EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 6. 2014
COM(2014) 431 final

OZNÁMENIE KOMISIE

Posúdenie opatrení prijatých

POĽSKOM
v reakcii na odporúčanie Rady z 10. decembra 2013 a
CHORVÁTSKOM
v reakcii na odporúčanie Rady z 28. januára 2014

s cieľom odstrániť nadmerný deficit verejných financií

1. ÚVOD

Dňa 10. decembra 2013 prijala Rada odporúčanie Poľsku a 28. januára 2014 odporúčanie Chorvátsku s cieľom odstrániť nadmerný deficit verejných financií v týchto krajinách. Rada stanovila pre Poľsko lehotu do 15. apríla 2014 a pre Chorvátsko do 30. apríla 2014, pričom v týchto lehotách mali uvedené krajiny prijať kroky nevyhnutné na vykonanie účinných opatrení v záujme dodržiavania odporúčaní a podať podrobnú správu o svojich konsolidačných stratégiách, s ktorými počítajú na dosiahnutie cieľov.

Pokiaľ ide o Poľsko, Rada 10. decembra 2013 podľa článku 126 ods. 8 zmluvy rozhodla, že Poľsko neprijalo účinné opatrenia v súlade s odporúčaním Rady z 21. júna 2013 na vykonanie nápravy svojho nadmerného deficitu do roku 2014 a podľa článku 126 ods. 7 zmluvy vydala odporúčanie Poľsku, aby odstránilo nadmerný deficit do roku 2015. V súlade s článkom 5 ods. 1a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 Poľsko informovalo o prijatých opatreniach tak v kontexte svojho konvergenčného programu predloženého 15. apríla 2014, ako aj v osobitnej správe predloženej v rovnaký deň.

Pokiaľ ide o Chorvátsko, Komisia 10. decembra 2013 na základe svojej správy podľa článku 126 ods. 3 zmluvy a so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru v súlade s článkom 126 ods. 4 zmluvy dospela k záveru, že v Chorvátsku existuje nadmerný deficit. Komisia preto vydala Chorvátsku stanovisko v tomto zmysle a v súlade s tým informovala Radu. Rada 28. januára 2014, berúc do úvahy, že podľa národných plánov a prognózy Komisie deficity v období rokov 2013 až 2015 zostanú vysoko nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve a že pomer dlhu k HDP v roku 2014 podľa očakávania presiahne 60 % HDP, pričom sa v prognózovanom období do roku 2015 bude ďalej zvyšovať, v súlade s článkom 126 ods. 6 zmluvy rozhodla, že v Chorvátsku existuje nadmerný deficit, a podľa článku 126 ods. 7 zmluvy vydala pre túto krajinu odporúčanie, aby do roku 2016 odstránila nadmerný deficit. V súlade s článkom 3 ods. 4a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 Chorvátsko informovalo o prijatých opatreniach v kontexte svojho konvergenčného programu predloženého 30. apríla 2014.

Po predložení správ členských štátov Komisia tieto správy preskúmala s cieľom posúdiť, či dodržali odporúčania, ktoré im boli vydané podľa článku 126 ods. 7.

2. POSÚDENIE PRIJATÝCH OPATRENÍ

Podľa nariadenia (ES) č. 1467/97 a kódexu správania[1] by sa členský štát mal pokladať za členský štát, ktorý prijal účinné opatrenia, ak konal v súlade s odporúčaním podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ. V kódexe správania sa uvádza, že v posúdení účinných opatrení by sa pozornosť mala venovať najmä otázke, či dotknutý členský štát dosiahol ročné rozpočtové ciele odporúčané Radou a príslušné zlepšenie jeho salda očisteného od cyklických vplyvov bez jednorazových opatrení a iných dočasných opatrení.

V metodike na posudzovanie účinných opatrení sa vyžaduje, aby Komisia najprv zvážila, či členský štát dodržiava nominálny cieľ a príslušné zlepšenie štrukturálneho salda, ako sa vyžaduje v odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite. Ak je to tak, postup sa pozastaví.

