III

(Prípravné akty)

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 5. júla 2023

k návrhu reformy správy hospodárskych záležitostí v Únii

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 12. mája 2023 žiadosť Rady Európskej únie a 27. júna 2023 žiadosť Európskeho parlamentu o stanovisko k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 ([1]) (ďalej len „navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu“). ECB prijala 12. mája 2023 žiadosť Rady Európskej únie o stanovisko k návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku ([2]) (ďalej len „navrhované zmeny nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu“) a k návrhu smernice Rady, ktorou sa mení smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov ([3]) (ďalej len „navrhované zmeny smernice o rozpočtových rámcoch“) – navrhované zmeny smernice o rozpočtových rámcoch spolu s navrhovaným novým nariadením o preventívnej časti Paktu stability a rastu a navrhovanými zmenami nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu ďalej v texte ako „návrhy Komisie“.

Právomoc ECB vydať stanovisko k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu a k navrhovaným zmenám smernice o rozpočtových rámcoch je založená na článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, keďže účinná koordinácia hospodárskych politík a mnohostranný rozpočtový dohľad sú dôležité pre hlavný cieľ Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) udržiavať cenovú stabilitu v zmysle článku 127 ods. 1 a 282 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 2 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk (ďalej len „Štatút ESCB“).

Právomoc ECB vydať stanovisko k navrhovaným zmenám nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu je založená na článku 126 ods. 14 druhom pododseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie, v ktorom sa stanovuje, že Rada po porade okrem iného s ECB prijme potrebné ustanovenia o postupe pri nadmernom schodku, čo je relevantné aj pre uvedený hlavný cieľ ESCB.

V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

Všeobecné pripomienky

ECB víta návrhy Komisie týkajúce sa reformy rámca správy hospodárskych záležitostí Únie. Cieľom reformy je zabezpečiť udržateľnosť verejného dlhu, proticyklickosť fiškálnej politiky, prijať strednodobý prístup k rozpočtovým politikám, ako aj dosiahnuť zjednodušenie a väčšiu zodpovednosť členských štátov za tento rámec. ECB tiež uznáva, že reformy, investície a fiškálna udržateľnosť sa navzájom posilňujú, a preto by sa mali podporovať pomocou integrovaného prístupu. Cieľom

([1]) COM (2023) 240 final.
([2]) COM (2023) 241 final.
([3]) COM (2023) 242 final.

reformy je napokon zabezpečiť účinnejšie presadzovanie. Na podporu dosiahnutia týchto cieľov ECB predkladá niekoľko konkrétnych technických pripomienok a návrhov k návrhom Komisie s cieľom ďalej posilniť nový rámec a zabezpečiť, aby bol transparentnejší a predvídateľnejší.

Spoľahlivý rámec Únie pre koordináciu hospodárskych a fiškálnych politík a dohľad nad nimi je v skutočnom a silnom záujme Európskej únie, členských štátov, a najmä eurozóny ([4]). ECB zdôrazňuje význam udržateľných fiškálnych pozícií pre cenovú stabilitu a udržateľný rast v rámci dobre fungujúcej hospodárskej a menovej únie ([5]). Reforma rámca správy hospodárskych záležitostí Únie môže ponúknuť realistickú, postupnú a udržateľnú úpravu verejného dlhu v kombinácii s podporou potrebných vnútroštátnych štrukturálnych politík.

ECB naliehavo vyzýva zákonodarcov Únie, aby dospeli k dohode o reforme rámca správy hospodárskych záležitostí Únie čo najskôr, najneskôr však do konca roka 2023. Keďže všeobecná úniková doložka obsiahnutá v Pakte stability a rastu sa dovtedy deaktivuje ([6]), takáto dohoda by bola rozhodujúca pre stabilizáciu očakávaní v súvislosti s udržateľnosťou dlhovej služby a udržateľným a inkluzívnym rastom. Ak by sa nepodarilo rýchlo dohodnúť a zaviesť dôveryhodný, transparentný a predvídateľný fiškálny rámec, mohlo by to viesť k neistote a neprimeranému oneskoreniu potrebnej fiškálnej úpravy a impulzu pre reformy a investície.

