

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 5. července 2023

k návrhu reformy správy ekonomických záležitostí v Unii

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Úvod a právní základ

Dne 12. května a 27. června 2023 obdržela Evropská centrální banka (ECB) žádosti Rady Evropské unie a Evropského parlamentu o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 (dále jen „navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu“) ⁽¹⁾. Dne 12. května 2023 obdržela ECB od Rady Evropské unie žádosti o stanovisko k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (dále jen „návrhy změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu“) ⁽²⁾ a k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (dále jen „navrhované změny směrnice o rozpočtových rámcích“) ⁽³⁾, navrhované změny směrnice o rozpočtových rámcích spolu s navrhovaným novým nařízením o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu a navrhovanými změnami nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu dále jen „návrhy Komise“.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko k navrhovanému novému nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu a k navrhovaným změnám směrnice o rozpočtových rámcích je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť účinná koordinace hospodářských politik a mnohostranný rozpočtový dohled mají význam pro prvořadý cíl Evropského systému centrálních bank (ESCB) udržovat cenovou stabilitu podle čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 SFEU a článku 2 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko k navrhovaným změnám nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu je založena na čl. 126 odst. 14 druhém pododstavci SFEU, který stanoví, že Rada po konzultaci mimo jiné s ECB přijme vhodná ustanovení o postupu při nadměrném schodku, která jsou rovněž relevantní pro výše uvedený prvořadý cíl ESCB.

V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

Obecné připomínky

ECB vítá návrhy Komise týkající se reformy rámce Unie pro správu ekonomických záležitostí. Cílem reformy je zajistit udržitelnost veřejného dluhu, proticykličnost fiskální politiky, přijmout střednědobý přístup k rozpočtovým politikám a dosáhnout zjednodušení a větší odpovědnosti členských států za tento rámec. Uznává rovněž, že reformy, investice a fiskální udržitelnost se vzájemně posilují, a proto by měly být podporovány pomocí integrovaného přístupu.

⁽¹⁾ COM (2023) 240 final.

⁽²⁾ COM (2023) 241 final.

⁽³⁾ COM (2023) 242 final.

V neposlední řadě je cílem reformy zajistit účinnější prosazování. K podpoře dosažení těchto cílů předkládá ECB některé konkrétní technické připomínky a návrhy k návrhům Komise s cílem dále posílit nový rámec a zajistit, aby byl transparentnější a předvídatelnější.

Pevný rámec Unie pro koordinaci hospodářských a fiskálních politik a dohled nad nimi je v hlubokém a převažujícím zájmu Evropské unie, členských států, a zejména eurozóny⁽⁴⁾. ECB zdůrazňuje, že udržitelné fiskální pozice jsou významné pro cenovou stabilitu a udržitelný růst v rámci hladce fungující hospodářské a měnové unie (HMU)⁽⁵⁾. Reforma rámce Unie pro správu ekonomických záležitostí může nabídnout realistickou, postupnou a trvalou korekci veřejného dluhu a současně usnadnit nezbytné vnitrostátní strukturální politiky.

ECB naléhavě vyzývá normotvůrce Unie, aby co nejdříve, nejpozději však do konce roku 2023, dosáhli dohody o reformě rámce Unie pro správu ekonomických záležitostí. Vzhledem k tomu, že obecná úniková doložka obsažená v Paktu o stabilitě a růstu bude do té doby deaktivována⁽⁶⁾, má tato dohoda zásadní význam pro ukotvení očekávání udržitelnosti dluhu a udržitelného růstu podporujícího začlenění. Pokud by se nepodařilo rychle dohodnout a zavést důvěryhodný, transparentní a předvídatelný fiskální rámec, mohlo by to vést k nejistotě a nepatřičnému zpoždění nezbytné fiskální korekce a impulsu pro reformy a investice.

