

Brusel 3. března 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	3. března 2022
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 85 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE RADĚ Pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 85 final.

Příloha: COM(2022) 85 final



V Bruselu dne 2.3.2022
COM(2022) 85 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

Pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

Pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023

1. Úvod

Invaze Ruska na Ukrajinu oslabila evropskou i celosvětovou bezpečnost a stabilitu. Aktuální události jsou pro Evropu zlomovým okamžikem, který zásadním způsobem zpochybňuje náš mírový řád. EU stojí na straně Ukrajiny a politicky a ekonomicky ji podporuje. V reakci na nevyprovokované a neodůvodněné vojenské akce Ruska schválila EU balíček rozsáhlých a cílených sankcí, které budou mít maximální dopad na ruské hospodářství a politickou elitu. EU zároveň čelí některým bezprostředním výzvám, zejména pokud jde o příliv uprchlíků, bezpečnost a možná protiopatření ze strany Ruska. Hrozí, že tato krize bude mít negativní dopad na růst, mimo jiné v důsledku dopadů na finanční trhy, dalších tlaků na ceny energie, přetrvávajících překážek v dodavatelských řetězcích a vlivu na důvěru.

Mimořádná nejistota a rizika vyžadují silnou koordinaci hospodářských a fiskálních politik, díky níž je možné vyjít z krize COVID-19. Rázná a koordinovaná reakce fiskální politiky na pandemii, bezprecedentní podpora z nových nástrojů EU a expanzivní měnová politika pomohly hospodářství EU překonat krizi a jsou základem oživení. Ve třetím čtvrtletí roku 2021 se HDP v EU vrátilo na úroveň před krizí. Podle zimní prognózy Komise z roku 2022 se očekává, že ekonomiky ve všech členských státech překonají do konce roku 2022 úroveň před pandemií. Fiskální politika by měla být i nadále úzce koordinována, aby zajistila fiskální udržitelnost a aby spolu s širšími hospodářskými politikami pomohla udržet oživení a dovést evropské hospodářství k silnějšímu a udržitelnému růstu, a to bez ohledu na zhoršené globální prostředí.

Fiskální politiky musí být připraveny reagovat na rychle se měnící okolnosti. Politické prostředí se vyvíjí. Dočasná mimořádná opatření související s pandemií mají být v roce 2022 z větší části zrušena v souladu s postupnou normalizací situace v oblasti veřejného zdraví.⁽¹⁾ Krátkodobý inflační výhled ukazuje na postupnou normalizaci měnové politiky. Očekává se však, že invaze na Ukrajinu bude mít na tento výhled negativní vliv; zvýšila se u něj míra nejistoty a rizika jsou vychýlená směrem dolů. Tzv. „obecná úniková doložka“ Paktu o stabilitě a růstu⁽²⁾ bude platit i v roce 2022. To umožní přizpůsobit fiskální politiku vyvíjející se situaci s cílem řešit bezprostřední výzvy, které tato krize přináší. Na základě zimní prognózy Komise z roku 2022 se očekává, že obecná úniková doložka bude deaktivována v roce 2023.⁽³⁾ Vzhledem k vysoké nejistotě bude tento předpoklad opětovně posouzen na

⁽¹⁾ Evropská komise (2021), „Návrhy rozpočtových plánů na rok 2022: celkové posouzení“, COM(2021) 900 final ze dne 24. listopadu 2021.

⁽²⁾ Zvláštní ustanovení ve fiskálních pravidlech EU umožňují všem členským státům se v situaci všeobecné krize způsobené prudkým hospodářským propadem v eurozóně nebo v EU jako celku koordinovaným a řádným způsobem dočasně odchýlit od běžných požadavků (viz čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1467/97).

⁽³⁾ Obecná úniková doložka byla aktivována potvrzením sdělení Komise Radě o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, COM(2020) 123 final ze dne 23. března 2020. Rozhodnutí o jeho deaktivaci vychází z

základě prognózy Komise z jara 2022. V neposlední řadě byla v říjnu 2021 obnovena diskuse o rámci pro správu ekonomických záležitostí s cílem dosáhnout širokého konsensu o dalším postupu s dostatečným předstihem před rokem 2023⁽⁴⁾.

Toto sdělení poskytuje členským státům pokyny k provádění a koordinaci fiskální politiky v závislosti na vývoji hospodářského výhledu. Pokyny zohledňují pozitivní zkušenosti s podobnými pokyny z března 2021, které přispěly k probíhající diskusi v Radě, v Euroskupině a s dalšími zúčastněnými stranami z EU i mezinárodními zúčastněnými stranami o vhodné reakci fiskální politiky a jejím přizpůsobení. Tyto zásady odrážejí zimní prognózu Komise z roku 2022 a měly by být vodítkem pro nadcházející programy stability a konvergenční programy členských států. Pokyny budou podle potřeby přizpůsobeny hospodářskému vývoji, a to nejpozději v jarním balíčku evropského semestru, který Komise předloží koncem května 2022.

