

Brusel 16. ledna 2015
(OR. en)

5375/15

ECOFIN 33
UEM 11

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	16. ledna 2015
Příjemce:	Uwe CORSEPIUS, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2015) 12 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU, VÝBORU REGIONŮ A EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANCE OPTIMÁLNÍ VYUŽITÍ FLEXIBILITY V RÁMCI SOUČASNÝCH PRAVIDEL PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2015) 12 final.

Příloha: COM(2015) 12 final



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 13.1.2015
COM(2015) 12 final

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

**OPTIMÁLNÍ VYUŽITÍ FLEXIBILITY
V RÁMCI SOUČASNÝCH PRAVIDEL PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU**

Obsah

1. ÚVOD.....	3
2. VYSVĚTLENÍ TÝKAJÍCÍ SE INVESTIC	5
3. VYSVĚTLENÍ TÝKAJÍCÍ SE STRUKTURÁLNÍCH REFOREM	9
4. VYSVĚTLENÍ TÝKAJÍCÍ SE CYKlickÝCH PODMÍNEK	15
5. ZÁVĚR	18
PŘÍLOHA 1 – STATISTICKÉ VYKAZOVÁNÍ PŘÍSPĚVKŮ VE VZTAHU K EVROPSKÉMU FONDU PRO STRATEGICKÉ INVESTICE	19
PŘÍLOHA 2 – MATICE PRO URČENÍ ROČNÍ FISKÁLNÍ KOREKCE PRO POSTUPNÉ DOSAŽENÍ STŘEDNĚDOBÉHO ROZPOČTOVÉHO CÍLE V RÁMCI PREVENTIVNÍ SLOŽKY PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU	20

1. Úvod

Ve své roční analýze růstu 2015¹ označila Komise za klíčové prvky strategie hospodářské politiky Evropské unie k posílení zaměstnanosti a růstu investice, strukturální reformy a fiskální odpovědnost. Na podporu této strategie představila rovněž nový investiční plán pro Evropu². Jak celkový ekonomický přístup, tak konkrétní prvky plánu schválila Evropská rada na svém zasedání ve dnech 18. a 19. prosince 2014.

Aby posílila spojení mezi investicemi, strukturálními reformami a fiskální odpovědností, poskytne Komise podle svého prohlášení též další pokyny ohledně optimálního využití flexibility, která je obsažena ve stávajících pravidlech Paktu o stabilitě a růstu (dále jen „pakt“)³, aniž by tato pravidla měnila. Navazuje tak na závazek uvedený v politických směrech pro novou Komisi⁴ a na předchozí diskuze v Evropské radě⁵ a v Evropském parlamentu⁶.

Toto interpretační sdělení⁷ obsahuje uvedené dodatečné pokyny, přičemž stávající pravidla nemění ani nenahrazuje. Pakt je základem správy ekonomických záležitostí v EU a má rozhodující význam pro správné fungování hospodářské a měnové unie. Jeho cílem je podpořit tvorbu zdravých rozpočtových politik a zajistit udržitelnost veřejných financí členských států. Od svého vzniku v roce 1997 prošel pakt reformami unijního zákonodárce v letech 2005 a 2011 až 2013 a jeho uplatňování přineslo cenné zkušenosti. V posledních letech byl používán jako součást širšího a posíleného ročního cyklu koordinace hospodářských politik, známého jako „evropský semestr“.

¹ COM(2014) 902 ze dne 28. listopadu 2014.

² COM(2014) 903 ze dne 26. listopadu 2014.

³ Pakt je zakotven ve Smlouvě o fungování Evropské unie (Smlouvy o fungování EU) a sestává z nařízení Rady (ES) č. 1466/97 („preventivní složka“ vycházející z článku 121 Smlouvy o fungování EU) a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 („nápravná složka“ vycházející z článku 126 Smlouvy o fungování EU) včetně jejich pozdějších úprav a souvisejících právních předpisů. Pro přístup k dokumentům viz: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ „Pokud jde o čerpání vnitrostátních rozpočtů pro účely růstu a investic, musíme v souladu se závěry Evropské rady ze dne 27. června 2014 respektovat Pakt o stabilitě a růstu a současně co nejlépe využívat mechanismu flexibility, který je zakomponován do stávající úpravy tohoto paktu ve znění novelizovaném v letech 2005 a 2011. Mám v této souvislosti v úmyslu vydat konkrétní pokyny, a to v rámci uvedeného ambiciózního souboru opatření ve službách zaměstnanosti, růstu a investic.“ Jean-Claude Juncker, Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu, Politické směry pro příští Evropskou komisi, 15. července 2014. Viz: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_cs.pdf.

⁵ „Respektujeme Pakt o stabilitě a růstu. Všechny naše ekonomiky musí pokračovat ve strukturálních reformách. Naše společná síla zcela jednoznačně závisí na úspěchu každé jednotlivé země. Právě proto je nezbytné, aby Unie přijímala rozhodná opatření za účelem podpory růstu, zvýšení míry investic, vytváření většího počtu kvalitnějších pracovních míst a povzbuzení reformem v zájmu konkurenceschopnosti. K tomu je rovněž zapotřebí co nejlépe využívat flexibility, kterou poskytují stávající pravidla Paktu o stabilitě a růstu.“ Závěry Evropské rady ze dne 27. června 2014. Viz: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/143497.pdf.

⁶ Viz především usnesení Evropského parlamentu „Evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik: provádění priorit na rok 2014“ (A8-0019/2014) ze dne 22. října 2014.

⁷ Jiným příkladem interpretačního sdělení je interpretační sdělení Komise o některých aspektech ustanovení směrnice o „televizi bez hranic“ týkajících se televizní reklamy, Úř. věst. C 102, 28.4.2004, s. 2.

Důvěryhodnost dohodnutých pravidel má zásadní význam pro udržitelnost veřejných financí a pro finanční stabilitu v eurozóně i EU jako celku. Finanční a dluhová krize v uplynulých letech ukázala, jak provázané jsou evropské ekonomiky a jak důležitá je silná hospodářská a fiskální koordinace v EU. Existence pravidel paktu a jejich respektování bylo klíčové pro obnovení důvěry a jistoty. Ještě nedávno hrozily EU eskalující schodky a dluhy několika zemí. Od té doby dosáhla EU značného pokroku při celkovém zlepšování stavu veřejných financí.

Základním principem uplatňování paktu musí být rovné zacházení se všemi členskými státy. Pakt je systém pravidel vymezujících rámec, který sdílí a uplatňují všechny členské státy, a kde Komise předkládá návrhy a Rada rozhoduje. Rovné zacházení však neznamená jedno univerzální řešení pro všechny a musí být doplněno ekonomickou analýzou, kterou vyžaduje každá situace. Není náhodou, že pakt poskytuje určitou flexibilitu při uplatňování pravidel, a to jak v průběhu času, tak mezi zeměmi. Svůj důvod má i jistá míra volnosti v rozhodování Komise a Rady v mezích dohodnutých pravidel, aby při posuzování zdraví veřejných financí ve světle okolností specifických pro jednotlivé země mohly doporučit ten nejlepší postup vzhledem k poslednímu vývoji a nejnovějším informacím.

Flexibilita se liší podle toho, zda se na členský stát vztahuje preventivní nebo nápravná složka paktu. Cílem preventivní složky je zajištění zdravé rozpočtové situace ve všech členských státech. Každý členský stát má dosáhnout své střednědobé zdravé rozpočtové situace – tzv. střednědobého rozpočtového cíle, který je stanoven podle společně dohodnutých principů⁸. Střednědobý rozpočtový cíl je stanoven ve strukturálním vyjádření, což znamená, že je upraven tak, aby zohledňoval hospodářský cyklus a vylučoval dopad jednorázových opatření. Je také specifický pro každou zemi. Vychází se z logiky, že členské státy by měly dosáhnout a udržet takovou rozpočtovou pozici, při níž mohou automatické stabilizátory v plné míře působit při zmírňování potenciálních hospodářských otřesů. Díky tomu by mělo dojít i ke snížení zadlužení na obezřetnou úroveň s ohledem na demografický profil každé země a na rozpočtové náklady stárnutí obyvatelstva. Nápravná složka paktu řeší situace, kdy schodek veřejných financí a/nebo dluh překračují referenční hodnoty stanovené ve Smlouvě. V těchto případech podléhají členské státy postupu při nadměrném schodku, který s sebou nese přísnější podmínky a sledování⁹.

Předkládané pokyny se týkají prostoru pro výklad, jenž je Komisi dán v rámci pravidel paktu, aniž by se měnily stávající právní předpisy. Pokyny objasňují, jak lze při uplatňování pravidel paktu optimálně zohlednit tři konkrétní oblasti politiky, kterými jsou: i) investice, především v souvislosti se zřízením nového Evropského fondu pro strategické investice v rámci investičního plánu pro Evropu, ii) strukturální reformy a iii) podmínky hospodářského cyklu.

Toto interpretační sdělení je příspěvkem k rozvíjení více prorůstové orientace fiskální politiky v eurozóně¹⁰. Je rovněž součástí snahy Komise o zlepšení účinnosti a pochopení –

⁸ Střednědobý rozpočtový cíl se počítá jako funkce potenciálního růstu, veřejného dluhu a nákladů stárnutí obyvatelstva.

⁹ V současné době se nápravná složka paktu (postup při nadměrném schodku) vztahuje na jedenáct členských států. V roce 2011 jich bylo 24.

¹⁰ Viz projev prezidenta ECB Maria Draghiho v Jackson Hole 22. srpna 2014: „Bylo by užitečné začít jednat o celkové orientaci fiskální politiky eurozóny. Na rozdíl od jiných významných vyspělých ekonomik nestojí naše fiskální politika na jednom rozpočtu schváleném jedním parlamentem, ale na

někdy nutně komplexních – pravidel, za jejichž uplatňování je odpovědná. Nezbytným předpokladem k tomu, aby všichni zúčastnění přijali pravidla za svá, je jejich transparentnost a předvídatelnost.

2. Vysvětlení týkající se investic

2.1. Nový Evropský fond pro strategické investice

Ústředním bodem investičního plánu pro Evropu, který Komise navrhla, je vytvoření nového Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) v partnerství mezi Komisí a Evropskou investiční bankou (EIB). Po schválení Evropskou radou na zasedání ve dnech 18. a 19. prosince 2014 předložila Komise návrh nařízení o EFSI¹¹.

Fond poskytne novou kapacitu pro nesení rizika, a umožní tak EIB investovat do vlastního kapitálu, podřízených dluhů a rizikovějších tranší prioritních dluhů a poskytovat úvěrové posílení pro způsobilé projekty. K počátečnímu vytvoření kapacity pro nesení rizika přispěje rozpočet EU formou nového záručního fondu a EIB svými vlastními zdroji. Využití této záruky EU a prostředků EIB nemá dopad na výši schodků nebo dluhů členských států.

Kapacitu EFSI lze dále zvýšit dodatečnými finančními příspěvky členských států. V investičním plánu pro Evropu Komise oznámila svůj záměr, že „v kontextu posuzování veřejných financí v rámci Paktu o stabilitě a růstu zaujme vůči takovým kapitálovým příspěvkům do fondu kladný postoj“. Evropská rada na svém zasedání ve dnech 18. a 19. prosince 2014 tento záměr vzala na vědomí¹².

Kromě příspěvků do fondu EFSI budou mít členské státy možnost podílet se na financování jednotlivých projektů, které fond spolufinancuje. Tento oddíl vysvětluje, jak budou tyto různé příspěvky v rámci paktu posuzovány.

2.1.1. Finanční příspěvky členských států do fondu EFSI

Zde je třeba odlišovat dva aspekty: i) zda se tyto příspěvky vykazují statisticky do schodku a/nebo jako dluh v souladu se zavedenými definicemi Evropského systému účtů (ESA) a ii) způsob, jakým Komise bude tyto příspěvky zohledňovat při svém posuzování dodržení paktu.

souhrnu osmnácti [od 1. ledna 2015 devatenácti] národních rozpočtů a rozpočtu EU. Silnější koordinace mezi různými národními postoji k fiskální politice by nám v zásadě pomohla dosáhnout celkově více prorůstové orientace fiskální politiky v eurozóně.“

¹¹ COM(2015) 10 ze dne 13. ledna 2015.

¹² „Evropská rada bere na vědomí vstřícný postoj, který Komise dala najevo, pokud jde o tyto kapitálové příspěvky v kontextu posuzování veřejných financí v rámci Paktu o stabilitě a růstu, nezbytně v souladu s flexibilitou obsaženou v jeho stávajících pravidlech.“ Viz závěry Evropské rady ze dne 18. a 19. prosince 2014: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/cs/pdf>.

Statistické vykazování

Statistické vykazování bude záviset na konkrétní povaze příspěvků a na tom, jak je Statistický úřad Evropské unie (Eurostat), při respektování jeho plné nezávislosti, klasifikuje. Další informace včetně konkrétních příkladů jsou uvedeny v příloze 1.

Použití paktu

Právní rámec

Pakt stanoví, že při posuzování nezbytné fiskální korekce v rámci preventivní a nápravné složky určí Rada cíle, jež jsou stanoveny ve „strukturálním“ vyjádření.

Preventivní složka

Článek 5 nařízení (ES) č. 1466/97 stanoví: „Na základě hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru Rada [...] posoudí, [...] zda jsou opatření přijímaná nebo navrhovaná [členským státem] [...] dostatečná k tomu, aby bylo střednědobého rozpočtového cíle dosaženo v průběhu cyklu. Při hodnocení cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle Rada a Komise přezkoumají, zda dotčený členský stát dosahuje odpovídajícího ročního zlepšení svého cyklicky očištěného rozpočtového salda bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP, které se požaduje pro splnění střednědobého rozpočtového cíle daného státu [...].“

Nápravná složka

Článek 3 nařízení (ES) č. 1467/97 stanoví: „Pokud Komise [...] usoudí, že nadměrný schodek existuje, předloží [...] stanovisko a návrh Radě a informuje Evropský parlament o této skutečnosti.

Rada rozhodne o existenci nadměrného schodku [...]. Pokud Rada rozhodne, že nadměrný schodek existuje, podá zároveň doporučení dotčenému členskému státu [...].

Doporučení Rady [...] stanoví nejvýše šestiměsíční lhůtu, během níž má dotčený členský stát přijmout účinná opatření. [...] Doporučení Rady také stanoví lhůtu pro odstranění nadměrného schodku, jež musí být ukončeno v roce následujícím po roce zjištění schodku, pokud nenastanou zvláštní okolnosti. Ve svém doporučení Rada požaduje, aby členský stát dosáhl ročních rozpočtových cílů, které jsou na základě prognózy, z níž doporučení vychází, v souladu s minimálním ročním zlepšením dosahujícím doporučené hodnoty nejméně 0,5 % HDP jeho cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, aby se zajistilo odstranění nadměrného schodku ve lhůtě, která je stanovena v doporučení [...].“

Aniž je dotčeno statistické vykazování příspěvků do fondu EFSI Eurostatem, Komise může již nyní sdělit, jak budou stávající pravidla paktu v těchto případech uplatňována.

Při posuzování nezbytné fiskální korekce v rámci preventivní a nápravné složky určí Rada cíle ve strukturálním vyjádření. Tyto cíle vylučují mimořádná jednorázová opatření, která nemají vliv na základní fiskální situaci. To by byl typický případ počátečních finančních příspěvků do fondu¹³.

¹³ Stejným způsobem se bude zacházet se zárukami, pokud mají dopad na schodek a/nebo dluh.

Komise konkrétně došla k těmto závěrům:

- V rámci preventivní složky paktu by dosažení střednědobého rozpočtového cíle ani požadovaného postupu fiskální korekce směrem k tomuto cíli nebylo ovlivněno, protože je obojí stanoveno ve strukturálním vyjádření. Strukturální saldo ze své podstaty není ovlivněno jednorázovými výdaji, jako jsou příspěvky do fondu.
- V rámci nápravné složky paktu (postup při nadměrném schodku) by dodržení fiskálního úsilí doporučeného Radou nebylo ovlivněno, protože se také měří ve strukturálním vyjádření. Příspěvek do fondu EFSI by proto neměl být důvodem ke konstatování, že členský stát nesplnil doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku.
- V případě nesplnění referenční hodnoty pro schodek bude Komise při vypracování zprávy požadované podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU považovat příspěvek do fondu EFSI za „rozhodující faktor“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97. To znamená, že postup při nadměrném schodku nebude zahájen, pokud je toto nesplnění způsobeno příspěvkem do fondu a pokud je překročení referenční hodnoty malého rozsahu a pravděpodobně bude dočasné.
- V případě nesplnění referenční hodnoty pro dluh bude Komise při vypracování zprávy požadované podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU považovat příspěvek do fondu EFSI za „rozhodující faktor“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97. To znamená, že postup při nadměrném schodku nebude zahájen, pokud je toto nesplnění způsobeno příspěvkem do fondu.

2.1.2. Podíl členských států na financování investičních projektů, které jsou též spolufinancovány fondem EFSI

Fond EFSI bude přispívat na různé investiční projekty a zajišťovat dodatečné soukromé a/nebo veřejné zdroje na tyto projekty. Spolufinancování jednotlivých projektů, případně investičních platforem, ze strany členských států bude mít typicky formu inovativních finančních nástrojů, jako jsou úvěry, dluhové nástroje nebo kapitálové účasti. Statistické vykazování se liší podle druhu nástroje (viz příloha 1).

Z hlediska použití pravidel paktu přihledne Komise k podílu jednotlivých států na financování investičních projektů spolufinancovaných fondem EFSI při uplatnění tzv. investiční doložky, která je vyložena v oddíle 2.2.

Shrnutí týkající se Evropského fondu pro strategické investice

Komise nebude přihlížet k příspěvkům členských států do fondu EFSI při stanovení

fiskálního úsilí ani v rámci preventivní, ani v rámci nápravné složky paktu.

V případě překročení referenční hodnoty pro schodek Komise ne zahájí postup při nadměrném schodku, jestliže je překročení způsobeno pouze příspěvkem do fondu a je malého rozsahu a pravděpodobně bude dočasné. Při posuzování překročení referenční hodnoty pro dluh nebude brát Komise příspěvky do fondu EFSI v úvahu.

2.2. Jiné investice v rámci preventivní složky paktu

Právní rámec

Článek 5 nařízení (ES) č. 1466/97 stanoví: „[...] zohlední Rada a Komise provádění významných strukturálních reforem, které mají přímé dlouhodobé příznivé dopady na rozpočet, mimo jiné zvýšením potenciálního udržitelného růstu [...]“. Tento článek je podrobněji citován v rámečku Právní rámec v oddíle 3.1.

V rámci preventivní složky paktu mohou některé investice, považované za rovnocenné významným strukturálním reformám, za určitých podmínek odůvodňovat dočasné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle dotyčného členského státu nebo od cesty k jeho postupnému dosažení.

Komise již v minulosti poskytla první pokyny ohledně použití těchto ustanovení na veřejné investice s příznivými přímými a prokazatelnými dlouhodobými rozpočtovými dopady na růst a udržitelnost veřejných financí¹⁴. Tyto pokyny (obvykle označované jako „investiční doložka“) jsou v tomto sdělení upřesněny a formalizovány, aby lépe odrážely situaci jednotlivých zemí v souladu se zněním a podstatou paktu. „Investiční doložku“ bude tedy možné ve prospěch členského státu použít, budou-li splněny tyto podmínky:

- i) růst jeho HDP je záporný nebo HDP zdaleka nedosahuje potenciálu (vzniklá záporná mezera výstupu je větší než 1,5 % HDP);
- ii) odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo dohodnutého postupu fiskální korekce nevede k překročení referenční hodnoty pro schodek ve výši 3 % HDP a je zachována dostatečná rezerva;
- iii) odchýlení souvisí s výdaji státu na projekty spolufinancované Unii v rámci strukturální politiky a politiky soudržnosti¹⁵, transevropských sítí a Nástroje pro propojení Evropy, a s podílem státu na financování investičních projektů

¹⁴ Dopis bývalého místopředsedy Komise Olliho Rehna adresovaný ministrům financí členských států EU ze dne 3. července 2013 o provádění čl. 5 odst. 1 nařízení (ES) č. 1466/97. Tento přístup byl uplatněn v roce 2013 v případě Bulharska a v roce 2014 v případě Bulharska, Rumunska a Slovenska.

¹⁵ Zahrnuty jsou též projekty spolufinancované prostřednictvím Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí.

spolufinancovaných fondem EFSI, které mají přímý dlouhodobý příznivý a prokazatelný dopad na rozpočet;

- iv) spolufinancované výdaje by neměly nahradit státem financované investice, aby celkové veřejné investice neklesly;
- v) členský stát musí dočasné odchýlení vykompenzovat a musí dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle ve čtyřletém horizontu svého současného programu stability nebo konvergenčního programu.

Ve srovnání s předchozími pokyny to znamená, že Komise použije „investiční doložku“ bez ohledu na hospodářské podmínky eurozóny nebo Unie jako celku a vztáhne ji pouze k cyklickým podmínkám, kterým čelí daný členský stát. To, že bude možné doložku použít ve prospěch členských států, jejichž růst je záporný nebo jejichž produkt zdaleka nedosahuje potenciálu, umožní širší uplatnění tohoto ustanovení než doposud a budou lépe zohledněny specifické podmínky jednotlivých zemí¹⁶.

Shrnutí týkající se „investiční doložky“ v rámci preventivní složky paktu

Členské státy, na něž se vztahuje preventivní složka paktu, se mohou dočasně odchýlit od svého střednědobého rozpočtového cíle nebo postupu fiskální korekce směrem k tomuto cíli, aby mohly realizovat investice, za těchto podmínek: růst jejich HDP je záporný nebo HDP zdaleka nedosahuje potenciálu, odchýlení nebude mít za následek překročení 3 % referenční hodnoty pro schodek a bude zachována vhodná rezerva, objem investic se v konečném důsledku reálně zvýší, odchýlení bude vykompenzováno v časovém horizontu programu stability nebo konvergenčního programu členského státu. Způsobilými investicemi jsou výdaje států na projekty spolufinancované Unií v rámci strukturální politiky a politiky soudržnosti, transevropských sítí a Nástroje pro propojení Evropy nebo na projekty spolufinancované též fondem EFSI.

3. Vysvětlení týkající se strukturálních reforem

3.1. Strukturální reformy v rámci preventivní složky paktu

Právní rámec

Článek 5 nařízení (ES) č. 1466/97 určuje, jak by členské státy měly postupovat při dosahování zdravé rozpočtové pozice. Konkrétně stanoví: „[...] Při definování cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle pro členské státy, které tohoto cíle ještě nedosáhly, a povolením dočasného odchýlení se od tohoto cíle pro členské státy, které jej již dosáhly, za podmínky, že bude zachována dostatečná rezerva vzhledem k referenční hodnotě schodku a že se během programového období předpokládá návrat stavu rozpočtu na úroveň střednědobého rozpočtového cíle, zohlední

¹⁶

Viz rovněž oddíl 4.

Rada a Komise provádění významných strukturálních reforem, které mají přímé dlouhodobé příznivé dopady na rozpočet, mimo jiné zvýšením potenciálního udržitelného růstu, a které tedy prokazatelně ovlivňují dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Zvláštní pozornost je věnována reformám důchodového systému zavádějícím vícepilířový systém, který zahrnuje povinný plně fondově financovaný pilíř. Členské státy, které takové reformy provádějí, se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle nebo od cíle samotného mohou odchýlit, přičemž by odchylka měla odrážet částku přímého dodatečného dopadu reformy na saldo veřejných financí, za podmínky, že zůstane zachována dostatečná rezerva vzhledem k referenční hodnotě schodku.“

Článek 9 téhož nařízení stanoví totéž pravidlo pro členské státy, které nejsou členy eurozóny.

Tento oddíl obsahuje vysvětlení, jak lze v rámci preventivní složky paktu zohlednit strukturální reformy, tedy použití tzv. doložky o strukturálních reformách¹⁷.

Podle stávajících pravidel paktu je povoleno, aby se členské státy, které provádějí významné strukturální reformy, dočasně odchýlily od svého střednědobého rozpočtového cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení. Díky tomu si mohou dovolit vynaložit krátkodobé náklady na provádění strukturálních reforem, které budou mít dlouhodobé příznivé dopady na rozpočet, mimo jiné i prostřednictvím zvýšení potenciálního udržitelného růstu.

Strukturální reformy, které je možné zohlednit v rámci paktu

Aby bylo možné „doložku o strukturálních reformách“ uplatňovat v plném rozsahu, musí se opírat o přesně definovaná kritéria způsobilosti strukturálních reforem. Komise bude při svém posuzování vycházet z těchto kritérií:

- i) Reformy musí být **významné**. Významný pozitivní dopad na růst a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou mít některé jednotlivé reformy, například důchodová reforma, ale mohou ho mít i dobře koncipované a komplexní balíčky reforem řešících strukturální nedostatky. To platí zejména v případě, kdy reformy vzájemně posilují svůj dopad díky vhodně zvolené kombinaci politik a pořadí realizace.
- ii) Reformy musí mít **dlouhodobé příznivé účinky na rozpočet**, mimo jiné prostřednictvím zvýšení potenciálního udržitelného růstu, a tedy prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Příznivé účinky na udržitelnost vyplývají buď z přímých rozpočtových úspor dosažených díky reformám (např. v oblasti důchodů nebo zdravotní péče), nebo z vyšších příjmů plynoucích ve střednědobém až dlouhodobém horizontu z efektivnější ekonomiky s vyšším potenciálním produktem (např. díky nižší strukturální nezaměstnanosti nebo zvýšení objemu pracovní síly), nebo z kombinace obou těchto druhů účinků¹⁸.
- iii) Reformy musí být **v plném rozsahu realizovány**. Ačkoliv je zřejmé, že všechny reformy by měly být přijaty před posouzením, zda jsou způsobilé pro danou doložku, je rovněž pravda, že skutečné provádění přijatých reforem může trvat delší dobu a může být zpožděno nebo ohroženo problémy. To vyvolává otázku, zda by měly být zavedeny spolehlivé záruky proti riziku nerealizace. Zatímco pakt nestanoví nástroje pro monitorování prosazování strukturálních reforem, právní rámec, v němž pakt funguje – jmenovitě evropský semestr a nový postup při nadměrné nerovnováze¹⁹ –

¹⁷ Viz projev prezidenta ECB Maria Draghiho v Jackson Hole 22. srpna 2014: „Flexibilita obsažená v současných pravidlech by mohla být využita k lepšímu řešení slabého hospodářského oživení a k vytvoření prostoru pro náklady na nezbytné strukturální reformy.“

¹⁸ Diskuze o účinku reforem viz European Economy, Economic Papers 541, prosinec 2014: „Potenciální dopad strukturálních reforem na růst v EU – srovnávací analýza“, vydáno Generálním ředitelstvím pro hospodářské a finanční záležitosti Evropské komise.

¹⁹ Viz nařízení (EU) č. 1176/2011.

umožňuje Komisi a Radě posoudit obtíže a nerovnováhu, které vyžadují strukturální reformy, a sledovat kroky, které členské státy přijmou.

Aktivace „doložky o strukturálních reformách“

Komise bude považovat kritérium provedení reforem za splněné *ex ante*, jestliže:

- členský stát předložil komplexní a podrobný střednědobý plán strukturálních reforem (např. jako součást národního programu reforem zveřejňovaného spolu s programem stability nebo konvergenčním programem), který obsahuje jasně vymezená opatření a realistické lhůty pro jejich přijetí a realizaci. Provádění reforem bude pečlivě sledováno v rámci evropského semestru;
- ve zvláštním případě, kdy se na členský stát vztahuje postup při nadměrné nerovnováze, tento členský stát předložil plán nápravných opatření obsahující potřebné informace. Provádění reforem pak bude sledováno v rámci postupu při nadměrné nerovnováze.

V obou případech bude od členských států požadováno, aby poskytly podrobnou a transparentní dokumentaci a kvantifikaci reforem, a to jak z hlediska jejich střednědobého rozpočtového dopadu, tak vlivu na potenciální růst. Informace musí zahrnovat harmonogram provádění reforem.

Použití „doložky o strukturálních reformách“

V konkrétním případě důchodových reforem zavádějících vícepilířový systém, který zahrnuje povinný plně fondově financovaný pilíř, je metodika umožňující jejich zohlednění v rámci preventivní složky paktu popsána v článku 5 nařízení (ES) č. 1466/97 (viz rámeček na začátku tohoto oddílu)²⁰.