ECB zdůrazňuje následující důvody pro reformovaný rámec pro správu ekonomických záležitostí. Za prvé, zvýšená míra veřejného zadlužení a heterogenita dluhu po pandemii zvyšují potřebu účinné koordinace fiskálních pozic prostřednictvím Paktu o stabilitě a růstu. Realistická, postupná a trvalá korekce veřejného dluhu s přihlédnutím k převažujícímu výhledu růstu a inflace je důležitá pro zajištění fiskální udržitelnosti a pro obnovení fiskálního prostoru před případným poklesem. Za druhé je nezbytné, aby fiskální politika byla více proticyklická. Je zapotřebí rozhodných opatření během recese, aby se zabránilo nepříznivému hospodářskému vývoji, ale je rovněž zásadní, aby se po trvalém oživení hospodářství obnovily rezervy, aby se zajistila udržitelnost dluhu. Proticyklická fiskální politika tím, že účinně přispívá k makroekonomické stabilizaci v době velkých otřesů, podporuje měnovou politiku při dosahování cenové stability ve střednědobém horizontu. Za třetí je nezbytné, aby rámec pro správu ekonomických záležitostí stanovil předpoklady pro to, aby hospodářské politiky byly příznivější pro růst. Strukturální reformy, investice a fiskální udržitelnost by měly být lépe začleněny do fiskálního a makroekonomického dohledu, a to i v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze⁽⁷⁾. Řešení výzev ekologické a digitální transformace, zejména plnění závazků Unie a členských států v oblasti klimatu podle mezinárodního práva a práva EU⁽⁸⁾, bude navíc vyžadovat značné soukromé a veřejné investice, kterým napomohou doplňkové strukturální politiky. Důvěryhodná stabilizace míry veřejného dluhu vyžaduje prorůstové hospodářské politiky, včetně veřejných investic, k nimž musí být v reformovaném rámci správy ekonomických záležitostí Unie poskytnuta náležitá motivace. Bude-li nástroj NextGenerationEU, a zejména Nástroj pro oživení a odolnost, účinně prováděn, podpoří členské státy při řešení těchto výzev a prokáže potenciál celounijních opatření. Budou však zapotřebí větší zdroje a investice na úrovni Unie, jakož i trvalé investice financované z vnitrostátních zdrojů, což bude vyžadovat buď dodatečné zdroje příjmů, nebo změnu priorit výdajů, zejména v členských státech se zvýšenou mírou zadlužení. Za čtvrté, ECB by na této cestě dále uvítala další pokrok, pokud jde o aspekty rámce Unie pro správu ekonomických záležitostí související s eurozónou, jako je účinnější koordinace orientace fiskální politiky eurozóny a vytvoření vhodně navržené stálé centrální fiskální kapacity. Obecněji řečeno, dokončení hospodářské a institucionální struktury HMU má i nadále zásadní význam pro posílení schopnosti eurozóny absorbovat otřesy a pro podporu stability a růstu⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Viz odstavec 1.1 stanoviska Evropské centrální banky CON/2018/25 ze dne 11. května 2018 k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech (Úř. věst. C 261, 25.7.2018, s. 1). Všechna stanoviska ECB jsou k dispozici na internetových stránkách EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Viz odpověď Eurosystému na sdělení Evropské komise „Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí“, 1. prosince 2021, k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Viz Evropská komise, „Pokyny k provádění fiskálních politik v roce 2024: Podpora udržitelnosti dluhu a udržitelného růstu podporujícího začlenění“, 8. března 2023.

⁽⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁽⁸⁾ Pařížská dohoda přijatá v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (Úř. věst. L 282, 19.10.2016, s. 4). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“) (Úř. věst. L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁽⁹⁾ Viz „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“, zpráva vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, 22. června 2015, k dispozici na internetových stránkách Komise www.ec.europa.eu. Viz rovněž obecné připomínky ve stanovisku Evropské centrální banky CON/2018/51 ze dne 9. listopadu 2018 k návrhu nařízení o zřízení evropské funkce investiční stabilizace (Úř. věst. C 444, 10.12.2018, s. 11); odstavec 1.3 stanoviska Evropské centrální banky CON/2019/37 ze dne 30. října 2019 k návrhu nařízení o správním rámci rozpočtového nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost pro eurozónu (Úř. věst. C 408, 4.12.2019, s. 3).

Konkrétní připomínky

1. Udržitelnost veřejného dluhu a fiskální korekce

1.1. Úloha analýzy udržitelnosti dluhu

1.1.1. ECB má za to, že podle navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu bude analýza udržitelnosti dluhu vypracovaná Komisí hrát důležitou úlohu při navrhování technických trajektorií pro čisté veřejné výdaje, které Komise předložila s cílem poskytnout členským státům pokyny ⁽¹⁰⁾. Analýza udržitelnosti dluhu vypracovaná Komisí je cenným nástrojem při určování fiskálních rizik, která nejsou dostatečně zachycena v zaznamenaných úrovních zadlužení, například budoucích nákladů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, podmíněných závazků a skladby splatnosti dluhu. V zájmu zajištění replikovatelnosti, předvídatelnosti a transparentnosti analýzy udržitelnosti dluhu a průběžného důsledného provádění rámce ve všech členských státech ECB zdůrazňuje, že je třeba upřesnit metodiku, z níž analýza udržitelnosti dluhu vypracovaná Komisí vychází, a to po konzultaci s členskými státy a s jejich podporou. ECB by navíc považovala za přínosné konzultovat tuto metodiku s Evropskou fiskální radou.

