

Zásadné riziká pre udržateľnosť verejných financií

Spoločná záverečná správa z paralelnej kontroly pre Kontaktný výbor predsedov najvyšších kontrolných inštitúcií členských krajín Európskej únie a Európskeho dvora audítorov, vykonanej najvyššími kontrolnými inštitúciami Fínska, Lotyška, Holandska, Portugalska, Slovenska a Švédska

Slovenský preklad vychádza z anglickej verzie, ktorá je jedinou schválenou verziou dokumentu

Zhrnutie

Mandát

Najvyššie kontrolné inštitúcie Fínska, Holandska, Lotyšska, Portugalska, Slovenska a Švédska sa dohodli na spolupráci v rámci medzinárodnej paralelnej kontroly zameranej na zásadné riziká udržateľnosti verejných financií. Projekt paralelnej kontroly bol odsúhlasený Kontaktným výborom na zasadaní v júni 2015. Vedenia a koordinácie kontroly sa ujala NKI Švédska.

Kontrola vychádza zo spoločného prístupu zapojených NKI, ktorý im umožňuje vykonať kontroly na národnej úrovni v medziach ich kontrolnej pôsobnosti. Každá NKI si mohla doplniť, rozšíriť rozsah kontroly, kontrolné otázky a postup kontroly tak, aby zotrvala v medziach dohodnutého spoločného prístupu. Spoločná záverečná správa,¹⁾ prezentovaná na zasadaní kontaktného výboru v októbri 2017, je spojením výstupov zo šiestich samostatných kontrol, vykonaných na národnej úrovni, pričom obsahuje spoločné zistenia a závery, no žiadne odporúčania.

Účel a predmet kontroly

Cieľom paralelnej kontroly bolo upriamiť pozornosť na riziká udržateľnosti verejných financií a skontrolovať, ako sa vlády zaoberajú touto problematikou v rámci troch podobných procesov, naviazaných na odporúčania medzinárodných organizácií. Táto kontrola vychádza z analýzy správ a odporúčaní pre jednotlivé krajiny od EÚ, OECD a MMF, vydaných počas rokov 2011 až 2015, čo zodpovedá kontrolovanému obdobiu. Zúčastnené NKI vykonali rozbor odporúčaní, ktoré boli zaslané ich príslušným krajinám, a rovnako aj analýzu vládnej reakcie na tieto opatrenia. Kontrolovaná bola aj verejná dostupnosť odporúčaní na národnej úrovni a následné procesy. Viacero NKI hodnotilo aj účinnosť vládnych opatrení.

Spoločné zistenia a závery

Všeobecným spoločným zistením medzinárodnej kontroly je, že v prípade každej krajiny majú odporúčania troch medzinárodných inštitúcií tendenciu prekrývať sa (napríklad v oblasti fiškálnej politiky). To predznačuje, že inštitúcie poukázali na relevantné oblasti. Medzinárodný pohľad na hospodársku politiku, aj keď odporúčania nie sú záväzné, vytvára priestor pre národné vlády na zdieľanie skúseností a zlepšenie vlastných politík. Ďalším spoločným zistením na základe analýzy odporúčaní je skutočnosť, že riziká pre udržateľnosť verejných

¹⁾ Underlying Risks to Sustainable Public Finances: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/Pages/ReportsOfWorkingGroups.aspx>

financií sú navzájom poprepájané (dôchodky). Opatrenia zamerané na krátkodobé výzvy však môžu byť súčasne v protiklade s opatreniami zameranými na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti.

Zistenia zúčastnených NKI ukazujú, že všetkých šesť štátov čelí výzvam v oblasti udržateľnosti verejných financií, avšak podstata týchto výziev je odlišná. Identifikované riziká udržateľnosti sa menia v rozsahu od očakávaných budúcich výdavkov, spojených so starnutím obyvateľstva, až po prítomnosť podmienených záväzkov, akými sú štátne záruky a explicitné a implicitné záväzky v projektoch verejno-súkromného partnerstva alebo vo finančnom sektore.

Vo všeobecnosti nezáväzný charakter odporúčaní robí zložitým hodnotenie, či sú vládne opatrenia navrhované v nadväznosti na odporúčania, alebo by boli predložené tak či tak. Navyše, odporúčania sú tvorené za účasti národných inštitúcií a ďalších zainteresovaných strán. Niektoré odporúčania tak môžu byť založené skôr na spoločenskej debate na národnej úrovni, než na expertnom názore predstaviteľov medzinárodných inštitúcií. Prihliadnuc k tomuto, národné vlády majú sklon nasledovať odporúčania v rozumnej miere.

Existuje aj viacero príkladov nesúladu. V niekoľkých prípadoch použili národné vlády odlišné riešenia na rovnaký problém (trh práce). V ďalších prípadoch neboli podniknuté žiadne kroky a nebolo poskytnuté vysvetlenie, prečo sa príslušné odporúčanie neberie do úvahy. Možno poznamenať, že vlády by mali svojim národným parlamentom poskytnúť patričné vysvetlenie, ak sa rozhodnú nenadväzovať na určité odporúčania.

Hodnotenie účinnosti vládnych opatrení, v reakcii na rôzne odporúčania, je bezpochyby citlivou záležitosťou. NKI, zapojené do kontroly, riešili túto otázku veľmi odlišne, a preto sa aj odpovede výrazne odlišujú; tým rastie náročnosť na vyvodenie spoločných záverov.

Rôzne príklady a zistenia NKI, zapojených do paralelnej kontroly, ukazujú, že verejné šírenie a diskusia ohľadom zaslaných odporúčaní predstavujú významnú súčasť mnohostranného dohľadu. Poznatky a odporúčania EÚ, MMF a OECD môžu byť veľmi prospešné pre národné vlády, pretože sú tvorené zo širšej, nadnárodnej perspektívy, pričom toto dáva vládam možnosť porovnávať, učiť sa zo skúseností a tým tvoriť lepšie verejné politiky.

Obsah

1	Úvod	5
2	Spoločné zistenia a závery z paralelnej kontroly	12
2.1	Charakter odporúčaní pre jednotlivé krajiny	12
2.2	Identifikované riziká udržateľnosti	12
2.3	Reakcia vlád na odporúčania pre jednotlivé krajiny	13
2.4	Účinnosť vládnych opatrení	14
2.5	Verejná dostupnosť a procesy	14
2.6	Úpravy spoločného prístupu ku kontrole	15
3	Hlavné zistenia – Fínsko	16
3.1	Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny	16
3.2	Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť	18
3.3	Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny	19
3.4	Účinnosť vládnych opatrení	21
3.5	Verejná dostupnosť a následné postupy	22
3.6	Prístup ku kontrole a údajová základňa	24
4	Hlavné zistenia – Lotyšsko	26
4.1	Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny	26
4.2	Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť	27
4.3	Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny	28
4.4	Účinnosť vládnych opatrení	29
4.5	Verejná dostupnosť a následné postupy	30
4.6	Prístup ku kontrole a údajová základňa	32
5	Hlavné zistenia – Holandsko	34
5.1	Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny	34
5.2	Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť	36
5.3	Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny	38
5.4	Účinnosť vládnych opatrení	39
5.5	Verejná dostupnosť a následné postupy	40
5.6	Prístup ku kontrole a údajová základňa	41
6	Hlavné zistenia – Portugalsko	43
6.1	Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny	43
6.2	Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť	44
6.3	Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny	45
6.4	Účinnosť vládnych opatrení	46
6.5	Verejná dostupnosť a následné postupy	47
6.6	Prístup ku kontrole a údajová základňa	49
7	Hlavné zistenia – Slovensko	50
7.1	Prehľad odporúčaní (CSR) a identifikované riziká pre dlhodobú udržateľnosť	50
7.2	Opatrenia a ich efektívnosť	51
7.3	Verejná dostupnosť a následné postupy	54
7.4	Prístup ku kontrole a údajová základňa	54
8	Hlavné zistenia – Švédsko	56
8.1	Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny	56
8.2	Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť	57
8.3	Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny	58
8.4	Účinnosť vládnych opatrení	59
8.5	Verejná dostupnosť a následné postupy	59
8.6	Prístup ku kontrole a údajová základňa	61

1 Úvod

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií a vplyv starnutia obyvateľstva na rozpočet predstavujú problém pre mnohé krajiny EÚ. Pokrok v oblasti obnovy verejných financií po kríze bol dosiahnutý, ale miera dlhu, fiškálne riziká a zraniteľné miesta zostávajú značné. Oslabený východiskový bod, pokiaľ ide o počiatočnú finančnú pozíciu verejného sektora a obavy z budúcich demografických a štrukturálnych výziev, zvýšil zameranie vlád na otázky fiškálneho zdravia a udržateľnosti. V tejto súvislosti zohrávajú NKI dôležitú úlohu pri podpore a kontrole pravdivého a reprezentatívneho pohľadu na dlhodobé fiškálne pozície vlád.

Európska únia (EÚ), Medzinárodný menový fond (MMF) a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) pravidelne skúmajú ekonomiky členských štátov s cieľom identifikovať riziká a nerovnováhy, ktoré je potrebné zvládnuť s cieľom udržať makroekonomickú stabilitu, rast a udržateľné verejné financie. V tejto súvislosti EÚ, MMF a OECD²⁾ zverejňujú odporúčania pre jednotlivé krajiny, týkajúce sa hospodárskej a finančnej politiky. Odporúčania sú vypracované na základe procesov, ktoré zahŕňajú diskusie a konzultácie s národnými vládami a ďalšími zainteresovanými stranami. Vykonáva sa to v snahe zabezpečiť, aby vlády prevzali vlastníctvo nad odporúčaniami. Odporúčania vo všeobecnosti nie sú záväzné, ale možno ich považovať za nástroj na podporu zodpovedných hospodárskych politík a na dosiahnutie spoločných cieľov. Niektoré z odporúčaní sa týkajú dlhodobej udržateľnosti fiškálnej politiky a rizík súvisiacich s dlhodobou udržateľnosťou, čo je predmetom tejto paralelnej kontroly.

1.1 Cieľ a spoločný prístup ku kontrole

Cieľom paralelnej kontroly bolo 1) upozorniť na riziká, ktoré je potrebné riešiť, aby sa udržala fiškálna udržateľnosť na základe odporúčaní medzinárodných organizácií, a 2) posúdiť, ako sa vlády vysporiadali s odporúčaniami, ktoré dostali.

Kontroly boli vykonané v zmysle spoločného prístupu, dohodnutého zúčastnenými NKI, pričom každá NKI mala možnosť rozhodnúť o svojom vlastnom špecifickom postupe. NKI zmapovala vybrané odporúčania pre svoju krajinu, v rámci súboru vopred dohodnutých kategórií, s cieľom uľahčiť porovnanie. Okrem tejto kategorizácie NKI skúmali reakcie vlád na odporúčania, vrátane procesných postupov, ktoré sa riadili súborom spoločne dohodnutých otázok. Viaceré NKI okrem toho hodnotili účinnosť vládnych opatrení.

²⁾ Ďalej uvádzané ako "medzinárodné organizácie".

Analyzované Odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR)³⁾ boli vydané v rokoch 2011 až 2015 v rámci:

- Európskeho semestra
- Konzultácie s MMF podľa článku IV a Hodnotenia finančného sektora
- Ekonomických prieskumov OECD
- Programu hospodárskej a finančnej pomoci - Portugalsko (EFAP - Economic and Financial Assistance Programme of the EU, ECB and IMF)

Pri odchýlení sa od týchto odporúčaní bolo zámerom identifikovať relevantné riziká, ktoré môžu mať vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, a overiť (skontrolovať), ako národné vlády riešia tieto riziká. Každá zo zúčastnených NKI mohla slobodne rozhodnúť o rozsahu, konkrétnych kontrolných otázkach a metódach v rámci svojich kontrol, pokiaľ boli v súlade so spoločným prístupom. Tento spoločný prístup ku kontrole vychádzal zo všeobecných kontrolných otázok:

Spoločné kontrolné otázky

1. Boli odporúčania Rady EÚ, MMF, OECD (a ostatných relevantných inštitúcií) naplnené vo vzťahu k zásadným rizikám pre udržateľnosť verejných financií?
2. Napomohli príslušné opatrenia znížiť identifikované riziká?

Procesné otázky

1. Sú Odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR) pravidelne sprístupňované verejnosti na národnej úrovni a/alebo predkladané parlamentu?

Ak áno:

- Je tento postup povinný/upravovaný?
- Ktorý orgán / ministerstvo / inštitúcia zodpovedá za zverejnenie?
- Obsahuje publikácia všetky odporúčania alebo výber z nich?

2. Zverejňuje zodpovedný orgán / ministerstvo / inštitúcia vyhlásenie na národnej úrovni s oficiálnym stanoviskom k CSR?

Ak áno:

- Je vyhlásenie povinné?
- Reaguje stanovisko na všetky odporúčania alebo len na výber z nich?

³⁾ V tejto správe sa Odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR – Country specific recommendation) vzťahujú na odporúčania vydané medzinárodnými organizáciami, aj keď sa tento pojem obvykle vzťahuje len na odporúčania v kontexte európskeho semestra.

3. Existuje zrejmy následny proces pre kazdy subor odporučaní na príslušnom orgáne / ministerstve / inštitúcii s hodnotením dodržiavania odporučaní?

Ak áno:

- Sú dokumenty týchto následných procesov pravidelne sprístupnené verejnosti na národnej úrovni a/alebo predložené parlamentu?
- Zahŕňa posúdenie aj vysvetlenia v prípadoch nesúladu?

1.2 Osnova

Spoločná záverečná správa pozostáva zo šiestich kapitol prezentujúcich kľúčové zistenia jednotlivých zúčastnených krajín v paralelnej kontrole. Zistenia boli zostavené do štruktúry pod nasledujúcimi titulkami:

- Prehľad CSR za obdobie rokov 2011 - 2015 od Európskej rady v súvislosti s európskym semestrom, od MMF v rámci konzultácií podľa článku IV a od OECD podľa jej ekonomických prieskumov
- Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť na základe CSR
- Reakcia vlády na CSR
- Účinnosť vládnych opatrení
- Verejná dostupnosť CSR a následné postupy

Každá kapitola podľa krajiny obsahuje aj opis špecifických kontrolných postupov NKI a použitých kontrolórskych dôkazov. Spoločné zistenia a závery sú uvedené v časti 2.

1.3 Koncepty

Mnohostranný dohľad

Mnohostranný dohľad medzinárodných organizácií, ako sú EÚ, MMF a OECD, predstavujú príklady toho, čo je známe ako *mäkký zákon (soft law)*. Monitorovanie zvyčajne nevedie k sankciám, okrem osobitných ustanovení v rámci pravidiel, ktorými sa riadi európsky semester. Namiesto, "... akékoľvek pôsobenie na národné vlády musí vyplývať z (mierneho) tlaku, keď musí zdôvodniť svoje konanie vo svetle spoločného hodnotenia súladu tohto konania so spoločnými cieľmi".⁴⁾ Multilaterálny dohľad týchto troch medzinárodných inštitúcií takto poskytuje príležitosť pre národné vlády, aby prehodnotili svoje vlastné národné politiky.

⁴⁾ Armin Schafer (2006) *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, Journal of European Public Policy, volume 13, 2006, Issue 1, s. 70 – 88.

Po nedávnej hospodárskej kríze v Európe sa hospodárske riadenie EÚ rozvinulo a posilnilo. Zavedenie európskeho semestra v roku 2010⁵⁾ a následné iniciatívy vyústili do rozsiahleho európskeho rámca pre hospodárske riadenie, ktorého cieľom je podporiť udržateľný hospodársky rast, zdravé verejné financie a finančnú stabilitu.

Hoci nepodlieha rovnakej úrovni postupov, monitorovanie hospodárskej politiky prostredníctvom ekonomických prieskumov OECD a konzultácií s MMF podľa článku IV majú podobné východiskové body. Dohl'ad MMF sa zameriava na možné riziká pre finančnú stabilitu a poskytuje poradenstvo v súvislosti s úpravami politik. Ekonomické prieskumy OECD sa zameriavajú na štrukturálne opatrenia, ktoré majú potenciál zlepšiť dlhodobú výkonnosť ekonomík sledovaných krajín.

Procesy, ktorými sa tieto odporúčania vypracúvajú, zahŕňajú všetky prvky konzultácií s národnými vládami a mnohostranné diskusie. Cieľom týchto programov je zvýšiť pocit vlastníctva a zodpovednosti národných vlád vo vzťahu k odporúčaniam a možným výsledným opatreniam.

Európsky semester

EÚ semester je cyklus, ktorého cieľom je dosiahnuť predbežnú koordináciu rozpočtovej a finančnej politiky EÚ a jej členských štátov.⁶⁾ Bol označený ako "kľúčový prvok rámca správy ekonomických záležitostí EÚ, ktorého cieľom je zistiť, monitorovať, predchádzať a naprávať problematické ekonomické trendy, ako sú nadmerné schodky verejných financií a úrovne verejného dlhu".⁷⁾

Právnym rámcom európskeho semestra sú pravidlá a usmernenia v rámci Paktu stability a rastu (SGP), postupov pri makroekonomickej nerovnováhe (MIP) a stratégií Európa 2020.⁸⁾

Hlavným cieľom paktu je zabrániť nadmerným verejným deficitom a verejnemu dlhu v krajinách EÚ poskytovaním odporúčaní pre zdravú fiškálnu politiku a verejné financie. MIP slúži na včasné odhalenie makroekonomickej nerovnováhy a vydávanie odporúčaní, aby sa im dalo zabrániť. SGP a MIP majú preventívne a nápravné časti. Nápravné opatrenia sa používajú v krajinách, ktoré majú nadmerné deficity alebo makroekonomickej nerovnováhy. Stratégia Európa 2020 pomáha krajinám EÚ sledovať a zlepšovať svoju výkonnosť v súvislosti s

⁵⁾ Prvé odporúčania v rámci európskeho semestra boli vydané v roku 2011.

⁶⁾ Podrobný opis EÚ semestra nájdete na internetovej stránke Rady EÚ: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>

⁷⁾ Brífing Európskeho parlamentu "European Semester revamping and 2016 priorities", 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI\(2016\)577976_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI(2016)577976_EN.pdf)

⁸⁾ Hlavným právnym základom sú príslušné články Zmluvy o fungovaní Európskej únie (vrátane článkov 121 a 148), ako aj pravidiel, ktorými sa riadi SGP a MIP, stanovených v balíkoch nariadení "6-pack" and "2-pack" a Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Hlavné usmernenia pre stratégiu Európa 2020 sú uvedené v odporúčaní Rady (EÚ) 2015/1184 a v rozhodnutí Rady (EÚ) 2015/1848.

definovanými cieľmi v oblasti zamestnanosti, výskumu a vývoja, zmeny klímy a energetiky, vzdelávania, chudoby a sociálneho vylúčenia.

Ak krajiny budú aj naďalej porušovať pravidlá SGP a MIP, zatiaľ čo sa nachádzajú vo fáze implementácie nápravných opatrení, môže to viesť k sankciám vo forme pokút (v krajinách eurozóny) alebo k zadržaniu finančných prostriedkov EÚ. Stratégia Európa 2020 nezahŕňa sankcie.

Z procesného hľadiska, CSR navrhuje Komisia na schválenie Radou. Býva pravidlom, že sa očakáva, že Rada sa bude riadiť návrhom Komisie. Ak Rada nesúhlasí, mala by vysvetliť svoju pozíciu. CSR sú formálne schválené Európskou radou a prijaté Radou ECOFIN (ministri financií EÚ). Po prijatí sa od členských štátov očakáva, že premietnu CSR pri tvorbe vnútroštátnych politík, najmä pri návrhoch národných rozpočtových plánov. Tento proces sa označuje ako "národný semester" a prebieha až do začiatku nasledujúceho cyklu EÚ semestra. Krajiny EÚ by tiež mali predložiť svoje návrhy rozpočtových plánov na hodnotenie Európskou komisiou.

Od vydania prvých CSR v roku 2011, prechádza európsky semester neustálymi zmenami. Napríklad prehodnotenie semestra v roku 2015 bolo zamerané na dôslednejšie smerovanie k prioritám EÚ (obmedzenie počtu CSR), na podporu lepšej implementácie odporúčaní a na zvýšenie zodpovednosti (vlastníctva) na národnej úrovni.⁹⁾

Európsky semester by mal aktívne zapojiť národné vlády a iné zainteresované strany do formulovania CSR. Národné vlády by mali prezentovať, ako konzultovali so svojimi parlamentmi počas semestrálneho cyklu.

Konzultácie s MMF podľa článku IV

Všetky členské krajiny MMF súhlasia s tým, že budú podliehať nepretržitému dohľadu nad svojimi finančnými a hospodárskymi politikami podľa článku IV dohody MMF. Podľa MMF tento dohľad zahŕňa „pravidelné monitorovanie hospodárstiev a súvisiace poskytovanie poradenstva v oblasti politík [...] s cieľom identifikovať nedostatky, ktoré spôsobujú alebo by mohli viesť k finančnej alebo hospodárskej nestabilite“.¹⁰⁾ Výsledkom procesu rozsiahleho konzultačného procesu, vrátane vlády a centrálnej banky členského štátu, vydáva MMF správu s odporúčaniami. Vo väčšine prípadov ide o ročný proces a odporúčania sa zameriavajú na menové, fiškálne a finančné politiky.

Ekonomické prieskumy OECD

V procese podobnom Konzultáciám s MMF podľa článku IV, OECD každé dva roky zverejňuje Ekonomické prieskumy pre všetky členské krajiny OECD. Výbor pre kontrolu hospodárstva

⁹⁾ Brífing Európskeho parlamentu, 2016.

¹⁰⁾ MMF 2017, <https://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>

a rozvoja (EDRC) OECD zohráva ústrednú úlohu pri vydávaní odporúčaní, ktoré sa nachádzajú v správach o krajinách. Tieto odporúčania sú vypracované na základe procesu partnerského preskúmania v rámci EDRC. Všetky krajiny OECD a Európska komisia majú v tomto výbore jedného zástupcu. Odporúčania odrážajú ich spoločné závery. Skúmanú krajinu zastupuje delegácia vysokých predstaviteľov viacerých vládnych rezortov. Podobne ako v prípade ostatných dvoch procesov opísaných vyššie, účasť vlády by mala slúžiť na ukotvenie procesu v danej krajine a zabezpečenie vlastníctva odporúčaní zo strany vlády.¹¹⁾

Ekonomické prieskumy OECD sa zameriavajú na politiky, ktoré majú potenciál zlepšiť dlhodobú výkonnosť hospodárstva, vrátane trhov práce, výdavkov na zdravotnú starostlivosť a dôchodkových systémov, v úzkom spojení s makroekonomickou udržateľnosťou verejných financií a rastovým potenciálom hospodárstva.¹²⁾

Lotyšsko bolo pozvané, aby sa pripojilo k OECD v roku 2016. Predtým táto krajina prešla podrobnými skúšaniami niekoľkých výborov OECD. Vzhľadom na to, že Lotyšsko je členom Európskej únie, legislatíva a politiky krajiny už boli v súlade s mnohými normami OECD. Prístupový proces napriek tomu vyústil do niekoľkých odporúčaní týkajúcich sa hospodárskych politik, z ktorých niekoľko bolo potrebné implementovať pred vstupom do OECD.

Program hospodárskej a finančnej pomoci

V období rokov 2011 – 2014 bola väčšina odporúčaní medzinárodných organizácií poskytnutá portugalským orgánom v rámci Programu hospodárskej a finančnej pomoci (EFAP). Program bol založený prostredníctvom Memoranda o porozumení, podpísaného medzi portugalskou vládou a inštitúciami tzv. Trojky – EK, ECB a MMF. Viac informácií o EFAP a jeho dosahoch sa nachádza v časti s hlavnými zisteniami za Portugalsko.

Riziká fiškálnej udržateľnosti

Paralelná kontrola vychádzala z koncepcie fiškálnej udržateľnosti, ktorá bola použitá v správe Európskej komisie o fiškálnej udržateľnosti z roku 2015. Správa predstavuje súbor nástrojov pre analýzu fiškálnej udržateľnosti, ktorý sa používa v kontexte európskeho semestra. Tento súbor nástrojov identifikuje výzvy v oblasti trvalej udržateľnosti v troch rozdielnych časových horizontoch: krátkodobom, strednodobom a dlhodobom – založený je na troch rôznych ukazovateľoch trvalej udržateľnosti. Strednodobé a dlhodobé ukazovatele odkazujú na tradičnejší pohľad na fiškálnu udržateľnosť, založený na intertemporálnom rozpočtovom obmedzení vlády. Krátkodobý ukazovateľ je namiesto toho určený na zachytenie krátkodobých rizík fiškálneho stresu vyplývajúceho z fiškálnej a makro-finančnej stránky hospodárstva.¹³⁾

¹¹⁾ OECD 2017 <http://www.oecd.org/eco/surveys/>

¹²⁾ <http://www.oecd.org/eco/surveys/abouteconomicsurveysandtheedrc.htm>

¹³⁾ Európska komisia, Fiscal Sustainability report 2015, s. 21.

Okrem týchto ukazovateľov Komisia analyzuje aj ďalšie faktory vo svojom hodnotení trvalej udržateľnosti, ako napríklad riziká súvisiace so štruktúrou financovania verejného dlhu a podmienených záväzkov.

Riziká pre udržateľné verejné financie sa preto môžu týkať tradičnej analýzy fiškálnej udržateľnosti vzhľadom na solventnosť verejného sektora počas veľmi dlhého časového obdobia. Môžu sa tiež odvolávať na krátkodobé makro-finančné riziká, ktoré môžu ovplyvniť schopnosť verejného sektora plniť svoje záväzky z dlhodobého hľadiska.

2 Spoločné zistenia a závery z paralelnej kontroly

2.1 Charakter odporúčaní pre jednotlivé krajiny

Odporúčania medzinárodných inštitúcií pre národné autority jednotlivých krajín pokrývajú široký rozsah oblastí hospodárskej politiky. Na jednej strane sú odporúčania európskeho semestra zamerané na fiškálnu politiku spadajúcu pod Pakt stability a rastu (SGP), štrukturálne politiky naviazané na stratégiu Európa 2020 a postup pri makroekonomickej nerovnováhe (MIP); na druhej strane sú odporúčania MMF a OECD, ktoré sa v prípade MMF zameriavajú na finančnú stabilitu a pri OECD sledujú verejné politiky s potenciálom zlepšiť výkon ekonomiky v dlhodobom horizonte.

Pracovná skupina v rámci paralelnej kontroly zistila, že aj napriek veľkému pokrytiu verejných politík v jednotlivých odporúčaníach, tieto odporúčania sa približujú či až prekrývajú. Slovensko dostalo napríklad v oblasti daní odporúčania od všetkých troch organizácií, zamerané na zlepšenie správy a výberu daní. To predznamenáva, že medzinárodné organizácie poukázali na relevantné oblasti alebo odporúčania reagujú na problematiku, ohľadom ktorej sa vedie debata na národnej úrovni. Vo všeobecnosti možno povedať, že medzinárodný pohľad na hospodársku politiku, aj keď odporúčania nie sú záväzné, vytvára priestor pre národné vlády na zdieľanie skúseností a zlepšenie vlastných politík.

Široká medzinárodná perspektíva dáva národným vládam možnosť porovnať svoje politiky, ale aj učiť sa z poznatkov a odporúčaní týchto renomovaných nadnárodných inštitúcií, čo môže viesť k lepším vlastným politikám. Medzinárodné organizácie zhromaždili množstvo poznatkov, pričom robili medzinárodné porovnania a zdieľali dobrú prax. Tieto organizácie v niektorých prípadoch spochybňujú národné politiky, poskytujú odlišné pohľady, no tým aj príležitosti na prehodnotenie národných politík, ktoré sa môžu považovať za samozrejmé, alebo za jediné možné riešenie.

2.2 Identifikované riziká udržateľnosti

Riziká pre udržateľnosť verejných financií sa môžu vzťahovať na dlhodobú solventnosť verejného sektora, no rovnako sa môžu týkať krátkodobých rizík s potenciálom ovplyvniť schopnosť verejného sektora, aby plnil záväzky počas veľmi dlhého obdobia. Vo všeobecnosti je ťažké určiť hranicu medzi oblasťou fiškálnej udržateľnosti a hospodárskou politikou, na čo nadväzuje spoločné zistenie na základe analýzy odporúčaní pre jednotlivé štáty, podľa ktorého sú riziká pre fiškálnu udržateľnosť vzájomne prepojené. Opatrenia zamerané na riešenie krátkodobých výziev môžu byť súčasne v konflikte s opatreniami zameranými na dlhodobú (fiškálnu) udržateľnosť.

Všetkých šesť štátov, zapojených do paralelnej kontroly, čelilo výzvam v oblasti fiškálnej udržateľnosti, pričom podstata týchto výziev sa medzi krajinami líši. Spoločné zistenie (podľa napr. NKI Fínska) je, že riziká udržateľnosti vyplývajú zo súčasnej nerovnováhy medzi verejnými príjmami a výdavkami aj z očakávaného nárastu výdavkov spojených so starnutím obyvateľstva. Toto v spojitosti s pomalým rastom vytvára ťažkú situáciu, keďže konsolidačné úsilie môže mať nepriaznivý vplyv na hospodársky rast.

Dôchodkové systémy, ktoré nie sú dlhodobo udržateľné, boli identifikované ako riziko takmer vo všetkých krajinách. Okrem zjavných obáv, s ohľadom na výdavky súvisiace so starnutím, identifikovali niektoré NKI riziká z takých podmienených záväzkov, akými sú štátne záruky a explicitné a implicitné záväzky v projektoch verejno-súkromného partnerstva alebo vo finančnom sektore. NKI Lotyšska, Portugalska a Slovenska identifikovali aj potrebu zlepšenia výberu daní v záujme zabezpečenia zdrojov pre budúce výdavky. NKI Holandska a Švédsko identifikovali zraniteľnosti spôsobené neudržateľným rastom zadlženia domácností, spojeného s bývaním, vrátane viacerých obdobných výziev, ktorým čelia uvedené štáty.

2.3 Reakcia vlád na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Odporúčania Rady EÚ, MMF a OECD nie sú vo väčšine prípadov záväzné, s výnimkou prijatých v rámci mechanizmov finančnej pomoci (prípady Portugalska v rokoch 2011 až 2014). Keďže väčšinu času neexistuje jasné prepojenie opatrení a odporúčaní pre jednotlivé krajiny, je náročné rozhodnúť, či vláda uskutočnila opatrenia ako reakciu na odporúčania alebo či by ich uskutočnila tak či tak. Navyše, odporúčania, najmä tie v rámci európskeho semestra, vznikajú v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi a ďalšími zainteresovanými stranami, prípadne môžu odzrkadľovať debatu na národnej úrovni. Posledné reformy európskeho semestra boli zamerané na posilnenie dialógu o politikách na národnej úrovni (medzi vládami, parlamentmi a sociálnymi partnermi). Spoločným zistením kontroly je fakt, že vlády majú sklon nasledovať odporúčania v primeranom rozsahu.

Existuje aj viacero príkladov nesúladu. V niekoľkých prípadoch použili národné vlády alternatívne riešenia na rovnaký problém. V ďalších prípadoch neboli podniknuté žiadne kroky a nebolo poskytnuté vysvetlenie, prečo sa príslušné odporúčanie neberie do úvahy. Možno poznamenať, že vlády by mali svojim národným parlamentom poskytnúť patričné vysvetlenie, ak sa rozhodnú nenadväzovať na určité odporúčania. Pravidlá týkajúce sa európskeho semestra tiež stanovujú, že národné parlamenty v ňom zohrávajú určitú úlohu.

Portugalsko bolo štátom, ktorý v najväčšej miere dodržiaval odporúčania v porovnaní s ostatnými štátmi paralelného auditu. Táto krajina bola osobitne zasiahnutá hospodárskou krízou a následne podliehala prísnyim podmienkam, ako aj komplexnému prístupu programu hospodárskej a finančnej pomoci (EFAP).

2.4 Účinnosť vládných opatrení

Hodnotenie účinnosti vládných opatrení v reakcii na rôzne odporúčania je bezpochyby citlivou záležitosťou. Konkrétna otázka, na ktorú sa jednotlivé NKI, v rámci spoločného prístupu ku kontrole, snažili zodpovedať, bola: „*Napomohli príslušné opatrenia znížiť identifikované riziká?*“. NKI, zapojené do kontroly, riešili túto otázku veľmi odlišne, a preto sa aj odpovede výrazne odlišujú, takže je náročné vyvodenie spoločných záverov.

NKI Fínska si vybrala jednu novú a jednu zatiaľ neimplementovanú reformu ako prípadovú štúdiu (Dôchodková reforma 2017 a Reforma zdravotného a sociálneho zabezpečenia a reforma samosprávy; plánované na rok 2019) a vyhodnotila pravdepodobnosť pozitívnych vplyvov reformy na fiškálnu udržateľnosť v budúcnosti (*ex ante*). Prístup ukázal, okrem iného, význam transparentného hodnotenia vplyvov a analýz citlivosti.

NKI Holandska popísala rôzne vládne nástroje na hodnotenie účinnosti verejných politík a zistila, že jednotlivé opatrenia sa nevyhodnocujú samostatne.

Aj NKI Lotyšska vykonala prípadovú štúdiu a zistila, že konkrétne opatrenia na boj so šedou ekonomikou nie sú systematicky a efektívne organizované vládou, a že existuje nedostatok účinnej daňovej politiky a priestor na zlepšenie výberu daní.

Zistenia NKI Portugalska vychádzajú z troch predchádzajúcich kontrol a ukazujú, že cieľový deficit centrálnej vlády bol dosiahnutý aj napriek nedostatku systematického prístupu v zmysle štrukturálnych a trvalých zmien. Postupy monitorovania rozpočtovej transparentnosti sa zlepšili a bol dosiahnutý aj čiastočný pokrok vo verejnej správe, zdravotníctve a vzdelávaní.

NKÚ SR hodnotilo pokrok pri znižovaní identifikovaných rizík prostredníctvom kľúčových národných ukazovateľov pre sedem rizikových oblastí. Hodnotenie ukázalo, že implementácia odporúčaní napomohla znížiť riziká. Avšak NKÚ SR tiež poznamenáva, že vo viacerých prípadoch je náročné odlišiť vplyv opatrení a vonkajších, ostatných faktorov.

NKI Švédska sa rozhodla v tejto fáze nehodnotiť účinnosť vládných opatrení vo vzťahu k odporúčaniam pre jednotlivé krajiny. Namiesto toho plánuje vykonať samostatnú výkonnosťnú kontrolu účinnosti dohľadu politiky obozretnosti na makroúrovni (*effectiveness of macroprudential supervision*), čo bola dôležitá oblasť, na ktorú sa vzťahovali odporúčania.

2.5 Verejná dostupnosť a procesy

Spoločným zistením v oblasti procesov je výrazný rozdiel medzi postupmi naviazanými na odporúčania európskeho semestra a odporúčaniami vydanými MMF a OECD. Počas procesu európskeho semestra by vlády mali konzultovať zainteresované strany, vrátane národných parlamentov, aj keď konzultácie a zapojenie národných parlamentov je v každom štáte iné.

Niekoľko príkladov ukazuje, že národné parlamenty sú do procesu zapojené len čiastočne; vlády si samy určujú, ako budú reagovať na jednotlivé odporúčania. Priebeh procesu, pri ktorom sú opatrenia analyzované a hodnotené, nie je vo všeobecnosti jednoznačný. Existujú však aj príklady plného zapojenia parlamentu do všetkých častí európskeho semestra, vrátane implementácie odporúčaní. Táto situácia môže odrážať fakt, že národné parlamenty hrajú viac alebo menej významnú úlohu pri definovaní národných politík, obzvlášť v rámci rozpočtového procesu.

Rôzne príklady a zistenia NKI, zapojených do paralelnej kontroly, ukazujú, že verejné šírenie informácií a diskusia, ohľadom zaslaných odporúčaní, predstavujú významnú súčasť mnohostranného dohľadu. Zostavením prehľadu odporúčaní pre jednotlivé krajiny za obdobie piatich rokov a analýzou reakcie vlády na tieto odporúčania sa každá zúčastnená kontrolná inštitúcia stala súčasťou tohto procesu

2.6 Úpravy spoločného prístupu ku kontrole

Zapojené NKI vychádzali zo spoločného prístupu ku kontrole, pričom si ho mohli flexibilne prispôbiť podľa svojej kontrolnej pôsobnosti a národných špecifik. Napríklad niektoré NKI predĺžili kontrolované obdobie, aby získali väčšiu vzorku odporúčaní. Nasledujúca tabuľka sumarizuje hlavné odchýlky od spoločného prístupu ku kontrole.

Tabuľka č. 1: Hlavné odchýlky od spoločného prístupu ku kontrole

Kontrolná inštitúcia	Kontrolované obdobie	Hlavné odchýlky
Národný kontrolný úrad Fínska	2012 – 2016	Prípadové štúdie hodnotiace účinnosť pripravovaných vládnych opatrení
Holandský dvor audítorov	2011 – 2016	Hodnotenie účinnosti vládnych opatrení bolo založené na vlastnom vládnom vyhodnocovaní
Štátny kontrolný úrad Lotyšska	2011 – 2015	Prípadová štúdia hodnotiaca účinnosť opatrení na boj so šedou ekonomikou
Portugalský účtovný dvor	2011 – 2015	Zahrnuté zistenia z predchádzajúcich kontrol implementácie portugalského programu hospodárskej a finančnej pomoci
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky	2011 – 2015	Použitie národných kľúčových ukazovateľov pri hodnotení úrovne eliminácie rizík prostredníctvom vládnych opatrení
Švédsky národný kontrolný úrad	2011 – 2015	Kontrola účinnosti vládnych reforiem nebola uskutočnená, bude predmetom následnej kontroly

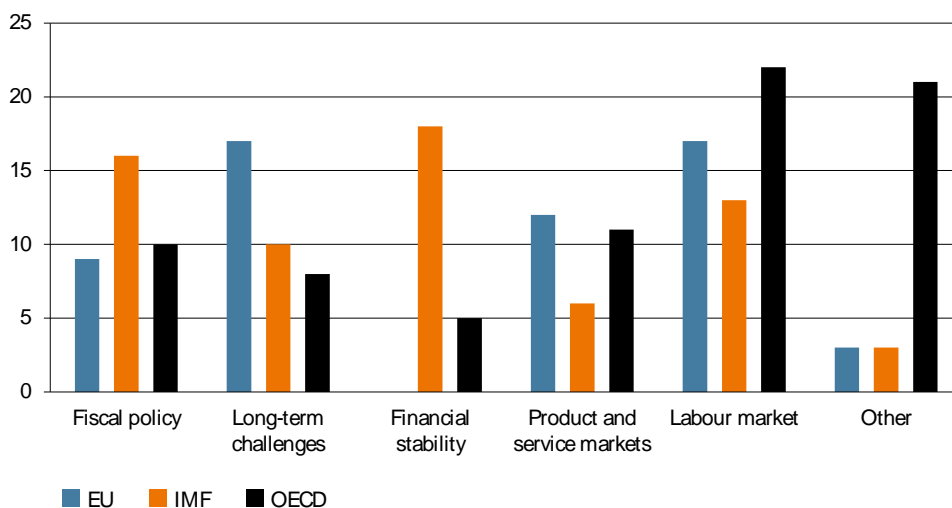
3 Hlavné zistenia – Fínsko

3.1 Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny

Odporúčania pre fínske orgány sa týkajú širokej škály tém súvisiacich s hospodárskou politikou.¹⁴⁾ Zhrnutie odporúčaní je uvedené v grafe 1.

