenie preventívneho aspektu rozpočtového dohľadu musí byť neoddeliteľnou súčasťou užšej koordinácie fiškálnych politík. Rovnako je nutné zlepšiť dodržiavanie pravidiel a viac pozornosti treba venovať udržateľnosti verejných financií.

Príprava a hodnotenie stabilizačných a konvergenčných programov sú hlavnými prvkami preventívnej činnosti v rámci paktu. Vplyv, ako aj účinnosť paktu by sa mali rozhodne posilniť, a to tak, že *ex-ante* dimenzii procesu sa bude prikladať väčšia váha a bude mať prísnejší charakter. Prvý cieľ by sa dal dosiahnuť prostredníctvom zavedenia „európskeho semestra“ (pozri oddiel III.3) a druhý cieľ by sa dal dosiahnuť napríklad ustanovením možnosti nariadiť úročené zálohy v prípade nevhodných fiškálnych politík, keď členské štáty v čase konjunktúry nepostupujú dostatočným tempom smerom k plneniu svojich strednodobých rozpočtových cieľov. To by si vyžadovalo zmeny v sekundárnej legislatíve.

Vnútroštátne fiškálne rámce musia lepšie zohľadňovať priority rozpočtového dohľadu EÚ. Členské štáty by mali byť podporované v tom, aby do svojich vnútroštátnych právnych predpisov začlenili cieľ zdravých verejných financií, ktorý je ustanovený v zmluve. Vnútroštátny fiškálny rámec je súborom prvkov, ktoré tvoria základ vnútroštátneho riadenia verejných financií, t. j. ide o inštitucionálne politické usporiadanie charakteristické pre danú

¹ Uvedené prebytky bežného účtu sú súhrnné prebytky Nemecka, Luxemburska, Holandska, Rakúska a Fínska. Uvedené deficit bežného účtu sú súhrnné deficity Írska, Grécka, Španielska, Cypru a Portugalska.

² Závery Rady ECOFIN z 9. mája 2010.

krajinu, ktoré formuje tvorbu fiškálnej politiky na vnútroštátnej úrovni. Aby komplementárnosť medzi fiškálnym rámcom EÚ a fiškálnym rámcom členských štátov nadobudla konkrétny význam, povinnosť ustanovená v protokole č. 12 ZFEÚ, podľa ktorej sú členské štáty povinné zaviesť rozpočtové postupy zaručujúce plnenie záväzkov v oblasti rozpočtovej disciplíny vyplývajúcich zo zmluvy, by mohla byť bližšie určená prostredníctvom právne záväzných nástrojov. Pomocou týchto nástrojov by sa mohlo napríklad vyžadovať, aby sa vo vnútroštátnych rámcoch zohľadnili viacročné rozpočtové postupy s cieľom zariadiť dosiahnutie strednodobých rozpočtových cieľov.

Postup pri nadmernom deficite je hlavným prvkom opravnej časti Paktu o stabilite a raste. Opravný aspekt postupu pri nadmernom deficite však vstupuje do hry príliš neskoro na to, aby mohol členské štáty vhodným spôsobom motivovať na riešenie vznikajúcich fiškálnych nerovnováh. Fungovanie postupu pri nadmernom deficite by sa malo vylepšiť prostredníctvom zrýchlenia postupov, najmä v prípade členských štátov, ktoré pakt opakovane porušujú. To si bude vyžadovať zmeny v sekundárnej legislatíve.

Viac pozornosti by sa malo venovať verejnému dlhu a udržateľnosti. Nedávne udalosti poukázali nielen na zraniteľnosť členských štátov, ktoré musia spravovať veľmi veľké verejné dlhy, ale aj na potenciálne negatívne cezhraničné dôsledky. Vysoká zadlženosť ohrozuje strednodobé a dlhodobé perspektívy hospodárskeho rastu a bráni vládam v presadzovaní spoľahlivých proticyklických politík, keď sú najviac potrebné. Platí to najmä v kontexte rastúcich hrozieb ohrozujúcich udržateľnosť verejných financií vrátane tých hrozieb, ktoré vznikli v dôsledku poskytnutia balíkov na záchranu bánk, ako aj v dôsledku starnutia obyvateľstva.

