

## III

*(Prípravné akty)*

## EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

## STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 11. mája 2018

**k návrhu smernice Rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch****(CON/2018/25)**

(2018/C 261/01)

**Úvod a právny základ**

Európska centrálna banka (ECB) prijala 1. februára 2018 žiadosť Rady Európskej únie o stanovisko k návrhu smernice Rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch <sup>(1)</sup> (ďalej len „navrhovaná smernica“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), keďže navrhovaná smernica je relevantná vo vzťahu k hlavnému cieľu Európskeho systému centrálnych bánk, ktorým je udržať cenovú stabilitu, ako je uvedené v článku 127 ods. 1 a článku 282 ods. 2 ZFEÚ a článku 2 štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (ďalej len „štatút ESCB“). ECB má tiež právomoc vydať stanovisko k navrhovanej smernici na základe článku 126 ods. 14 ZFEÚ, ktorý predstavuje právny základ pre navrhovanú smernicu a podľa ktorého v nadväznosti na porady s Európskym parlamentom a Európskou centrálnou bankou prijme Rada jednomyseľne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom potrebné ustanovenia, ktoré potom nahradia protokol č. 12 o postupe pri nadmernom deficite, ktorý je pripojený k ZFEÚ a Zmluve o Európskej únii. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

**1. Všeobecné pripomienky**

- 1.1. Finančná a hospodárska kríza jasne ukázala, že ambiciózna reforma rámca pre správu ekonomických záležitostí je v skutočnom a silnom záujme Európskej únie, členských štátov a najmä eurozóny <sup>(2)</sup>. Pakt stability a rastu, ktorý sa zaviedol a posilnil prostredníctvom sekundárnych právnych prepisov v podobe nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> Pozri stanoviská CON/2011/13 a CON/2012/18. Všetky stanoviská ECB sa uverejňujú na webovom sídle ECB [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (mimoriadne vydanie Ú. v. ES, kapitola 10/zv. 1, s. 84).

a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97<sup>(1)</sup>, vytvoril spoľahlivejší rámec Únie pre koordináciu hospodárskej a fiškálnej politiky a dohľad nad ňou<sup>(2)</sup>.

- 1.2. V súlade s postojom vyjadreným v súvislosti s prijatím uvedených právnych aktov víta ECB navrhovanú smernicu, ktorej cieľom je začleniť obsah Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (ďalej len „zmluva o stabilite“) do práva Únie. Navrhovaná smernica nadväzuje na článok 16 zmluvy o stabilite, podľa ktorého sa mal obsah tejto zmluvy začleniť do práva Únie najneskôr do piatich rokov od nadobudnutia jej platnosti, t. j. do 1. januára 2018<sup>(3)</sup>. Európska komisia interpretovala obsah zmluvy o stabilite tak, že zodpovedá tzv. rozpočtovej dohode<sup>(4)</sup>. ECB zastáva názor, že je potrebné uskutočniť niekoľko zmien navrhovanej smernice, aby sa ešte viac posilnila fiškálna zodpovednosť v členských štátoch, zjednodušil právny rámec a zabezpečilo sa účinnejšie vykonávanie a presadzovanie fiškálnych pravidiel na úrovni Únie aj na vnútroštátnej úrovni.

## 2. Konkrétne pripomienky

### 2.1. Zjednodušenie existujúceho právneho rámca

- 2.1.1. Cieľom navrhovanej smernice je zjednodušiť právny rámec a zabezpečiť účinnejšie a systematické monitorovanie vykonávania a presadzovania fiškálnych pravidiel na úrovni EÚ aj na vnútroštátnej úrovni, a to ako súčasť celkového rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ. Cieľom navrhovanej smernice je tiež znížiť riziko zdvojenia a protichodných opatrení, ktoré sú späté s paralelnou existenciou medzivládnych opatrení, ako aj mechanizmov stanovených právom Únie. Hoci ECB víta, ako je uvedené v odseku 1.2, ciele navrhovanej smernice, má obavy, či navrhované smernica tieto ciele dosahuje.

