



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.6.2006
KOM(2006) 304 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

Veřejné finance v EMU v roce 2006 – První rok revidovaného Paktu o stabilitě a růstu

{SEK(2006) 751}

**SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

Veřejné finance v EMU v roce 2006 – První rok revidovaného Paktu o stabilitě a růstu

1. REVIDOVANÝ PAKT O STABILITĚ A RŮSTU MÁ JEDEN ROK

Uplynul jeden rok od chvíle, kdy hlavy států a předsedové vlád EU schválili hlavní prvky reformy Paktu o stabilitě a růstu (dále jen „Pakt“) na základě myšlenek, které Komise předložila ve svém sdělení v září 2004. Komise navrhla, aby obohacený společný fiskální rámec se silným hospodářským odůvodněním umožnil lépe zvládat rozdíly v hospodářských situacích v rámci rozšířené EU a přispěl k větší důvěryhodnosti a přijetí Paktu v členských státech v návaznosti na kulturu zdravé fiskální politiky zavedené v EU v posledním desetiletí.

Reforma Paktu z roku 2005 potvrdila základní pravidla a zásady Smlouvy a znovu nastolila konsensus mezi 25 členskými státy, pokud jde o zdravé fiskální politiky. Pilířem tohoto systému zůstávají stropy ve výši 3 % a 60 % pro schodek veřejných financí a veřejný dluh. Revidovaný Pakt obsahuje řadu ustanovení, která přispívají k včasnému zjištění a okamžitému a udržitelnému odstranění nadměrných schodků.

Reforma Paktu zároveň zvýšila pružnost a hospodářskou odůvodněnost rámce. Revidovaný Pakt věnuje větší pozornost spíše vývoji zadlužení a provádění strukturálních politik než zvyšování růstového potenciálu a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí v souladu s lisabonskou strategií pro růst a zaměstnanost. Vyžaduje, aby členské státy posílily snahy o rozpočtovou konsolidaci v hospodářsky příznivých obdobích, což je nezbytné k vytvoření rozpočtových rezerv na období méně příznivá. Střednědobé cíle jsou posíleny jasnější vazbou na udržitelnost a situaci v jednotlivých zemích. V postupu při nadměrném schodku se nyní rozhodnutí a doporučení přijímají po celkové ekonomické analýze a větší důraz se klade na snahu o strukturální fiskální konsolidaci než pouze na krátkodobé jmenovité výsledky.

Reforma z roku 2005 Pakt celkově posílila a znovu potvrdila jeho rozhodující roli v rozpočtovém koordinačním procesu jakožto nástroje, který přispívá k dosažení vysoké míry makroekonomické stability, což je podle integrovaných hlavních směrů nezbytnou podmínkou pro udržitelný hospodářský růst a růst zaměstnanosti.

Nový rámec vstoupil formálně v platnost v létě 2005, kdy Rada přijala příslušný balíček sekundárních právních předpisů¹. Od té doby se členské státy, Komise a Rada musí učit žít s novými pravidly a zajistit jejich účinné provádění. Rok po reformě Komise zkoumá provádění revidovaného Paktu a vyzdvihuje budoucí úkoly.

¹ Nařízení Rady 1055/05 a 1056/05, kterými se mění nařízení Rady 1466/97 a 1467/97, byla přijata dne 7. července 2005.

2. ZKUŠENOSTI ZÍSKANÉ BĚHEM PRVNÍHO ROKU

Roční zkušenosti s revidovaným Paktem jsou dosti kladné. Pokračovaly rozpočtové úpravy a provádění postupů Paktu bylo bezproblémové a konzistentní, přičemž užitek přinesla větší hospodářská odůvodněnost rozhodnutí a doporučení. Objevují se však určité obavy, pokud jde o provádění preventivní části Paktu, jelikož dosud není jasné, zda bude urychlena fiskální konsolidace v souladu se zlepšováním vyhlídek růstu. Měřítkem úspěchu revidovaného Paktu bude, nakolik se členským státům podaří v průběhu příštích let dosáhnout potřebných fiskálních úprav.

i) Kladné zkušenosti, zejména s nápravnou částí Paktu

Lepší hospodářské odůvodnění rozhodnutí a doporučení v postupu při nadměrném schodku

