EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Přezkum správy ekonomických záležitostí

Zpráva o používání nařízení (EU) č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 a 473/2013 a o vhodnosti směrnice Rady 2011/85/EU

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Přezkum správy ekonomických záležitostí

Zpráva o používání nařízení (EU) č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 a 473/2013 a o vhodnosti směrnice Rady 2011/85/EU[1]

1. Úvod

Euro je jednotnou měnou více než 340 milionů Evropanů v 19 členských státech a je jedním z nejvýznamnějších a nejhmatatelnějších úspěchů Evropy. Euro je však více než jen měnovým projektem. Poskytuje základ k tomu, aby se naše ekonomiky více integrovaly, a tak se zvětšila stabilita a prosperita.

Architektura hospodářské a měnové unie, jež byla zavedena Maastrichtskou smlouvou v roce 1992, je jedinečná. Kombinuje jednotnou měnovou politiku, která sleduje cíl cenové stability, s decentralizovanými fiskálními a hospodářskými politikami spadajícími do pravomoci členských států. Maastrichtská smlouva uznala potřebu řádných fiskálních politik a koordinace hospodářských politik, aby bylo možné účinně provádět jednotnou měnovou politiku a zajistit stabilní a úspěšné euro s ohledem na potenciální rizika vedlejších účinků mezi jednotlivými členskými státy a možné chování ve stylu černého pasažérství vedoucí k nadměrným schodkům veřejných financí a nadměrné míře zadlužení. Ty by znamenaly ohrožení cenové stability a v konečném důsledku by mohla být centrální banka nucena k tomu, aby měnové politiky využívala k financování rozpočtových schodků.

S ohledem na tyto aspekty Smlouva vyžaduje, aby členské státy považovaly své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinovaly je v rámci Rady. Kromě toho stanoví požadavek, aby se členské státy vyvarovaly schodků veřejných financí přesahujících 3 % HDP a zachovávaly míru veřejného zadlužení pod 60 % HDP. Smlouva obsahuje také ustanovení pro zachování tržní disciplíny, zejména doložku „no bail-out“, podle níž by členské státy neměly splácet dluhy jiných členských států, a zakazuje měnové financování veřejného dluhu centrální bankou. Tato architektura byla ovlivněna zkušenostmi s vysokou inflací v 70. a 80. letech 20. století a pevným přesvědčením tvůrců politik, že hospodářská a

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 1; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 8; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 12; 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; nařízení (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 33; směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi, Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 1; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11.

finanční integrace představuje mocnou hybnou sílu konvergence a stabilizace v rámci měnové unie.

Od počátku 90. let 20. století, kdy Maastrichtská smlouva položila základy prostoru s jednotnou měnou, vytvořila Unie velmi komplexní a podrobný rámec hospodářského a fiskálního dohledu. Tento rámec je stanoven v řadě sekundárních právních předpisů popsaných níže, jakož i v jiných dokumentech, jež podrobněji a transparentněji popisují způsob provádění dohledu v praxi. Mezi tyto dokumenty patří soubor pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu a soubor pravidel pro balíček dvou právních aktů. Další podrobnosti o provádění rámce dohledu jsou uvedeny i v dokumentu Vademecum k Paktu o stabilitě a růstu a v kompendiu o postupu při makroekonomické nerovnováze.

Rámec se v průběhu času v různých vlnách vyvíjel a byly v něm zaváděny změny v reakci na nově vznikající hospodářské výzvy a na základě zkušeností získaných při jeho provádění. Nejdůležitější etapy ve stručnosti:

- V roce 1997 byl zaveden Pakt o stabilitě a růstu, aby byly posíleny sledování a koordinace vnitrostátních fiskálních a hospodářských politik s cílem trvale prosazovat limity pro schodek a zadlužení stanovené pro všechny členské státy Maastrichtskou smlouvou[2]. Do praxe bylo prostřednictvím nápravné složky[3] paktu zejména uvedeno kritérium schodku podle Maastrichtské smlouvy a byla zavedena preventivní složka[4], aby se předcházelo vzniku nadměrných schodků.

- Na počátku 21. století se dodržování cílů stanovených v Paktu o stabilitě a růstu pro nominální schodek ukázalo být v podmínkách recese pro některé členské státy obtížné. S ohledem na tyto počáteční zkušenosti byl Pakt o stabilitě a růstu reformován, aby bylo možné více přihlížet k hospodářským podmínkám. Reforma z roku 2005 proto kladla větší důraz na strukturální fiskální úsilí s cílem zohlednit dopad hospodářského cyklu na veřejné finance. Pakt o stabilitě a růstu byl obecně změněn tak, aby bylo možné věnovat větší pozornost hospodářské a rozpočtové situaci jednotlivých členských států a rizikům týkajícím se udržitelnosti, jimž členské státy čelí, včetně vlivu stárnutí obyvatelstva.

- V reakci na slabiny, jež odhalila hospodářská a finanční krize, která zasáhla EU a eurozónu po roce 2007, přijala EU řadu opatření, jež měla posílit její rámec pro správu ekonomických záležitostí a dohled. Tato opatření jsou relevantní pro všechny členské státy, avšak mají řadu specifických rysů týkajících se států, jež používají euro. Zásadní v rámci tohoto úsilí byly legislativní balíčky známé jako balíček šesti právních aktů (2011) a balíček dvou právních aktů (2013) týkajících se správy ekonomických záležitostí (přehled prvků balíčků šesti a dvou právních aktů viz rámeček č. 1). Tyto balíčky měly za cíl zajistit užší koordinaci hospodářské politiky a trvalou konvergenci

[2] Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a usnesení ze dne 17. června 1997 o Paktu o stabilitě a růstu.

[3] Nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu zajišťuje, aby členské státy přijaly vhodná politická opatření k nápravě nadměrných schodků nebo míry zadlužení, a to uplatněním postupu při nadměrném schodku, který členským státům poskytuje závazná a operativní doporučení ohledně fiskální korekce, jež je zapotřebí k nápravě nadměrného schodku ve stanovené lhůtě.

[4] Preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu podporuje členské státy při plnění jejich závazků v oblasti řádných fiskálních politik. Vyžaduje, aby členské státy ve střednědobém horizontu dosáhly konkrétního rozpočtového cíle, který je stanoven s ohledem na hospodářský cyklus, a umožňuje tak automatickou stabilizaci při současné podpoře udržitelných veřejných financí.

hospodářské výkonnosti a za tímto účelem stanovily posílení rozpočtového dohledu v rámci Paktu o stabilitě a růstu a povinnost členských států zavést vnitrostátní fiskální rámce. Balíčky rovněž rozšířily rozsah dohledu tak, aby zahrnoval makroekonomické nerovnováhy. S cílem řešit zvláštní význam vedlejších účinků v rámci eurozóny zavedl balíček dvou právních aktů pravidla pro sledování a posuzování rozpočtových plánů členských států eurozóny, zvláštní posílená pravidla pro členské státy eurozóny v rámci nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu a rámec týkající se členských států eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena obtížemi. Tato posílená pravidla byla zavedena v době, kdy důvěra na trhu a vzájemná důvěra mezi členskými státy byly křehké, a zaměřovala se proto především na snižování rizik v jednotlivých členských státech a na zajištění stability eurozóny jako celku. Oba balíčky byly součástí širšího souboru opatření k posílení hospodářské a finanční stability Unie a eurozóny jako celku, k nimž patřilo vytvoření mechanismů pro poskytování podmíněné finanční podpory členským státům eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena problémy, a vytvoření bankovní unie se společnými mechanismy dohledu a řešení krizí.

- Takto přepracovaný makroekonomický a rozpočtový dohled byl začleněn do evropského semestru, společného harmonogramu pro koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti na úrovni EU, který byl zaveden ve stejném kontextu. Od zavedení v roce 2011 se evropský semestr postupně stále více vyvíjí směrem k integrovanějšímu hospodářskému dohledu, včetně monitorování úsilí členských států v rámci strategie Evropa 2020.

Rámeček č. 1: Reformy rámce hospodářského dohledu na základě balíčků šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí

Reformní balíček šesti právních aktů (2011)

Reformní balíček šesti právních aktů se skládal z pěti nařízení a jedné směrnice, které posílily fiskální dohled a rozšířily rozsah hospodářského dohledu tak, aby zahrnoval makroekonomické nerovnováhy[5]. Balíček konkrétně zpřísnil fiskální dohled tím, že byla posílena *preventivní složka* Paktu o stabilitě a růstu, neboť řádné fiskální politiky v hospodářsky příznivých obdobích upevňují schopnost členských států odolávat hospodářským otřesům a vytvářejí prostor pro využití fiskální politiky v horších časech. Za tímto účelem byl zaveden pojem *významné odchylky* od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty postupného dosažení tohoto cíle a byl stanoven postup, kterým mají členské státy tuto odchylku napravit. V případě členských států eurozóny by nedostatečná politická reakce mohla nakonec vést k uložení finančních sankcí. Aby bylo možné lépe sledovat, jak členské státy plní rozpočtové závazky, bylo jako doplněk strukturálního salda zavedeno *výdajové kritérium*. Výdajové kritérium poskytuje členským státům operativnější vodítko při provádění obezřetných fiskálních politik tím, že zaměřuje dohled na ukazatele přímo pod kontrolou vlády.