Zbývající část tohoto sdělení je rozdělena do čtyř oddílů. V oddíle 2 je nastíněn hospodářský výhled na roky 2022 a 2023. V oddíle 3 se uvádí pět zásad a na základě zimní prognózy Komise z roku 2022 se vysvětlují jejich důsledky pro fiskální doporučení, která mají být členským státům v květnu 2022 navržena pro rozpočtové plány v roce 2023. Oddíl 4 shrnuje aktuální stav přezkumu správy ekonomických záležitostí. Oddíl 5 nastiňuje další kroky.

2. Hospodářská situace a výhled

Hospodářství EU vstoupilo do třetího roku pandemie COVID-19 již se stejnou úrovní produkce jako před pandemií. V roce 2021 došlo k výraznému oživení hospodářství EU a nezaměstnanost dosáhla rekordně nízké úrovně, avšak tempo růstu ke konci roku oslabilo. Rozšíření varianty omikron vedl k opětovnému zavedení omezení pohybu osob, obnovenému tlaku na systémy zdravotní péče a nedostatku pracovních sil v důsledku nemoci, karantény a pečovatelských povinností. Delší narušení dodávek ve spojení se silnou poptávkou zvýšilo ceny komodit a energie. Tento nepříznivý vývoj utlumil dynamiku růstu v EU a růst reálného HDP se v posledním čtvrtletí roku 2021 zpomalil.

Zimní prognóza Komise z roku 2022 předpokládá, že evropské hospodářství bude dále silně růst, i když v letech 2022 a 2023 by tempo růstu mělo oslavit. Po určitém oslabení měl hospodářský růst ve druhém čtvrtletí 2022 znovu zrychlit a v horizontu prognózy zůstat silný. Růst se měl nadále opírat o silné základy. Zlepšující se trh práce, vysoké úspory domácností, stále příznivé podmínky financování a využívání prostředků. Nástroje pro oživení a odolnost měly společně dále přispívat k udržení dlouhodobé a silné expanzivní fáze. Podle zimní prognózy se očekávalo, že růst reálného HDP v EU v roce 2022 dosáhne 4,0 %, což je o 1,3 procentního bodu méně než v roce 2021, ale stále výrazně nad dlouhodobým průměrem.

celkového posouzení stavu hospodářství, přičemž hlavním kvantitativním kritériem je úroveň hospodářské činnosti v EU nebo v eurozóně v porovnání s předkrizovými úrovněmi (konec roku 2019). Evropská komise (2021), „Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky“, COM(2021)105 final ze dne 3. března 2021, s. 7–8 a s. 14.

⁽⁴⁾ Evropská komise (2021), „Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí“, COM(2021) 662 final ze dne 19. října 2021.

Zimní prognóza⁽⁵⁾ předpokládala, že „návrat k normálnímu stavu“ bude pokračovat i v roce 2023, kdy měl růst zpomalit na 2,8 %.

Zimní prognóza ovšem nepočítala s invazí na Ukrajinu a následným geopolitickým napětím. To má negativní dopad na výhled růstu a dále vychyluje rizika směrem k nepříznivému vývoji. Například inflace může být v důsledku nákladových tlaků vyplývajících z problémů na straně nabídky vyšší, než se očekávalo. Vyšší ceny energie, které výrobci ve větší míře přenášejí do spotřebitelských cen, mohou mít dopad na agregátní poptávku. Problémy v globálních dodavatelských řetězcích patrně přetrvají dlouho do roku 2022. Vyšší než očekávané sekundární účinky potenciálního nárůstu mezd převyšujícího produktivitu mohou navíc udržet inflaci déle na vysoké úrovni. Na druhou stranu investice podporované Nástrojem pro oživení a odolnost a fondy víceletého finančního rámce (VFR), včetně fondů politiky soudržnosti EU, by mohly přinést silnější impuls pro hospodářskou činnost.

3. Hlavní zásady a důsledky pro fiskální pokyny

V tomto oddíle jsou uvedeny hlavní zásady, jimiž se bude řídit Komise při posuzování programů stability a konvergenčních programů členských států. Důsledky pro fiskální doporučení, která mají být členským státům navržena v květnu 2022 pro rozpočtové plány na rok 2023, vycházejí ze zimní prognózy. Komise bude situaci pečlivě sledovat a v případě potřeby své politické pokyny upraví.

Fiskální doporučení pro rok 2023 budou formulována kvalitativně na základě kvantitativních východisek. Vzhledem ke specifickým hospodářským podmínkám a z nich vyplývajícím obtížím při odhadování mezer výstupu, jakož i strukturálních sald navrhne Komise na jaře stejně jako v minulém roce pokyny v oblasti fiskální politiky pro jednotlivé země, které vycházejí z přístupu pro fiskální doporučení na rok 2022 a doporučují omezit růst běžných výdajů a zaměřit se na kvalitu a skladbu veřejných financí. To bude základem pro monitorování fiskálních výsledků v porovnání s doporučeními ze strany Komise. Rozpočty členských států eurozóny na rok 2023 budou posouzeny na podzim ve stanoviscích Komise k návrhům rozpočtových plánů.

Zásada č. 1: Zajištění koordinace politik a konzistentní kombinace politik

Koordinace fiskálních politik má i nadále zásadní význam. Koordinovaná fiskální reakce členských států na prudký hospodářský propad způsobený pandemií COVID-19, která byla usnadněna aktivací obecné únikové doložky a doplněna opatřeními na úrovni EU, byla při zmírňování hospodářského dopadu velmi úspěšná. Pokračující silná koordinace fiskálních politik je nezbytná k zajištění hladkého přechodu k novému a udržitelnému růstu a fiskální udržitelnosti.

Vhodná orientace fiskální politiky pro eurozónu by měla vycházet z náležitých rovnováhy mezi aspekty udržitelnosti a stabilizace. Je nezbytné, aby této provázanosti bylo dosaženo na úrovni jednotlivých zemí s přihlédnutím k dimenzi eurozóny/EU. I když hospodářství stále

⁽⁵⁾ Zimní prognóza Komise z roku 2022 byla zveřejněna dne 10. února s datem uzávěrky 1. února 2022.

těží z pevných základů a podpory z fondů EU, zejména z Nástroje pro oživení a odolnost, postupným ukončením opatření, která byla přijata na podporu hospodářství během pandemie, zmizí v roce 2023 důležitý hnací prvek. Načasování a tempo normalizace fiskální politiky by měly rovněž zohlednit interakce s měnovou politikou a politikou finančního sektoru a s fiskálním impulzem z Nástroje pro oživení a odolnost⁽⁶⁾.

Na základě zimní prognózy je Komise toho názoru, že přechod od celkové podpůrné orientace fiskální politiky v období 2020–2022 k obecně neutrální souhrnné orientaci fiskální politiky se v roce 2023 jeví jako přiměřený, avšak současně je připravena reagovat na vyvíjející se hospodářskou situaci.

Zásada č. 2: Zajištění udržitelnosti dluhu prostřednictvím postupné a vysoce kvalitní fiskální korekce a hospodářského růstu

Míry zadlužení jsou vysoké a v důsledku pandemie vzrostly. Nezbytná fiskální reakce na pandemii COVID-19 a pokles produkce vedly k výraznému zvýšení poměru dluhu k HDP, zejména v některých členských státech s vysokým zadlužením, i když nedošlo k nárůstu nákladů na obsluhu dluhu. Souhrnná míra zadlužení v EU dosáhla v roce 2021 vrcholu ve výši přibližně 92 % HDP a očekává se, že v roce 2023 klesne pouze mírně na 89 % HDP. Mezi členskými státy existují i nadále velké rozdíly. Očekává se, že v šesti členských státech zůstane míra zadlužení v roce 2023 nad úroveň 100 % HDP a přibližně v polovině členských států se udrží pod 60 % HDP.

Za předpokladu nezměněné politiky by se míra zadlužení v EU v příštích deseti letech měla víceméně stabilizovat, ale v několika členských státech s vysokým zadlužením by dále rostla. Dynamiku dluhu bude určovat několik faktorů. Na jedné straně jsou rizika spojená s vyšší mírou zadlužení umocněna dalšími výzvami, včetně předpokládaných nákladů na stárnutí obyvatelstva a podmíněných závazků (ve formě záruk), které byly přijaty během krize COVID-19. Na druhou stranu dynamika dluhu v roce 2021 byla obecně lepší, než se očekávalo. Nízké náklady na financování a příznivé předpoklady růstu, částečně díky očekávanému pozitivnímu dopadu investic a reform na potenciální růst ve střednědobém horizontu, představují zmírňující faktory. Rozsah tohoto působení závisí na vývoji rozdílů mezi tempem růstu a úrokovými sazbami, který je nadále nejistý.

K omezení dynamiky dluhu jsou zapotřebí víceleté fiskální korekce v kombinaci s investicemi a reformami k zachování potenciálu růstu. Je důležité zajistit udržitelnost veřejných financí postupným snižováním vysokého veřejného dluhu. Existuje riziko, že některé členské státy vyjdou z krize s vyšším poměrem výdajů a nižším poměrem příjmů (jako podíl na HDP). Pokud by ve střednědobém horizontu v zemích s vysokým zadlužením nedošlo ke snížení zadluženosti, mělo by to negativní dopad na vyhlídky růstu a prohloubily by se rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. Veřejné účty by tak byly vystaveny nepříznivému vývoji na finančních trzích, což by mohlo poškodit celkovou odolnost daných ekonomik. Citlivost dynamiky dluhu na vývoj podmínek financování je relevantní pro stanovení

⁽⁶⁾ Granty Nástroje pro oživení a odolnost budou nadále podporovat hospodářství každý rok. Každoroční fiskální impuls z Nástroje pro oživení a odolnost ovšem měří meziroční rozdíly mezi granty čerpanými z tohoto nástroje.

potřebné míry a tempa korekce. Úspěšné strategie snižování dluhu by se měly zaměřit na fiskální konsolidaci, kvalitu a skladbu veřejných financí a podporu růstu. Příliš náhlá konsolidace by ohrozila probíhající oživení, což by mělo negativní dopady na potenciální růst, náladu na trzích a náklady na financování, a v konečném důsledku by byla pro udržitelnosti dluhu kontraproduktivní.

Na základě zimní prognózy je Komise toho názoru, že od roku 2023 je vhodné zahájit postupnou fiskální korekci za účelem snížení vysokého veřejného dluhu, avšak příliš náhlá konsolidace by mohla mít negativní dopad na růst, a tím i na udržitelnost dluhu.

Zásada č. 3: Podpora investic a udržitelného růstu

Přechod evropských ekonomik k vyššímu udržitelnému růstu a řešení výzev souběžné transformace by měly být ve všech členských státech jednou z hlavních priorit.⁽⁷⁾

Odhady Evropské komise a dalších organizací poukazují na potřebu rozsáhlých investic, jež jsou nutné ke splnění cílů EU v oblasti klimatu a digitálních technologií. Pro splnění cílů Zelené dohody jsou v období 2021–2030 zapotřebí dodatečné veřejné a soukromé investice ve výši 520 miliard EUR ročně. Investiční mezera pro uskutečnění digitální transformace v EU v příštím desetiletí se odhaduje přibližně na 125 miliard EUR ročně. Většinu těchto investic bude muset mobilizovat soukromý sektor. Ovšem i veřejný sektor musí sehrát svou úlohu a poskytovat doplňkové financování na podporu politik, snižovat rizika inovativních projektů, směřovat a přilákat soukromé investice a řešit selhání trhu. Sdělení o evropském modelu růstu, který ob stojí v budoucnu, zdůrazňuje význam koordinované činnosti všech příslušných aktérů, včetně EU, členských států a soukromého sektoru, při aktivaci všech dostupných politických nástrojů.⁽⁸⁾ Zásadní význam má zajištění soudržnosti, pokud jde o investiční a reformní politiky v členských státech a vnitrostátní cíle a cíle EU.

Nástroj pro oživení a odolnost a fondy VFR budou v nadcházejících letech podporovat veřejné investice a reformy. Nástroj pro oživení a odolnost, který je ústředním prvkem NextGenerationEU, poskytuje až do roku 2026 nevratnou podporu ve výši 338 miliard EUR („granty“) a úvěry ve výši až 386 miliard EUR (obě částky v běžných cenách). Financování z Nástroje pro oživení a odolnost pomůže budovat odolnost, dosáhnout pokroku při plnění našich environmentálních a digitálních cílů a posílit soudržnost, produktivitu a konkurenceschopnost. Dosud dostalo zelenou pro své plány pro oživení a odolnost 22 zemí EU a 21 zemím, které o to požádaly, byly vyplaceny předběžné platby. Vyplácení grantů z Nástroje pro oživení a odolnost má být podle plánů předsunuto, přičemž přibližně dvě třetiny grantů mají být vyplaceny do konce roku 2023.⁽⁹⁾ Výdaje financované z grantů z Nástroje

⁽⁷⁾ Současné priority hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti EU mají čtyři rozměry: environmentální udržitelnost, produktivitu, spravedlnost a makroekonomickou stabilitu. Viz Evropská komise (2021), „Roční analýza udržitelného růstu 2022“, COM(2021) 740 final ze dne 21. listopadu 2021.

⁽⁸⁾ Evropská komise (2022), „Evropský model růstu, který ob stojí v budoucnu: na cestě k zelené, digitální a odolné ekonomice“.

⁽⁹⁾ K dnešnímu dni Rada schválila 22 plánů pro oživení a odolnost, které zahrnují 291 miliard EUR ve formě nevratného financování a 154 miliard EUR ve formě úvěrů. Úvěry jsou součástí schválených plánů šesti členských států (Kypr, Řecko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko). Jak je stanoveno v článku 18 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost ((EU) 2021/241), výpočet výše maximálního finančního příspěvku nevratné podpory z Nástroje pro oživení a odolnost bude aktualizován do 30. června 2022. Viz Evropská komise (2022), „Výroční zpráva o Nástroji pro oživení a odolnost“.

pro oživení a odolnost umožní financovat vysoce kvalitní investiční projekty a pokrýt náklady na reformy zaměřené na zvýšení produktivity, aniž by to vedlo k vyšším schodkům a dluhu. Rychlé provádění plánů pro oživení a odolnost tak podpoří trvalé a udržitelné oživení, posílí vyšší potenciální růst a podpoří postupné zlepšování fiskálních pozic, a to i v členských státech s nejvyšší mírou zadlužení. Schválení nové generace fondů politiky soudržnosti EU dále posílí investice a podpoří souběžnou transformaci a odolnost na celém území Unie.

Všechny členské státy by měly chránit celkové investice a v odůvodněných případech rozšířit investice financované z vnitrostátních zdrojů, zejména pro zelenou, digitální a odolnou transformaci. Důraz by se měl klást na vysokou kvalitu investic v souladu s investicemi financovanými z Nástroje pro oživení a odolnost. Fiskální politiky by měly být přeorientovány tak, aby podporovaly souběžnou transformaci s cílem dosáhnout trvalého a udržitelného růstu. V případě potřeby, například v reakci na klesající příspěvky z Nástroje pro oživení a odolnost, by členské státy měly rozšířit investice financované z vnitrostátních zdrojů, zejména pro souběžnou transformaci. Fiskální korekce členských států s vysokým zadlužením by neměla mít negativní dopad na investice a mělo by jí být dosaženo spíše omezením růstu běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů.

Podle názoru Komise by ve střednědobých fiskálních plánech měly být podporovány a chráněny vysoce kvalitní veřejné investice financované z vnitrostátních zdrojů, neboť podpora odolné ekonomiky a řešení výzev souběžné transformace jsou společnými klíčovými politickými cíli pro rok 2023 i pro následující období.

Zásada č. 4: Podpora fiskálních strategií, které jsou v souladu se střednědobým přístupem k fiskální korekci, se zohledněním Nástroje pro oživení a odolnost

Fiskální korekce u členských států s vysokým zadlužením by měla být postupná, neměla by vést k příliš restriktivní orientaci fiskální politiky a měla by být podpořena investicemi a reformami, které znovu nastartují růstový potenciál a usnadní dosažení věrohodné trajektorie snižování dluhu. Postupné a trvalé úsilí o fiskální korekci by mělo jít ruku v ruce s lepší skladbou veřejných financí, aby se dosáhlo střednědobého snížení dluhu. Střednědobé plány musí být v souladu s analýzami udržitelnosti dluhu vypracovanými členskými státy.⁽¹⁰⁾ Tyto plány by měly obsahovat konkrétní odkazy na jejich plánované investice a reformy a měly by zohledňovat předpokládaný časový harmonogram vyplácení prostředků EU (včetně grantů Nástroje pro oživení a odolnost). Pro období po roce 2023 by se tyto střednědobé plány měly zaměřit na pokračování ve fiskální konsolidaci s cílem dosáhnout střednědobých omezitelných fiskálních pozic postupným, trvalým a prorůstovým způsobem. Plány by měly podrobně specifikovat základní opatření a doprovodné reformy a investice.

Postup korekce fiskální politiky by měl zohlednit účinky podpory z Nástroje pro oživení a odolnost na hospodářskou činnost. Granty Nástroje pro oživení a odolnost budou i nadále poskytovat významnou fiskální podporu růstu agregátní poptávky, dokud nebude dosaženo

⁽¹⁰⁾ Soubor pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu (2017), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

vrcholu profilu plateb uvedeného v plánech jednotlivých členských států, a následně se bude snižovat. To by mělo být zohledněno ve střednědobých fiskálních plánech.

Konsolidace by se neměla zbytečně odkládat. Pokud se potřebná fiskální korekce odloží na pozdější roky, zvyšují se rizika provádění a často to vede k obtížím při dosahování střednědobých rozpočtových cílů stanovených v programech stability a konvergenčních programech členských států. Provádění odložené fiskální strategie je navíc spojeno s tím, že vlády využívají překvapivý pozitivní růst a neočekávané rozpočtové příjmy nikoliv k rychlejšímu snižování dluhu, ale k vyšším běžným výdajům nebo daňovým škrtnům. Často potom dojde k tomu, že neobnovují rezervy, když to hospodářské podmínky dovolují.

Podle názoru Komise by programy stability a konvergenční programy měly ukázat, jak střednědobé fiskální plány členských států prostřednictvím postupné konsolidace, investic a reforem zajišťují postupné snižování veřejného dluhu na obezřetnou úroveň a udržitelný růst.

Zásada č. 5: Diferenciace fiskálních strategií a zohlednění dimenze eurozóny

V členských státech s vysokým zadlužením je nezbytné provádět od roku 2023 postupnou fiskální korekci, aby došlo ke stabilizaci míry zadlužení a jejímu následnému snížení. Až to hospodářské podmínky dovolí, je i nadále důležité obnovit fiskální rezervy a nastoupit cestu snižování poměru veřejného dluhu k HDP s cílem posílit odolnost vůči budoucím otřesům, zachovat příznivé podmínky financování a zajistit hladké fungování eurozóny s ohledem na možné vedlejší účinky. Na základě zimní prognózy Komise z roku 2022 se v případě členských států s vysokým zadlužením zdá být vhodné, aby od roku 2023 postupně zlepšovaly své základní fiskální pozice. Za tímto účelem by měly běžné výdaje financované z vnitrostátních zdrojů (očištěné od diskrečních opatření na straně příjmů) růst pomaleji než střednědobý potenciální výstup (měřený výdajovým kritériem). Členské státy s vysokým zadlužením by měly i nadále podporovat investice potřebné pro souběžnou transformaci a provádět fiskální korekci běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů. Tato strategie by měla být podpořena včasným prováděním plánů pro oživení a odolnost. Veškeré neočekávané příjmy, včetně překvapivého vyššího růstu, by měly být použity ke snížení dluhu.

Členské státy s nízkým/středním zadlužením by měly upřednostňovat investice do souběžné transformace. Členské státy s nízkým/středním zadlužením se obecně vyznačují zdravými rozpočtovými pozicemi. ⁽¹⁾ Prioritou by mělo být zvyšování veřejných investic do souběžné transformace, v případě potřeby (například v reakci na klesající příspěvky z Nástroje pro oživení a odolnost) tak, že investice financované z vnitrostátních zdrojů porostou rychleji než střednědobý potenciální výstup. Vývoj běžných výdajů by měl být v souladu se zachováním celkově neutrální orientace politiky, tudíž by se v roce 2023 nemělo usilovat o fiskální korekci, ledaže by známky nadměrné poptávky vyžadovaly aktivní fiskální politiky za účelem kontroly jejího růstu, nebo že by naopak zhoršený hospodářský výhled

⁽¹⁾ Podle simulací Komise by i velmi mírný postup korekce v některých členských státech rychle vedl k rozpočtovým přebytkům.

vyžadoval další výdaje. Tento postup přispěje k zachování odpovídající orientaci politik pro eurozónu jako celek, jelikož vedlejší účinky vyvolané předčasnými fiskálními omezeními v členských státech s nízkým/středním zadlužením by mohly nepřiměřeně snížit agregátní poptávku v eurozóně a ztížit členským státům s vysokým zadlužením provádění fiskální korekce.

Podle názoru Komise by fiskální doporučení pro jednotlivé členské státy měla být i nadále diferencována a měla by zohledňovat možné efekty přelévání mezi jednotlivými zeměmi. Pokud budou potřebné vnitrostátní fiskální korekce, měly být provedeny způsobem, který zlepší skladbu výdajů a ochrání celkové investice.

Důsledky pro postup při nadměrném schodku

Komise na jaře 2022 nenavrhne zahájení nových postupů při nadměrném schodku. Pandemie COVID-19 má i nadále mimořádný makroekonomický a fiskální dopad, který spolu se stávající geopolitickou situací vede k výjimečné nejistotě, a to i pokud jde o stanovení podrobného směřování fiskální politiky. Z těchto důvodů se Komise domnívá, že rozhodnutí o tom, zda by se na členské státy měl vztahovat postup při nadměrném schodku, by se na jaře 2022 přijímat nemělo.

Komise znovu posoudí, zda je relevantní navrhnout zahájení postupů při nadměrném schodku, na podzim 2022. Členské státy, jejichž plány na rok 2023 a další roky předpokládají porušení referenční hodnoty schodku, by měly nastítnit svá plánovaná politická opatření s cílem snížit schodek pod referenční hodnotu, aby to mohlo být náležitě zohledněno při hodnocení relevantních faktorů⁽¹²⁾. Pokud jde o členské státy, jejichž míra zadlužení převyšuje referenční hodnotu 60 % HDP, Komise při posouzení všech příslušných faktorů zohlední, že soulad s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu by vyžadoval příliš náročné předsunutí fiskálního úsilí, které by mohlo ohrozit růst. Komise se proto domnívá, že dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu není za současných výjimečných hospodářských podmínek odůvodněné. Vývoj dluhu a schodku ovšem bude dále sledován a Komise na podzim 2022 znovu posoudí, zda je relevantní navrhnout zahájení postupů při nadměrném schodku.

4. Aktuální stav přezkumu správy ekonomických záležitostí

V říjnu 2021 Komise obnovila veřejnou diskusi o přezkumu rámce EU pro správu ekonomických záležitostí a vyzvala k účasti ostatní orgány a všechny klíčové zúčastněné strany. Tato diskuse stále probíhá, přičemž se opírá jak o pohled Komise na účinnost rámce hospodářského dohledu představený v únoru 2020, tak o poznatky získané během koronavirové krize. Veřejná diskuse o fiskálním rámci EU se zaměřuje na výzvu postupného, trvalého a prorůstového snižování zadlužení na obezřetné úrovni; potřebu udržet v nadcházejících letech veřejné investice na vysoké úrovni, včetně investic do souběžné transformace, a posílit odolnost; nutnost správného složení a kvality veřejných financí,

⁽¹²⁾ Příslušné relevantní faktory jsou uvedeny v článku 2 nařízení č. 1467/97. Postupu při nadměrném schodku na základě porušení referenční hodnoty schodku se lze v zásadě vyhnout pouze tehdy, je-li nadměrný schodek dočasný, výjimečný a blízký referenční hodnotě.

potřebu proticyklické fiskální politiky a vytvoření fiskálního prostoru pro stabilizaci; význam široké koordinace politik mezi různými politickými nástroji a mezi EU a vnitrostátními úrovněmi a potřebu zjednodušit rámec EU a zajistit účinné prosazování fiskálního rámce EU. Diskuse probíhá prostřednictvím různých fór, včetně specializovaných setkání, workshopů a on-line průzkumu. Této inkluzivní diskuse se účastní občané a celá řada zúčastněných stran, zejména sociální partneři, akademická obec, další orgány a instituce EU a vnitrostátní vlády a parlamenty. On-line průzkum byl ukončen dne 31. prosince 2021. Komise v současné době analyzuje stanoviska, která obdržela, a v březnu 2022 předloží souhrnnou zprávu. Pokračuje spolupráce se zúčastněnými stranami ohledně toho, jak zvýšit účinnost rámce pro správu ekonomických záležitostí, s cílem dosáhnout konsensu o jeho budoucnosti.

Probíhající diskuze rovněž poskytuje členským státům možnost zvážit klíčové cíle rámce, jeho fungování a s tím spojené nové výzvy. Diskuze probíhají zejména v Hospodářském a finančním výboru a Výboru pro hospodářskou politiku, ale rovněž na úrovni ministrů v Radě (ECOFIN) a mezi členy eurozóny v Euroskupině, pokud jde o zvláštní aspekty eurozóny. Diskuse se týkají omezeného počtu klíčových témat v souladu s výzvami uvedenými ve sdělení z října 2021 a s klíčovými tématy veřejné diskuse. Patří sem udržitelnost veřejného dluhu a prorůstové snižování dluhu, ochrana veřejných investic a úloha fiskálního rámce při podpoře veřejných investic a reforem v souvislosti s přechodem k zelenému, digitálnímu a odolnému hospodářství EU, úvahy o poznatcích získaných během krize COVID-19 (včetně Nástroje pro oživení a odolnost), proticyklické fiskální politiky a vytváření prostoru pro krátkodobou stabilizaci, jakož i možnosti zjednodušení fiskálních rámců, dosažení větší odpovědnosti členských států a lepšího prosazování pravidel. Byly rovněž zmíněny potenciální dlouhodobé důsledky invaze na Ukrajinu pro odolnost a bezpečnost. Kromě toho probíhají diskuse mezi členy eurozóny o konkrétních aspektech eurozóny. V nadcházejících měsících jsou plánována další jednání s klíčovými zúčastněnými stranami (např. s Evropskou fiskální radou) a s akademickými pracovníky/odborníky. Závěrečná jednání jsou v současné době naplánována na červenec a mají probíhat jak na ministerské úrovni v Radě (ECOFIN), tak mezi členy eurozóny v Euroskupině.

Na základě probíhající veřejné diskuse a diskusí s členskými státy Komise poskytne pokyny k možným změnám rámce pro správu ekonomických záležitostí s cílem dosáhnout široké shody ohledně dalšího postupu v dostatečném předstihu do roku 2023. Podle názoru Komise současný stav jednání poukazuje na řadu klíčových otázek, u nichž by další a konkrétnější úsilí mohlo připravit půdu pro vznik konsensu ohledně budoucího fiskálního rámce EU.

- **Pro úspěch fiskálního rámce EU je rozhodující zajištění udržitelnosti dluhu a podpora udržitelného růstu prostřednictvím investic a reforem.** Zásadní význam má zajištění fiskální udržitelnosti snížením vysoké míry zadlužení realistickým, postupným a trvalým způsobem. Fiskální rámec EU by měl stimulovat úspěšné střednědobé strategie snižování dluhu, které by byly zaměřeny na fiskální konsolidaci, kvalitu a skladbu veřejných financí a podporu růstu. Rámec by měl být v souladu se současnými i budoucími výzvami, včetně jeho odpovídající pomoci při udržování přiměřené úrovně investic. V nadcházejících letech bude nutné udržovat vysokou

míru veřejných investic, z čehož plyne nutnost podpory správné skladby a kvality veřejných financí pro zajištění udržitelného růstu podporujícího začlenění. Fiskální rámec by měl hrát odpovídající roli při vytváření pobídek pro vnitrostátní investice a reformy, přičemž zvláštní pozornost by se měla věnovat zajištění soudržnosti mezi investičními a reformními politikami v členských státech a mezi vnitrostátními cíli a cíli EU.

- **Zdá se, že slibnou cestu představuje větší zaměření na střednědobý horizont v rámci fiskálního dohledu EU.** Fiskální výsledky členských států by měly být i nadále každoročně monitorovány, čímž zůstanou zachovány pozitivní prvky mnohostranné fiskální koordinace. Kdyby ovšem členské státy – pod podmínkou jasných pokynů na úrovni Unie – měly větší prostor při stanovení a provádění plánů fiskální korekce ve střednědobém horizontu a začlenění svých programů investic a reforem do fiskální trajektorie, mohlo by to posílit jejich vlastní odpovědnost, a tím i dodržování pravidel.
- **Mělo by se dále diskutovat o tom, jaké poznatky lze vyvodit z koncepce, správy a fungování Nástroje pro oživení a odolnost.** Důraz by měl být kladen na poznatky týkající se zvyšování vlastní odpovědnosti, vzájemné důvěry, prosazování pravidel a vzájemného působení hospodářské a fiskální dimenze, jakož i unijní a vnitrostátní dimenze. Pozornost si zaslouží přístup Nástroje pro oživení a odolnost ke koordinaci politik, který je založen na závazcích, vyznačuje se výrazným zapojením členských států do tvorby politik a dosahování výsledků a vychází z pokynů *ex ante* pro členské státy k prioritám v oblasti investic a reforem. Referenčním rámcem pro provádění integrovaného dohledu a koordinace hospodářských politik a politik zaměstnanosti v EU by měl zůstat evropský semestr.
- **Hlavními cíli jsou zjednodušení, posílení vlastní odpovědnosti členských států a lepší prosazování.** Stávající rámec se opírá o proměnné, jež nelze sledovat, které jsou citlivé na změny a jsou ovlivněny cyklickými podmínkami. Zahrnuje rovněž komplexní soubor výkladových ustanovení, včetně různých doložek flexibility, která uplatňování rámce komplikují a brání transparentnosti. Tato situace si žádá jednodušší fiskální pravidla jedno operační pravidlo na úrovni EU s pozorovatelnými ukazateli, jako například celkové čisté výdaje. Je rovněž vhodné zvážit, zda by k účinnějšímu provádění rámce dohledu mohlo přispět jasné zaměření na „závažné politické chyby“, jak je stanoveno ve Smlouvě. Tyto cíle jsou vzájemně propojeny. Jednodušší rámec by zejména zlepšil srozumitelnost rozpočtového dohledu EU, a přispěl by tak k jasnější komunikaci, větší odpovědnosti, lepšímu dodržování předpisů a důslednějšímu prosazování. Pokud by byl členským státům poskytnut větší prostor pro navrhování fiskálních trajektorií, bylo by navíc vhodné nalézt rovnováhu s přísnějším prosazováním rámce ze strany Komise a Rady v případě nedodržování pravidel.

5. Další postup

Toto sdělení stanoví předběžné pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023, které budou podle potřeby aktualizovány nejpozději v rámci jarního balíčku evropského semestru v květnu 2022. Budoucí pokyny budou nadále zohledňovat globální hospodářskou situaci, specifickou situaci každého členského státu a diskusi o rámci pro správu ekonomických záležitostí. Vývoj hospodářského výhledu bude pečlivě sledován a náležitě zohledněn. Členské státy se vyzývají, aby tyto pokyny zohlednily ve svých programech stability a konvergenčních programech.

Dodatek

Seznam dodatečných tabulek, které mají být uvedeny v programech stability a konvergenčních programech členských států. Povinné údaje jsou vyznačeny tučně.

Tabulka dopadu Nástroje pro oživení a odolnost na projekce programu – ÚVĚRY

Peněžní tok z úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost podle projekcí programu (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Vyplácení úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost ze strany EU							
Splátky úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost ve prospěch EU							
Výdaje financované z úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Náhrady zaměstnancům D.1							
Mezispotřeba P.2							
Sociální platby D.62+D.632							
Úrokové výdaje D.41							
Dotace placené D.3							
Běžné transfery D.7							
CELKOVÉ BĚŽNÉ VÝDAJE							
Tvorba hrubého fixního kapitálu P.51g							
Kapitálové transfery D.9							
CELKOVÉ KAPITÁLOVÉ VÝDAJE							
Ostatní náklady financované z úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost (% HDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Snížení daňových příjmů							
Ostatní náklady s dopadem na příjmy							
Finanční transakce							

Tabulka dopadu Nástroje pro oživení a odolnost na projekce programu – GRANTY

Příjmy z grantů z Nástroje pro oživení a odolnost (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Granty z Nástroje pro oživení a odolnost uvedené v projekcích příjmů							
Hotovostní výplaty grantů z Nástroje pro oživení a odolnost ze strany EU							
Výdaje financované z grantů z Nástroje pro oživení a odolnost (% HDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Náhrady zaměstnancům D.1							
Mezispotřeba P.2							
Sociální platby D.62+D.632							
Úrokové výdaje D.41							
Dotace placené D.3							
Běžné transfery D.7							
CELKOVÉ BĚŽNÉ VÝDAJE							
Tvorba hrubého fixního kapitálu P.51g							
Kapitálové transfery D.9							
CELKOVÉ KAPITÁLOVÉ VÝDAJE							
Ostatní náklady financované z grantů Nástroje pro oživení a odolnost (% HDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Snížení daňových příjmů							
Ostatní náklady s dopadem na příjmy							
Finanční transakce							

Tabulka ke stavu přijatých/oznámených záruk podle programu

	Opatření	Datum přijetí	Maximální částka podmíněných závazků (% HDP)	Odhadované využití (% HDP)
V reakci na COVID-19				
	Mezisoučet			
Ostatní				
	Mezisoučet			
	Celkem			

Pozn.: Tato tabulka nahrazuje tabulku 7 v souboru pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu