EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2014
COM(2014) 431 final

SDĚLENÍ KOMISE

Posouzení opatření přijatých

POLSKEM
v návaznosti na doporučení Rady ze dne 10. prosince 2013 a
CHORVATSKEM
v návaznosti na doporučení Rady ze dne 28. ledna 2014

s cílem odstranit nadměrný schodek veřejných financí

1. ÚVOD

Dne 10. prosince 2013 přijala Rada pro Polsko a dne 28. ledna 2014 pro Chorvatsko doporučení určené k odstranění nadměrného schodku veřejných financí. Rada stanovila, že Polsko a Chorvatsko mají do 15. a 30. dubna 2014 přijmout opatření nezbytná k účinnému dosažení souladu s doporučeními a podat podrobnou zprávu o konsolidační strategii, kterou hodlají k dosažení těchto cílů použít.

V případě Polska Rada dne 10. prosince 2013 na základě čl. 126 odst. 8 Smlouvy rozhodla, že Polsko nepřijalo pro splnění doporučení Rady ze dne 21. června 2013 účinná opatření k odstranění nadměrného schodku do roku 2014, a na základě čl. 126 odst. 7 Smlouvy Polsku doporučila, aby nadměrný schodek odstranilo do roku 2015. V souladu s čl. 5 odst. 1a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 Polsko podalo zprávu o přijatých opatřeních jak v rámci svého konvergenčního programu předloženého dne 15. dubna 2014, tak ve zvláštní zprávě předložené téhož dne.

Pokud jde o Chorvatsko, Komise dne 10. prosince 2013 s ohledem na svou zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy a na stanovisko Hospodářského a finančního výboru podle čl. 126 odst. 4 Smlouvy dospěla k názoru, že v Chorvatsku existuje nadměrný schodek. Komise proto toto stanovisko sdělila Chorvatsku a informovala o něm Radu. Dne 28. ledna 2014, vzhledem k tomu, že podle vnitrostátních plánů i podle prognózy Komise měly schodky v období 2013–2015 zůstat vysoko nad referenční hodnotou stanovenou podle Smlouvy na 3 % HDP, a očekávalo se, že míra zadlužení vystoupí v roce 2014 nad 60 % HDP a v horizontu prognózy bude dále růst až do roku 2015, Rada v souladu s čl. 126 odst. 6 Smlouvy rozhodla, že v Chorvatsku existuje nadměrný schodek a podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy vydala pro tento stát doporučení k odstranění nadměrného schodku do roku 2016. V souladu s čl. 3 odst. 4a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 Chorvatsko podalo zprávu o přijatých opatřeních v rámci svého konvergenčního programu předloženého dne 30. dubna 2014.

Po předložení zpráv členskými státy Komise posoudila, zda tyto státy splnily příslušná doporučení vydaná podle čl. 126 odst. 7.

2. POSOUZENÍ PŘIJATÝCH OPATŘENÍ

Podle nařízení (ES) č. 1467/97 a souboru pravidel[1] by se mělo mít za to, že členský stát přijal účinná opatření, pokud jednal v souladu s doporučením vydaným podle čl. 126 odst. 7 SFEU. Soubor pravidel stanoví, že při posuzování účinnosti opatření by mělo být zejména zohledněno, zda dotyčný členský stát dosáhl ročních rozpočtových cílů a souvisejícího zlepšení svého cyklicky očištěného salda bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření, jak doporučila Rada.

Podle metodiky pro posuzování účinnosti opatření musí Komise nejprve posoudit, zda členský stát plní nominální cíl a dosáhl souvisejícího zlepšení strukturálního salda podle doporučení vydaného v rámci postupu při nadměrném schodku. Pokud tomu tak je, je postup pozastaven.

Pokud členský stát nesplní cíl celkového schodku nebo nedosáhne požadovaného zlepšení strukturálního salda, provede se důkladná analýza příčin tohoto stavu, aby se vyhodnotilo, zda

[1] „Technické podmínky provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecné zásady pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“ k dispozici na stránce http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm .

členský stát jednal v souladu s doporučením (nebo oznámením). Důkladná analýza je založena na dvou vzájemně se doplňujících opatření fiskální konsolidace: i) na přístupu „shora dolů“, při němž se spočítá změna strukturálního salda upravená o změny vyplývající z revize růstu potenciálního produktu, neočekávaných příjmů či výpadků příjmů a neočekávaných událostí, a ii) na přístupu „zdola nahoru“, při němž se odhadne rozpočtový dopad jednotlivých fiskálních opatření prováděných vládou. Důkladná analýza musí být doplněna posouzením dalších relevantních aspektů, které Komisi umožní vytvořit si kvalifikovaný úsudek o tom, zda členské státy přijaly dostatečná politická opatření ke splnění doporučení (nebo oznámení) vydaného v rámci postupu při nadměrném schodku. Jestliže z důkladné analýzy vyplývá, že dotčený členský stát plní své politické závazky, povede posouzení k závěru, že účinná opatření byla přijata, a Rada bude moci prodloužit lhůtu, i když nebylo dosaženo cíle celkového schodku. Jestliže z důkladné analýzy vyplývá, že nejsou plněny politické závazky a není dosaženo cíle celkového schodku, povede posouzení k závěru, že účinná opatření nebyla přijata a že by postup při nadměrném schodku měl vstoupit do další fáze (s možností stanovit pro odstranění schodku novou lhůtu).

2.1. Posouzení opatření přijatých Polskem

V novém doporučení Rady ze dne 10. prosince 2013 bylo Polsku doporučeno dosáhnout celkového schodku ve výši 4,8 % HDP v roce 2013, 3,9 % HDP v roce 2014 a 2,8 % HDP v roce 2015 (bez dopadu převodů aktiv z druhého pilíře systému důchodového pojištění). Na základě makroekonomické prognózy, která byla podkladem pro doporučení Rady, to odpovídá zlepšení strukturálního salda ve výši 1 % HDP v roce 2014 a 1,2 % HDP v roce 2015. Polsku bylo rovněž doporučeno, aby důsledně provádělo opatření, která již oznámilo a přijalo, a aby je doplnilo dodatečnými opatřeními k dosažení udržitelné nápravy nadměrného schodku do roku 2015. Lhůta, do níž mělo Polsko přijmout účinná opatření ke splnění doporučení a podat podrobnou zprávu o konsolidační strategii plánované pro dosažení výše uvedených cílů, byla stanovena na 15. dubna 2014. Ve stanoveném termínu předložily polské orgány Komisi zprávu, v níž popsaly opatření přijatá na základě doporučení Rady a nastínily konsolidační strategii, která by měla ukončit situaci nadměrného schodku veřejných financí.

Celkový schodek v roce 2013, dosahující 4,3 % HDP, byl nižší než doporučená úroveň 4,8 % HDP. Podle letošní jarní prognózy Komise se předpokládá, že saldo veřejných financí vykáže v roce 2014 přebytek ve výši 5,7 %. Upravíme-li tuto projekci tak, aby nezahrnovala převod aktiv systému důchodového pojištění (v souladu se statistickými pravidly, která začnou platit v září 2014), dosáhne saldo veřejných financí v roce 2014 –3,6 % HDP, bude tedy lepší než celkový cíl stanovený v doporučení. Za předpokladu, že nedojde ke změně politiky, bude schodek v roce 2015 podle projekce činit 3,1 % HDP (bez dopadu převodu aktiv), bude tedy vyšší než doporučený cíl stanovený na 2,8 %.

Podle jarní prognózy Komise se očekává, že změna strukturálního salda bude přesně v souladu s cílem 1 % doporučeným pro rok 2014 a v roce 2015 by měla představovat 0,4 % HDP, což je méně než doporučená cílová úroveň.

Tabulka 1. Polsko – srovnání rozpočtových projekcí

% HDP	Celkové rozpočtové saldo			Změna strukturálního salda	
	2013	2014	2015	2014	2015
Letošní jarní prognóza Komise	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Letošní jarní prognóza Komise - bez převodu penzijních aktiv*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Konvergenční program**	-4,3	5.8	-2.5	1,2	0,6
Cíl posledního doporučení v rámci postupu*	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Poznámky:

* Nominální schodek upravený o převod aktiv souvisejících s důchodovou reformou (podle formulace v doporučení).