ECB kladie dôraz na nasledujúce dôvody pre existenciu reformovaného rámca správy hospodárskych záležitostí. Po prvé zvýšený pomer dlhu k hrubému domácemu produktu (HDP) a rôznorodosť dlhu po pandémii koronavírusu posilňujú potrebu účinnej koordinácie fiškálnych pozícií prostredníctvom Paktu stability a rastu. Realistická, postupná a udržateľná úprava verejného dlhu zohľadňujúca prevládajúci výhľad vývoja rastu a inflácie je dôležitá na zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti a na obnovu fiškálneho priestoru predtým, ako by malo dôjsť k prípadným poklesom. Po druhé je nevyhnutné, aby sa fiškálna politika stala viac proticyklickejšou. Na to, aby sa zabránilo nepriaznivému hospodárskemu vývoju, je potrebné prijať rozhodné opatrenia počas recesie, ale je tiež nevyhnutné, aby sa rezervy obnovili, keď sa hospodárstvo pevne vráti na správnu cestu, aby sa zabezpečila udržateľnosť dlhovej služby. Proticyklická fiškálna politika podporuje menovú politiku pri dosahovaní cenovej stability v strednodobom horizonte tým, že účinne prispieva k makroekonomickej stabilizácii v časoch veľkých otrasov. Po tretie je nevyhnutné, aby rámec správy hospodárskych záležitostí stanovil predpoklady na to, aby sa hospodárske politiky stali priaznivejšími pre rast. Štrukturálne reformy, investície a fiškálna udržateľnosť by sa mali lepšie začleniť do fiškálneho a makroekonomického dohľadu, a to aj v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe ([7]). Okrem toho si riešenie výziev zelenej a digitálnej transformácie, najmä splnenie záväzkov Únie a členských štátov v oblasti klímy podľa medzinárodného práva a práva EÚ ([8]), bude vyžadovať značné súkromné a verejné investície podporované doplnkovými štrukturálnymi politikami. Presvedčivá stabilizácia pomeru dlhu k HDP si vyžaduje hospodárske politiky podporujúce rast vrátane verejných investícií, ktoré je potrebné primerane stimulovať v reformovanom rámci správy hospodárskych záležitostí Únie. Ak sa bude nástroj NextGenerationEU a najmä Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti účinne vykonávať, podporí členské štáty pri riešení týchto výziev a preukáže potenciál opatrení na úrovni celej Únie. Budú však potrebné väčšie zdroje a investície na úrovni Únie, ako aj udržateľné investície financované z vnútroštátnych zdrojov, ktoré si budú vyžadovať buď dodatočné zdroje príjmov, alebo zmenu priorít výdavkov, najmä v členských štátoch so zvýšeným pomerom dlhu k HDP. Po štvrté by ECB uvítala ďalší pokrok, pokiaľ ide o aspekty rámca správy hospodárskych záležitostí Únie týkajúce sa eurozóny, ako je účinnejšia koordinácia nastavenia fiškálnej politiky eurozóny a vytvorenie vhodne navrhnutej stálej centrálnej fiškálnej kapacity. Všeobecnejšie povedané, dokončenie hospodárskej a inštitucionálnej štruktúry hospodárskej a menovej únie je naďalej nevyhnutné na posilnenie schopnosti eurozóny tlmiť otrasy a na podporu stability a rastu ([9]).

([4]) Pozri odsek 1.1 stanoviska Európskej centrálnej banky CON/2018/25 z 11. mája 2018 k návrhu smernice Rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch (Ú. v. EÚ C 261, 25.7.2018, s. 1). Všetky stanoviská ECB sú dostupné na webových stránkach EUR-Lex.

([5]) Pozri odpoveď Eurosystému na oznámenie Európskej komisie „Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí“, 1. decembra 2021, dostupné na webovom sídle ECB www.ecb.europa.eu

([6]) Pozri Európska komisia, „Fiškálne usmernenia na rok 2024: Podpora udržateľnosti dlhovej služby a udržateľného a inkluzívneho rastu“, 8. marca 2023.

([7]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

([8]) Parížska dohoda prijatá na základe Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy, Ú. v. EÚ L 282, 19.10.2016, s. 4. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy) (Ú. v. EÚ L 243, 9.7.2021, s. 1).

([9]) Pozri správu s názvom Dobudovanie hospodárskej a menovej únie, autori správy: Jean-Claude Juncker, v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom, 22. júna 2015, s. 4, dostupná na webovom sídle Komisie www.ec.europa.eu. Pozri tiež všeobecné pripomienky v stanovisku Európskej centrálnej banky CON/2018/51 z 9. novembra 2018 k návrhu nariadenia o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií (Ú. v. EÚ C 444, 10.12.2018,, s. 11); odsek 1.3 stanoviska Európskej centrálnej banky CON/2019/37 z 30. októbra 2019 k návrhu nariadenia o rámci riadenia rozpočtového nástroja pre konvergenciu a konkurencieschopnosť eurozóny (Ú. v. EÚ C 408, 4.12.2019, s. 3).

Konkrétne pripomienky

1. **Udržateľnosť verejného dlhu a fiškálna úprava**

1.1. *Úloha analýzy udržateľnosti dlhovej služby*

1.1.1. ECB chápe, že podľa navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu bude analýza udržateľnosti dlhovej služby vypracovaná Komisiou zohrávať dôležitú úlohu pri navrhovaní technických trajektórií čistých výdavkov verejnej správy, ktoré predložila Komisia s cieľom poskytnúť usmernenia členským štátom ([10]). Analýza udržateľnosti dlhovej služby vypracovaná Komisiou je cenným nástrojom pri identifikácii fiškálnych rizík, ktoré nie sú dostatočne zachytené v zaznamenaných úrovniach dlhu, napríklad budúcich nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, podmienených záväzkov a štruktúry splatnosti dlhu. S cieľom zabezpečiť replikovateľnosť, predvídateľnosť a transparentnosť analýzy udržateľnosti dlhovej služby a priebežné jednotné vykonávanie rámca vo všetkých členských štátoch ECB zdôrazňuje potrebu spresniť metodiku, na ktorej je založená analýza udržateľnosti dlhovej služby vypracovaná Komisiou, a to po konzultácii s členskými štátmi a s ich podporou. ECB by okrem toho považovala za užitočné konzultovať túto metodiku s Európskou fiškálnou radou.