Reformní balíček šesti právních aktů posílil i *nápravnou složku* Paktu o stabilitě a růstu, a to tak, že do praxe uvedl *kritérium dluhu*[6] *podle Smlouvy, čímž posunul zaměření od vyvarování se nadměrných schodků k zajišťování udržitelného vývoje dluhu.*

Balíček kromě toho posílil také možné sankce v případě, že členské státy eurozóny nedodržují doporučení a rozhodnutí Rady v rámci Paktu o stabilitě a růstu.

Směrnice o rozpočtových rámcích zavedla požadavky na vnitrostátní fiskální rámce členských států. Podporovala větší zaměření na střednědobé plánování a transparentní rozpočtové procesy. Prosazovala také využívání objektivních makroekonomických a rozpočtových prognóz pro fiskální plány a nezávislé monitorování dodržování fiskálních pravidel na vnitrostátní úrovni.

Kromě posílení fiskálního dohledu zavedl balíček šesti právních aktů postup při makroekonomické nerovnováze s cílem odhalovat škodlivé makroekonomické nerovnováhy, předcházet jejich vzniku a zajistit nápravu stávajících nerovnováh. Komise zjišťuje *makroekonomické nerovnováhy* a jejich závažnost, včetně existence nebo rizika negativních vedlejších účinků na jiné členské státy eurozóny, a Rada předkládá dotčeným členským státům doporučení k jejich řešení. V případě zjištění *nadměrné makroekonomické nerovnováhy* umožňuje postup při makroekonomické nerovnováze zahájení postupu při nadměrné nerovnováze, který se zaměřuje na plány nápravných opatření předkládané a prováděné členskými státy a monitorované Komisí a Radou.

Reformní balíček dvou právních aktů (2013)

Dvě nařízení, z nichž sestával reformní balíček dvou právních aktů, zavedla vzhledem k potenciálním vedlejším účinkům v rámci hospodářské a měnové unie zvláštní postupy dohledu a monitorování pro členské státy eurozóny.

Balíček dvou právních aktů konkrétně stanovil rámec týkající se členských států, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena obtížemi, států, jimž je poskytována finanční

[5] Viz poznámka pod čarou č. 1.

[6] Kritérium dluhu odkazuje na ustanovení Smlouvy, která vyžadují, aby členské státy vykazovaly míru zadlužení nižší než 60 % HDP, ledaže se tato míra dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k uvedené hodnotě.

pomoc, nebo států, které ukončují program finanční pomoci. Je zásadní, že tento balíček rovněž dále posílil rozpočtovou koordinaci mezi členskými státy eurozóny, neboť bylo zavedeno mnohostranné posuzování rozpočtových plánů členských států podle společného harmonogramu. V rámci tohoto procesu vypracovává Komise stanoviska k rozpočtovým plánům před jejich přijetím vnitrostátními parlamenty a v Euroskupině se projednává rozpočtová situace a vyhlídky v jednotlivých členských státech, jakož i v eurozóně jako celku. Balíček dvou právních aktů posílil také dohled v případě členských států eurozóny s nadměrným schodkem.

Začátek nového politického cyklu v Unii představuje vhodný okamžik pro posouzení účinnosti stávajícího rámce pro hospodářský a fiskální dohled, zejména pokud jde o reformní balíčky šesti a dvou právních aktů, o jejichž uplatňování má Komise podat zprávu. Hlavní otázky, jimiž se zabývá tento přezkum, se týkají míry, v níž byly různé prvky dohledu zavedené nebo pozměněné reformními balíčky šesti a dvou právních aktů účinné při plnění svých hlavních cílů, kterými jsou i) zajištění udržitelných veřejných financí a růstu a vyvarování se makroekonomických nerovnováh, ii) vytvoření integrovaného rámce dohledu, který umožňuje užší koordinaci hospodářských politik, zejména v eurozóně, a iii) podpora konvergence hospodářské výkonnosti mezi členskými státy. Účelem tohoto sdělení je zahájit veřejnou diskusi o těchto otázkách.

V souvislosti s přezkumem je třeba poznamenat, že hospodářský kontext se podstatně změnil. Deset let po velké recesi se členské státy potýkají s různými problémy, které se liší od problémů, jimž čelily v době přijetí reformních balíčků šesti a dvou právních aktů. Ačkoli oživení trvá od té doby historicky dlouho, růstový potenciál mnoha členských států se nevrátil na úroveň před krizí a úrokové sazby zůstávají nadále nízké[7]. Pokles potenciálního růstu a úrokových sazeb v kontextu stárnoucího obyvatelstva jde ruku v ruce s trvale nízkou inflací. V období po krizi se sice intenzivně prováděly strukturální reformy k posílení potenciálního růstu a na podporu ekonomického přizpůsobení, avšak dynamika reforem zeslábla a pokrok začal být v jednotlivých členských státech a oblastech politiky nerovnoměrný.

Tento vývoj je třeba vnímat v souvislosti s širším cílem uvedeným v roční strategii pro udržitelný růst[8], kterým je vytvořit nový model růstu, jenž bude respektovat skutečnost, že naše přírodní zdroje jsou omezené, a zajistí tvorbu pracovních míst a trvalou prosperitu pro budoucnost. Konkrétně byl tento cíl rozpracován v Zelené dohodě pro Evropu[9] a ve sdělení Silná sociální Evropa pro spravedlivou transformaci[10], které nastiňují strategii pro udržitelný růst, jež má z EU učinit první klimaticky neutrální kontinent světa, který účinně využívá zdroje a je připravený na digitální věk, a zároveň zajistit sociální spravedlnost. Dosažení těchto cílů bude po delší dobu vyžadovat značné dodatečné soukromé a veřejné investice. Tyto ambice jsou v souladu se závazkem Evropy věnovat cílům udržitelného rozvoje ústřední pozornost při tvorbě politik a činnosti EU.

Je třeba důkladně uvážit, jaké důsledky mají převládající hospodářské podmínky pro rámec pro správu ekonomických záležitostí. Zaprvé je třeba pečlivě posoudit, zda má daný vývoj dopad na rizika týkající se udržitelnosti dluhu. Z některých nedávných zkušeností vyplývá, že

[7] K tomu je třeba uvést, že ačkoli se obecně zlepšila situace v oblasti zaměstnanosti a v sociální oblasti, v některých členských státech se taktéž dosud nevrátila na úroveň před krizí.
[8] Viz Strategie pro udržitelný růst na rok 2020; COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.

nálady na trzích se mohou prudce měnit a mohou vést k náhlým změnám úrokových sazeb. To by mohlo i při nezměněných základních ekonomických veličinách znamenat nárůst daňového zatížení, zejména u vysoce zadlužených zemí, a ohrozit udržitelnost dluhu těchto zemí. Toto riziko je pravděpodobně ještě vážnější v měnové unii, v níž vlády s velmi rozdílnými mírami zadlužení sdílejí stejnou měnu a centrální banka nemůže ve vztahu k vládám fungovat jako věřitel poslední instance. Potvrzuje se tím nutnost klást trvale důraz na zajištění udržitelnosti dluhu. Jelikož měnová politika je stále více omezována efektivní dolní hranicí úrokových sazeb, je třeba zároveň posoudit, jakou úlohu by měly hrát fiskální a hospodářské politiky při makroekonomické stabilizaci. Vnitrostátní fiskální politiky mají kromě toho také vliv na fungování finančních trhů a vzájemně se ovlivňují s měnovými politikami, zejména vzhledem k úloze státních dluhopisů jako referenčních bezpečných aktiv a možnému dopadu v případě relativního nedostatku bezpečných aktiv. V neposlední řadě je třeba zmínit rizika spojená s klimatem a jejich důsledky pro stabilitu finančních trhů a veřejné finance, které v rámci procesů dohledu v EU rovněž nabývají na významu.

Přezkum bere v úvahu tyto nové problémy. Vychází přitom z posouzení fiskálních pravidel EU Evropskou fiskální radou[11], jakož i ze stávajících zpráv Evropského parlamentu[12], členských států, Evropského účetního dvora[13] a dalších zúčastněných stran a akademické obce.

2. Posouzení uplatňování balíčků šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí

2.1 Pakt o stabilitě a růstu a vnitrostátní fiskální rámce

V tomto pododdíle se posuzuje, nakolik rámec fiskálního dohledu plní své hlavní cíle, tj. nakolik napomáhá zajištění udržitelných veřejných financí, vytváří prostor pro hospodářskou stabilizaci, uznává význam kvality veřejných financí a posiluje ztotožnění se s fiskálními pravidly EU. Posuzuje se taktéž to, jaký dopad má směrnice 2011/85 na vnitrostátní fiskální rámce.

Udržitelnost veřejných financí

Ve svém původním návrhu z roku 1997, jehož těžištěm byla 3% prahová hodnota schodku HDP, kladl Pakt o stabilitě a růstu důraz na předcházení vedlejším účinkům nadměrně vysokých schodků, jež by mohly narušit cenovou stabilitu v hospodářské a měnové unii a ovlivnit účinnost měnové politiky.

