



V Bruselu dne 3.3.2021
COM(2021) 105 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky

Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky

1. Úvod

Vypuknutí pandemie COVID-19 způsobilo bezprecedentní celosvětovou krizi v oblasti veřejného zdraví, která znamenala významný pokles hospodářské činnosti. Členské státy musí řešit dvojí úkol reagovat na ohrožení veřejného zdraví a současně podpořit ekonomiku. Rozsáhlá opatření na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU zmírnila dopad krize na evropskou ekonomiku i společnost. Hospodářský útlum a mimořádná fiskální podpora vedly k prudkému nárůstu schodků veřejných financí a veřejného dluhu.

Toto sdělení nastiňuje úvahy Komise o tom, jak na úrovni EU koordinovat provádění fiskální politiky, přičemž do další fáze vnáší jednotný přístup k řešení pandemie, podpoře ekonomiky a udržitelného oživení a zachování fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu. Členské státy v současné době čerpají své rozpočty na rok 2021, přičemž přijímají vhodná dočasná cílená opatření přizpůsobená svým konkrétním podmínkám. V dubnu členské státy předloží své programy stability a konvergenční programy, v nichž stanoví své střednědobé fiskální politiky. V nadcházejících měsících – poté, co vstoupí v platnost nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost – předloží členské státy své plány na podporu oživení a odolnosti, jejichž provádění bude v mnoha případech zahrnovat podstatný fiskální impuls financovaný EU. Z těchto důvodů poskytuje toto sdělení členským státům orientační pokyny pro provádění fiskálních politik v nadcházejícím období.

Současná situace je stále velmi nejistá, avšak některé výzvy, jimž naše ekonomiky budou čelit po skončení pandemie, jsou zřejmé. K úspěšnému zdolání těchto výzev bude zapotřebí koordinovaná a důsledná politická reakce, včetně důvěryhodných střednědobých strategií fiskální politiky s cílem podpořit oživení a zároveň zajistit fiskální udržitelnost.

Aktivace obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu v reakci na vypuknutí pandemie COVID-19 členským státům umožnila odchýlit se od rozpočtových požadavků, které by se uplatňovaly za normálních okolností. Jelikož aktivace této doložky nepozastavuje postupy Paktu, Evropská komise pokračuje v provádění ročního cyklu fiskálního dohledu. Toto sdělení uvádí směry politiky pro usnadnění koordinace fiskálních politik a přípravy programů stability a konvergenčních programů členských států. Zabývá se vhodnou koncepcí a kvalitou fiskálních opatření s ohledem na jejich účinnost, jejich postupné přizpůsobení od mimořádných k cílenějším opatřením a jejich postupné ukončování. Uvádí rovněž úvahy Komise týkající se deaktivace nebo pokračujícího uplatňování obecné únikové doložky. V neposlední řadě toto sdělení uvádí obecné údaje o celkové střednědobé fiskální politice, včetně důsledků Nástroje pro oživení a odolnost pro fiskální politiku.

Tyto úvahy jsou podkladem pro jednání Rady ECOFIN a Euroskupiny a budou podrobněji rozpracovány v pokynech pro fiskální politiku, které budou navrženy jako součást jarního balíčku evropského semestru Komise na konci května 2021.

2. Hospodářská situace a výhled

Pandemie COVID-19 sužuje Evropu nadále i rok poté, co zasáhla hospodářství EU i celého světa. Opětovný nárůst počtu případů nákazy na podzim 2020 a vznik nových, nakažlivějších variant zhoršily epidemiologickou situaci a přinutily členské státy, aby znovu zavedly nebo zpřísnily opatření proti šíření nákazy, která mají dopad hospodářskou činnost.

Zároveň však v posledních měsících vidíme světlo na konci tunelu. Průlom ve vývoji očkovacích látek, k němuž došlo loni na podzim, a zahájení hromadných očkovacích kampaní ve všech členských státech zlepšily střednědobý výhled a přinesly naději na návrat k nové normalitě. Dále bylo dosaženo dohody o víceletém finančním rámci a nástroji Next Generation EU. Nástroj pro oživení a odolnost vstoupil v platnost, což pomůže členským státům na cestě k udržitelnému oživení.

Předpokládá se, že na konci roku 2020 a na začátku nového roku byla výkonnost evropského hospodářství slabší, avšak prognóza Komise ze zimy 2021 počítá s tím, že na jaře dojde opět k růstu a v létě k jeho zrychlení. V posledním čtvrtletí roku 2020 došlo k poklesu hospodářské činnosti a zkoumané ukazatele svědčí o útlumu hospodářské činnosti i na začátku nového roku. Předpokládá se však, že pokrok při očkování zranitelných skupin obyvatelstva usnadní obnovení hospodářské činnosti. Oživení by měla podpořit vnější poptávka v důsledku zlepšeného výhledu pro světové hospodářství. Celkově se očekává, že po poklesu o zhruba 6,5 % v roce 2020 se růst v EU a eurozóně v roce 2021 znovu obnoví přibližně na 3,75 %. S pokračujícím oživením by roční tempo růstu v roce 2022 mělo dosáhnout přibližně 4 % v EU a 3,75 % v eurozóně. Reálný HDP v EU a eurozóně by měl podle současných očekávání dosáhnout předkrizové úrovně v průměru ve druhém čtvrtletí roku 2022. Nepředpokládá se však, že by se do konce roku 2022 produkce vrátila k předkrizovému trendu (graf 1 v dodatku)¹.

Oživení bude v jednotlivých zemích nerovnoměrné. Očekávaná rychlost oživení odráží rozdíly v závažnosti pandemie, přísnost a délku trvání opatření proti šíření nákazy, relativní význam cestovního ruchu a volnočasových aktivit, odolnost ekonomiky a její základní pilíře a rozsah a včasnost politických reakcí. Očekává se, že některé členské státy se svým úrovním produkce před krizí přiblíží do konce roku 2021, zatímco u jiných se předpokládá, že těchto úrovní nedosáhnou ani do konce roku 2022.

Tyto projekce provází významná nejistota a zvýšená rizika závisující zejména na vývoji pandemie a na úspěchu očkovacích kampaní (graf 2 v dodatku). Pozitivním faktorem je, že postup očkování by mohl vést k rychlejšímu uvolňování opatření proti šíření nákazy, a tudíž k dřívějšímu a silnějšímu oživení. Intenzita oživení by navíc mohla pozitivně překvapit. Propuknutí optimismu po krizi by mohlo uvolnit silnější poptávku a realizaci investičních projektů, a to díky historicky vysokým úsporám domácností, nízkým nákladům na financování a podpůrným politikám. Negativním faktorem je, že pandemie by se mohla ukázat jako trvalejší nebo v blízké budoucnosti jako závažnější. Hrozí mimo jiné riziko, že se rušení opatření proti šíření nákazy může opozdit kvůli novým, nakažlivějším variantám koronaviru. Tím by se očekávané oživení oddálilo, což by vedlo k riziku hlubších jizev ve

¹ Trend produkce podle prognózy Komise ze zimy 2020, tj. před rozšířením onemocnění COVID-19 v EU.

struktuře evropského hospodářství a ve společnosti, jež by taková vleklá krize způsobila, a to v důsledku úpadků, rostoucí dlouhodobé nezaměstnanosti a větších nerovností. Hrozí riziko, že předčasné ukončení fiskální podpory by mohlo zbrzdít oživení a zhoršit negativní důsledky v celé EU. V neposlední řadě by se mohly rozdíly mezi jednotlivými zeměmi prohlubovat a narušovat fungování vnitřního trhu, způsobovat ztrátu efektivitu a v konečném důsledku se dále umocňovat.