1.1.2. ECB víta skutočnosť, že technická trajektória Komisie sa zameriava na trajektóriu vývoja čistých výdavkov, ktorá by sa v zásade neopierala o ročné odhady nepozorovateľnej produkčnej medzery v reálnom čase. To má potenciál zlepšiť proticyklickosť fiškálnej politiky vrátane kolísania príjmov vyplývajúcich z cyklických podmienok. V záujme zlepšenia zrozumiteľnosti návrhov Komisie ECB odporúča, aby sa spresnilo vymedzenie pojmu „čisté výdavky“ ([11]) s cieľom objasniť nasledujúce aspekty. Vymedzenie pojmu by malo: a) vysvetliť, či by bola trajektória vývoja čistých výdavkov vymedzená v nominálnom vyjadrení alebo v reálnom vyjadrení; b) objasniť a vyhodnotiť metodiku výpočtu diskrečných príjmových opatrení, ktoré sa majú odpočítať od hrubých výdavkov a c) objasniť, do akej miery by sa výpočet ukazovateľa opieral o pozorovateľné položky, najmä objasnením metodiky výpočtu cyklických prvkov výdavkov na dávky v nezamestnanosti.

1.1.3. V navrhovanom novom nariadení o preventívnej časti Paktu stability a rastu sa vyžaduje, aby sa technickou trajektóriou čistých výdavkov zabezpečovalo, aby pomer dlhu k HDP hodnoverne klesal alebo sa zachoval na obozretnej úrovni ([12]). Komisia je povinná posúdiť a uverejniť svoju analýzu hodnovernosti a príslušné údaje ([13]). ECB odporúča, aby sa kľúčové parametre a predpoklady, z ktorých vychádza metodika posudzovania hodnovernosti, ďalej rozpracovali v návrhoch Komisie ([14]). ECB okrem toho víta a podporuje skutočnosť, že správa Komisie pre Hospodársky a finančný výbor, ktorá obsahuje technické trajektórie, bude zverejnená pred tým, ako členské štáty vypracujú svoje národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány (ďalej len „národné plány“) ([15]). ECB okrem toho odporúča, aby sa vypracoval spoločný rámec, pokiaľ ide o „spoľahlivé a overiteľné hospodárske argumenty“, ktoré musia členské štáty predložiť vo svojich národných plánoch vždy, keď zahŕňajú vyššiu trajektóriu čistých výdavkov, než je trajektória predložená Komisiou ([16]).

1.2. *Záruky*

ECB pripomína, že v článku 126 ods. 2 písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa odkazuje na situácie, keď sa pomer dlhu k HDP „dostatočne znižuje a vyhovujúcim tempom sa približuje referenčnej hodnote“ ([17]). Vzhľadom na potrebu zabrániť tomu, aby sa dlh stabilizoval na vysokej úrovni, ECB víta skutočnosť, že návrhy Komisie obsahujú určité záruky na podporu znižovania dlhu a deficitu, a to najmä zabezpečením toho, aby sa vo fiškálnej trajektórii

([10]) Pozri články 5 a 6 a prílohu I navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu. Pozri tiež oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Oznámenie o usmerneniach týkajúcich sa reformy rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ“, COM (2022) 583 final, 9 November 2022.

([11]) Napríklad v článku 2 bode 2 alebo v prílohe II písm. a) k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([12]) Pozri článok 6 písm. a) navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([13]) Pozri článok 8 a prílohu V k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([14]) Konkrétne by sa to mohlo zahrnúť do prílohy V k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([15]) Pozri článok 5 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([16]) Pozri článok 11 ods. 2 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([17]) Pozri aj článok 1 bod 1 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 2 ods. 1a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

počítalo s nižším pomerom dlhu k HDP na konci plánovacieho horizontu než na začiatku technickej trajektórie, predchádzaním odkladaniu fiškálnej úpravy na neskoršie roky obdobia úprav a navrhnutím minimálnej úpravy pre roky, v ktorých sa očakáva, že deficit prekročí referenčnú hodnotu 3 % ([18]). ECB chápe, že otázka záruk je predmetom prebiehajúcich diskusií, a domnieva sa, že je potrebné zabezpečiť rovnováhu medzi zložitosťou a zodpovednosťou na jednej strane a účinnosťou znižovania dlhu na strane druhej, aby sa zabezpečilo, že výška dlhu bude mať dostatočne klesajúci trend, ktorý bude primerane diferencovaný.