- 2.1.2. Pokiaľ ide o zmluvu o stabilite, je cieľom navrhovanej smernice začlenenie rozpočtovej dohody do práva Únie. Ustanovenia navrhovanej smernice sa však od ustanovení rozpočtovej dohody podstatne líšia, čo môže viesť k oslabeniu pravidiel rozpočtovej dohody a zvýšiť neistotu v dôsledku paralelnej existencie viacerých rozpočtových rámcov. Pravidlá rozpočtovej dohody oslabuje najmä skutočnosť, že navrhovaná smernica neobsahuje ustanovenie, ktoré by upravovalo povinnosť členských štátov podľa rozpočtovej dohody mať ich rozpočtovú pozíciu vyrovnanú alebo prebytkovú, alebo dodržať hornú hranicu štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % hrubého domáceho produktu, ktorá sa môže zvýšiť na 1,0 % hrubého domáceho produktu, ak je úroveň dlhu výrazne nižšia ako 60 % hrubého domáceho produktu a riziká v súvislosti s udržateľnosťou verejných financií sú nízke. Rozpočtová dohoda rovnako obsahuje povinnosť zabezpečiť rýchle približovanie k strednodobému cieľu v súlade s Paktom stability a rastu. ECB zastáva názor, že tieto povinnosti je potrebné v navrhovanej smernici jednoznačne zohľadniť.

<sup>(1)</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 z 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (mimoriadne vydanie Ú. v. ES, kapitola 10/zv. 1, s. 89);

<sup>(2)</sup> Pakt stability a rastu bol zakotvený v legislatívnych balíkoch známych ako balík šiestich legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 1); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1174/2011 zo 16. novembra 2011 o opatreniach na presadzovanie vykonávania nápravy nadmernej makroekonomickej nerovnováhy v rámci eurozóny (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 8); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1175/2011 zo 16. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 12); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25); nariadenie Rady (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 33); a smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41)), ktorý nadobudol účinnosť 13. decembra 2011, a druhý balík legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 472/2013 z 21. mája 2013 o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 1) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11)), ktorý nadobudol účinnosť 30. mája 2013.

<sup>(3)</sup> Podľa článku 16 zmluvy o stabilite sa mali najneskôr do piatich rokov od nadobudnutia platnosti zmluvy o stabilite, t. j. do 1. januára 2018, podniknúť potrebné kroky s cieľom začleniť obsah zmluvy o stabilite do práva Únie, a to na základe hodnotenia skúseností získaných s jej vykonávaním. To je tiež v súlade so správou piatich predsedov s názvom Dobudovanie hospodárskej a menovej únie, autori správy: Jean-Claude Juncker, v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom, 22. júna 2015, dostupná na webovom sídle Komisie [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> „Rozpočtová dohoda“ je upravená v hlavě III zmluvy o stabilite.

- 2.1.3. Navrhovaná smernica navyše nenahradí zmluvu o stabilite, keďže zmluva o stabilite obsahuje ustanovenia, ktoré idú nad rámec navrhovanej smernice. Keďže však zmluva o stabilite bude naďalej platiť pre všetky členské štáty s výnimkou Českej republiky a Spojeného kráľovstva, nezdá sa, že by navrhovaná smernica znižovala riziko zdvojenia a protichodných opatrení, ktoré sú späté s paralelnou existenciou medzivládnych opatrení a mechanizmov stanovených právom Únie. V dôvodovej správe k navrhovanej smernici sa uvádza, že navrhovaná smernica by nemala mať vplyv na záväzky zmluvných strán podľa článkov 7 a 13 zmluvy o stabilite. Navrhovaná smernica však bude mať vplyv na členské štáty, ktoré sú zmluvnými stranami zmluvy o stabilite, konkrétne na ich záväzky podľa článku 3 zmluvy o stabilite, ktorý obsahuje ustanovenia rozpočtovej dohody, a to bez toho, aby ich zrušovala alebo nahrádzala<sup>(1)</sup>. Zosúladenie ustanovení navrhovanej smernice s článkom 3 zmluvy o stabilite by zabezpečilo jednoznačnosť v súvislosti s paralelnou existenciou zmluvy o stabilite a navrhovanej smernice a prispelo by k dosiahnutiu cieľov navrhovanej smernice.
- 2.1.4. ECB navyše vychádza z toho, že väčšina členských štátov, ktoré sú zmluvnými stranami zmluvy o stabilite, implementovala ustanovenia rozpočtovej dohody do svojich vnútroštátnych právnych predpisov. V niektorých prípadoch sa táto implementácia uskutočnila na úrovni ústavy alebo na obdobnej úrovni. Vzhľadom na skutočnosť, že rozpočtová dohoda obsahuje prísnejšie ustanovenia ako sú ustanovenia navrhovanej smernice, najmä pokiaľ ide o hornú hranicu štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % hrubého domáceho produktu, očakáva sa, že tieto vnútroštátne právne predpisy budú tiež obsahovať prísnejšie fiškálne požiadavky. Ak sa členské štáty, ktoré ešte v plnom rozsahu neuskutočnili transpozíciu rozpočtovej dohody do ich vnútroštátneho práva, rozhodnú vzhľadom na prijatie navrhovanej smernice implementovať ustanovenia rozpočtovej dohody miernejším spôsobom, alebo ak sa niektoré členské štáty rozhodnú zmeniť ich vnútroštátne právne predpisy takýmto spôsobom, výsledkom môžu byť nerovné a nesúrodé fiškálne pravidlá v Únii. Táto skutočnosť podporuje návrh ECB, ktorý je uvedený v odseku 2.1.2, a to aby boli v navrhovanej smernici jednoznačne zohľadnené povinnosti, ktoré sú súčasťou rozpočtovej dohody. Zohľadnenie ustanovení rozpočtovej dohody v navrhovanej smernici zabezpečí právnu zrozumiteľnosť a rovnaké zaobchádzanie v celej Únii.
- 2.1.5. Pokiaľ ide o fiškálny rámec Únie všeobecne, zdá sa, že navrhovaná smernica obsahuje ustanovenia, ktoré sú podobné ako ustanovenia Paktu stability a rastu, balíka šiestich legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí alebo druhého balíka legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí, alebo s týmito ustanoveniami súvisia. Ako príklad možno uviesť ustanovenia o zriadení nezávislých orgánov v navrhovanej smernici a tiež v nariadení (EÚ) č. 473/2013, ako aj ustanovenia o numerických fiškálnych pravidlách a strednodobých rozpočtových rámcoch v smernici 2011/85/EÚ. ECB zastáva názor, že v takýchto prípadoch by bolo potrebné v navrhovanej smernici upraviť, aký bude v praxi vzájomný vzťah medzi ustanoveniami navrhovanej smernice a už existujúcimi ustanoveniami práva Únie, a v prípade potreby za účelom zabezpečenia právnej zrozumiteľnosti zmeniť príslušné právne akty.

## 2.2. Strednodobý cieľ

- 2.2.1. Navrhovaná smernica ustanovuje, že členské štáty majú zaviesť rámec pre záväznú a trvalú numerickú fiškálnu pravidlá, ktoré sú pre ne špecifické. Súčasťou tohto rámca by malo byť stanovenie strednodobého cieľa z hľadiska štrukturálneho salda s cieľom zabezpečiť, aby pomer verejného dlhu k hrubému domácejmu produktu v trhových cenách nepresahoval referenčnú hodnotu stanovenú v článku 1 protokolu č. 12 o postupe pri nadmernom deficite<sup>(2)</sup>, alebo sa k referenčnej hodnote blížil uspokojivým tempom. ECB vychádza z toho, že tento strednodobý cieľ nie je strednodobým cieľom, ako je vymedzený v Pakte stability a rastu a najmä v nariadení (ES) č. 1466/97, a že zámerom Komisie je uložiť členským štátom povinnosť, aby zahrnuli do svojich fiškálnych rámcov strednodobý cieľ, ktorý môže byť iný ako strednodobý cieľ vymedzený v Pakte stability a rastu. ECB zastáva názor, že je potrebné v navrhovanej smernici jasne a zrozumiteľne vymedziť, ako je stanovený tento nový strednodobý cieľ z hľadiska štrukturálneho salda a, ako je uvedené v odseku 2.1.2, ako zohľadní hornú hranicu štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % hrubého domáceho produktu v zmysle rozpočtovej dohody. Takéto vymedzenie pojmu by zabezpečilo, aby boli povinnosti členských štátov pre ne zrozumiteľné, ako aj existenciu jednotných a harmonizovaných fiškálnych pravidiel v Únii.
- 2.2.2. Rozpočtová dohoda obsahuje aj povinnosť zmluvných strán zabezpečiť rýchle približovanie k svojim príslušným strednodobým cieľom v súlade s Paktom stability a rastu, pričom časový rámec tohto približovania zohľadní riziká jednotlivých krajín v súvislosti s udržateľnosťou. ECB poznamenáva, že povinnosť požadovať rýchle približovanie by sa mala zahrnúť do navrhovanej smernice. ECB zastáva názor, že by sa mal v navrhovanej smernici presnejšie upraviť pojem približovanie k strednodobému cieľu, pričom pravidlá Paktu stability a rastu by mali predstavovať minimálne tempo približovania.