Silným impulsem pro hospodářství EU by bylo ambiciózní a rychlé provedení programu Next Generation EU, včetně v něm obsaženého Nástroje pro oživení a odolnost. V návaznosti na politickou dohodu, již bylo ohledně Nástroje pro oživení a odolnost dosaženo v prosinci 2020, se ve všech členských státech zintenzivnila příprava národních plánů pro oživení a odolnost. Většina návrhů plánů dosud nebyla zpracována do prognózy Komise. Jakmile budou opatření v rámci připravovaných plánů pro oživení a odolnost provedena, mohlo by se hospodářské oživení v letech 2021 a 2022 ukázat silnější, než se v současnosti předpokládá. Souběžně s přípravou svých plánů pro oživení a odolnost by členské státy měly urychlit programování svých fondů v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027, aby byla zajištěna soudržnost všech nástrojů při podpoře udržitelného, zeleného a digitálního oživení.

Zhoršení zdravotní a hospodářské situace v posledním čtvrtletí roku 2020 a na začátku roku 2021 vedlo členské státy k tomu, že prodloužily mimořádná opatření nebo poskytly další fiskální podporu. Rizikové přírážky u státního dluhu zároveň zůstaly nízké, zčásti díky kombinaci rozhodných opatření EU a členských států. Mezi tato opatření patří úzká koordinace politických reakcí a silně vsťicný postoj politiky jak na fiskální, tak na měnové straně. Předčasné ukončení fiskální podpory v EU a v jiných velkých ekonomikách (rámeček 1) nebo odklon od závazku zachovat fiskální udržitelnost ve střednědobém horizontu by mohly změnit vnímání finančních trhů.

Rámeček 1: Fiskální politiky ve zbytku světa

Celosvětová fiskální reakce na pandemii COVID-19 představovala v roce 2020 přímou rozpočtovou podporu ve výši přibližně 6 bilionů EUR (téměř 7,5 % světového HDP), přičemž největší podporu poskytly země skupiny G20². To je více než dvojnásobek částky poskytnuté v reakci na celosvětovou finanční krizi v letech 2008 až 2010. Fiskální podpora zmírnila dopady pandemie na spotřebu a produkci³ a zároveň vedla ke zvýšení schodků veřejných financí a veřejného dluhu. Odhaduje se, že světový veřejný dluh dosáhl na konci roku 2020⁴ hodnoty 98 % světového HDP ve srovnání s 84 % HDP v témže roce na základě projekcí provedených těsně před propuknutím pandemie. Dodatečné výdaje na zdravotnictví činily 800 miliard EUR, zatímco přímá fiskální podpora pro domácnosti a podniky dosáhla téměř 5 bilionů EUR.

² Databáze fiskálního monitorování MMF obsahující fiskální opatření jednotlivých zemí v reakci na pandemii COVID-19 (leden 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

³ Mezinárodní měnový fond – MMF (2021), Světový ekonomický výhled, aktualizace z ledna 2021.

⁴ Mezinárodní měnový fond – MMF (2021), Fiscal Monitor, aktualizace z ledna 2021.

Kromě přímých fiskálních stimulů poskytly vlády podnikům a domácnostem v rámci opatření na podporu likvidity přibližně 5 bilionů EUR (asi 6 % světového HDP) mimo jiné formou kapitálových injekcí, úvěrů, odkupů aktiv nebo převzetí dluhů a záruk. Případný budoucí dopad těchto podmíněných závazků na veřejný dluh a schodek závisí na rozsahu, v jakém soukromý sektor tyto záruky přijímá, a na rozsahu, v jakém budou využity nebo aktivovány.

Přístup k cenově dostupnému financování, rozsah sociálního státu a dostupný prostor pro opatření ovlivnily fiskální reakce jednotlivých zemí. Země s širšími záchrannými sítěmi rozšířily stávající opatření a jejich politická reakce se relativně více spoléhala na automatické stabilizátory. Naopak země s omezenějšími záchrannými sítěmi musely přijmout větší diskreční fiskální opatření. USA například v roce 2020 přijaly rozpočtová opatření ve výši téměř 17 % HDP a opatření na podporu likvidity odpovídající 2,4 % HDP a v současné době v Kongresu USA probíhá projednávání nového balíčku ve výši 1,9 bilionu USD (přibližně 10 % HDP). Očekává se, že v průběhu tohoto roku bude předložen další návrh zákona, který bude zaměřen na opatření na vytváření pracovních míst, zlepšení infrastruktury, boj proti změně klimatu a řešení rasové rovnosti.

Japonsko v rámci přísné měnové politiky použilo poměrně velký fiskální stimul ve výši přibližně 15,5 % HDP přímé fiskální podpory a více než 28 % HDP na podporu likvidity. Čína poskytla rozpočtovou podporu ve výši přibližně 4,5 % HDP a podporu likvidity ve výši více než 1 % HDP. Ve Spojeném království činila rozpočtová opatření a opatření v oblasti likvidity v obou případech více než 16 % HDP. A konečně podíl opatření zaměřených na zdravotnictví odrážel epidemiologickou situaci a již existující podmínky ve zdravotnictví, přičemž celkové veřejné výdaje na zdravotnictví se pohybovaly od 0,1 % HDP v Číně až po více než 5 % HDP ve Spojeném království.

Vyspělé ekonomiky si obecně mohly půjčovat levněji než jiné země, a byly tak schopny financovat větší balíčky opatření. Vyspělé ekonomiky v průměru zavedly fiskální opatření odpovídající přibližně 24 % HDP, což je v příkrém kontrastu s 6 % na rozvíjejících se trzích a méně než 2 % v zemích s nízkými příjmy⁵. Pro usnadnění politické reakce v partnerských zemích EU má zásadní význam podpora mezinárodního společenství prostřednictvím grantů, zvýhodněného financování a zmírnění dluhového břemene.

3. Reakce v oblasti vnitrostátní fiskální politiky: řešení pandemie, udržení ekonomiky a podpora udržitelného oživení

Členské státy přistoupily k nebývale důrazné a rychlé reakci v oblasti fiskální politiky, přičemž se odhaduje, že fiskální opatření a opatření v oblasti likvidity zmírnila pokles HDP v roce 2020 přibližně o 4,5 procentního bodu⁶. Tuto reakci usnadnila včasná aktivace obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu v březnu 2020 a využití plné flexibility stanovené v pravidlech EU pro státní podporu, zejména prostřednictvím dočasného rámce přijatého rovněž v březnu 2020. Celkově se fiskální podpora v EU – automatické stabilizátory

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Viz: Aktualizované odhady Komise vycházející ze simulační analýzy uvedené v publikaci Pfeiffer, P., Roeger W. a in't Veld, J. (2020), „The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response“ – diskusní dokument GR pro hospodářské a finanční záležitosti č. 127, červenec 2020.

a diskreční opatření – v roce 2020 odhaduje přibližně na 8 % HDP, což je podstatně více než fiskální podpora poskytnutá v letech 2008–2009. Kromě již tak značných automatických stabilizátorů, které se odhadují přibližně na 4 % HDP, přijaly členské státy v roce 2020 diskreční fiskální opatření související s krizí ve výši téměř 4 % HDP (tabulka 1 v dodatku). Převážnou část diskrečních opatření tvořily dodatečné výdaje (3,3 % HDP). Zahrnovaly mimořádné výdaje na zdravotní péči (0,6 % HDP), například na zvýšení kapacity zdravotnických systémů, poskytování ochranných prostředků nebo zavedení systémů testování a trasování. Výdajová opatření v jiných oblastech (2,7 % HDP) sestávala z náhrad pro konkrétní odvětví za ztráty příjmů, jakož i z programů zkrácené pracovní doby a dalších položek. Opatření pro daňové úlevy představovala dalších 0,4 % HDP. Členské státy rovněž poskytly značnou podporu likvidity (přibližně 19 % HDP), většinou ve formě veřejných záruk. Dosud byla využita přibližně čtvrtina záruk, které jsou k dispozici. V mnoha případech tyto programy záruk vyžadovaly posouzení a schválení státní podpory ze strany Komise, která bylo rychle provedeno v souladu s pravidly EU pro státní podporu.

Dne 20. července 2020 Rada doporučila členským státům, aby přijaly veškerá nezbytná opatření k účinnému řešení pandemie, udržení ekonomiky a podpoře oživení. Pokud jde o budoucnost, doporučila rovněž členským státům, aby až to hospodářské podmínky dovolí, prováděly fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění udržitelnosti dluhu při současném posílení investic.

Ukázalo se, že opatření přijatá členskými státy účinně chrání pracovní místa. Vnitrostátní iniciativy na podporu zaměstnanosti na zkrácený úvazek ochránily přibližně 20 % pracovních míst v EU. Členské státy ve značné míře využívají finanční podporu ve formě zvýhodněných půjček v rámci evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) na financování režimů zkrácené pracovní doby a podobných opatření na ochranu zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných⁷. Opatření zahrnovala širokou škálu programů, včetně zvýšení flexibility stávajících programů za účelem podpory profesních přechodů, zvyšování kvalifikace a mimořádné odborné přípravy jako alternativy ke zkrácené pracovní době. Tyto státem podporované programy snižují náklady na pracovní sílu pro podniky a zároveň nabízejí pracovníkům lepší náhradní příjem ve srovnání s běžnými dávkami v nezaměstnanosti. Pomáhají také zachovat pracovní místa a zmírnit další pokles počtu pracovních míst, disponibilního příjmu domácností a domácí poptávky. Tyto programy se ukazují jako velmi účinné: míra nezaměstnanosti v EU se v roce 2020 zvýšila jen nepatrně, a to navzdory značnému poklesu hospodářské činnosti. Tento nárůst byl mnohem nižší než nárůst vyplývající z historického vztahu mezi nezaměstnaností a růstem HDP (graf 3 v dodatku). Míra nezaměstnanosti v EU navíc kolísala výrazně méně než v USA (graf 4 v dodatku). Programy na podporu zaměstnanosti jsou nejúčinnější v zemích s dobře zavedenými vnitrostátními programy. Země, které takové programy zavedly během pandemie, mohly zaznamenat o něco menší zmírňující účinek na nezaměstnanost.

⁷ Nařízení Rady (EU) 2020/672 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19; finanční pomoc ve výši 100 miliard EUR ve formě půjček, jež mají být poskytnuty členským státům, které o pomoc požádají.

Zásadně důležitá podpora likvidity zabránila tomu, aby nedostatek likvidity vedl k problémům se solventností. Podnikový sektor během krize trpěl a řada finančně zdravých firem s životaschopnými podnikatelskými modely se dostala do finančních potíží. Dopad se v jednotlivých odvětvích lišil a tlak byl zejména vyvíjen na podniky v odvětví služeb, které více závisejí na sociálním kontaktu. Opatření zahrnovala kapitálové injekce, otevření úvěrových linek, poskytování veřejných úvěrových záruk, odklad úrokových plateb, odklad nebo zrušení některých daní a příspěvků na sociální zabezpečení a opatření v oblasti platební neschopnosti⁸. Z odhadů Komise vyplývá, že bez vládních podpůrných opatření (nad rámec režimů zkrácené pracovní doby) nebo nových půjček by čtvrtina společností v EU po vyčerpání svých kapitálových rezerv čelila do konce roku 2020 potížím s likviditou. Vládní úvěrové záruky a moratoria na splácení úvěrů dosud zabránily nárůstu nesplácení úvěrů. Administrativní odklady, moratoria na splácení úvěrů a dočasné uvolnění předpisů o konkurzu vedly v roce 2020 k úpadku menšího množství společností, než tomu bylo v předchozím roce.

Předpokládá se, že diskreční podpora fiskální politiky se bude postupně snižovat v důsledku rušení nebo skončení platnosti mimořádných opatření. Mnoho členských států nedávno v důsledku vývoje pandemie přehodnotilo tempo ukončování mimořádných opatření a prodloužilo omezení sociálních kontaktů, čímž se potvrdilo, že je zapotřebí, aby vnitrostátní fiskální reakce byly i nadále pružné. Celkově se očekává, že dopad opatření souvisejících s onemocněním COVID-19 dosáhne v roce 2021 přibližně 2,6 % HDP a v roce 2022 přibližně 0,6 % HDP. Kromě toho budou ekonomice i nadále poskytovat další podporu automatické stabilizátory.

Návrhy rozpočtových plánů členských států na rok 2021 byly celkově v souladu s doporučením v oblasti fiskální politiky. Na podzim 2020 posoudila Komise návrhy rozpočtových plánů členských států eurozóny na rok 2021, a to na základě kvalitativního posouzení fiskálních opatření, včetně jejich cílené a dočasné povahy. Většina opatření v návrzích rozpočtových plánů podporuje hospodářskou činnost i v situaci značné nejistoty. Ve většině členských států byla předložena opatření převážně dočasná. Zdá se však, že některá opatření stanovená v návrzích rozpočtových plánů několika členských států nejsou dočasná a nejsou ani doprovázena kompenzačními opatřeními. Od posouzení návrhů rozpočtových plánů na rok 2021 přijaly členské státy opatření s dodatečným přímým rozpočtovým dopadem ve výši 1,0 % HDP EU v roce 2021, téměř vždy na straně výdajů. Dodatečné výdaje na zdravotní péči a výdaje na režimy zkrácené pracovní doby se odhadují v obou případech na 0,2 % HDP. Dodatečné výdaje zahrnují rovněž různé programy podpory pro podniky postižené krizí, včetně dotací obzvláště postiženým odvětvím.

⁸ Včetně takových opatření, jako je pozastavení povinnosti (pro dlužníky) a možnost (pro věřitele) podat návrh na zahájení insolvenčního řízení nebo moratoria na vymáhání pohledávek nebo vypovězení smluv a přerušení soudních řízení. Přehled insolvenčních opatření přijatých členskými státy je k dispozici na adrese https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-cs.do

4. Politická reakce EU: co nejlepší využití obecné únikové doložky a nástroje Next Generation EU

V březnu 2020 aktivovala EU obecnou únikovou doložku Paktu o stabilitě a růstu, která umožňuje dočasný odklon od běžného fungování fiskálních pravidel v situaci prudkého hospodářského propadu v EU. Komise navrhla aktivovat obecnou únikovou doložku, aby EU mohla i nadále rychle, důrazně a koordinovaně reagovat na rychle se vyvíjející krizi. Zvláštní ustanovení fiskálních pravidel EU umožňují všem členským státům se v situaci všeobecné krize koordinovaným a řádným způsobem dočasně odchýlit od běžných požadavků. Konkrétně v případě preventivní složky Paktu stanoví čl. 5 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 nařízení (ES) č.1466/97, že „v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku může být členským státům dočasně povoleno odchýlit se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle, a to pod podmínkou, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu“. Komise zjistila, že obecná úniková doložka nepozastavuje postupy Paktu, avšak její aktivace by Komisi a Radě umožnila přijmout nezbytná opatření pro koordinaci politik v rámci Paktu, přičemž by došlo k odchýlení se od rozpočtových požadavků, které by se uplatňovaly za normálních okolností.