2. **Národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány**

2.1. *Reformy a investície*

Produktívne investície sú predpokladom hospodárskeho rastu, ktorý by podporil dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Preto je veľmi dôležité, aby fiškálna úprava nebola na úkor investícií, najmä investícií, ktoré podporujú spoločné priority Únie. Na tento účel by sa mala účinne monitorovať aj úroveň a kvalita verejných investícií. ECB okrem toho súhlasí s tým, že existuje naliehavá potreba podporovať reformy podporujúce rast. Z tohto dôvodu je nevyhnutné zavedenie zodpovednosti členských štátov za ich národné plány. ECB zdôrazňuje, že technický dialóg medzi členským štátom a Komisiou v rámci navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu ([19]), ktorý je dôležitým prvkom zodpovednosti členských štátov, by sa mal viesť plynulo, transparentne a predvídateľne. Technický dialóg by mal byť riadne štruktúrovaný a podrobný, aby pomohol presne upraviť obsah národných plánov. ECB preto odporúča, aby navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu obsahovalo podrobnejšie ustanovenia o požiadavkách na reformy a investičné záväzky, ktoré sa majú zahrnúť do všetkých národných plánov ([20]).

2.2. *Obdobie úprav*

V navrhovanom novom nariadení o preventívnej časti Paktu stability a rastu sa stanovuje, že národné plány členských štátov musia obsahovať trajektóriu čistých výdavkov pokrývajúcu obdobie najmenej štyroch rokov ([21]). Ak sa členský štát zaviaže uskutočniť príslušný súbor reforiem a investícií, obdobie úprav sa môže predĺžiť až o tri roky ([22]). Takýto časový horizont je dlhý a presahuje bežný volebný cyklus, a preto by mohol brániť plneniu týchto záväzkov. ECB preto podporuje obozretné využívanie predĺžení národných plánov a zdôrazňuje, že je potrebné, aby sa záväzky týkajúce sa ďalších reforiem a investícií v plnej miere realizovali. Okrem toho má ECB dva návrhy týkajúce sa obdobia úprav a jeho predĺženia. Po prvé ECB víta požiadavku, podľa ktorej každý z reformných a investičných záväzkov, ktoré tvoria základ pre predĺženie obdobia úprav, musí byť dostatočne podrobný, prednostne uskutočňovaný, časovo ohraničený a overiteľný ([23]). S cieľom zabezpečiť, aby bola metodika dostatočne jasná a transparentná, ECB navrhuje, aby sa rámec posudzovania záväzkov členských štátov ([24]) ešte viac rozvíjal. Predovšetkým by sa malo zabezpečiť, aby takéto záväzky viedli k posilneniu potenciálneho rastu, a tým aj k udržateľnosti dlhovej služby. ECB okrem toho odporúča, aby sa zahrnuli ďalšie záruky s cieľom zabezpečiť zvýšenie investícií do kľúčových politických priorít, ako je zelená a digitálna transformácia, a aby sa reformné a investičné záväzky realizovali dostatočne vopred, podobne ako v prípade už zavedených záruk pre fiškálne úpravy ([25]). Po druhé reformné a investičné záväzky zahrnuté do schválených plánov obnovy a odolnosti členských štátov možno do roku 2026 zohľadniť pri predĺžení obdobia úprav ([26]). ECB víta zohľadnenie plánov obnovy a odolnosti a zároveň odporúča, aby rámec posudzovania zabezpečil, aby podstatná časť reforiem a investícií predložených členskými štátmi bola nad rámec už existujúcich záväzkov.

([18]) Pozri článok 6 písm. c) a d) a článok 15 ods. 2 a prílohu I písm. c) navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu. Pozri článok 1 bod 2 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 3 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97; pozri článok 1 bod 4 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 5 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

([19]) Pozri článok 10 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([20]) Pozri články 11, 12 a 14 a prílohu II k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([21]) Pozri článok 5 a článok 11 ods. 1 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([22]) Pozri článok 13 ods. 1 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([23]) Pozri článok 13 ods. 3 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([24]) Pozri článok 13 ods. 5 a prílohu VII k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([25]) Pozri článok 6 písm. c) a d) a článok 15 ods. 2 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([26]) Pozri článok 13 ods. 4 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

2.3. *Revidované národné plány*

Navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu stanovuje pre členské štáty možnosť predložiť revidovaný národný plán, ak existujú objektívne okolnosti, ktoré bránia uskutočneniu pôvodného plánu, alebo o predloženie nového národného plánu požiada nová vláda ([27]). ECB odporúča, aby sa v navrhovanom novom nariadení o preventívnej časti Paktu stability a rastu stanovili objektívne okolnosti, ktoré by sa považovali za relevantné, a aby sa upravilo, ako Komisia pri príprave svojej novej technickej trajektórie zohľadňuje predchádzajúcu úpravu dotknutého členského štátu v minulosti alebo skutočnosť, že sa žiadna úprava nevykonala. ECB okrem toho odporúča, aby navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu zabezpečilo, že revidovaný plán neumožní odloženie reforiem a investícií.