1.1.2. ECB vítá, že se technická trajektorie Komise zaměřuje na dráhu čistých výdajů, která by se v zásadě neopírala o roční odhady nepozorovatelné mezery výstupu v reálném čase. To má potenciál zlepšit proticykličnost fiskální politiky, včetně fluktuace příjmů vyplývající z cyklických podmínek. V zájmu dalšího vyjasnění návrhů Komise ECB doporučuje, aby byla dále upřesněna definice „čistých výdajů“ ⁽¹¹⁾ s cílem vyjasnit následující aspekty. Definice by měla: a) vysvětlit, zda je dráha čistých výdajů definována v nominálních hodnotách nebo v reálných hodnotách; b) objasnit a zhodnotit metodiku pro výpočet diskrečních opatření na straně příjmů, jež je třeba odečíst od hrubých výdajů, a c) objasnit rozsah, ve kterém se výpočet ukazatele opírá o pozorovatelné položky, zejména objasněním metodiky pro výpočet cyklických prvků výdajů na dávky v nezaměstnanosti.

1.1.3. Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu vyžaduje, aby technická trajektorie pro čisté výdaje zajistila, že poměr veřejného dluhu se pohybuje na věrohodně sestupné dráze nebo zůstane na omezitelné úrovni ⁽¹²⁾. Komise je povinna posoudit a zveřejnit svou analýzu věrohodnosti a podkladové údaje ⁽¹³⁾. ECB doporučuje, aby hlavní parametry a předpoklady, na nichž je založena metodika posuzování věrohodnosti, byly dále rozpracovány v návrzích Komise ⁽¹⁴⁾. ECB dále vítá a podporuje skutečnost, že zpráva Komise Hospodářskému a finančnímu výboru, která obsahuje technické trajektorie, bude zveřejněna před tím, než členské státy vypracují své národní střednědobé fiskálně-strukturální plány (dále jen „národní plány“) ⁽¹⁵⁾. ECB dále doporučuje, aby byl vypracován společný rámec, pokud jde o „řádné a ověřitelné ekonomické argumenty“, které musí členské státy uvést ve svých národních plánech, kdykoli tyto plány obsahují trajektorii čistých výdajů, která je vyšší než ta, kterou předložila Komise ⁽¹⁶⁾.

1.2. Ochranná opatření

ECB připomíná, že čl. 126 odst. 2 písm. b) SFEU odkazuje na situace, kdy se poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu (HDP) „dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě“ ⁽¹⁷⁾. Vzhledem k tomu, že je třeba zabránit tomu, aby se dluh stabilizoval na vysoké úrovni, vítá ECB skutečnost, že návrhy Komise obsahují některá ochranná opatření na podporu snižování dluhu a schodku, zejména tím, že zajistí, aby fiskální trajektorie předpokládala nižší poměr veřejného dluhu ke konci horizontu plánování než na začátku

⁽¹⁰⁾ Viz články 5 a 6 a příloha I navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu. Viz rovněž sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Sdělení o hlavních směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU“, COM (2022) 583 final, 9. listopadu 2022.

⁽¹¹⁾ Například v čl. 2 bodě 2 a/nebo v příloze II písm. a) navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹²⁾ Viz čl. 6 písm. a) navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹³⁾ Viz článek 8 a příloha V navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹⁴⁾ Zejména by to mohlo být zahrnuto do přílohy V navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹⁵⁾ Viz článek 5 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹⁶⁾ Viz čl. 11 odst. 2 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽¹⁷⁾ Viz také čl. 1 bod 1 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 2 odst. 1a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6).

technické trajektorie, tím, že zabrání odložení fiskální korekce na pozdější roky období korekce a navrhne minimální úpravu pro roky, v nichž se očekává, že schodek překročí referenční hodnotu 3 % ⁽¹⁸⁾. ECB chápe, že otázka ochranných opatření je předmětem probíhajících diskusí, a domnívá se, že je třeba nalézt rovnováhu mezi složitostí a odpovědností na jedné straně a účinností snižování dluhu na straně druhé, aby se zajistilo, že se dluh dostane na dostatečně se snižující dráhu, která bude vhodně diferencovaná.