U jiných strukturálních reforem bude Komise vycházet z informací uvedených ve zvláštním plánu strukturálních reforem (nebo plánu nápravných opatření). V těchto případech doporučí poskytnout způsobilému členskému státu dodatečnou lhůtu ke splnění střednědobého rozpočtového cíle, tudíž povolit dočasné odchýlení od postupu strukturální korekce k jeho dosažení, resp. povolit dočasné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle v případě států, které ho již dosáhly. Musí být přitom splněny tyto předpoklady:

- i) reformy splňují výše uvedená kritéria;
- ii) dočasné odchýlení nepřesáhne 0,5 % HDP a střednědobého rozpočtového cíle je dosaženo ve čtyřletém horizontu programu stability nebo konvergenčního programu z roku, v němž je doložka použita;

²⁰ Podle této metodiky se postupovalo například při zohlednění důchodové reformy zaváděné v Lotyšsku v roce 2013.

- iii) je trvale zachována dostatečná rezerva, takže odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo dohodnutého postupu fiskální korekce nevede k překročení referenční hodnoty pro schodek 3 % HDP.

Pokud členský stát nebude provádět dohodnuté reformy, dočasné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení nelze dále považovat za oprávněné. Pokud neprovádění reforem vede k výraznému odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo cesty k jeho dosažení, použije Komise postup uvedený v čl. 6 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97. Komise tedy vydá tomuto členskému státu varování, po němž následuje návrh doporučení Rady s cílem zajistit, aby členský stát přijal odpovídající politická opatření ve lhůtě pěti měsíců, a odstranil tak vzniklé odchýlení. Pro členské státy eurozóny může dlouhodobé neplnění požadavků v konečném důsledku vést k uložení povinnosti složit úročený vklad²¹.

Shrnutí týkající se „doložky o strukturálních reformách“ v rámci preventivní složky paktu

Komise zohlední v rámci preventivní složky paktu příznivý fiskální dopad strukturálních reforem za předpokladu, že tyto reformy i) jsou významné, ii) mají prokazatelné přímé dlouhodobé příznivé účinky na rozpočet, mimo jiné prostřednictvím zvýšení potenciálního udržitelného růstu, a iii) jsou v plném rozsahu realizovány.

Aby bylo možné reformní opatření zohlednit ex ante, musí členské státy předložit zvláštní plán strukturálních reforem obsahující podrobné a ověřitelné informace včetně věrohodných lhůt pro přijetí a realizaci opatření. Komise posoudí příslušný plán reforem předtím, než doporučí povolit dočasné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení. Provádění reforem bude Komise pečlivě sledovat. V případě nerealizace reforem přijme Komise nezbytné kroky.

²¹ Článek 4 nařízení (EU) č. 1173/2011.

3.2. Strukturální reformy v rámci nápravné složky paktu

Právní rámec

Článek 2 nařízení (ES) č. 1467/97 stanoví: „[...] Při vypracování zprávy [požadované] podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU [tj. když členský stát nesplňuje požadavky podle kritéria schodku nebo dluhu nebo obou kritérií] přihlédně Komise ke všem rozhodujícím faktorům stanoveným v uvedeném článku, pokud významným způsobem ovlivňují posouzení toho, nakolik dotčený členský stát dodržuje kritéria schodku a dluhu. Zpráva musí náležitě odrážet: a) vývoj střednědobé hospodářské situace [...]; b) vývoj střednědobé rozpočtové situace, včetně zejména výsledků v přibližování se střednědobému rozpočtovému cíli, výše primárního salda a vývoje běžných i kapitálových primárních výdajů, provádění politik souvisejících s prevencí a nápravou nadměrné makroekonomické nerovnováhy, provádění politik souvisejících se společnou strategií růstu v Unii a celkovým zdravím veřejných financí, zejména účinností rozpočtových rámců členských států; c) vývoj střednědobé situace veřejného dluhu [...].

Komise dále věnuje patřičnou a jednoznačnou pozornost všem ostatním faktorům, které jsou podle názoru dotčeného členského státu rozhodující pro celkové posouzení souladu s kritérii schodku a dluhu a které členský stát sdělil Radě a Komisi [...].

Rada a Komise provedou vyvážené celkové hodnocení všech rozhodujících faktorů [...]. Pokud při hodnocení souladu na základě kritéria schodku překročí poměr veřejného dluhu k HDP referenční hodnotu, budou tyto faktory zohledněny v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku podle čl. 126 odst. 4, 5 a 6 Smlouvy o fungování EU pouze v případě, že jsou zcela splněny dvě současně platné zásadní podmínky, a to že předtím, než jsou tyto rozhodující faktory zohledněny, zůstává schodek veřejných financí blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné [...].

Pokud Rada [...] rozhodne, že v členském státě existuje nadměrný schodek, Rada a Komise v následujících fázích postupu podle uvedeného článku Smlouvy o fungování EU vezmou v úvahu rozhodující faktory uvedené v odstavci 3 tohoto článku [...], zejména při stanovování lhůty pro nápravu nadměrného schodku a při případném prodloužení této lhůty [...].“

Hlavním účelem nápravné složky paktu je zajistit rychlou nápravu nadměrných schodků. Příslušná pravidla neobsahují podrobná ustanovení o tom, jak při posuzování, zda členský stát přijal v reakci na doporučení Rady k nápravě nadměrného schodku účinná opatření, zohlednit strukturální reformy (nebo investice). Strukturální reformy nicméně mají v nápravné složce paktu své místo při rozhodování o jednotlivých krocích v postupu při nadměrném schodku²².

Zaprvé, při posuzování, zda je třeba s určitým členským státem zahájit postup při nadměrném schodku, Komise pečlivě analyzuje všechny rozhodující faktory střednědobého vývoje hospodářské, rozpočtové a dluhové pozice. Mezi tyto rozhodující faktory patří provádění

²² Navíc všechny členské státy eurozóny, podléhají-li postupu při nadměrném schodku, musí předložit program hospodářského partnerství, v němž jsou popsána opatření politiky a strukturální reformy potřebné k zajištění účinné a trvalé nápravy nadměrného schodku. Viz článek 9 nařízení (EU) č. 473/2013.

strukturálních reforem v kontextu evropského semestru, např. v rámci postupu při nadměrné nerovnováze. Komise zastává názor, že nedostatečná realizace strukturálních reforem představuje přitěžující okolnost.

Zadruhé jsou rozhodující faktory rovněž zohledněny při stanovení lhůty pro nápravu nadměrného schodku. Zatímco se očekává, že k nápravě nadměrného schodku dojde do jednoho roku po jeho zjištění, provádění významných strukturálních reforem představuje hlavní faktor, k němuž se přihlíží, pokud se uvažuje o víceletém postupu nápravy nadměrného schodku.

Aby toto ustanovení o reformách mohlo být plně uplatňováno, uvažuje Komise, že by mohly být zohledňovány *ex ante*. Předpokladem je, aby členský stát předložil zvláštní plán strukturálních reforem přijatý jeho vládou a/nebo parlamentem, který obsahuje podrobné a ověřitelné informace, jakož i věrohodné lhůty pro provedení a realizaci opatření. Podmínky jsou stejné jako pro aktivaci „doložky o strukturálních reformách“ podle oddílu 3.1. Tím není dotčeno minimální roční zlepšení dosahující doporučené hodnoty 0,5 % HDP, jak stanoví čl. 3 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97.

Pokud členský stát nebude provádět dohodnuté reformy, Komise to bude při posuzování, zda byla přijata účinná opatření v reakci na doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku, a při stanovení lhůty pro nápravu nadměrného schodku, považovat za přitěžující okolnost. Nepřijetí účinných opatření bude důvodem k dalšímu kroku v postupu a případnému pozastavení závazků/plateb z evropských strukturálních a investičních fondů²³. Pro členské státy eurozóny to znamená, že Komise doporučí Radě uložit pokutu²⁴.

Zatřetí, v okamžiku ukončení postupu při nadměrném schodku Komise v příslušných případech náležitě zohlední přímé náklady důchodových reforem zavádějících vícepilířový systém, jenž obsahuje povinný plně fondově financovaný pilíř. Konkrétně může být postup při nadměrném schodku ukončen, přestože schodek převyšuje 3 % HDP, pokud toto překročení zcela zapříčinily náklady realizace důchodové reformy a pokud schodek podstatně a nepřetržitě klesal a dostal se na úroveň, která se blíží referenční hodnotě.

Shrnutí týkající se strukturálních reforem v rámci nápravné složky paktu

Při doporučení lhůty pro nápravu nadměrného schodku nebo délky prodloužení této lhůty přihlédně Komise k existenci zvláštního plánu strukturálních reforem, který obsahuje podrobné a ověřitelné informace včetně věrohodných lhůt pro přijetí a realizaci opatření. Provádění reforem bude Komise pečlivě sledovat. V případě nerealizace reforem přijme Komise nezbytné kroky.

²³ Článek 23 nařízení (EU) č. 1303/2013.

²⁴ Článek 6 nařízení (EU) č. 1173/2011.

4. Vysvětlení týkající se cyklických podmínek

4.1. Úprava fiskálního úsilí v závislosti na hospodářském cyklu v rámci preventivní složky paktu

Právní rámec

Článek 5 nařízení (ES) č. 1466/97 určuje, jak by členské státy měly postupovat při dosahování zdravé rozpočtové pozice. Konkrétně článek 5 stanoví: „[...] Při hodnocení cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle Rada a Komise přezkoumají, zda dotčený členský stát dosahuje odpovídajícího ročního zlepšení svého cyklicky očištěného rozpočtového salda bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP, které se požaduje pro splnění střednědobého rozpočtového cíle daného státu. U členských států, které se potýkají s mírou zadlužení přesahující 60 % HDP nebo s výrazným rizikem z hlediska udržitelnosti celkového zadlužení, Rada a Komise přezkoumají, zda je roční zlepšení cyklicky očištěného rozpočtového salda bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření vyšší než 0,5 % HDP. Rada a Komise berou v úvahu, zda je úsilí o rychlejší tempo vyvíjeno v hospodářsky příznivém období, přičemž v hospodářsky nepříznivých obdobích může být vyvíjené úsilí menší. Zohledněny by měly být zejména neplánované příjmy a výpadky příjmů [...].“

Pakt vyžaduje, aby při posouzení vhodného postupu korekce pro každý členský stát směrem k jeho střednědobému rozpočtovému cíli byla věnována patřičná pozornost hospodářské situaci a podmínkám udržitelnosti. Členské státy, které svého střednědobého rozpočtového cíle dosud nedosáhly, mají v zásadě každoročně usilovat o zlepšení strukturálního salda rozpočtu o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP. Pravidla také stanoví, že Komise musí přihlédnout k tomu, zda je v hospodářsky příznivém období vyvíjeno vyšší fiskální úsilí, zatímco v hospodářsky nepříznivých obdobích může být vyvíjené úsilí menší.

Komise proto vytvořila matici (viz příloha 2), která vyjasňuje a konkretizuje požadavky na fiskální korekci v rámci preventivní složky paktu. Matice je symetrická a rozlišuje mezi větším fiskálním úsilím, které má být realizováno během příznivého období, a nižším fiskálním úsilím, jež má být vyvíjeno za obtížných hospodářských podmínek. To by mělo umožnit lépe podchytit cyklické podmínky. Také by se díky tomu mělo vyrovnat požadované fiskální úsilí během času a předejít neodůvodněnému přerušování úsilí při změně ekonomických okolností.

Shrnutí týkající se úpravy fiskálního úsilí v závislosti na hospodářském cyklu v rámci preventivní složky paktu

Komise bude od nynějška používat matici (uvedenou v příloze 2), s jejíž pomocí určí vhodné fiskální úsilí a lépe zohlední cyklickou situaci jednotlivých členských států v rámci preventivní složky paktu.

4.2. Zohlednění neočekávaného poklesu hospodářské činnosti v rámci nápravné složky paktu

Právní rámec

Ve své nápravné složce se pakt zabývá neočekávanými nepříznivými hospodářskými podmínkami na úrovni členského státu. Článek 3 nařízení (ES) č. 1467/97 stanoví, že pokud Rada usoudí, že existuje nadměrný schodek, vydá doporučení k přijetí účinných opatření, v němž uvede lhůtu pro nápravu nadměrného schodku, jakož i roční cíle pro rozpočet členského státu. Dotyčný členský stát je povinen za tímto účelem ve lhůtě stanovené Radou přijmout účinná opatření.

Konkrétně článek 3 nařízení (ES) č. 1467/97 stanoví: „*Pokud byla v souladu s doporučením podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU přijata účinná opatření a pokud po přijetí uvedeného doporučení nastanou nepředvídané nepříznivé hospodářské okolnosti mající zásadní negativní důsledky pro veřejné finance, může Rada na doporučení Komise přijmout revidované doporučení podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU. S ohledem na rozhodující faktory uvedené v čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení může být v tomto revidovaném doporučení zejména prodloužena lhůta pro odstranění nadměrného schodku, a to zpravidla o jeden rok [...].*“

Je zřejmé, že je nutné rozlišovat mezi opatřeními fiskální konsolidace a jejími výsledky, které jsou často ovlivněny skutečnostmi, na něž příslušné orgány nemají vliv. Proto pravidla obsahují možnost přihlídnout k neočekávanému zhoršení ekonomické situace.

Pokud země přijala účinná opatření a dodržela strukturální fiskální úsilí doporučené Radou, může jí být poskytnuta dodatečná lhůta k nápravě nadměrného nominálního schodku bez uložení finančních sankcí (členské státy eurozóny) nebo bez pozastavení závazků/plateb z evropských strukturálních a investičních fondů (všechny členské státy)²⁵.

Komise vypracovala systematický přístup k posuzování, zda bylo dodrženo požadované strukturální fiskální úsilí, a Rada ho nedávno schválila²⁶. Díky němu je možné lépe odlišit rozpočtový vývoj, o němž lze předpokládat, že je pod kontrolou vlády, od vývoje vyplývajícího z neočekávaného poklesu hospodářské činnosti.

Shrnutí týkající se zohlednění hospodářského cyklu v rámci nápravné složky paktu

Komise bude nadále v rámci nápravné složky paktu posuzovat účinná opatření na základě měření strukturálního fiskálního úsilí, přičemž vyloučí rozpočtový vývoj, který vláda nemůže ovlivnit.

²⁵ Článek 23 nařízení (EU) č. 1303/2013.

²⁶ Viz závěry Rady ECOFIN ze dne 20. června 2014:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11124-2014-INIT/cs/pdf>.