3. Interakcia s postupom pri makroekonomickej nerovnováhe

3.1. ECB víta uskutočňovanie komplexného monitorovania záväzkov na uskutočnenie národných štrukturálnych reforiem spolu s investíciami a fiškálnymi politikami v rámci národných plánov pre všetky národné štrukturálne politiky, najmä tie, ktoré môžu uľahčiť prevenciu a nápravu makroekonomických nerovnováh, ako sa monitoruje v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe ([28]).

3.2. ECB víta požiadavku, aby národné plány riešili odporúčania Únie pre jednotlivé krajiny vrátane tých, ktoré sa týkajú makroekonomických nerovnováh identifikovaných v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe ([29]). ECB odporúča, aby sa národné plány zameriavali na riešenie hlavných rizík makroekonomických nerovnováh pre fiškálnu udržateľnosť, trvalé straty konkurencieschopnosti a veľké vonkajšie nerovnováhy.

3.3. V navrhovanom novom nariadení o preventívnej časti Paktu stability a rastu sa stanovuje, že ak členský štát nesplní reformné a investičné záväzky uvedené vo svojom národnom pláne s cieľom riešiť odporúčania pre danú krajinu, ktoré sú relevantné pre postup pri makroekonomickej nerovnováhe, a ak dotknutý členský štát je postihnutý nadmernými nerovnováhami, môže sa začať postup pri nadmernej nerovnováhe v súlade s článkom 7 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 ([30]) ([31]). V takom prípade musí členský štát predložiť revidovaný národný plán, ktorý slúži aj ako plán nápravných opatrení požadovaný podľa článku 8 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. ECB má v tejto súvislosti dve pripomienky. Po prvé vzhľadom na vyvíjajúci sa charakter makroekonomických výziev sa ECB domnieva, že by bolo užitočné, keby rámec uľahčil aj úpravy národných plánov bez ohľadu na to, či sa postup pri nadmernej nerovnováhe začne alebo nie. Tým sa zabezpečí, aby sa príslušné reformy a investície mohli prispôsobiť tak, aby v širšom rozsahu, včas a účinne riešili všetky novovznikajúce makroekonomické nerovnováhy a makroekonomické výzvy. Po druhé ECB poznamenáva, že presadzovanie v súvislosti s makroekonomickými nerovnováhami je kľúčovým problémom v existujúcom rámci správy hospodárskych záležitostí. ECB zdôrazňuje, že postupy prevencie a nápravy makroekonomických nerovnováh by sa mali vymedziť jasnými a účinnými spúšťacími mechanizmami vrátane podrobného oznamovania procesných rozhodnutí ([32]). S cieľom zabezpečiť, aby členské štáty riešili makroekonomické nerovnováhy včas a účinne a ako uviedla Rada ([33]), ECB zdôrazňuje, že postup pri makroekonomickej nerovnováhe by sa mal využívať v plnej miere, transparentne a konzistentne, pričom by sa mala uplatňovať zodpovednosť členských štátov za tento postup, vrátane prípadnej aktivácie postupu pri nadmernej nerovnováhe.

4. Dodržiavanie a presadzovanie

4.1. *Uspokojivé dodržiavanie záväzkov členskými štátmi, na ktorých je založené predĺženie obdobia úprav*

Navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu stanovuje, že ak sa členskému štátu umožní predĺženie príslušného obdobia úprav, ale nepodarí sa mu uspokojivo splniť svoj súbor reformných a investičných záväzkov, ktoré tvoria základ pre predĺženie, Rada môže konajúc na základe odporúčania Komisie odporučiť revidovanú trajektóriu vývoja čistých výdavkov s kratším obdobím úprav ([34]). V tejto súvislosti ECB zdôrazňuje

([27]) Pozri článok 14 ods. 1 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([28]) Pozri článok 11 ods. 1, článok 12 písm. b), článok 13 ods. 2 a články 16 a 30 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([29]) Pozri článok 11 ods. 1 a článok 12 písm. b) navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([30]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

([31]) Pozri článok 30 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([32]) Pozri odsek 12 stanoviska Európskej centrálnej banky CON/2011/13 zo 16. februára 2011 k reforme správy ekonomických záležitostí v Európskej únii (Ú. v. EÚ C 150, 20.5.2011, s. 1).