[1] „Špecifikácie vykonávania Paktu stability a rastu a usmernenia k forme a obsahu programov stability a konvergenčných programov“:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

Ak členský štát nedodrží celkový cieľový deficit alebo požadované zlepšenie štrukturálneho salda, vykoná sa podrobná analýza dôvodov zaostávania, aby sa posúdilo, či členský štát konal v súlade s odporúčaním (alebo upozornením). Táto podrobná analýza sa zakladá na dvoch doplnkových opatreniach v rámci fiškálnej konsolidácie: i) prístup „zhora nadol“, teda výpočet zmeny štrukturálneho salda očisteného od zmien vyplývajúcich z revízie potenciálneho rastu produkcie, neočakávaných príjmov/výpadkov príjmov a neočakávaných udalostí a ii) prístup „zdola nahor“, teda odhad vplyvu individuálnych fiškálnych opatrení vykonávaných vládou na rozpočet. Podrobná analýza sa musí doplniť ďalšími relevantnými kvalitatívnymi zisteniami, ktoré Komisii umožnia vypracovať kvalifikované posúdenie toho, či členské štáty vykonali dostatočné politické opatrenia v záujme dodržania odporúčania (alebo upozornenia) v rámci postupu pri nadmernom deficite. Ak sa v podrobnej analýze ukáže, že príslušný členský štát splnil svoje politické záväzky, v posúdení sa dospeje k záveru, že boli vykonané účinné opatrenia, čo umožní Rade, aby predĺžila lehotu aj v takom prípade, keď nebol dodržaný celkový cieľový deficit. Ak sa v podrobnej analýze ukáže, že politické záväzky neboli splnené, a nebol dodržaný celkový cieľový deficit, v posúdení sa dospeje k záveru, že neboli prijaté účinné opatrenia a postup je potrebné zintenzívniť (s možnosťou stanovenia novej lehoty na nápravu).

2.1. Posúdenie opatrení prijatých Poľskom

Podľa nového odporúčania Rady vydaného 10. decembra 2013 sa Poľsku odporúčalo dosiahnuť v roku 2013 celkový deficit 4,8 % HDP, v roku 2014 3,9 % HDP a v roku 2015 2,8 % HDP (bez vplyvu presunu aktív z druhého piliera dôchodkového systému). Na základe makroekonomickej prognózy, z ktorej vychádzalo odporúčanie Rady, zodpovedá zlepšovanie deficitu zlepšovaniu štrukturálneho salda o 1 % HDP v roku 2014 a 1,2 % HDP v roku 2015. Poľsko takisto dostalo odporúčanie dôsledne vykonať opatrenia, ktoré už oznámilo a prijalo, a doplniť ich dodatočnými opatreniami na dosiahnutie udržateľnej nápravy nadmerného deficitu do roku 2015. Poľsku bola na prijatie účinných opatrení s cieľom dodržať odporúčanie a na podanie podrobnej správy o konsolidačnej stratégii, ktorú plánuje v záujme dosiahnutia týchto cieľov, stanovená lehota do 15. apríla 2014. Poľské orgány v stanovenej lehote predložili Komisii správu, v ktorej sa predstavujú opatrenia prijaté Poľskom v reakcii na odporúčanie Rady a opisuje sa konsolidačná stratégia zacielená na odstránenie nadmerného deficitu verejných financií.

Celkový deficit v roku 2013 dosiahol 4,3 % HDP a bol nižší ako odporúčaná úroveň 4,8 % HDP. V prognóze Komisie z jari 2014 sa predpokladá, že saldo verejných financií v roku 2014 dosiahne prebytok vo výške 5,7 % HDP. Ak sa tento predpoklad očistí od presunu dôchodkových aktív (v súlade so štatistickými pravidlami, ktoré budú v platnosti od septembra 2014), saldo verejných financií v roku 2014 dosiahne –3,6 % HDP, bude teda pod úrovňou hlavného cieľa stanoveného v odporúčaní. Ak sa vychádza z predpokladu nezmenenej politiky, na rok 2015 sa očakáva deficit na úrovni 3,1 % HDP (bez vplyvu presunu aktív), čo prekračuje odporúčaný cieľ vo výške 2,8 %.

Na základe prognózy Komisie z jari sa očakáva, že zmena štrukturálneho salda v roku 2014 nepôjde na rámec odporúčaného cieľa vo výške 1 % a v roku 2015 bude s hodnotou 0,4 % HDP pod cieľovou úrovňou.

Tabuľka č. 1. Poľsko – porovnanie rozpočtových prognóz

% HDP	Celkové rozpočtové saldo			Zmena štrukturálneho salda	
	2013	2014	2015	2014	2015
Prognóza Komisie z jari 2014	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
prognóza Komisie z jari 2014 – bez presunu dôchodkových aktív*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Konvergenčný program**	-4,3	5,8	–2,5	1,2	0,6
Cieľ v poslednom odporúčaní v rámci	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Poznámky:

* Nominálny deficit upravený o presun aktív v súvislosti s dôchodkovou reformou (v súlade s formuláciou v odporúčaní).

** Štrukturálne saldo podľa programu prepočítané Komisiou na základe scenára v programe podľa spoločne dohodnutej metodiky.

Predpoklady Komisie berú do úvahy opatrenia, ktoré Poľsko v dostatočnej miere špecifikovalo vo svojej správe o účinných opatreniach a konvergenčnom programe. Väčšina z týchto opatrení boli prijatá už predtým, než Rada 10. decembra 2013 prijala nové odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite, a boli už zahrnuté v prognóze Komisie z jesene 2013. Podľa posúdenia Komisie sa očakáva, že dodatočné opatrenia prijaté od vydania odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite budú mať v roku 2014 okrajový vplyv a v roku 2015 prispejú k zníženiu deficitu o 0,1 % HDP.

Po úprave o revíziu potenciálneho rastu smerom nadol a o vývoj príjmov od vydania odporúčania Rady sa očistené štrukturálne zlepšenie v roku 2014 odhaduje na 0,6 % HDP, teda zďaleka nedosahuje úroveň úsilia, ktoré požaduje Rada. Toto zaostávanie potvrdzuje aj posúdenie podľa prístupu zdola nahor, v ktorom sa rozsah dodatočného fiškálneho úsilia v roku 2014 na základe diskrečných opatrení na strane príjmov a vývoja výdavkov odhaduje na úrovni medzi základným scenárom, z ktorého vychádza odporúčanie Rady, a prognózou Komisie z jari 2014. Vyplýva z neho úsilie na úrovni –0.1 % HDP oproti požadovanej hodnote 0,4 % HDP. Na základe bežného predpokladu nezmenenej politiky sa v roku 2015 očakáva, že očistená zmena štrukturálneho salda bude vo výške 0,1 % HDP, čo je výrazne pod úrovňou 1,2 % HDP vyžadovanou v revidovanom odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite. Toto zostávanie potvrdzuje aj posúdenie podľa prístupu zdola nahor, v ktorom sa v roku 2015 predpokladá úsilie na úrovni –0.8 % HDP, čo je výrazne pod úrovňou úsilia, ktoré sa odhadovalo ako potrebné v čase vydania odporúčania.

Tabuľka č. 2. Poľsko – porovnanie očistenej zmeny štrukturálneho salda a fiškálneho úsilia na základe prognózy Komisie z jari 2014

% HDP	Očistená zmena štrukturálneho salda		Zdola nahor	
	2014	2015	2014	2015
Prognóza Komisie z jari 2014	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Cieľ v rámci postupu pri nadmernom deficite	1,0	1,2	0,4	1,0

Vzhľadom na to, že Poľsko dodržalo odporúčané celkové saldo, ako aj odporúčanú zmenu štrukturálneho salda v roku 2014, dospela Komisia k záveru, že postup je potrebné pozastaviť. Pre trvalú nápravu nadmerného deficitu v stanovenej lehote však existujú riziká, keďže fiškálne úsilie merané tak upravenou zmenou štrukturálneho salda, ako aj posúdením podľa prístupu zdola nahor je výrazne pod odporúčanou úrovňou. Útvary Komisie predpokladajú, že najmä v roku 2015 a pred predložením rozpočtu na rok 2015 celkový deficit klesne na úroveň 3,1 % HDP (bez presunu dôchodkových aktív) a štrukturálne zlepšenie dosiahne 0,4 % HDP, čo nezodpovedá cieľom, ktoré odporučila Rada. Na zabezpečenie dodržania odporúčania Rady je preto potrebné, aby rozpočet na rok 2015 obsahoval opatrenia na štrukturálnu úpravu.

2.2. Posúdenie opatrení prijatých Chorvátskom

Rada začala v prípade Chorvátska postup pri nadmernom deficite 28. januára 2014 a odporučila nápravu nadmerného deficitu do roku 2016. V odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite sa od Chorvátska vyžaduje, aby v roku 2014 dosiahlo celkový cieľový deficit vo výške 4,6 % HDP, v roku 2015 3,5 % HDP a v roku 2016 2,7 % HDP[2]. Zodpovedá to zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,5 % HDP v roku 2014, 0,9 % HDP v roku 2015 a 0,7 % HDP v roku 2016 a prijatiu konsolidačných opatrení vo výške 2,3 % HDP v roku 2014 a 1,0 % HDP v rokoch 2015 a 2016 s cieľom dosiahnuť požadovanú úpravu štrukturálneho salda. Chorvátsku bola na prijatie účinných opatrení s cieľom dodržať odporúčanie a na podanie podrobnej správy o konsolidačnej stratégii, ktorú plánuje v záujme dosiahnutia týchto cieľov, stanovená lehota do 30. apríla 2014. Chorvátsko predložilo správu o prijatých opatreniach v kontexte svojho konvergenčného programu.

Tabuľka č. 3. Chorvátsko – porovnanie rozpočtových prognóz

[2] Ciele nie sú upravené o vplyv presunu aktív v súvislosti s dôchodkovou reformou. Údaje, z ktorých bude vychádzať posúdenie v rámci Paktu stability a rastu po zavedení ESA-2010 na jeseň 2014, však budú očistené od tohto vplyvu.

% HDP	Celkové rozpočtové saldo		Zmena štrukturálneho salda	
	2014	2015	2014	2015
Prognóza Komisie z jari 2014	-3,8	-3,1	0,4	0,8
*p.m. prognóza Komisie z jari 2014 – bez presunu dôchodkových aktív**	*-4,6*	*-3,8*	*0,4*	*0,8*
Konvergenčný program**	–4,4	–3,5	-0,3	0,9
Cieľ v poslednom odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Poznámky:
* Nominálny deficit upravený o presun aktív v súvislosti s dôchodkovou reformou.
** Štrukturálne saldo podľa programu prepočítané Komisiou na základe scenára v programe podľa spoločne dohodnutej metodiky. V konvergenčnom programe sa pre predchádzajúce a nasledujúce roky používajú odlišné účtovné metodiky. Tým sa umelo a podstatným spôsobom (najmenej o 0,5 % HDP) znižuje zlepšenie (prepočítaného) štrukturálneho salda v roku 2014.

Na základe súčasných informácií a prognózy Komisie z jari 2014 sa predpokladá, že deficit verejných financií v roku 2014 dosiahne 3,8 % HDP a v roku 2015 3,1 % HDP. Ak sa tieto predpoklady očistia od presunu dôchodkových aktív (v súlade so štatistickými pravidlami, ktoré budú platiť od septembra 2014), očakáva sa, že deficit verejných financií v roku 2014 dosiahne 4,6 % HDP a v roku 2015 3,8 % HDP. Základný scenár útvarov Komisie však z dôvodu nedostatočného špecifikovania niektorých z opatrení (ako sú napríklad úspory na dotáciách alebo sociálnych transferoch) a určitých pochybností, pokiaľ ide o spôsob účtovania niektorých opatrení (napríklad v prípade výberu zisku z podnikov vo vlastníctve štátu) nezahŕňa kompletný súbor opatrení obsiahnutých v konsolidačnom balíku. Očakáva sa však, že pri tejto predpokladanej úprave by sa v roku 2014 nominálny cieľ stanovený v kontexte postupu pri nadmernom deficite splnil a v roku 2015 by na jeho splnenie chýbalo ¼ % HDP. Štrukturálne saldo sa v roku 2014 zlepší o 0,4 % HDP a v roku 2015 o 0,8 % HDP, pričom v obidvoch rokoch ide o mierne zaostávanie v porovnaní so zlepšením o 0,5 % a 0,9 % HDP, ktoré sa vyžaduje v odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite.

Tabuľka č. 4. Chorvátsko – porovnanie očistenej zmeny štrukturálneho salda a fiškálneho úsilia na základe prognózy Komisie z jari 2014

% HDP	Očistená zmena štrukturálneho salda		Zdola nahor	
	2014	2015	2014	2015
Prognóza Komisie z jari 2014	0,2	0,8	2,3	1,1
Cieľ v rámci postupu pri nadmernom deficite	0,5	0,9	2,3	1,0

Po podrobnej analýze na základe očistenej zmeny štrukturálneho salda a prístupu zdola nahor, ktorý sa vyžaduje na posúdenie účinných opatrení, by štrukturálne saldo v roku 2014 vykazovalo zlepšenie o 0,2 % HDP a úsilie v roku 2015 by predstavovalo 0,8 % HDP. Ani v jednom z obidvoch rokov by sa nedosiahla požadovaná úroveň, v roku 2015 by však rozdiel bol len tesný. Zároveň sa odhaduje, že predpoklady vyplývajúce z posúdenia fiškálneho úsilia

podľa prístupu zdola nahor sa tak v roku 2014, ako aj v roku 2015 splnia prostredníctvom opatrení, ktoré v roku 2014 budú predstavovať 2,3 % HDP, čo zodpovedá požiadavkám, a v roku 2015 1,1 % HDP, čo mierne prekračuje odporúčanú úroveň 1 % HDP. Ide o odraz skutočnosti, že fiškálna úprava predpokladaná v programe je založená na rozsiahlom súbore opatrení, vrátane zvýšenia príspevkov na sociálne a dôchodkové zabezpečenie a úspor výdavkov na dotácie, medzispotrebu a sociálne transfery. V rámci podrobnej analýzy je potrebné zobrať do úvahy, že všetky tieto opatrenia boli prijaté po vydaní rozhodnutia Rady o existencii nadmerného deficitu z januára 2014 a v reakcii na toto rozhodnutie. Pevné odhodlanie orgánov dodržať odporúčanie Rady sa odráža aj v skutočnosti, že po tom, ako sa ukázalo, že revízia rozpočtu na rok 2014 v marci 2014 nebola dostatočná na dodržanie odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite, orgány prijali dodatočné opatrenia vo výške 0,4 % HDP.

Vzhľadom na skutočnosť, že v roku 2014 sa očakáva dosiahnutie nominálneho cieľa a podľa prístupu zdola nahor sa ukazuje, že Chorvátsko prijalo opatrenia, ktoré sa považujú za nevyhnutné na dosiahnutie štrukturálnych cieľov sformulovaných v odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite, a po zohľadnení podrobnej analýzy a iných spomenutých kvalitatívnych faktorov Komisia dospela k záveru, že postup v prípade Chorvátska je potrebné pozastaviť. Avšak vzhľadom na očakávanie útvarov Komisie, že v roku 2015 a pred predložením rozpočtu na rok 2015 celkové saldo a štrukturálne zlepšenie nedosiahnu ciele, ktoré odporúča Rada, rozpočet na rok 2015 musí zahŕňať opatrenia na štrukturálnu úpravu, aby sa zabezpečilo dodržanie odporúčania Rady.

3. ZÁVERY

Komisia zastáva názor, že Poľsko a Chorvátsko prijali účinné opatrenia a že v súčasnosti nie je potrebné podniknúť žiadne ďalšie kroky v rámci postupu pri nadmernom deficite. Komisia bude naďalej pozorne monitorovať vývoj rozpočtov v súlade so zmluvou a s Paktom stability a rastu.

Príloha. Tabuľky súvisiace s postupom pri nadmernom deficite

Tabuľka A1. Očistenie zjavného štrukturálneho úsilia od revízie potenciálneho rastu – podrobnosti výpočtu

PL	Potenciálny rast HDP, z ktorého vychádza odporúčanie Rady (%)	Potenciálny rast HDP v čase posúdenia (%)	Prognostická chyba (%)	Štrukturálne výdavky (% potenciálneho HDP)	Opravný koeficient α (% nominálneho potenciálneho GDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	2,7	3,2	-0,5	42,4	-0,2
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Potenciálny rast HDP, z ktorého vychádza odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite (%)	Potenciálny rast HDP v čase posúdenia (%)	Prognostická chyba (%)	Štrukturálne výdavky (% potenciálneho HDP)	Opravný koeficient α (% nominálneho potenciálneho HDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

Tabuľka A2. Očistenie zjavného štrukturálneho úsilia od revízie neočakávaných príjmov/výpadkov príjmov – podrobnosti výpočtu

PL	Zmena bežných príjmov (yoy) (v miliardách)		Diskrečné opatrenia v oblasti bežných príjmov (v miliardách)		Predpoklady rastu nominálneho HDP (%)		Zmena produkčnej medzery		Bežné príjmy v roku t-1 (v miliardách)		Príjmová medzera (v miliardách)*	Nominálny HDP	Opravný koeficient β (% nominálneho HDP)
	odpor.	posúdenie	odpor.	posúdenie	odpor.	posúdenie	odpor.	posúdenie	odpor.	posúdenie		posúdenie	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2013	-7,7	6,9	1,3	1,3	0,0	0,0	-1,4	-1,6	590,5	590,5	13,2	1635,7	0,8
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0
	*elasticita príjmov (ε): 0,78												

HR	Zmena bežných príjmov (yoy) (v miliardách)		Diskrečné opatrenia v oblasti bežných príjmov (v miliardách)		Predpoklady rastu nominálneho HDP (%)		Zmena produkčnej medzery		Bežné príjmy v roku t-1 (v miliardách)		Príjmová medzera (v miliardách)*	Nominálny HDP	Opravný koeficient β (% nominálneho HDP)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0
	*elasticita príjmov (ε): 0,86												