Revidovaný Pakt obsahuje řadu důležitých ustanovení, která zajišťují náležité zjištění nadměrných schodků. To umožňuje vzít v postupu při nadměrném schodku lépe v úvahu hospodářskou situaci jednotlivých zemí. Předpokládá se, že pokud schodek překročí 3 % HDP, Komise by měla vždy vyhotovit zprávu obsahující celkové posouzení hospodářské a rozpočtové situace v dotčeném členském státě. Od března 2005 Komise přijala takovéto zprávy pro tři členské státy. Zprávy věnují pozornost všem prvkům, které se zdají být důležité pro vyhodnocení situace při rozhodování o existenci nadměrného schodku a při stanovení lhůty pro jeho odstranění.

Revidovaný Pakt zůstává systémem založeným na pravidlech

Revidovaný Pakt stanoví, že schodky vyšší než 3 % HDP, které nejsou dočasné povahy nebo které se nepřibližují referenční hodnotě, by se měly považovat za nadměrné. Od zavedení reformy byly všechny schodky vyšší než 3 % HDP (v některých případech s malým rozdílem) považovány za nadměrné. To potvrzuje, že Pakt zůstává v podstatě rámcem založeným na pravidlech, což je nejlepší zárukou pro vymáhání závazků a pro rovnocenné zacházení se všemi členskými státy.

Pro odstranění nadměrných schodků byly stanoveny reálné lhůty ...

Ačkoli vůdčí zásadou pro doporučení Rady zůstává požadavek na okamžité odstranění nadměrných schodků, Rada využila prostor pro hospodářský úsudek v postupu při nadměrném schodku ke stanovení reálných lhůt, v nichž mají členské státy nadměrný schodek odstranit. Z tohoto hlediska byly pro členské státy se slabou vyhlídkou na hospodářský růst stanoveny delší lhůty pro odstranění značného nadměrného schodku (dva až tři roky). Členským státům se schodkem, který jen mírně přesahuje 3 %, a s předpokládaným růstem blížícím se potenciálu nebo vyšším než potenciál byla stanovena krátká lhůta.

Lepší spolupráce na úrovni EU umožnila stanovit lhůty s přihlédnutím ke strategiím fiskální konsolidace plánovaným na vnitrostátní úrovni za předpokladu, že tyto strategie jsou zcela v souladu s pravidly Paktu.

...přičemž bylo doporučeno významné strukturální úsilí

Přihlédnutí k hospodářským podmínkám nevedlo, jak se někteří obávali v okamžiku přijetí reformy, ke shovívavějším rozhodnutím a doporučením. Fiskální úpravy, které Rada vyžadovala od členských států v postupu při nadměrném schodku v rámci revidovaného Paktu, byly podstatně větší než úpravy doporučované v minulosti a orientační cíl pro roční

strukturální fiskální úsilí nejméně 0,5 % HDP. Kromě toho doporučené strukturální fiskální úsilí vylučuje jednorázová opatření nebo opatření, která mají na vyváženost rozpočtu pouze dočasný účinek. To pomáhá zaměřit se na opatření, jež dlouhodobě přispívají ke zdravým veřejným financím a k udržitelnému rozpočtu a zajišťují, aby nadměrné schodky byly trvale odstraněny.

Fiskální cíle členských států v postupu při nadměrném schodku jsou obecně v souladu s požadavky, které Rada stanoví ve svých doporučeních, což naznačuje, že nový Pakt lépe ovlivňuje plány a rozhodnutí v rámci vnitrostátní rozpočtové politiky. V příštím roce budeme moci lépe posoudit, zda se toto účinně převádí do konkrétních opatření. K posílení účinných opatření je Komise připravena přijmout nezbytné kroky v případě, že členské státy doporučení Rady nesplní.

Větší pozornost věnována míře a vývoji zadlužení

V rámci postupu při nadměrném schodku byla větší pozornost věnována vývoji zadlužení. Posuzovalo se, zda se míra zadlužení nad 60 % HDP snižovala dostatečně rychle a zda se přiměřenou rychlostí přibližovala referenční hodnotě. Blížeji se sledovaly operace, které měly nepříznivý dopad na míru zadlužení, včetně vývoje vnitřní dynamiky dluhu.

Lepší hospodářský dialog mezi Komisí, Radou a členskými státy

V březnu 2005 Rada v rámci dohody o revidovaném Paktu zdůraznila, že lepší spolupráce mezi Komisí, Radou a členskými státy byla důležitá k posílení odpovědnosti na vnitrostátní úrovni a prosazování pravidel Paktu.

Zkušenosti s revidovaným Paktem ukázaly, že poskytnutím většího prostoru pro hospodářský úsudek v procesu rozpočtového dohledu podnítila reforma v případech jednotlivých zemí konstruktivní a transparentní dialog o hospodářské politice na úrovni EU. To posílilo vzájemnou podporu a tlak, což spolu s větší odpovědností dotčených členských států za uplatňování doporučení Rady přispělo k bezproblémovému a účinnému fungování Paktu. Na sbližování názorů mezi Komisí a Radou při posuzování aktualizovaných stabilizačních a konvergenčních programů na rok 2005 a v doporučeních a rozhodnutích v rámci postupu při nadměrném schodku od reformy Paktu je třeba nahlížet v této souvislosti.

ii) Určité obavy související s prováděním preventivní části Paktu

Na základě minulých zkušeností s opakovaným nedodržováním střednědobých rozpočtových cílů zavedla reforma Paktu v roce 2005 řadu změn posilujících preventivní část Paktu jeho větší odůvodněností.

Jednou z výtek adresovaných původnímu Paktu o stabilitě a růstu bylo to, že jednotný střednědobý cíl týkající se téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtu stanovený v některých zemích s vysokým nominálním růstem není správným přístupem. Revidovaný Pakt již nevyžaduje, aby členské státy ve střednědobém výhledu usilovaly o jednotný téměř vyrovnaný stav rozpočtu. Místo toho jsou pro každý členský stát stanoveny odlišné střednědobé cíle s přihlédnutím k hospodářské a rozpočtové situaci v jednotlivých zemích, jejichž úkolem je vytvořit dostatečné bezpečné rezervy s ohledem na referenční hodnotu 3 % HDP a postupně zabezpečit dosažení a udržení omezitelné zadluženosti. Revidovaný Pakt rovněž zahrnuje řadu zásad zdravé a jednoduché fiskální politiky pro členské státy, které dosud nedosáhly svého střednědobého cíle, a pro fiskální chování v době cyklických

konjunktur. Zejména členské státy eurozóny nebo členské státy, které se účastní ERM-II, by měly usilovat o roční strukturální úpravu, která by měla orientačně představovat 0,5 % HDP. V příznivém období by měly usilovat o změnu větší.

Střednědobé rozpočtové cíle jednotlivých členských států odrážejí ekonomické základy a vnitrostátní strategie ...

V roce 2005 byly v rámci aktualizovaných stabilizačních a konvergenčních programů pro jednotlivé členské státy stanoveny různé střednědobé rozpočtové cíle. Země s poměrně vysokým rizikem fiskální udržitelnosti (vysoké zadlužení, nízký růstový potenciál) mají za střednědobý rozpočtový cíl vyvážený rozpočet či mírný přebytek. Členské státy s nízkým zadlužením a vyhlídkami na vysoký potenciální růst se zaměřují na schodek do jednoho procenta HDP, což ponechává prostor pro rozpočtové manévrování při současné stabilizaci zadluženosti na obezřetných hodnotách.

Je zajímavé, že některé země navrhly střednědobé cíle, které jsou ambicióznější než cíle přísně vyžadované podle revidovaného Paktu. Ve většině případů to mělo sloužit k zajištění souladu mezi cíli stanovenými v evropském kontextu a vnitrostátní strategií k zajištění udržitelnosti veřejných financí. To je důkazem, že cíle, které lépe odrážejí hospodářskou realitu jednotlivých členských států v rozšířené EU složené z 25 členských států, jsou lépe přijímány jako pilíře pro vytváření fiskální politiky na vnitrostátní úrovni.

...ale plánované fiskální úsilí o dosažení cílů není vždy dostačující a zaostává za orientačním cílem 0,5 % v roce 2006

Aktualizované stabilizační a konvergenční programy na rok 2005 potvrdily záměr členských států, které dosud nedosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, učinit pokrok v této oblasti. Avšak vzhledem k tomu, že v některých případech existuje velký rozdíl mezi současnou fiskální situací a nedávno dohodnutými střednědobými rozpočtovými cíli pro jednotlivé země, dá se očekávat větší úsilí o plánovanou konsolidaci.

Rozpočtové plány členských států, které dosud nedosáhly střednědobého cíle (neprobíhá však postup při nadměrném schodku) na léta 2007 a 2008, jsou v souladu s orientačním cílem nového Paktu o stabilitě a růstu ve výši 0,5 % HDP. Plánovaná změna na rok 2006 však zaostává za úpravou ve výši 0,5 %. Podle jarní předpovědi Komise se strukturální saldo EU v průměru nezlepší, u některých členských států se dokonce zhorší, a přístup k rozpočtu bude expanzivní a procyklický. K překlenutí rozdílu mezi skutečným úsilím a požadavky Paktu je nutné důsledně plnit rozpočet a v případě potřeby přijmout dodatečná opatření ke konsolidaci v roce 2006, spolu s náročnými plány fiskální politiky na rok 2007.

Přes jasná zlepšení zůstávají určité pochyby, pokud jde o hodnověrnost střednědobých rozpočtových úprav, které členské státy plánují

Zkušenosti v rámci původního Paktu ukázaly, že aby byly střednědobé rozpočtové plány hodnověrné, musejí být založeny na realistických a opatrných makroekonomických prognózách a podpořeny trvalými opatřeními a strukturálními reformami. V této věci je hodnocení rovněž smíšené.

Povzbuzujícím rysem posledního kola stabilizačních a konvergenčních programů je, že střednědobé rozpočtové výhledy jsou téměř ve všech případech založeny na realistických makroekonomických předpokladech. To je významným zlepšením oproti zkušenostem

z předchozích let, kdy rozpočtové prognózy byly obvykle založeny na příliš optimistických makroekonomických prognózách. Dalším kladným prvkem je, že se členské státy při střednědobém plánování již neuchylují k jednorázovým a jiným dočasným opatřením. Takováto opatření představují méně než 0,1 % HDP EU v roce 2006 a v letech 2007 a 2008 jsou zanedbatelná. V řadě případů však nejsou opatření, na nichž se má zakládat plánovaná konsolidace, dostatečně upřesněna. Obavy vyvolává kombinace co nejpozdější fiskální úpravy a nedostatečného upřesnění opatření, jež jsou základem plánované konsolidace, v některých programech.

3. BUDOUCÍ ÚKOLY

Roční zkušenosti s revidovaným Paktem ukazují, že fiskální rámec EU se znovu stává důvěryhodným. Reforma Paktu umožnila lepší hospodářské odůvodnění pravidel, lepší osvojení si rámce členskými státy a bezproblémovější a kooperativnější proces při jeho uplatňování. Tento vývoj zaručuje určitý optimismus, pokud jde o provádění v budoucnu. S ohledem na budoucnost bylo však již nyní zjištěno mnoho úkolů.

i) Zajistit, aby duch reformy byl zachován i v příznivých obdobích

Rozpočtové výsledky v roce 2005 jsou povzbudivé. Nominální schodek v EU se z 2,6 % HDP v roce 2004 snížil na 2,3 % HDP. Strukturální saldo se zlepšilo o přibližně ¼ % HDP, což je největší zlepšení od roku 1997. Větší snižování schodku oproti předpokladům bylo zapříčiněno hlavně neočekávaným zvýšením příjmů, které byly v souladu s revidovanými pravidly vyhrazeny na snížení schodku, a dále i lepším prováděním politiky.

Hospodářské ukazatele a prognózy potvrzují, že se vývoj hospodářského cyklu v EU dále zlepšuje. Zkušenosti vyzdvihly význam, který má v příznivých obdobích provádění omezitelných fiskálních politik za účelem omezení hromadění dluhů a zajištění jejich snížení na udržitelnou úroveň. Analýza prokázala, že v minulých desetiletích byly v EU procyklické fiskální politiky poměrně časté, a letošní zpráva o veřejných financích v EMU ukazuje, že procyklické fiskální politiky se objevovaly zejména v příznivých obdobích. Vyhnout se v eurozóně procyklickému přístupu v příznivých obdobích je rozhodující pro dosažení rychlého pokroku k udržitelnějším stavům rozpočtů a pomůže rovněž zachovat kombinaci měnové a fiskální politiky, která podporuje růst a zaměstnanost. Rozpočtové plány vypracované členskými státy na rok 2006 a nedávné hospodářské prognózy Komise naznačují, že současné oživení dosud nebylo využito k urychlení fiskální konsolidace a zajištění trvale klesající tendence veřejného dluhu. V roce 2006 by se měly uskutečnit rozsáhlejší fiskální úpravy. Komise bude hrát svou úlohu při posilování větší vzájemné podpory a tlaku potřebného k zajištění důslednějšího provádění rozpočtů na rok 2006 a vypracování ambiciózních rozpočtů na rok 2007.

ii) Větší zaměření se na udržitelnost veřejných financí

I přes pokrok, kterého bylo dosaženo při snižování schodku veřejných financí, se míra zadlužení v EU zvýšila ze 62,4 % HDP v roce 2004 na 63,4 % HDP v roce 2005. V nadcházejících letech se očekává, že kombinace silnějšího hospodářského růstu a stabilního primárního přebytku zvrátí vzestupný trend míry zadlužení zaznamenaný od roku 2003. V roce 2007 by míra zadlužení měla poklesnout nepatrně pod 63 % HDP. Ve světle dlouhodobých rozpočtových výzev, jimž čelí většina členských států EU, je nutno v blízké budoucnosti provést značné snížení míry zadlužení.

V souvislosti se stárnutím obyvatelstva se udržitelnost veřejných financí musí stát základním cílem politiky pro všechny členské státy EU. Revidovaný Pakt právem klade větší důraz na otázky zadluženosti a udržitelnosti veřejných financí. Od reformy bylo dosaženo značného pokroku, pokud jde o pochopení dynamiky dopadu stárnutí obyvatelstva na rozpočet. Komise a členské státy se výslovně dohodly na kvantifikaci důsledků stárnutí obyvatelstva pro veřejné finance².

S ohledem na budoucnost je zapotřebí dalšího pokroku k lepší integraci dlouhodobých a střednědobých výzev fiskální politiky. Do konce roku 2006 Komise předloží zprávu o možnostech, jak přímo přihlédnout k aspektům udržitelnosti při stanovování střednědobých rozpočtových cílů pro jednotlivé země. Ve zprávě „Veřejné finance v EMU v roce 2006“ je předložena řada předběžných úvah s cílem podpořit diskusi o alternativních přístupech.

iii) Lepší řízení rozpočtových statistik

V rámci dohody o reformě Paktu se Rada domnívala, že účinné provedení fiskálního rámce závisí v rozhodující míře na kvalitě, spolehlivosti a včasnosti harmonizovaných fiskálních statistik v souladu s evropskými účetními standardy. Rada měla za to, že je nutno posílit probíhající práci na zajištění větší stability evropského statistického systému a jeho menší citlivosti na chybné vykazování výsledků.

V posledních měsících situaci zlepšilo několik událostí. Rada pozměnila nařízení, které upravuje předávání rozpočtových údajů členskými státy za účelem zvýšení provozní kapacity Eurostatu s ohledem na posuzování kvality veřejných statistik a zlepšení transparentnosti postupu shromažďování a oznamování údajů³. Dne 25. května 2005 Komise doporučila, aby členské státy uznaly Evropský kodex statistických postupů jako společný soubor standardů pro statistické úřady v EU a v souladu s tím byla posílena institucionální struktura vnitrostátních statistických úřadů a statistického úřadu Společenství⁴.

V návaznosti na toto úsilí je nutno učinit další pokrok k zajištění odpovídajících postupů, zdrojů a kapacit pro sestavení vysoce kvalitních statistik na vnitrostátní i evropské úrovni.

iv) Lepší synergie mezi fiskální politikou a růstem

Největší přínos fiskální politiky růstu plyne z její role při zajišťování zdravého a stabilního makroekonomického prostředí, jak je naznačeno rovněž v Integrovaných hlavních směrech pro růst a zaměstnanost. Nicméně je možné a nutné prozkoumat další synergie. Výzvou například je, jak podpořit provádění reform, které zároveň umožňují pokrok s ohledem na udržitelnou fiskální situaci a zlepšení předpokladů růstu. Možnost vzít při určování postupu změn s ohledem na střednědobý cíl v úvahu hlavní strukturální reformy, kterou zavedla reforma Paktu, je nutno vidět v této perspektivě. Za tímto účelem je nutno zlepšit pochopení a kvantifikaci hospodářských a rozpočtových účinků strukturálních reform. Kromě toho je

² Dlouhodobé rozpočtové výhledy byly na základě společně dohodnutých předpokladů a metod aktualizovány pro širokou škálu rozpočtových položek (důchody, zdravotní péče, dlouhodobá péče, vzdělávání a dávky v nezaměstnanosti).

³ Nařízení Rady (ES) č. 2103/2005 (Úř. věst. L 337, 22.12.2005), kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 3605/93 (Úř. věst. L 332, 31.12.1993).

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě a doporučení o nezávislosti, bezúhonnosti a odpovědnosti vnitrostátních statistických úřadů a statistického úřadu Společenství (KOM (2005) 217).

při pokroku směrem k udržitelné fiskální situaci důležité rozpočty více zaměřit na priority posilující růst a zajistit co nejlepší využití příležitostí, které vzniknou snížením břemene zadlužení. V tomto ohledu mohou mít významný přínos střednědobě orientovaná fiskální pravidla a pravidla, která již existují v mnoha členských státech, mohou být užitečným příkladem pro ostatní.

K podpoře stabilních a udržitelných temp růstu v zemích EU, a zejména v těch členských státech, v nichž dosud probíhá proces nominální konvergence, je nutno věnovat zvýšenou pozornost rovněž důsledkům fiskální politiky na makroekonomický vývoj. Posouzení fiskální politiky v kontextu preventivní části Paktu by mělo více přihlížet k celkové makroekonomické situaci dotčené země. Zvláštní pozornost by se měla věnovat vývoji v oblasti vnějších nerovnováh, inflace a konkurenceschopnosti.

v) Podpora vnitrostátních daňových předpisů a orgánů

Dohoda o reformě Paktu stability a růstu zdůraznila, že vnitrostátní daňové předpisy a orgány mohou hrát významnou roli v dohledu nad domácím rozpočtem. Zkušenosti v řadě zemí EU ukázaly, že dobře navržené daňové předpisy a orgány podporují dosažení udržitelného stavu rozpočtů a přispívají k prevenci procyklických politik v příznivých obdobích. Komise uvítala prohlášení ministrů financí v rámci reformy Paktu o významu vypracování přiměřených daňových předpisů a orgánů na vnitrostátní úrovni.

K podnícení diskuse o vlivu institucionálního rámce na rozpočtové výsledky obsahuje zpráva „Veřejné finance v EMU v roce 2006“ analytické studie dokládající, že členské státy, které spoléhají na numerické daňové předpisy, mají sklon mít menší schodky a méně procyklické fiskální politiky. Zároveň to naznačuje, že existence vnitrostátních orgánů pověřených poskytováním nezávislých analýz a doporučení v oblasti fiskální politiky a vypracováním nezávislých důvěryhodných hospodářských prognóz má pozitivní účinek na rozpočtové výsledky. Zpráva zkoumá zkušenosti jednotlivých zemí a stanoví žádoucí charakteristiky daňových předpisů a orgánů. Je nutná další práce na podporu šíření osvědčených postupů.

Pokroku by bylo možno dosáhnout rovněž posilováním vzájemného působení mezi vnitrostátními rozpočtovými procesy a rámcem EU. Tím by se umožnilo lepší zohlednění diskusí na úrovni EU při sestavování vnitrostátních rozpočtů. Intenzivnější diskuse na úrovni EU před sestavením návrhů rozpočtů na následující rok v členských státech by napomohly tomu, aby členské státy přijaly větší odpovědnost za koordinaci politiky EU. To by rovněž umožnilo hlubší zapojení vnitrostátních parlamentů do procesu rozpočtového dohledu EU a do procesu koordinace.