

V Bruseli 10. novembra 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	10. novembra 2022
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 583 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Oznámenie o usmerneniach týkajúcich sa reformy rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 583 final.

Príloha: COM(2022) 583 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 11. 2022
COM(2022) 583 final

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

**Oznámenie o usmerneniach týkajúcich sa reformy rámca správy hospodárskych
záležitostí EÚ**

1. Úvod

V októbri 2021 Komisia obnovila verejnú diskusiu o preskúmaní rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ a vyzvala ostatné inštitúcie EÚ a všetky kľúčové zainteresované strany, aby sa zapojili. Občania a široká škála účastníkov vrátane národných vlád, parlamentov, sociálnych partnerov, akademickej obce a ostatných inštitúcií EÚ diskutovali prostredníctvom rôznych fór, ako aj špecializovaných stretnutí, seminárov a online prieskumu o tom, ako si dnešné a budúce hospodárske výzvy vyžadujú reformy rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ.¹ Diskusie v Rade (ECOFIN), Euroskupine, Hospodárskom a finančnom výbore a vo Výbore pre hospodársku politiku poskytli členským štátom príležitosť zamyslieť sa a vyjadriť svoje názory na hlavné ciele rámca správy, jeho fungovanie a nové výzvy, ktoré je potrebné riešiť.

Teraz je čas prejsť od diskusie k rozhodnutiam. V tomto oznámení sa uvádzajú usmernenia Komisie týkajúce sa reformy rámca správy hospodárskych záležitostí, pričom sa riešia hlavné hospodárske a politické otázky, ktoré budú formovať koordináciu hospodárskych politík EÚ a dohľad nad ňou v nasledujúcom desaťročí. Vzhľadom na kľúčové otázky v súvislosti so súčasným rámcom je cieľom týchto usmernení posilniť udržateľnosť dlhovej služby a podporiť udržateľný a inkluzívny rast vo všetkých členských štátoch (pozri obrázok 1), a tak „znova objaviť ducha Maastrichtu, podľa ktorého stabilita a rast musia ísť vždy ruka v ruke“, ako uviedla predsedníčka Von der Leyenová vo svojej správe o stave Únie.² Obozretné fiškálne stratégie a investície a reformy, ktoré posilňujú udržateľný rast, sú nevyhnutné a zároveň sa vzájomne posilňujú pri zaistovaní fiškálnej udržateľnosti a pri umožňovaní zelenej a digitálnej transformácie na odolné hospodárstvo. Reformovaný rámec by mal riešiť prevládajúce problémy a prispieť k zvýšeniu odolnosti Európy, a to udržiavaním strategických investícií v nadchádzajúcich rokoch a realistickým, postupným a trvalým znižovaním vysokých dlhových pomerov. Kľúčovými prvkami usmernení Komisie sú zlepšenie vnútroštátnej zodpovednosti, zjednodušenie rámca a prechod k väčšiemu strednodobému zameraniu spolu so silnejším a dôslednejším presadzovaním.

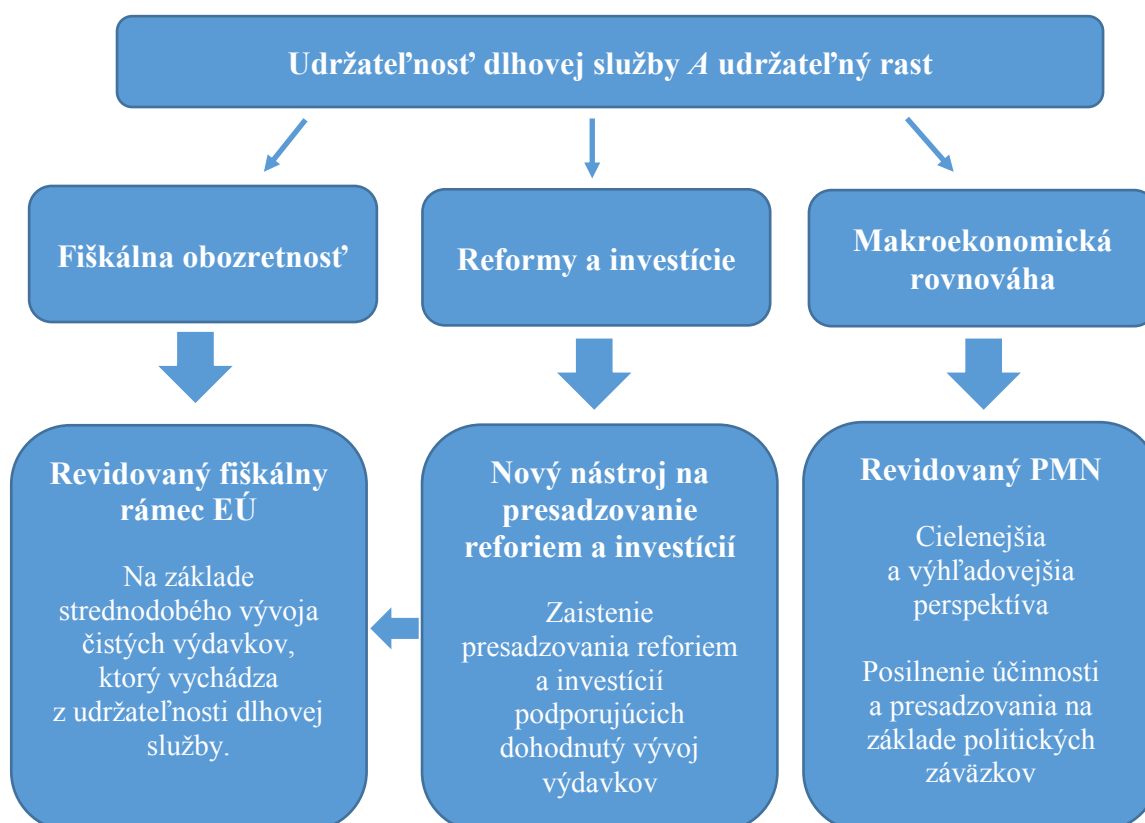
Cieľom reformy je uľahčiť účinný hospodársky dohľad zakotvený v spoločnom rámci, ktorý zaisťuje rovnaké zaobchádzanie a mnohostrannú koordináciu politík. Rámec by mal byť odolný voči meniacim sa hospodárskym podmienkam a neistote, čo si vyžaduje pevný a predvídateľný súbor pravidiel a všeobecné únikové doložky pre výnimočné situácie. Takisto by sa v ňom mal uplatňovať integrovaný prístup, v ktorom by sa nástroje dohľadu navzájom dopĺňali v kontexte európskeho semestra. Účinné predchádzanie makroekonomickým nerovnováham a ich náprava si budú vyžadovať lepšie zisťovanie vznikajúcich rizík a udržanie dynamiky reforiem pri súčasnom kladení väčšieho dôrazu na vývoj v EÚ a eurozóne a na vykonávanie politík. Tieto usmernenia sa zohľadnia v ďalšej diskusii, najmä v rámci Rady a s Európskym parlamentom, s úmyslom dosiahnuť široký konsenzus o budúcom návrhu rámca správy hospodárskych záležitostí.

¹ V marci 2022 Komisia uverejnila súhrnnú správu o odpovediach na online prieskum. Európska komisia (2022), [Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: summary of responses](#) (Online verejná konzultácia o preskúmaní rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ), SWD(2022) 104 final z 28. marca 2022.

² [Správa o stave únie](#) predsedníčky Európskej komisie, 14. septembra 2022.

Oznámenie je zostavené nasledovne. V oddiele 2 sa pripomína potreba účinného rámca správy, v ktorom by sa spájal fiškálny, reformný a investičný rozmer s cieľom riešiť problémy prevládajúce v súčasnosti a dohľadnej budúcnosti. Na základe týchto skutočností sa v oddiele 3 predstavujú hlavné prvky usmernení Komisie týkajúcich sa reformy. Tieto hlavné prvky sú rozpracované v oddiele 4, a to podrobnejším opísaním praktických aspektov navrhovaných reforiem fiškálneho a makroekonomického dohľadu. V oddiele 5 sa uvádzajú ďalšie kroky a závery.

Obrázok 1: Nová architektúra správy



2. Potreba účinného rámca správy hospodárskych záležitostí

2.1. Smerom k rámcu, ktorý usmerňuje členské štáty pri riešení identifikovaných problémov a spoločných politických priorít

Rámec správy hospodárskych záležitostí EÚ usmerňuje členské štáty pri plnení ich cieľov v oblasti hospodárskej a fiškálnej politiky. Od Maastrichtskej zmluvy z roku 1992 tento rámec pomohol dosiahnuť makroekonomickú konvergenciu, zabezpečiť zdravé verejné financie a riešiť makroekonomické nerovnováhy. Rámec spolu so spoločnou menovou politikou a spoločnou menou v eurozóne vytvoril podmienky pre hospodársku stabilitu, udržateľný hospodársky rast a vyššiu zamestnanosť občanov EÚ.

Rámec správy ekonomických záležitostí EÚ sa v priebehu času vyvíjal. Reformy sa vo všeobecnosti realizovali v reakcii na nedostatky rámca, ktoré boli odhalené prevažne v čase

hospodárskej krízy. Najmä legislatívne balíky známe ako *balík šiestich legislatívnych aktov* a *balík dvoch legislatívnych aktov* reagovali na ponaučenia z globálnej finančnej krízy a krízy štátneho dlhu v eurozóne tým, že sa nimi prepracoval fiškálny dohľad, posilnili vnútroštátne rozpočtové rámce, posilnila rozpočtová koordinácia v eurozóne a rozšíril rozsah hospodárskeho dohľadu s cieľom zahrnúť makroekonomické nerovnováhy.³

Hoci rámec vyplnil medzery v dohľade a možno ho ľahšie prispôbiť hospodárskym podmienkam, stal sa aj zložitejším, pričom nie všetky nástroje a postupy obstáli v skúške času. V oznámení z februára 2020 o preskúmaní správy hospodárskych záležitostí a vo vyplývajúcej verejnej diskusii (pozri prílohu 1) sa konštatoval zmiešaný úspech rámca fiškálneho dohľadu a rastúca heterogenita fiškálnych pozícií v jednotlivých členských štátoch. V rámci sa dostatočne nerozlišovalo medzi členskými štátmi napriek rôznym fiškálnym pozíciám, rizikám udržateľnosti a iným slabým miestam. Vnútroštátne fiškálne politiky často zostali procyklické a členské štáty nevyužili hospodársky priaznivé obdobie na vytvorenie fiškálnych rezerv. Schopnosť riadiť zábery fiškálnej politiky eurozóny brzdil nedostatok obozretných politík v hospodársky priaznivom období a zostala obmedzená pri absencii centrálnej fiškálnej kapacity so stabilizačnými prvkami. Štruktúra verejných financií sa nezmenila tak, aby podporovala rast, pričom vlády členských štátov neuprednostňovali výdavky, ktoré posilňujú rast a hospodársku a sociálnu odolnosť. Fiškálne pravidlá EÚ sa s viacerými ukazovateľmi a závislosťou od nepozorovateľných premenných stali zložitými, čím narúšajú transparentnosť a bránia zodpovednosti a predvídateľnosti. Napriek zlepšeniam vnútroštátnych fiškálnych rámcov sa ich účinnosť v jednotlivých členských štátoch výrazne líši. Pokiaľ ide o dohľad nad makroekonomickými nerovnovahami, rámcom sa úspešne zvýšila informovanosť o širších rizikách makroekonomickej stability, ale nevytvorili sa dostatočné politické reakcie. Nikdy sa neaktivoval postup pri nadmernej nerovnováhe. Od vytvorenia postupu pri makroekonomickej nerovnováhe (ďalej len „PMN“) bola Únia úspešnejšia pri znižovaní deficitov bežného účtu než pri znižovaní pretrvávajúcich a veľkých prebytkov bežného účtu. Dohľad ostal nevyskúšaný pri predchádzaní hromadeniu nových slabých miest a rizík a pri podporovaní vhodných preventívnych politických opatrení. Prepojenia medzi rôznymi oblasťami dohľadu sa nie vždy využívali v plnej miere.

2.2. Ponaučenia z nedávnych kríz

Na preskúmanie správy hospodárskych záležitostí majú vplyv ponaučenia z politickej reakcie na nedávne hospodárske otrasy, najmä na krízu spôsobenú pandémiou ochorenia COVID-19. V marci 2020 sa aktivovala všeobecná úniková doložka Paktu stability a rastu. To umožnilo členským štátom reagovať na krízu spôsobenú pandémiou ochorenia COVID-19 poskytnutím značnej fiškálnej podpory svojim hospodárstvám, vďaka

³ Celý opis reforiem *balíka šiestich legislatívnych aktov* a *balíka dvoch legislatívnych aktov* sa nachádza v rámciku 1 oznámenia Európskej komisie (2020), [Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí](#), COM(2020) 55 final z 5. februára 2020. Úplný zoznam základných sekundárnych právnych predpisov je uvedený v poznámke pod čiarou č. 1 (strana 1) pracovného dokumentu útvarov Komisie pripojeného k uvedenému oznámeniu [Európska komisia (2020), [Economic governance review](#) (Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí), SWD(2020) 210 final z 5. februára 2020)].

čomu sa dočasne odchýlili od rozpočtových požiadaviek Paktu stability a rastu.⁴ Táto silná proticyklická reakcia sa spolu s novými opatreniami a nástrojmi na úrovni EÚ a sieťami sociálneho zabezpečenia a systémami zdravotnej starostlivosti na vnútroštátnej úrovni ukázala ako vysoko účinná pri zmierňovaní hospodárskych a sociálnych škôd spôsobených touto krízou. Ponaučenia z úspešnej politickej reakcie EÚ na krízu vrátane pozitívnej vzájomnej reakcie medzi reformami a investíciami v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti boli užitočné aj na účely preskúmania rámca správy hospodárskych záležitostí. Kríza zároveň viedla k značnému poklesu dlhových pomerov vo verejnom a súkromnom sektore, čo podčiarkuje význam postupného, trvalého a rast podporujúceho znižovania dlhových pomerov na obozretné úrovne. Fiškálna obozretnosť v čase trvalého rastu pomáha vytvárať fiškálne rezervy, ktoré môžu vlády použiť na poskytnutie proticyklickej fiškálnej podpory v čase krízy, keď môže byť diskrečná fiškálna politika osobitne účinná. Nepriaznivý hospodársky vplyv kríz môžu znížiť aj investície do pripravenosti a odolnosti. Okrem toho skúsenosti pred uvedenou krízou a počas nej potvrdili ťažkosti spojené s navrhovaním politických odporúčaní na základe nepozorovateľných ukazovateľov, ktoré podliehajú častým revíziám (napr. „produkčná medzera“ a „štrukturálne saldo“).

Zelená a digitálna transformácia, potreba zaistiť energetickú bezpečnosť, ako aj sociálnu a hospodársku odolnosť⁵ a zvýšiť obranné kapacity si budú vyžadovať trvalé vysoké úrovne investícií v nadchádzajúcich rokoch. Tieto spoločné priority sa stali viditeľnejšími a naliehavejšími aj v dôsledku krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19 a ruskej invázie na Ukrajinu. Na dosiahnutie spravodlivej dvojakej transformácie (zelenej a digitálnej), zvýšenie sociálnej a hospodárskej odolnosti (aj prostredníctvom zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie), zvýšenie územnej súdržnosti, zníženie energetickej závislosti a zvýšenie obranných kapacít tak na vnútroštátnej úrovni, ako aj pri podpore spoločných priorít Európy budú potrebné vysoké úrovne investícií. Rozpočet EÚ v rámci svojej obmedzenej kapacity podporil toto úsilie, keďže dvojaká transformácia, odolnosť, energetická bezpečnosť a obrana sú spoločnými cieľmi všetkých členských štátov a súčasná kríza ich robí ešte bezodkladnejšími. Tieto ciele si vyžadujú investície podnikov a domácností, ale aj vyššie verejné investície podporené dobrou štruktúrou a kvalitou verejných financií. Tieto politiky podporujú potenciálny rast, posilňujú odolnosť a pomáhajú čeliť negatívnym otrasom spôsobeným vojnou. Napokon odzrkadľujú strategické priority EÚ a sú podporované spoločnými programami financovanými EÚ, ako je financovanie v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti poskytované do roku 2026 a financovanie politiky súdržnosti.

⁴ Podrobnejšiu diskusiu o reakcii na krízu spôsobenú pandémiou ochorenia COVID-19 a o dôsledkoch tejto krízy na preskúmanie správy hospodárskych záležitostí možno nájsť v oznámení Európskej komisie (2021), [Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí](#), COM(2021) 662 final z 19. októbra 2021.

⁵ Usmernenie pre členské štáty k tomu, ako najlepšie vykonávať posúdenia distribučného vplyvu nových politík, ktoré sú dôležité na zabránenie zhoršeniu existujúcich nerovností, sa nachádza v oznámení Európskej komisie (2022), [Zlepšenie posudzovania distribučného vplyvu politík členských štátov](#), COM(2022) 494 final z 23. septembra 2022.

Účinná koordinácia politik je pre reagovanie na krízy veľmi dôležitá. Reakcie politik na krízu spôsobenú pandémiou ochorenia COVID-19, ruskú inváziu na Ukrajinu a následnú energetickú krízu vyzdvihli hodnotu silnej koordinácie politik, a to aj medzi rôznymi nástrojmi politiky a financovania a medzi úrovňou EÚ a vnútroštátnou úrovňou. Aktivácia všeobecnej únikovej doložky uľahčila vnútroštátne fiškálne reakcie. Súčinnosť fiškálnej politiky a menovej politiky bola a naďalej je rozhodujúca pre účinnú makroekonomickú reakciu na krízu. Menová politika vytvorila priestor na realizáciu potrebných vnútroštátnych fiškálnych politik, ktoré následne pomohli zmierniť účinky na hospodársky rast a sociálnu súdržnosť. Niektoré rámcové podmienky, napr. prudenciálne pravidlá finančného trhu a rámec štátnej pomoci EÚ, sa dočasne upravili. V plnej miere sa uplatnili flexibility, a to aj flexibility v rámci rozpočtu EÚ. Pomohli aj nové nástroje na úrovni EÚ, najmä európsky nástroj dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE), Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus (CRII) v rámci politiky súdržnosti a Nástroj Európskej únie na obnovu vrátane Pomoci pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe (REACT-EU) a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Účinné vykonávanie reforiem a investícií v rámci plánov obnovy a odolnosti poskytujú členským štátom jedinečnú príležitosť dosiahnuť cestu vyššieho rastu, riešiť hospodárske a sociálne slabé miesta, zlepšiť udržateľnosť verejného a súkromného dlhu, posilniť odolnosť a urýchliť zelenú a digitálnu transformáciu pri súčasnom plnení cieľov Únie. Komisia v reakcii na narušenie trhu s energiou, ktoré spôsobila ruská invázia na Ukrajinu a využívanie energie ako zbraň, nedávno predložila niekoľko opatrení na riešenie vysokých cien energií a zaistenie bezpečnosti dodávok energie. Komisia začala aj sériu iniciatív vrátane plánu REPowerEU s cieľom ukončiť závislosť od ruských fosílnych palív diverzifikáciou dodávok energie, úsporou energie a urýchlením zelenej transformácie.⁶

Reformovaný rámec musí členským štátom takisto pomôcť pri riešení dlhodobých problémov, ktorým EÚ čelí. Dlhodobé štrukturálne trendy predstavujú veľkú výzvu pre udržateľnosť verejných financií a udržateľný rast v členských štátoch EÚ. Tieto trendy zahŕňajú demografické výzvy a klimatickú krízu, ktorá sa začína čoraz viac prejavovať vo forme rastúcej závažnosti a frekvencie extrémnych výkyvov počasia. Na zvládnutie týchto výziev bude potrebné, aby členské štáty prijali ďalšie opatrenia vrátane verejných investícií na uľahčenie zelenej a digitálnej transformácie a politik zameraných na zaistenie zdravých verejných financií, a to aj prostredníctvom reformy dôchodkových systémov.

3. K jednoduchšiemu a účinnejšiemu rámcu s väčšou zodpovednosťou

V tomto oddiele sú uvedené hlavné obrysy usmernení Komisie týkajúcich sa reformy správy hospodárskych záležitostí (pozri obrázok 2). Konkrétne otázky súvisiace s vytvorením a vykonávaním navrhovaného reformovaného rámca sú podrobnejšie rozobraté v oddiele 4, ktorý sa venuje aj rámcu pre zaobchádzanie s členskými štátmi eurozóny, ktoré majú ťažkosti v súvislosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia.

⁶ Európska komisia (2022), [REPowerEU: spoločné európske pravidlá pre cenovo dostupnejšiu, bezpečnejšiu a udržateľnejšiu energiu](#), COM(2022) 108 final z 8. marca 2022.

3.1. Revidovaná architektúra správy s väčším zameraním na strednodobý horizont

Cieľom usmernení Komisie je vymedziť jednoduchšiu a integrovanú architektúru makrofiškálneho dohľadu, aby sa zaistila udržateľnosť dlhovej služby a podporil udržateľný a inkluzívny rast. Aby bol rámec konzistentný vo všetkých svojich zložkách a aby poskytoval účinný hospodársky dohľad, je potrebné objasniť ciele každej oblasti dohľadu, lepšie integrovať makroekonomickú a fiškálnu politiku a pridať nástroje na monitorovanie pokroku a plnenie nových cieľov. V usmerneniach Komisie sa okrem revidovania fiškálneho rámca EÚ a PMN, predovšetkým integrovaním fiškálnych, reformných a investičných cieľov do jedného holistického strednodobého plánu, požaduje zriadenie nového nástroja EÚ na presadzovanie reforiem a investícií. Týmto nástrojom by sa zaistilo presadzovanie reformných a investičných záväzkov členských štátov, o ktoré sa opiera pozvoľnejšia fiškálna úprava (pozri oddiel 4.1).

Referenčné hodnoty rozpočtového deficitu vo výške 3 % HDP a pomeru dlhu k HDP vo výške 60 % podľa zmluvy ostávajú nezmenené. Tieto hodnoty sú stanovené v protokole k zmluve a cieľom preskúmania je presvedčiť sa, že sa tieto hodnoty dodržiavajú účinnejším spôsobom, predovšetkým zameriavaním sa na primeraný a dôveryhodný trend znižovania dlhu k hodnote 60 % HDP pri súčasnom zaistení toho, aby rámec správy hospodárskych záležitostí viedol k udržateľnému a inkluzívnemu rastu.

Obrázok 2: Navrhovaný revidovaný fiškálny rámec

Vnútroštátna zodpovednosť začlenená do rámca EÚ	Zjednodušenie a zameranie na fiškálne riziká	Presadzovanie
0. Komisia predloží referenčné postupy úprav. 1. Členské štáty navrhnu strednodobé fiškálno-štrukturálne plány. 2. V ročných rozpočtoch sa uvedie záväzok dodržiavať fiškálnu trajektóriu a zaistiť sa, aby sa dlh začal v rámci obdobia úprav približovať k obozretným úrovniam. 3. Členské štáty môžu požiadať o dlhšie obdobie úprav podložené reformami a investíciami. 4. Schválenie plánu Radou. 5. Posilnená úloha vnútroštátnych nezávislých fiškálnych inštitúcií.	1. Vývoj čistých výdavkov vychádzajúcich z udržateľnosti dlhovej služby a schválený Radou bude jediným fiškálnym ukazovateľom. 2. Dohľad a presadzovanie budú založené na rizikách. 3. Referenčná hodnota pre znižovanie dlhu, referenčná hodnota pre znižovanie štrukturálneho salda, postup pri výraznej odchýlke a matica požiadaviek už neexistujú.	1. Zachovaný postup pri nadmernom deficite na základe deficitu (prahová hodnota 3 % HDP). 2. Postup pri nadmernom deficite na základe dlhu bude zavedený do praxe a posilnený ako nástroj na zaistenie súladu s dohodnutým vývojom čistých výdavkov. 3. Súbor nástrojov finančných sankcií sa zlepší doplnením inteligentných sankcií. 4. Zachová sa makroekonomická podmienenosť.

3.2. Národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány ako ústredný bod novej architektúry správy

Základom navrhovaného revidovaného rámca by boli národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány, ktoré spájajú fiškálne, reformné a investičné záväzky jednotlivých členských štátov v spoločnom rámci EÚ.⁷ Týmto by sa zaistila konzistentnosť a zefektívnili postupy a výsledky, pričom by sa uznávalo, že reformy a investície môžu mať

⁷ Vo fiškálno-štrukturálnych plánoch by sa zlúčili programy stability a konvergenčné programy s národnými programami reforiem.

pozitívny vplyv na fiškálnu udržateľnosť. Revidovaným fiškálnym rámcom EÚ by sa stanovili požiadavky na zaistenie toho, aby sa dosiahol klesajúci trend dlhového pomeru alebo aby ostal na obozretných úrovniach a aby sa rozpočtový deficit udržal pod referenčnou hodnotou vo výške 3 % HDP v strednodobom horizonte. Členské štáty by predložili strednodobé plány, v ktorých by boli stanovené fiškálne trajektórie jednotlivých krajín, ako aj prioritné záväzky v oblasti verejných investícií a reforiem, ktoré by spolu zaistili trvalé a postupné znižovanie dlhu a udržateľný a inkluzívny rast. Od všetkých členských štátov by sa vyžadovalo, aby riešili priority určené v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny vydaných v kontexte európskeho semestra. V strednodobých plánoch by sa mali predložiť aj iniciatívy, ktoré sú v súlade so strategickými prioritami EÚ vyplývajúcimi priamo z dohodnutých usmernení a cieľov EÚ, ktoré si vyžadujú politické opatrenia členských štátov. Plány by preto mali byť takisto v súlade s národnými energetickými a klimatickými plánmi (ktoré musia byť zosúladené s cieľmi európskeho právneho predpisu v oblasti klímy), ako aj s národnými plánmi digitálneho desaťročia. Počas trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti by boli potrebné krížové odkazy v plánoch obnovy a odolnosti, aby sa zabezpečila konzistentnosť politik.

Tento strednodobý prístup by umožnil rozlišovanie medzi členskými štátmi v revidovanom spoločnom rámci EÚ, ktorého spoločným základom je udržateľný rast a riziká pre udržateľnosť dlhovej služby. Takýto spoločný rámec EÚ by bol nápomocný pri transparentnom zaisťovaní rovnakého zaobchádzania medzi členskými štátmi. Cieľ udržateľnosti dlhovej služby ako východiskový bod pre fiškálny dohľad EÚ odzrkadľuje hlavný cieľ fiškálnych pravidiel v hospodárskej a menovej únii stanovený v zmluve, ktorým je predchádzať tzv. hrubým chybám pri vykonávaní fiškálnej politiky, keďže tie môžu mať negatívne externé vplyvy na ostatné členské štáty a menovú úniu ako celok. Existujúci rámec EÚ si vyžaduje, aby všetky členské štáty vynakladali podobné úsilie o úpravy, najmä v preventívnej časti, bez ohľadu na ich dlhovú pozíciu a fiškálne riziká. Pomery dlhu k HDP a vývoj dlhu sa však medzi jednotlivými členskými štátmi značne líšia. Niektoré z nich majú veľmi vysoký dlh presahujúci úroveň 90 % HDP (a v dvoch prípadoch presahujúci úroveň 150 % HDP). Niektoré majú dlh nižší ako 60 % HDP. Napokon mnohé sú v prechodnej situácii s dlhom na úrovni od 60 % do 90 % HDP.

Rámec dohľadu založený na rizikách by umožnil prispôbiť existujúcu referenčnú hodnotu pre znižovanie dlhu dlhovému pomeru jednotlivých krajín, pričom by sa zachovala požiadavka udržiavať rozpočtové deficity dôveryhodne pod úrovňou 3 % HDP. Aktuálna referenčná hodnota pre znižovanie dlhu (tzv. pravidlo jednej dvadsatiny) v súčasných podmienkach vysokých dlhových pomerov po skončení pandémie ochorenia COVID-19 znamená príliš náročné predsunuté fiškálne úsilie, ktoré môže ohroziť rast a je procyklické.⁸ Malo by sa uznať, že členské štáty s vysokým dlhom nemôžu dodržiavať jednu dvadsatinu existujúcej referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu, keďže znižovanie ich dlhových pomerov týmto tempom by malo veľmi negatívny vplyv na rast, a tým aj na samotnú udržateľnosť dlhovej služby. Navrhuje sa preto prejsť na rámec dohľadu založený

⁸ Pre túto referenčnú hodnotu pozri článok 2 ods. 1a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

viac na rizikách, ktorého jadrom by bola udržateľnosť dlhovej služby a ktorý by viac rozlišoval medzi krajinami, a to zohľadňovaním ich problémov s verejným dlhom, pričom by sa dodržiaval transparentný a spoločný rámec EÚ v súlade s referenčnými hodnotami 3 % HDP a 60 % HDP stanovenými v zmluve.

Národné strednodobé plány by mali zaistiť udržateľný trend znižovania dlhu prostredníctvom postupnej konsolidácie a reforiem a investícií. Členské štáty by mali predložiť strednodobé fiškálno-štrukturálne plány, ktoré zabezpečia zachovanie alebo dosiahnutie udržateľného trendu dlhu do konca obdobia úprav, ako aj prioritné záväzky v oblasti verejných investícií a reforiem. Rámec je vyjadrením skutočnosti, že neexistuje kompromis medzi reformami a investíciami a fiškálnou úpravou. Zlepšenie kvality verejných financií a ochrana verejných investícií by mali byť ústrednými prvkami strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov vzhľadom na zásadnú úlohu verejných investícií a reforiem pri podporovaní potenciálneho rastu a riešení hlavných systémových výziev, ako je zelená a digitálna transformácia.

Okrem toho by sa členské štáty mohli zaviazat' k súboru reforiem a investícií, ktoré by pomohli dosiahnuť udržateľný trend dlhu, a preto by mohli podporiť dlhšie obdobie úprav a pozvoľnejší postup úprav. O postupe úprav, reformách a investíciách sa bude diskutovať s Komisiou a po kladnom posúdení ich prijme Rada. Plány by bolo potrebné premietnuť do štátnych rozpočtov na celé obdobie úprav, pričom členské štáty by mali možnosť plán revidovať až po skončení minimálneho obdobia štyroch rokov. Ak si to členské štáty želajú, toto minimálne obdobie úprav sa môže predĺžiť tak, aby zodpovedalo vnútroštátnym právnym predpisom. Plán by sa mohol revidovať skôr v prípade objektívnych okolností, ktoré by znemožňovali vykonávanie plánu, ale musel by prejsť rovnakým procesom schválenia. Časté revízie by oslabili dôveryhodnosť plánov ako pevného bodu obozretných politik.

Jediný operačný ukazovateľ, ktorý vychádza z udržateľnosti dlhovej služby, by slúžil ako základ pre stanovenie postupu fiškálnych úprav a vykonávanie ročného fiškálneho dohľadu, čím by sa výrazne zjednodušil fiškálny rámec a zvýšila transparentnosť. Použitie čistých primárnych výdavkov financovaných na vnútroštátnej úrovni, t.j. výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení a bez úrokových výdavkov, ako aj cyklických výdavkov na nezamestnanosť, ako jediného operačného ukazovateľa dohľadu by umožnilo fungovanie automatických stabilizátorov vrátane kolísania príjmov a výdavkov mimo priamej kontroly vlády. Týmto by sa zaistil vyšší stupeň makroekonomickej stabilizácie. Hoci členské štáty by mohli na vnútroštátne rozpočtové účely používať alternatívne ukazovatele (napr. štrukturálne saldo), ročný fiškálny dohľad na úrovni EÚ by sa vykonával iba s použitím tohto jediného operačného ukazovateľa, a teda vývoja výdavkov. Tento jediný operačný ukazovateľ by sa mal vymedziť tak, aby zaistil udržateľnosť dlhovej služby. Dohodnutý viacročný vývoj čistých primárnych výdavkov by mal zaistiť, aby sa dosiahol alebo zachoval klesajúci trend dlhu najneskôr do konca obdobia úprav alebo aby ostal na obozretných úrovniach, pričom by sa zaistilo udržiavanie rozpočtového deficitu pod úrovňou 3 % HDP v strednodobom horizonte.⁹

⁹ Komisia použije svoj rámec pre analýzu udržateľnosti dlhovej služby vzhľadom na to, že je to osvedčený analytický súbor nástrojov na posudzovanie rizík udržateľnosti dlhovej služby (pozri rámček 1).

3.3. Dohoda o národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánoch

Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán by bol ústredným prvkom reformovaného Paktu stability a rastu a členské štáty by ho navrhli na základe spoločného rámca EÚ. Revidovaným spoločným rámcom EÚ by sa stanovili požiadavky na zaistenie toho, aby sa dosiahol klesajúci trend dlhového pomeru alebo aby ostal na obozretných úrovniach a aby sa rozpočtový deficit udržal pod referenčnou hodnotou vo výške 3 % HDP. Spoločným rámcom EÚ by sa stanovili aj kritériá posudzovania reforiem a investícií, ktoré tvoria základ možného predĺženia postupu úprav. Strednodobé plány členských štátov by museli byť v súlade so spoločným revidovaným rámcom EÚ.

Na základe kladného posúdenia Komisiou by Rada prijala strednodobý fiškálno-štrukturálny plán vrátane jeho fiškálnej trajektórie. Komisia by plán posudzovala na základe revidovaného spoločného rámca EÚ a kladné posúdenie fiškálno-štrukturálnych plánov by mohla dať len vtedy, ak sa dosiahne klesajúci trend dlhu alebo dlh ostane na obozretných úrovniach a rozpočtový deficit sa v strednodobom horizonte udrží pod referenčnou hodnotou 3 % HDP. Mnohostranné diskusie v príslušných výboroch Rady by zaistili transparentnosť a zodpovednosť, pričom Rada by schválila primeranosť plánu. Tento model by posilnil zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni. Na základe lepšej integrácie požiadaviek revidovaného spoločného rámca EÚ do vnútroštátnych diskusií o smerovaní by sa posilnil mnohostranný fiškálny dohľad.

3.4. Vykonávanie národného strednodobého plánu a ročné monitorovanie

Na zaistenie transparentnosti a uľahčenie účinného monitorovania vykonávania vnútroštátnych fiškálno-štrukturálnych plánov by členské štáty predkladali výročné správy o pokroku. Okrem finančného výkazníctva by sa v týchto správach podrobne opisovalo aj vykonávanie reforiem a investícií zahrnutých v strednodobých plánoch.¹⁰ Boli by základom pre ročný dohľad Komisie a Rady vrátane možných rozhodnutí o presadzovaní.

Hoci by sa členským štátom poskytlo viac priestoru pre návrh ich fiškálnych trajektórií, základom mnohostranného dohľadu by bolo prísnejšie presadzovanie zo strany EÚ. Presadzovanie by sa v porovnaní so súčasným rámcom zlepšilo. Postup pri nadmernom deficite by ostal nezmenený v prípade nedodržania referenčnej hodnoty deficitu vo výške 3 % HDP (tzv. postup pri nadmernom deficite na základe deficitu). Je to uznávaný prvok fiškálneho dohľadu EÚ, ktorý je účinný pri ovplyvňovaní fiškálneho správania a ktorému vďaka jeho jednoduchosti dobre rozumejú tvorcovia politik aj široká verejnosť. Postup pri nadmernom deficite v prípade porušenia dlhového kritéria (tzv. postup pri nadmernom deficite na základe dlhu) by sa posilnil tak pri aktivácii, ako aj pri zrušení. Zameral by sa na odchýlky od dohodnutého fiškálneho postupu, ku ktorému sa zaviazal samotný členský štát a ktorý schválila Rada. V prípade členských štátov, ktoré majú značný problém s verejným dlhom, by odchýlky od dohodnutého postupu štandardne viedli k začatiu postupu pri nadmernom deficite. V prípade členských štátov, ktoré majú mierny problém s verejným dlhom, by odchýlky mohli viesť k začatiu postupu pri nadmernom deficite, ak sa posúdia ako spôsobujúce tzv. hrubé chyby.

¹⁰ Počas trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa budú zohľadňovať príslušné interakcie s plánmi obnovy a odolnosti.

Rozsah sankcií by sa rozšíril, napr. pridaním sankcií za poškodenie dobrého mena (pozri oddiel 4.2).

Vytvoril by sa nový nástroj na zaistenie plnenia reformných a investičných záväzkov. V rámci navrhovanej reformy by členské štáty mohli požiadať o pozvoľnejší postup úprav, a to predložením konkrétneho súboru prioritných reforiem a investícií, ktoré podporia dlhodobý udržateľný rast, a teda pomôžu zlepšiť dynamiku dlhu (pozri oddiel 4.1). V prípade neplnenia týchto záväzkov by nový nástroj na presadzovanie viedol k revízii postupu úprav smerom k prísnejšiemu postupu.¹¹ Vzhľadom na konkrétne riziko negatívnych externých vplyvov v menovej únii by bolo možné v prípade neplnenia uplatniť finančné sankcie pre krajiny eurozóny.

Ciele strednodobého štrukturálno-fiskálneho plánu by pomohli dosiahnuť vnútroštátne rámce a postupy. Nezávislé fiskálne inštitúcie by v každom členskom štáte zohrávali dôležitú úlohu pri posudzovaní predpokladov, z ktorých plány vychádzajú, pri poskytovaní posúdenia primeranosti plánov vo vzťahu k udržateľnosti dlhovej služby a strednodobých cieľov jednotlivých krajín a pri monitorovaní dodržiavania plánu. Znamenalo by to zlepšenie zriadenia a výkonnosti nezávislých fiskálnych inštitúcií. Výsledkom by bola širšia diskusia na vnútroštátnej úrovni, a tým vyššia miera politickej angažovanosti a zodpovednosti, pokiaľ ide o strednodobý plán. Komisia v tejto súvislosti opätovne zváži mandát a úlohu Európskej fiskálnej rady.

3.5. Účinnejší rámec na odhaľovanie a nápravu makroekonomických nerovnováh

Základom usmernení Komisie týkajúcich sa postupu pri makroekonomickej nerovnováhe by bol posilnený dialóg s členskými štátmi s cieľom dosiahnuť lepšie vykonávanie prostredníctvom zodpovednosti a záväzku. K väčšej zodpovednosti členských štátov by sa dospelo dosiahnutím spoločného chápania medzi členskými štátmi a Komisiou, pokiaľ ide o výzvy identifikované v rámci PMN a politiky potrebné na ich riešenie. To by malo za následok dialóg, ktorý by viedol k záväzku členských štátov zahrnúť reformy a investície potrebné na prevenciu alebo nápravu makroekonomických nerovnováh do svojich strednodobých fiskálno-štrukturálnych plánov.

Okrem toho by sa mala posilniť preventívna úloha PMN v makroekonomickom prostredí, ktoré sa vyznačuje novými rizikami. Prvý skríning nerovnováh v správe o mechanizme varovania, ako aj posúdenie toho, či existujú nerovnováhy v hĺbkových preskúmaniach, by boli viac orientované na budúcnosť s cieľom včas odhaliť a riešiť vznikajúce nerovnováhy. Mohlo by to znamenať prípravu väčšieho počtu hĺbkových preskúmaní, ak premenné súvisiace s tokom vykazujú nepriaznivé trendy naznačujúce vysoké riziká vytvárania nerovnováh. Takisto by to mohlo viesť k hĺbkovým preskúmaniam s častejším záverom, že neexistujú žiadne nerovnováhy.

Reformou by sa znížila zotrvačnosť, ktorá bola charakteristická pre PMN, a to založením posudzovania nerovnováh viac na vývoji rizík a vykonávaní politiky. Pri posudzovaní toho, či boli nerovnováhy napravené, by to znamenalo prikladanie väčšej váhy vývoju trendov, ktorý by mal byť udržateľný, a politikám, ktoré boli zavedené na riešenie makroekonomických nerovnováh. Tento prístup by viedol k deeskalácii v prípade členských

¹¹ Bude potrebné vypracovať presné modalita a právny základ tohto nástroja.

štátov, ktoré podliehajú PMN, keď sa zavedú politiky na riešenie nerovnováh a priebežne korigujú nahromadené nerovnováhy.

Napokon by snahou reformy bol PMN s jasným zameraním na makroekonomické otázky, ktoré ovplyvňujú členské štáty, a zároveň by reforma viac zviditeľnila aj rozmery nerovnováh v EÚ a eurozóne. Týmto by sa mohlo upozorniť na slabé miesta, ktoré môžu ovplyvniť EÚ a eurozónu ako celok, a na príslušný príspevok rozličných členských štátov k týmto slabým miestam. Pomohlo by to internalizovať externé vplyvy a zapracovať ich do odporúčaní pre eurozónu.

Na úplné využitie synergií medzi PMN a fiškálnym rámcom sa v preskúmaní predpokladá viacero prepojení. Po prvé, v prípade členských štátov so zistenými nerovnovahami by strednodobé fiškálno-štrukturálne plány museli obsahovať aj reformy a investície na nápravu týchto nerovnováh. Po druhé, pri nevykonávaní reforiem a investícií súvisiacich s PMN, ktoré tvoria základ dlhšieho obdobia úprav, by sa v prípade krajín s nadmernými nerovnovahami zvažovalo začatie postupu pri nadmernej nerovnováhe. A napokon, ak sa začne postup pri nadmernej nerovnováhe, členský štát bude požiadaný, aby predložil revidovaný fiškálno-štrukturálny plán, ktorý by tak plnil funkciu plánu nápravných opatrení v súčasnosti stanoveného v práve EÚ.¹²

4. Ako by revidovaný rámec správy hospodárskych záležitostí fungoval v praxi?

Vychádzajúc z hlavných obrysov reformy uvedených v predchádzajúcom oddiele sa tento oddiel zaoberá niektorými osobitnými otázkami týkajúcimi sa fungovania revidovaného fiškálneho rámca EÚ. Tieto otázky sa týkajú: zostavenia a dohodnutia národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov; posúdenia súladu fiškálnych výsledkov so schváleným vývojom výdavkov a identifikácie a monitorovania nápravy makroekonomických nerovnováh. Tento oddiel sa zaoberá aj rámcom upravujúcim finančnú pomoc, t. j. rámcom pre členské štáty eurozóny, ktoré majú vážne ťažkosti v súvislosti s ich finančnou stabilitou alebo im takáto ťažkosť hrozia.

4.1. Ako zostaviť a dohodnúť plán?

Predloženie, posúdenie, schválenie a revízia národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu

Ako súčasť spoločného rámca by Komisia pre členské štáty, ktoré majú značný alebo mierny problém s verejným dlhom, predložila referenčný viacročný postup úprav, pokiaľ ide o čisté primárne výdavky, minimálne na štyri roky. Referenčný postup úprav by vychádzal z udržateľnosti dlhovej služby, čo znamená, že v prípade členských štátov, ktoré majú značné alebo mierne fiškálne problémy, by mal zaistiť, aby aj pri absencii ďalších fiškálnych opatrení naďalej existoval hodnoverný klesajúci trend dlhu po skončení obdobia fiškálnych úprav a aby sa deficit udržal pod prahovou hodnotou 3 % HDP (podrobnejšie

¹² Pre plán nápravných opatrení pozri článok 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

informácie pozri v rámciku 1). Viacročný vývoj výdavkov, ktorým by sa dosiahla klesajúca trajektória dlhu, by sa pre každý členský štát mohol premietnuť do zodpovedajúcej úrovne primárneho štrukturálneho salda, ktoré sa má dosiahnuť na konci štvorročného obdobia. Komisia by zverejnila analýzu udržateľnosti dlhovej služby¹³, referenčný viacročný postup úprav a zodpovedajúcu úroveň primárneho štrukturálneho salda na konci štvorročného obdobia úprav. Tieto prvky by poskytli spoločný referenčný bod pre posudzovanie plánov, ktoré majú navrhnuť členské štáty.

Pri predložení referenčného postupu úprav pokrývajúceho minimálne štyri roky by Komisia uplatnila tento spoločný rámec:

- V prípade členských štátov, ktoré majú značný problém s verejným dlhom, by referenčný vývoj čistých výdavkov mal zabezpečiť, aby v horizonte plánu (štyri roky) i) desaťročná trajektória dlhu pri nezmenených politikách dosiahla hodnoverne a kontinuálne klesajúci trend a aby sa ii) deficit udržal počas rovnakého desaťročného obdobia pod referenčnou hodnotou 3 % HDP pri nezmenených politikách.
- V prípade členských štátov, ktoré majú mierny problém s verejným dlhom, by referenčný vývoj čistých výdavkov mal zabezpečiť, aby i) maximálne tri roky po horizonte plánu desaťročná trajektória dlhu pri nezmenených politikách dosiahla hodnoverne a kontinuálne klesajúci trend a aby ii) v horizonte plánu sa deficit počas rovnakého desaťročného obdobia udržal pod referenčnou hodnotou 3 % HDP.

Na posúdenie hodnovernosti by Komisia použila stresové testy a stochastickú analýzu, ktoré by simulovali bežné otrasy týkajúce sa krátkodobých a dlhodobých úrokových mier, rastu nominálneho HDP, primárneho rozpočtového salda a nominálnych výmenných kurzov. Táto analýza by sa zverejnila spolu s referenčným vývojom čistých výdavkov. Komisia by sprístupnila aj metodiku a podkladové údaje.

Pri posudzovaní plánu bude Komisia takisto hodnotiť, či je dôveryhodne zabezpečené, že sa deficit udrží pod hodnotou 3 % HDP počas desaťročného obdobia.

V prípade členských štátov, ktoré majú malý problém s verejným dlhom, by sa mal deficit udržať pod touto referenčnou hodnotou pri nezmenených politikách počas desaťročného obdobia, a to maximálne tri roky po horizonte plánu.

Ako nasledujúci krok by každý členský štát predložil strednodobý fiškálno-štrukturálny plán na posúdenie Komisiou a schválenie Radou. V plánoch by sa opisoval strednodobý fiškálny postup a reformné a investičné záväzky. Postup fiškálnej úpravy by sa stanovil z hľadiska čistých primárnych výdavkov, t. j. výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení a bez úrokových výdavkov, ako aj cyklických výdavkov na nezamestnanosť. Strednodobý fiškálny postup by sa premietol do príslušných ročných výdavkových stropov. V prípade členských štátov so zistenými nerovnovahami v rámci PMN by plány obsahovali aj reformy a investície na nápravu týchto nerovnováh. Predloženiu plánu by predchádzal podrobný technický dialóg s Komisiou. Komisia by strednodobý plán posúdila integrovaným

¹³ Analýza udržateľnosti dlhovej služby by slúžila ako nástroj na posudzovanie rizika len pri návrhu plánov, nie pri ich vykonávaní.

spôsobom, pričom by zohľadnila interakcie medzi fiškálnou trajektóriou a reformami a investíciami. Posudzovanie by sa uskutočnilo na základe spoločného rámca EÚ pre posudzovanie a transparentných metodík, pričom by sa ponechala možnosť získať dodatočné informácie alebo požiadať o revidovaný plán.

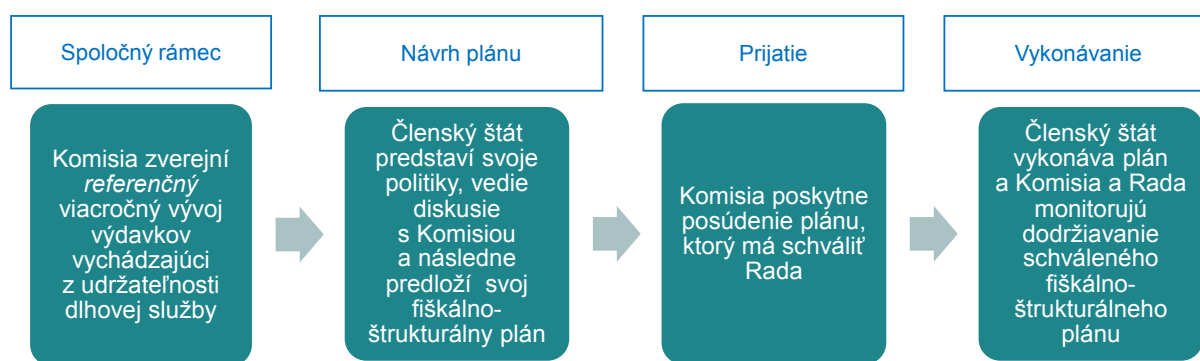
Členský štát by mohol požiadať o predĺženie obdobia úprav maximálne o tri roky, ktoré by mu bolo udelené za predpokladu, že základom jeho plánu bude súbor reforiem a investícií, ktoré podporujú udržateľný rast a udržateľnosť dlhovej služby. Členské štáty by mohli navrhnúť pozvoľnejší postup úprav pod podmienkou, že tento pozvoľnejší postup bude podložený súborom prioritných reformných a investičných záväzkov. Tieto záväzky by sa posudzovali s použitím spoločného rámca EÚ pre posudzovanie (pozri nasledujúci pododdiel). Museli by podporovať udržateľnosť dlhovej služby a reagovať na spoločné priority a ciele EÚ, ako aj zaistiť, aby sa národný fiškálno-štrukturálny plán zaoberal všetkými príslušnými odporúčaniami pre jednotlivé krajiny alebo ich značnou časťou. Počas trvania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti by sa náležite zohľadňovali príslušné reformy a investície v plánoch obnovy a odolnosti.

Ako nasledujúci krok by na základe posúdenia Komisie plán prijala Rada. Po posúdení strednodobého plánu Komisiou na základe spoločného rámca pre posudzovanie by Rada buď plán prijala, alebo by odporučila členskému štátu opätovne predložiť upravený plán. Ak by medzi členským štátom a Komisiou neexistovala dohoda, Komisia a Rada by na účely fiškálneho dohľadu a presadzovania použili referenčný viacročný vývoj čistých výdavkov.

Ako posledný krok by členský štát vykonával plán s ročným monitorovaním zo strany Komisie a Rady v rámci európskeho semestra. Národný plán po schválení Radou by mal viazať ročné štátne rozpočty na obdobie najmenej štyroch rokov. Dohodnutá fiškálna trajektória by sa mohla revidovať pred týmto obdobím len v prípade objektívnych okolností, ktoré by znemožňovali vykonávanie plánu. Každú revíziu navrhnutú členským štátom by musela posúdiť Komisia a prijať Rada, podobne ako v prípade samotného plánu.

V prípade členských štátov, v ktorých sa zistia makroekonomické nerovnováhy v čase, keď je strednodobý plán už zavedený, by sa plán spravidla opätovne neotvoril s cieľom začať politický prístup na riešenie týchto nerovnováh. S daným členským štátom by sa začal politický dialóg, aby sa určili opatrenia potrebné na riešenie nerovnováh. Tieto opatrenia by členský štát oznámil listom a nakoniec by sa začlenili do strednodobého plánu pri jeho aktualizovaní na základe uvedeného postupu posudzovania a schvaľovania (rámček 2).

Obrázok 3: Prehľad postupu



Spoločný rámec posudzovania pre strednodobý plán

Vo fáze návrhu by Komisia posúdila, či je viacročný postup fiškálnych úprav predložený členskými štátmi v súlade so zaistením toho, aby sa najneskôr do konca obdobia úprav dosiahol alebo zachoval klesajúci trend dlhu alebo aby ostal na obozretných úrovniach a aby sa deficit udržal pod úrovňou 3 % HDP v strednodobom horizonte. Referenčný postup úprav by slúžil ako spoločný základ pre diskusiu a posúdenie plánov Komisiou. Referenčným postupom úprav by sa takisto malo zaistiť, aby sa deficit udržiaval pod referenčnou hodnotou 3 % HDP v strednodobom horizonte. V prípade členských štátov, na ktoré sa už pri predložení plánu uplatňuje postup pri nadmernom deficite, by Komisia posudzovala, či je plán v súlade s príslušnými odporúčaniami a rozhodnutiami Rady.

Ak členský štát požiadal o predĺženie obdobia úprav o maximálne tri roky, takáto žiadosť by sa posúdila kladne v prípade, že dlhší postup úprav je podložený vhodnými a časovo obmedzenými reformnými a investičnými záväzkami. Od členských štátov by sa očakávalo, že poskytnú podrobnú a transparentnú dokumentáciu, ktorá bude obsahovať kvantitatívnu analýzu prípadných krátkodobých nákladov a vplyvu reformných a investičných záväzkov na strednodobý rozpočet a potenciálny rast. Pri posudzovaní takejto požiadavky by Komisia použila nasledujúce kritériá na posúdenie súboru reformných a investičných záväzkov predložených členskými štátmi. Mali by:

- posilňovať rast a podporovať fiškálnu udržateľnosť,
- riešiť spoločné priority EÚ vrátane národných energetických a klimatických plánov (zosúladených s cieľmi európskeho právneho predpisu v oblasti klímy), národných plánov digitálneho desaťročia¹⁴ a vykonávania Európskeho piliera sociálnych práv, ako aj zabezpečiť, aby sa fiškálno-štrukturálny plán zaoberal všetkými príslušnými odporúčaniami pre jednotlivé krajiny alebo ich značnou časťou vrátane prípadných odporúčaní vydaných v rámci PMN,
- byť dostatočne podrobné, predsunuté, časovo obmedzené a overiteľné,

¹⁴ Predložené v súlade s článkom 7 rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje politický program Cesta k digitálnemu desaťročiu do roku 2030, deväť mesiacov po dátume nadobudnutia jeho účinnosti (očakáva sa v januári 2023).

- zabezpečiť, aby sa investičné priority jednotlivých krajín mohli riešiť bez toho, aby to viedlo k zníženiu investícií v iných oblastiach v horizonte plánovania.

Na základe kladného posúdenia Komisie by Rada prijala rozšírený postup úprav a reformné a investičné záväzky tvoriace základ tohto postupu.

V praxi by pre formulovanie strednodobého plánu členského štátu a jeho posúdenie Komisiou boli dôležité tieto technické špecifikácie:

- V pláne by boli stanovené predpoklady a prognózy trajektórie príslušných makrofiškálnych premenných. Zahŕňalo by to makroekonomický a fiškálny postup pre obdobie úprav, na ktoré sa vzťahuje plán, a následné predĺženie prognóz bez zmien politík na nasledujúcich desať rokov. Prognózy dlhu pri nezmenenej politike, ktoré sa majú zahrnúť do plánu, by mali byť v súlade s porovnateľnými prognózami Komisie (podrobnejšie informácie pozri v rámčeku 1).
- Plán členského štátu, ktorý žiada o dlhšie obdobie úprav, by musel obsahovať podrobnú a transparentnú dokumentáciu poskytujúcu dôkazy o tom, ako súbor reformných a investičných záväzkov podporuje udržateľný rast a fiškálnu udržateľnosť, ako aj kvantitatívnu analýzu vplyvu súboru reforiem a investícií, ktoré tvoria základ dlhšieho obdobia úprav, na strednodobý rozpočet aj na potenciálny rast.
- Plán by obsahoval predpokladané výdavky financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, z fondov politiky súdržnosti a iných prevodov v rámci EÚ. Bolo by potrebné ďalej rozvíjať ostatné požiadavky na údaje a podávanie správ, tak pre samotný strednodobý plán, ako aj výročnú správu o pokroku, pričom by sa začalo od súčasných požiadaviek pre programy stability a konvergenčné programy a národné programy reforiem, ale s dlhším horizontom.
- Dohodnutý viacročný vývoj čistých primárnych výdavkov by sa premietol do ročných výdavkových stropov počas obdobia úprav, ktoré sa majú dodržiavať vo vzťahu k výdavkom financovaným na vnútroštátnej úrovni, pričom plán by zahŕňal predpokladané výdavky financované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, z fondov politiky súdržnosti a iných prevodov v rámci EÚ. Tento postup by bol nastavený tak, aby sa zabezpečilo, že značná časť konsolidačných potrieb bude uspokojená v rámci obdobia úprav a nebude ponechaná na budúce vlády. V rámci ročného a medziročného fiškálneho dohľadu by sa monitoroval vývoj výdavkov s cieľom zabrániť tomu, aby malé ročné sklzy súhrnne viedli k veľkým odchýlkam od vývoja.

4.2. Ako posúdiť súlad fiškálno-štrukturálnych výsledkov?

Zásady posudzovania súladu

Vykonávanie strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov by sa monitorovalo na základe dodržiavania dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov schváleného Radou. Kým monitorovanie a presadzovanie by boli naďalej založené na ročnom a medziročnom cykle dohľadu, pričom osobitnú úlohu by mali výročné správy, zameraním dohľadu by bolo zaistiť dodržiavanie strednodobého plánu. Výdavky financované na vnútroštátnej úrovni by museli ostať v rámci dohodnutého viacročného vývoja čistých

primárnych výdavkov. Vzhľadom na to, že použitie čistých primárnych výdavkov ako jediného operačného ukazovateľa dohľadu by umožnilo fungovanie automatických stabilizátorov, nebola by opodstatnená žiadna odchýlka od postupu v dôsledku cyklických podmienok (keďže toto by viedlo k riziku asymetrického uplatňovania v zlých časoch, a tým k narušeniu úprav a udržateľnosti dlhovej služby). Podobne, hoci by členské štáty mali naďalej možnosť realizovať ďalšie reformy alebo investície, nové politické iniciatívy by neznamenal opätovné otvorenie dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov.

Na riešenie výnimočných situácií, keď by nebolo možné reálne dodržiavať schválený postup úprav, sú potrebné spoľahlivé únikové doložky. Prísne dodržiavanie dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov by umožnilo, aby bola fiškálna politika proticyklická, pričom by sa v dobrých časoch vytvárali fiškálne rezervy a v zlých časoch by sa umožnila potrebná politická reakcia.¹⁵ V prípade väčších otrasov v eurozóne alebo EÚ ako celku by sa však zachovala všeobecná úniková doložka na riešenie prudkého hospodárskeho poklesu, čo by umožnilo dočasnú odchýlku od fiškálneho postupu. Okrem toho by doložka pre výnimočné okolnosti umožňovala dočasné odchýlky od strednodobého fiškálneho postupu v prípade výnimočných okolností, ktoré nemá vláda pod kontrolou, s významným vplyvom na verejné financie jednotlivého členského štátu. Toto by si vyžadovalo, aby celková veľkosť otrasu presiahla „normálny“ rozsah (napr. náklady v dôsledku prírodných katastrof by sa mali predpokladať v rámci rozsahu pásiem). Aktivovanie a predĺženie všeobecnej únikovej doložky a doložky pre jednotlivé krajiny by si vyžadovalo súhlas Rady.

Pri monitorovaní dodržiavania národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov na podporu vlád členských štátov by mohli dôležitú úlohu zohrávať nezávislé fiškálne inštitúcie s cieľom zvýšiť zodpovednosť a transparentnosť na vnútroštátnej úrovni. Nezávislé fiškálne inštitúcie by mohli poskytovať *ex ante* posúdenie primeranosti plánov a ich základných prognózach, čo by pomohlo vládam členských štátov vo fáze návrhu. Týmto by sa zvýšila zodpovednosť za plány na vnútroštátnej úrovni a posilnila transparentnosť pred schválením plánu na úrovni EÚ. Okrem toho by nezávislé fiškálne inštitúcie mohli posilniť presadzovanie na vnútroštátnej úrovni tým, že by boli zodpovedné za vykonávanie posúdenia *ex post* súladu výsledkov rozpočtového hospodárenia s dohodnutým viacročným vývojom čistých primárnych výdavkov a prípadne posúdenia platnosti vysvetlení týkajúcich sa odchýlok od vývoja. Komisia a Rada zodpovedné za dohľad EÚ by mohli zohľadniť posúdenie nezávislých fiškálnych inštitúcií, ale nevyhnutne by si ponechali právomoc navrhovať a prijímať konečné rozhodnutie.

Presadzovanie dodržiavania strednodobého fiškálneho postupu a začatie postupu pri nadmernom deficite

Prísnejšie *ex post* presadzovanie by bolo nevyhnutným protipólom rámca dohľadu založeného na rizikách, ktorý by poskytoval členským štátom viac voľnosti pri stanovovaní ich postupov úprav. Posudzovanie súladu a presadzovania by sa vykonávalo

¹⁵ Komplementárnosť medzi dodržiavaním fiškálnej politiky založenej na pravidlách a potrebou koordinácie na riešenie výnimočných situácií sa uznala v kritériách oprávnenosti pre aktiváciu nástroja ECB na ochranu prenosu (Transmission Protection Instrument – TPI), keďže dodržiavanie fiškálneho rámca EÚ je jedným z kritérií, ktoré Rada guvernérov Európskej centrálnej banky zohľadňuje pri rozhodovaní o tom, či sa má aktivovať nástroj TPI.

priebežne, najmä na základe výročných správ o pokroku a oznámení údajov na účely postupu pri nadmernom deficite. V prípade členských štátov eurozóny by Komisia na jeseň posudzovala aj súlad návrhu rozpočtových plánov s dohodnutým viacročným vývojom čistých primárnych výdavkov. Pre členské štáty, ktoré dodržiavajú svoje strednodobé plány, by už neboli potrebné ročné fiškálne odporúčania. Zároveň by Komisia/Rada mohla vydať odporúčania so včasným varovaním pred tým, než sa dosiahnu podmienky pre začatie postupu pri nadmernom deficite, a to vtedy, ak vidia veľké riziká porušenia prahovej hodnoty 3 % HDP alebo v prípade odchýlok od dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov, ktoré nevedú k začatiu postupu pri nadmernom deficite.

Postup pri nadmernom deficite na základe deficitu by sa zachoval, kým postup pri nadmernom deficite na základe dlhu by sa posilnil a stal by sa kľúčovým nástrojom na presadzovanie nepretržitého súladu s dohodnutým viacročným vývojom čistých primárnych výdavkov. Existujúce pravidlá pre začatie a ukončenie postupu pri nadmernom deficite na základe dlhu by ostali nezmenené. Proces začatia postupu pri nadmernom deficite na základe dlhu podľa reformovaných pravidiel by sa aktivoval, keď sa členský štát s dlhom vyšším ako 60 % HDP odchýli od dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov stanoveného v strednodobom fiškálnom pláne, ktorý schválila Rada. V takomto prípade by Komisia pripravila tzv. správu podľa článku 126 ods. 3, v ktorej sa posudzujú závažné faktory, ako sa uvádza v zmluve. V prípade členského štátu, ktorý má značný problém s verejným dlhom, by odchýlka od dohodnutého postupu štandardne viedla k začatiu postupu pri nadmernom deficite. Postup v rámci postupu pri nadmernom deficite by bol v zásade postupom, ktorý pôvodne schválila Rada. Ak by tento pôvodný postup nebol viac realizovateľný z dôvodu objektívnych okolností, Komisia by mohla navrhnúť Rade zmenený postup v rámci postupu pri nadmernom deficite. Takisto v prípade nevykonávania reforiem a investícií, ktoré tvoria základ pozvoľnejšieho postupu úprav, by nový nástroj presadzovania viedol k revízii postupu úprav, a to v obmedzenejšom zmysle. Komisia by pre každý členský štát používala fiktívne kontrolné účty na sledovanie súhrnných odchýlok od dohodnutého viacročného vývoja čistých primárnych výdavkov v priebehu času. Týmto by sa posilnila strednodobá pamäť systému a zabránilo by sa tomu, aby sa malé odchýlky napokon znásobili na veľké odchýlky.

Posilnili by sa mechanizmy presadzovania:

- Účinné používanie *finančných sankcií* by spôsobovalo menšie obmedzenia vďaka zníženiu výšky sankcií.
- Posilnili by sa *sankcie za poškodenie dobrého mena*. Napríklad od ministrov členských štátov, na ktoré sa uplatňuje postup pri nadmernom deficite, by sa mohlo takisto vyžadovať, aby v Európskom parlamente predložili opatrenia na dosiahnutie súladu s odporúčaniami týkajúcimi sa postupu pri nadmernom deficite.
- *Makroekonomická podmienenosť*, ktorá existuje pre štrukturálne fondy a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, by sa uplatňovala v podobnom duchu. Financovanie z EÚ by sa mohlo pozastaviť aj vtedy, ak členské štáty neprijali účinné opatrenie na nápravu svojho nadmerného deficitu.

Na zrušenie postupov pri nadmernom deficite by bolo potrebné splniť jasné podmienky. Zrušenie by si vyžadovalo, aby deficit ostal dôveryhodne pod úrovňou 3 % HDP (v súlade s aktuálnymi ustanoveniami) a aby členský štát v prípade postupov pri nadmernom deficite na základe dlhu preukazoval trvalý súlad s dohodnutým viacročným vývojom čistých primárnych výdavkov počas troch rokov, čím sa zaistí, že dlh sa na konci obdobia úprav dôveryhodne dostane na klesajúcu trajektóriu.

Presadzovanie dodržiavania reformných a investičných záväzkov

Dodržiavanie schválených reformných a investičných záväzkov, ktoré tvoria základ pozvoľnejšieho fiškálneho postupu, by sa monitorovalo ročne v kontexte európskeho semestra. Na zaistenie správneho monitorovania by národný strednodobý plán mal obsahovať dostatočné podrobnosti, ako aj harmonogram plnenia reformných a investičných záväzkov. Členské štáty by poskytovali správy o pokroku pri plnení týchto záväzkov vo svojich výročných správach o pokroku spolu so správou o politických opatreniach prijatých na riešenie odporúčaní pre jednotlivé krajiny.

Vytvoril by sa nový nástroj na presadzovanie reformných a investičných záväzkov tvoriacich základ pozvoľnejšieho postupu úprav. Ak členský štát nesplnil svoje reformné a investičné záväzky, nástroj by oprávňoval EÚ požadovať revidovaný viacročný vývoj čistých primárnych výdavkov (v obmedzenejšom zmysle a pri súčasnom zaistení vysokej kvality verejných financií) a (v prípade členských štátov eurozóny) aj uložiť finančné sankcie.

4.3. Ako lepšie zisťovať a posudzovať vývoj makroekonomických nerovnováh?

Základným prvkom reformovaného PMN by bolo spoločné určenie politickej stratégie na riešenie nerovnováh, a to prostredníctvom posilneného dialógu a záväzku.

- Podobne ako v prípade postupu fiškálnych úprav by aj politický prístup k prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh bol založený na *vyššej zodpovednosti* v nadväznosti na dialóg s Komisiou na základe hĺbkového preskúmania Komisiou a prípadne odporúčaní pre jednotlivé krajiny. To by malo za následok záväzky v strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne, ktorých plnenie sa zohľadní v analýze vývoja nerovnováh.
- Rovnako ako v prípade fiškálneho dohľadu sa aj v prípade PMN predpokladá *posilnený proces monitorovania a presadzovania*. Postup pri nadmernej nerovnováhe by preto bol naďalej nástrojom na presadzovanie politických opatrení v členských štátoch s nadmernými makroekonomickými nerovnovahami vrátane nerovnováh, ktoré ohrozujú alebo môžu ohroziť riadne fungovanie hospodárskej a menovej únie, ak tieto členské štáty neprijímajú vhodné politické opatrenia.
- S cieľom zaistiť celkový súlad so záväzkami prijatými v strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne by to v prípade začatia postupu pri nadmernom deficite viedlo k *opätovnému otvoreniu fiškálno-štrukturálneho plánu na základe revidovaného plánu, ktorý predložil členský štát a ktorý by fungoval ako plán nápravných opatrení v rámci postupu pri nadmernom deficite*. Takýto jediný plán by umožnil súdržnejší a integrovanejší proces makrofiškálneho monitorovania.

- Na posilnenie *makroekonomického zamerania a rozmeru EÚ/eurozóny* by bola hodnotiaca tabuľka v rámci PMN doplnená začlenením hodnôt pre EÚ a eurozónu týkajúcich sa všetkých ukazovateľov. Systémové výzvy, hlavne týkajúce sa zmeny klímy, životného prostredia a energetickej transformácie, sa zahrnú v kontexte európskeho semestra a uvedú v správe o mechanizme varovania a v hĺbkovom preskúmaní, ak majú jasnú väzbu na makroekonomické nerovnováhy.
- S cieľom umožniť *výhladovejšie a včasnejšie zisťovanie rizík* je potrebné, aby reformovaný PMN venoval väčšiu pozornosť premenným súvisiacim s tokom, a to vo všetkých hlavných fázach dohľadu v rámci PMN. V správe o mechanizme varovania by sa kládol väčší dôraz na to, či sa predpokladá pokračovanie trendov a ich očakávaný vplyv v členských štátoch vybraných na účely hĺbkového preskúmania. Umožnilo by to častejšie hĺbkové preskúmania v prípade zistenia nepriaznivého vývoja trendu, aj keby sa neprejavil v plnej miere v nahromadených nerovnováhach. Posudzovanie existencie nerovnováh by sa naďalej zakladalo na troch kritériách – závažnosť, vývoj a politická reakcia. Kritériá vývoja a politickej reakcie dotknutého členského štátu by však mali v posúdení väčšiu váhu. To by mohlo pomôcť znížiť vnímanú zotrvačnosť pri klasifikácii nerovnováh.
- Na zvýšenie dynamiky PMN *by sa deeskalácia v prípade členských štátov, ktoré sú predmetom PMN, zakladala na jasných kritériách*. Takéto kritériá by mohli zahŕňať napríklad to, že nerovnováhy sa zmenšili počas minimálne dvoch rokov a že toky podporujú očakávanie ďalšieho dostatočného zníženia; prognózy by mali vykazovať plynulé zlepšovanie a musia sa plniť politické záväzky vrátane záväzkov špecifikovaných v národnom fiškálno-štrukturálnom pláne. V prípade vykonávania nápravy nerovnováh by sa mohli vypracovať kratšie hĺbkové preskúmania, kým s plnohodnotnými správami by sa počítalo spravidla každé tri roky, pokiaľ Komisia medzitým nezistí, že je potrebná takáto analýza.

4.4. Cílený a zefektívnený dohľad po skončení programu

Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí zahŕňa aj posúdenie dohľadu po skončení programu. V oznámení z februára 2020 sa dospelo k záveru, že rámec pre dohľad nad členskými štátmi, ktoré majú závažné ťažkosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia, viedol k viacerým zlepšeniam a vo všeobecnosti fungoval dobre. Napriek tomu sa poukázalo na dôležitosť zachovania primeranej vnútroštátnej zodpovednosti za programy, ako aj na pretrvávajúce otázky týkajúce sa transparentnosti a zodpovednosti.¹⁶

Mala by sa zachovať flexibilita sprísneného dohľadu ako nástroja riešenia krízových situácií. Sprísnený dohľad sa osvedčil ako nástroj flexibility, ktorý sa úspešne využil na konci programu makroekonomických úprav pre Grécko od roku 2018 do roku 2022. Umožnil účinné nadviazanie na reformné záväzky a následný prechod na dohľad po skončení programu. Význam sprísneného dohľadu ako opatrenia včasnej intervencie je však naďalej

¹⁶ Odvtedy Európsky dvor audítorov zistil, že hoci dohľad po skončení programu je vhodným nástrojom, jeho účinnosti bránia nejasné ciele a nedostatočné zefektívnenie a zameranie pri vykonávaní, a vydal viacero odporúčaní pre Komisiu, aby zvažila riešenie takýchto nedostatkov v kontexte preskúmania správy hospodárskych záležitostí.

rovnako dôležitý na to, aby sa zabránilo zhoršeniu situácie v členskom štáte eurozóny až do momentu, keď bude potrebný program makroekonomických úprav.

Dohľad po skončení programu by mal mať stanovené jasné ciele a jeho intenzita by mala byť s týmito cieľmi prepojená. Dohľad po skončení programu by sa zameriaval na: i) posúdenie schopnosti splácania prostredníctvom zohľadnenia hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie; ii) monitorovanie vykonávania nedokončených reforiem, ktoré sa začali v rámci programu úprav, a iii) posúdenie toho, či sú potrebné nápravné opatrenia v súvislosti s obavami týkajúcimi sa schopnosti splácania alebo nepretržitého prístupu na trh. Intenzita dohľadu po skončení programu by sa časom vyvíjala spolu so zmenou zamerania a s posudzovaním rizík. Kým prvé roky by boli intenzívnejšie, keďže by sa monitorovalo aj vykonávanie nedokončených reforiem, ktoré sa začali v rámci programu úprav, časom by sa tento prvok znížil, pretože reformy by sa vykonávali. V „normálnych“ časoch by sa tak dohľad po skončení programu zameriaval na posúdenie schopnosti splácania prostredníctvom zohľadnenia hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie a mohol by sa zjednodušiť, ak by sa riziká týkajúce sa splácania posúdili ako nízke, a to aj prostredníctvom lepšej integrácie s inými nástrojmi dohľadu. Ak by sa hospodárska, fiškálna alebo finančná situácia zhoršila, takýto prístup by umožnil obnovené zvýšenie intenzity dohľadu po skončení programu, ktorý by sa začal venovať posudzovaniu toho, či sú potrebné nápravné opatrenia.

5. Závery

V tomto oznámení sa uvádzajú hlavné prvky reformovaného rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ. Hlavné prvky uvedené v tomto oznámení sú reakciou na potrebu reformovaného rámca, ktorý je prispôsobený výzvam tohto desaťročia. Potrebné financovanie spravodlivej transformácie na digitálne a zelené klimaticky neutrálne hospodárstvo a vyššie pomery dlhu k HDP si vyžadujú fiškálne pravidlá, ktoré umožnia strategické investície a zároveň zabezpečia fiškálnu udržateľnosť.

Rýchla dohoda o revízii fiškálnych pravidiel EÚ a iných prvkov rámca správy hospodárskych záležitostí je naliehavou prioritou v súčasnej kritickej situácii pre európske hospodárstvo. Členské štáty a Komisia by mali dosiahnuť konsenzus o reforme rámca správy hospodárskych záležitostí pred rozpočtovými postupmi členských štátov na rok 2024. V súvislosti so vzrastajúcimi výzvami, ktorým EÚ čelí, je potrebná úzka koordinácia rozpočtových a štrukturálnych politík a účinný hospodársky a fiškálny dohľad. Zdravé verejné financie, ktoré dokážu koordinovaným spôsobom reagovať na prevládajúce výzvy a na dosiahnutie spoločných priorít EÚ, sú vzhľadom na nedávnu a súčasnú krízu čoraz dôležitejšie. Týmto by sa takisto opätovne ubezpečili finančné trhy o inštitucionálnej spoľahlivosti eurozóny, ktorá sa opiera o udržateľné verejné financie a o prevenciu a riešenie makroekonomických nerovnováh vo všetkých členských štátoch. Fungovanie dôveryhodných fiškálnych pravidiel a dohľad nad ohrozeniami makrofinančnej stability takisto pomôžu Európskej centrálnej banke dosiahnuť jej ciele, najmä keď čelí výzve plniť svoj mandát, a to udržiavať cenovú stabilitu a zároveň predchádzať finančnej fragmentácii v eurozóne.

Dôkladná reforma rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ by si vyžadovala legislatívnu zmenu. Zmena základných právnych predpisov by umožnila objasnenie a zjednodušenie rámca. Poskytla by vysoký stupeň právnej istoty pre fungovanie reformovaného rámca a potrebné zapojenie Rady a Európskeho parlamentu. Schválenie nevyhnutnej legislatívnej zmeny by sa riadilo riadnym legislatívnym postupom, do ktorého by sa vo väčšine aspektov zapojili na rovnakom základe Rada a Európsky parlament.

Väčšina cieľov navrhovanej reformy PMN by sa mohla dosiahnuť v rámci existujúcich právnych ustanovení. Konkrétne by sa v súčasnom právnom rámci mohlo zosúladiť presadzovanie výhľadovejšieho prístupu k posudzovaniu rizík a úprava kritérií, na základe ktorých sa rozhoduje o existencii a klasifikácii nerovnováh a ich náprave.

Na základe týchto usmernení a následnej diskusie Komisia zváži predloženie legislatívnych návrhov. Znovu poskytne usmernenie pre fiškálnu politiku na nadchádzajúce obdobie v prvom štvrtroku 2023. Toto usmernenie uľahčí koordináciu fiškálnych politík a prípravu programov stability a konvergenčných programov členských štátov na rok 2024 a nasledujúce roky. Usmernenie bude odrážať hospodársku situáciu, špecifickú situáciu každého členského štátu a usmernenia stanovené v tomto oznámení za predpokladu, že sa dovedy dosiahne dostatočná miera konvergenzie medzi členskými štátmi. Na jar 2023 sa usmernenie zrealizuje prostredníctvom odporúčaní pre jednotlivé krajiny.

Rámček 1: Kritérium udržateľnosti dlhovej služby

Na určenie referenčného postupu úprav, ktorým sa zaistí konvergencia dlhu na obozretné úrovne, by Komisia použila osvedčenú a transparentnú metodiku, ktorá vychádza z jej rámca analýzy udržateľnosti dlhovej služby a ktorá bola dohodnutá s členskými štátmi. V prípade členských štátov, ktoré majú značný problém s verejným dlhom, by Komisia predložila referenčný postup úprav, ktorým by sa zaistilo, že v každom členskom štáte by po úplnom vykonaní plánu naďalej existoval hodnoverný klesajúci trend dlhu po skončení obdobia úprav na základe desaťročnej trajektórie a za predpokladu nezmenených politík po skončení obdobia úprav. Tento referenčný postup úprav je spojený s úrovňou primárneho štrukturálneho salda na konci obdobia úprav, ktorou sa zaistí, že dlh dosiahne hodnoverný klesajúci trend. V prípade členských štátov, ktoré majú mierny problém s dlhom, by bol referenčný postup menej náročný.

Rámec Komisie pre analýzu udržateľnosti dlhovej služby je osvedčeným súborom analytických nástrojov na posudzovanie rizík súvisiacich s udržateľnosťou dlhovej služby. Zahŕňa základnú prognózu trajektórie dlhu na desať rokov spolu s ďalšími deterministickými prognózami dlhu podloženými alternatívnymi predpokladmi fiškálnych, makroekonomických a finančných premenných, ako aj stochastickou analýzou, ktorá zachytáva širokú makroekonomickú neistotu. Základ *analýzy udržateľnosti dlhovej služby* tvorí predpoklad nezmenenej fiškálnej politiky, keď nie sú začlenené žiadne dodatočné fiškálne opatrenia po horizonte plánu a primárne výdavky sú ovplyvnené len zmenami nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, ako sa predpokladá v najnovšej spoločnej správe Komisie a Rady o starnutí obyvateľstva. Rast reálneho HDP je v súlade s najnovšími strednodobými prognózami Komisie s použitím spoločne dohodnutej metodiky EÚ, pričom sa zohľadňuje vplyv investícií v rámci balíka NextGenerationEU. Inflácia a úrokové sadzby sa blížia k trhovým očakávaniam. V prípade *deterministických* prognóz sa posudzovanie rizík opiera o predpokladanú úroveň dlhu, trajektóriu dlhu a hodnovernosť cieľovej fiškálnej pozície (a priestor pre prípadné nápravné opatrenia). V prípade *stochastických* prognóz je posudzovanie rizík založené na pravdepodobnosti, že dlh sa za päť rokov nestabilizuje, a na rozsahu makroekonomickej neistoty.¹ Na základe uvedeného sa v analýze rozdeľujú krajiny do troch celkových kategórií rizika: *nízke*, *stredné* a *vysoké*. Kategória *vysokého* rizika znamená značné problémy s verejným dlhom (udržateľnosťou), ktoré je potrebné riešiť fiškálnymi a makroekonomickými politikami.

Postup úprav konzistentný s konvergenciou dlhu na obozretné úrovne by mal zaistiť, že v prípade členského štátu, ktorý má značný alebo mierny problém s verejným dlhom, by sa dosiahol hodnoverný klesajúci trend dlhu na základe desaťročnej trajektórie po horizonte plánu. V prípade členských štátov, ktoré majú značný problém s verejným dlhom, by to bolo vtedy, keď by desaťročná trajektória dlhu po horizonte plánu dosiahla hodnoverne a kontinuálne klesajúci trend. V prípade členských štátov, ktoré majú mierny problém s verejným dlhom, by to bolo vtedy, keď by maximálne tri roky po horizonte plánu desaťročná trajektória dlhu dosiahla hodnoverne a kontinuálne klesajúci trend. Tieto podmienky by mali byť splnené pri nezmenených politikách po vykonaní strednodobého plánu, t. j. pri absencii nových opatrení fiškálnej politiky po skončení obdobia úprav, a s cieľom zohľadniť reálne riziká v rámci štandardného súboru nepriaznivých scenárov, akými sú scenáre, s ktorými sa uvažuje v rámci Komisie pre analýzu udržateľnosti dlhovej služby. Nakoniec by mala existovať dostatočne nízka pravdepodobnosť, že sa dlh počas piatich rokov nasledujúcich po horizonte plánu zvýši.

Predpoklady a prognózy trajektórie príslušných makrofiškálnych premenných by sa stanovili v pláne na obdobie desiatich rokov po období, na ktoré sa plán vzťahuje. Zahŕňalo by to makroekonomický a fiškálny postup pre obdobie, na ktoré sa vzťahuje plán, a následné predĺženie prognóz nezmenených politík na nasledujúcich desať rokov (pozri tabuľku 1).

Tabuľka 1: Časový rámec prognóz a kritéria posudzovania

Časový rámec	T	T + [X]	...	T + [X] +10
Prognózy a kritérium posudzovania	Rok posledného výsledku hospodárenia	Prognózy plánov (vrátane záväzného obdobia) <i>Základný rok na vykonanie analýzy udržateľnosti dlhovej služby</i>	Prognózy plánov založené na predĺžení bez zmeny fiškálnej politiky	Dátum ukončenia analýzy udržateľnosti dlhovej služby

Poznámka: Obdobie úprav v trvaní štyroch rokov by sa mohlo výnimočne predĺžiť až na sedem rokov s cieľom uľahčiť veľké investície a reformy.

¹ Ďalšie podrobnosti o tejto metodike možno nájsť v [správe o fiškálnej udržateľnosti za rok 2021](#).

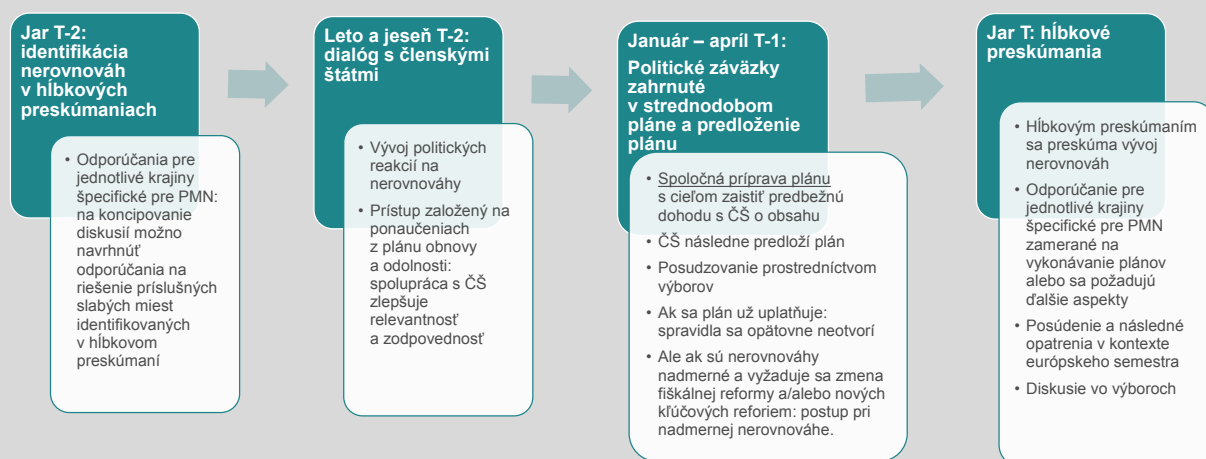
Rámček 2: Politická reakcia na nové nerovnováhy v rámci PMN

Dohoda o národnom strednodobom pláne a PMN

Bezprostredne po identifikácii nerovnováh v hĺbkovom preskúmaní (a možnom zverejnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny špecifických pre PMN, ktoré majú slúžiť ako usmernenie) by sa v reformovanom PMN počítalo s dialógom s členským štátom. Ten by sa uskutočnil v lete a na jeseň. Cieľom by bolo dosiahnuť spoločné chápanie výziev a určiť reformy a investície, ktoré by viedli k náprave nerovnováh (obrázok 1).

Na základe tohto dialógu by Komisia a členský štát spoločne dohodli politický prístup na nápravu nerovnováh v súlade s prístupom v rámci plánu obnovy a odolnosti. Do národného strednodobého plánu by sa po jeho schválení začlenil dohodnutý súbor reforiem a investícií. Národný strednodobý plán by mohol obsahovať aj krížové odkazy na opatrenia, ktoré už sú zahrnuté v pláne obnovy a odolnosti, ako aj príslušné investície financované z programov politiky súdržnosti, aby sa poskytol komplexný prehľad politických záväzkov členských štátov.

Obrázok 1: Harmonogram politickej reakcie na zistenie nerovnováhy s novým národným strednodobým plánom



Počas trvania národného strednodobého plánu sa zistil nový zdroj nerovnováhy

Ak sa zistí nový zdroj nerovnováh, keď sa národný strednodobý plán už uplatňuje, po identifikácii týchto slabých miest v hĺbkovom preskúmaní v rámci cyklu európskeho semestra sa platný strednodobý plán spravidla opätovne neotvorí, ale začal by sa politický dialóg s členskými štátmi s cieľom dosiahnuť spoločné chápanie nerovnováh a opatrení potrebných na ich riešenie. Dohodnutý politický prístup na riešenie nerovnováh vrátane reforiem a investícií oznámi členský štát listom Komisii a Rade a prediskutuje sa vo výboroch. Dohodnutý politický program sa môže následne zahrnúť: i) do nového národného strednodobého plánu (ak sa nevyriešil počas trvania pôvodného plánu) ALEBO ii) do zmeneného strednodobého plánu (ak predchádzajúci plán už nie je realizovateľný). Ak sú nerovnováhy nadmerné a vyžadujú si okamžitú zmenu fiškálnej politiky a nové kľúčové reformy, začal by sa postup pri nadmernej nerovnováhe, opätovne by sa otvoril plán a fungoval by ako plán nápravných opatrení.

Príloha 1: Načasovanie dohľadu EÚ

I. Strednodobý fiškálno-štrukturálny plán

Dec. T-2	Usmernenie na vysokej úrovni o strednodobých reformných a investičných prioritách EÚ na základe vstupných informácií Komisie
Jan. – mar. T-1	Technické usmernenie: Komisia sa zapojí do dialógu s členskými štátmi a poskytne referenčné vývoje výdavkov, ktoré zaistia udržateľnosť dlhovej služby podľa dohodnutých kritérií.
Apríl T-1	Členské štáty poskytnú svoj strednodobý plán vzťahujúci sa na obdobia T-1, T, T+1, T+2, T+3 , pričom sa prihliada na investičné potreby a reformy
Máj/jún T-1	Ex ante posúdenie strednodobého plánu Komisiou/Radou: po posúdení jeho primeranosti Rada schváli plán alebo si vyžiada jeho opätovné predloženie

II. Ročné vykonávanie/monitorovanie

Jeseň T-1*	Posúdenie návrhu rozpočtového plánu na rok T (v porovnaní s fiškálnym strednodobým plánom)
Jar T+1**	Ex-post posúdenie fiškálneho výsledku za rok T

Poznámka: Harmonogramy predkladania nových plánov (po prvom začatí revidovaného Paktu stability a rastu) sa môžu líšiť v závislosti od politických cyklov členských štátov.

* Na jeseň T sa vykoná *ex ante* posúdenie návrhu rozpočtového plánu na rok T +1.

** Na jar T ešte nie je možné vykonať úplné *ex post* posúdenie fiškálnych výsledkov, keďže rok T označuje začiatok vykonávania plánu.

Príloha 2 – Výsledok verejnej diskusie¹⁷

Po obnovení preskúmania správy hospodárskych záležitostí v októbri 2021¹⁸ prispeli zainteresované strany do diskusie prostredníctvom online verejného prieskumu. Zainteresované strany odpovedali na jedenásť otvorených otázok o rôznych aspektoch správy hospodárskych záležitostí EÚ. V rámci prieskumu bolo prijatých 225 platných príspevkov od respondentov z 25 krajín. Komisia zhrnula svoje hlavné poznatky v správe uverejnenej v marci 2022.¹⁹ Charakteristiky účastníkov prieskumu neodrážali charakteristiky obyvateľstva EÚ, a tak odpovede nemožno interpretovať ako typický prevládajúci názor všetkých občanov EÚ a zainteresovaných strán. Rozmanitosť a podrobnosť príspevkov však poskytujú cenné vstupné údaje. Mnohí respondenti vyjadrili názor, že rámec správy by mal viac podporovať rast, lepšie zohľadňovať sociálne otázky, ako aj podporovať politické priority pre zelenú a digitálnu transformáciu. Väčšina respondentov uznala, že je potrebné, aby fiškálny rámec podporoval odolnosť hospodárstiev EÚ voči otrasom, a že udržateľnosť dlhovej služby by mala byť naďalej ústredným cieľom fiškálnych pravidiel EÚ, pričom postup úprav smerom k nižšiemu dlhu verejnej správy by mal byť realistický a pozvoľný. Mnohí respondenti zdôraznili potrebu stimulovania investícií ako nevyhnutný prvok rámca správy hospodárskych záležitostí. Zelené investície boli identifikované ako investície, ktoré si zaslúžia osobitnú pozornosť vzhľadom na globálne výzvy v oblasti zmeny klímy a životného prostredia, pričom niekoľko respondentov varovalo pred uprednostňovaním investičných výdavkov v rámci fiškálneho dohľadu. Účastníci požadovali aj zjednodušenie, transparentnosť a väčšiu vnútroštátnu zodpovednosť. Mnohí respondenti považovali Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti za dobrú inšpiráciu pre rámec správy, pokiaľ ide o posilnenie vnútroštátnej zodpovednosti a podporovanie reforiem prostredníctvom pozitívnych stimulov. Niekoľko respondentov podporilo prísnejšie dodržiavanie a presadzovanie rámca dohľadu. Niekoľko respondentov požadovalo ďalšie synergie medzi Paktom stability a rastu a PMN, keďže by to mohlo pomôcť zlepšiť podporu verejných financií pre rast, ako aj súčasné dosahovanie rôznych politických cieľov.

Viacero prispievateľov do verejnej diskusie požadovalo trvalú ústrednú fiškálnu kapacitu.²⁰ Takýmto nástrojom by sa mohli riešiť dlhodobější výzvy prostredníctvom poskytnutia spoločných verejných statkov, ktoré by podporili udržateľný rast a pomohli zastaviť infláciu a/alebo zlepšiť makroekonomickú stabilizáciu. V správe piatich predsedov

¹⁷ Ďalšie inštitúcie EÚ prispeli do verejnej diskusie o rámci správy hospodárskych záležitostí viacerými užitočnými príspevkami. Napríklad v reakcii na osobitnú žiadosť bývalého predsedu Komisie Jeana-Clauda Junckera Európska fiškálna rada uverejnila v septembri 2019 svoje posúdenie s názvom [Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation](#) (Posúdenie fiškálnych pravidiel EÚ so zameraním na balík šiestich a dvoch legislatívnych aktov). Európsky parlament (poslankyňa Európskeho parlamentu Margarida Marquesová konajúca ako spravodajkyňa) prijal 8. júla 2021 uznesenie o [preskúmaní makroekonomického legislatívneho rámca v záujme lepšieho vplyvu na reálnu ekonomiku Európy a zvýšenej transparentnosti rozhodovania a demokratickej zodpovednosti](#). Stanoviská k preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí uverejnil v decembri 2020 [Európsky hospodársky a sociálny výbor](#) a vo februári 2021 [Európsky výbor regiónov](#).

¹⁸ Európska komisia (2021), [Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí](#), COM(2021) 662 final z 19. októbra 2021.

¹⁹ Európska komisia (2022), [Economic Governance Review – Summary report of the public consultation](#) (Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí – súhrnná správa o verejnej konzultácii), SWD(2022) 104 final z 28. marca 2022.

²⁰ Európska fiškálna rada 2020; ECB – príležitostná štúdia č. 273, september 2021; OECD – ekonomické prieskumy v eurozóne, september 2021; Dokument útvaru MMF č. 2022/014, september 2022.

z roku 2015 sa určili pevné hlavné zásady jej návrhu, hlavne to, že takáto kapacita by nemala viesť k trvalým transferom medzi krajinami, mala by zachovať stimuly pre tvorbu zdravej fiškálnej politiky na vnútroštátnej úrovni a mala by sa rozvíjať v rámci Európskej únie. Ako sa navrhovalo vo verejnej diskusii, ústredná fiškálna kapacita pre EÚ alebo eurozónu by mohla zohľadňovať príklady úspechov v nedávnych rokoch (t. j. Európsky fond pre strategické investície, SURE a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti).

Diskusia zahŕňala aj sériu tematických diskusií s členskými štátmi v Hospodárskom a finančnom výbore a vo Výbore pre hospodársku politiku. Tieto diskusie sa zameriavali na udržateľnosť verejného dlhu, potrebu podporovania investícií, procyklickosť fiškálnej politiky, presadzovanie a riadenie fiškálnych pravidiel EÚ, interakciu medzi fiškálnym rámcom EÚ a vnútroštátnymi fiškálnymi rámcami, relevantnosť a účinnosť PMN a potrebu udržania jeho zamerania na makroekonomické výzvy a ponaučenia, ktoré si treba vziať z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Diskutovalo sa aj o možných dlhodobých dôsledkoch ruskej invázie na Ukrajinu, pokiaľ ide o odolnosť a bezpečnosť. Na zasadnutí pracovnej skupiny pre Euroskupinu sa diskutovalo o rozmere správy hospodárskych záležitostí v eurozóne, a najmä o PMN.

Diskusie sa sústredili na identifikovanie hlavných otázok, ktoré je potrebné riešiť v reformovanom rámci správy hospodárskych záležitostí. Objavili sa niektoré prvky konsenzu, najmä v diskusiách s členskými štátmi. Niektoré z nich, najmä týkajúce sa fiškálneho rámca, už boli uvedené v oznámení Komisie z 2. marca 2022.²¹ Ide o:

- **Zaistenie udržateľnosti verejného dlhu a podporovanie udržateľného rastu** prostredníctvom investícií a reforiem sú dve strany tej istej mince a kľúčom k úspechu fiškálneho rámca EÚ.
- **Väčšia pozornosť venovaná strednodobému horizontu** vo fiškálnom dohľade EÚ sa javí ako sľubná cesta.
- **Poznatky možno čerpať z návrhu, správy a fungovania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.**
- Hlavnými cieľmi sú **zjednodušenie, väčšia vnútroštátna zodpovednosť a lepšie presadzovanie.**

V diskusiách sa poukázalo aj na kľúčové otázky, ktoré by sa mohli riešiť v reformovanom rámci správy hospodárskych záležitostí, pokiaľ ide o PMN:

- **Hlavnou prioritou by malo byť zvýšenie účinnosti PMN.** To možno dosiahnuť zvýšením zamerania na jeho hlavný cieľ, ktorým je predchádzať tomu, aby sa ohrozenia makrofinančnej stability zmenili na nerovnováhy, a podporovať politické opatrenia s prihliadnutím na fungovanie EÚ a eurozóny ako celku. Jasnejšie zameranie by uľahčilo komunikáciu v súvislosti s identifikáciou makroekonomických nerovnováh a potrebnou politickou reakciou a zvýšilo by viditeľnosť postupu.

²¹ Európska komisia (2022), [Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023](#), COM(2022) 85 final z 2. marca 2022.

- **Nedávne krízy a zvýšená úroveň neistoty poukazujú na potrebu zlepšiť schopnosť PMN identifikovať vznikajúce riziká.** Mohlo by sa to dosiahnuť použitím výhľadovejšieho prístupu, ktorý je schopný včas aktivovať politickú reakciu.
- **Zaistenie zodpovednosti je rozhodujúce pre zvýšenie hnacej sily PMN.** Toto si vyžaduje posilnený dialóg s členskými štátmi, ktorý môže vychádzať zo skúseností s Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti. Zvýšenú hnaciu silu pomôže podporiť aj zabezpečenie väčšej funkčnosti postupu pri nadmernej nerovnováhe.

Súčasne sa na Konferencii o budúcnosti Európy uvažovalo aj o tom, ako vybudovať silnejšie hospodárstvo EÚ, sociálnu spravodlivosť a pracovné miesta.²² Navrhlo sa na nej, aby EÚ posilnila svoju konkurencieschopnosť a odolnosť a aby podporovala investície orientované na budúcnosť zamerané na zelenú a digitálnu transformáciu so silným sociálnym a rodovým rozmerom, pričom sa zohľadnia aj príklady nástroja NextGenerationEU a nástroja SURE. Podľa konferencie je potrebné, aby EÚ zohľadnila sociálne a hospodárske dôsledky vojny proti Ukrajine a prepojenie medzi správou hospodárskych záležitostí EÚ s novým geopolitickým kontextom.

²² Európska komisia (2022), [Konferencia o budúcnosti Európy](#), COM(2022) 404 final zo 17. júna 2022.