

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 9. listopadu 2018

k návrhu nařízení o zřízení evropské funkce investiční stabilizace

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 10. července 2018 žádost Evropského parlamentu o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení evropské funkce investiční stabilizace⁽¹⁾ (dále jen „navrhované nařízení“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhované nařízení je v souvislosti s cílem makroekonomické stabilizace relevantní ve vztahu k prvořadému cíli Evropského systému centrálních bank (ESCB), kterým je udržování cenové stability, a aniž je dotčen tento cíl, ve vztahu k cíli podporovat obecné hospodářské politiky v Unii, jak je uvedeno v čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 Smlouvy a v článku 2 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“). Navrhované nařízení obsahuje rovněž ustanovení, která mají vliv na úlohu ECB jako fiskálního agenta pro veřejné subjekty ve smyslu článku 21.2 statutu ESCB.

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

Obecné připomínky

Cílem zřízení evropské funkce investiční stabilizace (EISF) je chránit národní veřejné investice v případě rozsáhlých asymetrických makroekonomických otřesů v členských státech, jejichž měnou je euro, a v členských státech mimo eurozónu, které se účastní mechanismu směnných kurzů (ERM II) (dále společně jen „účastněné členské státy“), jakož i zabránit negativním vedlejším dopadům.⁽²⁾ EISF bude součástí širšího souboru nových nástrojů v rámci Unie, jejichž cílem je zajištění odolnější eurozóny, což přispěje k prohloubení hospodářské a měnové unie (HMU). Navrhované nařízení stanoví, že podpora z EISF bude podmíněna plněním určitých rozhodnutí a doporučení v rámci fiskálního a makroekonomického dohledu Unie⁽³⁾. V této souvislosti je třeba připomenout, že cílem fiskálního rámce EU je zajistit, aby členské státy prováděly zdravou fiskální politiku a v době hospodářské prosperity vytvářely fiskální rezervy⁽⁴⁾.

Zpráva pěti prezidentů z 22. června 2015⁽⁵⁾ zdůraznila potřebu dokončit hospodářskou a institucionální strukturu HMU. Vzhledem ke zkušenostem s finanční a hospodářskou krizí byly doporučeny další integrační kroky s cílem zvýšit odolnost členských států v případě prudkého hospodářského propadu. Od členských států se očekávalo, že podpoří

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Viz důvodová zpráva k navrhovanému nařízení, s. 2.

⁽³⁾ Čl. 3 odst. 1 navrhovaného nařízení.

⁽⁴⁾ 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, s. 4, k dispozici na internetových stránkách Komise www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ „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.

iniciativy ke zvýšení odolnosti národních ekonomik a doplní toto úsilí dalšími kroky zaměřenými na dokončení fiskální a hospodářské unie – zejména vytvoření společné funkce makroekonomické stabilizace. Tato funkce existuje ve všech měnových uniích a jejím cílem je umožnit lépe se vypořádat s hospodářskými otřesy, které nelze zvládat na vnitrostátní úrovni. Bude-li společná funkce makroekonomické stabilizace správně koncipována, zvýší hospodářskou odolnost jednotlivých zúčastněných členských států a eurozóny jako celku, čímž podpoří též jednotnou měnovou politiku.

S ohledem na tyto skutečnosti ECB vítá nový podnět k diskusi ohledně zřízení společné funkce makroekonomické stabilizace pro zúčastněné členské státy. Při vytváření této funkce je důležité zajistit, aby umožňovala účinnou makroekonomickou stabilizaci, zejména v případě hluboké recese v celé eurozóně. Funkce fiskální stabilizace by proto měla mít dostatečný objem. V této souvislosti je třeba uvést, že návrh na zřízení EISF počítá s finančním krytím půjček typu back-to-back až do výše 30 miliard EUR, což představuje přibližně 0.3 % hrubého domácího produktu (HDP) eurozóny. Účinná stabilizace rovněž vyžaduje, aby podpora z EISF byla aktivována a realizována včas. Příslušná kritéria pro aktivaci podpory z EISF by měla účinně rozlišovat mezi cyklickým a strukturálním vývojem. Aktivace podpory z EISF je v navrhovaném nařízení spojena s průměrnou mírou nezaměstnanosti během 60 čtvrtletí. Tato dlouhá doba se jeví jako neodůvodněná, jelikož aktuální nezaměstnanost se může od průměru za 60 čtvrtletí výrazně lišit v případě zemí, které v předcházejících patnácti letech zaznamenaly výrazný růst či pokles nezaměstnanosti. Navrhovaná úprava aktivace podpory z EISF by dostatečně nezohledňovala rigidity na trhu práce, které nebyly v některých členských státech řešeny cestou reformem, na straně jedné, ani reformy na posílení odolnosti přijaté jinými členskými státy na straně druhé. Je důležité, aby podpora z EISF doplňovala pobídky k provádění zdravé vnitrostátní fiskální a hospodářské politiky, a zejména k reformám, jejichž cílem je řešit vnitrostátní strukturální problémy a posílit soulad s rámcem fiskálního a makroekonomického dohledu Unie. Podpora z EISF by měla být vázána na skutečnost, že zúčastněný členský stát dosud v plném rozsahu dodržoval rámec fiskálního a makroekonomického dohledu Unie. V této souvislosti se navrhovaná kritéria způsobilosti jeví jako nedostatečná – především kritérium požadující, aby se na členský stát nevztahovalo rozhodnutí Rady, kterým se stanoví, že nebyla přijata žádná účinná opatření k nápravě nadměrného schodku podle čl. 126 odst. 8 nebo čl. 126 odst. 11 Smlouvy, a to během dvou let před podáním žádosti o podporu z EISF⁽¹⁾. Toto kritérium způsobilosti by umožňovalo poskytnutí podpory z EISF členským státům, které se vyhnuly porušení Paktu o stabilitě a růstu navzdory přetrvávajícím nedostatkům, pokud jde o požadavky na strukturální korekci. Je důležité, aby budoucí funkce stabilizace motivovala členské státy k tomu, aby v hospodářsky příznivých obdobích vytvářely fiskální rezervy, které mohou být v období recese vyčerpány. V neposlední řadě by bylo zapotřebí vyjasnit vzájemný vztah mezi navrhovaným nařízením a využíváním flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu, zejména pokud jde o tzv. „investiční doložku“⁽²⁾, která má podobný cíl jako EISF, tj. zachovat investice v ekonomicky obtížném období. Zejména je zapotřebí upravit, aby úroveň podpory z EISF odpovídala úrovni, která je potřebná k zachování udržitelnosti dluhu.

Konkrétní připomínky

1. Měnové příjmy jako základ pro výpočet příspěvků členských států do fondu na podporu stabilizace

Fond na podporu stabilizace by měl být téměř v plném rozsahu financován z ročních příspěvků zúčastněných členských států. Tyto příspěvky budou vypočteny v souladu s dohodou o převodu příspěvků do fondu na podporu stabilizace uzavřenou mezi zúčastněnými členskými státy⁽³⁾ (dále jen „návrh dohody“). Podle návrhu dohody by roční příspěvek každého členského státu, jehož měnou je euro, do fondu na podporu stabilizace činil 6 % částky měnových příjmů přerozdělených příslušné národní centrální bance na konci předcházejícího účetní roku v souladu s článkem 32 statutu ESCB. Roční příspěvek členských států mimo eurozónu, které se účastní ERM II, by se vypočítal s použitím vzorce, jenž bere do úvahy celkový měnový příjem Eurosystemu a určí podíl, který je přidělen členskému státu mimo eurozónu, který se účastní ERM II, jen na základě HDP a ne na základě počtu obyvatel.

⁽¹⁾ V této souvislosti je třeba uvést, že podle článku 126 Smlouvy o fungování Evropské unie je Rada v případě, že členský stát nereaguje na doporučení, která mu Rada podala v kontextu svého dřívějšího rozhodnutí, že členský stát nesplnil kritéria schodku stanovená ve Smlouvě, povinna vydat rozhodnutí, kterým se stanoví, že nebyla přijata účinná opatření.

⁽²⁾ „Investiční doložka“ je obsažena v článku 5 nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

⁽³⁾ Návrh dohody je k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf.

1.1. *Institucionální nezávislost*

Zásada institucionální nezávislosti je výslovně vyjádřena v článku 130 Smlouvy a v článku 7 statutu ESCB. Tyto dva články zakazují národním centrálním bankám ESCB a členům jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat nebo přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od vlád členských států nebo od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie a vlády členských států se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů národních centrálních bank při plnění jejich úkolů souvisejících s ESCB. ⁽¹⁾ I když je z návrhu dohody zřejmé, že příspěvky do fondu na podporu stabilizace jsou platebními závazky zúčastněných členských států, zásada institucionální nezávislosti vyžaduje, aby vlády členských států na své národní centrální banky nevyvíjely žádný tlak. Skutečnost, že se v návrhu dohody uvádí, že příspěvek členského státu činí 6 % částky měnových příjmů přerozdělených příslušné národní centrální bance, v této souvislosti naznačuje, že jde jen o vzorec, který se má použít pro výpočet platebních závazků zúčastněných členských států. To snižuje riziko, že by na rozhodovací orgány národních centrálních bank mohl být vyvíjen tlak v souvislosti s jejich nezávislými rozhodovacími postupy, které se týkají investiční strategie a strategie v oblasti rizik, jakož i rozdělování zisku. V neposlední řadě by ECB uvítala vypuštění ustanovení v navrhovaném nařízení, podle kterého je pro účely výpočtu příspěvků zúčastněných členských států povinna nejpozději do 30. dubna kteréhokoli příslušného roku sdělit Komisi částku měnových příjmů přerozdělených národním centrálním bankám Eurosystemu v souladu s článkem 32 statutu ESCB. Tím by se odstranilo riziko narušování institucionální nezávislosti ECB. ECB je v tomto ohledu připravena spolupracovat s Komisí v souladu s 27. bodem odůvodnění navrhovaného nařízení, podle kterého by měla ECB sdělit Komisi částky měnových příjmů, na které mají národní centrální banky Eurosystemu nárok.

1.2. *Finanční nezávislost*

Zásada finanční nezávislosti vyžaduje, aby národní centrální banky měly dostatečné prostředky k plnění svých úkolů souvisejících s ESCB a k plnění svých vnitrostátních úkolů. Členské státy nesmějí své národní centrální banky přivést do situace, kdy by k plnění těchto úkolů neměly dostatečné finanční zdroje ⁽²⁾. Podle navrhovaného nařízení jsou příspěvky do fondu na podporu stabilizace ve smyslu návrhu dohody povinny zaplatit zúčastněné členské státy. Nejedná se o příspěvky nebo povinnosti národních centrálních bank ani ECB. Navrhované nařízení proto zřejmě nemá vliv na schopnost národních centrálních bank autonomně používat dostatečné finanční zdroje tak, aby mohly plnit svůj mandát.

1.3. *Další úvahy*

1.3.1. ECB vychází z toho, že výpočet příspěvků členských států do fondu na podporu stabilizace je oddělen od skutečného příjmu či zisku centrálních bank. Částku měnových příjmů přerozdělovaných národním centrálním bankám lze považovat za parametr výpočtu, který se každoročně mění. Vzhledem k tomu by se výše 6 %, která je v návrhu dohody uvedena jako referenční hodnota pro výpočet příspěvků členských států do fondu na podporu stabilizace, měla vztahovat jen na konečnou výši měnového příjmu přerozděleného národním centrálním bankám. Tak by tomu mělo být i v případě, kdy má být ztráta ECB vyrovnána, až již zcela nebo zčásti, z měnového příjmu příslušného účetního roku v souladu s článkem 33.2 statutu ESCB. ⁽³⁾

1.3.2. ECB poukazuje na to, že propojení příspěvků zúčastněných členských států do fondu na podporu stabilizace s měnovými příjmy tak, že se uplatní předem stanovená procentní hodnota, má automaticky za následek volatilitu příspěvků zúčastněných členských států. Tato volatilita může mít vliv na převod nových zdrojů do fondu na podporu stabilizace.

1.3.3. Navrhované nařízení používá roční měnový příjem Eurosystemu jako základ pro výpočet ročních příspěvků členských států, jejichž měnou je euro, tak členských států mimo eurozónu, které se účastní ERM II. Pokud jde o členské státy, jejichž měnou je euro, je měnový příjem přerozdělován mezi jejich národní centrální banky v souladu s jejich příslušnými váženými podíly v klíči pro upisování základního kapitálu ECB, které jsou stanoveny rovným dílem podle podílu příslušného členského státu na počtu obyvatel a HDP Unie, jak je stanoveno v článku 29 statutu ESCB. Příspěvky do fondu na podporu stabilizace, které mají zaplatit členské státy mimo eurozónu, které se účastní ERM II, se však vypočítají na základě měnového příjmu Eurosystemu, přičemž podíl každého členského státu se vypočítá jen na základě údajů o HDP. Tento nesoulad může mít za následek porovnatelně vyšší nebo menší příspěvky od členských států mimo eurozónu, které se účastní ERM II.

⁽¹⁾ Viz Konvergenční zpráva ECB, květen 2018, s. 21.

⁽²⁾ Viz Konvergenční zpráva ECB, květen 2018, s. 25.

⁽³⁾ Článek 33.2 statutu ESCB stanoví, že pokud ECB zaznamená ztrátu, může být schodek vyrovnán ze všeobecného rezervního fondu ECB, a bude-li to nezbytné, na základě rozhodnutí Rady guvernérů z měnového příjmu příslušného účetního roku, a to poměrně až do výše částek přidělených národním centrálním bankám podle článku 32.5 statutu ESCB.

2. Správa půjček

- 2.1. ECB je připravena zavést s Komisí nezbytná opatření pro správu půjček a přijímat od dotčeného členského státu splatné částky jistiny s úrokem související s půjčkou z EISF na účet u ECB, jak je stanoveno v navrhovaném nařízení. ECB v této souvislosti poukazuje na to, že v souladu s článkem 21.2 statutu ESCB může ECB působit jako fiskální agent pro orgány Unie stejným způsobem jako v případě správy půjček v souvislosti s evropským mechanismem finanční stabilizace ⁽¹⁾.
- 2.2. Na všechny finanční prostředky z EIFS uložené na zvláštních účtech, které dotčené členské státy otevřou u své národní centrální banky pro účely správy přijaté podpory z EISF, se budou vztahovat podmínky stanovené v příslušných právních aktech, jako jsou obecné zásady Evropské centrální banky ECB/2014/9 ⁽²⁾.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhovaného nařízení, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 9. listopadu 2018.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Viz článek 8 nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (Úř. věst. L 118, 12.5.2010, s. 1).

⁽²⁾ Obecné zásady Evropské centrální banky ECB/2014/9 ze dne 20. února 2014 o domácích operacích správy aktiv a pasiv prováděných národními centrálními bankami (Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 56).