Odporúčania v oblasti fiškálnej politiky sa týkajú najmä potreby fiškálnej konsolidácie alebo jej úprav. Opatrenia zamerané na dlhodobé fiškálne výzvy zvyčajne obsahujú odporúčania týkajúce sa štrukturálnych reforiem s cieľom udržať kontrolu nad nákladmi na zdravotnú starostlivosť, dlhodobú starostlivosť a dôchodky. Odporúčania, týkajúce sa trhu práce sa sústreďujú na decentralizáciu systému mzdového vyjednávania a na rôzne ďalšie otázky, o ktorých sa predpokladá, že majú vplyv na mieru zamestnanosti (napr. úroveň dávok v nezamestnanosti, spôsoby predčasného odchodu do dôchodku, aktívne opatrenia trhu práce). Usmernenie hospodárskej politiky v kategórii trhov s tovarmi a službami sa zameriava na otvorenie trhov so službami, ďalšiu dereguláciu a dotácie. Odporúčané opatrenia v oblasti finančnej stability sa týkajú predovšetkým posilňovania v oblasti politiky obozretnosti na makroúrovni. Ostatné odporúčania zahŕňajú napr. niektoré otázky energetickej politiky a politiky vzdelávania.

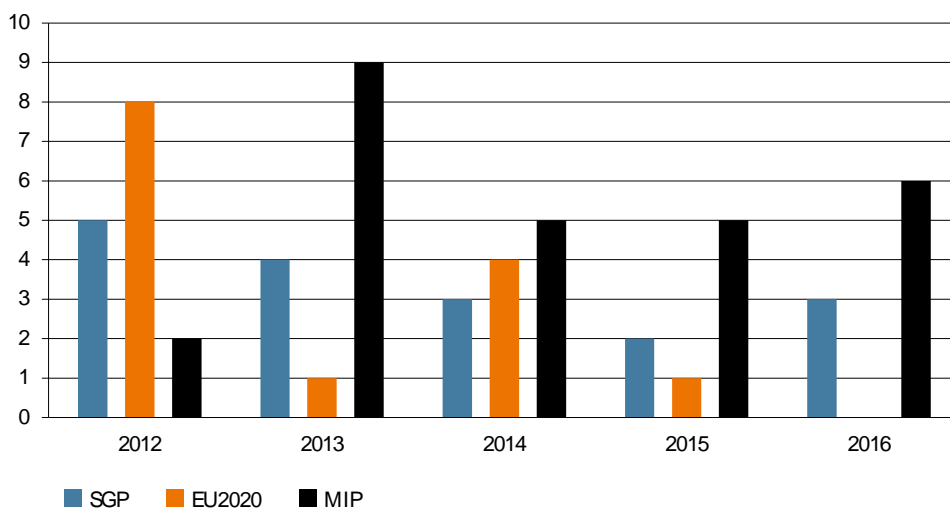
Graf 1: Odporúčania EÚ, OECD a MMF z rokov 2012 až 2016, zoskupené podľa primárneho zamerania



¹⁴⁾ Fínska kontrola zahŕňa odporúčania v rokoch 2012 – 2016; pozri časť 3.6 Postup pri kontrole a dôkazová základňa.

Odporúčania pre jednotlivé krajiny zahŕňajú v prípade potreby odporúčania týkajúce sa Paktu stability a rastu (SGP), odporúčania vyplývajúce z hĺbkového preskúmania súvisiaceho s Postupom makroekonomickej nerovnováhy (MIP) a odporúčania súvisiace s cieľmi stratégie Európa 2020. V rokoch 2012 - 2016 sa zameranie odporúčaní značne menilo (pozri graf 2). V roku 2012 sa väčšina odporúčaní vzťahovala na stratégiu Európa 2020, zatiaľ čo v roku 2016 boli všetky odporúčania poskytnuté na základe Paktu stability a rastu alebo MIP. Treba poznamenať, že počet individuálnych odporúčaní, uvedených v analýze, presahuje počet odporúčaní v samotnom Odporúčaní Rady; každá položka v dokumente Rady sa zvyčajne člení na niekoľko čiastkových odporúčaní. Je zaujímavé, že toto odporúčanie sa môže v priebehu rokov poskytnúť na inom právnom základe. Napríklad odporúčanie o otvorení maloobchodného sektora pre väčšiu konkurenciu bolo založené na stratégii EÚ 2020 v roku 2012, zatiaľ čo v rokoch 2013 a 2014 sa zakladalo na MIP. V roku 2015 bolo východiskom EÚ 2020 a nakoniec v roku 2016 opäť bolo založené na MIP.

Graf 2: Rozdelenie EÚ CSR podľa ich právneho základu



Mnohé odporúčania EÚ, MMF a OECD sa opakujú z roka na rok. Takisto, odporúčania troch organizácií zdieľajú významnú časť svojej podstaty. Zdá sa, že v prijatých prístupoch neexistujú žiadne výrazné nezhody. V oblasti fiškálnej konsolidácie MMF kladie väčší dôraz na ochranu hospodárskeho rastu než EÚ, ale dodržiavanie fiškálnych pravidiel EÚ sa javí ako téma aj v hodnotení MMF. Vo svojom Hospodárskom výhlade na konci roku 2016 OECD určila fiškálny priestor pre Fínsko, ale tento záver sa neodrážal v odporúčaní pre Fínsko v roku 2016. Každá organizácia má niekoľko jedinečných funkcií a majú odporúčania, ktoré nepredkladajú iné organizácie. Tie sa často týkajú menších tém a čiastočne sú spôsobené rôznymi úrovňami podrobností, ktoré sú uvedené v usmerneniach o hospodárskej politike.

Vzhľadom na globálnu povahu hospodárskej diskusie, relatívne vysoká konvergencia rôznych súborov odporúčaní nie je prekvapujúca.

3.2 Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť

Obraz vyplývajúci z medzinárodných analýz a odporúčaní poukazuje na niekoľko rizík pre fiškálnu udržateľnosť. Tieto riziká sú veľmi vzájomne prepojené. Existencia dlhodobej medzery udržateľnosti a pokračujúci pomalý hospodársky rast počas kontrolovaného obdobia predstavujú hlavné výzvy. Keďže ide o široké a všeobecné problémy, takmer všetky odporúčania sú s nimi priamo alebo nepriamo spojené.

Medzera udržateľnosti. Odhadovaná medzera je spôsobená súčasnou nerovnováhou medzi príjmami a výdavkami, ako aj prognózami rastu výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva. Opatrenia na zníženie medzery udržateľnosti preto môžu zahŕňať krátkodobé, strednodobé aj dlhodobé opatrenia, a riešenie ostatných identifikovaných rizík zvyčajne tiež prispieva k uzatváraniu medzery udržateľnosti.

Pomalý rast. Mnoho odporúčaní vychádza z vplyvu na podporu oživenia hospodárskeho rastu. Pomalý rast, pokiaľ by sa predlžovalo jeho trvanie, môže zabrániť zlepšeniu verejných financií. Za pomalým rastom identifikovali medzinárodné organizácie vonkajšie faktory a šoky, ale aj národné faktory, ktoré možno riešiť vládnymi opatreniami. Pomalý rast a medzera udržateľnosti predstavujú dilemu, pretože viaceré fiškálne opatrenia môžu mať negatívny vplyv na hospodársky rast v krátkodobom aj dlhodobom horizonte.

Nízka miera zamestnanosti. Hoci je relatívne vysoká v porovnaní s EÚ alebo z pohľadu OECD, fínska miera zamestnanosti je zjavne nižšia než v ostatných severských krajinách. Vyššia miera zamestnanosti sa považuje za kľúčový faktor podporujúci rast, a preto zmiernuje aj výzvy súvisiace s udržateľnosťou. Okrem toho by to mala priamy fiškálny vplyv prostredníctvom vyšších daňových príjmov a nižších dávok v nezamestnanosti.

Obmedzená hospodárska súťaž a vysoká regulácia v sektore služieb. Predpokladá sa, že deregulácia odvetvia služieb má rôzne kanály, ktorými prispieva k udržateľnosti. Prvý z nich vychádza z očakávaných pozitívnych vplyvov na produktivitu a druhý pôsobí rastúcou zamestnanosťou.

Všetky uvedené riziká majú jasné, hoci aj meniace sa spojenie s fiškálnou udržateľnosťou. Okrem toho, najmä MMF venoval pozornosť **rizikám finančnej stability** vrátane vysokého dlhu domácností, vysokej koncentrácie bankového sektora, ako aj silných regionálnych väzieb finančného sektora a výzvam pre bankový dohľad, vyplývajúcich z tohto kontextu. Aj keď táto riziková oblasť nie je hlavne problémom fiškálnej udržateľnosti, možno tvrdiť, že realizácia rôznych rizikových scenárov vo finančnom sektore by mohla mať významný vplyv aj na verejné financie.

3.3 Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Vzťah medzi medzinárodnými odporúčaniami a rozhodovaním na národnej úrovni je zložitý. Implementácia odporúčaní zo strany EÚ, OECD a MMF je vo všeobecnosti dobrovoľná. Taktiež, odporúčania sú formulované v spolupráci s národnými orgánmi, sociálnymi partnermi a ďalšími stranami. Otázky, ktoré sa vyskytujú v národnej politickej diskusii alebo formuláciách politík, sú často súčasťou odporúčaní medzinárodných organizácií. Vo Fínsku je ústredná úloha vládnych programov praktickou otázkou, ktorá obmedzuje praktický význam medzinárodného poradenstva. Vládny program je definovaný na celé parlamentné obdobie (štyri roky) a zavedenie nových významných opatrení, ktoré sa nepredpokladajú vo vládnom programe, je náročné, ak chýba široká podpora zo strany vládnej koalície.

Dodržiavanie odporúčaní je v mnohých prípadoch vecou pohľadu. Napriek tomu možno vyvodiť všeobecné závery o súlade. Celkovo, rozhodnutia vo Fínsku boli relatívne v súlade s medzinárodnými odporúčaniami. Pri posudzovaní všetkých odporúčaní od roku 2012 do roku 2015 sa po ich vydaní vo väčšine prípadov realizovali aspoň niektoré kroky v súlade s odporúčaniami. Toto zistenie nachádza podporu v analýze častí o následných postupoch zahrnutých do dokumentácie medzinárodných organizácií, hoci vlastné hodnotenia následných postupov, ktoré vykonali MMF a OECD, by sa mali používať s určitou opatrnosťou. Zistenie je tiež v súlade s predchádzajúcou štúdiou, ktorú zverejnila Komisia, v ktorej sa dospelo k záveru, že Fínsko patrilo v implementačnom úsilí CSR z rokov 2012 a 2013 medzi najvyššie hodnotené členské štáty EÚ.

Existujú však aj dôležité oblasti, v ktorých sa osoby s rozhodovacími právomocami nestotožnili s názormi externého hodnotenia, alebo konečné rozhodnutia nerešpektovali medzinárodné poradenstvo z iných dôvodov. Príklady takýchto problémov sú zhrnuté v tabuľke 2.

Tabuľka 2. Medzinárodné odporúčania, ktoré Fínsko úplne neprijalo

Odporúčanie / zistenie	Poznámka
<p>Výdavky na výskum a vývoj. V roku 2015 MMF poznamenal, že zamýšľané zníženie výdavkov na výskum a vývoj by mohlo oslabiť strednodobý rast produktivity, a uozornil, že plány na zníženie týchto výdavkov by sa mali prehodnotiť. V roku 2016 MMF odporučil prerozdelenie prostriedkov na výdavky na výskum a vývoj.</p>	<p>Podľa štatistík sa v rozpočte na rok 2016 znížili vládne zdroje na výskum a vývoj, v reálnom vyjadrení, na 9,4 %. Podľa rozpočtu na rok 2017 sa uskutočnili menšie škrt v roku 2017.</p>
<p>Financovanie aktívnych politík trhu práce (AFTP). V roku 2015 MMF odporučil posilnenie aktívnych politík trhu práce a prehodnotenie plánov na zníženie financovania týchto opatrení. V roku 2016 MMF odporučil prerozdelenie zdrojov smerom k dobre navrhnutým AFTP. V roku 2016 EÚ odporúčala zabezpečiť ciele a dostatočné aktívne opatrenia na trhu práce.</p>	<p>Zníženia pre AFTP boli vykonané v roku 2016 a tiež v roku 2017, hoci existovali reformy umožňujúce väčšiu flexibilitu pri využívaní prostriedkov na podporu v nezamestnanosti na aktívne opatrenia.</p>
<p>Dávky pre nezamestnaných a zdravotne postihnutých v pred dôchodkovom veku, dôchodky na čiastočný úväzok. Od roku 2012 do roku 2015 EÚ každoročne odporúčala obmedziť alebo odstrániť možnosti predčasného odchodu z trhu práce. OECD odporučila sprísniť možnosti predčasného odchodu do dôchodku v roku 2012, ukončiť čiastočné dôchodkové dávky v roku 2014, ukončiť dávky pre nezamestnaných v pred dôchodkovom veku v rokoch 2014 a 2016 a obmedzenie prístupu k invalidným dôchodkom na zdravotné dôvody v rokoch 2014 a 2016. V roku 2016 OECD tiež odporučila prispôsobiť nový systém dôchodkového zabezpečenia pre tých, ktorí vykonávajú náročné zamestnania, na očakávanú dĺžku života.</p>	<p>Dôchodková reforma v roku 2017 vo veľkej miere neobmedzovala dostupnosť možností predčasného odchodu do dôchodku. Zaviedlo sa niekoľko zmien a dôchodok na čiastočný úväzok sa dôkladne reformoval, ale stále existujú významné možnosti predčasného odchodu do dôchodku.</p>
<p>Stanovovanie miezd. MMF odporučal v rokoch 2012, 2014, 2015 a 2016 zvýšiť flexibilitu pri stanovovaní miezd alebo zosúladiť rast miezd s produktivitou práce. EÚ odporučila podporiť zosúladenie vývoja reálnych miezd a produktivity alebo zlepšenie vyjednávania na miestnej úrovni v rokoch 2012, 2013, 2015 a 2016.</p>	<p>V Pakte konkurencieschopnosti (2016) medzi vládou a trhom práce sa dohodlo, že pokrok v tejto otázke bude závisieť od, resp. bude založený na kolektívnych dohodách, ktoré dosiahnu strany trhu práce, a nie na legislatívnych zmenách.</p>
<p>Rodičovská dovolenka, príspevok na domácu starostlivosť. Podľa OECD by sa mali zlepšiť pracovné stimuly pre osoby s druhým príjmom v rodinách s malými deťmi (2012) a kombinované trvanie rodičovskej dovolenky a príspevku na domácu starostlivosť by sa malo znížiť (2016).</p>	<p>Plány na reformu príspevku na domácu starostlivosť sa nestali realitou.</p>
<p>Subvencie škodlivé pre životné prostredie. OECD v rokoch 2014 a 2016 odporučila postupné zrušenie subvencií škodlivých pre životné prostredie.</p>	<p>Podľa prieskumu OECD z roku 2016 neboli podniknuté žiadne kroky.</p>

3.4 Účinnosť vládnych opatrení

Potreba štrukturálnych reforiem bola na poprednom mieste v odporúčaní MMF, OECD a EÚ počas obdobia analyzovaného v rámci kontroly. Napríklad mnohé odporúčania sa zaoberali dôchodkovým systémom a organizáciou zdravotných a sociálnych služieb. Dôvodom bolo najmä uznanie starnutia obyvateľstva a predpokladaného zvýšenia výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva ako jedného z hlavných rizík pre udržateľnosť verejných financií Fínska. Dve opatrenia súvisiace s týmito výzvami boli vybrané ako prípadové štúdie: dôchodková reforma, ktorá vstúpila do platnosti v roku 2017, a reformy v oblasti zdravotníctva, sociálnych služieb a samosprávy, ktoré sa v súčasnosti pripravujú. Cieľom bolo objasniť problémy, ktoré ovplyvňujú transparentnosť vo vzťahu k neistotám pri štrukturálnych reformách a pravdepodobnosť pozitívnych dopadov reforiem na fiškálnu udržateľnosť.

Tabuľka 3: Charakteristiky, ktoré ovplyvňujú transparentnosť vo vzťahu k neistotám pri štrukturálnych reformách

	Dôchodková reforma 2017	Reforma zdravotníctva, sociálnych služieb a samosprávy
Úloha cieľa fiškálnej udržateľnosti pri navrhovaní reformy	Zlepšenie fiškálnej udržateľnosti bolo hlavným cieľom reformy, ktorá nepodliehala veľkým kompromisom.	Cieľ obmedzenia nákladov bol jedným z dvoch hlavných cieľov reformy. Obidva hlavné ciele si však čiastočne odporujú. Reforma sa rozšírila a v súčasnosti pokrýva ďalšie oblasti.
Odhadovaný dopad na fiškálnu udržateľnosť	Podľa odhadov reforma znižuje medzeru udržateľnosti cca. 1 p. b.	Podľa návrhu zákona sa do roku 2029 odhaduje potenciál úspory nákladov vo výške 3 000 miliónov EUR (v cenách 2019).
Existencia významných prechodných nákladov	Neexistujú žiadne významné náklady na prechod, ale existuje určitý potenciál krátkodobých výdavkových tlakov v dôsledku zmien v prínosoch.	Existujú významné náklady na prechod (napr. harmonizácia miezd, IKT). Vyhodnotenie rozsahu stále prebieha.
Pravdepodobnosť realizácie prechodných nákladov v porovnaní s možnosťami, že sa dosiahne pozitívny vplyv na udržateľnosť	Nerelevantné (pozri vyššie).	Realizácia prechodných nákladov prebieha viac automaticky než realizácia úspor nákladov.
Dostupnosť východiskových predpokladov pri posudzovaní vplyvov	Predpoklady sú k dispozícii v podkladovej dokumentácii, ale nie vo vládnom návrhu zákona.	Metodika výpočtu potenciálnych úspor nákladov je k dispozícii v podkladovej dokumentácii.
Dostupnosť analýzy citlivosti/alternatívnych scenárov súvisiacich s dopadom na fiškálnu udržateľnosť	Komplexná analýza citlivosti alebo alternatívne scenáre neboli vypracované na základe výpočtov, ktoré boli použité na posúdenie vplyvu vládneho návrhu zákona.	Žiadna analýza citlivosti alebo alternatívne scenáre neboli doteraz dostupné.
Citlivosť výsledkov na zmeny v predpokladoch	Nové analýzy citlivosti vykonané pri kontrole nenaznačujú výraznú	Aj keď je ich ťažké kvantifikovať, výsledky závisia vo veľkej miere od

	Dôchodková reforma 2017	Reforma zdravotníctva, sociálnych služieb a samosprávy
	citlivosť, ale poukazujú na mierne krátkodobé a dlhodobé neistoty.	rôznych neistých faktorov.

Analýza vykonaná pri kontrole ilustruje rôzne prvky, ktoré môžu ovplyvniť istotu výsledkov a transparentnosť rizikovej pozície každej reformy. Celkovo sa **dôchodková reforma** javí ako relatívne bezriziková reforma, ktorá má jasné ciele. V procese prípravy boli vykonané hodnotenia vplyvu s cieľom zabezpečiť, aby konečná štruktúra reformy pravdepodobne priniesla zamýšľané účinky. Prechodové náklady na reformu sú nízke. Dostupnosť rôznych hodnotení vplyvu podporuje dôveru v prínosy reformy. Nedostatočná komunikácia predpokladov základného scenára v hodnotení vplyvu návrhu vládneho zákona a nedostupnosť analýzy citlivosti v tomto kontexte však znížili transparentnosť vplyvov reformy na fiškálnu udržateľnosť.

Návrh reformy v oblasti zdravotníctva, sociálnych služieb a samosprávy je reformou s viacerými zámermi, ktorá nevyhnutne zahŕňa kompromisy medzi rôznymi cieľmi. Počas procesu prípravy boli pridané aj nové ciele. Z hľadiska fiškálnej udržateľnosti to zvyšuje úroveň neistoty súvisiacej s účinkami. Rizikovosť reformy sa ďalej zvyšuje o významné prechodové náklady, ktorých realizácia je tiež automatickejšia než prvky nákladovo úsporné. Hodnotenie účinku reformy je veľmi náročné a charakter mechanizmov šetrenia nákladov neumožňuje jednoduchý výpočet alternatívnych scenárov. Celkovo sa zdá, že spoľahlivosť v súčasnosti dostupných hodnotení vplyvu reformy je relatívne nízka.

3.5 Verejná dostupnosť a následné postupy

V rámci kontroly bola preskúmaná komunikácia odporúčaní širokej verejnosti a Parlamentu, ako aj existencia následnej (follow-up) dokumentácie na vnútroštátnej úrovni. Výsledky sú zhrnuté v tabuľke 4.

Tabuľka 4: Verejná dostupnosť a následné postupy

KOORDINÁTOR / MAJITEĽ PROCESU	EURÓPSKY SEMESTER. MINISTERSTVO FINANCIÍ (MF) OECD. MINISTERSTVO FINANCIÍ (MF) MMF ČLÁNOK IV. Fínska centrálna banka (BOF)
ZVEREJŇOVANIE NOVÝCH ODPORÚČANÍ	Európsky semester. Vykonal MF v rokoch 2015 a 2016, krátko po uverejnení Komisiou. Publikácia sa týka CSR a poskytuje odkazy na materiály Komisie. Počas rokov 2012 až 2014 nebola zverejnená žiadna publikácia. Keď Rada prijme odporúčania, nevydáva sa samostatná publikácia. OECD: Vykonal MF v kontexte tlačovej konferencie súvisiacej so zverejnením nového prieskumu. Publikácia odkazuje na odporúčania bez kompletného zoznamu alebo analýzy. Odkazy sa poskytujú k materiálom OECD. MMF článok IV. BoF pripravuje tlačovú správu v čase zverejnenia Záverečných poznámok MMF, obsahujúcich fínsky a švédsky súhrn Záverečných poznámok. V roku 2016 bola zverejnená tlačová správa, v rovnakom čase ako MMF uverejnila Správu o krajine.
PREDKLADANIE NOVÝCH ODPORÚČANÍ PARLAMENTU	Európsky semester. Áno. Forma a načasovanie informácií sa v rokoch 2012 – 2016 trochu menilo. Pred zasadaniami Rady prebiehajú verejné rokovania s ministrami vo Veľkom výbore Parlamentu, čo dáva Veľkému výboru príležitosť prerokovať túto záležitosť. V rokoch 2012 a 2014 zaslalo MF aj odporúčania Komisie ako samostatný list Parlamentu. OECD. Nie MMF článok IV. Nie.
OFICIÁLNE VYHLÁSENIE PREDLOŽENÉ V ČASE ZVEREJNENIA NOVÝCH ODPORÚČANÍ	Európsky semester. Žiadne zverejnené vyhlásenie, avšak pozícia Fínska v Rade je k dispozícii na vyžiadanie a pozícia sa tiež príležitostne spomína v oznámeniach týkajúcich sa zasadaní Rady. OECD. Nie MMF článok IV. Nie. Správa MMF obsahuje časť so stanoviskom národných orgánov na analýzu MMF.
NÁSLEDNÁ DOKUMENTÁCIA NA NÁRODNEJ ÚROVNI	Európsky semester. Vypracovalo MF, zahrnuté do štandardného formátu národného programu reforiem (NPR), ako ho definuje Komisia. OECD. Nebola vypracovaná žiadna následná dokumentácia na národnej úrovni. MMF článok IV. Nebola vypracovaná žiadna následná dokumentácia na národnej úrovni.
ZVEREJŇOVANIE NÁRODNEJ NÁSLEDNEJ DOKUMENTÁCIE	Európsky semester. NPR zverejňuje MF, ale tlačová správa bola pripravená len v rokoch 2012, 2013 a 2015. Samotná tlačová správa neanalyzovala, do akej miery boli riešené otázky týkajúce sa CSR, ale bol poskytnutý odkaz na NPR, obsahujúci tieto informácie.
PREDKLADANIE NÁRODNÝCH NÁSLEDÝCH DOKUMENTOV PARLAMENTU	Európsky semester. NPR sa predkladá Parlamentu ako samostatná vec (list Veľkému výboru).

Existujú pozitívne aspekty komunikačných postupov súvisiacich s medzinárodnými odporúčaniami. V súčasnosti sú všetky z nich vydávané rôznymi národnými orgánmi. Existuje však aj priestor na zlepšenie. Uverejnenie odporúčaní EÚ a OECD sa príliš odvoláva na materiál zverejnený na vlastných internetových stránkach medzinárodných organizácií. Zdá sa, že prax zverejňovania odporúčaní EÚ nie je úplne etablovaná. V budúcnosti by sa preto mala venovať pozornosť ustanoveniu postupov zverejňovania a jasnému zverejneniu obsahu odporúčaní v národných jazykoch. V rámci európskeho semestra je potrebný komplexný komunikačný plán alebo stratégia, ktorá by zahŕňala informovanosť širokej verejnosti, ako aj informácie pre Parlament.

3.6 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Kontrola bola založená predovšetkým na analýze dokumentácie, najmä správ vypracovaných EÚ, MMF a OECD, ako aj dokumentácie vypracovanej orgánmi na národnej úrovni, najmä národných programov reforiem týkajúcich sa európskeho semestra. S cieľom dostatočne zahrnúť odporúčania aj od MMF a OECD, kontrola analyzuje odporúčania pre fínske orgány z rokov 2012 - 2016 (pozri časť o spoločnom prístupe ku kontrole). V období rokov 2012 - 2016 sa uskutočnili tri ekonomické prieskumy OECD (2012, 2014 a 2016) a štyri Konzultácie s MMF podľa článku IV (2012, 2014, 2015, 2016), okrem ročných odporúčaní pre jednotlivé krajiny v rámci európskeho semestra. Pri hodnotení štrukturálnych opatrení boli hlavnými zdrojmi posúdenia vplyvu, ktoré boli vykonané v rôznych fázach prípravy reforiem. Posúdenia vplyvu boli doplnené novými analýzami citlivosti, ktoré vykonalo Fínske centrum pre dôchodky (Finnish Centre for Pensions), na základe zadania od NKI Fínska. Pri všetkých častiach kontroly sa ako dodatočná informačná základňa použili rozhovory so zástupcami orgánov. Kontrolórske otázky, údajová základňa a metodiky sú zhrnuté v tabuľke 5.

Tabuľka 5: Prístup ku kontrole a údajová základňa

Kontrolórske otázky	Podotázky	Údajová základňa a metodika
1. Aký typ odporúčaní týkajúcich sa fiškálnej udržateľnosti zaslali medzinárodné organizácie Fínsku počas rokov 2012 – 2016?	<ul style="list-style-type: none"> a. Aké sú hlavné problémy, ktorých sa odporúčania týkali? b. Vyskytla sa v priebehu času odchýlka v obsahu odporúčaní? c. Vyskytli sa rozdiely medzi medzinárodnými organizáciami, pokiaľ ide o obsah odporúčaní? 	<p>EÚ: odporúčania pre jednotlivé krajiny na roky 2012 – 2016 (odporúčania Komisie a záverečné odporúčania Rady), legislatíva EÚ semestra MMF: Konzultácie podľa článku IV 2012, 2014, 2015, 2016: OECD Správy o stave krajiny: Prieskumy krajiny Fínska, 2012, 2014, 2016</p> <p>Analýza dokumentov, rozhovory</p>
2. Boli opatrenia vykonané vo Fínsku v súlade s medzinárodnými odporúčaniami?	<ul style="list-style-type: none"> a. Odporučili medzinárodné organizácie také kroky, ktoré by neboli realizované alebo pripravené vo Fínsku? 	<p>Následná dokumentácia medzinárodných organizácií, národné programy reforiem, vládne programy, výročnej správy vlády, štátne rozpočty</p> <p>Analýza dokumentov, rozhovory</p>
3. Sú obsah odporúčaní a následných informácií efektívne komunikované na národnej úrovni?	<ul style="list-style-type: none"> a. Bolo poskytovanie informácií o nových odporúčaníach pre verejnosť a Parlament komplexné? b. Akými spôsobmi boli na vnútroštátnej úrovni oznamované prípadné následné informácie? 	<p>Web stránky (MF, BoF, Ministerstvo zahraničných vecí, Parlament), usmernenia Komisie EÚ, usmernenia Ministerstva spravodlivosti, Národné programy reforiem</p> <p>Analýza dokumentov, rozhovory</p>
4. Ako efektívne riešia riziká fiškálnej udržateľnosti dve štrukturálne reformy (dôchodková reforma 2017 a reformy v oblasti zdravotníctva, sociálnych služieb a samosprávy)?	<ul style="list-style-type: none"> a. Aké sú hlavné neistoty týkajúce sa reforiem? b. Zahŕňajú hodnotenia vplyvu reformy aj analýzy citlivosti? c. Boli nejasnosti oznamované transparentne? d. Prevláda väčšia neistota súvisiaca s pozitívnymi vplyvmi na udržateľnosť, ako s negatívnymi vplyvmi? e. Existujú významné riziká, že pozitívny vplyv reformy bude podstatne menší, ako sa očakávalo? f. Do akej miery bola úloha fiškálnej udržateľnosti ústredná pri stanovovaní cieľov a pri rozhodovaní o reforme? 	<p>Vládne novely zákonov, návrhy, rozhodnutia a podklady týkajúce sa štrukturálnych reforiem</p> <p>Nové analýzy citlivosti vykonané Fínskym centrom pre dôchodky, na základe zadania od NKI Fínska</p> <p>Analýza dokumentov, rozhovory, analýza citlivosti</p>

4 Hlavné zistenia – Lotyšsko

4.1 Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny

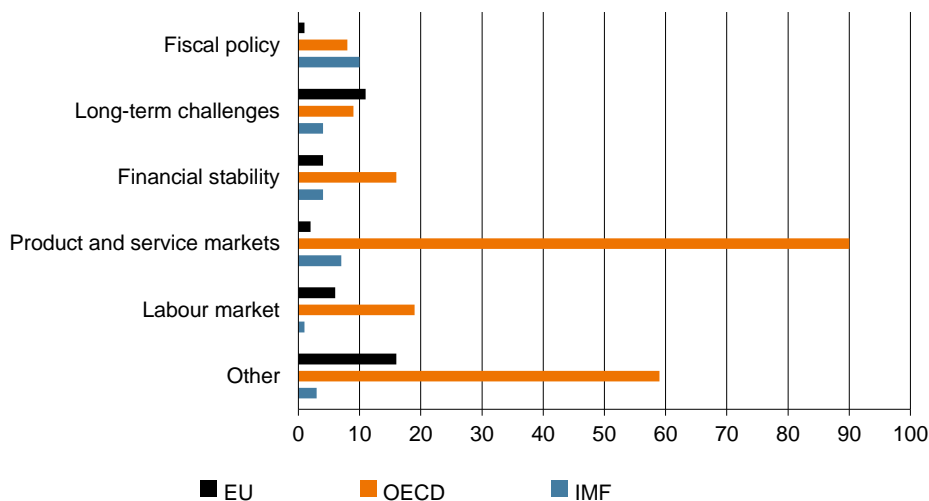
Počas kontroly Lotyšská NKI preskúmala 270 odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami počas kontrolovaného obdobia. Treba poznamenať, že niekoľko odporúčaní sa týkalo rovnakých oblastí, ako od rôznych medzinárodných organizáciách, tak aj od tej istej organizácie v nasledujúcich rokoch, keď si hodnotenie pokroku vyžiadalo ďalšie odporúčanie v tej istej oblasti. Väčšina odporúčaní je zasielaných v klasifikačnej skupine trhov s produktmi a službami/podnikateľského prostredia, ktoré sú väčšinou odporúčaniami osvedčených postupov OECD v oblastiach, ako sú obchod, politika hospodárskej súťaže a digitálna ekonomika.

Počet odporúčaní EK, OECD a MMF o najdôležitejších rizikách udržateľnosti verejných financií v Lotyšsku dosiahol 67 (skupiny - pozícia fiškálnej politiky/fiškálny rámec/fiškálna transparentnosť; opatrenia zamerané na dlhodobé fiškálne výzvy, opatrenia finančnej stability).

Pokiaľ ide o pozíciu fiškálnej politiky/fiškálny rámec/fiškálnu transparentnosť, väčšinu odporúčaní poskytol MMF - 10 odporúčaní. S cieľom uľahčiť opatrenia zamerané na dlhodobé fiškálne výzvy, väčšinu odporúčaní poskytla EK (pokiaľ ide o Národný program reforiem Lotyšska) - 11 odporúčaní; odporúčania o opatreniach na finančnú stabilitu väčšinou poskytuje OECD - spolu 16 odporúčaní.

Klasifikácia odporúčaní v skupinách ukazuje, že EK, OECD a MMF nezávisle poskytli odporúčania v každej klasifikačnej skupine odporúčaní.

Graf 3: Počet odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami v každej skupine odporúčaní



4.2 Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť

Napriek tomu, že neexistuje jednotný proces správy odporúčaní, zodpovedné inštitúcie posudzujú riziká, ktoré medzinárodné organizácie označili za relevantné a primerané lotyšským fiškálnym, hospodárskym a sociálnym problémom.

V Deklarácii o fiškálnych rizikách 2016 boli identifikované nasledujúce riziká pre udržateľné verejné financie:

- **kvantifikovateľné fiškálne riziká** - štátne záruky; štátne pôžičky; kvantifikovateľné riziká v sociálnej sfére; zvýšenie pravidelných platieb do rozpočtu EÚ a medzinárodná spolupráca; politické nástroje EÚ a iné programy zahraničnej finančnej pomoci; štátne záruky na študijný úver a študentský úver; kapitál na vyžiadanie
- **nekvantifikovateľné fiškálne riziká** - explicitné a implicitné fiškálne záväzky vlády v projektoch verejno-súkromného partnerstva a koncesných zmluvách; štátne podniky; vymáhanie rozsudkov medzinárodných súdov a Ústavného súdu; finančný sektor (riziko, že pre udržateľnosť bankového sektora sa budú musieť použiť verejné financie).

Priority vlády - posilnenie hospodárstva, národnej bezpečnosti a národnej identity, zlepšenie demografickej situácie, zlepšenie kvality života rodín a sociálneho zabezpečenia, štrukturálne reformy vo sektore vedy a vzdelávania, reformy zdravotníctva - sú zamerané na rozvoj, aby dosiahli ciele stanovené v Stratégii trvalo udržateľného rozvoja Lotyšska do roku 2030 a Národnom pláne rozvoja Lotyšska na roky 2014 - 2020.

Napríklad niektoré opatrenia stanovené v Lotyšskom akčnom pláne vlády zahŕňajú priame odkazy na odporúčania medzinárodných organizácií, vrátane zriadenia bankovej únie, previazanie pridelovania finančných prostriedkov inštitúciám vyššieho vzdelávania s kvalitou vzdelávania a výskumu, tak ako to odporúča EK, ako aj ukončenie rokovaní o prístúpení Lotyšska k OECD. Vládny akčný plán zahŕňa opatrenia v takých kľúčových oblastiach fiškálnej udržateľnosti, ako sú fiškálna politika a fiškálna disciplína, vyvážený rozpočet, daňová politika, systém zdravotníctva, dôchodkový systém a opatrenia na boj proti tieňovej ekonomike.

4.3 Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Štát nemá regulovaný a sledovateľný jednotný proces počiatočného hodnotenia, implementácie, monitorovania, hodnotenia pokroku a podávania správ týkajúcich sa odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami. Bez jednotného postupu správy odporúčaní a nedostatku základov na zabezpečenie sledovateľnosti budúcich krokov, existuje riziko, že významné odporúčania pre fiškálnu udržateľnosť poskytované medzinárodnými organizáciami nebudú zohľadnené. Zodpovednosť za koordináciu s medzinárodnými organizáciami bola delegovaná na tieto inštitúcie – na Lotyšskú centrálnu banku v spolupráci s ministerstvom financií (MMF), na ministerstvo hospodárstva (EK) a na ministerstvo zahraničných vecí (OECD), avšak - bez zjednoteného alebo štandardizovaného súboru opatrení alebo usmernení, ktoré sa majú dodržiavať, aby sa vyhodnotili odporúčania a vykonali implementačné a následné postupy pri hodnotení opatrení prijatých vládou.

Odporúčania medzinárodných organizácií sú predložené v mnohých oblastiach, ktoré sú aj vládnymi prioritami, avšak odkazy na odporúčania sa nenachádzajú v strednodobom plánovacom dokumente Národného plánu rozvoja Lotyšska na roky 2014 - 2020, ktorý určuje rozvojové ciele krajiny, priority a výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť, a to aj priebehu budúcich krokov. Okrem toho, určité opatrenia zamerané na implementáciu odporúčaní medzinárodných organizácií alebo opatrenia, ktoré podporujú implementáciu odporúčaní, neodkazujú na hlavný dokument, ktorý obsahuje politické smerovanie - Vyhlásenie kabinetu ministrov. Nepriamy odkaz na odporúčania možno nájsť iba prostredníctvom analýzy akčných plánov stanovených v usmerneniach o plánovaní rozvoja/usmerneniach politiky a ich zosúladením s obsahom odporúčaní.

Bez existencie jednotného alebo štandardizovaného procesu riadenia odporúčaní a bez odporúčaní zapracovaných do dokumentov rozvojového plánovania a usmernení o politike, pri chýbajúcom základe na zabezpečenie sledovateľnosti budúcich činností, existuje riziko, že nezávislé hodnotenie a odporúčania medzinárodných organizácií sa nezohľadnia, aj napriek času a zdrojom investovaným do prípravy odporúčaní tak medzinárodných organizácií, ako aj lotyšských ministerstiev a Lotyšskej centrálnej banky pri zabezpečovaní úspešnej spolupráce s medzinárodnými organizáciami.

4.4 Účinnosť vládnych opatrení

Od roku 2010 medzinárodné organizácie odporúčali lotyšskej vláde, aby sa zaoberala otázkou boja proti tieňovej ekonomike, ale až do roku 2016 hodnotenia medzinárodných organizácií naznačujú, že opatrenia prijaté vládou na potlačenie tieňovej ekonomiky a daňových únikov nie sú dostatočné a účinné, Lotyšsko zaznamenalo malý pokrok v zlepšovaní výberu daní a riešení tieňovej ekonomiky, takže treba pokračovať v úsilí o zníženie rozsahu tieňovej ekonomiky.

S cieľom posúdiť, ako úspešná bola implementácia odporúčaní medzinárodných organizácií, aké boli vykonané kroky a nakoľko boli dostatočné opatrenia zodpovedných inštitúcií na implementáciu odporúčaní, NKI Lotyšska preskúmala odporúčania poskytnuté na boj proti tieňovej ekonomike.

S cieľom vyhodnotiť účinnosť opatrení prijatých na boj proti tieňovej ekonomike na účely paralelnej kontroly NKI Lotyšska preverila, ako príklad, výsledky finančnej kontroly účtovnej závierky ministerstva financií za rok 2015 (udalosti financované Novými politickými iniciatívami - *Uľahčenie boja proti tieňovej ekonomike zabezpečením konkurencieschopného a motivačného odmeňovania vo Finančnej správe a radikálnych krokov v boji proti tieňovej ekonomike pri správe daní a v colných záležitostiach*), ako aj odôvodnenie pridelených finančných prostriedkov na opatrenia prijaté v boji proti tieňovej ekonomike a na boj proti tieňovej ekonomike prostredníctvom podpory účinnej daňovej politiky. NKI Lotyšska dospela k záveru, že tieto osobitné opatrenia prijaté Finančnou správou a boj proti tieňovej ekonomike prostredníctvom uľahčenia rozvoja účinnej daňovej politiky nie sú systematicky a efektívne nastavené:

- štát nemá v roku 2014 ani v roku 2015 plán rozvoja, ktorý by zahŕňal ciele a výstupy, ktoré sa majú dosiahnuť v boji proti tieňovej ekonomike
- z celkových finančných prostriedkov Finančná správa v plnej miere využila na špecifické opatrenia na boj proti tieňovému hospodárstvu vyčlenené prostriedky na mzdy, avšak čerpanie finančných prostriedkov na zabezpečenie efektívnejšieho fungovania colných kontrol je oneskorené
- vyčlenené finančné prostriedky na odmeňovanie zamestnancov Finančnej správy, ktorí vykonávajú činnosti boja proti tieňovej ekonomike, nie je v súlade s prioritami stanovenými v politike odmeňovania Finančnej správy, a tým nezabezpečuje cielené a preventívne riešenie problémov
- na zdôvodnenie financovania Nových politických iniciatív Finančná správa a Ministerstvo financií uviedli ako ukazovatele výkonnosti dodatočné daňové a nedaňové (pokuty) príjmy štátneho rozpočtu, bez poskytnutia informácií na podporu predpokladaných dodatočných príjmov. Ministerstvo financií vykonáva hodnotenie činností vykonávaných Finančnou správou bez porovnania plánovaných a skutočne dosiahnutých výsledkov.

Napriek tomu, že implementácia niektorých odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami vykazuje pozitívny pokrok, predchádzanie viacerým závažným rizikám je však oneskorené, napríklad pri hodnotení takej dôležitej otázky udržateľnosti verejných financií, akou je tieňová ekonomika, NKI Lotyšska dospela k záveru, že napriek tomu, že existuje dohoda o akčnom pláne na implementáciu odporúčaní pre vládne inštitúcie, pokrok reforiem v boji proti tieňovej ekonomike je stále pomalý.

4.5 Verejná dostupnosť a následné postupy

V súčasnosti, hoci informácie možno považovať za verejne dostupné, na to, aby komunikácia dosiahla svoj prvoradý cieľ - podporiť dobrú verejnú správu a zapojenie občianskej spoločnosti do rozhodovania, je potrebné zlepšiť dostupnosť informácií.

Verejnosti sa neposkytujú komplexné a podrobné informácie o odporúčaníach medzinárodných organizácií a o opatreniach prijatých vládou na implementáciu odporúčaní:

1. informácie nie sú k dispozícii na jednom mieste pre všetky odporúčania;
2. informácie nie sú prezentované ľahko zrozumiteľným spôsobom a v lotyšskom jazyku;
3. nie je postačujúco podporovaná verejná spätná väzba, nia štruktúrované a vhodne načasované diskusie.

NKI Lotyšska sa domnieva, že obmedzená dostupnosť informácií súvisiacich s implementáciou odporúčaní zvyšuje riziko, že implementácia dôležitých odporúčaní zostane na formálnej úrovni, pretože zodpovedné ministerstvá sa nebudú musieť zodpovedať spoločnosti.

Zhrnutie o dostupnosti informácií je uvedené nižšie.

Tabuľka 6: Verejná dostupnosť a následné postupy

Č.	Otázka	Odporúčania EK	MMF článok IV.	Odporúčania OECD
1.	Sú Odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR) pravidelne sprístupňované verejnosti na národnej úrovni?	Dostupné v lotyšskom jazyku na webovej stránke EK, koordinujúca inštitúcia – Ministerstvo hospodárstva	Nie, ale informácie sú k dispozícii na internetovej stránke MMF, koordinujúca inštitúcia – Lotyšská centrálna banka v spolupráci s Ministerstvom financií	Nie, odkaz na webovú stránku OECD, poskytnutý na webovej stránke koordinujúcej inštitúcie, koordinujúca inštitúcia – Ministerstvo zahraničných vecí
2.	Sú Odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR) predkladané parlamentu?	Áno, Výboru parlamentu pre európske záležitosti	Nie, ale na ministerskej úrovni prebiehajú diskusie	Áno, odporúčania pre prístupový proces sa poskytujú Parlamentu
3.	Zverejňuje zodpovedný orgán vyhlásenie na národnej úrovni s oficiálnym stanoviskom k CSR?	Áno, stanovisko obsiahnuté v rozpočtovom pláne, uverejnené na webovej stránke Ministerstva financií	Nie, stanovisko nie je zverejnené	Nie, informácie sa poskytujú vláde, nie sú zverejnené ľahko dostupným spôsobom
4.	Existuje zrejmy následný proces pre každý súbor odporúčaní na príslušnom orgáne s hodnotením dodržiavania odporúčaní?	Áno, okrem toho sú predkladané Parlamentu správy o pokroku v oblasti postupov vykonávaných pri implementácii odporúčaní	Nie	Od vstupu do OECD sa vykonávajú pravidelné následné kontroly - Výbor pre riadenie podnikov (Corporate Governance Committee), Výbor pre zdravie

Odporúčania poskytnuté EK a správy o ich implementácii sú slobodne a verejne prístupné verejnosti. Informácie týkajúce sa odporúčaní poskytovaných OECD sú len čiastočne dostupné a existujú nedostatky v dostupnosti informácií pre verejnosť o konzultáciách s MMF podľa článku IV a o implementácii odporúčaní.

4.6 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Kontrola pokrývala obdobie od roku 2011 do roku 2016.

Rozsah kontroly nezahŕňa odporúčania poskytnuté MMF v rámci Úverového programu a monitorovacie správy po ukončení programu do roku 2012. Program pomoci EÚ pre platobnú bilanciu v Lotyšsku sa skončil 19. januára 2012 a od 20. januára 2012 do 16. januára 2015 Lotyšsko podliehalo dohľadu po ukončení programu, ktorý skončil, keď Lotyšsko splatilo 75 % pôžičky EÚ.¹⁵⁾

Kritériá hodnotenia

Počas kontroly boli kritériá hodnotenia stanovené podľa štyroch otázok, ktoré boli predmetom skúmania.

Tabuľka 7: Kritériá hodnotenia

Predmet	Hodnotenie
Predmet kontroly a kritériá súvisiace s hodnotením, implementáciou a monitorovaním odporúčaní	
1. Mali zodpovedné inštitúcie vypracovaný systematický a transparentný proces implementácie a monitorovania odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami?	Bol vypracovaný sledovateľný proces implementácie a monitorovania odporúčaní.
2. Posúdili zodpovedné ministerstvá súlad odporúčaní s aktuálnou situáciou a plánovanými reformami v štáte?	Proces bol vypracovaný: pri prijímaní odporúčaní sa posudzuje jeho súlad so skutočnou situáciou a plánované reformy v štáte sú posúdené a je prijaté koncepčné rozhodnutie o tom, či bude odporúčanie implementované a aké opatrenia budú prijaté na implementáciu odporúčaní.
3. Zohľadňujú zodpovedné inštitúcie pri plánovaní politiky odporúčaní poskytnutých medzinárodnými organizáciami?	Zodpovedné inštitúcie berú do úvahy odporúčania medzinárodných organizácií pri plánovaní politiky.
Téma kontroly a kritériá týkajúce sa prístupu k informáciám	
4. Sú informácie o odporúčaní a o pokroku pri ich implementácii k dispozícii verejnosti?	Informácie o odporúčaní a o pokroku pri ich implementácii sú verejne dostupné.

¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eucountries-have-received-assistance/financial-assistance-latvia_en

Zdroje informácií zahŕňajú okrem iného:

1. rozhovory so zodpovednými inštitúciami;
2. zákony, predpisy a poznámky;
3. správy OECD, MMF, EK, priebežné správy a konzultácie;
4. Deklaráciu o fiškálnych rizikách;
5. Národný program reforiem Lotyšska;
6. Konvergenčný program Lotyšska;
7. Program stability Lotyšska;
8. formálnu a neformálnu komunikáciu Ministerstva financií s OECD, MMF, EK;
9. odborné rozhovory.

5 Hlavné zistenia – Holandsko

5.1 Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny

OECD, EÚ a MMF pravidelne publikujú správy so špecifickými odporúčaniami pre Holandsko. Hoci sa účel správ líši, všetky tri medzinárodné organizácie používajú nástroj hodnotenia krajín na analýzu hospodárstva a verejných financií členského štátu a na poskytovanie odporúčaní. V časovom horizonte 2011 - 2015 holandská vláda dostala 198 CSR.

Tabuľka 8: Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny na roky 2011 – 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Spolu
Opatrenia finančnej stability	12	0	4	20	0	1	37
Pozícia fiškálnej politiky / rámec a transparentnosť	1	1	0	13	4	1	20
Trh práce	3	14	4	17	1	9	48
Dlhodobé fiškálne výzvy	13	3	10	12	2	1	41
Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne/environmentálne/energetické politiky, atď.	1	10	0	0	0	7	18
Trhy s produktmi a službami / podnikateľské prostredie	2	9	1	10	1	11	34
Spolu	32	37	19	72	8	30	198

* Správa OECD z marca 2016 je tiež súčasťou kontroly.

Európsky semester

Európska komisia zaslala za obdobie rokov 2011 - 2015 Holandsku 20 CSR. V porovnaní s MMF a OECD je Európska komisia šetrná s odporúčaniami; v období rokov 2011 - 2015 vydala len 20 CSR. Nasledujúce údaje ukazujú, že CSR Európskej komisie sa sústreďujú predovšetkým na dlhodobé fiškálne výzvy a holandský trh práce.

Tabuľka 9: EU semester CSR 2011 – 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Spolu
Opatrenia finančnej stability						
Pozícia fiškálnej politiky / rámec a transparentnosť						
Trh práce	1	1	2	2	1	7
Dlhodobé fiškálne výzvy	2	3	2	2	1	10
Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne/environmentálne/energetické politiky, atď.						
Trhy s produktmi a službami/podnikateľské prostredie	1	1			1	3
Spolu	4	5	4	4	3	20

MMF

Medzinárodný menový fond zaslal za obdobie rokov 2011 - 2015 Holandsku 89 CSR. Počet odporúčaní sa v priebehu rokov mení. V roku 2014 MMF vydal veľa odporúčaní v porovnaní s rokmi 2013 a 2015. Aj v roku 2011 bolo predložených mnoho odporúčaní, ale dôvod bol ten, že v tom istom roku bolo zverejnené hodnotenie finančného sektora a aj správa v zmysle článku IV. Väčšina odporúčaní MMF sa sústreďuje na dlhodobé fiškálne výzvy.

Table 10: IMF CSR 2011 – 2015

	2011	2013	2014	2015	Spolu
Opatrenia finančnej stability	12	4	7	0	23
Pozícia fiškálnej politiky / rámec a transparentnosť	1	0	13	4	18
Trh práce	2	2	9	0	13
Dlhodobé fiškálne výzvy	11	8	8	1	28
Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne/environmentálne/energetické politiky, atď.	1	0	0	0	1
Trhy s produktmi a službami/podnikateľské prostredie	1	1	4	0	6
Spolu	28	15	41	5	89

OECD

OECD zaslala za obdobie rokov 2011 - 2015 Holandsku 89 CSR. Ako je uvedené v nasledujúcej tabuľka, celkový počet CSR za rok je zhruba stabilný a kolíše okolo 30. CSR sa väčšinou zameriavajú na trh práce a trhy produktov a služieb, vrátane podnikateľského prostredia. OECD okrem toho, v menšej miere, upriamila pozornosť na opatrenia v oblasti finančnej stability a ďalšie politiky.

Table 11: OECD CSR 2012 – 2016

	2012	2014	2016	Spolu
Opatrenia finančnej stability		13	1	14
Pozícia fiškálnej politiky / rámec a transparentnosť	1		1	2
Trh práce	13	6	9	28
Dlhodobé fiškálne výzvy		2	1	3
Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne/environmentálne/energetické politiky, atď.	10		7	17
Trhy s produktmi a službami/podnikateľské prostredie	8	6	11	25
Spolu	32	27	30	89

5.2 Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť

Na základe CSR od OECD, Európskej komisie a MMF Holandský dvor audítorov identifikoval tri dôležité rizikové kategórie, ktoré súvisia s fiškálnou udržateľnosťou: fiškálna pozícia, dlhodobé fiškálne výzvy a finančná stabilita.

Fiškálna pozícia

Väčšina odporúčaní v tejto oblasti sa sústreďuje na daňový systém. Všetky tri inštitúcie odporúčajú zvýšiť daňovú efektívnosť, pretože daňový systém nie je taký účinný, ako by mohol byť. Konkrétnejšie, inštitúcie odporúčajú znížiť tendenciu dlhového zaťaženia a deformácie spôsobené výnimkami pri DPH. Pokiaľ ide o DPH, inštitúcie tiež odporučili zjednotenie sadzieb DPH. Podľa inštitúcií sú potrebné zmeny týkajúce sa dane z príjmu zamestnancov, dlhu súvisiaceho s bývaním a spôsobu, akým sú zdanené dôchodkové fondy.

Dlhodobé fiškálne výzvy

Trh s bývaním

Podľa inštitúcií by sa malo urobiť viac v oblasti znižovania tendencie dlhového zaťaženia v sektore bývania. Mnoho odporúčaní inštitúcií sa zameriava na reformu trhu s nehnuteľnosťami na bývanie. Boli riešené viaceré témy. Kľúčovými odporúčaniami je

postupné zrušenie politiky odpočítateľnosti úrokov z hypoték (MID), ktorá má významné rozpočtové dôsledky. Ďalej sa odporúča ďalšie sprísnenie pomerov sumy úveru a hodnoty nehnuteľnosti (LTV) a minimálnych splátok istiny a stanovenie väčšej rizikovej váhy na hypotéky s vysokým LTV.

Systém Národnej hypotekárnej záruky (The National Mortgage Guarantee - NHG) poisťuje veriteľov pred neplnením pohľadávok a stanovuje paušálne, nižšie ako trhové poistné, nezávislé od rizika dlžníka, pričom platby sú takmer plne podporované vládou. Aby sa predišlo ďalším podmieneným záväzkom, odporúča sa, aby vláda nerozširovala fiškálne riziká nad rámec dlhopisov krytých NHG.

Takisto sa riešia aj ďalšie otázky súvisiace s trhom s bývaním. Dôležitejšia je rozsiahlejšia regulačná reforma zameraná na zmiernenie narušenia súkromného trhu s prenájmi a sociálneho bývania. Deregulácia súkromného trhu s prenájmi by zmiernila tlak na vlastníctvo nehnuteľností. Mohli by sa zaviesť nové nástroje na zdieľanie rizika na ochranu majiteľov nehnuteľností. Odporúča sa viac trhovo orientovaný mechanizmus oceňovania na trhu s prenájmi.

Dlhodobá udržateľnosť

Počas obdobia 2011 - 2014 Holandsko trpelo nadmerným deficitom a podliehalo Postupu pri nadmernom deficite. V týchto rokoch Európska komisia každoročne odporúčala implementovať rozpočtovú stratégiu na obmedzenie rozpočtového deficitu a vysokého pomeru verejného dlhu v rámci hraníc SGP a zabezpečenie dosiahnutia národných strednodobých cieľov.

Hoci MMF v posledných rokoch tvrdí, že neočakávané vážne prekážky hospodárskeho oživenia – spôsobujúce, že celkový deficit by výrazne stúpol nad cieľové úrovne – by nemali viesť priamo k ďalšiemu diskretnému kráteniu. Flexibilita pri implementácii fiškálnych úprav je žiaduca pre prípad, že hospodárske výsledky sa výrazne odlišujú od očakávaní. To by mohlo byť v rozpore s odporúčaniami Európskej komisie.

Finančná stabilita

Dohľad

Inštitúcie tvrdia, že DNB (dB Nederlandsche Bank: Holandská Centrálna Banka) a AFM (Autoriteit Financiële Markten: Holandský orgán pre finančné trhy) by mali dostať k dispozícii rozsiahle právomoci dohľadu nad nástrojmi politiky obozretnosti na makroúrovni. Regulačný orgán má obmedzené právomoci a mal by byť posilnený. Súčasná situácia obmedzuje schopnosť orgánov dohľadu rýchlo reagovať na objavujúce sa riziká. Aj poisťovníctvo si vyžaduje starostlivé monitorovanie vzhľadom na jeho poškvrnenú povesť a finančné tlaky, ktorým je vystavené.

Finančná regulácia

Pri relatívne vysokých pomeroch pákového efektu a prísnejších kapitálových štandardoch, ktoré sa postupne zavádzajú na základe pravidiel Basel III, sú potrebné proaktívne opatrenia, aby sa zabránilo vzniku akýchkoľvek nedostatkov kapitálu alebo likvidity. Tieto kroky by zmiernili aj postupné sťahovanie vládneho kapitálu z postihnutých bánk a reštrukturalizáciu bánk. Žiaduce sú proaktívne činnosti na vyplnenie akýchkoľvek zostávajúcich medzier. To tiež pomôže zrušiť podstatné vlastnícke záujmy vlády v niektorých významných finančných inštitúciách. Politické opatrenia by sa mali vykonávať predvídateľným spôsobom, aby sa minimalizovala politická neistota a podporovala dôvera so zameraním na odvrátenie nahromadených deformácií a nerovnováh v bilanciách, ako aj na ochranu rastového potenciálu hospodárstva.

5.3 Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Všeobecne sme zistili, že holandská vláda reagovala primeraným spôsobom na CSR, ktoré boli vydané počas obdobia rokov 2015 - 2016, vykonaním úprav politik, s cieľom vyriešiť tento identifikovaný problém. V nižšie uvedenej tabuľke sme hodnotili rozsah následných krokov kvalitatívnym spôsobom.

Tabuľka 12: Reakcia vlády na CSR

	Oblasť odporúčania	Adresované	Rozsah následných krokov
Fiškálna pozícia	Daňové reformy	IMF, OECD	Obmedzený
Dlhodobé fiškálne výzvy	Trh s bývaním	EC, IMF, OECD	Vo veľkej miere
	Dlhodobá udržateľnosť a deficit	EC, IMF	V plnej miere
Finančná stabilita	Finančná regulácia	IMF, OECD	V plnej miere
Trhy s produktmi a službami / podnikateľské prostredie	Dohľad	IMF, OECD	V plnej miere
	Zlepšenie politik v oblasti výskumu a vývoja	IMF, OECD	Vo veľkej miere
	Posilnenie financovania výskumu a vývoja	EC, IMF, OECD	Vôbec nie
Trh práce	Participácia	EC, IMF, OECD	Vo veľkej miere
Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne a environmentálne politiky, atď.	Ochrana zamestnancov	EC, IMF, OECD	Vo veľkej miere
	Zdravotná starostlivosť	OECD	Vo veľkej miere
	Vzdelávanie	OECD	Obmedzený

Otázkou však je, do akej miery bol vládny zásah priamo výsledkom špecifických odporúčaní pre krajinu. Dost' veľa CSR odráža témy, o ktorých sa v holandskej spoločnosti už dlhšie diskutovalo. Okrem toho, vlády premiéra Rutteho v tomto období urobili značné politické zmeny s cieľom obnoviť udržateľnosť verejných financií a hospodársky rast. Vzhľadom na zlý stav holandského hospodárstva a verejných financií v období rokov 2011 - 2014 a dlhodobú holandskú tradíciu disciplíny verejných financií bolo v týchto rokoch politicky možné získať dostatočnú politickú a spoločenskú podporu pre dlho diskutované ďalekosiahle reformy.¹⁶⁾ Aj napriek tomu, že sa touto témou zaoberali CSR od EK, MMF a OECD, zdá sa, že CSR nie sú v tomto ohľade rozhodujúce.

5.4 Účinnosť vládnych opatrení

Vláda v Holandsku má niekoľko nástrojov na hodnotenie svojej politiky. Od roku 2006 sú ministri povinní zhodnotiť svoje politiky minimálne každých 7 rokov. Výsledok tohto výskumu hodnotenia politiky by mal ukázať, či politika dosiahla svoje ciele a či boli peniaze vynaložené vhodným spôsobom. Tieto hodnotenia sú meta-hodnoteniami, zameranými na široké témy a založené na konkrétnejších hodnoteniach politiky. Tento typ hodnotiaceho výskumu so širokým záberom nemá za cieľ posúdiť, či boli konkrétne opatrenia účinné. Okrem tohto skúmania hodnotenia politiky má vláda niekoľko ďalších nástrojov na posúdenie účinnosti svojej politiky.

Ak sa zmenila politika v konkrétnej oblasti, neexistuje automatizovaný postup, ktorý by v budúcnosti vyhodnotil túto konkrétnu zmenu politiky. Bude to súčasťou hore uvedeného širšieho výskumu hodnotenia politiky. Parlament sa však môže kedykoľvek rozhodnúť a požiadať ministra, aby vykonal takéto osobitné hodnotenie.

Popri požadovaných hodnoteniach politiky na úrovni rozpočtových položiek, existuje široká škála ad-hoc hodnotenia politiky. Mohli by byť vykonané na žiadosť Parlamentu, ale aj na základe vlastnej iniciatívy ministerstva. Ak ide o vlastnú iniciatívu ministerstva, hodnotenie by mohlo byť len na interné účely alebo by mohlo byť zaslané aj Parlamentu. V praxi to znamená, že účinnosť sledovania konkrétnych odporúčaní nebola hodnotená.

Okrem skutočnosti, že konkrétne opatrenia sa nehodnotia jednotlivo, nie je jasné, či bolo opatrenie implementované, pretože to bolo predmetom odporúčaní MMF, OECD alebo EÚ, alebo či vláda už nešla aj tak zaviesť podobnú politiku. Ich odporúčania sa zameriavajú na témy/oblasti, v ktorých vláda vždy hľadá novú a lepšiu politiku. Samozrejme, je možné, že odporúčania týchto troch inštitúcií ovplyvňujú politický proces v Holandsku, ale nie je jasné, do akej miery.

¹⁶⁾ Dobrým príkladom je zvýšenie zákonom stanoveného dôchodkového veku. Téma, ktorá bola predmetom diskusií viac ako desať rokov. Podarilo sa zvýšiť vek odchodu do dôchodku s cieľom znížiť verejné výdavky a obnoviť rovnováhu verejných financií. Ďalším príkladom je zníženie možnosti odpočítať úroky z hypoték.

OECD, EÚ a MMF monitorujú, či vláda nadväzuje na odporúčania, ktoré navrhli. Nevyhodnocujú však, či odporúčania pre jednotlivé krajiny, ktoré navrhli a ktoré sú skutočne implementované, sú účinné.

5.5 Verejná dostupnosť a následné postupy

Európsky semester má záväznejší charakter ako hodnotenie krajín, ktoré vykonáva MMF a OECD. To sa odráža v následných postupoch, ktoré sa medzi tromi procesmi líšia, ako je uvedené nižšie.

Európsky semester

Minister financií má na starosti koordináciu procesu Európskeho semestra na národnej úrovni (a minister hospodárstva koordinuje Národný program reforiem). Štandardným postupom je, že začiatkom mája minister financií zašle Parlamentu list o odporúčaníach pre jednotlivú krajinu. V liste minister financií uvedie všetky odporúčania Európskej komisie a načrtáva pozíciu vlády ku každému jednotlivému odporúčaníu zo správy pre jednotlivé krajiny.

Od roku 2011 sú odporúčania špecifické pre jednotlivé krajiny vkladané do návrhov rozpočtových plánov pre príslušné ministerstvá, ktoré sa zasielajú Parlamentu každý september. To umožňuje Parlamentu (a verejnosti) sledovať následnosť odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Naša kontrola ukazuje, že návrhy rozpočtových plánov sú v súlade, avšak medzi rozličnými rozpočtovými plánmi existujú značné rozdiely v množstve vysvetlení a jasne formulovaných následných krokov (a tam, kde vláda nebude v súlade).

Okrem toho, holandská vláda informuje v nasledujúcom Národnom programe reforiem o opatreniach prijatých na základe každého odporúčania. Národný program reforiem sa najprv pošle do holandského parlamentu a spoločne s programom stability sú diskutované na plenárnom zasadnutí s ministrami financií a hospodárstva.

MMF

Minister financií zodpovedá za reakciu a následné kroky na príslušné správy MMF. Po tom, čo MMF uverejní správu podľa článku IV, týkajúcu sa Holandska, minister financií zašle parlamentu správu MMF a súvisiace dokumenty. V liste minister vysvetľuje, kedy sa uskutočnila misia MMF a ako MMF prezentoval svoje zistenia. Vo svojom liste minister neformuluje žiadne vyhlásenie týkajúce sa obsahu alebo odporúčaní správy MMF, pričom zostane nezodpovedané, či má v úmysle ich implementovať alebo nie. Nie je však vždy jasné, či MMF niečo odporúča, navrhuje alebo konštatuje.

V záverečnom článku správy výkonný riaditeľ a poradca výkonného riaditeľa pre Holandské kráľovstvo v MMF poskytuje vyhlásenie. V tomto vyhlásení výkonný riaditeľ poskytuje orgánom názor na závery a odporúčania správy. Vysvetľujú, či súhlasia so závermi

a odporúčaniami alebo nie, aký vývoj predpokladajú v budúcnosti a či sú zmeny politiky žiaduce a viditeľné. Vyhlásenie však neposkytuje jasný prehľad o názoroch orgánov a ich následných krokoch v prípade jednotlivých odporúčaní.

Holandský parlament nedostáva priebežné informácie o odporúčaníach správy podľa článku IV, okrem pokroku v odporúčaníach v samotnej správe.

OECD

Minister hospodárstva zodpovedá za reakciu a následné opatrenia týkajúce sa hospodárskych prieskumov OECD. Prieskumy OECD neboli poslané do parlamentu. Počas posledného zverejnenia hospodárskeho prieskumu OECD v roku 2016, OECD odovzdala správu ministrovi hospodárstva na verejnom podujatí. Počas tejto udalosti mal minister prejav o obsahu správy.

Neexistuje žiadny formálny postup, na základe ktorého by bola reakcia ministra povinnou. Okrem tlačovej konferencie minister nevyjadruje svoj názor na správu žiadnym iným formálnym spôsobom. Minister neposiela svoj názor parlamentu. Samotná správa neobsahuje žiadne vyjadrenia holandských orgánov. V prieskumoch OECD za roky 2016, 2014 a 2012 bol prezentovaný pokrok v oblasti hlavných štrukturálnych reforiem.

5.6 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Pri tejto kontrole sme mapovali odporúčania pre Holandsko za obdobie rokov 2011 - 2015. Použili sme nasledujúce správy:

Tabuľka 13. Prístup ku kontrole a údajová základňa

	Počet správ	Názvy správ
Európsky semester	5	Správa o makroekonomických nerovnováhach 2011, 2012, 2013, 2014 a 2015
OECD	3	Ekonomické prieskumy 2012, 2014 a 2016
MMF	5	Hodnotenie finančného sektora 2011, Konzultácie podľa článku IV 2011, 2013, 2014 a 2015.

Zahrnuli sme správu OECD z roku 2016, aby sme vyvážili počet zdrojov za organizácie. Správa bola zverejnená v marci 2016 a odzrkadľuje tak situáciu v roku 2015.

Preštudovali sme všetky správy a zhromaždili sme všetky odporúčania v excelovskej tabuľke. Správy za Európsky semester a OECD obsahujú jasne definované odporúčania. Správy MMF však obsahujú množstvo návrhov namiesto explicitných odporúčaní. Vybrali sme všetky návrhy, ktoré sú výraznejšie formulované. Celkovo sme zhromaždili 198 CSR: 20 od EÚ a po 89 od OECD aj od MMF. V našej správe sme uviedli podrobnejšie tabuľky a grafy.

Následne sme kategorizovali všetky odporúčania do jednej z nasledujúcich šiestich kategórií:

1. Pozícia fiškálnej politiky / fiškálny rámec a fiškálna transparentnosť
2. Dlhodobé fiškálne výzvy
3. Finančná stabilita
4. Trhy s produktmi a službami / podnikateľské prostredie
5. Trh práce
6. Ostatné; ako vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, sociálne a environmentálne politiky, atď.

Odporúčania sa často vzťahujú na viac ako jednu kategóriu. Konzistentnosť sme zabezpečovali tým, že sme určili, ktoré témy boli zahrnuté do jednotlivých kategórií a uplatňovali to na všetky CSR. Následne sme zrealizovali peer review tejto kategorizácie.

Spolu s týmto mapovaním a kategorizáciou CSR sme skúmali následné postupy a opatrenia prijaté holandskou vládou. Uskutočnili sme ďalší prieskum, rozhovory so zástupcami ministerstva financií a e-mailom sme poslali otázky nášmu ministerstvu hospodárstva.

6 Hlavné zistenia – Portugalsko

6.1 Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny

V období rokov 2011 - 2014 bola väčšina odporúčaní medzinárodných organizácií portugalským orgánom riadená, v rámci Programu hospodárskej a finančnej pomoci (Economic and Financial Assistance Programme – EFAP), prostredníctvom Memoranda o porozumení, podpísaného 17. mája 2011 medzi portugalskou vládou, EK, ECB a MMF (inštitúcie Troiky).

Program obsahoval komplexný súbor odporúčaní. Väčšina z nich sa sústreďovala na **fiškálnu politiku**, najmä na znižovanie deficitu vlády prostredníctvom vysoko kvalitných, trvalo udržateľných opatrení smerujúcich pomer dlhu k HDP smerom nadol a udržiavajúcich fiškálnu konsolidáciu v strednodobom horizonte až po vyrovnaný rozpočet, a to najmä tým, že sa rast výdavkov dostal pod kontrolu. Odporúčania tiež nabádali vládu, aby posilnila rámec riadenia verejných financií, zefektívnila rozpočtový proces, vrátane prispôsobenia sa miestnemu a regionálnemu finančnému právnemu rámcu a zlepšeniu efektívnosti verejnej správy.

Okrem toho, v súvislosti s **dlhodobými výzvami** posilnili potrebu štrukturálnych reforiem zameraných na zlepšenie efektívnosti a výkonnosti systému zdravotnej starostlivosti, racionálnejšie využívanie služieb a kontrolu nad výdavkami a zlepšenie strednodobej udržateľnosti dôchodkového systému. Pokiaľ ide o **finančnú stabilitu**, odporúčania poukázali na potrebu zachovať stabilitu finančného sektora, udržať likviditu a podporiť znižovanie zadlženia v bankovom sektore, ako aj posilniť reguláciu a dohľad nad bankovníctvom a posilniť rámce pre platobnú neschopnosť podnikov a domácností.

Odporúčania EFAP zahŕňali aj opatrenia štrukturálnych politík, ktoré priamo nesúvisia s fiškálnou udržateľnosťou. Pokiaľ ide o **trhy s produktmi a službami / podnikateľské prostredie**, odporúčania boli zamerané na riešenie vysokých prekážok vstupu v sektore služieb, vrátane telekomunikačných a poštových služieb, regulačné zaťaženie spoločností, nefunkčný trh s prenájmami, neúčinný súdny systém a pravidlá hospodárskej súťaže. Odporúčania **politiky trhu práce** zahŕňali otázky týkajúce sa systému poistenia v nezamestnanosti na zníženie dlhodobej nezamestnanosti, systém ochrany zamestnanosti s cieľom podporiť tvorbu pracovných miest, systém nastavenia miezd na zvýšenie konkurencieschopnosti a aktívne politiky trhu práce s cieľom skvalitniť možnosti zamestnávania mladých. Odporúčania týkajúce sa **ostatných politík**, zahŕňajúce politiky v oblasti vzdelávania, energetiky a dopravy, ktoré sa týkajú najmä zvýšenia efektívnosti v oblasti vzdelávania a súladu s potrebami trhu práce, na zabezpečenie konzistentnosti celkovej energetickej politiky a prijatie strategického plánu racionalizácie dopravného systému.

Odporúčania pre jednotlivé krajiny vydala Rada EÚ pre Portugalsko v júli 2014 (dva mesiace po tom, ako Portugalsko opustilo EFAP) a v júli 2015 v kontexte európskeho semestra, pričom boli v podobnom duchu ako odporúčania EFAP. Medzinárodný menový fond v konzultáciách podľa článku IV (2012 a 2015) a OECD v prieskumoch krajín (2012 a 2014) poskytol Portugalsku aj odporúčania.

Odporúčania v období rokov 2011 - 2015 zdieľali významnú časť svojej podstaty a poukázali na vysoký stupeň zhody názorov o hlavných problémoch, ktorým čelí portugalské hospodárstvo. Všetky medzinárodné organizácie sa zaoberali fiškálnou politikou a finančnou stabilitou. Hlavný rozdiel medzi nimi súvisí s dlhodobými výzvami, ktoré boli podstatné v EFAP a v Európskom semestri, ale nie až v takej miere v usmerneniach MMF a OECD. Trh s produktmi a službami, ako aj politiky vzdelávania, energetiky a dopravy neboli prezentované vo všetkých odporúčaní Rady EÚ a MMF. MMF sa nezaoberal otázkami trhu práce.

6.2 Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť

Väčšina odporúčaní v rokoch 2011 - 2015 sa priamo vzťahuje na otázky fiškálnej udržateľnosti. Existuje medzi nimi konsenzus, že fiškálna konsolidácia musí byť podporená vyššou efektívnosťou a kvalitou verejných výdavkov na všetkých úrovniach verejnej správy a ďalšími reformami systému riadenia verejných financií, najmä s cieľom zabezpečiť kontrolu výdavkov a posilnenie zodpovednosti.

V skutočnosti bol EFAP založený na diagnóze nasledujúcich rizík, ktorú spracovala Trojka v roku 2011, týkajúcich sa portugalských verejných financií:

- Neudržateľné úrovne celkových výdavkov a neproduktívnych výdavkov
- Obmedzená fiškálna transparentnosť a slabé mechanizmy monitorovania a predkladania správ v dôsledku navýšenia výdavkov vo verejnej správe v posledných rokoch (nedoplatky, PPP, štátne podniky a miestne a regionálne vlády)
- Zmätené pokrytie všeobecných vládnych aktivít
- Náklady v oblasti sociálnych dávok, zdravotníctva a vzdelávania, ako kľúčových hnacích síl pri primárnych bežných výdavkoch
- Komplikovaný a deformujúci daňový systém, čo je spôsobené nespočetným typom výhod vo všetkých druhoch daní
- Slabé dodržiavanie daňových predpisov.

Ku koncu programu celkové hodnotenie, ktoré vykonala EK/ECB (v októbri 2014), poukázalo na skutočnosť, že v rámci programu EFAP sa dosiahol značný pokrok v znížení rozpočtového deficitu štrukturálnym spôsobom a tým nasmeroval verejný dlh udržateľným smerom. Odporúčalo sa tiež zachovať prísnu rozpočtovú disciplínu a rýchle ukončenie zostávajúcich rozpočtových záväzkov a štrukturálnych reforiem na zabezpečenie trvanlivosti zmien.

Hodnotenie MMF (v septembri 2016) je v súlade s názorom EK, že program bol úspešný ako reakcia na fiškálne nerovnováhy, nehľadiac na potrebu ďalších štrukturálnych reforiem vzhľadom na vysokú úroveň verejného dlhu a to, že nastáva obrat u dôležitých fiškálnych opatrení.

6.3 Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Opatrenia, ktoré prijala vláda v rokoch 2011 – 2014, sledovali zámery a ciele definované v programe EFAP, ktorý obsahoval súbor 223 opatrení v 9 kľúčových oblastiach so zameraním na: (i) fiškálnu politiku; (ii) reguláciu a dohľad nad finančným sektorom; (iii) fiškálne štrukturálne opatrenia; (iv) trh práce a vzdelávanie; (v) trhy s tovarmi a službami; (vi) trh s bývaním; (vii) rámcové podmienky pre ostatné sektory, ako sú súdnictvo, hospodárska súťaž, verejné obstarávanie a podnikateľské prostredie.

Opatrenia fiškálnej politiky s dosahom na zníženie deficitu v rokoch 2011 - 2014 zahŕňali zníženie plátov (štátnych zamestnancov a dôchodcov) a pozastavenie príplatkov na dovolenky a Vianoce, prevod dôchodkových fondov, reprivatizácie a koncesie, mimoriadny systém vymáhania pohľadávok zo sociálneho zabezpečenia a daní, dôchodkové príplatky, príspevky do sektorov bankovníctva a solidarity, ako aj zmeny v priamom zdaňovaní a systéme DPH na strane príjmov.

Opatrenia na zlepšenie podávania správ a monitorovania informácií o plnení rozpočtu a verejnej zamestnanosti zahŕňali (i) uverejnenie rozpočtovej stratégie pre verejnú správu, vrátane strednodobých hospodárskych a rozpočtových prognóz; (ii) začlenenie kapitoly o fiškálnych rizikách do štátneho rozpočtu vrátane tých, ktoré vyplývajú z PPP, štátnych podnikov a záruk poskytnutých bankám; (iii) novelizáciu zákona o Rozpočtových rámcoch, čím sa rozpočtový rámec priblíži k národným účtom; (iv) zlepšenie postupov monitorovania plnenia rozpočtu a zhromažďovania údajov o zamestnanosti vo verejnom sektore; (v) vyriešenie systému kontroly záväzkov s cieľom zabrániť akumulácii nedoplatkov verejnými subjektmi.

Medzi hlavné opatrenia na zlepšenie efektívnosti verejnej správy patrili obmedzenia prijímania zamestnancov a reštrukturalizácia služieb ústrednej štátnej správy.

Pokiaľ ide o efektívnosť a účinnosť sektoru zdravotníctva, zaviedla sa celá škála opatrení, ako sú povinné elektronické lekárske predpisy a INN predpisy (International Nonproprietary Name, predpisovanie účinnej látky – pozn. prekl.), zmeny v maržiach lekární, zmeny v medzinárodnom systéme referenčných cien a v cenách generických liekov a odstránenie administratívnych a právnych prekážok pre vstup generík. Bola schválená legislatíva na zníženie počtu kategórií vyňatých zo zmierňovania poplatkov, zavedenie automatickej indexácie inflácie a zvýšenie celkových poplatkov. Prebiehajúce reformy priniesli úspory v národnom zdravotníctve v oblastiach, ako sú farmaceutické výrobky, prevádzkové náklady nemocníc, doplnkové diagnostické testy a terapia a transport pacientov.

Opatrenia v sektore vzdelávania boli zamerané na zníženie nákladov, ako aj na zlepšenie kvality. Na úrovni nákladov zahŕňali hlavné opatrenia racionalizáciu školskej siete vytvorením školských zoskupení, znižovaním požiadaviek na personál a centralizáciou verejného obstarávania, ako aj zníženie a racionalizáciu prevodov pre súkromné školy v dohodách o pridružení. Pokiaľ ide o štrukturálne reformy, opatrenia zahŕňali lepší informačný systém, zlepšenie kvality stredoškolského vzdelávania a odborného vzdelávania a prípravy, zníženie predčasného ukončenia školskej dochádzky a prispôsobenie učebných osnov potrebám trhu práce.

6.4 Účinnosť vládnych opatrení

Účinnosť vládnych opatrení je založená na kontrolných záveroch z troch správ zverejnených portugalským Účtovným dvorom (NKI Portugalska) v rokoch 2013, 2014 a 2015 o EFAP. Väčšina opatrení preskúmaných pri kontrolách sa priamo zamerala na krátkodobé riziká a v tomto zmysle boli účinné. Z kontrolných záverov vyplýva, že:

a) Cieľ deficitu sa dosiahol, ale neexistuje systematický prístup formou štrukturálnych a trvalých opatrení fiškálnych politík. Zloženie konsolidácie podporovalo rast menej než sa plánovalo, pričom úsilie sa presunulo na stranu príjmov. Bola tiež menej zaťažená na vstupoch, než bolo navrhnuté, s úpravou odloženou v dôsledku sklzov v politikách. Program zmierňoval fiškálne ciele, keďže pokles rastu prekročil očakávania. Fiškálne sklzy a nové náhradné opatrenia boli od začiatku opakujúcou sa charakteristikou EFAP a fiškálne ciele boli splnené dočasnými opatreniami v oblasti príjmov (prevod dôchodkových fondov, reprivatizácia, koncesie a mimoriadny systém vymáhania pohľadávok). Reverzibilita bola tiež dôležitým aspektom hlavných opatrení s vplyvom na trajektóriu fiškálnej konsolidácie (zníženie plátov, pozastavenie dovolenkových a vianočných príspevkov, úpravy pri DPFO a zmeny v priamych daniach a systéme DPH).

b) Monitorovací rámec pre transparentnosť rozpočtu sa zlepšil. Zahrnutie kapitoly o fiškálnych rizikách do štátneho rozpočtu na rok 2013 bolo jedným z opatrení implementovaných v rámci EFAP. Obsahovala informácie o: (i) štátnych zárukách pre bankový sektor a nefinančné štátne podniky; (ii) dlhových a finančných potrebách štátnych podnikov zahrnutých v rozpočte, (iii) finančných nástrojoch v držbe štátnych podnikov; (iv) budúcich čistých poplatkoch za PPP, vrátane informácií o opätovných rokovaníach alebo ukončení prebiehajúcich súdnych sporov; (v) rizikovou analýzu verejného dlhu. Implementácia novelizovaného zákona o rozpočtových pravidlách zlepšila rozpočtový proces zahrnutím subjektov patriacich do sektoru verejnej správy do národných účtov. Okrem toho došlo k zlepšeniu v oblasti reportingu a monitorovania informácií v oblastiach, ako je plnenie rozpočtu - najmä pokiaľ ide o rozsah subjektov a kvalitu poskytovaných informácií - záväzky a platby v omeškaní, zverejňovanie informácií o zamestnanosti vo verejnom sektore. Od roku 2012

obsahuje správa o štátnom rozpočte väčšinu hlavných konsolidačných opatrení, napriek nedostatku podrobných informácií o ich vplyve.

c) Dosiahol sa určitý pokrok v oblasti verejnej správy, zdravotníctva a vzdelávania, potrebné sú však ďalšie reformy. Verejná správa: 10,4 % zníženie počtu zamestnancov v rokoch 2011/2014, splnenie cieľa (2,0 % ročne); zníženie počtu štruktúr a riadiacich pozícií ústrednej správy (15 % a 14,2 %), menej v porovnaní s cieľmi stanovenými v memorande o porozumení (40 % a 27 %); avšak neexistuje strategický plán vysvetľujúci reformu. Sektor zdravotníctva: legislatíva bola schválená na zvýšenie zmierňovacích poplatkov; tieto príjmy a príjmy z poplatkov účtovaných cezhraničným/zahraničným pacientom sa však zvýšili menej, než sa očakávalo. Prebiehajúce reformy už priniesli úspory v národnom zdravotníctve - lieky (-668 miliónov eur), prevádzkové náklady nemocníc, doplnkové diagnostické testy a liečba (-125 miliónov eur) a preprava pacientov; aj keď úspory na liečivách a komplementárnych diagnostických testoch a liečbe boli nižšie, než sa odhadovalo. Sektor vzdelávania: úspory nákladov vo výške 69 miliónov eur v priebehu rokov 2012/2014 boli dosiahnuté znížením počtu zariadení a základných jednotiek o 30 %; medzi školskými rokmi 2010/11 a 2014/15 pokles počtu učiteľov dosiahol 21,1 %, najmä v dôsledku poklesu počtu zamestnancov s dohodou na dobu určitú o viac ako polovicu (56,6 %); tento pokles počtu pedagogických pracovníkov v období 2012/2014 predstavoval finančný vplyv odhadovaný na 328 miliónov eur.

6.5 Verejná dostupnosť a následné postupy

Počas obdobia EFAP boli odporúčania Troiky a opatrenia prijaté vládou nasledovane formované komplexným súborom postupov, vrátane pravidelného následného postupu a úzkej interakcie medzi tímami medzinárodných organizácií a národnými tímami.

Troika štvrťročne posudzovala súlad s opatreniami a cieľmi definovanými v EFAP, dodatočné platby záviseli od pozitívneho záveru týchto revíziínych hodnotení. Väčšinu podmienok EFAP posúdila Troika ako všeobecne splnenú.

Hodnotenie EFAP zaviedlo formalizované postupy na domácej úrovni, aby bolo možné preskúmať, do akej miery boli splnené ich podmienky. Hlavné dokumenty EFAP, konkrétne memorandum o porozumení, stanovili opatrenia plánované vnútroštátnymi orgánmi na dosiahnutie cieľov, odhadovaný finančný dosah a časový harmonogram. Domáce orgány museli Troike poskytovať informácie v súlade s pevným časovým harmonogramom a počas pravidelných externých hodnotení. Hlavné dokumenty, pravidelné monitorovanie zo strany Troiky a hodnotenia správ boli výslovne prístupné verejnosti (internetová stránka vlády, internetová stránka portugalskej centrálnej banky), čo povzbudilo primerané vlastníctvo zo strany vnútroštátnych orgánov s cieľom vykonať opatrenia a dosiahnuť ciele.

V Parlamente bola vytvorená špeciálna komisia na sledovanie procesu, do ktorého bol zahrnutý čas na otázky pre guvernéra portugalskej centrálnej banky s odkazom na finančný systém, pre ministra financií o plnení rozpočtových cieľov a pre ďalšie ministerstvá o opatreniach na podporu hospodárskeho oživenia. Portugalský účtovný dvor bol tiež vyzvaný, aby predložil nálezy z kontroly za rok 2013.

Na konci programu v júni 2014 bolo Portugalsko plne v súlade s modelom hospodárskeho riadenia Európskeho semestra.

V tejto súvislosti návrh rozpočtu na rok 2015 obsahoval ako prílohu zoznam opatrení realizovaných a plánovaných v kontexte odporúčaní pre jednotlivé krajiny (CSR). Národný program reforiem na rok 2015 zahŕňal aj informácie o súlade s CSR, aktualizáciu informácií poskytnutých v štátnom rozpočte a podrobnejšie informácie o opatreniach, hlavných cieľoch, rozpočtových dosahoch, odhadovaných kvalitatívnych vplyvoch a prínose pre národné ciele stratégie Európa 2020. Portugalský Program stability podáva podrobnejšie správy o fiškálnej politike.

Ministerstvo financií je zodpovedné za prípravu a sprístupňovanie informácií v kontexte Európskeho semestra, a to v Návrhu rozpočtového plánu a v Programe stability. Generálne riaditeľstvo pre rozpočet je sekcia Ministerstva financií, zodpovedná za zverejnenie štátneho rozpočtu na svojej webovej stránke; tieto informácie sú zároveň k dispozícii na internetovej stránke Parlamentu. Program stability aj Národný program reforiem sú uverejnené na internetovej stránke vlády.

V súčasnosti sa hodnotenie Európskeho semestra na vnútroštátnej úrovni riadi požiadavkami EÚ na podávanie správ, predovšetkým začlenením CSR a následnými opatreniami v rámci štátneho rozpočtu a Národného programu reforiem. CSR sú sprístupňované verejnosti na národnej úrovni spolu so zverejnením týchto dvoch dokumentov (v októbri s Návrhom rozpočtového plánu a v apríli s Národným programom reforiem) po diskusiách v Parlamente. Pokiaľ ide o postupy, následný proces EÚ CSR na vnútroštátnej úrovni je menej prínosný pre zabezpečenie účinnej implementácie v porovnaní s postupmi EFAP, implementovanými v minulosti.

Pokiaľ ide o odporúčania MMF a OECD, neexistujú žiadne formálne postupy ani explicitný následný postup. Napriek tomu je vyhlásenie výkonného riaditeľa MMF pre Portugalsko pripojené k správe MMF.

6.6 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Portugalská správa v rámci kontroly vychádza z kontrolných záverov Portugalského účtovného dvora z kontrol týkajúcich sa EFAP, vykonaných v rokoch 2013, 2014 a 2015, podľa ktorého Portugalsko súhlasilo s implementáciou komplexných opatrení na zlepšenie verejných financií, obnovenie konkurencieschopnosti a s vrátením hospodárstva späť na cestu trvalo udržateľného rastu a tvorby pracovných miest. Tieto opatrenia boli stanovené na troch úrovniach: (i) stratégia fiškálnej konsolidácie, (ii) štrukturálne reformy a (iii) stratégia finančného sektora, založená na rekapitalizácii a znižovaní zadlženosti bankového sektora. Táto posledná úroveň opatrení nebola zahrnutá do kontrol.

Záverý z kontrol pokrývali tieto oblasti:

- Fiškálna politika
- Nahlasovanie a monitorovanie informácií o plnení rozpočtu a zamestnanosti vo verejnej správe
- Verejná správa
- Štátom vlastnené podniky
- Sektor zdravotníctva
- Sektor vzdelávania

Kontroly skúmali, či vnútroštátne orgány implementovali opatrenia stanovené v EFAP, ako aj ich efektívnosť z hľadiska fiškálnej konsolidácie a služieb poskytovaných verejnými orgánmi. Tu boli zodpovedané nasledovné podotázky:

- Zaviedli orgány verejnej správy opatrenia včas a v súlade s EFAP?
- Aký bol dosah implementácie opatrení na ročné plnenie rozpočtu?
- Splnili štrukturálne opatrenia svoje hlavné ciele?

Metodika pozostávala z piatich krokov, ktoré sú opísané nižšie:

- Analýza memoranda o porozumení, vrátane aktualizácií a externých hodnotení
- Preskúmanie dokumentácie a údajov zverejnených subjektmi zapojenými do EFAP
- Rozhovory s pracovníkmi verejných orgánov, zodpovednými za implementáciu a monitorovanie opatrení
- Identifikácia postupov zavedených na implementáciu a monitorovanie opatrení
- Vyhodnotenie implementácie opatrení a ich vplyv na rozpočet.

7 Hlavné zistenia – Slovensko

7.1 Prehľad odporúčaní (CSR) a identifikované riziká pre dlhodobú udržateľnosť

Kontrolná skupina NKÚ SR na základe analýzy odporúčaní identifikovala celkovo sedem rizikových oblastí pre strednodobú a dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Samostatnú časť predstavuje fiškálna konsolidácia, ktorá spadá pod Pakt stability a rastu. Ostatné riziká sa týkajú štrukturálnych politík, pričom dve sú naviazané na starnutie (dôchodky a zdravotníctvo), dve na ľudský kapitál (vzdelávanie a trh práce) a dve na slovenské špecifiká (daňová disciplína a integrácia rómskej komunity).

Odporúčania medzinárodných organizácií v oblasti **fiškálnej konsolidácie** boli zamerané na (1) zníženie deficitu pod 3 % HDP v roku 2013, v rámci procedúry nadmerného deficitu, (2) dosiahnutie strednodobého cieľa pokračovaním v štrukturálnych úpravách na referenčnej úrovni 0,5 % HDP, po ukončení procedúry nadmerného deficitu, (3) vytvorenie fiškálnej rady, (4) zavedenie záväzných a vynútiteľných viacročných výdavkových stropov a (5) vytvorenie priestoru na fungovanie automatických stabilizátorov.

Odporúčania Rady EÚ a ďalších relevantných inštitúcií, týkajúce sa **dôchodkového zabezpečenia**, boli zamerané na (1) posilnenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií ďalšou úpravou priebežne financovaného dôchodkového piliera, najmä zmenou mechanizmu indexácie, priamym prepojením zákonného veku odchodu do dôchodku so strednou dĺžkou života a zavedením faktora udržateľnosti do vzorca na výpočet dôchodku, v ktorom sa premietne demografická zmena; (2) zabezpečenie stability a životaschopnosti kapitalizačného piliera; (3) zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií znížením medzery financovania vo verejnom dôchodkovom systéme pri súčasnom zabezpečení primeraných dôchodkov.

Slovensko prijalo odporúčania Rady EÚ, MMF, OECD a ďalších relevantných inštitúcií, zamerané na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií v oblasti **zdravotníctva**, a to prostredníctvom zvýšenia nákladovej účinnosti sektora zdravotnej starostlivosti, najmä racionalizáciou nemocničnej starostlivosti a riadenia, ako aj posilnením primárnej starostlivosti. Medzi zásadné riziká zdravotníctva vo vzťahu k udržateľnosti verejných financií patria: (1) nákladovosť sektora zdravotnej starostlivosti, najmä nemocničnej, primárnej a dlhodobej starostlivosti; (2) dostupnosť a kvalita zdravotnej starostlivosti pre všetky skupiny obyvateľstva; (3) zadlžovanie zdravotníctva.

Odporúčania od medzinárodných organizácií Slovensku, boli v oblasti **správy a výberu daní** zamerané na (1) zvýšenie daňovej disciplíny a výberu daní, najmä zlepšením efektívnosti výberu DPH, (2) zlepšenie efektívnosti daňovej správy, vrátane posilnenia analytických a auditových

kapacít, (3) prepojenie zdaňovania nehnuteľností s ich trhovou hodnotou, (4) zvýšenie príjmov z environmentálnych daní.

Medzinárodné organizácie odporúčali Slovensku zamerať sa predovšetkým na dve zásadné oblasti pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií, súvisiace so **vzdelávaním**, v podobe (1) kvality vzdelávania a (2) prepojenia vzdelávania a trhu práce. Odporúčania týkajúce sa kvality vzdelávania boli zamerané na všetky úrovne vzdelávania, od predprimárneho až po vysokoškolské. Do tejto časti patrí aj zameranie na budúcich učiteľov a zatriktívnenie učiteľstva ako profesie, vrátane zvyšovania plátov učiteľov a zodpovedajúcich štrukturálnych reforiem. Prepojenie vzdelávania a trhu práce je odporúčané v dvoch rovinách, (a) vytváranie študijných programov orientovaných na výkon povolania a (b) poskytovanie praktickej výučby priamo v podnikoch.

Slovensko prijalo odporúčania od medzinárodných organizácií v oblasti **trhu práce**, zamerané predovšetkým na služby zamestnanosti, konkrétne na oblasť aktívnych opatrení/politik na trhu práce (AOTP) a na poradenstvo. Opatrenia v oblasti AOTP by mali byť zamerané na dlhodobo nezamestnaných, mladých a na mobilitu pracovnej sily. Verejné služby zamestnanosti by mali prejsť reorganizáciou smerom k poradenstvu a podpore adresnosti AOTP. Ako ďalšie opakujúce sa odporúčanie možno uviesť podporu návratu do práce po rodičovskej dovolenke prostredníctvom zlepšenia dostupnosti zariadení starostlivosti o deti v predškolskom veku.

Jedným zo zásadných a čiastočne skrytých rizík pre udržateľnosť verejných financií na Slovensku predstavujú príslušníci rómskej národnostnej menšiny¹⁷⁾ a ich začleňovanie. Rómovia predstavujú najpočetnejšiu menšinu v Európskej únii. **Začleňovanie rómskej populácie** je výzvou pre všetky krajiny, v ktorých sa nachádza táto menšina. Rómska menšina predstavuje vyše 9 % obyvateľov Slovenskej republiky, odhadom 440 tis. obyvateľov.¹⁸⁾ Slovensko prijalo v oblasti začleňovania rómskej populácie odporúčania vo všetkých relevantných oblastiach zodpovedajúcich vzdelávaniu, zamestnanosti, zdraviu, bývaniu, finančnému začleneniu a nediskriminácií vrátane prístupov k väčšinovej spoločnosti (integrácia prostredníctvom komunikácie).

7.2 Opatrenia a ich efektívnosť

Prehľad identifikovaných rizikových oblastí, k nim prislúchajúcich rizík a zodpovedajúcich kľúčových ukazovateľov poskytuje nasledujúca tabuľka, pričom posledné dva stĺpce udávajú semaforové hodnotenie EK a NKÚ SR pre jednotlivé riziká.

¹⁷⁾ Podľa Rady Európy sa pomenovanie „Róm“ vzťahuje na Rómov, Sintov, Kalé a príbuzné skupiny v Európe vrátane kočovníkov a východných národov (Dómovia a Lomovia) a zahŕňa rôznorodé skupiny, medzi nimi aj osoby, ktoré sami seba označujú ako Cigáni.

¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2014/slovakia_en.pdf

Tabuľka 14: Identifikované rizikové oblasti a príslušné kľúčové ukazovatele

Oblasť	Riziko	Ukazovateľ	Hodnotenie ¹⁹⁾ EK	Hodnotenie ²⁰⁾ NKU
Fiškálna konsolidácia	Nadmerný deficit	Saldo verejnej správy		
	Konsolidačné úsilie	Konsolidačné úsilie		
	Rozpočtová zodpovednosť	Hrubý dlh verejnej správy		
	Výdavkové stropy	x		
	Automatické stabilizátory	x		nehodnotené
Dôchodky	Dôchodky a starnutie	Saldo dôchodkového systému		
	Primerané dôchodky	x		
Zdravotníctvo	Nákladová efektívnosť	Výdavky		
	Dostupnosť a kvalita	Roky zdravého života		
		Odvratiteľná úmrtnosť		
	Zadlžovanie	Dlh nemocníc		
Dane	Daňová disciplína	EDS jednotlivých daní		
	Efektívnosť výberu DPH	Medzera DPH		
	Zdanenie nehnuteľností podľa ceny	x		
Vzdelávanie	Veková štruktúra učiteľov	Priemerný vek		
	Výsledky študentov	Testovanie PISA		
	Štruktúra absolventov	x		
Trh práce	Adresnosť AOTP	Šanca zamestnať sa		
	Efektívnosť úradov práce	Počet klientov na zamestnanca		
		Úspešnosť sprostredkovania		
	Návrat po rodičovskej	x		
Rómovia	Vzdelávanie	x		
	Zamestnanosť	x		
	Zdravie	x		
	Bývanie	x		
	Nediskriminácia	x		

¹⁹⁾ Semaforové hodnotenie EK je spracované podľa hodnotení uvedených v Správach o krajine za príslušné roky (prehľad v prílohe).

²⁰⁾ Semaforové hodnotenie NKÚ SR je spracované na základe analýzy popísanej v tomto dokumente, pričom:

zelená: boli prijaté opatrenia, ktoré majú zásadný vplyv alebo ktorých vplyv možno považovať za pozitívny z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií;

žltá: boli prijaté opatrenia, ktoré nemajú zásadný vplyv alebo ktorých vplyv nie je výrazne pozitívny z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií;

červená: neboli prijaté opatrenia alebo opatrenia majú malý, či nevýznamný vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Oblasť fiškálnej konsolidácie predstavuje riziká, ktoré sa počas kontrolovaného obdobia rokov 2011 až 2015 podarilo prostredníctvom opatrení a priaznivého hospodárskeho vývoja najviac eliminovať. Slovensko prejavilo v jednotlivých rokoch nadpriemerné konsolidačné úsilie a podarilo sa mu vystúpiť z procedúry nadmerného deficitu. Rovnako sa podarilo prijať ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti a zriadiť Radu pre rozpočtovú zodpovednosť. Nepodarilo sa však naplniť odporúčania ohľadom zavedenia výdavkových stropov.

Dôchodky a nastavenie dôchodkového systému boli s prihliadnutím k očakávanému demografickému vývoju na Slovensku asi najzásadnejším dlhodobým rizikom pre udržateľnosť verejných financií. Prostredníctvom reformy dôchodkového systému sa podarilo počas kontrolovaného obdobia znížiť toto riziko na akceptovateľnú úroveň. Primerané dôchodky však ostávajú stále rizikom.

Zdravotníctvo je druhou rizikovou oblasťou previazanou so starnutím obyvateľstva. Slovenské zdravotníctvo vykazovalo počas kontrolovaného obdobia výrazné rezervy najmä čo sa týka nákladovej efektívnosti a neustáleho zadlžovania. Tieto riziká sa podarilo eliminovať len minimálne. Výsledkové ukazovatele dostupnosti a kvality zdravotnej starostlivosti tiež nezaznamenali výrazné zlepšenie.

Výber daní a nadväzujúca daňová disciplína dosiahli počas kontrolovaného obdobia svoje dno. Medzera výberu DPH bola takmer 40 %. Prostredníctvom akčného plánu boja proti daňovým podvodom a ďalšími opatreniami sa podarilo zlepšiť daňovú disciplínu a výber daní. Odporúčania smerovali tiež do oblasti zdaňovania nehnuteľností podľa ich trhovej ceny. Tieto odporúčania sa nepodarilo naplniť.

Vzdelávanie je základnou oblasťou pre rozvoj ľudského kapitálu. Rizikami sú na Slovensku najmä: (1) veková štruktúra učiteľov, ktorá sa počas kontrolovaného obdobia posunula v prospech starších učiteľov, (2) výsledky vzdelávania a (3) štruktúra absolventov, do zmeny ktorej bolo investované veľké úsilie, no ktorého výsledky, vzhľadom na oneskorenie efektov, nemožno jednoznačne zhodnotiť.

Trh práce je miestom, kde obyvatelia krajiny využívajú svoj ľudský kapitál. Napomôcť by im v tom mali najmä aktívne opatrenia na trhu práce a efektívnosť úradov práce, ktoré im ju sprostredkovávajú. Adresnosť a prehľadnosť AOTP sa zlepšila, no ich prínos k šanci zamestnať sa pre ťažšie zamestnateľné skupiny (nízkokvalifikovaní, dlhodobo nezamestnaní) je relatívne nízky a v eliminácii tohto rizika stále existujú rezervy. Efektívnosť úradov práce sa podľa reportovaných ukazovateľov zlepšila. Trh práce na Slovensku vykazuje vysokú citlivosť na vonkajšie prostredie a preto je pri hodnotení ťažké odlíšiť vplyv opatrení na elimináciu rizík a vplyv ostatných činiteľov.

Čiastočne skrytým rizikom (pozitívnym aj negatívnym) pre udržateľnosť verejných financií je **integrácia rómskej populácie**. V prípade úspešnej eliminácie identifikovaných rizík a zmeny v demografickom správaní predstavuje táto národnostná menšina ďalší zdroj potenciálneho

rastu slovenského hospodárstva. Počas kontrolovaného obdobia sa podarilo znížiť riziká najmä v oblasti vzdelávania rómskej populácie.

7.3 Verejná dostupnosť a následné postupy

Slovensko v rámci stratégie EU 2020, ako pokračovania Lisabonskej stratégie, nadväzuje na proces zverejňovania Národného programu reforiem, ako implementačnej správy reagujúcej na odporúčania Rady/Komisie. Európsky semester predstavuje postup, v rámci ktorého dostávajú členské štáty odporúčania pre jednotlivé krajiny (CSR). Okrem týchto odporúčaní dostávajú krajiny odporúčania aj iných medzinárodných organizácií (WB, IMF, OECD) na základe členstva alebo na požiadanie.

Odporúčania EK sú pravidelne zverejňované na internete slovenskej vlády aj Komisie. Odporúčania OECD a MMF zverejňujú príslušné organizácie na svojich stránkach, a na rozdiel od CSR EK nie sú prekladané do slovenčiny. Proces zverejňovania nie je právne upravený, pričom odporúčania zverejňuje Úrad vlády alebo MF SR. Odporúčania sú zverejňované celé.

Národný program reforiem predstavuje reakciu vlády na jednotlivé CSR EK, pričom jeho súčasťou je aj Akčný plán, podrobnejšie rozpisujúci aktivity, vrátane zodpovedností, previazané na konkrétne odporúčania. NPR reaguje na všetky odporúčania EK, a vybrané odporúčania OECD sú súčasťou analytických častí NPR. NPR vrátane akčného plánu každoročne schvaľuje vláda.

Následný postup implementácie odporúčaní na príslušných ministerstvách hodnotí NPR prostredníctvom plnenia úloh Akčného plánu v roku nasledujúcom po zaslaní relevantných odporúčaní. Vyhodnotenie je súčasťou NPR a s ním sa aj zverejňuje. V prípade nesúlady sa toto obvykle priamo nekomentuje, uvádza sa skôr ako priestor pre budúce podrobnejšie a presnejšie zameranie ďalších opatrení.

7.4 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Spoločný prístup ku kontrole predpokladá identifikáciu zásadných rizík pre udržateľnosť verejných financií na základe analýzy odporúčaní medzinárodných organizácií a následnú analýzu vládnych opatrení vo vzťahu k eliminácii identifikovaných rizík. Prístup vystihujú spoločné kontrolné otázky:

- Boli odporúčania Rady EÚ, MMF, OECD (a ostatných relevantných inštitúcií) naplnené vo vzťahu k zásadným rizikám pre udržateľnosť verejných financií?
- Napomohli príslušné opatrenia znížiť identifikované riziká?

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky rozšíril spoločný prístup ku kontrole o využitie kľúčových národných ukazovateľov pri hodnotení pokroku a pri eliminácii identifikovaných rizík. Tieto ukazovatele sú naviazané na príslušné opatrenia a ich zmena následne indikuje vývoj v identifikovanej rizikovej oblasti. Použitie ukazovateľov umožňuje lepšie hodnotiť úroveň pokroku pri znižovaní rizík. Použitie kľúčových národných ukazovateľov vychádza z metodiky pracovnej skupiny INTOSAI pre Kľúčové národné ukazovatele.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri analýze a hodnotení vládnych opatrení, rovnako ako pri výbere vhodných merateľných ukazovateľov vychádzala z (1) vládnych materiálov, hodnotení, analýz, správ, akčných plánov, atď.; (2) rozpočtov, záverečných účtov a programového rozpočtovania; (3) záverov predchádzajúcich kontrol a (4) z ostatných dostupných dokumentov (správy EDA, ECB, RRZ, atď.). Hodnotenie, či deklarovaný prínos je totožný so skutočným prínosom a prípadné odlišenie vplyvov vonkajšieho prostredia a opatrení na elimináciu rizík presahuje zameranie a možnosti kontrolnej skupiny.

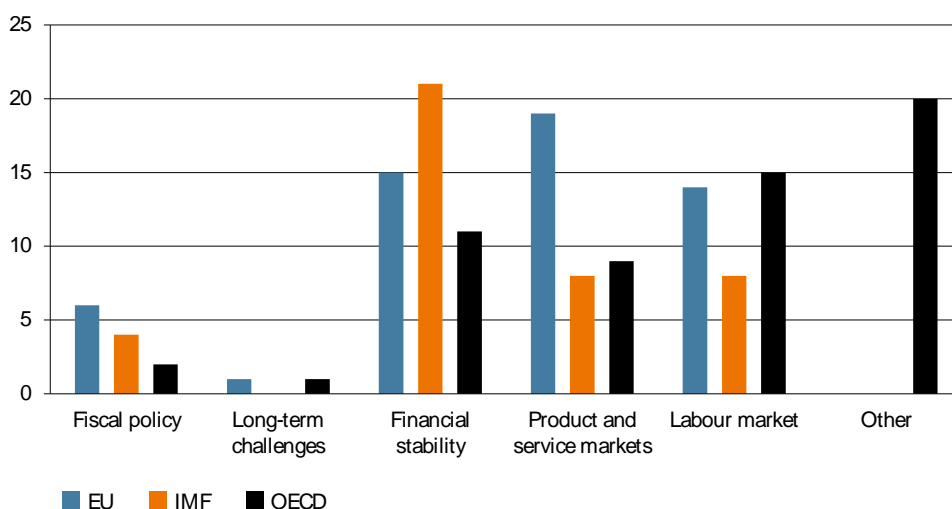
8 Hlavné zistenia – Švédsko

8.1 Prehľad odporúčaní pre jednotlivé krajiny

Obmedzený počet odporúčaní medzinárodných organizácií švédskym orgánom v období rokov 2011 - 2015 sa priamo týka otázok fiškálnej politiky a dlhodobých fiškálnych výziev.

Odporúčania v tejto oblasti boli tiež pomerne miernej povahy. Väčšina odporúčaní sa namiesto toho zameriava na vnímané výzvy v oblasti finančnej stability alebo štrukturálne problémy na trhoch výrobkov a faktorov.

Graf 4: Odporúčania švédskym orgánom v rokoch 2011 – 2015



Zdroj: Spracovanie NKI Švédska na základe oficiálnych dokumentov. Upozorňujeme, že Ekonomické prieskumy OECD pre Švédsko sú zvyčajne zverejňované každé dva roky (január 2011, december 2012 a marec 2015).

Hlavným odporúčaním v rámci európskeho semestra, týkajúcim sa fiškálnej politiky, bolo udržať fiškálnu politiku na trajektórii, ktorá zabezpečí trvalý súlad so švédskym strednodobým cieľom (MTO). V rámci EÚ semestra bol tlak na výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva uvedený iba raz (2014), keď sa odporúčalo, aby sa strednodobé ciele dodržiavali aj vzhľadom na výzvy spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií zo strany starnúcej populácie.

Aj OECD vydala odporúčania v kategórii fiškálnej politiky. V roku 2012 odporúčala, aby automatické stabilizátory fungovali v plnom rozsahu, ak by sa hospodársky výhľad ukázal slabší, ako sa predpokladalo. V roku 2015 bolo odporúčanie zachovať obozretnú fiškálnu politiku a (de facto) nechať automatické stabilizátory pôsobiť. Pokiaľ ide o dlhodobé výzvy, OECD informovala Švédsko v roku 2011, aby formálnejšie prepojilo rôzne parametre odchodu do dôchodku s očakávanou dĺžkou života.

MMF vydal v rokoch 2011 - 2013 4 odporúčania týkajúce sa fiškálnych otázok a žiadne odporúčanie v rokoch 2014 - 2015. Dve z odporúčaní nabádajú vládu, aby zabezpečila, že švédska rada pre fiškálnu politiku bude primerane vybavená zdrojmi. V roku 2012 MMF odporučil Švédsku, aby zlepšilo ciele daňové a výdavkové opatrenia, aby sa plánovaná strednodobá fiškálna úprava stala priaznivejšou pre rast. V roku 2013 riaditelia Medzinárodného menového fondu videli zmysel v zlepšení existujúceho fiškálneho rámca ďalším zavedením explicitného dlhodobého ukotvenia fiškálnej politiky, vrátane cieľového pásma národného verejného dlhu, ktorý je hlboko pod maastrichtským kritériom.

Finančná stabilita je hlavnou oblasťou, ktorej sa venujú medzinárodné organizácie. Asi polovica odporúčaní v tejto oblasti je určená na riešenie neudržateľného zvyšovania dlhu domácností a cien nehnuteľností. Rôzne návrhy konkrétnych krokov zahŕňajú zníženie daňových stimulov, ako sú odpočítateľné platby úrokov z hypoték a preskúmanie daní z majetku, ako aj opatrenia na zvýšenie tempa amortizácie hypoték. Ďalšie odporúčania zahŕňajú opatrenia na posilnenie požiadaviek na kapitálové vybavenie bánk, ako aj opatrenia na riešenie problémov bankového sektora a krízového riadenia. Ďalším častým odporúčaním je objasniť úlohy a zodpovednosť rôznych orgánov v súvislosti s politikou obozretnosti na makroúrovni.

8.2 Identifikované riziká pre fiškálnu udržateľnosť

Odporúčania medzinárodných organizácií, pre Švédsko v rokoch 2011 – 2015, odzrkadľujú ich hodnotenie švédskej ekonomiky. Všetci jasne poukazujú na vysoký dlh domácností, rastúce ceny nehnuteľností a veľký a vysoko koncentrovaný finančný sektor, a to ako hlavné oblasti obáv. NKI Švédska dospela k záveru, že táto dynamika je príkladom krátkodobých makro-finančných rizík, ktoré môžu ovplyvniť schopnosť verejného sektora plniť si svoje dlhodobé záväzky. Medzinárodné organizácie považujú verejné financie za zdravé a fiškálna udržateľnosť sa nezdá byť sama osebe problémom. Ďalšie výzvy, ako napríklad štrukturálne problémy na švédskom trhu práce, sú menej dôležité z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Z najnovších údajov vyplýva, že riziká na makro-finančnej strane zotrávajú, aj keď rast cien nehnuteľností sa mierne spomalil. Inflácia cien bývania klesla na približne 9 % v roku 2016, zo 14 % v roku 2015. Zároveň dlh domácností naďalej rastie vzhľadom na disponibilný príjem, čo naznačuje, že zraniteľné miesta a riziká pretrvávajú. To je opäť zdôraznené v konzultácii MMF podľa článku IV z roku 2016, Ekonomického prieskumu OECD za rok 2017, ako aj v správe Európskej komisie o Švédsku za rok 2017. Tieto nedávne správy však nespádajú do kontrolovaného obdobia paralelnej kontroly.

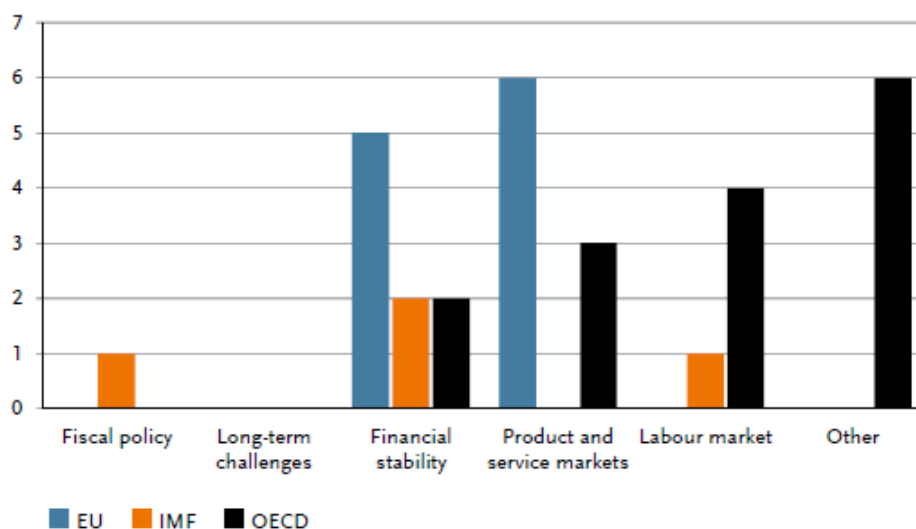
8.3 Reakcia vlády na odporúčania pre jednotlivé krajiny

Vo väčšine prípadov Švédska vláda riešila odporúčania, ktoré dostala. Pozoruhodná výnimka sa týka odporúčaní zameraných na zníženie daňových stimulov, ktoré spôsobujú tendenciu investícií do nehnuteľností formou dlhu. Švédske orgány si dobre uvedomujú nebezpečenstvo rastu dlhu domácností a o tejto otázke sa často diskutuje a médiá o nej informujú. Odporúčania na zvládnutie týchto rizík prostredníctvom znížených daňových stimulov však neboli dodržané. Vláda formálne neoznámila dôvody, prečo tieto odporúčania nerešpektovala.

Ďalšou oblasťou, v ktorej sa vláda nezaoberala odporúčaniami, je deregulácia trhu nájomného bývania. Toto sa považuje za kľúčovú reformu zo strany medzinárodných organizácií s cieľom vyvážiť dopyt a ponuku bývania.

V tabuľke sú zobrazené prípady v rámci kategórií odporúčaní, ktoré švédske orgány nedodrжали a o ktorých ani neinformovali, prečo sa rozhodli neimplementovať určité odporúčanie, podľa zostavenia NKI Švédska. V týchto prípadoch sa NKI domnieva, že odporúčania neboli riešené. Toto platí pre 30 odporúčaní, čo je 20 % z celkového počtu 150 odporúčaní pre Švédsko. Znamená to, že sa riešilo približne 8 z 10 odporúčaní.²¹⁾

Graf 5: Prípady nepodporovaných odporúčaní



Švédske vlády bez ohľadu na politickú príslušnosť vyvinuli len málo úsilia na riešenie otázky daňových stimulov, ktoré prispievajú k neudržateľnému nárastu dlhu domácností a následnému zvyšovaniu cien nehnuteľností. Iné kroky boli napriek tomu podniknuté v súvislosti s poskytnutými odporúčaniami. Úradu pre dohľad nad finančným trhom bola

²¹⁾ Úplný zoznam odporúčaní špecifických pre jednotlivé krajiny pre Švédsko, vrátane analýzy reakcie vlády v súvislosti s odporúčaniami, je k dispozícii na vyžiadanie od NKI Švédska.

napríklad v roku 2014 pridelená hlavná zodpovednosť – nástroje politiky obozretnosti na makroúrovni. Opatrenia politiky obozretnosti na makroúrovni boli prijaté vrátane zvýšenia minimálnych požiadaviek na kapitálové vybavenie bánk, zavedenia stropu pre parameter úver/hodnota (LTV) v roku 2010, aj vrátane požiadaviek na amortizáciu nových hypoték v roku 2016.

8.4 Účinnosť vládnych opatrení

Účinnosť vládnych krokov, vyplývajúcich z odporúčaní švédskym orgánom, nebola predmetom kontroly. Švédsky národný kontrolný úrad vykonáva od roku 2017 samostatnú kontrolu výkonnosti v jednej z oblastí, na ktoré sa vzťahujú odporúčania pre jednotlivé štáty, konkrétne účinnosti dohľadu politiky obozretnosti na makroúrovni (effectiveness of macroprudential supervision).

8.5 Verejná dostupnosť a následné postupy

Vo švédskom prípade je zrejmé, že hodnotenia EÚ semestra sú ohraničené formalizovanými postupmi na štátnej úrovni. Na rozdiel od toho, neexistujú formálne postupy, pokiaľ ide o hodnotenia OECD a MMF. Výlučne CSR európskeho semestra sú sprístupňované verejnosti, predložené Parlamentu a pripomienkované vo vyhlásení na národnej úrovni. Správa vlády pre Parlament o CSR európskeho semestra zahŕňa všetky najnovšie CSR, ale nie všetky odporúčania sú podrobne komentované. Okrem každoročného vyhlásenia o najnovších CSR za EÚ semester neexistuje žiadny výslovný následný proces, ktorý by nadväzoval na odporúčania iných medzinárodných organizácií.

Tabuľka 17: Verejná dostupnosť a nasledovanie CSR vo Švédsku na národnej úrovni

		Európsky semester	OECD	MMF článok IV
Sú Odporúčania pre jednotlivé štáty (CSR) pravidelne sprístupňované verejnosti na národnej úrovni a/alebo predkladané parlamentu?		Áno/áno	Nie/Nie	Áno/Nie
Ak áno	Je tento postup povinný/upravovaný?	Áno, nepriamo	--	Nie
	Ktorý orgán / ministerstvo / inštitúcia zodpovedá za zverejnenie?	Ministerstvo financií / Úrad predsedu vlády	--	Centrálne banka zverejňuje odkaz na správu MMF
	Obsahuje publikácia všetky odporúčania alebo výber z nich?	Všetky CSR sú pokryté	--	Poskytuje sa iba webový odkaz
Zverejňuje zodpovedný orgán / ministerstvo / inštitúcia vyhlásenie na národnej úrovni s oficiálnym stanoviskom k CSR?		Áno, v Národnom programe reforiem (zaslanom Komisii a uverejnenom vo Švédsku), ako aj v rozpočtových zákonoch.	Nie	Sú stručne uvedené v oznámení o činnosti MMF, Svetovej banky a ďalších inštitúcií
Ak áno	Je vyhlásenie povinné?	Nie na národnej úrovni	--	Nie
	Reaguje stanovisko na všetky odporúčania alebo len na výber z nich?	Áno, na celkovej úrovni, ale podrobné odporúčania môžu zostať bez komentára.	--	Stručná poznámka
Existuje zrejmy následný proces pre každý súbor odporúčaní na príslušnom orgáne / ministerstve / inštitúcii s hodnotením dodržiavania odporúčaní?		Nie	Nie	Nie
Ak áno	Sú dokumenty týchto následných procesov pravidelne sprístupnené verejnosti na národnej úrovni a/alebo predložené parlamentu?	--	--	--
	Zahrňa posúdenie aj vysvetlenia v prípadoch nesúladu?	--	--	--

Zdroj: Oficiálne dokumenty a rozhovor na Ministerstve financií 2016-10-25. "--" znamená, že sa nevzťahuje.

8.6 Prístup ku kontrole a údajová základňa

Práca NKI Švédska zahŕňala systematické preskúmanie všetkých odporúčaní pre Švédsko za obdobie rokov 2011 - 2015 od Európskej rady v rámci Európskeho semestra, MMF v rámci konzultácií podľa článku IV a OECD v rámci svojich hospodárskych prieskumov. Zároveň identifikovala, s ktorými rizikami udržateľnosti tieto CSR súvisia a ako sa tieto riziká vyvinuli v priebehu rokov. Okrem toho, práca zahŕňala analýzy opatrení švédskych orgánov v súvislosti s CSR s cieľom identifikovať oblasti, v ktorých sa zanedbali riziká udržateľnosti. Efektívnosť vládnych opatrení vyplývajúcich z CSR nebola predmetom kontroly.

Okrem preskúmaných správ z viacstranného dohľadu, bola švédka kontrola založená aj na novelách finančných zákonov švédskej vlády a komunikácii o týchto otázkach počas príslušného obdobia. Dokumentové štúdie boli doplnené rozhovormi s pracovníkmi na švédskom ministerstve financií.