Po vypuknutí hospodářské a finanční krize se fiskální dohled začal zaměřovat na rizika vyplývající z neudržitelné míry veřejného zadlužení a na možné dluhové krize, které by mohly ohrozit finanční stabilitu eurozóny jako celku. V souvislosti se zvýšením tržního tlaku

[11] Evropská fiskální rada, *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation* (Posouzení fiskálních pravidel EU se zaměřením na balíčky šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí), srpen 2019.

[12] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. června 2015 o přezkumu rámce pro správu ekonomických záležitostí: kontrolní hodnocení a výzvy, Úř. věst. C 407, 4.11.2016, s. 86.

[13] Evropský účetní dvůr, Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?, zvláštní zpráva č. 18/2018; Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení, zvláštní zpráva č. 10/2016; Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování, zvláštní zpráva č. 22/2019; Audit postupu při makroekonomické nerovnováze, zvláštní zpráva č. 3/2018.

a rychle rostoucími mírami zadlužení bylo třeba rozhodným způsobem posílit záruky pro udržitelnost dluhu. V tomto kontextu byly koncipovány balíčky šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí.

Reformovaný Pakt o stabilitě a růstu členské státy vybízel k tomu, aby snížily své schodky a začaly snižovat míru zadlužení, a vrátily se tak ke zdravému stavu rozpočtu. Jako účinný nástroj pro nápravu vysokých schodků se ukázal být zejména postup při nadměrném schodku: všechny členské státy, které během hospodářské a finanční krize zahájily postup při nadměrném schodku, své vysoké schodky skutečně napravily. Zatímco v roce 2010 vykazovaly všechny členské státy kromě tří v důsledku hospodářské a finanční krize nadměrný schodek (přičemž kvůli hloubce recese a potřebám v oblasti rekapitalizace bank překračoval v některých členských státech celkový schodek vládního sektoru v letech 2009–2010 na agregované úrovni EU 6 % HDP), v roce 2018 kritérium schodku ve výši 3 % HDP všechny členské státy dodržely[14]. Šestnáct členských států rovněž dosáhlo – nebo téměř dosáhlo – svých střednědobých rozpočtových cílů, což jim poskytuje vhodné fiskální rezervy a fiskální prostor pro investice.

V posledních letech byla však náprava nadměrných schodků a následná korekce k dosažení střednědobých rozpočtových cílů poháněna spíše příznivými makroekonomickými podmínkami, neočekávanými příjmy a nižšími úrokovými sazbami než trvalými fiskálními korekcemi. Postup při významné odchylce, jehož cílem je předcházet nadměrným schodkům tím, že členské státy dostanou příležitost napravit odchylky od svých střednědobých rozpočtových cílů nebo od postupu korekce k jejich dosažení, se ukázal být málo účinný v případě členských států mimo eurozónu[15].

Míra zadlužení v EU a v eurozóně se poté, co se mezi lety 2009 a 2014 zvýšila na téměř 90 % HDP, začala v roce 2015 snižovat, a to díky nižším primárním schodkům / vyšším přebytkům, výraznějšímu hospodářskému růstu a historicky nízkým úrokovým sazbám u veřejného dluhu. Komise celkově odhaduje, že poměr dluhu k HDP bude i nadále stejně jako v posledních letech klesat a v roce 2020 se sníží přibližně na 79 %, což je výrazně nižší hodnota než v případě USA nebo Japonska (přibližně 114 %, resp. 237 %). Dynamika dluhu se nicméně od hospodářské a finanční krize v jednotlivých členských státech značně liší. Odráží to velké rozdíly v tempu fiskální konsolidace a hospodářského růstu, jakož i ve fiskálních nákladech jednotlivých zemí v souvislosti s podpůrnými opatřeními pro bankovní sektor. Míra veřejného zadlužení je nyní (opět) nižší než 60 % HDP přibližně v polovině členských států, ale zůstává na úrovni zhruba 100 % HDP či tuto úroveň (značně) překračuje v některých jiných státech, na něž připadá velký podíl na HDP eurozóny.

Míra zadlužení některých členských států se ve skutečnosti nadále zvyšovala nebo se v nejlepším případě stabilizovala. Vedlo to k větším rozdílům, pokud jde o míru zadlužení v EU. Některé vysoce zadlužené členské státy mají stále schodky, které neposkytují dostatečnou bezpečnostní rezervu k dosažení referenční hodnoty ve výši 3 % HDP, a to i přes příznivé hospodářské podmínky. Nadále zdaleka neplní ani své střednědobé rozpočtové cíle.

[14] Jedinou výjimkou je Kypr, kde vládní sektor v roce 2018 dočasně zaznamenal schodek ve výši 4,4 % HDP v důsledku jednorázových podpůrných opatření v souvislosti s prodejem banky Cyprus Cooperative Bank. Předpokládá se, že v roce 2019 se rozpočtové saldo vrátilo k výraznému přebytku ve výši téměř 4 % HDP.

[15] Dosud byl postup při významné odchylce zahájen v případě dvou členských států mimo eurozónu: Rumunska v roce 2017 a Maďarska v roce 2018. Ani jedna z těchto zemí nepřijala účinná opatření k nápravě významné odchylky a u obou bylo nutné příslušné postupy následně opakovat; to zpochybňuje účinnost postupu při významné odchylce v případě členských států mimo eurozónu, jelikož pravidla neumožňují, aby v případě nedodržení požadavků podléhaly sankcím.

Tato zjištění podtrhují význam účinné preventivní složky a včasného a efektivního provádění doporučení v oblasti fiskální politiky všemi členskými státy. Svědčí rovněž o tom, že prosazování fiskálních pravidel nevedlo k podstatným změnám v případech, kdy byla fiskální kázeň nejnutnější. Jako politicky a ekonomicky obtížné se ukázalo být prosazování doporučené hodnoty pro snižování dluhu v obdobích slabého reálného růstu a velmi nízké inflace. V některých vysoce zadlužených zemích si doporučená hodnota pro snižování dluhu vyžádala obzvláště vysoké fiskální úsilí, což mohlo ve skutečnosti zhoršit dynamiku dluhu. Posouzení Komise týkající se dodržování kritéria dluhu a následná stanoviska vydaná Hospodářským a finančním výborem proto náležitě zohlednily všechny relevantní faktory v souladu s ustanoveními balíčku šesti právních aktů, včetně nízké inflace a slabého růstu, a zejména dodržování požadavků preventivní složky.

Hospodářská stabilizace na úrovni jednotlivých členských států a eurozóny

Právní předpisy obsažené v reformních balíčcích šesti a dvou právních aktů uznávají úlohu makroekonomické stabilizace, a zejména význam vyvarování se procyklické politiky. Jejich cílem je zajistit, aby členské státy během hospodářsky příznivých období upravily své fiskální politiky tak, aby si vytvářely fiskální rezervy, a měly tak dostatek fiskálního prostoru, který umožní nechat působit automatické stabilizátory a poskytovat fiskální podporu v obdobích hospodářského poklesu. Posílená fiskální koordinace kladla rovněž větší důraz na celkovou orientaci fiskální politiky eurozóny jako celku. Následný výklad a provádění příslušných právních předpisů Komisí a Radou[16] postupně posilovaly prvky krátkodobé stabilizace hospodářské činnosti.

Zejména preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu je koncipována tak, aby členské státy mohly řešit potřeby v oblasti udržitelnosti a stabilizace. Dosažením střednědobého rozpočtového cíle získávají členské státy prostor k tomu, aby mohly využít fiskální politiky v hospodářsky nepříznivých obdobích pro účely makroekonomické stabilizace tím, že nechají volně působit automatické stabilizátory nebo zvýší investice. Kromě toho jsou samotný střednědobý rozpočtový cíl i úsilí členského státu o dosažení tohoto cíle stanoveny ve strukturálním vyjádření, tj. jsou očištěny o vliv hospodářského cyklu. Požadované strukturální úsilí odráží pozici členského státu v hospodářském cyklu (tj. je vyšší v hospodářsky příznivých obdobích a nižší v hospodářsky nepříznivých obdobích) a míru zadlužení.

Fiskální politiky členských států však zůstaly z velké části procyklické. Fiskální politika byla procyklická již v polovině prvního desetiletí 21. století, tedy v hospodářsky obzvláště příznivém období, a do značné míry zůstala procyklická i během krize, neboť konsolidace probíhala v kontextu zvýšeného tržního tlaku v období poznamenaném velmi nízkým růstem či dokonce útlumem hospodářské činnosti. Ačkoli reformovaný fiskální rámec umožňoval, aby mohly působit automatické stabilizátory, jejich účinek byl kompenzován diskrečními konsolidačními opatřeními, jež byla nezbytná pro korekci neudržitelných pozic v kontextu zvýšeného tržního tlaku. To přispělo ke slabé hospodářské výkonnosti a výkonnosti v oblasti zaměstnanosti v tomto období, i když cílem bylo zajistit udržitelnost vývoje veřejných financí a obnovit důvěru na trzích. Fiskální konsolidace se zastavila v roce 2014, kdy byla v eurozóně stále záporná mezera výstupu. Celková orientace fiskální politiky v eurozóně však byla i nadále obecně neutrální, ačkoli se mezera výstupu v eurozóně dostala do roku 2017 do kladných hodnot. Dalším aspektem bylo i rozložení orientace fiskální politiky v jednotlivých

[16] Sdělení Komise ze dne 13. ledna 2015 nazvané „Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu“ vytvořilo nový, byť omezený prostor pro diskreční fiskální stabilizaci. Na základě tohoto sdělení přijal Hospodářský a finanční výbor v listopadu 2015 společně dohodnutý postoj, který dne 12. února 2016 schválila Rada pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN).