2. Národní střednědobé fiskálně-strukturální plány

2.1. Reformy a investice

Produktivní investice jsou předpokladem hospodářského růstu, který by podpořil dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Je proto zásadní, aby fiskální korekce nebyla na úkor investic, zejména investic, které podporují společné priority Unie. Za tímto účelem by měla být rovněž účinně sledována úroveň a kvalita veřejných investic. ECB navíc souhlasí s tím, že je naléhavě nutné podporovat reformy podporující růst. Z tohoto důvodu je zásadní odpovědnost členských států za národní plány. ECB zdůrazňuje, že technický dialog mezi členským státem a Komisí v rámci navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu, ⁽¹⁹⁾ který je důležitým prvkem vlastní odpovědnosti jednotlivých států, by měl probíhat hladce, transparentně a předvídatelně. Technický dialog by měl být řádně strukturovaný a podrobný, aby pomohl jasně vymezit obsah národních plánů. ECB proto doporučuje, aby navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu obsahovalo podrobnější požadavky na reformy a investiční závazky, které mají být zahrnuty do všech národních plánů ⁽²⁰⁾.

2.2. Období korekce

Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu stanoví, že národní plány členských států musí obsahovat trajektorii čistých výdajů pokrývající období nejméně čtyř let ⁽²¹⁾. Pokud se členský stát zaváže k příslušnému souboru reforem a investic, může být období korekce prodlouženo až o tři roky ⁽²²⁾. Takový časový horizont je dlouhý a přesahuje typický volební cyklus, a mohl by proto bránit plnění těchto závazků. ECB proto podporuje obezřetné využívání prodloužení národních plánů a zdůrazňuje, že je třeba, aby závazky týkající se dalších reforem a investic byly plně realizovány. Kromě toho má ECB dva návrhy, pokud jde o období korekce a jeho prodloužení. Za prvé, ECB vítá požadavek, že každý z reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení období korekce, musí být dostatečně podrobný, představený, časově vymezený a ověřitelný ⁽²³⁾. Aby byla metodika dostatečně jasná a transparentní, ECB navrhuje, aby byl rámec hodnocení pro posuzování závazků členských států ⁽²⁴⁾ dále rozvíjen. Zejména je třeba zajistit, aby tyto závazky přispívaly ke zvýšení potenciálního růstu, a tím i k udržitelnosti dluhu. ECB dále doporučuje, aby byla zahrnuta další ochranná opatření, která zajistí zvýšení investic z titulu kritických politických priorit, jako je ekologická a digitální transformace, a aby byly reformní a investiční závazky dostatečně představeny, podobně jako již zavedená ochranná opatření, pokud jde o fiskální korekci ⁽²⁵⁾. Za druhé, reformní a investiční závazky obsažené ve schválených plánech členských států pro oživení a odolnost lze do roku 2026 zohlednit pro účely prodloužení období korekce ⁽²⁶⁾. ECB vítá zohlednění plánů pro oživení a odolnost, avšak doporučuje, aby rámec pro posuzování zajistil, aby podstatná část reforem a investic předložených členskými státy doplňovala již existující závazky.

⁽¹⁸⁾ Viz čl. 6 písm. c) a d), čl. 15 odst. 2 a příloha I písm. c) navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu. Viz čl. 1 odst. 2 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 3 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1467/97; viz čl. 1 odst. 4 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 5 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽¹⁹⁾ Viz článek 10 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁰⁾ Viz články 11, 12 a 14 a příloha II navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²¹⁾ Viz článek 5 a čl. 11 odst. 1 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²²⁾ Viz čl. 13 odst. 1 nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²³⁾ Viz čl. 13 odst. 3 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁴⁾ Viz čl. 13 odst. 5 a příloha VII navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁵⁾ Viz čl. 6 písm. c) a d) a čl. 15 odst. 2 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁶⁾ Viz čl. 13 odst. 4 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

2.3. Revidované národní plány

Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu zavádí možnost, aby členské státy předložily revidovaný národní plán, pokud existují objektivní okolnosti, které brání provedení původního plánu, nebo pokud o předložení nového plánu požádá nová vláda ⁽²⁷⁾. ECB doporučuje, aby navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu upřesnily objektivní okolnosti, které by byly považovány za relevantní, a objasnilo, jak Komise při přípravě nové technické trajektorie zohledňuje minulou korekci v dotčeném členském státě nebo její neexistenci. Kromě toho ECB doporučuje, aby navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu zajistilo, že revidovaný plán neumožní odložení reformu a investic.