<sup>(1)</sup> Toto je záležitosť, o ktorej musia rozhodnúť zmluvné strany zmluvy o stabilite.

<sup>(2)</sup> Príloha k ZFEÚ.

2.2.3. ECB víta povinnosť členských štátov zahrnúť do fiškálneho plánovania strednodobý plán verejných výdavkov, ktorý by mal byť bez diskrečných opatrení, a ktorý by mal záväzný a trvalý charakter. Na rozdiel od výdavkových pravidiel rozpočtovej dohody, ktoré kopírujú pravidlá Paktu stability a rastu, výdavkové pravidlo v navrhovanej smernici ustanovuje, že sa majú uplatňovať pevné viacročné ciele v oblasti výdavkov počas legislatívneho obdobia, hneď ako sa nové vlády ujmu funkcie. Tieto ciele sa musia dodržiavať v ročných rozpočtoch počas celého legislatívneho obdobia. Hoci takéto pevné pravidlo by mohlo podporiť fiškálnu disciplínu a vytvoriť dodatočný fiškálny priestor v čase hospodárskeho rastu, bolo by potrebné podrobnejšie upraviť otázku presadzovania tohto pravidla v strednodobom horizonte. V navrhovanej smernici je navyše potrebné spresniť, či by boli členské štáty povinné upraviť svoje ročné ciele v oblasti výdavkov, ak by sa hospodárstvo vyvíjalo inak, ako členské štáty predpokladali pri stanovení svojich viacročných cieľov v oblasti výdavkov.

### 2.3. *Automatický korekčný mechanizmus*

2.3.1. ECB víta zavedenie automatického korekčného mechanizmu v súlade s článkom 3 ods. 1 písm. e) zmluvy o stabilite, ktorý ide nad rámec postupu na nápravu odchýlok ustanoveného v článku 6 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97. Tento nástroj umožní členským štátom napraviť odchýlky od strednodobého cieľa a postupu úprav vedúceho k tomuto cieľu a kompenzovať odchýlky od plánu verejných výdavkov v zmysle navrhovanej smernice <sup>(1)</sup>.

2.3.2. ECB však identifikovala niekoľko prvkov tohto mechanizmu, ktoré by sa mohli prepracovať s cieľom zabezpečiť účinnejšie uplatňovanie tohto mechanizmu členskými štátmi. Hoci navrhovaná smernica ustanovuje, že korekčný mechanizmus sa automaticky aktivuje v prípade „značnej zistenej odchýlky“, tento pojem nevymedzuje ani neobsahuje žiadne objasnenie jeho významu. ECB navrhuje vymedzenie pojmu „značná zistená odchýlka“ v navrhovanej smernici s cieľom zabezpečiť právnu zrozumiteľnosť vo vzťahu k použitiu korekčného mechanizmu.

### 2.4. *Nezávislé orgány*

2.4.1. ECB podporuje ustanovenia navrhovanej smernice, ktorých cieľom je posilniť úlohu nezávislých orgánov tým, že im udeľuje mandát, ktorý ide nad rámec ich existujúcich úloh podľa nariadenia (EÚ) č. 473/2013. ECB obzvlášť víta zakotvenie zásady „dodržiavať alebo odôvodniť“ v práve Únie, keďže by to posilnilo úlohu nezávislých orgánov v procese fiškálneho dohľadu. Nariadenie (EÚ) č. 473/2013 však už obsahuje ustanovenia o zriadení týchto nezávislých orgánov a poveruje ich niekoľkými súvisiacimi úlohami. Navrhovaná smernica by preto nemala zdvojiť existujúce ustanovenia práva Únie, ale skôr len rozšíriť úlohy týchto nezávislých orgánov tak, aby boli schopné pokryť oblasť pôsobnosti navrhovanej smernice.

V prípade, ak ECB odporúča zmenu navrhovaného nariadenia, je navrhované znenie príslušných zmien uvedené spolu s odôvodnením v osobitnom technickom pracovnom dokumente. Technický pracovný dokument je dostupný v anglickom jazyku na webovom sídle ECB.

Vo Frankfurt nad Mohanom 11. mája 2018

Prezident ECB

Mario DRAGHI

<sup>(1)</sup> Pozri článok 3 ods. 2 písm. b) navrhovanej smernice.