V květnu 2020 přijala Komise zprávy podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU pro všechny členské státy s výjimkou Rumunska, vůči němuž již byl uplatněn postup při nadměrném schodku. Tyto zprávy posuzovaly, zda členské státy v roce 2020 splnily kritérium schodku, a to na základě jejich plánů nebo prognózy Komise z jara 2020. U některých členských států rovněž posoudily soulad s kritériem dluhu v roce 2019. V důsledku politické reakce na krizi COVID-19 byly plánované schodky členských států za rok 2020 obecně vyšší než prahová hodnota 3 % HDP. Komise dospěla k závěru, že v daném okamžiku by nemělo být přijímáno rozhodnutí o tom, zda se na členské státy uplatní postup při nadměrném schodku. Bylo to zdůvodněno mimořádnou nejistotou, která byla způsobena makroekonomickým a fiskálním dopadem pandemie COVID-19, včetně nejistoty pro stanovení důvěryhodného postupu pro fiskální politiku.

Podle názoru Komise by rozhodnutí o deaktivaci nebo pokračujícím uplatňování obecné únikové doložky mělo vycházet z celkového posouzení stavu ekonomiky na základě kvantitativních kritérií. Hospodářský výhled zůstává velmi nejistý a neumožňuje s jistotou předvídat konec prudkého hospodářského propadu v EU či v eurozóně. Deaktivace doložky by měla být podmíněna stavem hospodářství EU a eurozóny s vědomím, že návrat k normální situaci v hospodářství si vyžádá určitý čas. Lze uvážit různé ukazatele, ale i ty mají určitá omezení:

- Odhady rozdílu mezi skutečnou a potenciální produkcí jsou společným rysem fiskálních pravidel EU, ale v současné situaci jsou kvůli závažnosti hospodářského otřesu a jeho jedinečným rysům doprovázeny obzvláště velkou mírou nejistoty.
- Čtvrtletní, nebo dokonce roční míry hospodářského růstu poskytují pouze částečný obrázek stavu hospodářství, přičemž vysoká míra hospodářského růstu v letech 2021–2022 zkresluje intenzitu oživení vzhledem k bezprecedentnímu propadu HDP v roce 2020 a s ním spojeným rozsáhlým negativním dopadům.
- Ukazatele trhu práce, například zaznamenaná míra nezaměstnanosti, mohou zkreslit ekonomické podmínky v důsledku masivního využívání režimů zkrácené pracovní

doby, nedobrovolné práce na částečný úvazek a skutečnosti, že ukazatele trhu práce reagují na hospodářský vývoj se zpožděním.

- Vhodnějším ukazatelem pro měření stavu oživení je *úroveň* hospodářské činnosti v EU nebo eurozóně ve srovnání s úrovní před krizí⁹.

Úroveň hospodářské činnosti v EU či eurozóně v porovnání s předkrizovými úrovněmi (konec roku 2019) by tudíž byla pro Komisi klíčovým kvantitativním kritériem při celkovém posouzení týkajícím se deaktivace nebo pokračujícího uplatňování obecné únikové doložky. Na základě prognózy Komise ze zimy 2021 se očekává, že HDP EU dosáhne své úrovně z roku 2019 přibližně v polovině roku 2022. Z aktuálních předběžných údajů by tak vyplývalo, že obecná úniková doložka by měla být v roce 2022 i nadále uplatňována a měla by být deaktivována od roku 2023. Komise posoudí deaktivaci nebo pokračující uplatňování obecné únikové doložky v rámci svého jarního balíčku evropského semestru na základě prognózy Komise z jara 2021. I po deaktivaci obecné únikové doložky se však bude nadále zohledňovat situace v jednotlivých zemích. V případě, že se členský stát nezotaví na úroveň hospodářské činnosti v době před krizí, budou plně využity všechny možnosti flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu, zejména při navrhování pokynů v oblasti fiskální politiky.

Bezprecedentní opatření EU podpořila a doplnila vnitrostátní reakce v oblasti fiskální politiky. Nástroj SURE poskytuje členským státům levné půjčky na pomoc pracujícím. V roce 2020 Rada schválila podporu v rámci nástroje SURE v celkové výši 90 miliard EUR pro 18 členských států, přičemž v únoru 2021 o ni požádal další členský stát. Evropská investiční banka zřídila záchrannou síť pro podniky, zatímco nástroj pro podporu v krizi způsobené pandemií v rámci Evropského mechanismu stability rozšiřuje záchrannou síť pro členské státy s cílem podpořit financování zdravotní péče, jakož i náklady spojené s léčbou a prevencí v souvislosti s pandemií COVID-19. Nástroj Next Generation EU, včetně Nástroje pro oživení a odolnost, zajistí udržitelné, rovné, inkluzivní a spravedlivé oživení. V neposlední řadě byly prostřednictvím investiční iniciativy pro reakci na koronavirus plus¹⁰ do nejpotřebnějších oblastí přeměněny prostředky z fondů politiky soudržnosti. Součástí politické reakce EU bylo rovněž přijetí dočasného rámce, který členským státům umožní využít plnou flexibilitu stanovenou v pravidlech pro státní podporu s cílem podpořit hospodářství v souvislosti s pandemií COVID-19. Tento rámec byl později pozměněn s cílem zvýšit možnosti veřejné podpory pro výzkum, testování a výrobu produktů důležitých pro boj proti pandemii, ochranu pracovních míst a další podporu hospodářství. Poté byl rozšířen tak, aby umožňoval rekapitalizaci a opatření týkající se podřízeného dluhu a aby dále podporoval malé podniky a podněcoval soukromé investice. Nedávno byl dočasný rámec prodloužen do konce roku 2021, byly zvýšeny některé stropy podpory a byla povolena přeměna některých vratných finančních nástrojů na přímé granty. V reakci na hospodářské dopady pandemie přijala ECB rozsáhlý soubor opatření měnové politiky, zejména spustila nouzový pandemický program nákupu aktiv (PEPP) a poskytla další likviditu prostřednictvím cílených dlouhodobějších refinančních operací. Tato opatření přispívají k zachování příznivých podmínek financování během

⁹ Takový přístup navrhla také Evropská fiskální rada. Viz: Evropská fiskální rada (2020), „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021“ (Posouzení vhodné orientace fiskální politiky pro eurozónu v roce 2021), červenec 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.

¹⁰ Úř. věst. L 99, 31.3.2020, s. 5.

pandemie pro všechna odvětví hospodářství, a podporují tak hospodářskou činnost a zajišťují střednědobou cenovou stabilitu.