** Strukturální saldo podle programu přepočítané Komisí na základě scénáře programu podle společně dohodnuté metodiky.

Projekce Komise přihlížejí k dostatečně specifikovaným opatřením, která Polsko oznámilo ve zprávě o účinných opatřeních a v konvergenčním programu. Většina těchto opatření byla přijata již před tím, než Rada vydala nové doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku, tedy před 10. prosincem 2013, a proto již byla zahrnuta do loňské podzimní prognózy Komise. Z posouzení Komise vyplývá, že dodatečná opatření zavedená po přijetí doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku budou mít v roce 2014 jen nepatrný dopad a v roce 2015 sníží schodek o 0,1 % HDP.

Po úpravě na základě přehodnocení potenciálního růstu směrem dolů a po úpravě plynoucí z vývoje příjmů od doby přijetí rozhodnutí Rady se upravené strukturální zlepšení v roce 2014 odhaduje na 0,6 % HDP, což je méně než úsilí požadované Radou. Nedostatečnost úsilí je potvrzena i posouzením zdola nahoru, při němž se velikost dodatečného fiskálního úsilí v roce 2014 odhaduje na základě diskrečních opatření na straně příjmů a na základě vývoje výdajů mezi základním scénářem, z něhož vychází doporučení Rady, a letošní jarní prognózou Komise. Podle tohoto posouzení se očekává úsilí ve výši –0,1 % HDP, zatímco požadovaná úroveň činí 0,4 % HDP. Za obvyklého předpokladu, že nedojde ke změně politiky, se očekává, že v roce 2015 dosáhne upravená změna strukturálního salda úrovně 0,1 % HDP, což je výrazně méně než 1,2 % HDP požadovaných v revidovaném doporučení vydaném v rámci postupu při nadměrném schodku. Nesplnění požadavku je potvrzeno i posouzením zdola nahoru, podle něhož se v roce 2015 očekává úsilí na úrovni –0,8 % HDP, což je výrazně nižší než úroveň, která byla považována za potřebnou v době vydání doporučení.

Tabulka 2. Polsko – srovnání upravené změny strukturálního salda a fiskálního úsilí na základě letošní jarní prognózy Komise

% HDP	Upravená změna strukturálního salda		Zdola nahoru	
	2014	2015	2014	2015
Letošní jarní prognóza Komise	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Cíl v rámci postupu	1,0	1,2	0,4	1,0

Vzhledem k tomu, že Polsko dosáhlo v roce 2014 doporučeného celkového salda i doporučené změny strukturálního salda, dospěla Komise k názoru, že postup při nadměrném schodku by měl být pozastaven. Dosažení trvalé nápravy nadměrného schodku ve stanovené lhůtě je však stále ohroženo, neboť fiskální úsilí měřené jak opravenou změnou strukturálního salda, tak posouzením zdola nahoru, je výrazně nižší než doporučená úroveň. Útvary Komise především pro rok 2015, a před předložením rozpočtu na rok 2015, očekávají snížení celkového schodku na 3,1 % HDP (bez převodů aktiv penzijního systému) a strukturální zlepšení ve výši 0,4 % HDP, což nesplňuje cíle doporučené Radou. Pro zajištění souladu s doporučením Rady proto musí rozpočet na rok 2015 zahrnovat opatření pro strukturální korekci.

2.2. Posouzení opatření přijatých Chorvatskem

Rada zahájila postup při nadměrném schodku vůči Chorvatsku dne 28. ledna 2014 a doporučila nadměrný schodek napravit do roku 2016. Podle doporučení vydaného v rámci postupu při nadměrném schodku by Chorvatsko mělo dosáhnout cíle celkového schodku ve výši 4,6 % HDP v roce 2014, 3,5 % HDP v roce 2015 a 2,7 % HDP v roce 2016[2]. Odpovídá to zlepšení strukturálního salda o 0,5 % HDP v roce 2014, 0,9 % HDP v roce 2015 a 0,7 % HDP v roce 2016 a přijetí konsolidačních opatření ve výši 2,3 % HDP v roce 2014 a 1,0 % HDP v letech 2015 a 2016, tak aby bylo dosaženo požadované korekce strukturálního salda. Lhůta, do níž mělo Chorvatsko přijmout účinná opatření ke splnění doporučení a podat podrobnou zprávu o konsolidační strategii plánované pro dosažení výše uvedených cílů, byla stanovena na 30. dubna 2014. Chorvatsko předložilo zprávu o přijatých opatřeních v rámci svého konvergenčního programu.