([33]) Pozri tlačovú správu Rady z 12. júla 2022 „Postup pri makroekonomickej nerovnováhe: Rada prijala závery“, dostupná na webovom sídle Rady www.consilium.europa.eu

([34]) Pozri článok 19 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

potrebu zabezpečiť včasné, primerané a transparentné monitorovanie a presadzovanie dodržiavania reformných a investičných záväzkov členskými štátmi s cieľom zabezpečiť fiškálnu a makroekonomickú stabilitu. Preto môže byť v tomto prípade vhodnejšie, keďže navrhované nové nariadenie o preventívnej časti Paktu stability a rastu ukladá Rade povinnosť konať na základe odporúčania Komisie v súlade so zásadou „splň alebo vysvetli“ ([35]), odporučiť revidovanú trajektóriu vývoja čistých výdavkov s kratším obdobím úprav ([36]). ECB v tejto súvislosti berie na vedomie odkaz Komisie na nadchádzajúcu prácu na vývoji nového nástroja na presadzovanie ([37]). ECB by privítala ďalšie podrobnosti o novom nástroji na presadzovanie, ktorý ešte nie je súčasťou návrhov Komisie.

4.2. *Posúdenie značných problémov súvisiacich s udržateľnosťou verejného dlhu a iných závažných faktorov v kontexte správy Komisie podľa článku 126 ods. 3 ZFEÚ*

ECB víta skutočnosť, že závažnosť problémov súvisiacich s udržateľnosťou verejného dlhu v dotknutom členskom štáte je zahrnutá ako kľúčový závažný faktor pre začatie postupu pri nadmernom schodku ([38]). Vzhľadom na dôležitosť posúdenia závažných faktorov pre vykonávanie postupu pri nadmernom schodku ECB vyzýva, aby sa do navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu zahrnul dobre vymedzený a transparentný metodický prístup na posudzovanie týchto faktorov.

4.3. *Koncept nápravnej trajektórie vývoja čistých výdavkov*

ECB zdôrazňuje potrebu postupnej, ale rýchlej nápravy nadmerného dlhu a nadmerného schodku. V tejto súvislosti uznáva, že záruky, ktorých cieľom je obmedziť riziko odloženia fiškálnej úpravy na neskôr, boli zavedené v súvislosti s tým, ako musí nápravná trajektória vývoja čistých výdavkov riešiť pomer dlhu k HDP ([39]). ECB víta numerickú požiadavku v súvislosti so schodkom, ktorá potvrdzuje, že v rokoch, keď sa očakáva, že schodok verejných financií prekročí referenčnú hodnotu, musí byť nápravná trajektória vývoja čistých výdavkov v súlade s minimálnou úpravou. Malo by sa však upraviť, ako sa táto úprava meria. ECB však poznamenáva, že navrhovanými zmenami nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu ([40]) by sa odstránila súčasná požiadavka, že v odporúčaní Rady podľa článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa musí stanoviť osobitná lehota na nápravu nadmerného schodku, „ktorá sa má dosiahnuť v nasledujúcom roku po zistení deficitu, pokiaľ nenastanú osobitné okolnosti“ ([41]).

4.4. *Kontrolný účet*

ECB víta požiadavku, aby Komisia zriadila kontrolný účet na sledovanie kumulatívnych odchýlok od skutočných čistých výdavkov od trajektórie vývoja čistých výdavkov smerom nahor aj nadol ([42]). Ide o kľúčový prvok na zabezpečenie súladu a podpory proticyklickosti tohto pravidla prostredníctvom možnosti vytvorenia fiškálnych rezerv v hospodársky priaznivom období, ktoré možno využiť v hospodársky nepriaznivom období. Informácie na kontrolnom účte sa zohľadňujú v kontexte správy Komisie podľa článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ([43]), a preto sú dôležitým faktorom relevantným pre začatie postupu pri nadmernom schodku. Z tohto dôvodu ECB odporúča, aby sa podrobnejšie špecifikovalo fungovanie a kľúčové parametre kontrolného účtu. ECB okrem toho odporúča, aby sa výpočty pre jednotlivé krajiny a stav každého členského štátu na kontrolnom účte zverejňovali na webovom sídle Komisie, pokiaľ možno spolu s jarnými a jesennými prognózami Komisie. ECB by

([35]) Pozri článok 27 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.
([36]) Pozri článok 19 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu. Jeho znenie by sa mohlo zmeniť takto: „*[…] Rada na základe odporúčania Komisie odporučí revidovanú trajektóriu vývoja čistých výdavkov s kratším obdobím úprav.*“
([37]) Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Oznámenie o usmerneniach týkajúcich sa reformy rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ“, COM (2022) 583 final, 9 November 2022.
([38]) Článok 1 bod 1 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 2 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.
([39]) Pozri článok 1 bod 2 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 3 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97; pozri článok 1 bod 4 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 5 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.
([40]) Pozri článok 1 bod 2 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 3 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.
([41]) Pozri článok 3 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.
([42]) Pozri článok 21 druhý odsek a prílohu IV k navrhovanému novému nariadeniu o preventívnej časti Paktu stability a rastu.
([43]) Pozri článok 1 bod 1 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 2 ods. 3 písm. b) nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

napokon odporučila zavedenie prahovej hodnoty pre odchýlky skutočných čistých výdavkov od trajektórie vývoja čistých výdavkov, čo by viedlo k požiadavke, aby Komisia vypracovala správu podľa článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ([44]).