Nástroj pro oživení a odolnost podpoří úsilí členských států o zvýšení růstového potenciálu prostřednictvím strukturálních reforem a investic a zároveň přispěje k zelené a digitální transformaci. Nástroj poskytne členským státům nevratnou podporu ve výši 312,5 miliardy EUR a půjčky ve výši až 360 miliard EUR a je zaměřen na ekonomiky nejvíce postižené hospodářskými důsledky pandemie. Pomůže zmírnit riziko rozdílů v hospodářských a sociálních podmínkách v eurozóně a v EU. Tak velký celkový rozsah nástroje je možný díky nebývalé míře využití emise dluhopisů EU. Zachování přínosů výhodného financování nástroje Next Generation EU bude rovněž záviset na kvalitě výdajů a na schopnosti členských států EU realizovat své plány v praxi, mimo jiné zavedením účinných struktur, které by absorbovaly rozsáhlé a předem poskytnuté finanční prostředky EU. Důležitým předpokladem pro úspěšné využívání podpory EU v rámci nástroje Next Generation EU je rovněž soulad mezi střednědobým fiskálním plánováním členských států a jejich investicemi a reformami v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Simulace založené na modelech zdůrazňují významný dopad nástroje Next Generation EU na růst. Odhaduje se, že HDP EU bude v krátkodobém a střednědobém horizontu vyšší téměř o 2 % a v dlouhodobém horizontu o 1 %, a to za předpokladu, že se všechny granty společně s polovinou půjček použijí ke zvýšení produktivních veřejných investic¹¹. Očekává se, že vyšší investice podpoří krátkodobou poptávku a střednědobý potenciální růst. S úrokovými sazbami na efektivní spodní hranici je riziko, že fiskální stimul vytěsňuje soukromé investice, omezené. Vyšší HDP bude mít rovněž příznivý dopad na poměr dluhu k HDP, zejména v členských státech s vysokým zadlužením, s následným poklesem rizikových přírůstků stimulujícím soukromou spotřebu a investice. A konečně koordinovaná povaha fiskální stimulace vede k pozitivnímu přelévání růstu v důsledku zvýšených vývozních příležitostí v rámci EU.

Zavedení Nástroje pro oživení a odolnost má významné důsledky pro vnitrostátní fiskální politiky. Výdaje financované z nástroje budou v nadcházejících letech významným fiskálním impulsem. Výdaje financované z Nástroje pro oživení a odolnost s nevratnou podporou umožní financovat kvalitní investiční projekty a pokrýt náklady na reformy zaměřené na zvýšení produktivity, aniž by to vedlo k vyšším schodkům a dluhu. Financování z Nástroje pro oživení a odolnost tak členským státům pomůže podpořit hospodářské oživení, povzbudit vyšší potenciální růst a postupně zlepšovat své základní fiskální pozice. Tato příležitost je obzvláště důležitá pro členské státy s menším fiskálním prostorem nebo s vysokou úrovní veřejného dluhu, které by měly zachovávat obezřetné fiskální politiky. Bude-li čerpání prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost úspěšné, dodatečné výdaje financované z tohoto nástroje budou v nadcházejících letech představovat významný fiskální impuls, který se po prvních letech předběžného financování investic Nástroje pro oživení a odolnost sníží. Při koncipování svých střednědobých fiskálních strategií by členské státy měly zohlednit tuto interakci mezi Nástrojem pro oživení a odolnost a vnitrostátně financovanými výdaji, aby

¹¹ Viz: Hospodářská prognóza Komise, podzim 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf. Aktualizace prvotních modelových simulací představených v Evropské komisi (2020), „Identifying Europe’s recovery needs“, SWD (2020) 98 final.

využily nabízející se příležitost (viz také oddíl 5). Schválení rozhodnutí o vlastních zdrojích je nezbytným předpokladem pro financování Nástroje pro oživení a odolnost prostřednictvím Next Generation EU. Členské státy by měly učinit veškeré nezbytné kroky k zajištění rychlého schválení v souladu se svými vnitrostátními požadavky.

Cílem Nástroje pro oživení a odolnost je motivovat členské státy, aby zlepšily prorůstovou orientaci veřejných výdajů a příjmů. Aby k tomu došlo, měly by veřejné investice financované z nevratné podpory Nástroje pro oživení a odolnost jít nad rámec stávajících úrovní investic. Pouze tehdy, pokud bude podpora z Nástroje pro oživení a odolnost financovat dodatečné produktivní a kvalitní investice, přispěje k oživení a zvýšení potenciálního růstu, zejména v kombinaci se strukturálními reformami. Pokud by naopak podpora z Nástroje pro oživení a odolnost nevedla ke zvýšení investic, pak by pouze dočasně snížila schodek a míru zadlužení a neměla by žádný pozitivní dopad na potenciální růst ve střednědobém až dlouhodobém horizontu a hrozilo by, že povede k horší struktuře veřejných výdajů. Dodatečný fiskální prostor, který Nástroj pro oživení a odolnost poskytuje, je navíc dočasný, a není tudíž určen k financování dalších opakujících se výdajů. Místo toho by nová trvalá opatření měla být doplněna vnitrostátními zdroji financování, které lze v průběhu času zachovat.

Členské státy by měly zajistit, aby jejich plány na podporu oživení a odolnosti zahrnovaly reformy a investice, které podpoří oživení a posílí hospodářskou a sociální odolnost. V souladu s nařízením dohodnutým s Evropským parlamentem a Radou by se členské státy měly účinně zabývat všemi výzvami nebo jejich významnou podskupinou, které jsou uvedeny v příslušných doporučeních pro jednotlivé země, včetně doporučení, která přispívají k udržitelnému stavu veřejných financí ve střednědobém horizontu¹². Provádění doporučení pro jednotlivé země by rovněž podpořilo oživení a zvýšilo odolnost. Na straně příjmů by sem mohla patřit opatření k posílení výběru a vymáhání daní, rozšíření daňových základů a provedení prorůstových přesunů daňové zátěže, které mimo jiné sníží daňové zatížení práce a podpoří cíle v oblasti životního prostředí a klimatu. Na straně výdajů by sem mohla patřit opatření k posílení řízení veřejných financí a provedení přezkumů výdajů, které povedou k jejich smysluplnému přesměrování na produktivnější využití. Mohlo by rovněž jít o opatření k zajištění udržitelnosti systémů sociálního zabezpečení, například prostřednictvím reforem, které zvýší míru zaměstnanosti a sníží riziko, že krize COVID-19 povede k vyšší dlouhodobé nezaměstnanosti nebo k poklesu účasti na trhu práce, též s ohledem na stárnutí obyvatelstva. Opatření, která odstraňují zbytečné překážky pro investice a podnikání, jsou důležitá pro zachování zdravých veřejných financí prostřednictvím vyššího hospodářského růstu, přičemž často nejsou spojena s rozpočtovými náklady.

5. Zaměření koordinovaných fiskálních politik

Koordinace vnitrostátních fiskálních politik má zásadní význam pro podporu oživení v nejistém prostředí s omezenou měnovou politikou. V souvislosti s doporučením ohledně hospodářské politiky eurozóny se Rada dohodla, že fiskální politiky by si měly ve všech

¹² Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17.

členských státech eurozóny zachovat podpůrný charakter po celý rok 2021¹³. Politická opatření by měla být přizpůsobena konkrétním okolnostem v jednotlivých zemích a měla by být včasná, dočasná a cílená. Členské státy by měly pokračovat v koordinaci opatření s cílem účinně řešit pandemii, udržet hospodářství a podpořit udržitelné oživení. Pokud to epidemiologické a hospodářské podmínky dovolí, měla by být mimořádná opatření postupně ukončena a zároveň by se mělo bojovat proti dopadům krize v sociální oblasti a na trhu práce. Závěry Rady o zprávě mechanismu varování přijaté v lednu 2021 navíc vyzvaly k přijetí dalších cílených a dočasných opatření s cílem podpořit oživení, která by zohlednila stávající a nově vznikající rizika pro makroekonomickou stabilitu. Toto koordinované zaměření provádění fiskální politiky na úrovni členských států a EU zůstává plně v platnosti.