Tabulka 3. Chorvatsko – srovnání rozpočtových projekcí

% HDP	Celkové rozpočtové saldo		Změna strukturálního salda	
	2014	2015	2014	2015
Letošní jarní prognóza Komise	-3,8	-3,1	0,4	0,8
*p.m. letošní jarní prognóza Komise - bez převodu penzijních aktiv**	*-4,6*	*-3,8*	*0,4*	*0,8*
Konvergenční program**	-4.4	-3.5	-0,3	0,9
Cíl posledního doporučení v rámci postupu	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Poznámky:
* Nominální schodek upravený o převod aktiv souvisejících s důchodovou reformou.
** Strukturální saldo podle programu přepočítané Komisí na základě scénáře programu podle společně dohodnuté metodiky. V konvergenčním programu se používá různá účetní metodika pro minulá a budoucí období. Tak se uměle a podstatně (alespoň o 0,5 % HDP) snižuje zlepšení (přepočítaného) strukturálního salda v roce 2014.

Na základě aktuálních informací a letošní jarní prognózy Komise se očekává, že schodek veřejných financí dosáhne 3,8 % HDP v roce 2014 a 3,1 % HDP v roce 2015. Upravíme-li tyto projekce tak, aby nezahrnovaly převod aktiv systému důchodového pojištění (v souladu se statistickými pravidly, která začnou platit v září 2014), očekává se v roce 2014 schodek veřejných financí ve výši 4,6 % HDP a v roce 2015 3,8 % HDP. Základní scénář útvarů

[2] Cíle nejsou upraveny o dopad převodu aktiv souvisejících s penzijní reformou. Po zavedení ESA 2010 na podzim 2014 bude tento dopad vyloučen z údajů, z nichž se bude vycházet při posouzení podle Paktu o stabilitě a růstu od daného data.

Komise však nezahrnuje úplný soubor opatření konsolidačního balíčku kvůli nedostatečné specifikaci některých opatření (jako jsou úspory na dotacích nebo sociálních dávkách) nebo pochybnostem o zaúčtování jiných opatření (například v případě stažení zisků pocházejících ze státem vlastněných podniků). Očekává se nicméně, že s touto očekávanou úpravou by byl nominální cíl stanovený v rámci postupu při nadměrném schodku v roce 2014 splněn a v roce 2015 by k jeho splnění chybělo ¼% HDP. Strukturální saldo by se mělo zlepšit o 0,4 % HDP v roce 2014 a o 0,8 % HDP v roce 2015, což je jen o málo méně než bylo pro oba roky doporučeno v rámci postupu při nadměrném schodku (0,5 % a 0,9 % HDP).

Tabulka 4. Chorvatsko – srovnání upravené změny strukturálního salda a fiskálního úsilí na základě letošní jarní prognózy Komise

% HDP	Upravená změna strukturálního salda		Zdola nahoru	
	2014	2015	2014	2015
Letošní jarní prognóza Komise	0,2	0,8	2,3	1,1
Cíl v rámci postupu	0,5	0,9	2,3	1,0

Pokud by byla důkladná analýza provedena na základě upravené změny strukturálního salda a podle přístupu „zdola nahoru“, který je vyžadován pro posouzení účinnosti opatření, vykazovalo by strukturální saldo v roce 2014 zlepšení o 0,2 % HDP a v roce 2015 úsilí na úrovni 0,8 % HDP. V obou letech by tedy nebylo dosaženo požadovaných úrovní, v roce 2015 však velice těsně. Zároveň se na základě posouzení fiskálního úsilí přístupem zdola nahoru předpokládá, že požadovaných úrovní bude dosaženo jak v roce 2014, tak v roce 2015, díky opatřením, která budou v roce 2014 činit 2,3 % HDP, což je v souladu s požadavkem, a v roce 2015 1,1 % HDP, což mírně překračuje doporučenou hodnotu 1 % HDP. Je tomu tak, protože korekce rozpočtu plánovaná v programu je podepřena rozsáhlým souborem opatření, mezi něž patří zvýšení odvodů na sociální a důchodové zabezpečení a úspory výdajů na dotace, mezispotřebu a sociální dávky. V rámci důkladné analýzy by se mělo přihlížet k tomu, že všechna tato opatření byla přijata poté, co Rada v lednu 2014 přijala rozhodnutí o existenci nadměrného schodku, a jako reakce na ně. Pevné odhodlání chorvatských orgánů dosáhnout souladu s doporučením Rady se projevilo i tím, že jakmile se ukázalo, že revize rozpočtu na rok 2014 z března 2014 nebude stačit ke splnění doporučení vydaných v rámci postupu při nadměrném schodku, tyto orgány přijaly dodatečná opatření ve výši 0,4 % HDP.

Vzhledem k tomu, že se v roce 2014 očekává dosažení nominálního cíle, že podle přístupu zdola nahoru přijalo Chorvatsko opatření, která jsou považována za nezbytná pro dosažení strukturálních cílů uvedených v doporučení vydaném v rámci postupu při nadměrném schodku, a s ohledem na důkladnou analýzu a další výše uvedené kvalitativní aspekty se Komise domnívá, že postup, který se týká Chorvatska, by měl být pozastaven. Nicméně vzhledem k tomu, že útvary Komise v roce 2015 a před předložením rozpočtu na rok 2015 očekávají, že celkové saldo a strukturální zlepšení nesplní Radou doporučené cíle, musí rozpočet na rok 2015 zahrnovat opatření pro strukturální korekci, aby bylo zajištěno splnění doporučení Rady.

3. ZÁVĚRY

Komise se domnívá, že Polsko a Chorvatsko přijaly účinná opatření a že v současnosti není třeba přijímat žádné další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku. V souladu se Smlouvou a s Paktem o stabilitě a růstu bude Komise vývoj rozpočtu v těchto státech nadále pečlivě sledovat.

Příloha. Tabulky související s postupem při nadměrném schodku

Tabulka A1. Úprava zjevného strukturálního úsilí s ohledem na revizi potenciálního růstu – podrobnosti k výpočtu

PL	Potenciální růst HDP, z něhož vychází doporučení Rady (%)	Potenciální růst HDP v době posouzení (%)	Chyba prognózy (%)	Strukturální výdaje (% potenciálního HDP)	Korekční koeficient α (% nominálního potenciálního HDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Potenciální růst HDP, z něhož vychází doporučení Rady (%)	Potenciální růst HDP v době posouzení (%)	Chyba prognózy (%)	Strukturální výdaje (% potenciálního HDP)	Korekční koeficient α (% nominálního potenciálního 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

Tabulka A2. Úprava zjevného strukturálního úsilí s ohledem na revizi neočekávaných příjmů či výpadků příjmů – podrobnosti k výpočtu

PL	Změna běžných příjmů (yoy) (miliardy)		Diskreční opatření pro běžné příjmy (miliardy)		Předpoklady nominálního růstu HDP (%)		Změna mezery výstupu		Běžné příjmy v roce t-1 (miliardy)		Mezera výstupu (miliardy)*	Nominální GDP	Korekční koeficient β (% nominálního HDP)
	dopor.	posouzení	dopor.	posouzení	dopor.	posouzení	dopor.	posouzení	dopor.	posouzení		assessment	
	(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	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 příjmu (ε): 0,78												

HR	Změna běžných příjmů (yoy) (miliardy)		Diskreční opatření pro běžné příjmy (miliardy)		Předpoklady nominálního růstu HDP (%)		Změna mezery výstupu		Běžné příjmy v roce t-1 (miliardy)		Mezera výstupu (miliardy)*	Nominální GDP	Korekční koeficient β (% nominálního
	(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 příjmu (ε): 0,86												