3. Interakce s postupem při makroekonomické nerovnováze

- 3.1. ECB vítá komplexní sledování vnitrostátních závazků v oblasti strukturálních reforem spolu s investicemi a fiskálními politikami v rámci národních plánů u všech vnitrostátních strukturálních politik, zejména těch, které mohou usnadnit prevenci a nápravu makroekonomické nerovnováhy, jak je sledováno v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze ⁽²⁸⁾.
- 3.2. ECB vítá požadavek, aby národní plány zohledňovaly doporučení Unie pro jednotlivé země, včetně těch, která se týkají makroekonomické nerovnováhy zjištěné v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze ⁽²⁹⁾. ECB doporučuje, aby se národní plány zaměřily na řešení hlavních rizik makroekonomické nerovnováhy pro fiskální udržitelnost, trvající ztráty konkurenceschopnosti a velké vnější nerovnováhy.
- 3.3. Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu stanoví, že pokud členský stát neprovede reformní a investiční závazky obsažené v jeho národním plánu s cílem reagovat na doporučení pro danou zemi, která jsou důležitá pro postup při makroekonomické nerovnováze, a dotčený členský stát je postižen nadměrnou nerovnováhou, může být v souladu s čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 zahájen postup při nadměrné nerovnováze ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾. V takovém případě musí členský stát předložit revidovaný národní plán, který slouží rovněž jako plán nápravných opatření požadovaný podle čl. 8 odst. 1 nařízení (EU) č. 1176/2011. ECB má v tomto ohledu dvě připomínky. Za prvé, vzhledem k vyvíjející se povaze makroekonomických výzev se ECB domnívá, že by bylo užitečné, kdyby rámec rovněž usnadnil úpravy národních plánů bez ohledu na to, zda je zahájen postup při nadměrné nerovnováze, či nikoli. Tím se zajistí, že příslušné reformy a investice mohou být upraveny tak, aby včas, účinně a v širším rozsahu řešily všechny nově vznikající makroekonomické nerovnováhy a makroekonomické výzvy. Za druhé, ECB konstatuje, že prosazování, pokud jde o makroekonomické nerovnováhy, je ve stávajícím rámci pro správu ekonomických záležitostí klíčovým problémem. ECB zdůrazňuje, že postupy pro prevenci a nápravu makroekonomické nerovnováhy by měly být určeny transparentními a účinnými spouštěcími mechanismy, včetně podrobného oznamování procesních rozhodnutí ⁽³²⁾. S cílem zajistit, aby členské státy řešily makroekonomickou nerovnováhu včas a účinně a jak uvedla Rada ⁽³³⁾, ECB zdůrazňuje, že postup při makroekonomické nerovnováze by měl být využíván v plném rozsahu, transparentně a konzistentně, přičemž by měla být zajištěna odpovědnost členských států za tento postup, včetně případné aktivace postupu při makroekonomické nerovnováze.

4. Dodržování a prosazování

4.1. Uspokojivé plnění závazků ze strany členských států, na nichž je založeno prodloužení období korekce

Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu stanoví, že pokud bylo členskému státu prodlouženo příslušného období korekce, avšak členský stát neplní uspokojivě soubor svých reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení, může Rada na doporučení Komise doporučit revidovanou dráhu čistých výdajů s kratším obdobím korekce ⁽³⁴⁾. V této souvislosti ECB zdůrazňuje, že je třeba

⁽²⁷⁾ Viz čl. 14 odst. 1 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁸⁾ Viz čl. 11 odst. 1, čl. 12 písm. b), čl. 13 odst. 2 a články 16 a 30 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽²⁹⁾ Viz čl. 11 odst. 1 a čl. 12 písm. b) navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽³⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁽³¹⁾ Viz článek 30 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽³²⁾ Viz odstavec 18 stanoviska Evropské centrální banky CON/2011/13 ze dne 16. února 2011 k reformě správy ekonomických záležitostí v Evropské unii (Úř. věst. C 150, 20.5.2011, s. 1).

⁽³³⁾ Viz tisková zpráva Rady ze dne 12. července 2022, „Postup při makroekonomické nerovnováze: Rada přijala závěry“, k dispozici na internetových stránkách Rady www.consilium.europa.eu.

⁽³⁴⁾ Viz článek 19 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

zajistit včasné, přiměřené a transparentní sledování a prosazování toho, jak členské státy dodržují reformní a investiční závazky, s cílem zajistit fiskální a makroekonomickou stabilitu. Proto může být vhodnější, aby v tomto případě navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu ukládalo Radě povinnost, aby na základě doporučení Komise a v souladu se zásadou „dodržuj nebo vysvětli“⁽³⁵⁾ doporučila revidovanou dráhu čistých výdajů s kratším obdobím korekce⁽³⁶⁾. V tomto duchu ECB bere na vědomí odkaz Komise na to, že v dohledné době se začne pracovat na vývoji nového nástroje prosazování⁽³⁷⁾. ECB by uvítala další podrobnosti o novém nástroji prosazování, který dosud není součástí návrhů Komise.

4.2. *Posouzení významných výzev v oblasti udržitelnosti veřejného dluhu a dalších relevantních faktorů v souvislosti se zprávou Komise podle čl. 126 odst. 3 SFEU*

ECB vítá skutečnost, že míra problémů s udržitelností veřejného dluhu dotčeného členského státu je zahrnuta jako klíčový významný faktor pro zahájení postupu při nadměrném schodku⁽³⁸⁾. Vzhledem k významu posouzení významných faktorů pro provádění postupu při nadměrném schodku ECB vyzývá k tomu, aby byl do navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu začleněn řádně definovaný a transparentní metodický přístup k posouzení těchto faktorů.

4.3. *Koncept nápravné dráhy čistých výdajů*

ECB zdůrazňuje potřebu postupné, avšak rychlé nápravy nadměrného dluhu a nadměrných schodků. V této souvislosti uznává, že byla zavedena ochranná opatření, jejichž cílem je omezit riziko odložení fiskální korekce, pokud jde o to, jak musí nápravná dráha čistých výdajů řešit míru zadlužení⁽³⁹⁾. ECB vítá číselný požadavek týkající se schodků, který potvrzuje, že v letech, kdy se očekává, že schodek veřejných financí překročí referenční hodnotu, musí být nápravná dráha čistých výdajů v souladu s minimální korekcí. Mělo by však být vyjasněno, jak se tato korekce měří. ECB konstatuje, že navrhované změny nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu⁽⁴⁰⁾ by odstranily stávající požadavek, že doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 SFEU musí stanovit konkrétní lhůtu pro odstranění nadměrného schodku, „jež musí být ukončeno v roce následujícím po roce zjištění schodku, pokud nenastanou zvláštní okolnosti“⁽⁴¹⁾.

4.4. *Kontrolní účet*

ECB vítá požadavek, aby Komise zřídila kontrolní účet s cílem sledovat kumulativní odchylky skutečných čistých výdajů oproti dráze čistých výdajů, a to směrem nahoru i dolů⁽⁴²⁾. Jedná se o klíčový prvek pro zajištění souladu a podpory proticykličnosti tohoto pravidla prostřednictvím možnosti vytvořit fiskální rezervy v hospodářsky příznivých obdobích, které lze využít v obdobích hospodářsky nepříznivých. Informace na kontrolním účtu jsou zohledněny v souvislosti se zprávou Komise podle čl. 126 odst. 3 SFEU⁽⁴³⁾, a jsou tedy důležitým faktorem pro zahájení postupu při nadměrném schodku. Z tohoto důvodu ECB doporučuje, aby bylo dále specifikováno fungování a klíčové parametry kontrolního účtu. ECB dále doporučuje, aby byly výpočty pro jednotlivé země a stav každého členského státu na kontrolním účtu zveřejňovány na internetových stránkách Komise, nejlépe spolu s jarní a podzimní prognózou Komise. V neposlední řadě by ECB doporučila zavedení prahové hodnoty pro odchylky

⁽³⁵⁾ Viz článek 27 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽³⁶⁾ Viz článek 19 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu. Znění by mohlo být pozměněno tak, aby uvádělo: „[...] Rada na doporučení Komise doporučí revidovanou dráhu čistých výdajů s kratším obdobím korekce.“

⁽³⁷⁾ Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Sdělení o hlavních směrech reformy rámce EU pro správu ekonomických záležitostí“, COM (2022) 583 final, 9. listopadu 2022.

⁽³⁸⁾ Čl. 1 bod 1 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 2 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽³⁹⁾ Viz čl. 1 bod 2 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 3 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1467/97; viz čl. 1 bod 4 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 5 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽⁴⁰⁾ Viz čl. 1 bod 2 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 3 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽⁴¹⁾ Viz čl. 3 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽⁴²⁾ Viz čl. 21 druhý pododstavec a příloha IV navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽⁴³⁾ Viz čl. 1 bod 1 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 2 odst. 3 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

skutečných čistých výdajů od dráhy čistých výdajů, což by vedlo k požadavku, aby Komise vypracovala zprávu podle čl. 126 odst. 3 SFEU ⁽⁴⁴⁾.

5. Úloha nezávislých fiskálních institucí a Evropské fiskální rady

- 5.1. Posílení úlohy nezávislých orgánů v procesu fiskálního dohledu může pomoci snížit procyklické tendence spojené s tvorbou fiskální politiky a zároveň podpořit vlastní odpovědnost členských států, což je zásadní pro trvalé provádění rámce ⁽⁴⁵⁾. ECB proto podporuje ustanovení návrhů, jejichž cílem je posílit úlohu nezávislých fiskálních institucí ⁽⁴⁶⁾ zahrnutím požadavků týkajících se jejich správy a nezávislosti a přidělením úkolů, ⁽⁴⁷⁾ které jdou nad rámec jejich stávajících úkolů podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ⁽⁴⁸⁾. ECB zejména vítá zakotvení zásady „dodržuj nebo vysvětli“ v právních předpisech Unie. ECB podporuje posílení úlohy nezávislých fiskálních institucí za předpokladu, že se rovněžlepší jejich celková kapacita úměrně jejich dodatečným úkolům a že budou zajištěny jejich vlastní přiměřené a stabilní zdroje pro účinné plnění jejich mandátů ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2. ECB doporučuje, aby s výhradou výše uvedeného posílení kapacity a aniž by byla dotčena úloha Komise podle Smluv, byla úloha nezávislých fiskálních institucí v rámci navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu dále posílena tím, že jim bude svěřena úloha při přípravě národních plánů členských států a při posuzování nevyčíslitelných cílů (například pokud jde o dopad reform). Nezávislé fiskální instituce by mohly poskytovat posouzení výchozích předpokladů, souladu národního plánu s technickou trajektorií Komise a případně věrohodnosti reformních a investičních závazků. ECB rovněž doporučuje, aby zapojení nezávislých fiskálních institucí v rámci navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu bylo dále posíleno tím, že bude od nezávislých fiskálních institucí požadováno, aby rovněž připravily stanovisko k analýze rozhodujících faktorů provedené Komisí pro účely zprávy podle čl. 126 odst. 3 SFEU.
- 5.3. V neposlední řadě ECB oceňuje práci Evropské fiskální rady ⁽⁵⁰⁾ a plně podporuje záměr Komise prozkoumat opatření k jejímu posílení. Za tímto účelem, aniž jsou dotčeny pravomoci Komise, ECB podporuje významnou úlohu Evropské fiskální rady v rámci správy ekonomických záležitostí Unie ⁽⁵¹⁾. ECB zejména vítá možnost, aby Evropská fiskální rada vydávala stanovisko, které by bylo podkladem doporučení Rady o aktivaci nebo prodloužení obecné únikové doložky v souladu s navrhovaným novým nařízením o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu ⁽⁵²⁾. Jak bylo uvedeno výše v bodě 1.1.1, ECB rovněž považuje za vhodné konzultovat s Evropskou fiskální radou metodiku, z níž vychází analýza udržitelnosti dluhu. Dále by měla být posílena úloha Evropské fiskální rady při posuzování vhodné orientace fiskální politiky eurozóny.

⁽⁴⁴⁾ Například podle čl. 1 bodu 1 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění článek 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽⁴⁵⁾ Viz odpověď Eurosystému na sdělení Evropské komise „Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí“ ze dne 19. října 2021, 1. prosince 2021.

⁽⁴⁶⁾ Viz odstavec 2.4.1 stanoviska CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Viz čl. 1 bod 8 navrhovaných změn směrnice o rozpočtových rámcích, kterou se mění článek 8 směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41). Viz článek 22 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu. Viz čl. 1 bod 1 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 2 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1467/97, a čl. 1 bod 3 navrhovaných změn nařízení o nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu, kterým se mění čl. 3 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1467/97.

⁽⁴⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11).

⁽⁴⁹⁾ Viz čl. 1 bod 8 navrhovaných změn směrnice o rozpočtových rámcích, kterým se mění čl. 8 odst. 3 písm. c) směrnice Rady 2011/85/EU.

⁽⁵⁰⁾ Rozhodnutí Komise (EU) 2015/1937 ze dne 21. října 2015 o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady (Úř. věst. L 282, 28.10.2015, s. 37).

⁽⁵¹⁾ Viz odstavec 22 stanoviska CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Viz článek 24 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

6. Přenesené pravomoci Komise měnit přílohy

- 6.1. Navrhované nové nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu zmocňuje Komisi k přijímání aktů v přenesené pravomoci za účelem změny příloh II až VII, aby je upravila s ohledem na další vývoj nebo potřeby ⁽⁵³⁾.
- 6.2. Vzhledem k tomu, že přílohy tvoří nedílnou součást navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu, ECB doporučuje, aby přílohy již *ex ante* obsahovaly další podrobnosti a specifikace. Jak je uvedeno výše, zejména by mohly být poskytnuty další podrobnosti o informacích v národním střednědobém fiskálně-strukturálním plánu (příloha II), kontrolním účtu (příloha IV), metodice posuzování věrohodnosti (příloha V) a rámci pro posouzení souboru reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení období korekce (příloha VII).
- 6.3. V neposlední řadě by ECB chtěla zdůraznit, že je důležité, aby byla včas konzultována ke všem aktům v přenesené pravomoci a k prováděcím aktům v oblasti její působnosti v souladu s první odrážkou čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 SFEU ⁽⁵⁴⁾.

7. Vztah ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

ECB vítá cíl návrhů Komise začlenit podstatu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii („TSCG“) do právního rámce Unie v souladu s článkem 16 této smlouvy ⁽⁵⁵⁾. Obsah TSCG je Komisí vykládán tak, že odpovídá rozpočtovému paktu (hlava III TSCG). ECB dále poznamenává, že článek 2 TSCG zajišťuje, aby přijetí návrhů Komise nevyžadovalo změnu nebo zrušení TSCG. Podle čl. 2 odst. 1 TSCG smluvní strany TSCG uplatňují a vykládají v souladu se Smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, zejména s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, a s právem Unie, včetně procesního práva, kdykoli je vyžadováno přijetí sekundárního práva. Kromě toho čl. 2 odst. 2 TSCG stanoví, že TSCG se použije, pokud je v souladu se Smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, a s právem Unie a že nesmí zasahovat do pravomoci Unie jednat v oblasti hospodářské unie. ECB proto chápe, že jakmile budou návrhy Komise přijaty a vstoupí v platnost, bude TSCG uplatňována a vykládána v souladu s novým rámcem pro správu ekonomických záležitostí.

8. Dokončení evropské hospodářské a měnové unie

Vzhledem k významu pevného rámce Unie pro koordinaci hospodářských a fiskálních politik v kontextu měnové unie ECB zdůrazňuje, že je zapotřebí dalšího pokroku v konkrétních aspektech eurozóny. Vytvoření rámce pro sledování a řízení celkové orientace fiskální politiky v eurozóně je důležité pro zajištění protějšku měnové politiky, neboť může pomoci zajistit, aby se měnová a fiskální politika lépe doplňovaly. Kromě toho přetrvává potřeba stále centrální fiskální kapacity. Bude-li takový nástroj vhodně navržen, mohl by hrát roli při posilování makroekonomické stabilizace v eurozóně v dlouhodobějším horizontu, a to i prostřednictvím investic, čímž by rovněž podpořil jednotnou měnovou politiku. Za tímto účelem by musela být stálá centrální fiskální kapacita co do velikosti dostatečná a musela mít trvalé financování ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Viz článek 32 navrhovaného nového nařízení o preventivní složce Paktu o stabilitě a růstu.

⁽⁵⁴⁾ Viz stanovisko Evropské centrální banky CON/2011/42 ze dne 4. května 2011 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/71/ES a 2009/138/ES s ohledem na pravomoci Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy; viz odstavec 8 stanoviska Evropské centrální banky CON/2011/44 ze dne 19. května 2011 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii; viz odstavec 4 stanoviska Evropské centrální banky CON/2012/5 ze dne 25. ledna 2012 k návrhu směrnice o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a návrh nařízení o obezřetnostních požadavcích pro úvěrové instituce a investiční podniky; viz odstavec 1.9 stanoviska Evropské centrální banky CON/2018/1 ze dne 2. ledna 2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropských podnikových statistikách, změně nařízení (ES) č. 184/2005 a zrušení deseti právních aktů v oblasti podnikových statistik.

⁽⁵⁵⁾ Viz odstavec 1.2 stanoviska CON/2018/25. Článek 16 TSCG stanoví, že nejpozději do pěti let ode dne vstupu TSCG v platnost, tj. do 1. ledna 2018, budou podniknuty nezbytné kroky s cílem začlenit podstatu TSCG do právního rámce Unie.

⁽⁵⁶⁾ Viz odpověď Eurosystému na sdělení Evropské komise „Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí“ ze dne 19. října 2021, 1. prosince 2021. Viz rovněž obecné připomínky ve stanovisku CON/2018/51 a odstavec 1.3 stanoviska CON/2019/37.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 5. července 2023.

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE
