

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 11. května 2018

k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech**(CON/2018/25)**

(2018/C 261/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 1. února 2018 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech⁽¹⁾ (dále jen „navrhovaná směrnice“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), neboť navrhovaná směrnice je relevantní ve vztahu k prvořadému cíli Evropského systému centrálních bank (ESCB) udržovat cenovou stabilitu, jak je uvedeno v čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 SFEU a v článku 2 statutu Evropského systému centrálních bank (dále jen „statut ESCB“). ECB má pravomoc vydat stanovisko k navrhované směrnici též podle čl. 126 odst. 14 SFEU, který je právním základem navrhované směrnice a podle kterého Rada Evropské unie přijme zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a ECB jednomyslně vhodná ustanovení, která poté nahradí Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojený k SFEU a ke Smlouvě o Evropské unii. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. Finanční a hospodářská krize jasně ukázala, že ambiciózní reforma rámce pro správu ekonomických záležitostí je ve zcela zásadním zájmu Evropské unie, členských států a zejména eurozóny⁽²⁾. Pakt o stabilitě a růstu, který je proveden a posílen prostřednictvím sekundárních právních předpisů v podobě nařízení Rady (ES) č. 1466/97⁽³⁾

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Viz stanoviska CON/2011/13 a CON/2012/18. Všechna stanoviska ECB jsou zveřejněna na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ 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 (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

a nařízení Rady (ES) č. 1467/97⁽¹⁾, vytvořil pevnější rámec Unie pro koordinaci hospodářské a fiskální politiky a dohled nad ní⁽²⁾.

- 1.2. V souladu s postojem vyjádřeným v souvislosti s přijetím výše uvedených právních aktů ECB vítá navrhovanou směrnicí, jejímž cílem je začlenit obsah Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG) do právního rámce Unie. Navrhovaná směrnice navazuje na článek 16 TSCG, podle kterého měl být obsah této smlouvy začleněn do právního rámce Unie nejpozději do pěti let ode dne jejího vstupu v platnost, tj. do 1. ledna 2018⁽³⁾. Evropská komise interpretuje obsah TSCG tak, že odpovídá tzv. rozpočtovému paktu⁽⁴⁾. ECB se domnívá, že v navrhované směrnicí je nezbytné provést několik změn, aby se dále posílila rozpočtová odpovědnost v členských státech, zjednodušil právní rámec a zajistilo účinnější provádění a prosazování rozpočtových pravidel na úrovni Unie i na vnitrostátní úrovni.

2. Konkrétní připomínky

2.1. Zjednodušení stávajícího právního rámce

- 2.1.1. Cílem navrhované směrnice je zjednodušit právní rámec a zajistit účinnější a systematictější sledování provádění a prosazování rozpočtových pravidel na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni jako součást celkového rámce správy ekonomických záležitostí Unie. Navrhovaná směrnice má rovněž za cíl snížit možná rizika zdvojení a protichůdných opatření, která jsou spjata s koexistencí mezivládních ujednání souběžně s mechanismy stanovenými právními předpisy Unie. I když ECB – jak je uvedeno v odstavci 1.2 – vítá cíle navrhované směrnice, má obavy, zda navrhovaná směrnice těchto cílů dosahuje.

- 2.1.2. Pokud jde o TSCG, cílem navrhované směrnice je začlenit rozpočtový pakt do práva Unie. Ustanovení navrhované směrnice se však od ustanovení rozpočtového paktu podstatně odchyľují, což může vést k oslabení pravidel rozpočtového paktu a zvýšit nejistotu v důsledku koexistence více rozpočtových rámců. Pravidla rozpočtového paktu oslabuje konkrétně skutečnost, že navrhovaná směrnice neobsahuje ustanovení, které by upravovalo povinnost členských států podle rozpočtového paktu mít vyrovnaný nebo přebytkový stav rozpočtů nebo dodržovat horní limit strukturálního schodku ve výši 0,5 % hrubého domácího produktu, který může činit 1,0 % hrubého domácího produktu, je-li úroveň zadlužení výrazně nižší než 60 % hrubého domácího produktu a jsou-li rizika z hlediska udržitelnosti veřejných financí nízká. Rozpočtový pakt obdobně obsahuje povinnost zajistit rychlé směřování ke střednědobému cíli v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. ECB je toho názoru, že tyto povinnosti musí být v navrhované směrnicí jasně zohledněny.

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6).

⁽²⁾ Pakt o stabilitě a růstu byl zakotven v legislativních balíčcích známých jako balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí (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 Rady (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), a 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)), jenž vstoupil v platnost dne 13. prosince 2011, a balíček dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí (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) a 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), jenž vstoupil v platnost dne 30. května 2013).

⁽³⁾ V článku 16 TSCG se požaduje, aby na základě vyhodnocení zkušeností s plněním TSCG byly do pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost, tj. do 1. ledna 2018, přijaty nezbytné kroky s cílem začlenit její obsah do právního rámce Unie. To je též v souladu se zprávou pěti předsedů s názvem „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“, zpráva vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem v úzké spolupráci s Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, 22. června 2015, k dispozici na internetových stránkách Komise www.ec.europa.eu

⁽⁴⁾ „Rozpočtový pakt“ je upraven v hlavě III TSCG.

- 2.1.3. Navrhovaná směrnice navíc nenahradí TSCG, neboť TSCG obsahuje ustanovení, která přesahují oblast působnosti navrhované směrnice. Jelikož však bude TSCG nadále platit pro všechny členské státy s výjimkou České republiky a Spojeného království, nezdá se, že by navrhovaná směrnice snižovala riziko zdvojení a protichůdných opatření, které je spjato s koexistencí mezivládních ujednání souběžně s mechanismy stanovenými právními předpisy Unie. V důvodové zprávě k navrhované směrnici se uvádí, že navrhovanou směrnicí by neměly být dotčeny závazky smluvních stran TSGC přijaté podle článků 7 a 13 TSCG. Navrhovaná směrnice se však dotkne závazků členských států, které jsou smluvními stranami TSCG, podle článku 3 TSCG, jenž obsahuje ustanovení rozpočtového paktu, a to aniž by tato ustanovení zrušovala nebo nahrazovala⁽¹⁾. Sladěním ustanovení navrhované směrnice s článkem 3 TSCG by se zajistila jednoznačnost z hlediska koexistence TSCG souběžně s navrhovanou směrnicí a přispělo k dosažení cílů navrhované směrnice.
- 2.1.4. ECB navíc vychází z toho, že většina členských států, které jsou smluvními stranami TSCG, již provedla ustanovení rozpočtového paktu do svých vnitrostátních právních předpisů. V některých případech byla uvedená ustanovení provedena na ústavní nebo obdobné úrovni. Vzhledem k tomu, že rozpočtový pakt obsahuje ustanovení, která jsou přísnější než ustanovení uvedená v navrhované směrnicí, zejména pokud jde o horní limit strukturálního schodku ve výši 0,5 % hrubého domácího produktu, očekává se, že i tyto vnitrostátní právní předpisy budou obsahovat přísnější fiskální požadavky. Pokud se tedy členské státy, které dosud rozpočtový pakt ve svém vnitrostátním právu v plném rozsahu neprovedly, rozhodnou v důsledku přijetí navrhované směrnice provést ustanovení rozpočtového paktu mírnějším způsobem, nebo pokud se některé členské státy rozhodnou své vnitrostátní předpisy v tomto směru změnit, může to mít za následek nestejná a nesourodá fiskální pravidla v celé Unii. Tato skutečnost podporuje návrh ECB, který je uveden v odstavci 2.1.2, a to, aby byly v navrhované směrnicí jednoznačně zohledněny závazky, které jsou součástí rozpočtového paktu. Zohledněním ustanovení rozpočtového paktu se zajistí právní srozumitelnost a rovné zacházení v celé Unii.
- 2.1.5. Pokud jde o fiskální rámec Unie obecně, zdá se, že navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která jsou podobná ustanovením Paktu o stabilitě a růstu a balíčku šesti, resp. dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí nebo s těmito ustanoveními souvisejí. Jako příklad lze uvést ustanovení, kterými se zřizují nezávislé orgány, obsažená v navrhované směrnicí a v nařízení (EU) č. 473/2013, jakož i ustanovení o numerických fiskálních pravidlech a střednědobých rozpočtových rámcích ve směrnicí 2011/85/EU. ECB je toho názoru, že v těchto případech by bylo zapotřebí v navrhované směrnicí vyjasnit, jaký bude v praxi vzájemný vztah mezi ustanoveními navrhované směrnice a již existujícími ustanoveními práva Unie, a v případě potřeby změnit příslušné právní akty tak, aby se zajistila právní srozumitelnost.

2.2. Střednědobý cíl

- 2.2.1. Podle navrhované směrnice jsou členské státy povinny zavést rámec pro závazná a trvalá numerická fiskální pravidla, která jsou pro ně specifická. Tento rámec by měl stanovit střednědobý cíl, pokud jde o strukturální saldo, s cílem zajistit, aby poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřevyšoval referenční hodnotu stanovenou v článku 1 Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku⁽²⁾ nebo se k této hodnotě uspokojivým tempem přibližoval. ECB vychází z toho, že tento střednědobý cíl nepředstavuje střednědobý cíl vymezený v Paktu o stabilitě a růstu, a zejména v nařízení (ES) č. 1466/97, a že záměrem Komise je uložit členským státům povinnost, aby ve svých fiskálních rámcích zakotvily střednědobý cíl, který může být jiný než střednědobý cíl vymezený v Paktu o stabilitě a růstu. Podle ECB je zapotřebí, aby navrhovaná směrnice jasně a srozumitelně stanovila, jak je tento nový střednědobý cíl pro strukturální saldo definován a - jak je uvedeno v odstavci 2.1.2 - jak zohledňuje horní limit strukturálního schodku ve výši 0,5 % hrubého domácího produktu stanovený v rozpočtovém paktu. Poskytnutím takové definice by se zajistilo, že členské státy budou mít právní jistotu ohledně svých povinností a že v celé Unii budou existovat jednotná a harmonizovaná fiskální pravidla.
- 2.2.2. Rozpočtový pakt též ukládá smluvním stranám povinnost zajistit rychlé směřování k příslušnému střednědobému cíli v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, přičemž harmonogram tohoto směřování zohlední rizika z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. ECB upozorňuje, že povinnost zajistit rychlou konvergenci by měla být zahrnuta do navrhované směrnice. Má za to, že směřování ke střednědobému cíli ve smyslu navrhované směrnice je třeba dále upřesnit, přičemž pravidla Paktu o stabilitě a růstu by měla představovat minimální tempo konvergence.

⁽¹⁾ O této záležitosti musí rozhodnout smluvní strany TSCG.

⁽²⁾ Připojený k SFEU.

2.2.3. V neposlední řadě ECB vítá povinnost členských států zahrnout do svého fiskálního plánování střednědobý vývoj růstu výdajů vládních institucí, který by byl očištěn o vliv diskrečních opatření na straně příjmů a který by měl závaznou a trvalou povahu. Na rozdíl od výdajových pravidel uvedených v rozpočtovém paktu, která reprodukuje Pakt o stabilitě a růstu, stanoví výdajové pravidlo v navrhované směrnici pevné víceleté cíle v oblasti výdajů, které mají být uplatňovány po dobu trvání volebního období hned, jak se nové vlády ujmou funkce. Roční rozpočty musí tyto cíle během uvedeného období respektovat. I když by toto pevné pravidlo mohlo podpořit fiskální disciplínu a vytvořit dodatečný fiskální prostor v době hospodářského rozmachu, bylo by zapotřebí blíže vyjasnit otázku vynutitelnosti tohoto pravidla ve střednědobém horizontu. Kromě toho je zapotřebí, aby navrhovaná směrnice vyjasnila, zda by členské státy musely upravit své roční cíle v oblasti výdajů v případě, že se vývoj ekonomiky odchýlí od předpokladů, z nichž členské státy vycházely při stanovení svých víceletých cílů v oblasti výdajů.

2.3. *Automatický mechanismus nápravy*

2.3.1. ECB vítá zavedení automatického mechanismu nápravy v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. e) TSCG, který jde nad rámec postupu pro nápravu odchylek podle čl. 6 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97. Tento nástroj členským státům umožní napravit odchylky od střednědobého rozpočtového cíle a od cesty k jeho postupnému dosažení, jakož i kompenzovat odchylky od vývoje výdajů vládních institucí ve smyslu navrhované směrnice ⁽¹⁾.

2.3.2. ECB nicméně identifikovala řadu prvků tohoto mechanismu, které by mohly dále přezkoumány, aby se zajistilo efektivnější uplatňování tohoto mechanismu členskými státy. Navrhovaná směrnice konkrétně stanoví, že mechanismus nápravy bude automaticky aktivován v případě „zjištění závažného odchýlení“, nepodává však definici tohoto pojmu ani neosvětluje jeho rozsah. ECB navrhuje pojem „zjištění závažného odchýlení“ v navrhované směrnici definovat, aby se zajistila právní srozumitelnost, pokud jde o použitelnost mechanismu nápravy.

2.4. *Nezávislé orgány*

2.4.1. ECB podporuje ustanovení navrhované směrnice, jejichž cílem je posílit roli nezávislých orgánů tím, že se jim svěřuje mandát, který jde nad rámec jejich stávajících úkolů podle nařízení (EU) č. 473/2013. ECB zejména vítá zakotvení zásady „splnit či odůvodnit nesplnění“ v právu Unie, jelikož se tím posílí úloha nezávislých orgánů v procesu fiskálního dohledu. Nařízení (EU) č. 473/2013 již nicméně upravuje zřízení těchto nezávislých orgánů a pověřuje je řadou souvisejících úkolů. Navrhovaná směrnice by proto neměla duplikovat existující ustanovení práva Unie, ale spíše jen rozšířit úkoly těchto nezávislých orgánů, tak aby byly schopny pokrýt oblast působnosti navrhované směrnice.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhované směrnice, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 11. května 2018

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Viz čl. 3 odst. 2 písm. b) navrhované směrnice.