členských státech, jež nebylo s ohledem na jejich konkrétní potřeby v oblasti udržitelnosti a stabilizace vhodné. Navzdory posílení preventivní složky tak mnohé členské státy nevyužily příznivějších hospodářských podmínek k vytvoření proticyklických rezerv.

Pakt o stabilitě a růstu se kromě toho zaměřuje na nápravu vysokých schodků veřejných financí a míry zadlužení. Stanoví postupy pro nápravu vysokých schodků veřejných financí z hlediska nominálních prahových hodnot, ale nemůže *vyžadovat* fiskální politiku podporující hospodářskou činnost.

Reformní balíček dvou právních aktů zavedl pro eurozónu společný rozpočtový harmonogram, podle něhož se prověřuje rozpočtová situace a vyhlídky v eurozóně na základě rozpočtových plánů členských států a jejich interakcí v rámci eurozóny před přijetím rozpočtů ve vnitrostátních parlamentech. Právní rámec předpokládá možnost Komise a Rady stanovit opatření k posílení koordinace rozpočtové a makroekonomické politiky na úrovni eurozóny, ale neumožňuje orgánům Unie prosazovat vhodnou orientaci fiskální politiky pro eurozónu jako celek. Ačkoli evropský semestr vede členské státy k tomu, aby zohledňovaly doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny[17] ve svých programech stability a národních programech reforem, rozměr eurozóny stále není ústředním prvkem politik členských států.

Za těchto okolností a vzhledem k tomu, že neexistuje centrální fiskální kapacita se stabilizačními prvky, zůstává schopnost řídit orientaci fiskální politiky eurozóny jako celku omezená. To zmenšuje prostor pro to, aby se v případě rozsáhlých otřesů, které nejsou vyvolány politikou, fiskální politika podílela na makroekonomické stabilizaci na úrovni eurozóny jako celku. Makroekonomická stabilizace v eurozóně proto kromě vnitrostátních fiskálních a hospodářských politik závisí i nadále zejména na měnové politice, což si v době, kdy se měnová politika blíží efektivní dolní hranici, zaslouží zvláštní pozornost. Zavedení fiskální stabilizační kapacity pro eurozónu, která by doplňovala vnitrostátní fiskální politiky, by umožnilo, aby měnová politika byla efektivnější a měla méně vedlejších účinků.

Kvalita veřejných financí, včetně rozvoje veřejných investic

Kvalita veřejných financí je komplexní otázka s mnoha aspekty. Týká se složení veřejných příjmů a výdajů a toho, zda tyto příjmy a výdaje odpovídajícím způsobem podporují udržitelný růst a sociální začleňování. Souvisí také s účinností výběru daní a mechanismů kontroly veřejných výdajů a stanovování jejich priorit. V tomto kontextu mohou k lepšímu rozdělování výdajů přispět přezkumy výdajů. Jedna z otázek zvláštního významu souvisí se zjištěním, že v obdobích fiskální konsolidace je často výhodnější omezit veřejné investice nebo zvýšit daně než zracionalizovat další položky výdajů. Je důležité, aby rámec fiskálního dohledu, který je založen na pravidlech, věnoval těmto otázkám dostatečnou pozornost[18], a to včetně úlohy veřejných investic, jež představují nezbytnou podmínku podpory udržitelného hospodářského růstu a dlouhodobé udržitelnosti.

Zásadní úloha veřejných investic při zajišťování veřejných statků a podpoře udržitelných veřejných financí je ve fiskálním rámci EU jasně uznána. Zaprvé, v čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie se stanoví, že zvažuje-li Komise, zda má členský stát nadměrný

[17] Na podzim každého roku přijímá Komise v návaznosti na posouzení Evropské fiskální rady z června doporučení pro eurozónu s pokyny ohledně vhodné orientace fiskální politiky pro prostor s jednotnou měnou jako celek.

[18] V tomto ohledu se v čl. 6 odst. 3 písm. d) nařízení č. 473/2013 uvádí, že „návrh rozpočtového plánu musí obsahovat [...] příslušné informace o výdajích vládních institucí rozdělené podle funkcí, včetně výdajů na vzdělávání, zdravotní péči a zaměstnanost, a pokud možno údaje o očekávaném distribučním dopadu hlavních výdajových a příjmových opatření“.

schodek, přihlíží k veřejným investičním výdajům. Zadruhé, Pakt o stabilitě a růstu uznává svým názvem i obsahem nutnost posuzovat celkovou kvalitu veřejných financí z hlediska prorůstové povahy systému zdanění a veřejných výdajů. Zatřetí, definice střednědobého rozpočtového cíle odkazuje na volnější nakládání s rozpočtem, a především potřeby veřejných investic[19]. Tyto aspekty vedly k tomu, že do fiskálního rámce byla zahrnuta ustanovení, která se snaží chránit úroveň veřejných investic v obdobích hospodářského poklesu a podněcovat k provádění strukturálních reforem, jež přispívají k udržitelným veřejným financím, a to mimo jiné zvýšením potenciálního růstu.

Celkově však stávající fiskální rámec nezabránil snížení úrovně veřejných investic v obdobích fiskální konsolidace, ani nevedl k tomu, aby veřejné finance více podporovaly růst[20]. Odráží to zejména záměrná politická rozhodnutí v členských státech. Neexistují totiž jasné důkazy o tom, že investicím skutečně bránila fiskální pravidla. Zahájením uplatňování investiční doložky v letech 2015 a 2016[21] měla být posílena prorůstová orientace Paktu o stabilitě a růstu prostřednictvím ochrany investic v obdobích hospodářského poklesu, ale nezdá se, že by tento krok měl na veřejné investice významný pozitivní dopad. Zejména zaměření na ochranu investic v konkrétní situaci hlubokého hospodářského poklesu znamenalo obecně možnost jen omezeného použití uvedené doložky[22]. Obdobná je situace i v případě doložky o strukturálních reformách, jež byla dosud použita pětkrát[23] a zaznamenala jen poměrně malý úspěch, pokud jde o podporu reforem, jež mají zlepšit kvalitu veřejných financí a/nebo zvýšit potenciální růst.

Tato zjištění si žádají důkladné posouzení, zejména s ohledem na značné dodatečné investice, jež jsou zapotřebí k modernizaci infrastruktury, zajištění klimatické neutrality hospodářství EU do roku 2050 a podpoře digitální transformace. V této souvislosti bude Komise spolu s členskými státy i nadále zkoumat možnosti většího využití ekologických rozpočtových nástrojů.

Ztotožnění se s fiskálními pravidly EU a jejich správa

Podoba stávajícího rámce EU pro správu fiskálních záležitostí se vyznačuje řadou pravidel, která jsou spojena s různými ukazateli pro posuzování plnění požadavků, a obsahuje různé doložky, jež umožňují odchylky od těchto požadavků, přičemž u každé z těchto doložek jsou stanovena konkrétní kritéria způsobilosti.

Tato četná pravidla nevedou vždy ke stejnému závěru, pokud jde o plnění požadavků, a je tedy nutné uchýlit se k použití ekonomického úsudku. Rámec navíc do značné míry spoléhá na různé proměnné, které nejsou přímo pozorovatelné a jsou často revidovány (jedná se např. o mezeru výstupu a strukturální saldo), což ztěžuje poskytování stabilních politických pokynů. Vyšší stupeň propracovanosti Paktu o stabilitě a růstu má zajistit, aby se rámec mohl lépe přizpůsobit měnícím se hospodářským podmínkám, ale tato propracovanost zároveň

[19] Členské státy eurozóny, na něž se vztahuje postup při nadměrném schodku, musí navíc předložit program hospodářského partnerství popisující politická opatření a strukturální reformy, jež jsou nezbytné k zajištění účinné a trvalé nápravy nadměrného schodku. Politické priority uvedené v programu musí být rovněž v souladu se strategií Unie pro růst a zaměstnanost.

[20] Veřejné investice v EU se z nejvyšší hodnoty 3,7 % HDP v roce 2009 snížily v roce 2017 na 2,7 %, přičemž víceméně stabilní zůstal podíl veřejných investic na ochranu životního prostředí, který činil 5–6 %, viz Eurostat, výdaje vládních institucí podle funkcí (COFOG).

[21] Viz poznámka pod čarou č. 15.

[22] Investiční doložky dosud využily v roce 2016 pouze Itálie a Finsko.

[23] Doložka o strukturálních reformách byla použita v případě Itálie v roce 2016, Lotyšska, Litvy a Finska v roce 2017 a Belgie v roce 2019.

vedla k tomu, že tento rámec je složitější a méně transparentní, zejména pokud jde o preventivní složku. To má za následek menší ztotožnění se s pravidly a omezení komunikace a politické podpory. Komise tyto nedostatky do určité míry řeší výraznějším zaměřením na výdajové kritérium, které poskytuje stabilnější a operativnější politické vodítko a soustředí se na rozpočtové položky přímo pod kontrolou vlády.

S výše uvedeným souvisí i skutečnost, že zatímco se začal klást větší důraz na roční fiskální korekce a posuzování souladu, zaměření na střednědobé rozpočtové plánování zesláblo a mnoho členských států dosažení svých střednědobých rozpočtových cílů odkládá[24]. Silný důraz na dodržování ročních požadavků mohl rovněž přispět k nedostatečné diferenciaci mezi členskými státy, které mají výrazně odlišné fiskální pozice a čelí odlišným rizikům v oblasti udržitelnosti.

Každoroční přezkum návrhů rozpočtových plánů členských států eurozóny dal Komisi možnost ovlivňovat rozpočtové procesy členských států dříve, avšak ukázal také, jak obtížné může být přimět členské státy na konci roku ke změně jejich plánů a rozpoutat v Euroskupině skutečnou diskusi na téma orientace fiskální politiky v eurozóně.

Vnitrostátní fiskální rámce

Požadavky týkající se vnitrostátních fiskálních rámců[25] ve směrnici 2011/85 a v nařízení č. 473/2013 vedly k širokému rozvoji a posílení pravidel, postupů a institucí, které jsou základem pro provádění rozpočtové politiky v členských státech. To vedlo k výraznému posílení vnitrostátních fiskálních rámců, což zvýšilo vnitrostátní ztotožnění se s fiskální kázní a podpořilo dodržování fiskálních pravidel EU. Pokrok je nejvýraznější v členských státech, které před krizí neměly žádné, nebo měly pouze elementární vnitrostátní rámce. Požadavky EU jim sloužily jako základ pro sestavení moderního fiskálního rámce. Všechny prvky fiskálních rámců zaznamenaly rychlý rozvoj, ale většina pokroku se týkala vnitrostátních fiskálních pravidel a zřízení nezávislých fiskálních institucí. Počet a kvalita numerických fiskálních pravidel se výrazně zvýšily. Jsou nyní ústřední součástí fiskálních rámců ve všech členských státech a podporují fiskální kázeň a dodržování pravidel EU.

Nezávislé fiskální instituce byly zřízeny nebo posíleny prakticky ve všech členských státech a hrají stále důležitější úlohu v jednáních o fiskálních otázkách na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. Nezávislé sledování fiskální politiky spolu s lepší fiskální statistikou a ustanoveními souvisejícími s vypracováváním a zveřejňováním prognóz a výhledů značně zlepšilo transparentnost fiskální politiky. Vnitrostátní zúčastněné strany obecně považují silné vnitrostátní rámce za účinný a účelný nástroj na podporu dodržování fiskálních pravidel EU.

Zároveň se v jednotlivých členských státech výrazně liší koncepce a účinnost vnitrostátních rámců. Je tomu tak proto, že i) právo Unie stanoví pouze minimální požadavky na vnitrostátní rámce a ii) skutečné provádění vnitrostátních předpisů a jejich dodržování se liší. S rozpočtovým paktem[26] a jeho pravidlem strukturálně vyrovnaného rozpočtu se soubor ustanovení pro vnitrostátní rámce stal navíc poměrně složitým, což vede k nekonzistentnosti

[24] Úloha programů stability a konvergenčních programů v rámci dohledu se snížila, což rovněž přispělo k opakovaným odkladům, pokud jde o dosažení střednědobých rozpočtových cílů členských států.

[25] Soubor pravidel a institucí upravujících fiskální politiku na vnitrostátní úrovni.

[26] Rozpočtový pakt je součástí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2013. Hlavním ustanovením této mezivládní smlouvy je požadavek na pravidlo vyrovnaného rozpočtu ve vnitrostátních právních řádech (rozpočtový pakt). Účelem bylo doplnit fiskální rámec založený na pravidlech EU ustanoveními na vnitrostátní úrovni s cílem lépe dosáhnout řádné rozpočtové politiky smluvních stran. Rozpočtový pakt zavazuje všechny členské státy eurozóny a na dobrovolném základě pak tři členské státy mimo eurozónu (Bulharsko, Dánsko a Rumunsko).

mezi předpisy EU a některými předpisy vnitrostátními. To přimělo některé členské státy k arbitráži mezi vnitrostátními předpisy a předpisy EU.

Rámeček č. 2: Správa ekonomických záležitostí v kontextu evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik

Od svého vzniku v roce 2011 v podobě balíčku šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí se evropský semestr stal zavedeným rámcem pro koordinaci hospodářských politik. Jeho cílem je poskytnout integrovaný přístup kombinováním různých složek, tj. fiskální, strukturální a finanční politiky, v oblasti dohledu nad hospodářskými politikami, a to na základě společného harmonogramu a rámce ročního cyklu dohledu[27]. Za tímto účelem jsou v rámci evropského semestru uspořádány klíčové kroky při provádění Paktu o stabilitě a růstu a postupu při makroekonomické nerovnováze, co do načasování i případně co do podávání zpráv a sledování. Toto vytyčení trasy pomáhá zajistit, aby členské státy využívaly integrovaného přístupu, pokud jde o hospodářské politiky.

V posledních letech se zaměření evropského semestru rozšířilo s cílem lépe zohlednit rozměr eurozóny, jakož i hledisko zaměstnanosti a sociální aspekty, zejména začleněním evropského pilíře sociálních práv. Rovněž byl posílen dialog s Evropským parlamentem, vnitrostátními orgány a sociálními partnery. V souladu se Zelenou dohodou pro Evropu se má v evropském semestru výrazně dostat do popředí environmentální rozměr politik členských států v oblasti hospodářství a zaměstnanosti a stát se rovněž součástí rámce pro posuzování a koordinaci hospodářských politik nezbytných pro dosažení cílů udržitelného rozvoje, při pokračujícím zaměření na klíčové výzvy pro hospodářskou politiku a politiku zaměstnanosti.

2.2 Postup při makroekonomické nerovnováze

Rozšíření rozsahu makroekonomického dohledu

Postup při makroekonomické nerovnováze rozšířil rozsah rámce dohledu mimo fiskální politiky tak, aby zahrnoval i jiné potenciální zdroje makroekonomické nerovnováhy, které byly dříve zanedbávány. To zahrnovalo mimo jiné větší zaměření na makrostrukturální a makrofinanční problémy související s makroekonomickou stabilitou, kupříkladu vnější nerovnováhy, produktivitu, konkurenceschopnost, trh s bydlením a zadluženost soukromého sektoru. V rámci postupu při makroekonomické nerovnováze se nadto analyzuje rovněž vývoj veřejných financí, zejména veřejný dluh, a to vzhledem k jeho významu pro celkovou makroekonomickou stabilitu. V tomto ohledu postup při makroekonomické nerovnováze doplnil další nástroje dohledu a poskytl základ pro upřednostnění politik, na něž se Pakt o stabilitě a růstu nevztahuje, ale které mají význam pro řádný vývoj veřejných financí. Analytický základ pro zjištění nerovnováhy byl posílen a byly zavedeny postupy pro sledování hospodářského vývoje a politických opatření. I když rozsah dohledu v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze zůstal zakotven v aspektech souvisejících s makroekonomickou stabilitou, byl rovněž postupně rozšiřován tak, aby zohlednil širší důsledky související s přizpůsobením, kupříkladu důsledky ovlivňující vývoj zaměstnanosti a sociální situace.

[27] Nařízením č. 1175/2011 byl do nařízení č. 1466/97 vložen právní základ pro evropský semestr s cílem zajistit užší koordinaci hospodářských politik a trvalou konvergenci hospodářské výkonnosti členských států a poskytovat integrované a soudržné politické poradenství v oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti členských států.

Vazby na jiné složky dohledu však nebyly vždy plně využity. To se týká vzájemného vztahu mezi postupem při makroekonomické nerovnováze a dohledem v rámci Paktu o stabilitě a růstu s cílem řešit současně makroekonomickou nerovnováhu, potenciální problémy v oblasti růstu a rizika pro udržitelnost veřejného dluhu. Dohled v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze zatím možná dostatečně nezahrnoval interakce s nově se objevujícími hospodářskými problémy, zejména v souvislosti se změnou klimatu a dalšími environmentálními tlaky.

Politické reakce a účinnost, pokud jde o nápravu makroekonomické nerovnováhy

Postup při makroekonomické nerovnováze zvýšil obecnou informovanost a zaměřil se na politická opatření, v některých případech s úspěchem, přestože nebyl nikdy aktivován postup při nadměrné nerovnováze. Postup při makroekonomické nerovnováze pomohl prohloubit dialog mezi orgány EU a vnitrostátními orgány, pokud jde o způsoby řešení zjištěných problémů, zaměření politické rozpravy na vnitrostátní úrovni a posílení procesů tvorby politik. V řadě případů poskytl postup při makroekonomické nerovnováze rámec pro upřednostnění politik za účelem řešení makrostrukturálních a makrofinančních otázek v zemích vážně ohrožených rizikem finanční nestability. V těchto případech přišla po sledování v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze politická opatření podléhající přísnému a pravidelnému monitorování a dále pak snížení napětí na finančních trzích, aniž by bylo nutné uchylovat se k invazivnějšímu postupu při nadměrné nerovnováze.

Postup při makroekonomické nerovnováze však nevytvořil politickou tažnou sílu nezbytnou k udržení reformních ambicí v členských státech, v nichž nerovnováha přetrvává, včetně států, v nichž vnitrostátní i zahraniční dluh zůstává vysoký. I když existují důkazy, že doporučení pro jednotlivé země v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze byla původně spojena s důraznějšími následnými opatřeními, provádění reforem se v průběhu času stalo srovnatelným s prováděním jiných doporučení v rámci evropského semestru, která nesouvisejí s postupem při makroekonomické nerovnováze. Pokrok v odstraňování nerovnováhy se v posledních letech zpomalil, pravděpodobně v důsledku menšího tlaku finančních trhů a pomalejšího tempa reforem.

Postup při makroekonomické nerovnováze byl úspěšnější při snižování schodků běžného účtu než při snižování přetrvávajících a velkých přebytků běžného účtu. Politická opatření byla obzvlášť naléhavě potřebná v členských státech, které vykazují vysoké schodky běžného účtu a úbytky konkurenceschopnosti, a to vzhledem k obavám o udržitelnost jejich vnějšího zadlužení a souvisejícím rizikům týkajícím se solventnosti, které jsou znepokojující zejména v kombinaci se setrvalými ztrátami nákladové konkurenceschopnosti a setrvalými ztrátami podílů na světovém vývozu. Postup při makroekonomické nerovnováze však nebyl s to podpořit korekci velkých a přetrvávajících přebytků běžného účtu, což nelze plně vysvětlit základními ekonomickými veličinami. Vysoké a trvalé přebytky běžného účtu, ačkoli nevytvářejí bezprostřední rizika pro národní hospodářskou stabilitu, mohou ovlivnit řádné fungování eurozóny. Jejich korekce by pomohla zvýšit reálný HDP v dotčených členských státech a měla by vyvolat pozitivní vedlejší účinky na zbytek eurozóny. A konečně vzhledem k tomu, že postup při makroekonomické nerovnováze byl zaveden v situaci, kdy nerovnováha a nadměrná nerovnováha již byly v mnoha členských státech přítomny, jeho účinnost při prevenci hromadění nových nerovnováh, slabých míst a rizik je ještě třeba otestovat. To vyžaduje včasné zjištění nově se objevujících nerovnováh, aby bylo možné přijmout vhodná preventivní politická opatření.

Ztotožnění se s postupem při makroekonomické nerovnováze

Vzhledem k širokému rozsahu možné nerovnováhy se dohled v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze opírá o využití kvantitativní i kvalitativní analýzy a nehodí se k mechanické interpretaci ukazatelů. Komise tedy při provádění rámce využila volného uvážení přiznaného nařízením č. 1174/2011 a nařízením č. 1176/2011 a Rada vždy v rozsáhlé míře potvrdila názory Komise na existenci a závažnost nerovnováhy. V roce 2016 Komise vyjasnila kritéria pro určování a posuzování nerovnováh a zjednodušila jejich klasifikaci[28]. Provádění preventivní složky postupu při makroekonomické nerovnováze bylo od počátku začleněno do evropského semestru a její uplatňování se vyvíjelo s ohledem na získané zkušenosti, vývoj výzev a v důsledku neustálého dialogu s členskými státy a zúčastněnými stranami.

Přes pokrok dosažený při transparentním provádění postupu při makroekonomické nerovnováze by mohlo být vyvinuto další úsilí o propojení mezi analýzou a doporučeními v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze a o interakci mezi postupem při makroekonomické nerovnováze a jinými postupy dohledu. Pokud byly členské státy identifikovány jako státy s nadměrnou nerovnováhou, Komise využila možnost stanovenou rámcem pro postup při makroekonomické nerovnováze, aby zahájila konkrétní a pečlivé sledování provádění politik, přispívání k vzájemnému tlaku a podporu reformních opatření v dotčených členských státech. Dotyčný členský stát však nebyl povinen provést konkrétní politická opatření stanovená v dohodnutém plánu nápravných opatření. Tato praxe podnítila některé výzvy k tomu, aby Komise plně využívala nástrojů postupu při makroekonomické nerovnováze, včetně doporučení, aby Rada aktivovala postup při nadměrné nerovnováze, a aby se zvýšila transparentnost v případech, kdy postup při nadměrné nerovnováze není u členských států identifikovaných jako státy s nadměrnou nerovnováhou zahájen[29].

2.3 Členské státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi

Rámec pro koncipování a sledování programů makroekonomické finanční pomoci

Během prvního desetiletí hospodářské a měnové unie neexistoval rámec pro poskytování podpory členským státům eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi. V průběhu roku 2010 a v následujících letech byly vytvořeny zvláštní mechanismy pro poskytování finanční podpory[30], což vedlo ke zřízení Evropského mechanismu stability (ESM). Dosud však chyběly právní předpisy Unie poskytující rámec dohledu a strukturu řízení této podpory. Nařízení č. 472/2013 vytvořilo rámec pro organizaci této podpory s cílem zajistit transparentnost a demokratickou odpovědnost.

Tento rámec se vztahoval na programy týkající se Irska a Portugalska financované z EFSF a z EFSM, Španělska a Kypru financované z ESM, jakož i Řecka (druhý a třetí program), které obdrželo finanční pomoc z EFSF i z ESM. Vnější a fiskální schodky byly z velké části vyřešeny a stabilita finančního sektoru byla zachována nebo obnovena. Strukturální politiky v

[28] V roce 2016 Komise zveřejnila kompendium, které komplexně a transparentně dokumentuje provádění postupu při makroekonomické nerovnováze; Evropská komise (2016), *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium* (Postup při makroekonomické nerovnováze. Důvody, proces, aplikace: přehled).

[29] Účetní dvůr doporučil zvýšit transparentnost vždy, když Komise nedoporučí zahájit postup při nadměrné nerovnováze (Evropský účetní dvůr (2018), „Audit postupu při makroekonomické nerovnováze“, zvláštní zpráva č. 3.)

[30] Třeba dohoda o mechanismu úvěrů pro Řecko (GLF), Evropský nástroj finanční stability (EFSF) a evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM).

rámci programů navíc pomohly podpořit potenciální růst. Všechny členské státy eurozóny, které obdržely finanční pomoc, se úspěšně vrátily na trhy za přiměřené sazby financování a nyní podléhají dohledu po ukončení programu.

Byla dodržena ustanovení o koncipování makroekonomických ozdravných programů, zejména pokud jde o: i) vypracování programu a informování zúčastněných stran o dosaženém pokroku; ii) zajištění konzistence mezi memorandem o porozumění podepsaným s členským státem eurozóny a makroekonomickým ozdravným programem přijatým Radou; iii) monitorování pokroku při provádění programu prostřednictvím pravidelných přezkumů a zapojení sociálních partnerů a organizací občanské společnosti; iv) poskytnutí technické pomoci při provádění podmíněnosti programu. Nařízení č. 472/2013 rovněž zavedením těchto postupů umožnilo zachovat finanční stabilitu eurozóny jako celku.

U mechanismů řízení napříč institucemi zapojenými do makroekonomických ozdravných programů – Komise ve spolupráci s Evropskou centrální bankou a případně i Mezinárodním měnovým fondem – poskytuje rámec určitou flexibilitu, pokud jde o to, jak jsou tyto mechanismy prováděny v praxi, s tou výhradou, že by měly být plně dodrženy všechny konkrétně přidělené role. Mechanismy řízení celkově fungovaly dobře.

Nařízení č. 472/2013 rovněž pomohlo zlepšit transparentnost a odpovědnost opatření Komise, zejména posílením dialogu s Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty[31]. Nařízení je nadto v interakci se Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM). Komise musí zajistit, aby každé memorandum o porozumění podepsané s členským státem eurozóny jménem ESM bylo v souladu s příslušným makroekonomickým ozdravným programem a právem Unie. Pokud jde o vztah mezi Komisí a ESM, bylo praktické provádění specifikováno memorandem o porozumění podepsaným dne 27. dubna 2018 a společným postojem dohodnutým dne 14. listopadu 2018, které slouží jako základ pro probíhající revizi smlouvy o ESM.

Hospodářská výkonnost a soudržnost s postupy EU v oblasti dohledu

Nařízení č. 472/2013 přispělo k těsnější koordinaci hospodářských politik a k trvalé konvergenci členských států eurozóny zajištěním souladu mezi normálním cyklem dohledu v rámci evropského semestru a zesíleným sledováním podle uvedeného nařízení. Nařízení zefektivnilo postupy s cílem zajistit soudržnost dohledu nad hospodářskou politikou a zabránit zdvojování povinností týkajících se podávání zpráv. V makroekonomických ozdravných programech byla výslovně řešena slabá místa a nerovnováhy zjištěné v rámci standardních postupů dohledu (Pakt o stabilitě a růstu a postup při makroekonomické nerovnováze). Veškerá nerealizovaná přizpůsobení byla po ukončení programu převzata v doporučeních pro jednotlivé země v rámci normálního cyklu dohledu a dohledu po ukončení programu. Posílený dohled zavedený nařízením tedy přispěl ke snížení přechodných rozdílů mezi dotčenými členskými státy a ostatními členskými státy eurozóny a položil základy pro obnovenou konvergenci.

Ustanovení týkající se dohledu po ukončení programu Komise plně provedla. Pokud jde o účinnost posíleného dohledu, vztahují se příslušné požadavky na Řecko od srpna 2018 (konec programu finanční pomoci). Počáteční posouzení založené na omezených zkušenostech se zvláštními ustanoveními je pozitivní. I když byl posílený dohled původně koncipován jako

[31] To potvrdil audit výkonnosti provedený Evropským účetním dvorem, viz zvláštní zpráva č. 17/2017: Intervence Komise v řecké finanční krizi).

preventivní rámec s cílem pomoci členským státům, u nichž hrozí, že budou muset požádat o finanční pomoc, dosud nebyl za tímto účelem aktivován.

Zároveň je důležité zachovat odpovídající vnitrostátní ztotožnění se s programy, zejména v době vystoupení z programu nebo ukončení programu. Rovněž přetrvávají problémy s transparentností a odpovědností, mimo jiné s ohledem na skutečnost, že ESM dosud zůstává mezivládním orgánem.

2.4 Celková zjištění

Tento přezkum odhaluje silné stránky i možné oblasti, v nichž je třeba dosáhnout zlepšení. Potvrzuje, že reforma v podobě balíčku šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí spolu se zavedením evropského semestru posílila rámec pro hospodářský dohled v EU a eurozóně a vedla členské státy při dosahování jejich cílů v oblasti hospodářské a fiskální politiky. Vedla rovněž k širšímu a integrovanějšímu přístupu k dohledu, který lépe zajišťuje celkovou soudržnost politického poradenství v rámci evropského semestru (viz rámeček č. 2). Vytvoření společného rozpočtového harmonogramu a politické pokyny vydávané na základě návrhů rozpočtových plánů členských států vedly k těsnější koordinaci v rámci eurozóny. Opatření zavedená reformou v podobě balíčků šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí tedy přispěla k zajištění těsnější koordinace hospodářských politik.

Provádění doporučených politik členskými státy přispělo vedle jiných faktorů k postupnému posilování ekonomik EU a k výraznému vytváření pracovních míst zaznamenanému v posledních letech. Tím, že podpořil nápravu stávajících makroekonomických nerovnováh, zamezil vytvoření nových nerovnováh a snížil úrovně veřejného dluhu, pomohl rámec dohledu vytvořit podmínky pro udržitelný růst, posílil odolnost, omezil zranitelnosti a snížil riziko potenciálně škodlivých vedlejších účinků. Reformy v podobě balíčku šesti a dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí tedy přispěly k realizaci strategie Unie pro růst a zaměstnanost.

Posílený rámec dohledu rovněž posílil konvergenci hospodářské výkonnosti členských států, s celkovým návratem k hospodářskému růstu a poklesem míry nezaměstnanosti ve všech členských státech, snížením makroekonomické nerovnováhy a poklesem veřejných schodků a úrovní zadlužení, přičemž všechny členské státy vystoupily z postupu při nadměrném schodku. Rámec zavedený na podporu členských států eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena nebo ohrožena obtížemi, navíc přispěl ke snížení dočasného rozdílu mezi dotčenými členskými státy a zbytkem eurozóny a položil základ pro obnovenou konvergenci.

Oživení po finanční krizi bylo podle historických standardů dlouhé, ale došlo také k poklesu v trendovém růstu doprovázenému setrvale nízkou inflací. Současně zůstávají úrovně veřejného dluhu v některých členských státech vysoké a také daleko od střednědobých rozpočtových cílů, zatímco reformní úsilí těchto členských států slábne. Ekonomiky některých členských států jsou i nadále zranitelné vůči hospodářskému zpomalení, s riziky vedlejších účinků, které by mohly ovlivnit fungování eurozóny jako celku.

Orientace fiskální politiky na úrovni členských států byla často procyklická. Složení veřejných financí se nadto nestalo více prorůstovým a vlády členských států ukázaly, že upřednostňují zvýšené běžné výdaje, a nikoli ochranu investic. V případě velkých otřesů, které nejsou politické povahy, je schopnost řídit orientaci fiskální politiky pro eurozónu jako celek, s odpovídajícím diferencovaným fiskálním úsilím mezi členskými státy, omezena nedostatkem obezřetné politiky v dobrých časech a omezena zůstává, neboť spočívá výhradně v koordinaci vnitrostátních fiskálních politik při neexistenci ústřední stabilizační kapacity. Stávající rámec a jeho provádění tedy nepřispěly k makroekonomické stabilizaci.

Stávající rámec dohledu a jeho provádění dále nezajistily dostatečnou diferenciaci mezi členskými státy, které mají výrazně odlišné fiskální pozice, rizika pro udržitelnost či jiné zranitelnosti. Další oblastí zlepšení je interakce mezi fiskálními pravidly Unie a vnitrostátními fiskálními rámci.

Fiskální rámec (který zahrnuje sekundární právní předpisy a další dokumenty, které poskytují více podrobností a transparentnosti ohledně toho, jak se dohled provádí v praxi) se stal nadměrně složitým. Tato složitost vyplývá z toho, že rámec sleduje více cílů a musí zohlednit širokou škálu vyvíjejících se okolností, též s využitím flexibility, a to v souvislosti s rozdílnými názory členských států. Odráží se ve velmi podrobné kodifikaci, která zahrnuje několik operačních ukazatelů, z nichž je určitý počet nepozorovatelný a často revidovaný, jakož i v rozmanitých únikových doložkách. V důsledku toho se fiskální pravidla stala méně transparentními, což brání předvídatelnosti, komunikaci a politické podpoře.

Další nerovnováhy nahromaděné během hospodářské krize ustupují, ale v mnoha případech jen pomalu. Postup při makroekonomické nerovnováze byl úspěšnější při snižování schodků běžného účtu než při snižování přetrvávajících a velkých přebytků běžného účtu. I když to lze vysvětlit naléhavější potřebou korigovat velké schodky běžného účtu vzhledem k obavám o udržitelnost, setrvalými přebytky běžného účtu může být rovněž dotčeno hladké fungování eurozóny. Tažná síla politických doporučení není optimální a časem postupně klesá, neboť dynamika reforem polevila. Ačkoli interakce mezi jednotlivými složkami dohledu byla adekvátní, existuje navíc další prostor pro jejich lepší souhru. Nejsou dostatečně zohledněny důležité vazby mezi jednotlivými nástroji dohledu, zejména pokud jsou otázky udržitelnosti veřejného dluhu neoddělitelně spjaty s širší makroekonomickou nerovnováhou nebo s nízkým růstovým potenciálem[32].

V neposlední řadě je nutno zvážit, zda je třeba, aby rámec dohledu přispíval k řešení současných i budoucích naléhavých ekonomických, demografických a environmentálních problémů. V současné době je jednou z hlavních ekonomických výzev skutečnost, že růst může zůstat nízký po delší dobu, dokud nebudou přijata politická opatření na podporu potenciálního růstu. S již tak velmi expanzivní měnovou politikou je důležité zvážit, zda a jak by fiskální a strukturální politiky členských států mohly přispět k souboru opatření v eurozóně a ke zvýšení potenciálního růstu a také jakou úlohu by v tomto ohledu mohl hrát rámec EU pro správu ekonomických záležitostí. Dále je třeba zvážit, do jaké míry může rámec podpořit potřeby v oblasti hospodářské, environmentální a sociální politiky v souvislosti s přechodem ke klimaticky neutrálnímu, účinně využívajícímu zdroje a digitálnímu evropskému hospodářství tím, že bude doplňovat klíčovou úlohu regulačního prostředí a strukturálních reforem.

3. Otázky k veřejné diskusi

Na základě dosavadních zkušeností s právními předpisy lze nastolit řadu otázek pro veřejnou diskusi:

> *Jak lze rámec zlepšit tak, aby zajišťoval udržitelné veřejné finance ve všech členských státech a pomáhal odstranit stávající makroekonomickou nerovnováhu a bránit vzniku nových případů této nerovnováhy?* S ohledem na zkušenosti je klíčové zajistit efektivní plnění cílů spočívajících v zajištění udržitelného stavu veřejných financí a

[32] Ústřední úlohu v daném rámci nadto nehrál dohled nad vedlejšími dopady propojení mezi bankami a státy, ačkoli jejich význam pro makroekonomickou a finanční stabilitu přetrvává.

zabránění vzniku makroekonomické nerovnováhy. Účinná koordinace hospodářských politik a dohled jsou základním kamenem pro zajištění odolnosti v EU a hospodářské a měnové unii s ohledem na možné negativní vedlejší účinky plynoucí z vytváření neudržitelných pozic. Ačkoli došlo k celkovému pokroku, pokud jde o udržitelnost dluhu a nápravu makroekonomické nerovnováhy, tento pokrok nebyl vždy dostačující, přičemž mezi členskými státy existují velké rozdíly. Proto musí účinný rámec zajistit udržitelnost veřejného dluhu, a to včetně situací, kdy je to absolutně nezbytné, a předcházení makroekonomické nerovnováze a její nápravu. V této souvislosti je třeba zohlednit rizika spojená se změnou klimatu.

Jak zajistit odpovědné fiskální politiky, které zaručují dlouhodobou udržitelnost a zároveň umožní krátkodobou stabilizaci? Pokyny v oblasti fiskální politiky podporují členské státy při zajišťování dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a při provádění proticyklických fiskálních politik, které mají přispívat k lepší makroekonomické stabilizaci v dobrých i špatných časech. Ačkoli by účinný rámec měl být v dobrých i špatných časech proticyklický, nebylo to často v praxi naplněno. Vhodné fiskální úsilí a snížení dluhu v dobrých ekonomických časech pomáhá vytvořit prostor pro to, aby se ve špatných časech využívala fiskální politika. Pomoc je v tomto ohledu ukotvena ve vhodném střednědobém politickém plánování, pokud jde o fiskální cíle i strukturální reformy na podporu produktivity a investic, a ve vhodné politice.

Jaká je vhodná úloha rámce EU pro dohled při podněcování členských států k provádění klíčových reforem a investic, které jsou nezbytné k tomu, aby pomohly řešit současné i budoucí hospodářské, sociální a environmentální problémy, při uchování záruk proti rizikům pro udržitelnost dluhu? Rámec by měl být v souladu s dnešními a budoucími výzvami. Je třeba diskutovat o tom, jaká je vhodná úloha rámce EU pro dohled, má-li podporovat složení veřejných financí přispívající k udržitelnému růstu a napomáhat k tomu, aby členské státy zachovaly odpovídající úroveň investic. Zejména budou zapotřebí významné investice, aby byly splněny širší ambice Zelené dohody pro Evropu. To vyvolává otázku, do jaké míry může fiskální rámec podpořit reformy a investice, včetně investic do lidského kapitálu a dovedností, které jsou potřebné pro přechod ke klimaticky neutrální a konkurenceschopné ekonomice účinně využívající zdroje, odpovídající digitálnímu věku, a to způsobem, který nikoho neopomene. To zahrnuje opětovné posouzení vhodnosti stávajících doložek flexibility z hlediska jejich rozsahu a způsobilosti, aby se usnadnil správný druh a úroveň investic při zachování udržitelnosti dluhu. Navíc by měla být uvážena úloha fiskálního rámce ve větším zohledňování ekologických důrazů ve vnitrostátních rozpočtech.

Jak lze zjednodušit rámec EU a zvýšit transparentnost jeho provádění? Jelikož stávající rámec pro fiskální dohled zahrnuje prvky flexibility a prostoru pro uvážení prostřednictvím složitého souboru ustanovení přijatých v souvislosti s nedostatkem důvěry mezi klíčovými zúčastněnými stranami, je třeba účinně, objektivně a transparentně uplatňovat ekonomický úsudek v rámci založeném na pravidlech. To zahrnuje například zvážení toho, zda by jasné zaměření na závažné politické chyby, jak je stanoveno ve Smlouvě, založené na jasně vymezených cílech a cílech operačních politik mohlo přispět k účinnému provádění rámce dohledu. Jednodušší rámec a provádění by mohly přispět k většímu ztotožnění se s požadavky, lepší komunikaci a nižším politickým nákladům na prosazování a dodržování předpisů.

Jak se může dohled zaměřit na členské státy s naléhavějšími politickými problémy a zajistit kvalitní dialog a zapojení? Sledování by mělo být úměrné závažnosti situace a mělo by se více zaměřit na nejnaléhavější případy a uplatňovat méně rušivé postupy v případech, kdy jsou celková rizika nízká. Je proto třeba zvážit, zda by se rámec dohledu, aby byl účinný, měl více zaměřit na zjišťování závažných chyb[33], tj. na členské státy, jejichž politická strategie potenciálně ohrožuje udržitelnost veřejného dluhu nebo vede k jiným makroekonomickým nerovnováhám. Zásadní význam má navíc silný politický dialog s členskými státy a zúčastněnými stranami, zejména v mnohostranném prostředí, ale také bilaterálně s Komisí.

Jak může rámec zajistit účinné prosazování? Jaká by měla být úloha peněžitých sankcí, reputačních nákladů a pozitivních pobídek? Je třeba pečlivě zvážit patřičnou rovnováhu mezi peněžitými sankcemi a nástroji pobízejícími k makroekonomické stabilitě a udržitelnému růstu, jako je rozpočtový nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost nebo nástroj pro konvergenci a reformy, jako prvek zajišťující účinné provádění rámce.

Existuje prostor pro posílení vnitrostátních fiskálních rámců a zlepšení jejich interakce s fiskálním rámcem EU? Je třeba zvážit, zda by významnější úloha vnitrostátních fiskálních rámců, zejména nezávislých fiskálních institucí, přispěla k lepšímu dodržování fiskálních pravidel EU a zvýšila ztotožnění se s rámcem. Jelikož vysoce kvalitní statistiky mají nadto klíčový význam pro transparentnost fiskálního rámce, je třeba posoudit, jaké další zlepšení kvality údajů by bylo zapotřebí.

Jak by měl tento rámec zohledňovat rozměr eurozóny a program prohlubování hospodářské a měnové unie? Existuje řada konkrétních vazeb mezi rámcem pro správu ekonomických záležitostí a širším programem pro dotvoření hospodářské a měnové unie. Zaprvé se Pakt o stabilitě a růstu i postup při makroekonomické nerovnováze zaměřují výhradně na vnitrostátní politiky, zejména na prevenci a nápravu vysokých úrovní veřejného dluhu a schodků běžného účtu. V takovém kontextu a při neexistenci centrální fiskální kapacity se stabilizačními prvky je schopnost řídit orientaci fiskální politiky pro eurozónu jako celek i nadále omezená. Zavedení stabilizační kapacity vhodné velikosti by umožnilo, aby fiskální politika více přispívala k makroekonomické stabilizaci na úrovni eurozóny jako celku. Zadruhé dotvoření finanční unie (bankovní unie a unie kapitálových trhů), zavedení společného bezpečného aktiva a přezkum regulatorního zacházení s bankovními expozicemi státu by v závislosti na konkrétní koncepci mohly usnadnit tržní disciplínu a umožnit další zjednodušení koncepce účinného rámce fiskálního dohledu. Zatřetí pulzující a odolná hospodářská a měnová unie, která spočívá na pevných základech, je nejlepším prostředkem ke zvýšení finanční stability v Evropě. Je nezbytným předpokladem pro posílení mezinárodní úlohy eura, které je nástrojem k posílení vlivu Evropy ve světě a na světových trzích, a tím k prosazování evropských hodnot a k podpoře zájmů evropských podniků, spotřebitelů a vlád.

Jak mohou v kontextu evropského semestru Pakt o stabilitě a růstu a postup při makroekonomické nerovnováze být v interakci a lépe spolupracovat, aby se zlepšila koordinace hospodářských politik mezi členskými státy? Evropský semestr úspěšně slaďuje rozličné složky dohledu v rámci jednoho společného harmonogramu. Rovněž

[33] Viz čl. 126 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

pomáhá synchronizovat vnitrostátní postupy a přispívá ke konvergenci v rámci EU. Může však existovat prostor pro jeho další posílení jakožto nástroje pro koordinaci politik s perspektivou lépe integrovaného dohledu a v souvislosti s nově se objevujícími výzvami. Jednotlivé oblasti se zaměřují na vlastní cíle, ale je třeba posoudit, zda by mohly být účinněji prováděny společně, pokud jsou problémy vzájemně propojeny. Toho lze například dosáhnout využitím stávajících vazeb mezi postupem při makroekonomické nerovnováze a Paktem o stabilitě a růstu v případech, kdy jsou problémy udržitelnosti veřejného dluhu spojeny s fiskální kázní i strukturálními překážkami potenciálního růstu.

Efektivní fungování rámce dohledu je kolektivním úkolem všech členských států, evropských orgánů a dalších klíčových zúčastněných stran. Zásadní význam pro účinnost hospodářského dohledu v Unii má vysoký stupeň shody a důvěry mezi všemi klíčovými zúčastněnými stranami. Komise vyzývá všechny zúčastněné strany, aby se zapojily do veřejné diskuse s cílem poskytnout názory na to, jak posílit provádění rámce pro správu ekonomických záležitostí.

Veřejná diskuse by měla zúčastněným stranám poskytnout příležitost vyjádřit názory na dosavadní fungování dohledu a možné způsoby, jak zvýšit účinnost rámce při plnění hlavních cílů. Komise se těší na inkluzivní diskusi, do níž se zapojí Evropský parlament, Rada, Evropská centrální banka, Evropský hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, národní vlády a parlamenty, národní centrální banky, nezávislé fiskální instituce, vnitrostátní rady pro produktivitu, sociální partneři, organizace občanské společnosti a akademické instituce, s cílem získat zpětnou vazbu v první polovině roku 2020. Komise bude spolupracovat s těmito zúčastněnými stranami v nadcházejících měsících různými prostředky, mimo jiné prostřednictvím specializovaných setkání, pracovních seminářů a internetové platformy pro konzultace. Komise zohlední všechny názory a na tomto základě dokončí do konce roku 2020 své vnitřní úvahy o rozsahu možných budoucích kroků.