Kritérium dlhu v rámci postupu pri nadmernom deficite by sa malo účinne uplatňovať. V rámci postupu pri nadmernom deficite by sa malo lepšie zohľadniť vzájomné pôsobenie medzi dlhom a deficitom, aby sa zlepšila motivácia na uplatňovanie obozretných politík. Voči členským štátom s dlhom presahujúcim 60 % HDP by sa mal začať postup pri nadmernom deficite, ak znižovanie dlhu za predchádzajúce obdobie nedosiahlo príslušnú referenčnú hodnotu. Komisia a Rada by konkrétne mali posúdiť, či je rozpočtový deficit v súlade s neustálym a podstatným znižovaním verejného dlhu. Fiškálne riziká vyplývajúce z explicitných a implicitných záväzkov by sa mali zohľadniť ako relevantný faktor. Zastavenie postupu pri nadmernom deficite v prípade členských štátov s dlhom presahujúcim hraničnú hodnotu 60 % HDP by zase malo byť podmienené posúdením predpokladaného vývoja dlhu a rizík. Tento prístup je v úplnom súlade s článkom 126 ZFEÚ a vyžadoval by si niektoré zmeny v sekundárnej legislatíve.

V snahe zabezpečiť lepšie dodržiavanie pravidiel Paktu o stabilite a raste by sa malo viac pozornosti venovať využívaniu rozpočtových prostriedkov EÚ. V súčasnosti sa pozastavenie financovania z Kohézneho fondu, z ktorého môžu čerpať iba niektoré oprávnené členské štáty, zvažuje iba v neskoršom štádiu postupu pri nadmernom deficite (článok 126 ods. 8 ZFEÚ).

Pri príprave rozhodnutí o budúcom finančnom rámci by sa mala vziať do úvahy možnosť **rozsiahlejšieho a včasnejšieho využívania rozpočtových výdavkov EÚ s cieľom podporiť dodržiavanie paktu.** Cieľom by malo byť zavedenie správnych, včasných a účinných motivačných činiteľov, ktoré by podporovali dodržiavanie pravidiel Paktu o stabilite a raste. Podmienenosť by sa mohla posilniť a od členských štátov by sa mohlo požadovať, aby presmerovali finančné zdroje v záujme zlepšenia kvality verejných financií, pokiaľ sa zistí nadmerný deficit (v súlade s článkom 126 ods. 6 ZFEÚ).

Kohézna politika by mala zohrávať zreteľnejšiu úlohu pri podporovaní opatrení, ktoré podnikajú členské štáty s cieľom vyriešiť štrukturálne nedostatky a problémy súvisiace s konkurencieschopnosťou. V nadchádzajúcej piatej správe o kohézii budú v tejto súvislosti predložené návrhy, najmä s cieľom posilniť inštitucionálnu kapacitu a účinnosť verejných správ.

V rámci aktuálneho finančného rámca by sa existujúca klauzula o pozastavení záväzkov Kohézneho fondu mala v prípade opakovaného porušovania paktu uplatňovať prísnejšie a na základe dodržiavania pravidiel.

Zlepšiť fungovanie existujúcich mechanizmov v rámci Paktu o stabilite a raste

- Zvýšiť účinnosť posudzovania stabilizačných a konvergenčných programov pomocou lepšej koordinácie *ex-ante*.
- Vnútroštátne fiškálne rámce musia lepšie zohľadňovať priority rozpočtového dohľadu EÚ.

Riešiť vysoký verejný dlh a zabezpečiť dlhodobú fiškálnu udržateľnosť

- Pripísať väčšiu váhu kritériu dlhu stanovenému v zmluve.
- Lepšie zohľadniť vzájomné pôsobenie medzi dlhom a deficitom.

Lepšia motivácia a sankcie v záujme dodržiavania pravidiel Paktu o stabilite a raste

- Úročené zálohy v prípade nevhodných fiškálnych politík.
- Prísnejšie a podmienené používanie výdavkov EÚ s cieľom zabezpečiť lepšie dodržiavanie pravidiel Paktu o stabilite a raste.
- Rýchlejšie reagovanie na opakované porušovanie paktu a prísnejšie uplatňovanie nariadenia o kohéznom fonde.

III.2. Smerom k širšiemu dohľadu nad makroekonomickým vývojom a vývojom konkurencieschopnosti vo vnútri eurozóny

Ucelená stratégia EÚ pre rast a zamestnanosť s názvom Európa 2020 sa zameriava na makrofinančné a štrukturálne nerovnováhy. Európa 2020 obsahuje ambicióznú a ucelenú stratégiu zameranú na dosiahnutie rozumného udržateľného a inkluzívneho rastu hospodárstva EÚ. Vzhľadom na krízu prináša nový dôraz na riešenie európskych nedostatkov v oblasti dohľadu nad makrofinančnými a štrukturálnymi problémami. So zreteľom na hlboké hospodárske a finančné vzájomné prepojenia v rámci eurozóny a ich vplyv na jednotnú menu, stratégia Európa 2020 vyzýva na rozvoj osobitného politického rámca pre eurozónu s cieľom riešiť väčšie makroekonomické nerovnováhy³. V tejto súvislosti Európska rada vyzvala v marci 2010 Komisiu, aby v júni 2010 predložila návrhy na posilnenie koordinácie v rámci eurozóny za využitia nových nástrojov hospodárskej koordinácie, ktoré ponúka článok 163 zmluvy (ZFEÚ).

Hromadenie veľkých a pretrvávajúcich makroekonomických nerovnováh v členských štátoch eurozóny môže poškodiť súdržnosť eurozóny a brániť hladkému fungovaniu hospodárskej a menovej únie. V snahe zabrániť vzniku vážnych nerovnováh v eurozóne je preto nevyhnutné, aby sa prehĺbila analýza a rozšíril hospodársky dohľad aj na iné ako iba

³ Komisia už v minulosti niekoľkokrát vyzývala na hlbšiu a rozsiahlejšiu hospodársku koordináciu v eurozóne, a to aj vo výročnej správe o eurozóne z roku 2009 a v oznámení z roku 2008 o „EMU@10: úspechy a výzvy po desiatich rokoch existencie hospodárskej a menovej únie“.

rozpočtové aspekty, aby sa mohli riešiť aj ďalšie makroekonomické nerovnováhy vrátane vývoja konkurencieschopnosti a východiskových štrukturálnych problémov. Navrhuje sa, aby sa partnerské preskúmavanie (peer review) makroekonomických nerovnováh, ktoré v súčasnosti vykonáva euroskupina, rozvinulo do štruktúrovaného rámca dohľadu nad členskými štátmi eurozóny s uplatnením článku 136 ZFEÚ. Tento rámec sa bude vyznačovať dôkladnejším dohľadom, užšou politickou koordináciou a prísnejšími následnými opatreniami v porovnaní s tým, čo sa ustanovilo v stratégii Európa 2020 pre všetky členské štáty EÚ. Rovnako ako v prípade fiškálneho rámca EÚ, ktorý sa takisto uplatňuje na všetky členské štáty EÚ, na členské štáty eurozóny by sa uplatňovali prísnejšie pravidlá.

Súčasťou dohľadu bude hodnotiaca tabuľka upozorňujúca na potrebu konať. Definovaná by sa hodnotiaca tabuľka zobrazujúca vonkajší, ako aj vnútorný vývoj a pravidelne by sa monitorovala. Zahŕňala by príslušný súbor ukazovateľov a okrem iného by odrážala vývoj bežných účtov, pozície čistých zahraničných aktív, produktivitu, jednotkové náklady práce, zamestnanosť a reálne výmenné kurzy, ako aj verejný dlh a ceny úverov a aktív v súkromnom sektore. Zdá sa, že je mimoriadne dôležité včas odhaliť príliš prudký nárast cien aktív a nadmerný rast úverov, aby sa neskôr vyhlo nákladným opravám fiškálnych a vonkajších nerovnováh. Z tejto analýzy by sa vychádzalo pri formulovaní odporúčaní na preventívne alebo opravné opatrenia v príslušných členských štátoch.

Pokiaľ ide o eurozónu, Komisia bude posudzovať aj celkový vývoj a vyhliadky v oblasti makroekonomických nerovnováh. Pri preskúmaní eurozóny ako celku a so zreteľom na jednotlivé krajiny by Komisia posúdila riziko všetkých možných foriem makroekonomických nerovnováh, ktoré ohrozujú riadne fungovanie eurozóny. V takomto prípade by Komisia vykonala hlbšiu analýzu východiskového rizika vznikajúcich nerovnováh. Táto analýza bude podkladom pre orientáciu politiky. Rada by vyzvala príslušné členské štáty, aby prijali nevyhnutné kroky na riešenie situácie, pričom by hlasovali iba členské štáty eurozóny. Pokiaľ by členské štáty neprijali v stanovenom časovom horizonte náležité opatrenia na opravu nadmerných nerovnováh, Rada by v záujme riadneho fungovania EMÚ mohla posilniť dohľad nad príslušnými členskými štátmi a rozhodnúť na návrh Komisie o vydaní presných odporúčaní pre hospodársku politiku. V prípade potreby by Komisia využila možnosť vydať včasné varovanie priamo členskému štátu eurozóny. V náležitých prípadoch by sa odporúčania mohli adresovať eurozóne ako celku.

Preventívne a opravné opatrenia môžu byť potrebné v mnohých oblastiach politiky, aby sa účinným spôsobom ovplyvňovali makroekonomické nerovnováhy a ich východiskové štrukturálne príčiny. Na rozdiel od vplyvu na opravy nadmerného deficitu majú hospodárske politiky iba nepriamy a oneskorený vplyv na vývoj vonkajších nerovnováh. Z tohto dôvodu by sa v závislosti od konkrétnych problémov v príslušnom odvetví hospodárstva mali politické odporúčania vzťahovať tak na príjmy, ako aj na výdavky fiškálnej politiky (v kontexte Paktu o stabilite a raste), keďže kríza ukázala, že vývoj zloženia vládnych príjmov je takisto dôležitým ukazovateľom potenciálnych nerovnováh. V tejto súvislosti by sa odporúčania mohli vzťahovať na fungovanie trhov s prácou, výrobkami a službami v súlade so všeobecnými usmerneniami v oblasti hospodárskej politiky a zamestnanosti. Odporúčania by sa mali vzťahovať aj na makroprudenciálne otázky s cieľom zabrániť nadmernému rastu úverov alebo prehnaným cenám aktív, alebo ich obmedziť v súlade s analýzou budúceho Európskeho výboru pre systémové riziká.

Posilnenie a rozšírenie dohľadu nad makroekonomickým vývojom v eurozóne

- Na základe stratégie Európa 2020 sa v podobe nariadenia zakladajúceho sa na článku 136 ZFEÚ vypracuje rámec pre posilnený a rozšírený makroekonomický dohľad nad členskými štátmi eurozóny.
- Vypracuje sa hodnotiaci tabuľka ukazovateľov s cieľom identifikovať varovné prahové hodnoty v prípade vážnych nerovnováh.
- Sformulujú sa odporúčania konkrétne pre každú krajinu.
- Využijú sa formálne akty Rady, pričom Rada bude hlasovať v zložení členských štátov eurozóny.

III.3. Integrovaná koordinácia hospodárskej politiky v EÚ: „Európsky semester“

S cieľom dosiahnuť integrovanejší dohľad nad hospodárskymi politikami sa v rámci iniciatívy Európa 2020 navrhlo, aby sa posudzovanie fiškálnych a štrukturálnych politík členských štátov EÚ zosynchronizovalo. Výsledok širšieho makroekonomického dohľadu by sa mal zohľadniť aj pri formulovaní odporúčaní pre oblasť fiškálnej politiky v zmysle Paktu o stabilite a raste. Najmä vznik významných makroekonomických nerovnováh si môže vyžadovať stanovenie ambicióznejších rozpočtových cieľov. Rovnako pri posudzovaní rizika vážnych nerovnováh a pri rozhodovaní o vhodných politických opatreniach by Komisia zohľadnila príslušné informácie poskytnuté Európskym výborom pre systémové riziká. Varovania a odporúčania, ktoré by Európsky výbor pre systémové riziká adresoval jednému alebo niekoľkým členským štátom, by sa posudzovali ako vec spoločného záujmu, pričom členské štáty by vyvíjali vzájomný tlak na prijatie opravných opatrení. Vďaka integrovanému cyklu dohľadu v rámci európskeho semestra by sa uľahčilo dosiahnutie synergie a konzistentnosti medzi rôznymi aspektmi hospodárskeho dohľadu.

Prevenia je účinnejšia ako oprava. Súčasný cyklus hospodárskeho dohľadu spočíva hlavne v následnom posudzovaní súladu hospodárskych politík s pravidlami Paktu o stabilite a raste a so všeobecnými usmerneniami pre hospodársku politiku. Dimenzia *ex-ante*, ktorá v súčasnosti v rozpočtovom a hospodárskom dohľade chýba, by umožnila sformulovať skutočné smerovania, ktoré by zohľadňovali európsky rozmer, a následne ich preniesť do tvorby domácich politík. Včasnejšie sformulovanie odporúčaní pre jednotlivé krajiny by malo pozitívny dosah na každý aspekt dohľadu – fiškálny, makrofinančný i štrukturálny.

Systém včasného partnerského preskúmania vnútroštátnych rozpočtov by umožnil odhaliť nedostatky a vznikajúce nerovnováhy. Predpokladom na zabezpečenie pravdivých a presných údajov je posilnenie mandátu Eurostatu tak, aby mohol vykonávať audit vnútroštátnych štatistických údajov v súlade s nedávnymi návrhmi Komisie. Je dôležité, aby sa tieto návrhy urýchlene uviedli do platnosti, pretože sa tak zlepši kvalita podávania správ o verejných financiách. Ak sa zhoršujúce sa fiškálne nerovnováhy budú riešiť včas, ich zvrátenie bude jednoduchšie a zabráni sa tomu, aby vážne ohrozili makroekonomickú stabilitu a fiškálnu udržateľnosť. Stabilizačné a konvergenčné programy by sa mali predkladať skôr v prvej polovici roka ako koncom roka, čo je súčasný postup. Včasným partnerským preskúmaním by sa poskytlo smerovanie pre prípravu národných rozpočtov na nasledujúci rok plne rešpektujúci práva národných parlamentov.

V eurozóne by sa malo vykonať horizontálne hodnotenie smerovania fiškálnej politiky na základe stabilizačných programov členských štátov a predpovedí Komisie. Osobitná pozornosť by sa mala venovať celkovému smerovaniu fiškálnej politiky v prípade, že v eurozóne vznikne vážne hospodárske napätie a je pravdepodobné, že významné fiškálne

opatrenia prijaté jednotlivými členskými štátmi budú mať vplyv aj na ďalšie krajiny. Ak je zjavné, že rozpočty plánované na nasledujúci rok sú nevhodné, malo by sa odporučiť prepracovanie týchto plánov. Euroskupina by mala zohrávať kľúčovú úlohu v tomto novom systéme posilnenej koordinácie a prípadne by mala mať možnosť prijímať formálne rozhodnutia v súlade s Lisabonskou zmluvou.

Európsky semester by mal zahŕňať cyklus dohľadu nad rozpočtovými a štrukturálnymi politikami. Začal by sa začiatkom roka horizontálnym preskúmaním, v rámci ktorého by Európska rada určila na základe analytických údajov poskytnutých Komisiou hlavné hospodárske výzvy, ktorým čelí EÚ a eurozóna, a poskytla by strategické usmernenia k politikám. Členské štáty by zohľadnili závery tejto horizontálnej diskusie pri príprave svojich stabilizačných a konvergenčných programov (SKP) a národných programov reforiem (NPR). SKP a NPR by sa uverejnili súčasne, čím by sa umožnilo, aby sa v rozpočtových stratégiách a cieľoch zohľadnil vplyv reforiem na hospodársky rast a rozpočet. Okrem toho by členské štáty boli vyzvané, aby v súlade so svojimi vnútroštátnymi pravidlami a postupmi zapojili svoje parlamenty do toho procesu ešte pred predložením SKP a NPR v záujme viacstranného dohľadu na úrovni EÚ. Rada by na základe posúdenia Komisie následne poskytla svoje posúdenie a svoje usmernenia v čase, keď by boli dôležité rozpočtové rozhodnutia ešte stále iba v prípravnej fáze na vnútroštátnej úrovni. V tejto súvislosti by sa mal náležitým spôsobom zapojiť Európsky parlament.

„Európsky semester“ pre lepšiu ex-ante integrovanú koordináciu fiškálnej politiky

- Zosúladiť predkladanie a preskúmanie SKP a NPR s cieľom posúdiť celkovú hospodársku situáciu a zlepšiť synchronizáciu s národnými rozpočtovými cyklami.
- Zariadiť poskytnutie účinného a včasného politického odporúčania zo strany Európskej rady a Rady založeného na hodnotení vypracovanom Komisiou.

→ Účinnejší integrovaný dohľad, ktorý umožní plne využiť výhody partnerského preskúmania.

III.4. Smerom k silnejšiemu rámcu pre krízové riadenie v členských štátoch eurozóny

Analýza gréckej krízy poukázala na potrebu silného rámca pre krízové riadenie v členských štátoch eurozóny.

Finančné problémy v jednom členskom štáte môžu v skutočnosti ohroziť makroekonomickú stabilitu v celej eurozóne. Kríza poukázala na to, že je potrebný silný rámec pre krízové riadenie, ktorý by dopĺňal vyššie opisované nástroje dohľadu, prevencie a opráv. Mechanizmus EÚ na podporu platobnej bilancie zohral kľúčovú úlohu pri pomoci členským štátom mimo eurozóny, ktoré sa dostali do finančných problémov. Neistota spojená s dostupnosťou a podmienkami finančnej pomoci Grécku zvýšila riziko šírenia negatívnych dôsledkov do ostatných členských štátov a ohrozila celkovú finančnú stabilitu v rámci eurozóny.

Jasný a dôveryhodný súbor postupov v oblasti poskytovania finančnej pomoci členským štátom eurozóny, ktoré sa nachádzajú vo vážnych finančných problémoch, je nevyhnutný z hľadiska ochrany finančnej stability eurozóny zo strednodobého a dlhodobého hľadiska.

Rámec pre dobre zostavenú podmienenú finančnú pomoc by mal posilniť finančnú stabilitu v eurozóne a súčasne zabrániť riziku z nedbanlivého konania. Ústrednými

prvkami tohto mechanizmu na riešenie krízy v eurozóne sú prísne podmienky a úrokové sadzby, ktorými sa vytvárajú stimuly na návrat k financovaniu riadenému trhom a súčasne sa zaručuje účinnosť finančnej pomoci. Ak preventívne krízové opatrenia zlyhajú a je to podložené objektívnou potrebou financovania, posledným riešením by bola aktivácia pomoci v záujme zachovania finančnej stability eurozóny ako celku. Pomoc by sprevádzal podrobný a náročný program určujúci podmienky v oblasti politiky, ktorý by zaistil, aby sa obdobie pomoci využilo na vykonanie nevyhnutných úprav (fiškálnych a štrukturálnych) s cieľom zaistiť solventnosť v dlhodobom časovom horizonte a uľahčiť tak čo možno najrýchlejší návrat k financovaniu riadenému trhom.

Finančná pomoc by sa mala poskytnúť v podobe pôžičky. Pôžička poskytnutá členskému štátu eurozóny nie je na rozdiel od prevzatia jeho záväzkov v rozpore s článkom 125 ZFEÚ. Program v oblasti politik a podmienenosť by sa mali stanoviť v súlade s článkom 136 ZFEÚ. Skúsenosti s poskytovaním pomoci EÚ na podporu platobnej bilancie členských štátov mimo eurozóny ukázali, že jednotný rámec, v ktorom EÚ vydáva dlhy na financovanie naliehavých pôžičiek, poskytuje vhodnú kombináciu relatívnej efektívnosti riadenia s politickým dohľadom Rady.

Podmienky v oblasti politiky sa musia zamerať predovšetkým na riešenie východiskových nerovnováh v príslušnom členskom štáte, aby sa zaistilo hladké fungovanie EMÚ. Podmienky tradične zahŕňajú vhodnú kombináciu fiškálnej konsolidácie a posilnenia riadenia verejných financií vrátane daňových politik; stabilizáciu finančného sektora, pokiaľ ťažkosti finančného sektora spôsobujú finančné problémy v oblasti verejných financií; a širšie politické intervencie s cieľom obnoviť makroekonomickú stabilitu a vonkajšiu rovnováhu. Okrem rozpočtového aspektu by sa mali prednostne riešiť makroekonomické nerovnováhy vrátane vývoja konkurencieschopnosti a východiskových štrukturálnych problémov. To si bude vyžadovať dôkladnejší dohľad, užšiu politickú koordináciu a prísnejšie následné opatrenia s cieľom zaistiť, aby sa nevyhnutné štrukturálne reformy uskutočnili urýchlene.

9. mája Rada ECOFIN rozhodla na základe návrhu Komisie o zavedení dočasného európskeho mechanizmu na riešenie okamžitých potrieb v čase krízy. Toto rozhodnutie bolo súčasťou väčšieho balíka opatrení, ktorý zahŕňal aj záväzok vykonávať v odôvodnených prípadoch fiškálnu konsolidáciu a zapojenie MMF prostredníctvom jeho bežných nástrojov v súlade s poslednými európskymi programami.

Tento mechanizmus bol vytvorený v reakcii na súčasné výnimočné okolnosti a zahŕňa celkovú finančnú pomoc do výšky 500 miliárd EUR. Finančná pomoc bude podliehať dodržiavaniu prísnych podmienok v rámci spoločnej pomoci EÚ/MMF a bude udelená za podmienok podobných podmienkam MMF. Tento mechanizmus bude financovaný prostredníctvom dvoch dopĺňajúcich sa zdrojov. Prvý zdroj bude môcť poskytnúť až do 60 miliárd EUR na základe nariadenia Rady vychádzajúceho z článku 122 ods. 2. Navyše členské štáty eurozóny sú pripravené na základe medzivládnej dohody doplniť tieto zdroje prostredníctvom špeciálneho účelového nástroja. Tento ŠÚN by poskytol pôžičky do výšky 440 miliárd EUR za využitia finančných záruk zúčastnených členských štátov.

Tento mechanizmus do veľkej miery dodržiava základné zásady charakteristické pre stály pevný mechanizmus na riešenie krízy. Komisia je preto toho názoru, že prednostne by sa malo zaistiť, aby bol tento mechanizmus plne funkčný. Na základe tejto skúsenosti má Komisia v úmysle navrhnúť v strednodobom až dlhodobom horizonte stály mechanizmus na riešenie krízy.

IV. ĎALŠIE KROKY

Komisia vypracuje návrhy reforiem predložené v tomto oznámení v súlade so svojimi úlohami vyplývajúcimi zo zmluvy. Podľa jej názoru je dôležité rýchlo postupovať v programe reforiem uvedených v tomto oznámení: súčasná hospodárska situácia si vyžaduje, aby sa konalo rýchlo s cieľom zrealizovať opatrenia navrhnuté na zlepšenie riadenia hospodárstva v EÚ a v eurozóne. Prvý európsky semester by sa mal začať začiatkom roku 2011.

Komisia je pripravená urýchlene predložiť návrhy právnych predpisov vrátane zmien a doplnení nariadení, ktorými sa podporuje Pakt o stabilite a raste, v snahe posilniť prevenciu a opravu makroekonomických nerovnováh v eurozóne a zaviesť trvalejší rámec pre riešenie krízy.