



## RÁMEC FIŠKÁLNYCH POLITÍK EÚ

Na zabezpečenie stability hospodárskej a menovej únie je nevyhnutný silný rámec na zabránenie neudržateľným verejným financiám. Reforma (súčasť tzv. balíka šiestich legislatívnych aktov), ktorou sa mení Pakt stability a rastu, nadobudla platnosť koncom roka 2011. Ďalšia – medzivládna Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii vrátane fiškálnej dohody – nadobudla platnosť začiatkom roka 2013. Nariadenie o posudzovaní vnútroštátnych návrhov rozpočtu (súčasť balíka dvoch legislatívnych aktov) nadobudlo účinnosť v máji 2013.

### PRÁVNY ZÁKLAD

- Články 3, 119 – 144, 136, 219 a 282 – 284 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).
- Protokol (č. 12) o postupe pri nadmernom deficite; protokol (č. 13) o konvergenčných kritériách priložený k ZFEÚ.

### CIELE

Štruktúra fiškálnych politík v Európskej únii má za cieľ vybudovať pevný a účinný rámec pre koordináciu a dohľad nad fiškálnymi politikami členských štátov. Reformy štruktúry v rokoch 2011 až 2013 sú priamou reakciou na krízu štátneho dlhu, ktorá poukázala na potrebu prísnejších pravidiel so zreteľom na účinky presahovania týkajúce sa neudržateľných verejných financií v rámci eurozóny. Revidovaný rámec preto čerpá zo skúseností vyplývajúcich z počiatočných chýb návrhu európskej menovej únie a snaží sa posilniť vedúcu zásadu zdravých verejných financií, ktorá je zakotvená v článku 119 ods. 3 ZFEÚ.

### DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

#### A. Pakt stability a rastu

Primárne právne predpisy Únie poskytujú hlavný právny základ pre Pakt stability a rastu v článku 121 ZFEÚ (mnohostranný dohľad), článku 126 ZFEÚ (postup pri nadmernom deficite) a protokole č. 12 (o postupe pri nadmernom deficite). V sekundárnych právnych predpisoch Únie sa podrobnejšie stanovuje spôsob vykonávania pravidiel a postupov uvedených v zmluve. Prvý balík o správe hospodárskych záležitostí (tzv. balík šiestich legislatívnych aktov) nadobudol účinnosť 13. decembra 2011 a reformujú a menia sa ním pravidlá Paktu stability a rastu. Zmenený a doplnený Pakt stability a rastu poskytuje hlavné nástroje na dohľad nad fiškálnymi politikami členských štátov



(preventívna časť) a na nápravu nadmerných deficitov (nápravná časť). Pakt vo svojej súčasnej podobe obsahuje tieto opatrenia:

- nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 1055/2005/ES z 27. júna 2005 a nariadením (EÚ) č. 1175/2011 zo 16. novembra 2011; toto nariadenie tvorí preventívnu časť,
- nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 1056/2005 z 27. júna 2005 a nariadením Rady (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011; toto nariadenie tvorí nápravnú časť,
- nariadenie (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne,

okrem toho „kódex správania“, ktorý predstavuje stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru (výboru Rady pre hospodárske a finančné záležitosti), obsahuje špecifikácie vykonávania Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov. Hoci je „kódex správania“ formálne pod úrovňou nariadenia, je veľmi dôležitý, pretože vymedzuje spôsob vykonávania Paktu stability a rastu v praxi. Jeho najnovšia aktualizácia, na ktorej sa Hospodársky a finančný výbor dohodol 15. mája 2017, zahŕňa špecifikácie týkajúce sa flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu (prostredníctvom tzv. doložiek o investičných a štrukturálnych reformách a prostredníctvom matice, ktorou sa vymedzujú dobré a zlé hospodárske časy v rámci preventívnej časti paktu). Tieto špecifikácie vychádzajú zo spoločne dohodnutého stanoviska týkajúceho sa flexibility v rámci Paktu stability a rastu, ako ich v novembri 2015 schválil Hospodársky a finančný výbor a vo februári 2016 podpísala Rada pre hospodárske a finančné záležitosti (Rada ECOFIN). Počiatočným bodom rokovaní bolo oznámenie Komisie o flexibilitě z januára 2015. Okrem toho súčasné znenie kódexu správania obsahuje dve stanoviská Hospodárskeho a finančného výboru z novembra 2016, ktoré kladú väčší dôraz na kritérium výdavkov, zatiaľ čo ukazovateľ štrukturálneho salda zostáva hlavnou súčasťou rámca fiškálneho dohľadu.