5. **Úloha nezávislých fiškálnych inštitúcií a Európskej fiškálnej rady**

5.1. Posilnenie úlohy nezávislých orgánov v procese fiškálneho dohľadu môže pomôcť znížiť procyklické tendencie spojené s tvorbou fiškálnej politiky a zároveň podporiť zodpovednosť členských štátov, čo je nevyhnutné na trvalé vykonávanie rámca ([45]). ECB preto podporuje ustanovenia návrhov, ktorých cieľom je posilniť úlohu nezávislých fiškálnych inštitúcií ([46]) zahrnutím požiadaviek týkajúcich sa ich správy a nezávislosti a pridelením úloh ([47]), ktoré presahujú rámec ich existujúcich úloh podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 ([48]). ECB víta najmä zakotvenie zásady „splň alebo vysvetli“ v právnych predpisoch Únie. ECB podporuje posilnenie úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií za predpokladu, že sa zlepší aj ich celková kapacita úmerne k ich dodatočným úlohám a že budú zabezpečené ich vlastné primerané a stabilné zdroje na účinné vykonávanie ich mandátu ([49]).

5.2. ECB odporúča, aby sa pod podmienkou uvedeného posilnenia kapacít a bez toho, aby bola dotknutá úloha Komisie podľa zmlúv, ďalej posilnila úloha nezávislých fiškálnych inštitúcií v rámci navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu tým, že by sa im zverila úloha pri príprave národných plánov členských štátov a posudzovaní nekvantifikovateľných cieľov (napríklad pokiaľ ide o vplyv reforiem). Nezávislé fiškálne inštitúcie by mohli uskutočňovať posúdenie východiskových predpokladov, súladu národného plánu s technickou trajektóriou Komisie a prípadne hodnovernosti reformných a investičných záväzkov. ECB podobne odporúča, aby sa zapojenie nezávislých fiškálnych inštitúcií v rámci navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu ďalej posilnilo tým, že sa od nich bude vyžadovať, aby tiež vypracovali stanovisko k analýze Komisie o závažných faktoroch na účely správy podľa článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

5.3. ECB napokon uznáva prácu Európskej fiškálnej rady ([50]) a plne podporuje zámer Komisie preskúmať opatrenia na jej posilnenie. Na tento účel a bez toho, aby bola dotknutá právomoc Komisie, ECB podporuje významnú úlohu Európskej fiškálnej rady v rámci správy hospodárskych záležitostí Únie ([51]). ECB konkrétne víta, že Európska fiškálna rada môže poskytnúť stanovisko ako podklad pre odporúčanie Rady o aktivácii alebo predĺžení všeobecnej únikovej doložky v súlade s navrhovaným novým nariadením o preventívnej časti Paktu stability a rastu ([52]). Ako sa uvádza v odseku 1.1.1 tohto stanoviska, ECB tiež považuje za užitočné konzultovať s Európskou fiškálnou radou metodiku, z ktorej vychádza analýza udržateľnosti dlhovej služby. Okrem toho by sa mala posilniť aj úloha Európskej fiškálnej rady pri posudzovaní vhodného nastavenia fiškálnej politiky eurozóny.

([44]) Napríklad podľa článku 1 bod 1 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 2 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

([45]) Pozri odpoveď Eurosystému na oznámenie Európskej komisie „Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí“ z 19. októbra 2021, 1. decembra 2021.

([46]) Pozri odsek 2.4.1 stanoviska CON/2018/25.

([47]) Pozri článok 1 bod 8 navrhovaných zmien smernice o rozpočtových rámcoch, ktorým sa mení článok 8 smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41). Pozri článok 22 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu. Pozri článok 1 bod 1 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 2 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97, ako aj článok 1 bod 3 navrhovaných zmien nariadenia o nápravnej časti Paktu stability a rastu, ktorým sa mení článok 3 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97.

([48]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11).

([49]) Pozri článok 1 bod 8 navrhovaných zmien smernice o rozpočtových rámcoch, ktorým sa mení článok 8 ods. 3 písm. c) smernice Rady 2011/85/EÚ.

([50]) Rozhodnutie Komisie (EÚ) 2015/1937 z 21. októbra 2015, ktorým sa zriaďuje nezávislá Európska fiškálna rada s poradnou funkciou (Ú. v. EÚ L 282, 28.10.2015, s. 37).

([51]) Pozri odsek 22 stanoviska CON/2011/13.

([52]) Pozri článok 24 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

6. **Delegované právomoci Komisie na zmenu príloh**

6.1. Navrhovaným novým nariadením o preventívnej časti Paktu stability a rastu sa Komisia splnomocňuje prijímať delegované akty na účely zmien príloh II až VII, aby ich mohla prispôsobovať tak, aby sa náležite zohľadnil ďalší vývoj alebo potreby ([53]).

6.2. Keďže prílohy tvoria neoddeliteľnú súčasť navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu, ECB odporúča, aby prílohy už obsahovali ďalšie podrobnosti a špecifikácie *ex ante*. Ako už bolo uvedené, mohli by sa poskytnúť najmä ďalšie podrobnosti o informáciách v národnom strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne (príloha II), kontrolnom účte (príloha IV), metodike posudzovania hodnovernosti (príloha V) a rámci posudzovania pre súbor reformných a investičných záväzkov, ktoré tvoria základ pre predĺženie obdobia úprav (príloha VII).

6.3. ECB by navyše na záver chcela zdôrazniť, že je dôležité včas konzultovať s ECB všetky delegované alebo vykonávacie právne akty, ktoré spadajú do oblasti jej pôsobnosti, ako je to ustanovené v článku 127 ods. 4 prvej zarážke a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ([54]).

7. **Vzťah k Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii**

ECB víta cieľ návrhov Komisie začleniť podstatu Zmluvy o stabilite, koordinácii v hospodárskej a menovej únii a správe do právneho rámca Únie v súlade s jej článkom 16 ([55]). Komisia vyložila podstatu Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii tak, aby zodpovedala rozpočtovej dohode (hlava III Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii). ECB okrem toho poznamenáva, že článok 2 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii zabezpečuje, aby si prijatie návrhov Komisie nevyžadovalo zmenu alebo zrušenie uvedenej zmluvy. Článok 2 ods. 1 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii vyžaduje, aby zmluvné strany uplatňovali a vykladali Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii v súlade so zmluvami, na ktorých je založená Európska únia, najmä článkom 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, a v súlade s právom Únie vrátane procesného práva, ak sa vyžaduje prijatie sekundárnych právnych predpisov. Okrem toho článok 2 ods. 2 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii stanovuje, že Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii sa uplatňuje do tej miery, pokiaľ je v súlade so zmluvami, na ktorých je založená Európska únia, a s právom Únie a že nezasahuje do právomoci Únie konať v oblasti hospodárskej únie. ECB teda zastáva názor, že keď sa návrhy Komisie prijmú a nadobudnú účinnosť, Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii sa bude uplatňovať a vykladať v súlade s novým rámcom správy hospodárskych záležitostí.

8. **Dobudovanie hospodárskej a menovej únie v Európe**

Vzhľadom na dôležitosť spoľahlivého rámca Únie pre koordináciu hospodárskych a fiškálnych politík v kontexte menovej únie ECB zdôrazňuje, že je potrebný ďalší pokrok v súvislosti s osobitnými aspektmi eurozóny. Vytvorenie rámca na monitorovanie a riadenie celkového nastavenia fiškálnej politiky eurozóny je dôležité na zabezpečenie protipólu menovej politiky, pretože môže pomôcť zabezpečiť, aby sa menová a fiškálna politika lepšie navzájom dopĺňali. Okrem toho pretrváva potreba existencie stálej centrálnej fiškálnej kapacity. Takýto nástroj, ak by bol vhodne navrhnutý, by mohol zohrať úlohu pri posilňovaní makroekonomickej stabilizácie a konvergencie v eurozóne z dlhodobého hľadiska, a to aj prostredníctvom investícií, čím by sa podporila aj jednotná menová politika. Na tento účel by musela byť stála centrálna fiškálna kapacita dostatočne veľká a mala by mať trvalé financovanie ([56]).

([53]) Pozri článok 32 navrhovaného nového nariadenia o preventívnej časti Paktu stability a rastu.

([54]) Pozri stanovisko Európskej centrálnej banky CON/2011/42 zo 4. mája 2011 k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2003/71/ES a 2009/138/ES v súvislosti s právomocami Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov a Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy; pozri odsek 8 stanoviska Európskej centrálnej banky z 19. mája 2011 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o Európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii; pozri odsek 4 stanoviska Európskej centrálnej banky CON/2012/5 z 25. januára 2012 k návrhu smernice o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a o prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami a k návrhu nariadenia o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti; pozri odsek 1.9 stanoviska Európskej centrálnej banky CON/2018/1 z 2. januára 2018 k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskej podnikovej štatistike, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 184/2005 a zrušuje desať právnych aktov v oblasti podnikovej štatistiky .

([55]) Pozri odsek 1.2 stanoviska CON/2018/25. V článku 16 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii sa stanovuje, že najneskôr do piatich rokov od nadobudnutia platnosti uvedenej zmluvy, t. j. do 1. januára 2018, sa podniknú potrebné kroky s cieľom začleniť obsah uvedenej zmluvy do právneho rámca Únie.

([56]) Pozri odpoveď Eurosystému na oznámenie Európskej komisie „Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí“ z 19. októbra 2021, 1. decembra 2021. Pozri tiež všeobecné pripomienky v stanovisku CON/2018/51 a odsek 1.3 stanoviska CON/2019/37.

Vo Frankfurte nad Mohanom 5. júla 2023

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE