

Brusel 10. listopadu 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	10. listopadu 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 583 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Sdělení o směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 583 final.

Příloha: COM(2022) 583 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ
CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU
VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Sdělení o směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU

1. Úvod

V říjnu 2021 Komise znovu zahájila veřejnou diskusi o přezkumu rámce správy ekonomických záležitostí EU a vyzvala ostatní orgány EU a všechny klíčové zúčastněné strany k zapojení. Prostřednictvím různých fór, včetně specializovaných setkání, workshopů a online průzkumu, občané a široká škála účastníků, včetně vlád jednotlivých států, parlamentů, sociálních partnerů, akademické obce a dalších orgánů EU, diskutovali o tom, jak dnešní a budoucí hospodářské výzvy vyžadují reformy rámce správy ekonomických záležitostí EU. ⁽¹⁾ Diskuse v Radě (ECOFIN), Euroskupině, Hospodářském a finančním výboru a Výboru pro hospodářskou politiku poskytly členským státům příležitost zamyslet se a vyjádřit své názory na klíčové cíle rámce správy, jeho fungování a nové výzvy, které je třeba řešit.

Nyní je čas přejít od rozpravy k rozhodování. Toto sdělení nastiňuje hlavní směry Komise pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí a zabývá se klíčovými hospodářskými a politickými otázkami, které budou určovat koordinaci hospodářské politiky EU a dohled nad ní v příštím desetiletí. S ohledem na hlavní obavy týkající se stávajícího rámce je cílem těchto směrů posílit udržitelnost dluhu a podpořit udržitelný růst podporující začlenění ve všech členských státech (viz obrázek 1), tedy „znovuobjevit maastrichtského ducha, podle něhož stabilita a růst mohou jít jen ruku v ruce“, jak uvedla předsedkyně von der Leyenová ve svém projevu o stavu Unie. ⁽²⁾ Obezřetné fiskální strategie a investice a reformy, které posilují udržitelný růst, jsou nezbytné a vzájemně se posilují při zajišťování fiskální udržitelnosti a při umožňování zelené a digitální transformace směrem k odolné ekonomice. Reformovaný rámec by měl řešit převládající problémy a přispět k větší odolnosti Evropy tím, že udrží strategické investice po mnoho let a realisticky, postupně a trvale sníží vysokou míru veřejného zadlužení. Klíčovými prvky hlavních směrů Komise jsou zlepšení odpovědnosti jednotlivých států, zjednodušení rámce a větší zaměření na střednědobý horizont spolu s důraznějším a soudržnějším prosazováním.

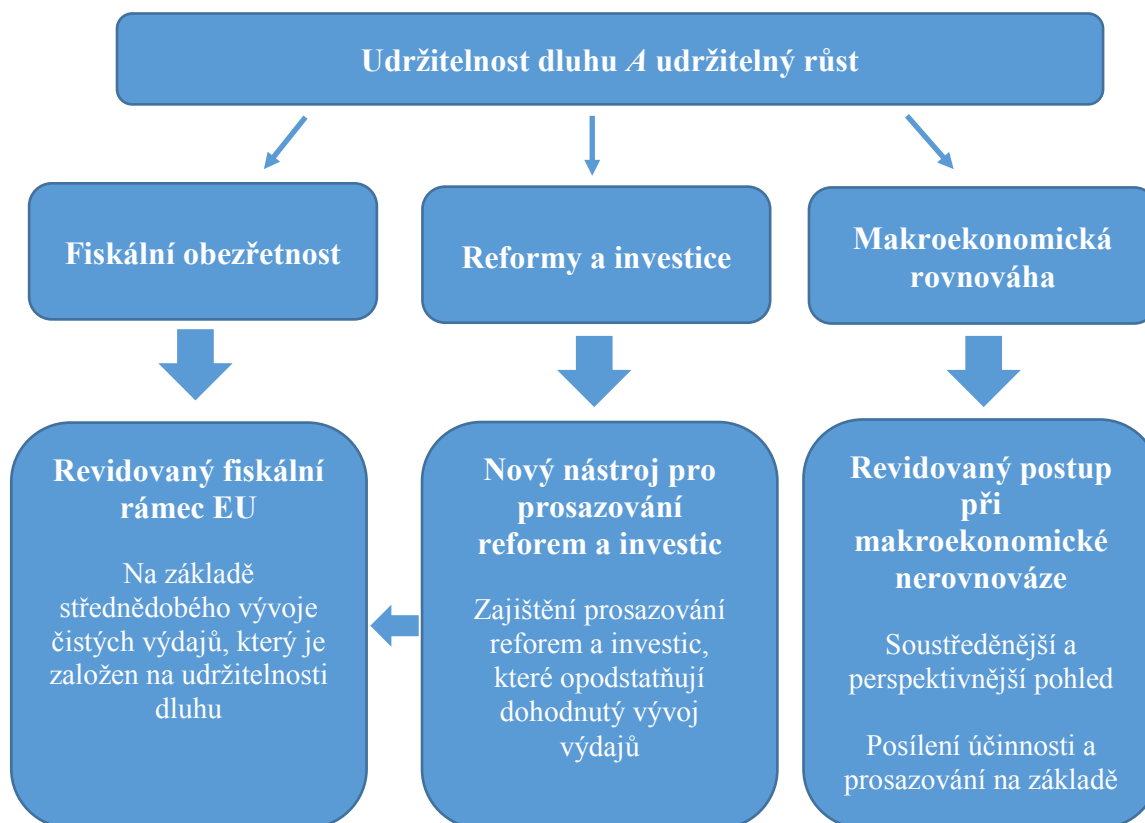
Cílem reformy je usnadnit účinný hospodářský dohled, který bude zakotven ve společném rámci zajišťujícím rovné zacházení a mnohostrannou koordinaci politik. Rámec by měl být odolný vůči měnícím se hospodářským podmínkám a nejistotě, což vyžaduje pevný a předvídatelný soubor pravidel a únikové doložky pro výjimečné okolnosti. Měla by rovněž usilovat o integrovaný přístup, v jehož rámci by se nástroje dohledu vzájemně doplňovaly v kontextu evropského semestru. Účinná prevence a náprava makroekonomických nerovnováh bude vyžadovat lepší odhalování vznikajících rizik a udržení tempa reforem, přičemž bude kladen větší důraz na vývoj v EU a eurozóně a na provádění politik. Tyto hlavní směry budou podkladem pro další diskusi, zejména v Radě a s Evropským parlamentem, jejímž cílem bude dosáhnout širokého konsensu o budoucí podobě rámce správy ekonomických záležitostí.

⁽¹⁾ V březnu 2022 Komise zveřejnila souhrnnou zprávu o odpovědích na online průzkum. Evropská komise (2022), „[Online veřejná konzultace k přezkumu rámce správy ekonomických záležitostí EU: shrnutí odpovědí](#)“, SWD(2022) 104 final ze dne 28. března 2022.

⁽²⁾ [Projev o stavu Unie](#) předsedkyně Evropské komise, 14. září 2022.

Sdělení je strukturováno následovně. Oddíl 2 připomíná potřebu účinného rámce správy, který by integroval fiskální, reformní a investiční rozměr, aby bylo možné řešit problémy, které převládají v současnosti a budou zřejmě existovat i v dohledné budoucnosti. Na tomto pozadí jsou v oddíle 3 představeny klíčové prvky reformních směrů Komise. V oddíle 4 jsou tyto klíčové prvky rozvedeny podrobnějšími informacemi o praktických aspektech navrhovaných reforem fiskálního a makroekonomického dohledu. Oddíl 5 nastiňuje další kroky a uvádí závěr.

Obrázek 1: Nová architektura správy



2. Potřeba účinného rámce správy ekonomických záležitostí

2.1 Směrem k rámci, který by členské státy vedl k řešení zjištěných výzev a společných politických priorit

Rámec správy ekonomických záležitostí EU vede členské státy při dosahování cílů jejich hospodářské a fiskální politiky. Od Maastrichtské smlouvy z roku 1992 pomáhá tento rámec dosahovat makroekonomické konvergence, zajišťovat zdravé veřejné finance a řešit makroekonomickou nerovnováhu. Spolu se společnou měnovou politikou a společnou měnou v eurozóně vytvořil tento rámec podmínky pro hospodářskou stabilitu, udržitelný hospodářský růst a vyšší zaměstnanost občanů EU.

Rámec správy ekonomických záležitostí EU se v průběhu času vyvíjel. Reformy byly zpravidla prováděny v reakci na nedostatky v tomto rámci, které se projeví především v době hospodářské krize. Zejména legislativní balíčky známé jako „six-pack“ (balíček šesti legislativních aktů) a „two-pack“ (balíček dvou legislativních aktů) reagovaly na zkušenosti z globální finanční krize a krize státního dluhu v eurozóně tím, že přepracovaly fiskální dohled, upevnilly vnitrostátní rozpočtové rámce, posílily rozpočtovou koordinaci v eurozóně a rozšířily rozsah hospodářského dohledu, aby zahrnoval makroekonomickou nerovnováhu. ⁽³⁾

Rámec sice zaplnil mezery v dohledu a stal se přizpůsobivějším ekonomickým podmínkám, ale zároveň se stal složitějším a ne všechny nástroje a postupy obstály ve zkoušce času. Sdělení z února 2020 o přezkumu správy ekonomických záležitostí a následná veřejná diskuse (viz příloha 1) konstatovaly smíšený úspěch rámce fiskálního dohledu a stále větší různorodost fiskálních pozic v jednotlivých členských státech. Rámec dostatečně nerozlišoval mezi členskými státy navzdory rozdílným fiskálním pozicím, rizikům udržitelnosti a dalším slabým místům. Vnitrostátní fiskální politiky často zůstávaly procyklické a členské státy nevyužívaly období příznivého hospodářského vývoje k vytváření fiskálních rezerv. Schopnost řídit fiskální politiku eurozóny byla omezena nedostatkem obezřetných politik v příznivých obdobích a zůstala omezená kvůli absenci centrální fiskální kapacity se stabilizačními funkcemi. Složení veřejných financí nepodporovalo ve větší míře růst a vlády jednotlivých států neupřednostnily výdaje, které posilují růst a hospodářskou a sociální odolnost. Fiskální pravidla EU se stala složitými, s mnoha ukazateli a se závislostí na nepozorovatelných proměnných, což narušuje transparentnost a brání odpovědnosti a předvídatelnosti. Navzdory zlepšení vnitrostátních fiskálních rámců se jejich účinnost v jednotlivých členských státech výrazně lišila. Pokud jde o dohled nad makroekonomickými nerovnováhami, rámec úspěšně zvyšoval povědomí o širších rizicích pro makroekonomickou stabilitu, ale nevedl k dostatečným politickým reakcím. Postup při nadměrné nerovnováze (EIP) nebyl nikdy aktivován. Od zavedení postupu při makroekonomické nerovnováze (MIP) byla Unie úspěšnější při snižování schodků běžného účtu než při snižování trvalých a velkých přebytků běžného účtu. Dohled stále nebyl podroben zkoušce, pokud jde o prevenci kumulace nových zranitelných míst a rizik a o podporu vhodných preventivních politických opatření. Ne vždy byly plně využity vazby mezi různými oblastmi dohledu.

2.2 Poučení z nedávných krizí

Na přezkum správy ekonomických záležitostí mají vliv zkušenosti z politické reakce na nedávné hospodářské otřesy, zejména na krizi COVID-19. V březnu 2020 byla aktivována obecná úniková doložka Paktu o stabilitě a růstu. To členským státům umožnilo reagovat na krizi COVID-19 poskytnutím značné fiskální podpory svým ekonomikám, čímž

⁽³⁾ Úplný popis reforem na základě legislativních balíčků „six-pack“ a „two-pack“ lze nalézt v rámečku 1 dokumentu Evropské komise (2020), „[Přezkum správy ekonomických záležitostí](#)“, COM(2020) 55 final ze dne 5. února 2020. Úplný seznam podkladových sekundárních právních předpisů lze nalézt v poznámce pod čarou č. 1 (strana 1) pracovního dokumentu útvarů Komise připojeného k tomuto sdělení (Evropská komise (2020), „[Přezkum správy ekonomických záležitostí](#)“, SWD(2020) 210 final ze dne 5. února 2020).

se dočasně odchýlily od rozpočtových požadavků Paktu o stabilitě a růstu.⁽⁴⁾ Tato silná proticyklická reakce se spolu s novými opatřeními a nástroji na úrovni EU a záchrannými sociálními sítěmi a zdravotními systémy na vnitrostátní úrovni ukázala jako velmi účinná při zmírňování hospodářských a sociálních škod způsobených touto krizí. Zkušenosti z úspěšné politické reakce EU na tuto krizi, včetně pozitivní interakce mezi reformami a investicemi v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, byly užitečné i pro přezkum rámce správy ekonomických záležitostí. Krize zároveň vedla k výraznému nárůstu míry zadlužení veřejného i soukromého sektoru, což podtrhuje význam postupného, trvalého a prorůstového snižování míry zadlužení na obezřetnou úroveň. Fiskální obezřetnost v době udržitelného růstu pomáhá vytvářet fiskální rezervy, které mohou vlády využít k poskytnutí proticyklické fiskální podpory v době krize, kdy může být diskreční fiskální politika obzvláště účinná. Investice do připravenosti a odolnosti mohou také snížit nepříznivý hospodářský dopad krizí. Zkušenosti z období před krizí a během ní navíc potvrdily obtíže spojené s navrhováním politických doporučení na základě nepozorovatelných ukazatelů, které podléhají častým revizím (např. „mezera výstupu“ a „strukturální saldo“).

Zelená a digitální transformace, potřeba zajistit energetickou bezpečnost, jakož i sociální a ekonomickou odolnost⁽⁵⁾ a budování obranných kapacit budou v nadcházejících letech vyžadovat trvale vysoké investice. Krize COVID-19 a ruská invaze na Ukrajinu tyto společné priority rovněž více zviditelnily a učinily je naléhavějšími. K dosažení spravedlivé souběžné transformace (zelené a digitální), zvýšení sociální a ekonomické odolnosti (mimo jiné prostřednictvím zvyšování kvalifikace a rekvalifikace), zvýšení územní soudržnosti, snížení energetické závislosti a zvýšení obranných schopností bude zapotřebí vysokých investic, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak i na podporu společných evropských priorit. Rozpočet EU v rámci svých omezených možností toto úsilí podpořil, neboť souběžná transformace, odolnost, energetická bezpečnost a obrana jsou společnými cíli všech členských států a současná krize je učinila ještě naléhavějšími. Tyto cíle vyžadují investice ze strany podniků a domácností, ale také vyšší veřejné investice podpořené dobrou skladbou a kvalitou veřejných financí. Tyto politiky podporují potenciální růst, posilují odolnost a pomáhají čelit negativním otřesům v důsledku války. V neposlední řadě odrážejí strategické priority EU a jsou podporovány společnými programy financovanými EU, jako je financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost poskytované do roku 2026 a financování v rámci politiky soudržnosti.

Účinná koordinace politik je pro reakci na krizi zásadní. Politické reakce na krizi COVID-19, ruskou invazi na Ukrajinu a následnou energetickou krizi zdůraznily význam silné koordinace politik, včetně koordinace mezi různými politickými a finančními nástroji a mezi EU a vnitrostátními úrovněmi. Aktivace obecné únikové doložky usnadnila vnitrostátní fiskální reakce. Pro účinnou makroekonomickou odezvu na krizi byla a nadále je rozhodující

⁽⁴⁾ Podrobnější diskusi o reakci na krizi COVID-19 a důsledcích této krize na přezkum správy ekonomických záležitostí lze nalézt v dokumentu Evropské komise (2021), „[Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí](#)“, COM(2021) 662 final ze dne 19. října 2021.

⁽⁵⁾ Pokyny pro členské státy, jak nejlépe provádět posouzení distribučního dopadu nových politik, které jsou důležité, aby se zabránilo prohlubování stávajících nerovností, lze nalézt v dokumentu Evropské komise (2022) „[Lepší posouzení distribučního dopadu politik členských států](#)“, COM(2022) 494 final ze dne 23. září 2022.

souhra fiskální a měnové politiky. Měnová politika vytvořila prostor pro provádění nezbytných vnitrostátních fiskálních politik, které následně pomohly zmírnit dopady na hospodářský růst a sociální soudržnost. Dočasně byly upraveny některé rámcové podmínky, jako jsou omezující předpisy pro finanční trh a rámec EU pro státní podporu. Byla plně uplatněna flexibilita, včetně flexibility v rámci rozpočtu EU. Pomohly také nové nástroje na úrovni EU, zejména nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE), investiční iniciativy pro reakci na koronavirus (CRII) v rámci politiky soudržnosti a nástroj NextGenerationEU, včetně pomoci při oživení pro soudržnost a území Evropy (REACT-EU) a Nástroje pro oživení a odolnost. Účinné provádění reforem a investic v rámci plánů pro oživení a odolnost poskytuje členským státům jedinečnou příležitost dosáhnout vyššího růstu, řešit hospodářskou a sociální zranitelnost, zlepšit udržitelnost veřejného a soukromého zadlužení, posílit odolnost a urychlit zelenou a digitální transformaci a zároveň dosáhnout cílů Unie. V nedávné době Komise v reakci na narušení trhu s energií, které vyvolala ruská invaze na Ukrajinu a využívání energie jako zbraně ze strany Ruska, předložila řadu opatření, která se týkají vysokých cen energie a zajištění bezpečnosti dodávek. Komise rovněž zahájila řadu iniciativ, včetně plánu REPowerEU, jejichž cílem je ukončit závislost na ruských fosilních palivech diverzifikací energetických dodávek, úsporami energie a urychlením zelené transformace. ⁽⁶⁾

Reformovaný rámec musí rovněž pomoci členským státům řešit dlouhodobé výzvy, kterým EU čelí. Dlouhodobé strukturální trendy představují významnou výzvu pro udržitelnost veřejných financí a udržitelný růst v členských státech EU. Mezi tyto trendy patří demografické problémy a klimatická krize, která se stále více projevuje v podobě rostoucí závažnosti a četnosti extrémních povětrnostních jevů. Řešení těchto problémů bude vyžadovat, aby členské státy přijaly další opatření, včetně veřejných investic na usnadnění zelené a digitální transformace a politik zaměřených na zajištění zdravých veřejných financí, včetně reformy důchodových systémů.

3. Směrem k jednoduššímu a účinnějšímu rámci s větší odpovědností

Tento oddíl představuje hlavní obrysy směřování Komise při reformě rámce správy ekonomických záležitostí (viz obrázek 2). Konkrétní otázky související s nastavením a prováděním navrhovaného reformovaného rámce jsou podrobněji rozebrány v oddíle 4, který se zabývá také rámcem pro zacházení s členskými státy eurozóny, které mají potíže s finanční stabilitou nebo jim takové potíže hrozí.

3.1 Revidovaná architektura správy s větším důrazem na střednědobý horizont

Záměrem hlavních směrů Komise je definovat jednodušší a integrovanou architekturu makrofiskálního dohledu s cílem zajistit udržitelnost dluhu a podpořit udržitelný růst podporující začlenění. Aby byl rámec ve všech svých složkách konzistentní a poskytoval účinný hospodářský dohled, je třeba vyjasnit cíle jednotlivých oblastí dohledu, lépe

⁽⁶⁾ Evropská komise (2022), „[REPowerEU: společná evropská akce pro cenově dostupnější, bezpečnější a udržitelnější energii](#)“, COM (2022) 108 final ze dne 8. března 2022.

integrovat makroekonomické a fiskální politiky a doplnit nástroje pro sledování pokroku a plnění nových cílů. Z těchto důvodů vyzývají tyto hlavní směry Komise k vytvoření nového donucovacího nástroje EU v oblasti reformu a investic, zejména začleněním fiskálních, reformních a investičních cílů do jediného uceleného střednědobého plánu (dodatečně k revizi fiskální rámce EU a postupu při makroekonomické nerovnováze). Tento nástroj by zajistil prosazování reformních a investičních závazků členských států, které opodstatňují pozvolnější fiskální korekci (viz oddíl 4.1).

Referenční hodnoty schodku rozpočtu ve výši 3 % HDP a poměru dluhu k HDP ve výši 60 % stanovené ve Smlouvě zůstávají nezměněny. Tyto hodnoty jsou stanoveny v protokolu ke Smlouvě a přezkum se zaměřuje na zajištění toho, aby byly tyto hodnoty dodržovány účinnějším způsobem, zejména zaměřením se na vhodnou a důvěryhodnou cestu snižování dluhu směrem k 60 % HDP, a aby bylo zároveň zajištěno, že rámec správy ekonomických záležitostí přispívá k udržitelnému růstu podporujícímu začlenění.

Obrázek 2: Navrhovaný revidovaný fiskální rámec

Odpovědnost členských států zakotvená v rámci EU	Zjednodušení a zaměření na fiskální rizika	Prosazování
0. Komise předloží referenční postupy korekce 1. Členské státy navrhnou střednědobé fiskálně-strukturální plány 2. Roční rozpočty se zaváží sledovat fiskální trajektorii a zajistit, aby se dluh začal během období korekce přibližovat k obezřetné úrovni 3. Členské státy mohou požádat o delší období korekce podpořené reformami a investicemi 4. Schválení plánu Radou 5. Silnější role vnitrostátních nezávislých fiskálních institucí	1. Jediným fiskálním ukazatelem bude vývoj čistých výdajů, který bude založen na udržitelnosti dluhu a schválen Radou 2. Dohled a prosazování budou založeny na rizicích 3. Referenční hodnota pro snížení dluhu, referenční hodnota pro snížení strukturálního salda, postup při významné odchylce a matice požadavků již neexistují	1. Zachování postupu při nadměrném schodku založeném na schodku (prahová hodnota 3 % HDP) 2. Bude zaveden a posílen postup při nadměrném schodku založený na dluhu jako nástroj k zajištění dodržování dohodnutého vývoje čistých výdajů 3. Soubor finančních sankcí bude obohacen o inteligentnější sankce 4. Makroekonomická podmíněnost bude zachována

3.2 Vnitrostátní střednědobé fiskálně-strukturální plány jako ústřední bod nové architektury správy

Základem navrhovaného revidovaného rámce by byly vnitrostátní střednědobé fiskálně-strukturální plány, které by ve společném rámci EU spojovaly fiskální, reformní a investiční závazky jednotlivých členských států.⁽⁷⁾ Tím by se zajistila soudržnost a zjednodušily procesy a výstupy a zároveň by se uznalo, že reformy a investice mohou mít pozitivní dopad na fiskální udržitelnost. Revidovaný fiskální rámec EU by stanovil požadavky, které by zajistily, že míra zadlužení bude sestupná nebo zůstane na

⁽⁷⁾ Fiskálně-strukturální plány by sloučily stávající programy stability a konvergenční programy s národními programy reformu.

obezřetné úrovni a že rozpočtový schodek zůstane ve střednědobém horizontu pod referenční hodnotou 3 % HDP. Členské státy by předložily střednědobé plány, které by stanovily fiskální trajektorie pro jednotlivé země a prioritní veřejné investice a reformní závazky, které by společně zajistily trvalé a postupné snižování dluhu a udržitelný růst podporující začlenění. Od všech členských států by se vyžadovalo, aby se zabývaly prioritami stanovenými v doporučeních pro jednotlivé země vydaných v rámci evropského semestru. V rámci střednědobých plánů by měly být rovněž předkládány iniciativy, které jsou v souladu se strategickými prioritami EU, jež přímo vyplývají z dohodnutých pokynů a cílů EU, které vyžadují politická opatření členských států. Plány by proto měly být rovněž v souladu s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu (které mají být sladěny s cíli práva EU v oblasti klimatu) a také s národními plány pro digitální dekádu. Dokud bude v platnosti Nástroj pro oživení a odolnost, by bylo třeba křížových odkazů na plány na podporu oživení a odolnosti, aby byla zajištěna konzistentnost politiky.

Tento střednědobý přístup by umožnil diferenciaci mezi členskými státy v rámci revidovaného společného rámce EU, jehož společným základem je udržitelný růst a rizika pro udržitelnost dluhu. Takový společný rámec EU by pomohl transparentně zajistit rovné zacházení s členskými státy. Skutečnost, že cíl udržitelnosti dluhu je výchozím bodem fiskálního dohledu EU, odráží hlavní cíl fiskálních pravidel v hospodářské a měnové unii zakotvený ve Smlouvě, kterým je předcházet tzv. „závažným chybám“ při provádění fiskální politiky, neboť ty mohou mít negativní dopady na jiné členské státy a na měnovou unii jako celek. Stávající rámec EU vyžaduje, aby všechny členské státy vyvinuly podobné úsilí o korekci, zejména v rámci preventivní složky, bez ohledu na jejich dluhovou situaci a fiskální rizika. Poměr dluhu k HDP a vývoj dluhu se však v jednotlivých členských státech značně liší. Některé z nich mají velmi vysoký dluh přesahující 90 % HDP (přičemž ve dvou případech přesahuje 150 % HDP). Jiné mají dluh nižší než 60 % HDP. A výše dluhu mnohých členských států se pohybuje mezi těmito hodnotami (60 % až 90 % HDP).

Rámec dohledu založený na posouzení rizik by umožnil přizpůsobit stávající doporučenou hodnotu pro snižování dluhu míře zadlužení specifické pro jednotlivé země, přičemž by byl zachován požadavek na udržení rozpočtových schodků věrohodně pod 3 % HDP. Současná doporučená hodnota pro snižování dluhu (tzv. pravidlo 1/20) znamená v současné situaci vysoké míry zadlužení po pandemii COVID-19 příliš náročné počáteční fiskální úsilí, které může ohrozit růst a je procyklické.⁽⁸⁾ Je třeba uznat, že členské státy s vysokým zadlužením nemohou dodržet stávající doporučenou hodnotu pro snižování dluhu ve výši 1/20, neboť snížení jejich míry zadlužení tímto tempem by mělo velmi negativní dopad na růst, a tím i na samotnou udržitelnost dluhu. Proto se navrhuje přejít na rámec dohledu, který bude ve vyšší míře založený na posouzení rizik a bude klást důraz na udržitelnost dluhu a více rozlišovat mezi zeměmi tím, že zohlední jejich problémy související s veřejným dluhem, a zároveň bude trvat na požadavku na transparentní a společný rámec EU, který bude v souladu s referenčními hodnotami 3 % HDP a 60 % HDP stanovenými ve Smlouvě.

⁽⁸⁾ Pokud jde o tuto referenční hodnotu, viz 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).

Vnitrostátní střednědobé plány by měly zajistit udržitelný vývoj snižování dluhu postupnou konsolidací a prostřednictvím reforem a investic. Členské státy by měly předložit střednědobé fiskálně-strukturální plány, které zajistí, že dluh bude do konce období korekce zachován na udržitelné trajektorii nebo na ni nasměrován, jakož i prioritní veřejné investice a reformní závazky. Tento rámec svědčí o tom, že dělat kompromis mezi reformami a investicemi a fiskální korekcí není nutné. Zlepšení kvality veřejných financí a ochrana veřejných investic by měly být ústředními prvky střednědobých fiskálně-strukturálních plánů s ohledem na zásadní úlohu veřejných investic a reforem při posilování potenciálního růstu a řešení hlavních systémových výzev, jako je zelená a digitální transformace.

Kromě toho by se členské státy mohly zavázat k souboru reforem a investic, které pomohou dosáhnout udržitelného vývoje dluhu, a mohly by proto podpořit delší období fiskální korekce a pozvolnější průběh celého korekčního procesu. Postup korekce, reformy a investice budou projednány s Komisí a v případě příznivého vyhodnocení budou schváleny Radou. Plány by se musely promítnout ve vnitrostátních rozpočtech po celé období korekce, přičemž revidovat by je členské státy mohly až po uplynutí minimální doby čtyř let. Toto minimální období korekce by mohlo být prodlouženo tak, aby vyhovovalo vnitrostátní legislativě, pokud si to členské státy přejí. Pokud nebude možné plán na základě objektivních skutečností provést, může být revidován dříve, avšak bude muset projít stejným procesem validace. Časté revize by oslabily důvěryhodnost plánů jako základu pro obezřetné politiky.

Jako základ pro stanovení postupu fiskální korekce a provádění ročního fiskálního dohledu by sloužil jediný provozní ukazatel vycházející z udržitelnosti dluhu, čímž by se výrazně zjednodušil fiskální rámec a zvýšila transparentnost. Použití čistých primárních výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů, tj. výdajů očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením úrokových výdajů, jakož i cyklických výdajů v nezaměstnanosti, jako jediného provozního ukazatele pro dohled by umožnilo fungování automatických stabilizátorů, včetně výkyvů příjmů a výdajů mimo přímou kontrolu vlády. Tím by se zajistila vyšší míra makroekonomické stabilizace. Zatímco by členské státy mohly pro vnitrostátní rozpočtové účely používat alternativní ukazatele (např. strukturální saldo), roční fiskální dohled na úrovni EU by byl prováděn výhradně za použití tohoto jediného provozního ukazatele, tedy vývoje výdajů. Tento jediný provozní ukazatel by měl být vymezen tak, aby byla zajištěna udržitelnost dluhu. Dohodnutý víceletý vývoj čistých primárních výdajů by měl zajistit, aby bylo nejpozději do konce období korekce zahájeno nebo zachováno snižování dluhu nebo aby dluh zůstal na obezřetné úrovni, a zároveň by měl zajistit, aby rozpočtový schodek zůstal ve střednědobém horizontu pod úrovní 3 % HDP. ⁽⁹⁾

3.3 Dohoda o vnitrostátních střednědobých fiskálně-strukturálních plánech

Vnitrostátní střednědobý fiskálně-strukturální plán by byl ústředním bodem reformovaného Paktu o stabilitě a růstu a byl by členským státem navržen na základě společného rámce EU. Revidovaný společný rámec EU by stanovil požadavky, které zajistí, aby veřejný dluh začal klesat nebo zůstal na obezřetné úrovni a aby schodek zůstal pod 3 %

⁽⁹⁾ Komise použije svůj rámec analýzy udržitelnosti dluhu vzhledem k tomu, že se jedná o osvědčený analytický soubor nástrojů pro posuzování rizik udržitelnosti dluhu (viz rámeček 1).

HDP. Společný rámec EU by rovněž stanovil kritéria pro posuzování reforem a investic, na jejichž základě by se případně prodloužil postup korekce. Střednědobé plány členských států by musely být v souladu se společným revidovaným rámcem EU.

Střednědobý fiskálně-strukturální plán, včetně jeho fiskální trajektorie, by Rada přijala na základě příznivého posouzení ze strany Komise. Komise by plán posoudila na základě revidovaného společného rámce EU s tím, že by fiskálně-strukturální plány mohla příznivě ohodnotit pouze v případě, že se dluh bude snižovat nebo zůstane na obezřetné úrovni a rozpočtový schodek zůstane ve střednědobém horizontu pod referenční hodnotou 3 % HDP. Mnohostranná jednání v příslušných výborech Rady by zajistila transparentnost a odpovědnost a Rada by potvrdila přiměřenost plánu. Tento model by posílil odpovědnost jednotlivých států. Díky lepšímu začlenění požadavků revidovaného společného rámce EU do domácích politických diskusí by došlo k posílení mnohostranného fiskálního dohledu.

3.4 Provádění vnitrostátního střednědobého plánu a roční monitorování

V zájmu zajištění transparentnosti a usnadnění účinného sledování provádění střednědobých fiskálně-strukturálních plánů by členské státy předkládaly výroční zprávy o pokroku. Kromě fiskálního výkaznictví by v těchto zprávách bylo podrobně popsáno provádění reforem a investic, na něž se střednědobé plány vztahují.⁽¹⁰⁾ Byly by základem pro každoroční dohled ze strany Komise a Rady, včetně případných donucovacích rozhodnutí.

Zatímco členským státům by byl poskytnut větší prostor pro koncipování jejich fiskálních trajektorií, přísnější prosazování ze strany EU by podpořilo mnohostranný dohled. Prosazování by bylo ve srovnání se stávajícím rámcem posíleno. Postup při nadměrném schodku by zůstal nezměněn v případě porušení referenční hodnoty schodku ve výši 3 % HDP (tzv. postup při nadměrném schodku založený na schodku). Jedná se o zavedený prvek fiskálního dohledu EU, který díky své jednoduchosti účinně ovlivňuje fiskální chování a je dobře srozumitelný tvůrcům politik i široké veřejnosti. U postupu při nadměrném schodku v případě porušení kritéria dluhu (tzv. postup při nadměrném schodku založený na dluhu) by byla posílena jak aktivace, tak i zrušení. Postup by se zaměřil na odchylky od dohodnutého fiskálního vývoje, k němuž se členský stát zavázal a který schválila Rada. V případě členských států se značným problémem veřejného dluhu by odchylky od dohodnutého vývoje automaticky vedly k zahájení postupu při nadměrném schodku. U členských států se středně závažným problémem veřejného dluhu by odchylky mohly vést k zahájení postupu při nadměrném schodku, pokud by byly vyhodnoceny jako vedoucí k „závažným chybám“. Škála sankcí by byla rozšířena, například doplněním tzv. reputačních sankcí (viz oddíl 4.2).

Byl by vytvořen nový nástroj, který by zajistil provádění reformních a investičních závazků. V rámci navrhované reformy by členské státy mohly požádat o pozvolnější postup korekce tím, že předloží konkrétní soubor prioritních reforem a investic, které podpoří dlouhodobý udržitelný růst, a přispějí tak ke zlepšení dynamiky dluhu (viz oddíl 4.1). V

⁽¹⁰⁾ Během doby trvání Nástroje pro oživení a odolnost budou zohledněny příslušné interakce s plány pro oživení a odolnost.

případě neprovedení těchto závazků by byl postup korekce na základě nového donucovacího nástroje revidován a byl by přijat přísnější postup.⁽¹¹⁾ Vzhledem k vysokému riziku negativních vedlejších účinků v rámci měnové unie by bylo možné uplatnit v případě neprovedení finanční sankce vůči zemím eurozóny

Vnitrostátní rámce a procesy by pomohly dosáhnout cílů střednědobého strukturálně-fiskálního plánu. Nezávislé fiskální instituce by v každém členském státě hrály důležitou úlohu při posuzování předpokladů, z nichž plány vycházejí, při posuzování přiměřenosti plánů s ohledem na udržitelnost dluhu a střednědobé cíle pro jednotlivé země a při sledování dodržování plánu. Tím by se rovněž zlepšila struktura a výkonnost nezávislých fiskálních institucí. Výsledkem by byla větší diskuse na vnitrostátní úrovni, a tudíž vyšší míra politické podpory a odpovědnosti za střednědobý plán. Komise v této souvislosti znovu zváží mandát a úlohu Evropské fiskální rady.

3.5 Účinnější rámec pro odhalování a nápravu makroekonomické nerovnováhy

Základním kamenem hlavních směrů Komise pro postup při makroekonomické nerovnováze by byl posílený dialog s členskými státy s cílem dosáhnout lepšího provádění díky vlastní odpovědnosti a závazku. Větší odpovědnost členských států by byla zajištěna dosažením společného porozumění mezi členskými státy a Komisí, pokud jde o výzvy zjištěné v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze a politiky potřebné k jejich řešení. To by zahrnovalo dialog vedoucí k závazku členských států zahrnout reformy a investice potřebné k prevenci nebo nápravě makroekonomické nerovnováhy do svého střednědobého fiskálně-strukturálního plánu.

Preventivní úloha postupu při makroekonomické nerovnováze by navíc měla být posílena v makroekonomickém prostředí, které se vyznačuje novými riziky. Jak první screening nerovnováh ve zprávě mechanismu varování, tak i posouzení toho, zda v hloubkových přezkumech existují nerovnováhy, by se více zaměřily na budoucnost s cílem včas odhalit a řešit vznikající nerovnováhy. To by mohlo znamenat přípravu většího počtu hloubkových přezkumů, kdy tokové veličiny vykazují nepříznivé trendy, což naznačuje vysoké riziko nárůstu nerovnováh. Mohlo by to rovněž vést k tomu, že by hloubkové přezkumy častěji dospěly k závěru, že žádné nerovnováhy neexistují.

Reforma by snížila setrvačnost, která charakterizovala postup při makroekonomické nerovnováze, a to tím, že posouzení nerovnováh bude více založeno na vývoji rizik a provádění politik. To znamená, že při posuzování toho, zda byly nerovnováhy napraveny, bude kladen větší důraz na vývoj trendu, který by měl být podle očekávání zachován, a na politiky, které byly provedeny s cílem řešit makroekonomické nerovnováhy. Tento přístup by vedl k vyřazení členských států z postupu při makroekonomické nerovnováze, pokud budou zavedeny politiky pro řešení nerovnováhy a budou průběžně napravovány stavové nerovnováhy.

V neposlední řadě by reforma usilovala o postup při makroekonomické nerovnováze, jenž by se jasně zaměřil na makroekonomické otázky, které mají dopad na členské

⁽¹¹⁾ Bude třeba vypracovat přesné způsoby fungování a právní základ tohoto nástroje.

státy, a zároveň by více zviditelnil rozměr nerovnováh z hlediska EU a eurozóny. To by mohlo upozornit na zranitelná místa, která mohou mít dopad na EU a eurozónu jako celek, a na skutečnosti, kterými různé členské státy k této zranitelnosti přispívají. To by pomohlo internalizovat vedlejší účinky a promítnout se do doporučení pro eurozónu.

V zájmu plného využití synergií mezi postupem při makroekonomické nerovnováze a fiskálním rámcem předpokládá přezkum více propojení. Zaprvé, pokud jde o členské státy, u nichž byla zjištěna nerovnováha, střednědobé fiskálně-strukturální plány by rovněž musely zahrnovat reformy a investice k nápravě těchto nerovnováh. Za druhé, v případě neprovedení reformy a investic relevantních pro postup při makroekonomické nerovnováze, které opodstatňují delší období korekce, by u zemí s nadměrnými nerovnováhami bylo zváženo zahájení postupu při nadměrné nerovnováze. A konečně, pokud by byl zahájen postup při nadměrné nerovnováze, členský stát by byl požádán, aby předložil revidovaný fiskálně-strukturální plán, jenž by tak fungoval jako plán nápravných opatření, který je v současné době stanoven v právních předpisech EU.⁽¹²⁾

4. Jak by revidovaný rámec správy ekonomických záležitostí fungoval v praxi?

V návaznosti na základní obrysy reformy uvedené v předchozím oddíle se tento oddíl zabývá některými konkrétními otázkami souvisejícími s fungováním revidovaného společného fiskálního rámce EU. Tyto otázky se týkají: vypracování a schválení vnitrostátních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů; posouzení souladu fiskálních výsledků se schváleným vývojem výdajů a zjišťování a sledování nápravy makroekonomické nerovnováhy. Tento oddíl se rovněž zabývá rámcem, kterým se řídí finanční pomoc, tj. rámcem pro členské státy eurozóny, které mají závažné potíže s finanční stabilitou nebo jim takové potíže hrozí.

4.1 Jak plán vypracovat a schválit?

Předložení, posouzení, schválení a revize vnitrostátního střednědobého fiskálně-strukturálního plánu

Jako součást společného rámce by Komise navrhla pro členské státy se značným nebo středně závažným problémem veřejného dluhu referenční víceletý postup korekce ve smyslu čistých primárních výdajů po dobu nejméně čtyř let. Referenční postup korekce by byl založen na udržitelnosti dluhu, což znamená, že v případě členských států se značnými a mírnými fiskálními problémy by měl zajistit, aby i bez dalších fiskálních opatření zůstal dluh po období fiskální korekce na věrohodně sestupné trajektorii a aby schodek zůstal pod hranicí 3 % HDP (podrobnosti viz rámeček 1). U každého členského státu by se tak víceletý vývoj výdajů, který by vedl ke snížení dluhu, mohl promítnout do odpovídající úrovně strukturálního primárního salda, které má být dosaženo na konci zmíněného čtyřletého

⁽¹²⁾ Plán nápravných opatření viz článek 8 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).

období. Komise zveřejní analýzu udržitelnosti dluhu⁽¹³⁾, referenční víceletý postup korekce a odpovídající úroveň strukturálního primárního salda na konci čtyřletého období korekce. Tyto prvky by poskytly společný referenční rámec pro posouzení plánů, které mají být navrženy členskými státy.

Při předkládání referenčního postupu korekce pokrývajícího dobu alespoň čtyř let by Komise použila tento společný rámec:

- v případě členských států se značným problémem veřejného dluhu by referenční vývoj čistých výdajů měl zajistit, aby v horizontu plánu (4 roky), i) desetiletá trajektorie dluhu při nezměněné politice měla věrohodně a trvale klesající tendenci a ii) schodek zůstal pod referenční hodnotou 3 % HDP při nezměněné politice ve stejném desetiletém období;
- v případě členských států se středně závažným problémem veřejného dluhu by referenční vývoj čistých výdajů měl zajistit, aby i) nejpozději tři roky po horizontu plánu měla desetiletá trajektorie dluhu při nezměněné politice věrohodně a trvale klesající tendenci a aby ii) v horizontu plánu zůstal schodek pod referenční hodnotou 3 % HDP ve stejném desetiletém období.

K posouzení věrohodnosti by Komise použila zátěžové testy a stochastickou analýzu, které by simulovaly společné otřesy související s krátkodobými a dlouhodobými úrokovými sazbami, růstem nominálního HDP, primárním rozpočtovým saldem a nominálními směnnými kurzy. Tato analýza by byla zveřejněna společně s referenčním vývojem čistých výdajů. Komise by rovněž zpřístupnila metodiku a podkladové údaje.

Při posuzování plánu Komise rovněž vyhodnotí, zda je věrohodně zajištěno, že schodek zůstane po dobu deseti let pod úrovní 3 % HDP.

V případě členských států s malým problémem veřejného dluhu by měl být schodek udržován pod touto referenční hodnotou při nezměněné politice po dobu deseti let, nejpozději však tři roky po horizontu plánu.

Jako další krok by každý členský stát předložil střednědobý fiskálně-strukturální plán k posouzení ze strany Komise a ke schválení ze strany Rady. Plány by nastínily střednědobý fiskální vývoj a reformní a investiční závazky. Postup fiskální korekce by byl stanoven z hlediska čistých primárních výdajů, tj. výdajů očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením úrokových výdajů, jakož i cyklických výdajů v nezaměstnanosti. Střednědobý fiskální vývoj by se promítl do odpovídajících ročních výdajových stropů. V případě členských států, u nichž byla zjištěna nerovnováha v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze, by plány rovněž zahrnovaly reformy a investice k nápravě této nerovnováhy. Předložení plánu by předcházel důkladný technický dialog s Komisí. Komise by střednědobý plán posoudila integrovaným způsobem s přihlédnutím k interakcím mezi fiskální trajektorií a reformami a investicemi. Posouzení by probíhalo na základě

⁽¹³⁾ Analýza udržitelnosti dluhu by hrála úlohu nástroje pro posuzování rizik pouze při navrhování, a nikoli při provádění plánů.

společného rámce EU pro posuzování a transparentních metodik, přičemž by byla zachována možnost vyžádat si dodatečné informace nebo požádat o revidovaný plán.

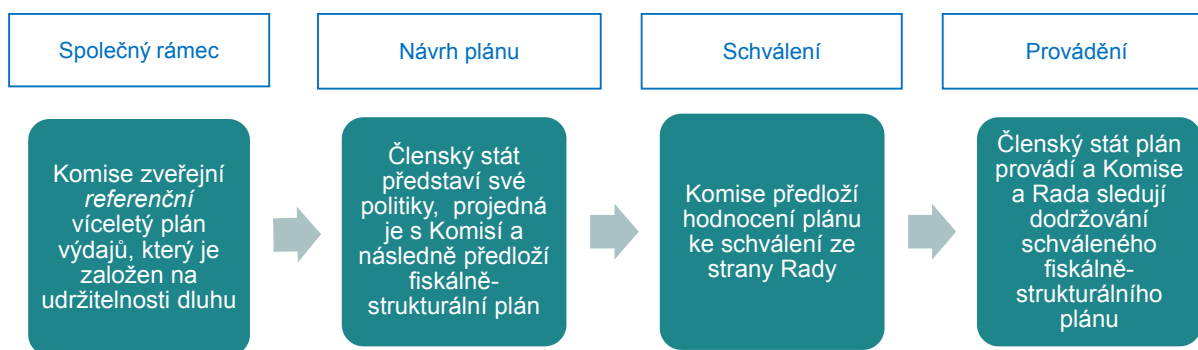
Členský stát by mohl požádat o prodloužení období korekce nejvýše o tři roky a toto prodloužení by mu mohlo být povoleno, pokud by svůj plán podložil souborem reforem a investic podporujících udržitelný růst a udržitelnost dluhu. Členské státy by mohly navrhnout pozvolnější postup korekce za předpokladu, že by se tento pozvolnější postup opíral o soubor prioritních reformních a investičních závazků. Tyto závazky by byly posuzovány na základě společného rámce EU pro posuzování (viz následující pododdíl). Musely by podporovat udržitelnost dluhu a reagovat na společné priority a cíle EU, jakož i zajistit, aby se vnitrostátní fiskálně-strukturální plán zabýval všemi nebo významnou částí příslušných doporučení pro jednotlivé země. Během doby trvání Nástroje pro oživení a odolnost by byly řádně zohledněny příslušné reformy a investice v plánech pro oživení a odolnost.

Jako následující krok by plán schválila Rada na základě posouzení Komise. Poté, co Komise střednědobý plán posoudila na základě společného hodnotícího rámce, by Rada tento plán buď schválila, nebo by členskému státu doporučila, aby plán znovu předložil v pozměněném znění. V případě, že by mezi členským státem a Komisí nedošlo k dohodě, použila by Komise a Rada pro účely fiskálního dohledu a prosazování referenční víceletý vývoj čistých výdajů.

Jako poslední krok by členský stát plán provedl, přičemž toto provádění by bylo každoročně monitorováno ze strany Komise a Rady v rámci evropského semestru. Vnitrostátní plán schválený Radou by měl zavazovat roční vnitrostátní rozpočty na období, které není kratší než čtyři roky. Dohodnutá fiskální trajektorie by mohla být před uplynutím tohoto období revidována pouze v případě objektivních okolností, které činí plán neproveditelným. Jakákoli revize navržená členským státem by musela být posouzena Komisí a schválena Radou, jako je tomu v případě samotného plánu.

V případě členských států, u nichž bude makroekonomická nerovnováha zjištěna v době, kdy je již zaveden střednědobý plán, by tento plán zpravidla nebyl znovu otevřen, aby bylo možné začlenit pro řešení těchto nerovnováh politický přístup. Byl by zahájen politický dialog s členským státem s cílem určit opatření potřebná k řešení daných nerovnováh. Členské státy by je sdělily formou dopisu a případně by je začlenily do střednědobého plánu při jeho aktualizaci, a to na základě výše popsaného postupu posuzování a schvalování (rámeček 2).

Obrázek 3: Přehled procesu



Společný hodnotící rámec pro střednědobý plán

Ve fázi návrhu by Komise posoudila, zda je postup víceleté fiskální korekce navržený členskými státy v souladu se zajištěním toho, aby bylo nejpozději do konce období korekce zahájeno nebo zachováno snižování dluhu nebo aby dluh zůstal na obezřetné úrovni a aby byl schodek ve střednědobém horizontu udržován pod úrovní 3 % HDP. Referenční postup korekce by sloužil jako společný základ pro diskusi a pro posouzení plánů ze strany Komise. Referenční postup korekce by měl rovněž zajistit, aby byl schodek ve střednědobém horizontu udržován pod referenční hodnotou 3 % HDP. V případě členských států, na které se v době předložení plánu již vztahuje postup při nadměrném schodku, by Komise posoudila, zda je plán v souladu s příslušnými doporučeními a rozhodnutími Rady.

Jestliže by členský stát požádal o prodloužení období korekce nejvýše o tři roky, byla by tato žádost posouzena příznivě, pokud by se daný delší postup korekce opíral o vhodné a časově vymezené reformní a investiční závazky. Od členských států by se očekávalo, že předloží podrobnou a transparentní dokumentaci, která bude obsahovat kvantitativní analýzu případných krátkodobých nákladů a střednědobého dopadu reformních a investičních závazků na rozpočet a potenciální růst. Při posuzování takové žádosti by Komise k posouzení souboru reformních a investičních závazků předložených členskými státy použila následující kritéria. Měly by:

- být prorůstové a podporovat fiskální udržitelnost;
- řešit společné priority EU, včetně vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu (sladěných s cíli práva EU v oblasti klimatu), národních plánů pro digitální dekádu,⁽¹⁴⁾ a provádění evropského pilíře sociálních práv, a zajistit, aby se fiskálně-strukturální plán zabýval všemi nebo významnou částí příslušných doporučení pro jednotlivé země, včetně případných doporučení vydaných v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze;

⁽¹⁴⁾ Předložených v souladu s článkem 7 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí politický program digitální dekády 2030, devět měsíců po dni jeho vstupu v platnost (očekává se v lednu 2023).

- být dostatečně podrobné, orientované na počátek období, časově vymezené a ověřitelné;
- zajistit, aby bylo možné řešit investiční priority jednotlivých zemí, aniž by to vedlo ke snižování investic v jiných oblastech v průběhu plánovacího období.

Na základě příznivého posouzení ze strany Komise by Rada schválila prodloužený postup korekce a reformní a investiční závazky, z nichž tento postup vychází.

V praxi by byly pro vypracování střednědobého plánu členského státu a jeho posouzení Komisí důležité tyto technické specifikace:

- plán by stanovil předpoklady a prognózy trajektorie příslušných makrofiskálních proměnných. To by zahrnovalo makroekonomický a fiskální vývoj pro období korekce, na které se plán vztahuje, a následné prodloužení prognóz za předpokladu nezměněné politiky na následujících deset let. Prognózy dluhu při nezměněné politice, které budou zahrnuty do plánu, by měly být v souladu se srovnatelnými prognózami Komise (podrobnosti viz rámeček 1);
- plán členského státu, který požaduje delší období korekce, by musel zahrnovat podrobnou a transparentní dokumentaci, která by doložila, jak soubor reformních a investičních závazků podporuje udržitelný růst a fiskální udržitelnost, jakož i kvantitativní analýzu střednědobého dopadu souboru reforem a investic, které opodstatňují delší období korekce, na rozpočet a potenciální růst;
- plán by zahrnoval předpokládané výdaje financované z grantů Nástroje pro oživení a odolnost, fondů politiky soudržnosti a dalších transferů EU. Další požadavky na údaje a podávání zpráv, a to jak pro samotný střednědobý plán, tak pro výroční zprávu o pokroku, by bylo třeba dále rozvíjet, počínaje současnými požadavky na programy stability a konvergenční programy a národní programy reforem, ale s delším časovým horizontem;
- dohodnutý víceletý vývoj čistých primárních výdajů by se promítl do ročních výdajových stropů v období korekce, které by se dodržovaly ve vztahu k výdajům financovaným z vnitrostátních zdrojů, zatímco plán by zahrnoval předpokládané výdaje financované z Nástroje pro oživení a odolnost, fondů politiky soudržnosti a dalších transferů EU. Vývoj by byl stanoven tak, aby bylo zajištěno, že značná část konsolidačních potřeb bude pokryta během období korekce a nebude ponechána na budoucích vládách. Fiskální dohled prováděný v ročních intervalech a během roku by sledoval vývoj výdajů, aby se zabránilo tomu, že malé roční odchylky kumulativně povedou k velkým odchylkám od stanoveného vývoje.

4.2 Jak posuzovat soulad fiskálně-strukturálních výsledků?

Zásady pro posuzování souladu

Provádění střednědobých fiskálně-strukturálních plánů by bylo sledováno s ohledem na dodržování dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů, který schválila Rada. Zatímco sledování a prosazování by i nadále vycházelo z dohledu prováděného v ročních intervalech a během roku se zvláštní úlohou výročních zpráv, dohled by se zaměřil na

zajištění dodržování střednědobého plánu. Výdaje financované z vnitrostátních zdrojů by musely zůstat v rámci dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů. Vzhledem k tomu, že použití čistých primárních výdajů jako jediného provozního ukazatele pro dohled by umožnilo fungování automatických stabilizátorů, nebyla by odůvodněná žádná odchylka od stanoveného vývoje v důsledku cyklických podmínek (jelikož by to vedlo k riziku asymetrického uplatňování v nepříznivých obdobích, což by ohrozilo korekci a udržitelnost dluhu). Podobně platí, že přestože by členské státy měly i nadále možnost provádět další reformy nebo investice, nové politické iniciativy by neznamenalaly znovuotevření dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů.

K řešení výjimečných situací, kdy není realistické dodržet schválený postup korekce, jsou zapotřebí robustní únikové doložky. Přísné dodržování dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů by umožnilo, aby fiskální politika byla proticyklická, vytvářela fiskální rezervy v příznivých dobách a umožnila nezbytnou politickou reakci v dobách nepříznivých. ⁽¹⁵⁾ V případě velkých otřesů v eurozóně nebo EU jako celku by však byla zachována obecná úniková doložka, která by řešila prudký hospodářský pokles a umožnila by dočasnou odchylku od stanoveného fiskálního vývoje. Doložka o výjimečných okolnostech by navíc umožnila dočasné odchylky od střednědobého fiskálního vývoje v případě výjimečných okolností, které vláda nemůže ovlivnit a které mají zásadní dopad na veřejné finance jednotlivých členských států. To by vyžadovalo, aby celková velikost otřesu překročila „běžný“ rozsah (např. náklady na přírodní katastrofy by se měly předpokládat v určitých rozpětích). Aktivace a prodloužení platnosti obecných doložek a doložek týkajících se jednotlivých zemí by vyžadovaly souhlas Rady.

V zájmu zvýšení odpovědnosti a transparentnosti na vnitrostátní úrovni by při sledování dodržování vnitrostátních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů mohly hrát roli nezávislé fiskální instituce, které by podpořily činnost vnitrostátních vlád. Nezávislé fiskální instituce by mohly zajistit předběžné posouzení přiměřenosti plánů a jejich podkladových prognóz, což by vnitrostátní vládě pomohlo ve fázi návrhu. Tím by se zvýšila odpovědnost za plány na vnitrostátní úrovni a posílila by se transparentnost před schválením plánu na úrovni EU. Kromě toho by nezávislé fiskální instituce mohly posílit prosazování na vnitrostátní úrovni tím, že by byly odpovědné za následné hodnocení souladu skutečného plnění rozpočtu s dohodnutým víceletým vývojem čistých primárních výdajů a případně za posouzení důvodnosti vysvětlení týkajících se odchylek od tohoto vývoje. Komise a Rada, které jsou pověřeny dohledem ze strany EU, by mohly hodnocení nezávislých fiskálních institucí vzít v úvahu s tím, že by si však zachovaly pravomoc navrhopvat a přijímat konečné rozhodnutí.

⁽¹⁵⁾ Komplementarita mezi dodržováním fiskální politiky založené na pravidlech a potřebou koordinace při řešení výjimečných situací byla uznána v kritériích způsobilosti pro aktivaci nástroje ECB na ochranu transmise (TPI), neboť dodržování fiskálního rámce EU ze strany členských států je jedním z kritérií, která Rada guvernérů ECB zohledňuje při rozhodování o aktivaci tohoto nástroje.

Prosazování dodržování střednědobého fiskálního vývoje a zahájení postupu při nadměrném schodku

Přísnější následné prosazování by bylo nezbytným protějškem rámce dohledu založeného na posouzení rizik, který by členskými státy poskytoval větší prostor pro stanovení postupu korekce. Hodnocení dodržování a prosazování by bylo prováděno průběžně, zejména na základě výročních zpráv o pokroku a oznámení údajů o postupu při nadměrném schodku. U členských států eurozóny by Komise na podzim rovněž posoudila soulad návrhů rozpočtových plánů s dohodnutým víceletým vývojem čistých primárních výdajů. Členské státy, které dodržují své střednědobé plány, by již nemusely vydávat roční fiskální doporučení. Současně by Komise/Rada mohla vydávat doporučení, ve kterých by včas varovala přednaplněním podmínek pro zahájení postupu při nadměrném schodku, zejména v případě, že by viděla vážné riziko překročení prahové hodnoty 3 % HDP, nebo v případě odchylek od dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů, které nevedou k zahájení postupu při nadměrném schodku.

Postup při nadměrném schodku založený na schodku by byl zachován, zatímco postup při nadměrném schodku založený na dluhu by byl posílen a stal by se klíčovým nástrojem pro prosazování trvalého dodržování dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů. Stávající pravidla pro zahájení a ukončení postupu při nadměrném schodku založeného na schodku by zůstala nezměněna. Proces zahájení postupu při nadměrném schodku na základě dluhu by byl podle reformovaných pravidel aktivován, pokud by se členský stát s dluhem vyšším než 60 % HDP odchýlil od dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů stanoveného ve střednědobém fiskálním plánu schváleném Radou. V takovém případě by Komise vypracovala tzv. „zprávu podle čl. 126 odst. 3“, která by posoudila příslušné faktory, jak je stanoveno ve Smlouvě. V případě členského státu se značným problémem veřejného dluhu by odchylka od dohodnutého vývoje automaticky vedla k zahájení postupu při nadměrném schodku. Vývoj stanovený v rámci postupu při nadměrném schodku by v zásadě odpovídal vývoji, který původně schválila Rada. Pokud by tento původní vývoj již nebyl vzhledem k objektivním okolnostem realizovatelný, mohla by Komise Radě v rámci postupu při nadměrném schodku navrhnout pozměněný vývoj. Rovněž v případě neprovedení reforem a investic, které opodstatňují pozvolnější postup korekce, by nový donucovací nástroj vedl k revizi postupu korekce v restriktivnějším smyslu. Komise by používala fiktivní kontrolní účty pro každý členský stát ke sledování kumulativních odchylek od dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů v čase. Tím by se posílila střednědobá paměť systému a zabránilo by se tomu, aby malé odchylky nakonec přerostly v odchylky velké.

Byly by posíleny donucovací mechanismy:

- Snížila by se výše *finančních sankcí*, a tím by se odstranily překážky jejich účinného využívání.
- Byly by posíleny *reputační sankce*. Například ministři členských států by v rámci postupu při nadměrném schodku mohli být rovněž povinni předložit Evropskému parlamentu opatření k dosažení souladu s doporučeními vyplývajícími z postupu při nadměrném schodku.

- Pro strukturální fondy a Nástroj pro oživení a odolnost existuje *makroekonomická podmíněnost*, která by se uplatňovala v podobném duchu. Pokud by členské státy nepřijaly účinná opatření k nápravě nadměrného schodku, mohlo by být rovněž pozastaveno financování EU.

Pro zrušení postupu při nadměrném schodku by musely být splněny jasné podmínky. Zrušení by vyžadovalo, aby schodek zůstal věrohodně pod 3 % HDP (v souladu se současnými ustanoveními) a aby v případě postupu při nadměrném schodku založeného na dluhu členský stát prokázal trvalé dodržování dohodnutého víceletého vývoje čistých primárních výdajů po dobu tří let, čímž by se zajistilo, že dluh bude na konci období korekce věrohodně klesat.

Prosazování dodržování reformních a investičních závazků

Dodržování schválených reformních a investičních závazků, které opodstatňují pozvolnější fiskální vývoj, by bylo každoročně sledováno v rámci evropského semestru. Aby bylo zajištěno řádné sledování, měl by vnitrostátní střednědobý plán obsahovat dostatečně podrobné informace a harmonogram provádění reformních a investičních závazků. Členské státy by o pokroku při plnění těchto závazků informovaly ve svých výročních zprávách o pokroku spolu se zprávou o politických opatřeních přijatých v reakci na doporučení pro jednotlivé země.

Byl by vytvořen nový nástroj k prosazování reformních a investičních závazků, které opodstatňují pozvolnější postup korekce. Pokud by členský stát neplnil své reformní a investiční závazky, tento nástroj by EU umožnil požadovat revizi víceletého vývoje čistých primárních výdajů (v restriktivnějším smyslu při současném zajištění vysoké kvality veřejných financí) a (v případě členských států eurozóny) rovněž ukládat finanční sankce.

4.3 Jak lépe identifikovat a posoudit vývoj makroekonomických nerovnováh?

Základním kamenem reformovaného postupu při makroekonomické nerovnováze by bylo společné stanovení politické strategie pro řešení nerovnováh prostřednictvím posíleného dialogu a závazku.

- Podobně jako postup fiskální korekce by byl politický přístup k prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy založen na *zlepšené odpovědnosti* v návaznosti na dialog s Komisí na základě hloubkového přezkumu Komise a případně doporučení pro jednotlivé země. To by vedlo k závazkům ve střednědobém fiskálně-strukturálním plánu, jehož provádění bude zohledněno v analýze vývoje nerovnováh.
- Stejně jako v rámci fiskálního dohledu by se i v případě postupu při makroekonomické nerovnováze počítalo s *posílením procesu sledování a prosazování*. Postup při nadměrné nerovnováze by proto zůstal nástrojem k prosazování politických opatření v členských státech s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami, včetně nerovnováh, které ohrožují nebo mohou ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, pokud tyto členské státy nepřijímají vhodná politická opatření.

- Aby byl zajištěn celkový soulad se závazky přijatými ve střednědobém fiskálně-strukturálním plánu, vedlo by to v případě zahájení postupu při nadměrné nerovnováze k *opětovnému otevření fiskálně-strukturálního plánu na základě revidovaného plánu předloženého členským státem, který by v rámci postupu při nadměrné nerovnováze plnil funkci plánu nápravných opatření*. Tento jednotný plán by umožnil soudržnější a integrovanější proces makrofiskálního sledování.
- V zájmu posílení *makroekonomického zaměření a rozměru EU/eurozóny* by byl srovnávací přehled postupu při makroekonomické nerovnováze doplněn zahrnutím hodnot pro EU a eurozónu u všech ukazatelů. Systémové výzvy, zejména v souvislosti se změnou klimatu, životním prostředím a transformací energetiky, budou řešeny v rámci evropského semestru a zmíněny ve zprávě mechanismu varování a hloubkovém přezkumu, pokud mají jasnou souvislost s makroekonomickými nerovnováhami.
- Aby bylo možné *odhalit rizika včas a s větším předstihem*, je třeba, aby reformovaný postup při makroekonomické nerovnováze věnoval větší pozornost tokovým veličinám během hlavních fází dohledu v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze. Zpráva mechanismu varování by kladla větší důraz na to, zda se předpokládá, že trendy budou pokračovat, a na jejich očekávaný dopad v členských státech vybraných pro hloubkový přezkum. To by umožnilo častější hloubkové přezkumy v případě nepříznivého trendového vývoje, i když se tento vývoj plně neprojeví ve stavové nerovnováze. Posouzení existence nerovnováhy by bylo i nadále založeno na třech kritériích: závažnosti, vývoji a politické reakci. Při posuzování by však měla větší váhu kritéria vývoje a politické reakce dotčeného členského státu. To by mohlo přispět ke snížení vnímané setrvačnosti při klasifikaci nerovnováh.
- V zájmu zvýšení dynamiky postupu při makroekonomické nerovnováze by *vyřazení členských států z postupu při makroekonomické nerovnováze vycházelo z jasných kritérií*. Tato kritéria by mohla zahrnovat například to, že se nerovnováhy snižují nejméně po dobu dvou let a že toky podporují očekávání dalšího dostatečného snižování; prognózy by měly vykazovat pokračující zlepšování a je třeba plnit politické závazky, včetně těch, které jsou uvedeny ve vnitrostátním fiskálně-strukturálním plánu. Během napravování nerovnováh by mohly být vypracovány kratší hloubkové přezkumy, zatímco plnohodnotné zprávy by se měly zpravidla předkládat každé tři roky, pokud Komise mezitím neshledá potřebu takové analýzy.

4.4 Cílený a zefektivněný dohled po ukončení programu

Přezkum správy ekonomických záležitostí rovněž zahrnoval posouzení dohledu po ukončení programu. Ve sdělení z února 2020 se uvádí, že rámec pro dohled nad členskými státy, které mají vážné potíže s finanční stabilitou nebo jim takové potíže hrozí, vedl k řadě zlepšení a obecně dobře funguje. Byla však zdůrazněna důležitost zachování odpovídající

odpovědnosti členských států za programy, jakož i skutečnost, že přetrvávají i otázky transparentnosti a odpovědnosti.⁽¹⁶⁾

Flexibilita posíleného dohledu jako nástroje řešení krizí by měla být zachována. Posílený dohled se ukázal být flexibilním nástrojem, který byl úspěšně využit na konci makroekonomického ozdravného programu pro Řecko od roku 2018 do roku 2022. Umožnil účinné sledování reformních závazků a následný přechod k dohledu po ukončení programu. Stejně důležitý však zůstává význam posíleného dohledu jako opatření včasného zásahu pro předcházení situacím, kdy by se situace v členském státě eurozóny zhoršila natolik, že by bylo nutné zavést makroekonomický ozdravný program.

Dohled po ukončení programu by měl mít jasné cíle a jeho intenzita by měla být s těmito cíli spojena. Dohled po ukončení programu by se zaměřil na: i) posouzení schopnosti splácet s ohledem na hospodářskou, fiskální a finanční situaci; ii) sledování provádění nedokončených reforem zahájených v rámci ozdravného programu a iii) posouzení toho, zda jsou nutná nápravná opatření v souvislosti s obavami o schopnost splácet nebo o zachování přístupu na trh. Intenzita dohledu po ukončení programu by se časem vyvíjela spolu se změnou zaměření a s hodnocením rizik. Zatímco počáteční roky by byly intenzivnější, protože by se sledovalo i provádění nedokončených reforem, které byly zahájeny v rámci ozdravného programu, postupem času by se tento prvek s prováděním reforem snižoval. V „normálním“ období by se tak dohled po ukončení programu zaměřil na posouzení schopnosti splácet s ohledem na hospodářskou, fiskální a finanční situaci a mohl by být zjednodušen tam, kde budou rizika splácení vyhodnocena jako nízká, a to i díky lepší integraci s ostatními nástroji dohledu. Pokud by se hospodářská, fiskální nebo finanční situace zhoršila, umožnil by takový přístup opětovné zvýšení intenzity dohledu po ukončení programu, který by posoudil, zda jsou nutná nápravná opatření.

5. Závěry

Toto sdělení stanovuje hlavní charakteristiky reformovaného rámce správy ekonomických záležitostí EU. Hlavní prvky uvedené v tomto sdělení reagují na potřebu reformovaného rámce, který by odpovídal výzvám tohoto desetiletí. Nezbytné financování spravedlivého přechodu na digitální a zelenou, klimaticky neutrální ekonomiku a vyšší poměry dluhu k HDP vyžadují fiskální pravidla, která umožní strategické investice a zároveň zajistí fiskální udržitelnost.

Rychlá dohoda o revizi fiskálních pravidel EU a dalších prvků rámce správy ekonomických záležitostí je v současné kritické situaci pro evropské hospodářství naléhavou prioritou. Členské státy a Komise by měly dosáhnout konsensu ohledně reformy rámce správy ekonomických záležitostí před rozpočtovým procesem členských států na rok

⁽¹⁶⁾ Od té doby Evropský účetní dvůr konstatoval, že i když je dohled po ukončení programu vhodným nástrojem, jeho účinnost je omezena nejasnými cíli a nedostatečným zefektivněním a zaměřením při jeho provádění, a poskytl Komisi několik doporučení, aby zvážila odstranění těchto nedostatků v rámci přezkumu správy ekonomických záležitostí.

2024. Vzhledem k rostoucím výzvám, kterým EU čelí, je zapotřebí silná koordinace rozpočtových a strukturálních politik a účinný hospodářský a fiskální dohled. Zdravé veřejné finance, které mohou koordinovaně reagovat na přetrvávající výzvy a na plnění společných priorit EU, se vzhledem k nedávným i současným krizím stávají stále důležitějšími. Jejich zabezpečení by rovněž ujistilo finanční trhy o institucionální odolnosti eurozóny, která se opírá o udržitelné veřejné finance a prevenci a řešení makroekonomické nerovnováhy ve všech členských státech. Fungování důvěryhodných fiskálních pravidel a dohled nad riziky ohrožujícími makrofinanční stabilitu rovněž pomohou ECB dosahovat jejích cílů, zejména proto, že čelí výzvě plnit svůj mandát udržet cenovou stabilitu a zároveň zabránit finanční roztržistosti v eurozóně.

Důkladná reforma rámce správy ekonomických záležitostí EU by vyžadovala legislativní změny. Změna příslušných právních předpisů by umožnila celý rámec vyjasnit a zjednodušit. Zajistilo by to vysoký stupeň právní jistoty pro fungování reformovaného rámce s nezbytným zapojením Rady a Evropského parlamentu. Dohoda o nezbytných legislativních změnách by se řídila řádným legislativním postupem, který by ve většině aspektů zahrnoval zapojení Rady a Evropského parlamentu na rovnoprávném základě.

Většinu cílů navrhované reformy postupu při makroekonomické nerovnováze by bylo možné realizovat v rámci stávajících právních předpisů. Ve stávajícím právním rámci by bylo možné zohlednit zejména uplatňování přístupu více zaměřeného na budoucnost s cílem lépe posoudit rizika a upravit kritéria používaná při rozhodování o existenci a klasifikaci nerovnováh a jejich nápravě.

Na základě těchto hlavních směrů a následné diskuse Komise zváží předložení legislativních návrhů. V prvním čtvrtletí roku 2023 opět poskytne pokyny pro fiskální politiku na další období. Tyto pokyny usnadní koordinaci fiskálních politik a přípravu programů stability a konvergenčních programů členských států na rok 2024 a další období. Pokyny budou odrážet hospodářskou situaci, konkrétní situaci každého členského státu a hlavní směry stanovené v tomto sdělení za předpokladu, že do té doby bude mezi členskými státy dosaženo dostatečné míry konvergence. Na jaře 2023 budou pokyny zahrnuty do doporučení pro jednotlivé země.

Rámeček 1: Kritérium udržitelnosti dluhu

Ke stanovení referenčního postupu korekce zajišťujícího konvergenci dluhu na obezřetnou úroveň by Komise použila zavedenou a transparentní metodiku vycházející z jejího rámce pro analýzu udržitelnosti dluhu a dohodnutou s členskými státy. Pro členské státy se značným problémem v oblasti veřejného dluhu by Komise na základě desetileté trajektorie a za předpokladu nezměněné politiky po období korekce předložila referenční postup korekce, který by zajistil, že v každém členském státě po úplném provedení plánu zůstane dluh po období korekce na věrohodně sestupné trajektorii. Tento referenční postup korekce je spojen s úrovní strukturálního primárního salda na konci období korekce, která zajišťuje, že dluh má věrohodně klesající tendenci. Pro členské státy se středně závažným dluhovým problémem by byl referenční postup méně náročný.

Rámec Komise pro analýzu udržitelnosti dluhu je zavedeným souborem analytických nástrojů pro posuzování rizik udržitelnosti dluhu. Zahrnuje základní prognózu vývoje dluhu na 10 let spolu s dalšími deterministickými projekcemi dluhu založenými na alternativních předpokladech pro fiskální, makroekonomické a finanční proměnné, jakož i stochastickou analýzu zachycující širokou makroekonomickou nejistotu. *Základní scénář analýzy udržitelnosti dluhu* vychází z předpokladu nezměněné fiskální politiky kdy se nepřijímají žádná další fiskální opatření přesahující horizont plánu a primární výdaje jsou ovlivněny pouze změnami nákladů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, jak se předpokládá v poslední společné zprávě Komise a Rady o stárnutí obyvatelstva. Růst reálného HDP je v souladu s nejnovějšími střednědobými prognózami Komise využívajícími společně dohodnutou metodiku EU s přihlédnutím k dopadu investic v rámci balíčku NextGenerationEU. Inflace a úrokové sazby konvergují k tržním očekáváním. U *deterministických* projekcí se posouzení rizik opírá o předpokládanou úroveň zadlužení, trajektorii dluhu a věrohodnost cílové fiskální pozice (a v případě potřeby i prostor pro nápravná opatření). U *stochastických* projekcí je posouzení rizik založeno na pravděpodobnosti, že se dluh během pěti let nestabilizuje, a na velikosti makroekonomické nejistoty. () Na tomto základě tato analýza rozděluje země do tří kategorií celkového rizika: *nízké, střední a vysoké*. Kategorie *vysokého* rizika ukazuje značné problémy s veřejným dluhem (resp. jeho udržitelností), které je třeba řešit fiskální a makroekonomickou politikou.

Postup korekce v souladu s konvergencí dluhu k obezřetným úrovním by měl zajistit, aby v případě členského státu se značným nebo středně závažným problémem veřejného dluhu dluh na základě desetileté trajektorie přesahující horizont plánu věrohodně klesal. V případě členských států se značným problémem veřejného dluhu by tomu tak bylo, pokud by desetiletá trajektorie dluhu přesahující horizont plánu měla věrohodně a trvale klesající tendenci. V případě členských států se středně závažným problémem veřejného dluhu by tomu tak bylo, pokud by desetiletá trajektorie dluhu měla věrohodně a trvale klesající tendenci nejpozději tři roky po horizontu plánu. Tyto podmínky by měly být splněny při nezměněné politice po provedení střednědobého plánu, tj. při neexistenci nových opatření fiskální politiky po skončení období korekce, a aby byla zohledněna realistická rizika, na základě standardního souboru nepříznivých scénářů, jako jsou ty, které Komise zvažuje v rámci analýzy udržitelnosti dluhu. V neposlední řadě by měla existovat dostatečně nízká pravděpodobnost, že se dluh během období pěti let následujících po časovém horizontu plánu zvýší.

Předpoklady a prognózy trajektorie příslušných makrofiskálních proměnných by byly v plánu stanoveny na období 10 let po období, na které se plán vztahuje. To by zahrnovalo makroekonomický a fiskální vývoj v období, na které se plán vztahuje, a následné prodloužení prognóz za předpokladu nezměněné politiky na následujících deset let (viz tabulka 1).

Tabulka 1: Časový horizont projekcí a hodnotícího kritéria

Časový horizont	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Prognózy hodnotící kritérium	Poslední rok, za nějž jsou k dispozici výsledky	Prognózy plánů (včetně závazného období) <i>Základní rok pro provedení analýzy udržitelnosti dluhu</i>	Prognózy plánů založené na prodloužení nezměněné fiskální politiky	Datum ukončení analýzy udržitelnosti dluhu

Poznámka: Období korekce v délce 4 let by mohlo být výjimečně prodlouženo až na 7 let, aby se usnadnily významné investice a

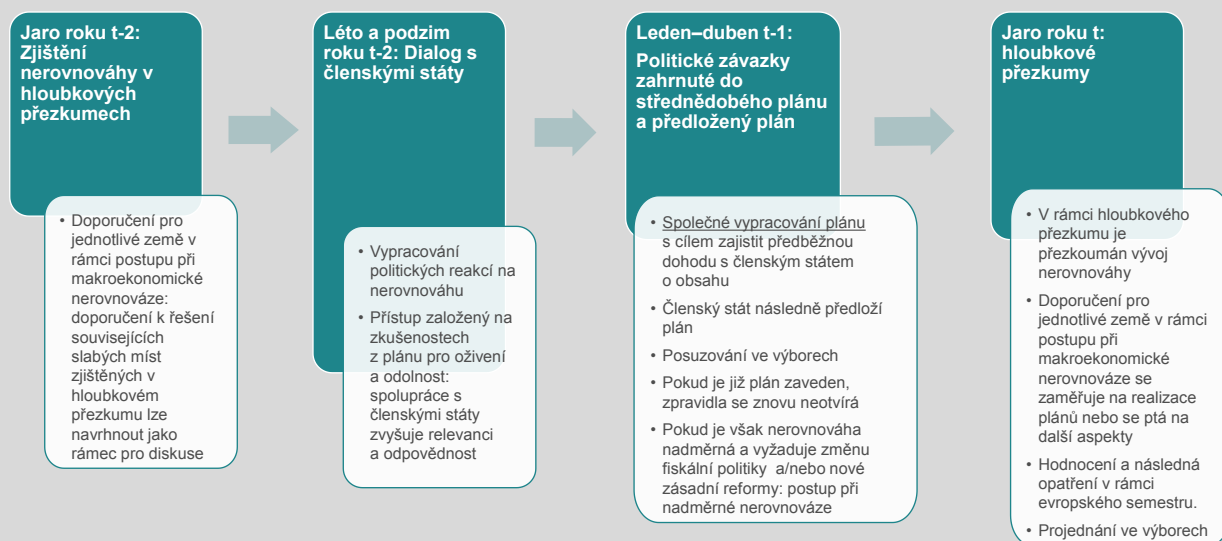
Rámeček 2: Politická reakce na novou nerovnováhu v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze

Dohoda o vnitrostátním střednědobém plánu a postupu při makroekonomické nerovnováze

Reformovaný postup při makroekonomické nerovnováze by předpokládal dialog s členským státem ihned po zjištění nerovnováhy v hloubkovém přezkumu (a případné zveřejnění doporučení pro jednotlivé země v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze, která by sloužila jako vodítko). K tomuto dialogu by došlo v létě a na podzim. Jeho cílem by bylo dosáhnout společného porozumění problémům a určit reformy a investice, které by vedly k nápravě nerovnováh (obrázek 1).

Na základě tohoto dialogu by se Komise a členský stát společně dohodly na politickém přístupu k nápravě nerovnováh v souladu s přístupem plánu pro oživení a odolnost. Dohodnutý soubor reforem a investic by byl začleněn do vnitrostátního střednědobého plánu, jakmile by byl plán schválen. Vnitrostátní střednědobý plán by mohl rovněž obsahovat křížové odkazy na opatření, která jsou již zahrnuta v plánu pro oživení a odolnost, jakož i na příslušné investice financované z programů politiky soudržnosti, čímž by byl k dispozici ucelený přehled o politických závazcích členských států.

Obrázek 1: Harmonogram politické reakce na zjištění nerovnováhy během provádění nového vnitrostátního střednědobého plánu



Během trvání vnitrostátního střednědobého plánu je zjištěn nový zdroj nerovnováhy.

Pokud se v době, kdy je již zaveden vnitrostátní střednědobý plán, objeví nový zdroj nerovnováhy, po zjištění těchto slabých míst během hloubkového přezkumu v rámci cyklu evropského semestru nebude zavedený střednědobý plán zpravidla znovu otevřen, ale zahájí se politický dialog s členskými státy s cílem společně pochopit příčiny nerovnováh a dohodnout se na opatřeních potřebných k jejich řešení. Dohodnutý politický přístup k řešení nerovnováh, včetně reforem a investic, sdělí členský stát dopisem Komisi a Radě a bude projednán ve výborech. Dohodnutý politický program může být následně zařazen: i) do nového vnitrostátního střednědobého plánu (pokud není vyřešen během doby trvání původního plánu) NEBO ii) do pozměněného střednědobého plánu (pokud předchází plán již není

Příloha 1: Načasování dohledu ze strany EU

I. Střednědobý fiskálně-strukturální plán

Pro. T-2	Pokyny na vysoké úrovni ke střednědobým reformním a investičním prioritám EU na základě podnětů Komise
Led.–bře. T-1	Technické pokyny : Komise vede dialog s členskými státy a poskytuje referenční trajektorie výdajů, které zajišťují udržitelnost dluhu podle dohodnutých kritérií.
Duben T-1	Členské státy předloží svůj střednědobý plán zahrnující období T-1, T, T+1, T+2, T+3 a zohledňující potřeby veřejných investic a reforem
Kvě./čvn. T-1	Předběžné posouzení střednědobého plánu ze strany Komise/Rady : Po posouzení přiměřenosti Rada plán schválí, nebo požádá o jeho opětovné předložení

II. Roční provádění/monitorování

Podzim T-1*	Posouzení NRP na rok T (oproti střednědobému fiskálnímu plánu)
Jaro T+1**	Následné posouzení fiskálního výsledku za rok T

Poznámka: Harmonogramy pro předkládání nových plánů (po počátečním zahájení revidovaného Paktu o stabilitě a růstu) se mohou lišit v závislosti na politických cyklech členských států.

* Na podzim roku T proběhne předběžné posouzení návrhu rozpočtového plánu (NRP) na rok T+1.

** Na jaře roku T ještě nelze provést úplné následné posouzení fiskálních výsledků, neboť rok T představuje začátek provádění plánu.

Příloha 2 – Výsledek veřejné rozpravy ⁽¹⁷⁾

Po obnovení přezkumu správy ekonomických záležitostí v říjnu 2021 ⁽¹⁸⁾ přispěly zúčastněné strany do diskuse prostřednictvím veřejného online průzkumu. Zúčastněné strany odpovídaly na jedenáct otevřených otázek týkajících se různých aspektů správy ekonomických záležitostí EU. V rámci průzkumu bylo obdrženo 225 platných příspěvků od respondentů z 25 zemí. Komise shrnula své hlavní poznatky ve zprávě zveřejněné v březnu 2022. ⁽¹⁹⁾ Charakteristiky účastníků průzkumu neodpovídaly charakteristikám obyvatelstva EU, a proto nelze odpovědi interpretovat jako reprezentativní pro převažující názor všech občanů EU a zúčastněných stran. Rozmanitost a hloubka příspěvků však poskytují cenné informace. Mnoho respondentů vyjádřilo názor, že rámec správy by měl být příznivější pro růst, více zohledňovat sociální otázky a měl by podporovat politické priority pro zelenou a digitální transformaci. Většina respondentů uznala, že je třeba, aby fiskální rámec podporoval odolnost ekonomik EU vůči otřesům, a že udržitelnost dluhu by měla zůstat hlavním cílem fiskálních pravidel EU s tím, že postup korekce směrem k nižšímu veřejnému dluhu by měl být realistický a pozvolný. Mnoho respondentů zdůraznilo potřebu stimulovat investice jako nezbytný prvek rámce správy ekonomických záležitostí. Bylo zjištěno, že zelené investice si zasluhují zvláštní pozornost vzhledem k celosvětovým výzvám v oblasti klimatu a životního prostředí, přičemž několik respondentů varovalo před upřednostňováním investičních výdajů v rámci fiskálního dohledu. Účastníci rovněž vyzvali ke zjednodušení, transparentnosti a větší odpovědnosti členských států. Mnoho respondentů považovalo Nástroj pro oživení a odolnost za dobrou inspiraci pro rámec správy, pokud jde o posílení odpovědnosti členských států a podporu reforem prostřednictvím pozitivních pobídek. Několik respondentů podporuje důraznější dodržování a prosazování rámce dohledu. Několik respondentů vyzvalo k dalším synergiím mezi Paktem o stabilitě a růstu a postupem při makroekonomické nerovnováze, neboť by to mohlo pomoci zlepšit prorůstovou orientaci veřejných financí a současné dosahování různých politických cílů.

Několik přispěvatelů do veřejné diskuse vyzvalo k vytvoření stálého centrálního fiskálního nástroje. ⁽²⁰⁾ Takový nástroj by mohl řešit dlouhodobější problémy poskytováním společných veřejných statků, které by podpořily udržitelný růst a pomohly zastavit inflaci a/nebo zlepšit makroekonomickou stabilizaci. Zpráva pěti předsedů z roku 2015 určila rozumné hlavní zásady pro jeho koncepci, zejména to, že tento nástroj by neměl vést k

⁽¹⁷⁾ Ostatní orgány EU přispěly k veřejné diskusi o rámci správy ekonomických záležitostí řadou užitečných příspěvků. Například v reakci na zvláštní žádost bývalého předsedy Komise Jeana-Clauda Junckera zveřejnila Evropská fiskální rada v září 2019 „[Posouzení fiskálních pravidel EU se zaměřením na legislativní balíčky „six-pack“ a „two-pack“](#)“. Dne 8. července 2021 přijal Evropský parlament (zpravodajkou byla poslankyně Margarida Marquesová) usnesení „[o revizi makroekonomického legislativního rámce v zájmu lepšího dopadu na evropskou reálnou ekonomiku, větší transparentnosti rozhodovacího procesu a zvýšení demokratické odpovědnosti](#)“. Evropský hospodářský a sociální výbor i Evropský výbor regionů zveřejnily svá stanoviska k přezkumu správy ekonomických záležitostí v prosinci 2020, resp. v únoru 2021.

⁽¹⁸⁾ Evropská komise (2021), „[Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí](#)“, COM(2021) 662 final ze dne 19. října 2021.

⁽¹⁹⁾ Evropská komise (2022), „[Přezkum správy ekonomických záležitostí – souhrnná zpráva o veřejné konzultaci](#)“, SWD(2022) 104 final ze dne 28. března 2022.

⁽²⁰⁾ Evropská fiskální rada 2020; Occasional Paper ECB č. 273, září 2021; Hospodářské průzkumy OECD v eurozóně, září 2021; Departmental Paper MMF č. 2022/014, září 2022.

trvalým převodům mezi zeměmi, měl by zachovat pobídky pro tvorbu zdravé fiskální politiky na vnitrostátní úrovni a měl by být rozvíjen v rámci Evropské unie. Jak bylo navrženo ve veřejné diskusi, centrální fiskální nástroj pro EU nebo eurozónu by mohl zohlednit příklady úspěchů z posledních let (tj. Evropský fond pro strategické investice, nástroj SURE a Nástroj pro oživení a odolnost).

Součástí rozpravy byla také řada tematických diskusí s členskými státy v Hospodářském a finančním výboru a Výboru pro hospodářskou politiku. Tyto diskuse se zaměřily na udržitelnost veřejného dluhu, potřebu podporovat investice, procykličnost fiskální politiky, prosazování a správu fiskálních pravidel EU, vzájemné působení mezi fiskálním rámcem EU a vnitrostátními fiskálními rámci, význam a účinnost postupu při makroekonomické nerovnováze a potřebu zachovat jeho zaměření na makroekonomické výzvy a zkušenosti s prováděním Nástroje pro oživení a odolnost. Diskutovalo se rovněž o možných dlouhodobých důsledcích ruské invaze na Ukrajinu pro odolnost a bezpečnost. V rámci pracovní skupiny pro Euroskupinu se diskutovalo o rozměru správy ekonomických záležitostí v eurozóně, a zejména postupu při makroekonomické nerovnováze.

Jednání se zaměřila na určení klíčových otázek, které je třeba řešit v reformovaném rámci správy ekonomických záležitostí. Některé prvky shody se objevily zejména v diskusích s členskými státy. Některé z nich, zejména ty, které se týkají fiskálního rámce, již byly nastíněny ve sdělení Komise ze dne 2. března 2022. ⁽²¹⁾ Jedná se o následující prvky:

- **zajištění udržitelnosti veřejného dluhu a podpora udržitelného růstu** prostřednictvím investic a reforem jsou dvě strany téže mince a klíč k úspěchu fiskálního rámce EU;
- jako slibná cesta se jeví **věnovat** v rámci fiskálního dohledu EU **větší pozornost střednědobému horizontu**;
- **poznatky lze vyvodit z koncepce, správy a fungování Nástroje pro oživení a odolnost**;
- hlavními cíli jsou **zjednodušení, větší odpovědnost členských států a lepší prosazování**.

Jednání rovněž poukázala na klíčové otázky, které by mohly být řešeny v reformovaném rámci správy ekonomických záležitostí, pokud jde o postup při makroekonomické nerovnováze:

- **klíčovou prioritou by mělo být zvýšení účinnosti postupu při makroekonomické nerovnováze.** Toho lze dosáhnout větším zaměřením na jeho hlavní cíl, kterým je zabránit tomu, aby se rizika pro makrofinanční stabilitu změnila v nerovnováhy, a podpořit politická opatření s ohledem na fungování EU a eurozóny jako celku. Jasnější zaměření by usnadnilo komunikaci ohledně zjišťování makroekonomických nerovnováh a určování nezbytné politické reakce a zvýšilo viditelnost celého postupu;

⁽²¹⁾ Evropská komise (2022), „[Fiskální politické pokyny pro rok 2023](#)“, COM(2022) 85 final ze dne 2. března 2022.

- **nedávné krize a zvýšená míra nejistoty zdůrazňují potřebu posílit schopnost postupu při makroekonomické nerovnováze identifikovat vznikající rizika.** Toho by mohlo být dosaženo využitím přístupu více zaměřeného na budoucnost, který by umožnil včasnou politickou reakci;
- **zajištění vlastní odpovědnosti má zásadní význam pro zvýšení účinnosti postupu při makroekonomické nerovnováze.** To vyžaduje posílený dialog s členskými státy, který může vycházet ze zkušeností s Nástrojem pro oživení a odolnost. Větší účinnost by podpořilo i zvýšení operativnosti postupu při nadměrné nerovnováze.

Konference o budoucnosti Evropy se zároveň zabývala tím, jak vybudovat silnější ekonomiku EU, sociální spravedlnost a pracovní místa. ⁽²²⁾ Na konferenci bylo navrženo, aby EU posílila svou konkurenceschopnost a odolnost a podpořila investice zaměřené na budoucnost a na zelenou a digitální transformaci se silným sociálním a genderovým rozměrem, a to i s přihlédnutím k příkladům nástroje Next Generation EU a nástroje SURE. Podle konference musí EU zohlednit sociální a hospodářské dopady války proti Ukrajině a propojení správy ekonomických záležitostí EU s novým geopolitickým kontextem.

⁽²²⁾ Evropská komise (2022), „[Konference o budoucnosti Evropy](#)“, COM(2022) 404 final ze dne 17. června 2022.