V této souvislosti by se provádění fiskálních politik v nadcházejícím období mělo opírat o řadu klíčových úvah. Zaprvé, koordinace rozpočtových politik má i nadále zásadní význam v souvislosti s předkládáním programů stability a konvergenčních programů i plánů na podporu oživení a odolnosti ze strany členských států. Zadruhé, fiskální politika by měla zůstat aktivní a měla by se podle potřeby přizpůsobovat vyvíjející se situaci. Zatřetí by se mělo zabránit předčasnému ukončení fiskální podpory. Fiskální politika je účinným nástrojem, zejména v nejistém prostředí. Rizika předčasného ukončení jsou vyšší než rizika spojená s udržováním podpůrných opatření po příliš dlouhou dobu. Předčasné ukončení by navíc vedlo k nevyvážené celkové kombinaci politik v situaci, kdy měnová politika bude pravděpodobně po určitou dobu fungovat na účinné spodní mezi nebo blízko ní. Začtvrté, jakmile se zdravotní rizika sníží, měla by fiskální opatření postupně směřovat k cílenějším opatřením na podporu odolného a udržitelného oživení. Za páté, fiskální politiky by měly zohledňovat dopad Nástroje pro oživení a odolnost. V neposlední řadě by fiskální politiky měly zohledňovat sílu oživení a aspekty fiskální udržitelnosti. Členské státy by měly v rámci dobře rozvrženého a postupného ukončování podpory ve vhodné chvíli provádět fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a současně posílit investice.

Tyto úvahy mají důsledky pro provádění fiskální politiky v blízké budoucnosti, zejména pokud jde o koncepci opatření, celkový fiskální impuls a potřebu vzít v úvahu rozdílné situace v jednotlivých členských státech. Budou podrobněji rozpracovány v rámci pokynů v nadcházejícím jarním balíčku evropského semestru.

Návrh opatření fiskální podpory

Podpůrná opatření by měla být včasná, dočasná a cílená. Fiskální opatření by měla maximalizovat podporu oživení, aniž by předjímal budoucí fiskální trajektorie. Opatření by proto neměla vytvářet trvalou zátěž pro veřejné finance. Pokud členské státy zavedou trvalá opatření, měly by je řádně financovat tak, aby byla ve střednědobém horizontu zajištěna rozpočtová neutralita.

¹³ (připravuje se) Doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny. Dohodnuté znění je k dispozici na adrese: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/cs/pdf>.

Jakmile se zdravotní rizika sníží, měla by podpůrná opatření přejít od pomoci při mimořádných událostech k cílenějším opatřením, která podporují odolné a udržitelné oživení. Klíčové je, aby si opatření v průběhu času zachovala svou účinnost a aby jejich rušení bylo postupné. Pro účinnou podporu hospodářství pomocí omezených fiskálních zdrojů bude kvalita opatření velmi důležitá. Až budou opatření k omezení šíření nákazy rušena a hospodářská činnost se normalizuje, měla by se pokračující fiskální podpora zaměřovat na minimalizaci dlouhodobých hospodářských důsledků a na zajištění rychlého přerozdělení zdrojů. Zároveň budou muset vlády začít řešit dědictví krize, včetně zvýšené míry veřejného a soukromého zadlužení a dopadů v sociální oblasti a na trh práce.

S tím, jak se hospodářství a jednotlivá odvětví posunou do fáze oživení, by orgány měly posílit pobídky pro zaměstnávání pracujících. Politiky by se měly posunout od ochrany stávajících vztahů mezi zaměstnanci a podniky ke zvyšování pracovních příležitostí pro nezaměstnané a neaktivní osoby a podporovat přechod od programů nezaměstnanosti nebo programů zkrácené pracovní doby, které vyvolala krize, k jiným pracovním příležitostem v odvětvích, jež ob stojí v budoucnosti. Mezi opatření, která snižují riziko vyšší strukturální nezaměstnanosti, patří vládní programy v oblasti vzdělávání, zvyšování a změna kvalifikace a cílená rozšíření programů zkrácené pracovní doby s cílem podpořit profesní přechody, jakož i vhodně koncipované dočasné náborové pobídky.

Cílená podpůrná opatření by měla pomoci životaschopným, ale stále zranitelným podnikům, aby znovu obnovily své podnikatelské modely a přizpůsobily je. Podpora likvidity by měla být postupně omezována, aby se zajistilo, že kumulované závazky nepovedou k problémům se solventností. Pro solventní podniky, které však čelí obtížím s likviditou a u nichž se očekává, že dočasně pocítí dopad krize COVID-19, je zachování podpory nezbytné pro prevenci problémů s platební neschopností. Cílené a dočasné snížení daně z příjmu právnických osob nebo subvencování mzdových nákladů by mohlo být ve zvláštních případech i nadále odůvodněné. Financování životaschopných podniků by se mělo více diverzifikovat směrem k vlastnímu kapitálu a jinému kapitálu (hybridní řešení). Bylo by možné zvážit pobídky k poskytování kapitálu soukromým sektorem (např. daňové odpočty pro posílení kapitálu životaschopných společností s problémy se solventností) nebo kombinaci soukromé a veřejné podpory solventnosti.

S nastupujícím oživením by fiskální politika měla upřednostňovat vyšší veřejné a soukromé investice a podporovat přechod na zelenou a digitální ekonomiku. Tyto investice by měly být voleny racionálně a měly by být provázeny reformami, aby se maximalizoval jejich vliv. Významné další investice by se měly zaměřit na strategické politické cíle, konkrétně posílit produktivitu, pomoci plnit nový cíl v oblasti klimatu do roku 2030 a cíle Zelené dohody pro Evropu a modernizovat digitální kapacity, a další investice tam, kde existují výrazné pozitivní vedlejší účinky. Do úspěšné strategie oživení budou rovněž patřit investice, které podporují sociální a genderové začleňování, zejména prostřednictvím vzdělávání a získávání dovedností, a rovněž regionální soudržnost. Ke splnění těchto cílů rovněž přispějí finanční prostředky získané prostřednictvím Nástroje pro oživení a odolnost za účelem provádění reform a investic.

Zvážení celkového fiskálního impulsu

Celkový fiskální impuls, který vyplývá z vnitrostátních rozpočtů a z Nástroje pro oživení a odolnost, si v letech 2021 a 2022 musí zachovat podpůrný charakter. Rozsah fiskálního impulsu, který poskytuje Nástroj pro oživení a odolnost, musí být výslovně zohledněn ve vnitrostátním rozpočtovém plánování, neboť není zachycen běžnou metrikou pro hodnocení orientace fiskální politiky. Po zavedení Nástroje pro oživení a odolnost do praxe budou běžné ukazatele, které se za normálních okolností používají při fiskálním dohledu, podhodnocovat fiskální impuls poskytovaný ekonomice. Výdaje financované z grantů Nástroje pro oživení a odolnost představují fiskální impuls, který se nepromítne do vyššího schodku nebo dluhu. Tento dodatečný fiskální impuls bude obzvláště důležitý pro ty členské státy, v nichž je financování poskytované Nástrojem pro oživení a odolnost největší ve srovnání s úrovní HDP nebo celkovými veřejnými investicemi.

Nástroj pro oživení a odolnost je jedinečnou příležitostí ke zlepšení výchozí fiskální pozice, aniž by se zbrzdil růst. Fiskální impuls a vyšší potenciální růst plynoucí z opatření Nástroje pro oživení a odolnost jsou si vzájemně prospěšné. Vzhledem k tomu, že rizika v oblasti zdraví se snižují a mimořádná opatření jsou postupně rušena, je realizace investic a reforem v rámci Nástroje pro oživení a odolnost pro členské státy příležitostí ke zlepšení výchozí fiskální pozice ve střednědobém horizontu a zároveň k pokračující podpoře růstu a tvorby pracovních míst. Je proto nezbytné, aby členské státy zaujaly integrovaný pohled na vnitrostátní rozhodnutí týkající se výdajů a příjmů, a to tím, že začlení Nástroj pro oživení a odolnost do svých střednědobých rozpočtových strategií.

Zohlednění rozdílných situací v jednotlivých členských státech

S ohledem na postupnou normalizaci hospodářské činnosti v druhé polovině roku 2021 by se fiskální politiky členských států měly v roce 2022 vzájemně více lišit. Fiskální politiky členských států by měly zohledňovat stav oživení, rizika týkající se fiskální udržitelnosti a potřebu snížit hospodářské, sociální a územní rozdíly:

- Větší diferenciaci fiskálních pokynů pro členské státy by měla jít ruku v ruce s celkovou podpůrnou orientací fiskální politiky v roce 2022 a zabránit předčasnému ukončení fiskální podpory. Předčasné ukončení by bylo politickou chybou, která by měla nepříznivé dopady na hospodářskou činnost (v tuzemsku i v jiných členských státech) a na důvěru. Vedlo by to k riziku narušení sociální a hospodářské struktury a ztížilo by provádění těch priorit reforem, které pomohou posílit hospodářskou a sociální odolnost EU a územní soudržnost. Vzhledem k potřebě podporovat udržitelné oživení v EU by členské státy s nízkým rizikem udržitelnosti měly své rozpočty zaměřit na zachování podpůrné fiskální politiky v roce 2022 s přihlédnutím k dopadu Nástroje pro oživení a odolnost.
- Rizika týkající se udržitelnosti se v důsledku vážného dopadu krize zvýšila. Mnohem vyšší poměr dluhu k HDP a negativní dopad krize na růst trendu pravděpodobně povedou

ve střednědobém horizontu k méně příznivým trajektoriím¹⁴. Nízké úrokové sazby poskytují příznivé podmínky financování pro všechny členské státy k tomu, aby vydávaly prostředky, které mohou podpořit potenciální růst a zabránit pasti vysokého zadlužení při nízkém růstu. Ke stabilizaci očekávání jsou zapotřebí věrohodné střednědobé fiskální strategie. Celkově by členské státy s vysokou úrovní zadlužení měly provádět obezřetnou fiskální politiku, zároveň zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů a využívat granty Nástroje pro oživení a odolnost k financování dalších kvalitních investičních projektů.

- Všechny členské státy by se měly zaměřit na složení a kvalitu veřejných financí, a to jak na příjmové, tak na výdajové straně rozpočtu. Měly by rovněž upřednostňovat fiskální strukturální reformy, které pomohou zajistit financování priorit veřejné politiky a přispět k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

V období po roce 2022 by fiskální politiky měly i nadále zohledňovat sílu oživení, míru hospodářské nejistoty a aspekty fiskální udržitelnosti. K zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu přispěje změna orientace fiskálních politik ve vhodný okamžik na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic, mimo jiné prostřednictvím postupného ukončování podpůrných opatření. To by mělo být provedeno způsobem, který zmírní sociální dopad krize a její dopad na trh práce a přispěje k sociální udržitelnosti.

6. Závěry a další kroky

Očekává se, že členské státy předloží programy stability a konvergenční programy, které zohlední doporučení pro jednotlivé země na rok 2020, roční strategii pro udržitelný růst, doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny a směry politiky obsažené v tomto sdělení. Plány členských států na podporu oživení a odolnosti by měly být s těmito směry politiky plně v souladu.

Vzhledem k tomu, že obecná úniková doložka nepozastavuje postupy Paktu o stabilitě a růstu, Komise posoudí programy stability a konvergenční programy a navrhne pokyny v oblasti fiskální politiky pro jednotlivé země v rámci jarního balíčku evropského semestru. Navrhované fiskální pokyny budou respektovat Pakt o stabilitě a růstu a zároveň plně využívat jeho flexibilitu s cílem zajistit, aby koordinace fiskální politiky řešila výjimečnou situaci, k níž došlo v důsledku pandemie. Na základě výše uvedených úvah zůstanou návrhy Komise na pokyny v oblasti fiskální politiky převážně kvalitativní, přičemž budou obsahovat určitý diferencovaný kvantifikovaný prvek jakožto součást pokynů pro střednědobý horizont. Fiskální impuls z Nástroje pro oživení a odolnost, zlepšení výchozí fiskální pozice a provádění reform a investic na podporu potenciálního růstu jsou si vzájemně prospěšné. Tato skutečnost bude zohledněna v navrhovaných politických pokynech.

V květnu 2020 Komise dospěla k závěru, že v tomto okamžiku by nemělo být přijímáno rozhodnutí o tom, zda se na členské státy uplatní postup při nadměrném schodku. Stejně jako na jaře 2020 má Komise v úmyslu vypracovat zprávy podle čl. 126 odst. 3. V této souvislosti

¹⁴ Viz: Evropská komise (2020), „Monitor udržitelnosti dluhu 2020“, únor 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

má Komise v úmyslu zohlednit vysokou míru nejistoty, dohodnutou reakci fiskální politiky na krizi COVID-19 a doporučení Rady pro rok 2021. Přístup Komise bude stvrzen v jarním balíčku evropského semestru na základě údajů o plnění rozpočtu za rok 2020 a programů stability a konvergenčních programů členských států.

V rámci jarního balíčku evropského semestru a v návaznosti na dialog mezi Radou a Komisí posoudí Komise rovněž deaktivaci nebo pokračující uplatňování obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu. Podle názoru Komise by rozhodnutí o deaktivaci obecné únikové doložky nebo jejím pokračování pro rok 2022 mělo být vycházet z celkového posouzení stavu ekonomiky na základě kvantitativních kritérií. Klíčovým kvantitativním kritériem by byla úroveň produkce v EU nebo eurozóně ve srovnání s úrovní před krizí. Z aktuálních předběžných údajů by vyplývalo, že obecná úniková doložka by měla být v roce 2022 i nadále uplatňována a měla by být deaktivována od roku 2023.

Jakmile dojde k oživení, hodlá Komise znovu zahájit veřejnou diskusi o rámci pro správu ekonomických záležitostí. Přezkoumání provedené Komisí v únoru 2020 zjistilo dobře známé problémy týkající se fiskálního rámce a jeho provádění¹⁵. Zatímco celkový schodek a míra zadlužení se snížily, v některých členských státech existoval již před současnou krizí velmi vysoký veřejný dluh. Orientace fiskální politiky na úrovni členských států byla často procyklická, a to jak v příznivé, tak v nepříznivé době, kdy v některých obdobích členské státy nevybudovaly dostatečné rezervy nebo dostatečně nevyužívaly fiskální prostor v jiných obdobích. U složení veřejných financí rovněž nedošlo k tomu, že by se staly příznivějšími pro růst a investice. V případě velkých hospodářských otřesů byla schopnost usměrňovat orientaci fiskální politiky v eurozóně narušena nedostatkem obezřetných politik v příznivých dobách a zůstala omezená, pokud se opírala výhradně o koordinaci vnitrostátních fiskálních politik, kdy neexistovala možnost centrální fiskální stabilizace. Kromě toho se rámec stával stále složitějším.

Pandemie významně změnila kontext veřejné diskuse, kdy existuje vyšší úroveň zadlužení a schodku a výrazné ztráty produkce, zvýšené investiční potřeby a související zavedení nových nástrojů politiky na úrovni EU. Obecná úniková doložka byla navíc poprvé použita při provádění fiskálního dohledu. Krize proto zdůraznila závažnost a důležitost mnoha problémů, které se Komise snažila projednat a řešit ve veřejné diskusi. Obnovení veřejné konzultace týkající se rámce správy ekonomických záležitostí umožní Komisi, aby se těmito problémy zabývala a získala z nich ponaučení. Avšak s ohledem na koronavirovou krizi a potřebu zaměřit se na Nástroj na oživení a odolnost a okamžitou politickou reakci bylo obnovení veřejné konzultace pozastaveno.

¹⁵ Viz: Evropská komise (2020), „Přezkum správy ekonomických záležitostí“, únor 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Dodatek

Tabulka 1: přehled vnitrostátních fiskálních opatření v reakci na pandemii COVID-19

EU-27	2020		2020–2021		2020–2022	
	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Iniciativy členských států¹						
A. Opatření s přímým dopadem na rozpočet²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Výdaj	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Zdravotní péče	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Ostatní	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Příjem	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatické stabilizátory³	± 4					
C. Opatření v oblasti likvidity bez přímého rozpočt. dopad	2505,9	18,9				
1. Odklady daně	206,5	1,6				
2. Veřejné záruky (dostupný rámec)⁴	1877,0	14,2				
z toho současné využití (skutečný podmíněný závazek)	456,0	3,4				
3. Ostatní	422,4	3,2				

¹ Zahrnuté částky pokrývají dopad vnitrostátně financovaných opatření, po odečtení finančních prostředků poskytnutých

² Dopad opatření vyjádřených v přírůstcích oproti roku 2019 z akruálního hlediska (ESA2010). Projekce HDP vycházejí z prognózy Komise ze zimy roku 2021

³ Dopad automatických stabilizátorů se odhaduje jako zbytkový po odečtení odhadovaného dopadu fiskálních opatření od

⁴ Číselné údaje se vztahují k maximálním příslušným veřejným prostředkům, pokud by byly využity všechny dostupné záruky. Záruky pro nástroje na úrovni EU a na mezinárodní úrovni nejsou zahrnuty. V případě Německa je zahrnuta velikost dostupných programů záruk, zatímco celkový rámec záruk je ve skutečnosti neomezený.

Eurozóna	2020		2020–2021		2020–2022	
	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Iniciativy členských států¹						
A. Opatření s přímým dopadem na rozpočet²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Výdaj	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Zdravotní péče	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Ostatní	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Příjem	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatické stabilizátory³	± 4					
C. Opatření v oblasti likvidity bez přímého rozpočt. dopad	2164,8	19,2				
1. Odklady daně	112,3	1,0				
2. Veřejné záruky (dostupný rámec)⁴	1790,9	15,9				
z toho současné využití (skutečný podmíněný závazek)	448,4	4,0				
3. Ostatní	261,5	2,3				

¹ Zahrnuté částky pokrývají dopad vnitrostátně financovaných opatření, po odečtení finančních prostředků poskytnutých

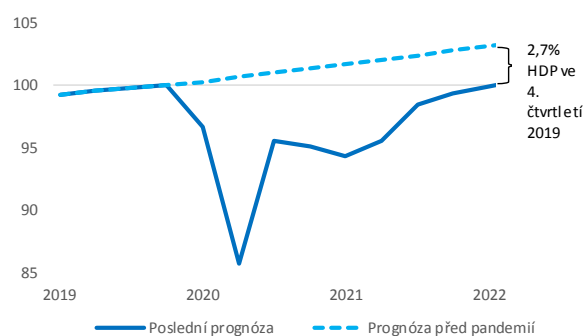
² Dopad opatření vyjádřených v přírůstcích oproti roku 2019 z akruálního hlediska (ESA2010). Projekce HDP vycházejí z prognózy Komise ze zimy roku 2021

³ Dopad automatických stabilizátorů se odhaduje jako zbytkový po odečtení odhadovaného dopadu fiskálních opatření od

⁴ Číselné údaje se vztahují k maximálním příslušným veřejným prostředkům, pokud by byly využity všechny dostupné záruky. Záruky pro nástroje na úrovni EU a na mezinárodní úrovni nejsou zahrnuty. V případě Německa je zahrnuta velikost dostupných programů záruk, zatímco celkový rámec záruk je ve skutečnosti neomezený.

Zdroj: prognóza Evropské komise ze zimy 2021.

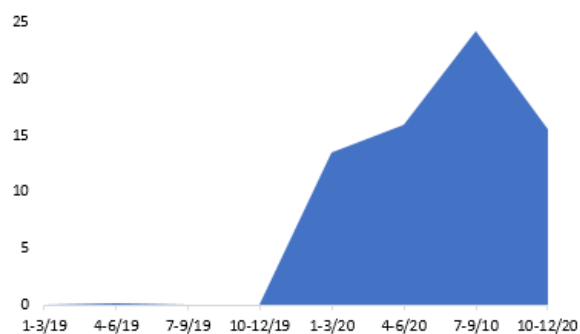
Graf 1 Reálný HDP v EU, 2019–2022 (index, 4. čtvrtletí 2019 = 100)



Pozn.: Předpandemická prognóza na rok 2022 se získá extrapolací čtvrtletních temp růstu v roce 2021.

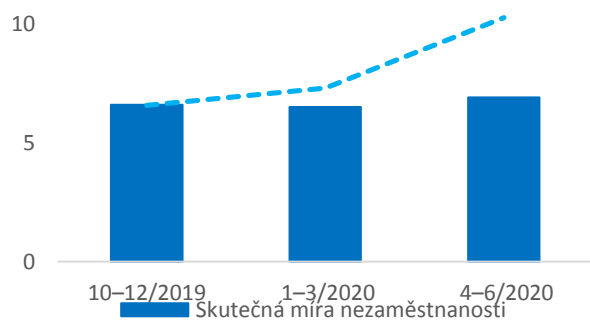
Zdroj: prognózy Evropské komise ze zimy 2020 a 2021.

Graf 2 Světový index nejistoty při pandemii, 1. čtvrtletí 2010 až 4. čtvrtletí 2020



Zdroj: Ahir, Bloom a Furceri, „Světový index nejistoty“, mimeo.

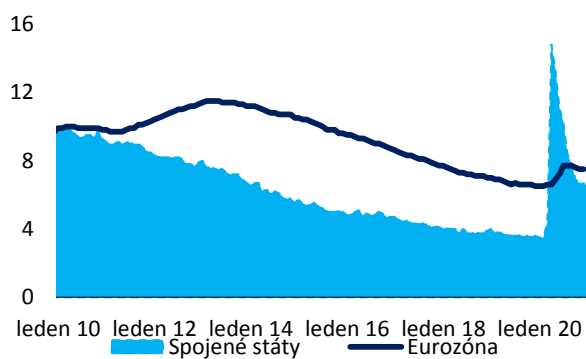
Graf 3 Skutečná míra nezaměstnanosti a prognóza podle Okunova zákona v EU, 4. čtvrtletí 2019 až 2. čtvrtletí 2020 (v %)



Pozn.: Okunův zákon je empiricky pozorovaným vztahem mezi nezaměstnaností a růstem reálného HDP.

Zdroj: Evropská komise na základě statistik pracovních sil a národních účtů Eurostatu.

Graf 4 Míra nezaměstnanosti v EU a USA, leden 2010 až prosinec 2020 (%)



Zdroj: Eurostat.