4.3. Prudký hospodářský propad v eurozóně nebo v Unii jako celku

Právní rámec

Případy neobvykle nepříznivých hospodářských podmínek v EU nebo v eurozóně se pakt zabývá jak v rámci preventivní, tak nápravné složky.

Preventivní složka

Jak je vysvětleno v rámečcích věnovaných právnímu rámci v oddílech 2.1.1, 3.1 a 4.1, Rada přezkoumá, zda členské státy v preventivní složce paktu přijaly dostatečná opatření k dosažení svých střednědobých rozpočtových cílů během hospodářského cyklu. Přitom je patřičná pozornost věnována rozhodujícím faktorům a prováděným strukturálním reformám. Článek 5 nařízení (ES) č. 1466/97 navíc pojednává o neobvykle nepříznivých hospodářských podmínkách.

Konkrétně článek 5 stanoví: „[...] V případě neobvyklé události, kterou dotčený členský stát nemůže ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku může být členskými státy dočasně povoleno odchylnit se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle uvedeného ve třetím pododstavci, a to pod podmínkou, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu [...].“

Nápravná složka

Jak je vysvětleno v rámečcích věnovaných právnímu rámci v oddílech 2.1 a 4.2, článek 3 nařízení (ES) č. 1467/97 stanoví, že pokud Rada usoudí, že existuje nadměrný schodek, vydá doporučení k přijetí účinných opatření, v němž uvede lhůtu pro nápravu nadměrného schodku, jakož i roční cíle pro rozpočet členského státu. Dotčený členský stát je povinen za tímto účelem ve lhůtě stanovené Radou přijmout účinná opatření. Článek 3 také pojednává o zohlednění případných neobvykle nepříznivých hospodářských podmínek.

Konkrétně článek 3 stanoví: „[...] V případě prudkého hospodářského propadu v eurozóně nebo v Unii jako celku může Rada na doporučení Komise rovněž přijmout revidované doporučení podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU, za předpokladu, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu.“

Od roku 2011 je v paktu stanoveno, že v případě závažného hospodářského propadu v eurozóně nebo v Unii jako celku má být tempo fiskální konsolidace ve všech členských státech upraveno, pokud to neohrozí střednědobou fiskální udržitelnost.

Toto ustanovení dosud nebylo použito, ačkoli v podstatě vyjadřuje logiku úpravy provedené v době finanční krize z roku 2008, kdy byl postup fiskální korekce pro několik členských států změněn. Uplatnění tohoto ustanovení by neznamenaloz pozastavení fiskální korekce, nýbrž změnu postupu fiskální korekce v jednotlivých zemích, a to co se týče fiskálního úsilí, tak lhůt k dosažení cílů, aby byly zohledněny výjimečné okolnosti závažného hospodářského

propadu v eurozóně nebo Unii jako celku. Použití tohoto ustanovení by mělo zůstat omezeno na výjimečné, pečlivě vymezené situace, aby se minimalizovalo riziko morálního hazardu.

Shrnutí týkající se závažného hospodářského propadu

Komise se domnívá, že ustanovení paktu týkající se závažného hospodářského propadu v eurozóně nebo EU jako celku by mělo být v případě potřeby použito.

5. Závěr

Toto interpretační sdělení poskytuje dodatečné pokyny týkající se toho, jak bude Komise využívat svůj prostor pro výklad při uplatňování současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu.

Komise začne tyto pokyny ihned používat. Bude v kontaktu s členskými státy a Radou, aby v případě potřeby poskytla vysvětlení před nadcházejícími důležitými událostmi, zejména před předkládáním programů stability a konvergenčních programů a národních programů reforem, které se očekává na jaře 2015. Komise předloží toto sdělení také Evropskému parlamentu.

Toto sdělení poskytuje členským státům vysvětlení, jakým způsobem lze zajistit, aby společný fiskální rámec podporoval agendu EU pro zaměstnanost a růst, zejména v oblasti investic a strukturálních reforem, a zároveň odrážel cyklické podmínky v jednotlivých členských státech.

Nenahrazuje stávající pravidla paktu a nesnižuje význam celkového posouzení širší ekonomické a fiskální situace každého členského státu, eurozóny a EU jako celku, které provádí Komise a Rada, v duchu Smlouvy a v souladu s celkovým cílem zajištění zdravých veřejných financí. Kromě toho jsou zavedeny odpovídající záruky a podmínky, které zajišťují, aby při optimálním využití flexibility v rámci současných pravidel byla zachována jejich důvěryhodnost a účinnost při prosazování fiskální odpovědnosti.

Nad rámec tohoto sdělení bude Komise také spolupracovat se zúčastněnými stranami na všech úrovních s cílem stanovit další kroky k užší koordinaci hospodářských politik a k pokroku v prohloubení hospodářské a měnové unie.

V návaznosti na dohodu Evropské rady předseda Komise v úzké spolupráci s předsedou eurosummitu, předsedou Euroskupiny a prezidentem Evropské centrální banky připraví zprávu o těchto záležitostech pro zasedání Evropské rady v červnu 2015. V rámci svého pracovního programu na rok 2015²⁷ se Komise také zavázala vypracovat návrhy dalších kroků ke společnému výkonu svrchovanosti v oblasti správy ekonomických záležitostí.

²⁷ COM(2014) 910 ze dne 16. prosince 2014.

PŘÍLOHA 1 – STATISTICKÉ VYKAZOVÁNÍ PŘÍSPĚVKŮ VE VZTAHU K EVROPSKÉMU FONDU PRO STRATEGICKÉ INVESTICE

Zde je uvedeno několik názorných příkladů, jak ze statistického hlediska Eurostatu vykazovat různé druhy příspěvků. Statistické vykazování je samostatná oblast a není jím dotčeno posouzení příspěvků Komisí podle příslušných ustanovení Paktu o stabilitě a růstu.

Příklad 1: Finanční příspěvky členských států do fondu EFSI

Dokud nebudou finalizována podrobná právní a správní ustanovení fondu EFSI, není možné s úplnou jistotou říci, zda finanční příspěvky členských států do tohoto fondu mají z hlediska statistického vykazování dopad na schodek. Pokud členský stát nedisponuje prostředky na takové příspěvky a získá je půjčkou, zvýší se jeho veřejný dluh.

Příklad 2: Poskytnutí záruky fondu EFSI ze strany členských států

Pokud členské státy poskytnou fondu EFSI záruky, nemělo by to mít bezprostřední dopad na schodek či dluh, dokud není záruka čerpána. Je-li čerpána, odpovídá rozsah dopadu výši požadovaného plnění ze záruky.

Příklad 3: Podíl členských států na financování jednotlivých projektů

Přímé příspěvky členských států na projekty, včetně investičních platforem, mohou mít různé formy, např. kapitálové účasti, úvěry, záruky atd. Statistické vykazování se bude lišit podle druhu nástroje:

- V případě záruk se statistické vykazování řídí stejnými principy jako v příkladu 2.
- V případě kapitálových účastí bude statistické vykazování záviset na tom, zda se očekává tržní míra návratnosti (obdobná míře soukromého investora). Pokud ano, nebude mít kapitálová účast dopad na schodek. Může však mít dopad na úroveň zadlužení, pokud je financována státní půjčkou.
- Úvěry nemají dopad na schodek, pokud neexistují důkazy, že úvěr nebude splacen. Úvěr však může mít dopad na úroveň zadlužení, pokud je financován státní půjčkou.
- Granty mají přímý dopad na schodek a nepřímý dopad na dluh, jsou-li financovány státní půjčkou.
- Pokud členské státy použijí zdroje z evropských strukturálních a investičních fondů, podíl financování připadající na stát bude mít dopad na schodek. Může mít dopad i na úroveň zadlužení, pokud je financován státní půjčkou. Podíl financování připadající na EU se vykazuje jako finanční transakce a nemá tudíž žádný dopad na účty veřejné správy.

Příklad 4: Příspěvky prostřednictvím vnitrostátních podpůrných bank

Členský stát se může rozhodnout poskytnout příspěvky prostřednictvím vnitrostátní podpůrné banky, a to jak do fondu EFSI, tak na individuální projekty, včetně investičních platforem. Dopad bude záviset především na tom, zda je vnitrostátní podpůrná banka zařazena mezi vládní instituce, nebo zda stojí mimo ně. Pokud je banka zařazena mezi vládní instituce, bude dopad naprosto stejný, jako kdyby investici prováděla sama vláda. Pokud banka není zařazena mezi vládní instituce, bude statistické vykazování záviset na tom, zda jménem vlády provádí investici nebo přispívá na projekt. Je-li tomu tak, vykáže se operace na účtech veřejné správy, což znamená, že prostředky poskytnuté jménem vlády budou vykázány jako veřejné výdaje a závazky spojené se získáním těchto prostředků budou vykázány jako státní dluh.

**PŘÍLOHA 2 – MATICE PRO URČENÍ ROČNÍ FISKÁLNÍ KOREKCE PRO POSTUPNÉ DOSAŽENÍ
STŘEDNĚDOBÉHO ROZPOČTOVÉHO CÍLE V RÁMCI PREVENTIVNÍ SLOŽKY PAKTU O STABILITĚ
A RŮSTU**

		Požadovaná roční fiskální korekce*	
		Stav	
			Dluh pod 60 a žádné riziko pro udržitelnost
			Dluh nad 60 nebo riziko pro udržitelnost
Výjimečně špatné podmínky	Reálný růst < 0 nebo mezera výstupu < -4	Nevyžaduje se žádná korekce	
Velmi špatné podmínky	$-4 \leq$ mezera výstupu < -3	0	0,25
Špatné podmínky	$-3 \leq$ mezera výstupu < -1,5	0, je-li růst pod potenciálem; 0,25, je-li růst nad potenciálem	0,25, je-li růst pod potenciálem; 0,5, je-li růst nad potenciálem
Běžné podmínky	$-1,5 \leq$ mezera výstupu < 1,5	0,5	> 0,5
Příznivé podmínky	mezera výstupu \geq 1,5	> 0,5, je-li růst pod potenciálem; \geq 0,75, je-li růst nad potenciálem	> 0,75, je-li růst pod potenciálem; \geq 1, je-li růst nad potenciálem

* všechna čísla jsou v procentních bodech HDP

Definice:

- Fiskální korekce: zlepšení salda veřejných financí ve strukturálním vyjádření (tj. cyklicky očištěného a bez jednorázových opatření).
- Potenciální růst: odhadované tempo růstu, nachází-li se ekonomika na svém potenciálním produktu.
- Mezera výstupu: rozdíl mezi úrovní skutečného a potenciálního produktu (vyjádřený v procentních bodech ve vztahu k potenciálnímu produktu).

- Potenciální produkt: souhrnný ukazatel schopnosti ekonomiky vytvářet udržitelný produkt bez inflačních tlaků.

Vysvětlení:

Matice zajišťuje, aby členské státy mohly upravit svou fiskální korekci podle hospodářského cyklu a zároveň zohlednit svou potřebu fiskální konsolidace.

Čím větší je kladná (záporná) mezera výstupu, tím větší (nižší) je požadované fiskální úsilí. Matice zohledňuje, jakým směrem se příslušná ekonomika ubírá, tj. zda se hospodářská situace zlepšuje nebo zhoršuje, což se projevuje v rozlišení, zda reálný HDP převyšuje potenciální tempo růstu dané země, nebo ho nedosahuje.

Požadované úsilí je také větší pro členské státy s nepříznivou celkovou fiskální situací, tj. kde je ohrožena fiskální udržitelnost nebo kde poměr dluhu k HDP převyšuje referenční hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě.

Od všech členských států se očekává, že v době příznivých podmínek budou vytvářet úspory, aby mohly mít dostatečný prostor pro působení tzv. automatických stabilizátorů (např. vyšších sociálních výdajů a nižších daňových příjmů) v době hospodářského útlumu. Za příznivých hospodářských podmínek příjmy států rostou díky živé hospodářské činnosti a výdaje související s nezaměstnaností klesají. Proto matice předpokládá, že členské státy, jejichž ekonomika se těší příznivým podmínkám, tj. vykazuje mezeru výstupu $\geq 1,5$ %, budou realizovat větší fiskální korekci. To je obzvláště důležité pro členské státy s rizikem pro fiskální udržitelnost nebo s poměrem dluhu k HDP převyšujícím 60 %, od nichž by se proto vyžadovala strukturální fiskální korekce o objemu $\geq 0,75$ % HDP nebo ≥ 1 % HDP podle toho, zda se jejich dobrá hospodářská situace dále zlepšuje nebo ne.

Za běžných podmínek, které představuje mezera výstupu mezi $-1,5$ % a $+1,5$ %, by se od všech členských států, jejichž poměr dluhu k HDP je pod 60 %, požadovalo úsilí ve výši 0,5 % HDP, zatímco státy s úrovní dluhu nad 60 % HDP by musely dosáhnout korekce větší než 0,5 % HDP.

Za špatných podmínek, které představuje mezera výstupu mezi -3 % a $-1,5$ %, by požadovaná korekce byla nižší. Od všech členských států EU s poměrem dluhu k HDP pod 60 % by se očekávalo rozpočtové úsilí ve výši 0,25 % HDP, pokud jejich ekonomiky rostou nad úrovní potenciálu. V případě, že hospodářský růst je pod potenciálem, by byla dočasně povolena nulová fiskální korekce.

Za velmi špatných podmínek, které představuje mezera výstupu mezi -4 % a -3 %, by všem členským státům s poměrem dluhu k HDP pod 60 % byla dočasně povolena nulová korekce, tzn. že by se nevyžadovalo žádné fiskální úsilí, zatímco členské státy, jejichž poměr dluhu přesahuje 60 %, by musely realizovat roční korekci 0,25 % HDP.

Za výjimečně špatných podmínek, které představuje mezera výstupu pod -4 % nebo klesající reálný HDP, by všechny členské státy bez ohledu na výši jejich dluhu byly dočasně zproštěny povinností vyvíjet fiskální úsilí.

Stanovení prahových hodnot mezery výstupu na -3 % a -4 % je podloženo historickými údaji: v období od 80. let minulého století klesla mezera výstupu v zemích EU pod -4 % s frekvencí pouze jednou za dvacet let a -3 % dosáhla s frekvencí jednou za deset let. Tyto dvě hodnoty tedy skutečně poukazují na velmi špatné a výjimečně špatné hospodářské podmínky.