## 1. Preventívna časť Paktu stability a rastu

Cieľom preventívnej časti je zabezpečiť zdravé verejné financie mnohostranným dohľadom na základe článku 121 ZFEÚ. Sekundárny legislatívny základ tvorí zmenené nariadenie (ES) č. 1466/97 a nové nariadenie (EÚ) č. 1173/2011.

Hlavnou koncepciou dohľadu a usmernenia je strednodobý rozpočtový cieľ špecifický pre krajinu. Strednodobý rozpočtový cieľ každej krajiny musí byť v rozsahu medzi - 1 % HDP a rovnováhou alebo prebytkom, upravenými o cyklické vplyvy a jednorazové dočasné opatrenia. Tento cieľ sa musí preskúmať každé tri roky alebo v prípade vykonávania zásadných štrukturálnych reforiem, ktoré majú vplyv na fiškálnu pozíciu. Základnými nástrojmi preventívnej časti Paktu stability a rastu sú programy stability a konvergenčné programy.

Programy stability a konvergenčné programy



**Predkladanie:** V rámci mnohostranného dohľadu podľa článku 121 ZFEÚ musí každý členský štát každoročne v apríli predložiť Komisii a Rade program stability (v prípade členských štátov eurozóny) alebo konvergenčný program (v prípade členských štátov mimo eurozóny). Programy stability musia okrem iného obsahovať strednodobý rozpočtový cieľ, postup prispôsobovania tomuto cieľu a analýzu scenárov, v ktorej sa skúmajú vplyvy zmien hlavných základných hospodárskych predpokladov na fiškálnu pozíciu. Základom výpočtov musia byť najpravdepodobnejšie makrofiškálne (alebo opatrnejšie) scenáre. Tieto programy sa uverejňujú.

**Posúdenie:** Rada preskúma programy na základe posúdenia Komisie a Hospodárskeho a finančného výboru (EFC). Dôkladne sa skontroluje najmä pokrok vykonaný v záujme dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa. V zmenenom Pakte stability a rastu je novým prvkom explicitné zohľadnenie vývoja výdavkov v posúdení.

**Výbor požiadaný o stanovisko:** Na základe odporúčania Komisie a po porade s Hospodárskym a finančným výborom Rada prijme stanovisko k programu. Rada môže vo svojom stanovisku požiadať členské štáty o úpravu programu. Stanovisko je súčasťou odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ktoré prijíma Rada na konci každého európskeho semestra.

**Monitorovanie:** Komisia a Rada monitorujú vykonávanie programov stability a konvergenčných programov.

**Včasné varovanie** V prípade zásadných odchýlok od postupu prispôsobovania strednodobému rozpočtovému cieľu Komisia príslušnému štátu adresuje varovanie v súlade s článkom 121 ods. 4 ZFEÚ (články 6 a 10 zmeneného a doplneného nariadenia č. 1466/97). Toto varovanie sa predkladá v podobe odporúčania Rady, v ktorom Rada žiada, aby príslušný členský štát vykonal potrebné politické opatrenia na prispôbenie.

**Sankcie:** V prípade členských štátov eurozóny sa v zmenenom Pakte stability a rastu uvádza aj možnosť uloženia sankcií v podobe úročeného vkladu vo výške 0,2 % HDP za predchádzajúci rok v prípade, že príslušný členský štát neprijme zodpovedajúce kroky v záujme prispôbenia. Stanovené sú aj pokuty za manipulovanie s dlhom alebo údajmi o deficite.

**Európsky semester:** Predloženie a posúdenie programov stability a konvergenčných programov je súčasťou európskeho semestra, ktorý je širokým procesom koordinácie hospodárskej politiky v rámci Európskej únie a zahŕňa preventívnu časť Paktu stability a rastu.

## **2. Nápravná časť Paktu stability a rastu**

### **Postup pri nadmernom deficite**

Účelom postupu pri nadmernom deficite je predchádzať nadmerným deficitom a zaistiť ich rýchlu nápravu. Postup pri nadmernom deficite sa riadi článkom 126 ZFEÚ, protokolom (č. 12), ktorý tvorí prílohu k zmluve, a zmeneným nariadením (ES) č. 1467/97 a novým nariadením (EÚ) č. 1173/2011.



Podľa zmeneného Paktu stability a rastu je postup pri nadmernom deficite vyvolaný kritériom deficitu alebo dlhu:

- kritérium deficitu: Deficit verejných financií sa považuje za nadmerný, ak je vyšší ako referenčná hodnota na úrovni 3 % HDP pri trhových cenách alebo
- kritérium dlhu: dlh je vyšší ako 60 % HDP a za uplynulé tri roky sa nedosiahol cieľ ročného zníženia dlhu prekračujúceho prah 60 % o 1/20.

Zmenené nariadenie obsahuje aj ustanovenia, ktorými sa objasňuje, kedy sa deficit – pokiaľ je vyšší ako uvedená referenčná hodnota – bude považovať za výnimočný (vyplývajúci z nezvyčajnej udalosti alebo prudkého hospodárskeho poklesu atď.) alebo dočasný (ak predpovede naznačujú, že deficit klesne pod referenčnú hodnotu po skončení nezvyčajnej udalosti alebo poklesu).

V článkoch 126 ods. 3 až 126 ods. 6 ZFEÚ sa ustanovuje postup na posúdenie a rozhodnutie o nadmernom deficite. Komisia vypracuje správu, ak členský štát nedodržiava aspoň jedno z dvoch kritérií alebo ak existuje riziko, že ich nedodrží. Hospodársky a finančný výbor vypracuje k tejto správe stanovisko. Ak Komisia zistí nadmerný deficit (alebo ak je nadmerný deficit možný), príslušnému členskému štátu adresuje stanovisko a informuje Radu. Na základe návrhu Komisie Rada nakoniec rozhodne o existencii nadmerného deficitu (článok 126 ods. 6 ZFEÚ) a následne na základe odporúčaní Komisie prijme odporúčanie adresované dotknutému členskému štátu (článok 126 ods. 7 ZFEÚ), v ktorom požiada o prijatie účinných krokov na zníženie deficitu a stanoví lehotu s dĺžkou maximálne šesť mesiacov. V prípade, že Rada stanoví, že neboli prijaté tieto kroky, jej odporúčanie sa môže uverejniť (článok 126 ods. 8 ZFEÚ). Ak členský štát aj naďalej nevyhovuje odporúčaniam Rady, Rada môže oznámiť dotknutému členskému štátu, aby v rámci určitej lehoty prijal primerané opatrenia (článok 126 ods. 9 ZFEÚ).

Sankcie: Postup pri nadmernom deficite stanovuje aj sankcie v prípade nedodržiavania súladu (článok 126 ods. 11 ZFEÚ). V prípade členských štátov eurozóny je sankciou spravidla pokuta, ktorá sa skladá z pevnej zložky (0,2 % HDP) a pohyblivej zložky (max. 0,5 % HDP pre obe zložky spolu).

Ďalšie sankcie sú stanovené pre členské štáty eurozóny v nariadení (EÚ) č. 1173/2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne. Sankcie sa ukladajú v rôznych etapách postupu pri nadmernom deficite a zahŕňajú neúročené depozity vo výške 0,2 % a pokutu vo výške 0,2 % HDP predchádzajúcich rokov. Podľa rovnakého nariadenia sú stanovené aj sankcie za manipuláciu so štatistikou.

## **B. Fiškálna dohoda**

Na zasadnutí Európskej rady v marci 2012 všetky členské štáty okrem Spojeného kráľovstva a Českej republiky (a okrem Chorvátska, ktoré zmluvu nepodpísalo ani pred svojim pristúpením k EÚ 1. júla 2013, ani po ňom) podpísali medzivládnu Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, ktorej fiškálnym komponentom je fiškálna dohoda. Fiškálnou dohodou sa zabezpečuje zakotvenie „zlatého pravidla“ o vyrovnanom rozpočte s nižším limitom štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP (ak je verejný dlh nižší než 60 % HDP, táto dolná hranica je stanovená na úrovni 1 % HDP) do vnútroštátneho práva, najlepšie na úrovni ústavy



(„dlhová brzda“). Členské štáty môžu v prípadoch nesprávneho vykonávania tohto pravidla žalovať iné členské štáty na Súdnom dvore Európskej únie. Ďalšie ustanovenia zahŕňajú okrem iného automatickú aktiváciu nápravného mechanizmu a posilnené pravidlá pre krajiny, na ktoré sa vzťahuje postup pri nadmernom deficite. Okrem toho sa finančná pomoc z Európskeho mechanizmu pre stabilitu poskytne len tým členským štátom, ktoré podpísali fiškálnu dohodu.

**C.** Ďalšie reformy posilňujúce správu hospodárskych záležitostí v eurozóne.

Reformy správy hospodárskych záležitostí Únie a rámca fiškálnych politík v rokoch 2011 až 2013 zahŕňajú okrem revidovaných pravidiel Paktu rastu a stability a medzivládnej ZSKS nariadenia, ktorých účelom je ďalej posilniť správu hospodárskych záležitostí v eurozóne (tzv. balík dvoch legislatívnych návrhov):

- nariadenie (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne a
- nariadenie (EÚ) č. 472/2013 z 21. mája 2013 o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia.

Hlavnými prvkami prvého nariadenia sa stanovujú spoločné rozpočtové harmonogramy pre všetky členské štáty eurozóny a pravidlá monitorovania a hodnotenia rozpočtových plánov členských štátov Komisiou. V prípade závažného nedodržavania pravidiel Paktu stability a rastu môže Komisia požiadať o prepracovanie plánov. Ďalej ustanovuje, že členské štáty eurozóny, ktoré sú predmetom postupu pri nadmernom deficite, musia predložiť program ekonomického partnerstva, v ktorom podrobne uvedú politické opatrenia a štrukturálne reformy s cieľom zabezpečiť účinnú a trvalú nápravu nadmerného deficitu. Rada na základe návrhu Komisie prijme stanovisko k programu ekonomického partnerstva.

Druhé nariadenie sa týka členských štátov, ktoré majú alebo im hrozia závažné ťažkosti v súvislosti s ich finančnou stabilitou. Ustanovujú sa v ňom pravidlá posilneného dohľadu, finančnej pomoci a dohľadu po ukončení programu (pokiaľ nebolo spätne vyplatených minimálne 75 % získanej finančnej pomoci).

## ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Európsky parlament je spoluzákonodarca, pokiaľ ide o určovanie podrobných pravidiel mnohostranného dohľadu (článok 121 ods. 6 ZFEÚ), a prebiehajú s ním konzultácie o sekundárnych právnych predpisoch, ktorými sa vykonáva postup pri nadmernom deficite (článok 126 ods. 14 ZFEÚ). Súčasťou zmeneného Paktu stability a rastu je nový nástroj – hospodársky dialóg – , ktorý Parlamentu zabezpečuje významnú úlohu v súčasnom rámci fiškálnych politík tým, že poveruje príslušný výbor Parlamentu, aby vyzval predsedu Rady, Komisie, predsedu Európskej rady alebo predsedu Euroskupiny, prípadne členský štát, na výmenu názorov. Parlament je tiež pravidelne informovaný o vykonávaní týchto nariadení. Okrem toho právomoci Komisie ukladať osobitné požiadavky na informovanie v rámci nového nariadenia o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného



deficitu členských štátov v eurozóne sa teraz budú musieť každé tri roky obnovovať, pričom ich Parlament alebo Rada budú môcť odobrať.

Jost Angerer  
05/2019

