Přezkum

05

CS

Reforma správy ekonomických záležitostí EU: příležitosti s riziky a výzvami

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

2023

Obsah

	Body
Shrnutí	I–XI
Úvod	01–06
Rozsah a koncepce	07–08
Rámec správy ekonomických záležitostí EU od roku 1992	09–18
Socioekonomický a geopolitický vývoj posledních let	19–24
Potřeba reformy rámce správy ekonomických záležitostí EU a návrhy Komise	25–101
Fiskální rámec EU	30–46
Porovnání čistých výdajů a strukturálního rozpočtového salda jako klíčových ukazatelů	30–34
Zaměření na snižování dluhu	35–44
Naše analýza hlavních výzev a rizik	45–46
Vnitrostátní rozpočtové rámce	47–60
Střednědobé rozpočtové rámce	48–51
Nezávislé fiskální instituce	52–59
Naše analýza hlavních výzev a rizik	60
Národní plány pro odpovědnost členských států	61–72
Naše analýza hlavních výzev a rizik	70–72
Transparentnost a vlastní uvážení	73–80
Naše analýza hlavních výzev a rizik	78–80
Prosazování právních předpisů	81–90
Naše analýza hlavních výzev a rizik	88–90
Složitost a překrývání	91–101
Naše analýza hlavních výzev a rizik	100–101

Závěrečné poznámky: Návrhy Komise řeší většinu klíčových obav, avšak rizika a výzvy přetrvávají **102–110**

Přílohy

Příloha I – Audity, přezkumy a stanoviska EÚD týkající se správy ekonomických záležitostí EU

Příloha II – Vývoj rámce EU správy ekonomických záležitostí

Příloha III – Vývoj poměru schodku k HDP a dluhu k HDP v letech 2000–2022

Příloha IV – Světový veřejný dluh

Příloha V – Harmonogram evropského semestru

Příloha VI – Obavy klíčových zúčastněných stran ohledně stávajícího rámce

Použité zkratky

Glosář

Tým EÚD

Shrnutí

I Rámec správy ekonomických záležitostí EU je systém institucí a postupů, které EU zavedla za účelem dosažení svých hospodářských cílů, konkrétně koordinace hospodářských politik. Smyslem rámce je monitorování, prevence a náprava ekonomických trendů, které by mohly oslabit ekonomiky členských států nebo mít na země EU negativní vliv, dále prevence přelévání těchto trendů do jiných ekonomik a také podpora stability jednotné měny neboli umožnění fungování evropské bankovní unie.

II Složkami tohoto rámce jsou v současné době fiskální rámec EU (Pakt o stabilitě a růstu a vnitrostátní rozpočtové rámce), postup při makroekonomické nerovnováze, evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik a politiky zaměstnanosti a dále rámec pro členské státy, které mají nebo jim hrozí vážné problémy související s finanční stabilitou či udržitelností jejich veřejných financí nebo které potřebují finanční pomoc z jiného důvodu.

III Tento rámec byl vytvořen na základě balíčku právních předpisů EU přijatých v návaznosti na finanční krizi a krizi státního dluhu. Od té doby jsme provedli rozsáhlé kontroly rámce správy ekonomických záležitostí EU, informovali o jeho hlavních nedostatcích a předložili řadu doporučení zaměřených na tyto oblasti:

- používání nepozorovatelného ukazatele (např. strukturálního salda), který je často a někdy i významně revidován, což může ovlivnit i minulé odhady, a důraz na schodek, nikoli na dluh,
- nedostatky vnitrostátních rozpočtových rámců, na nichž se zakládají rozpočtové politiky členských států,
- nedostatečná odpovědnost členských států,
- slabá rovnováha mezi transparentností a vlastním uvážením,
- neprosazování pravidel v praxi nebo jejich nedostatečné prosazování,
- složitost a překrývání v oblasti dohledu a monitorování.

IV Většina těchto nedostatků znepokojuje také klíčové zúčastněné strany a Komise uznává, že rámec je potřeba reformovat. V únoru 2020 a říjnu 2021 Komise zveřejnila retrospektivní posouzení rámce a následně zahájila proces veřejných konzultací, z něhož v listopadu 2022 vzešlo sdělení obsahující „směry“ a zásady reformy rámce správy ekonomických záležitostí. V dubnu 2023 Komise předložila balíček legislativních návrhů, kterými revidovala Pakt o stabilitě a růstu a požadavky na rozpočtové rámce členských států. U dalších aspektů, jako je postup při makroekonomické nerovnováze nebo dohled po ukončení programu, navrhla Komise kroky, které nevyžadují legislativní změny.

V V souvislosti s plánovanou deaktivací obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu (viz bod 19) na konci roku 2023 musí členské státy a Komise dosáhnout shody ohledně reformy rámce správy ekonomických záležitostí dříve, než členské státy zahájí další rozpočtový postup. Pokud ke shodě nedojde, tyto další rozpočtové postupy se budou řídit stávajícími právními předpisy.

VI Tento dokument není auditní zprávou. Jedná se o přezkum založený hlavně na předchozí auditní práci a veřejně dostupných informacích nebo podkladech, které byly shromážděny speciálně k tomuto účelu. Poskytuje ucelený přehled nedostatků zjištěných v předchozích auditech a bere v úvahu změny socioekonomického prostředí a geopolitický vývoj. Uvádíme v něm klíčová rizika, příležitosti a výzvy obsažené ve směrech a legislativních návrzích předložených Komisí.

VII Návrhy Komise míří správným směrem, jelikož se zabývají většinou zásadních obav týkajících se nynějšího rámce, včetně těch, na které EÚD upozornil ve svých předchozích auditech a zprávách. Řada důležitých aspektů je však nadále zatížena riziky a výzvami. Hlavní výzvou nového rámce bude zajistit fiskální korekce posilující udržitelnost dluhu a zároveň podporovat investice a reformy, které přispívají k růstu.

VIII Komise navrhuje, aby každý členský stát předložil svůj národní střednědobý fiskálně-strukturální plán, který by obsahoval všechny jeho fiskální, reformní a investiční závazky. Tento plán by stanovil referenční postup korekce čistých výdajů specifický pro jednotlivé členské státy, kterým by bylo zahájeno věrohodné snižování míry zadlužení nebo který by ji zachoval na obezřetné úrovni. Tento individuální přístup k jednotlivým zemím by měl posílit jejich odpovědnost a zajistit udržitelnost dluhu. Používáním pozorovatelného ukazatele čistých výdajů a zveřejněním metodiky a dat, které Komise používá ke stanovení referenčního postupu korekce, by se rovněž zvýšila transparentnost. Komise také hodlá posílit kapacitu a rozšířit roli vnitrostátních nezávislých fiskálních institucí.

IX Rovněž má v úmyslu zlepšit prosazování pravidel tím, že sníží úroveň finančních sankcí, bude je uplatňovat postupně a dodá jim dopad na reputaci. V rámci národních plánů pro oživení a odolnost Nástroje pro oživení a odolnost byly stanoveny konkrétní reformy a investice, které mají být provedeny do roku 2026 a mají se zabývat všemi doporučeními pro jednotlivé země v rámci evropského semestru na období 2019–2020 nebo jejich významnou částí. Návaznost na financování z Nástroje pro oživení a odolnost by mohla pozitivně ovlivnit provádění doporučení pro jednotlivé země.

X Podle našeho názoru však nedávné návrhy neobsahují dostatečná opatření ke zmírnění rizik, která jsou neodmyslitelně spojená s výkonem diskreční pravomoci EU, protože systém národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů společně s dialogem mezi EU a členskými státy vytváří podmínky pro větší diferenciaci zemí. Existuje proto riziko, že se rozšíří prostor pro výklad a vlastní uvážení Komise, což může mít dopad na transparentnost a rovné zacházení. Zejména referenční postup korekce čistých výdajů stanovený členskými státy a uvedený v jejich plánech se může odchýlit od technické trajektorie stanovené Komisí. Ačkoli členské státy musí rozdíl mezi svým referenčním postupem a technickou trajektorií zdůvodnit, nadále existuje riziko, že potřebné fiskální korekce budou odloženy.

XI Komise sice také navrhla zjednodušit dohled po ukončení programu, avšak rámec správy ekonomických záležitostí EU nadále zahrnuje mnoho vrstev a subjektů, takže z hlediska úrovně složitosti a překrývání v oblasti makroekonomického dohledu a monitorování EU zůstává víceméně beze změny.

Úvod

01 Smlouvou o Evropské unii (Maastrichtskou smlouvou) zavedla EU – jako předstupeň vytvoření eura – strukturu hospodářské a měnové unie (HMU). Rámcem správy ekonomických záležitostí EU se rozumí systém institucí a postupů, které byly zavedeny za účelem koordinace hospodářských politik, tak aby bylo dosaženo cílů Unie v hospodářské oblasti. Účelem rámce je monitorování, prevence a náprava ekonomických trendů, které by mohly oslabit ekonomiky členských států EU nebo mít na země EU negativní vliv.

02 Účinná koordinace hospodářských politik a související dohled v celé EU mají za cíl zajistit zdravé a udržitelné veřejné finance a měly by podporovat udržitelný hospodářský růst a konvergenci. Měly by také řešit makroekonomickou nerovnováhu, podporovat reformy a investice, a posilovat tak růst a odolnost.

03 Rámec správy ekonomických záležitostí se v reakci na finanční krizi a krizi státního dluhu průběžně vyvíjel a nyní je složitější. V současné době evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik a politiky zaměstnanosti usiluje o integrovaný přístup spojující fiskální rámec EU (Pakt o stabilitě a růstu a národní rozpočtové rámce), postup při makroekonomické nerovnováze a rámec pro členské státy, které mají nebo jim hrozí vážné problémy týkající se finanční stability nebo udržitelnosti veřejných financí nebo které potřebují finanční pomoc z jiného důvodu.

04 Vypracovali jsme celou řadu zpráv zabývajících se všemi součástmi rámce správy ekonomických záležitostí EU (jejich podrobný seznam je uveden v ***příloze I***). V těchto zprávách jsme popsali několik významných nedostatků a uvedli doporučení, jak by se měly řešit.

05 V únoru 2020 předložila nově zvolená Komise přezkum účinnosti správy ekonomických záležitostí EU, ve kterém se opírala také o posouzení fiskálních pravidel EU provedených při auditech EÚD s cílem určit oblasti, které je potřeba zlepšit, a zahájila konzultaci o budoucnosti správy ekonomických záležitostí EU[1]. Na základě výstupů tohoto procesu Komise v listopadu 2022 zveřejnila „směry“[2] obsahující nástin zásad reformy a v dubnu 2023 předložila balíček legislativních návrhů[3].

06 V souvislosti s plánovanou deaktivací obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu (viz bod ***19***) na konci roku 2023 musí členské státy a Komise dosáhnout shody ohledně reformy rámce správy ekonomických záležitostí dříve, než členské státy zahájí další rozpočtový postup. Pokud ke shodě nedojde, tyto další rozpočtové postupy se budou řídit stávajícími právními předpisy.

---

[1] Sdělení Komise COM(2020) 55 final, Přezkum správy ekonomických záležitostí.

[2] Sdělení Komise COM(2022) 583 final.

[3] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242, final 2023/0136 (NLE).

Rozsah a koncepce

07 Tento dokument není auditní zprávou. Jedná se o přezkum založený na naší předchozí auditní práci v oblasti správy ekonomických záležitostí EU, dalších veřejně dostupných informacích a podkladech shromážděných speciálně k tomuto účelu. Cílem tohoto přezkumu je přispět k diskuzi směřující k vytvoření pevnějšího rámce správy ekonomických záležitostí pro EU. Konkrétně v tomto přezkumu:

— shrnujeme připomínky, závěry a doporučení vzešlé z naší předchozí auditní práce,

— v návaznosti na nedávno předložené směry a legislativní návrhy Komise identifikujeme klíčové příležitosti, rizika a výzvy,

— uvádíme komplexní přehled vývoje rámce správy ekonomických záležitostí EU od roku 1992,

— zohledňujeme nedávný socioekonomický a geopolitický vývoj.

08 Zkoumali jsme právní předpisy EU a publikace, které vydal Evropský parlament, Komise, členské státy, nejvyšší kontrolní instituce, mezinárodní organizace, akademické instituce a odborné poradní skupiny („think-tanky“) a které byly relevantní pro předmět přezkumu. Hovořili jsme s pracovníky Komise a radili se se zástupci klíčových zúčastněných stran[4] a odborných poradních skupin[5], které zveřejnily příslušné studie v oblasti správy ekonomických záležitostí EU.

[4] Mezinárodní měnový fond, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Evropská fiskální rada, Evropský mechanismus stability a síť nezávislých fiskálních institucí EU.

[5] Centrum pro evropská politická studia a Bruegel.

Rámec správy ekonomických záležitostí EU od roku 1992

09 Součástí hospodářské a měnové unie vytvořené v roce 1992 je koordinace hospodářské a fiskální politiky, společné měnové politiky a společné měny – eura. Členské státy, které chtějí do hospodářské a měnové unie vstoupit, musí splňovat konvergenční kritéria („maastrichtská kritéria“)[6], jako je udržitelný stav rozpočtu, což znamená, že rozpočet nevykazuje nadměrný schodek. Nadměrný schodek je definován jako rozpočtový schodek přesahující 3 % HDP nebo poměr veřejného dluhu k HDP přesahující 60 %[7].

10 Pro správné fungování hospodářské a měnové unie bylo nutné zavést mechanismus, který bude hlídat zdravý stav veřejných financí a sníží riziko přelévání problémů členských států, které uplatňují neudržitelnou fiskální politiku, do jiných ekonomik. Tento mechanismus zvaný Pakt o stabilitě a růstu byl přijat v roce 1997. Má dvě složky. Cílem preventivní složky je zajistit zdravou střednědobou rozpočtovou politiku a zabránit nadměrnému schodku. Nápravnou složkou je postup při nadměrném schodku, který se uplatní v případě, kdy je schodek členského státu nadměrný.

11 V rámci první reformy Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 se předchozí přístup rozšířil například zohledněním hospodářské situace, kdy se od členských států očekává, že v příznivých obdobích provedou více korekcí a v nepříznivých dobách méně.

12 Finanční krize v roce 2008 a následné turbulence na trhu se státními dluhopisy ukázaly, že některé členské státy toto hospodářsky příznivé desetiletí, započaté se zavedením eura v roce 1999, nevyužily k tomu, aby svůj veřejný dluh výrazně snížily. Jinými slovy byl Pakt o stabilitě a růstu zčásti neúčinný.

13 Navíc sám o sobě k zajištění hospodářské stability nestačil, protože nebyl koncipován tak, aby odhaloval případy makroekonomické nerovnováhy, předcházel jim a napravoval je, v důsledku čehož musely některé členské státy požádat o finanční pomoc (viz ***rámeček 1***). EU proto přijala řadu opatření k posílení správy ekonomických záležitostí a vytvoření rámce pro řešení krizí.

---

[6] Článek 140 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[7] Čl. 126 odst. 2 písm. b) a protokol č. 12 Smlouvy o fungování Evropské unie.

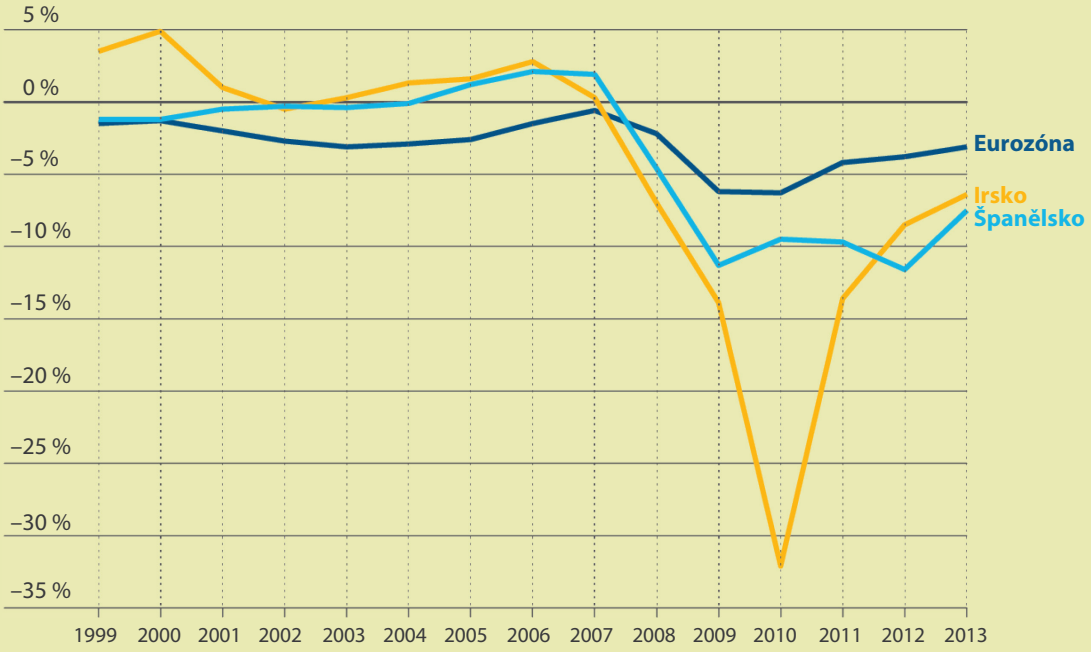
Rámeček 1

Nedostatečná účinnost Paktu o stabilitě a růstu pro zajištění hospodářské stability

Pakt o stabilitě a růstu nedokázal odhalit vznikající makroekonomickou nerovnováhu a zabránit jí, jak dokládá situace ve Španělsku a Irsku.

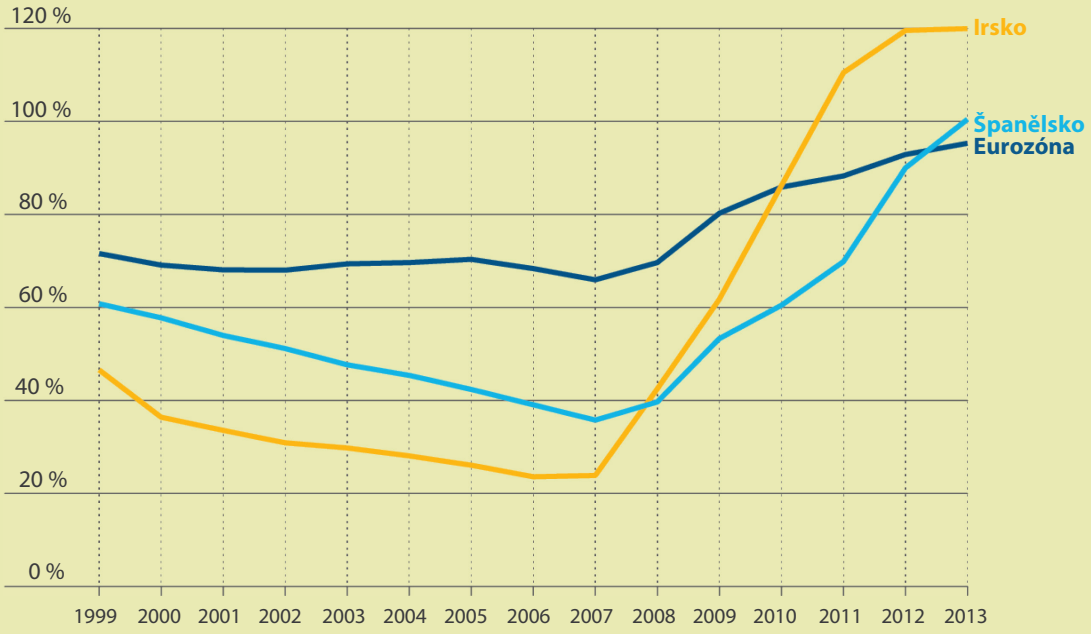
V desetiletí, které předcházelo krizi v roce 2008, došlo ve Španělsku a Irsku k silnému hospodářskému růstu, který jim umožnil dosáhnout příznivé fiskální pozice. Jak je patrné z obrázků A a B, před krizí měly obě země fiskální přebytky a poměr veřejného dluhu k HDP pod 40 %.

Obrázek A: Schodek veřejných financí (procentní podíl HDP)



Zdroj: EÚD na základě databáze AMECO.

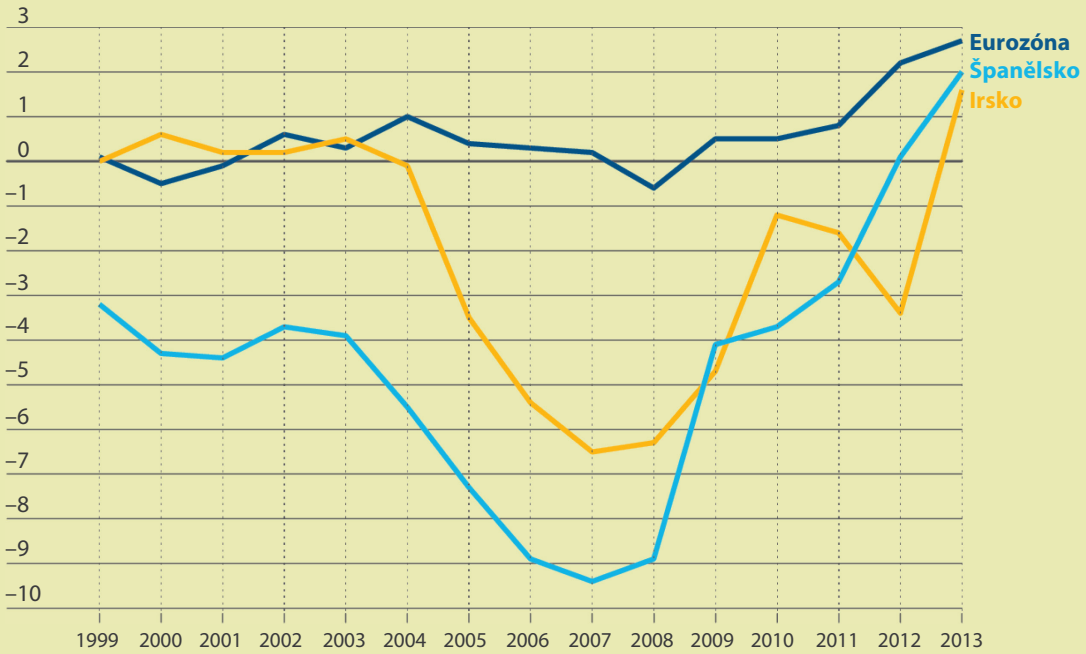
Obrázek B: Veřejný dluh (procentní podíl HDP)



Zdroj: EÚD na základě databáze AMECO.

V obou případech však hrál zásadní roli rychlý růst umocněný snadným přístupem k financování, což následně vedlo k nárůstu úvěrů a prudkému zvýšení domácí poptávky, zejména ve stavebnictví. Tento stav byl v období před krizí doprovázen četnými případy nerovnováhy. Saldo běžného účtu, které zaznamenává transakce země se zbytkem světa, se vlivem prudkého nárůstu vnitřní poptávky a zhoršení vnější konkurenceschopnosti zhoršilo (viz obrázek C). Strmě vzrostl i soukromý dluh, zejména v důsledku prudkého zvýšení investic do nemovitostí, což ohrozilo finanční stabilitu.

Obrázek C: Saldo běžného účtu (procentní podíl HDP)



Zdroj: EÚD na základě databáze AMECO.

Když bublina na trhu s bydlením praskla, výsledná bankovní krize přiměla vlády přijmout opatření na podporu bankovního sektoru, v důsledku čehož došlo po roce 2009 k výraznému zhoršení stavu veřejných financí (viz obrázky A a B). To následně ovlivnilo trh se státními dluhopisy a Irsko i Španělsko musely nakonec požádat o finanční pomoc.

14 V roce 2011 přijala EU balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí (dále také „balíček šesti právních aktů“), který obsahuje pět nařízení a jednu směrnici, jež reformují preventivní i nápravnou složku Paktu o stabilitě a růstu, přijímají opatření na posílení odpovědnosti členských států za fiskální pravidla EU a zavádějí postup při makroekonomické nerovnováze, jehož cílem je odhalování, prevence a náprava makroekonomické nerovnováhy[8]. Tímto balíčkem šesti právních aktů byl zaveden také evropský semestr (roční proces koordinace fiskální a hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociální politiky v EU) a posíleny sankce vůči členským státům eurozóny s nedostatečnou rozpočtovou kázní.

[8] Tisková zpráva Komise MEMO/11/898.

15 V březnu 2012 podepsalo 25 z (tehdejších) 27 členských států (všechny kromě Spojeného království a České republiky[9]) mezivládní smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Obsahuje ustanovení zaměřená na upevnění odpovědnosti a rozpočtové kázně členských států. Posiluje úlohu nezávislých vnitrostátních fiskálních institucí, jejichž úkolem je sledovat dodržování vnitrostátních fiskálních pravidel.

16 Vzhledem k větší možnosti efektu přelévání u rozpočtových politik v oblasti společné měny bylo zapotřebí zavést ještě silnější mechanismy přímo pro eurozónu. V roce 2013 vstoupila v platnost dvě další nařízení (tzv. „balíček dvou právních aktů“) s cílem posílit rozpočtový dohled eurozóny[10]. První nařízení se zabývá sledováním rozpočtových politik v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Druhé nařízení obsahuje ustanovení pro posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, které mají nebo jim hrozí vážné problémy s finanční stabilitou nebo udržitelností veřejných financí nebo které žádají o finanční pomoc z jiného důvodu.

17 Všechny tyto legislativní změny shrnujeme v ***příloze II***[11]. Jak je uvedeno ve „zprávě pěti předsedů[12]“, tyto změny zvýšily složitost rámce EU pro správu ekonomických záležitostí, jak kvůli tendenci k odbornějším pravidlům a větší závislosti na diskreční pravomoci a odborném úsudku Komise, tak kvůli koexistenci/překrývání unijních, vnitrostátních a mezivládních pravidel a institucí.

18 V roce 2015 zřídila EU Evropskou fiskální radu jako nezávislý poradní výbor Komise, jehož úkolem je hodnotit provádění fiskálních pravidel EU, poskytovat Komisi poradenství ohledně vhodné orientace fiskální politiky pro eurozónu jako celek a spolupracovat s vnitrostátními fiskálními radami členských států.

---

[9] Česká republika smlouvu podepsala v roce 2019. Chorvatsko, které do EU vstoupilo v červenci 2013, podepsalo smlouvu v březnu 2018.

[10] Tisková zpráva Komise MEMO/13/457.

[11] Přezkum 05/2020: „Jak se EU poučila z finanční krize a krize státního dluhu v letech 2008–2012“.

[12] Jean-Claude Juncker v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem: „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“, 22. června 2015.

Socioekonomický a geopolitický vývoj posledních let

19 Pandemie COVID-19 přinesla v souvislosti se správou ekonomických záležitostí EU nová rizika a výzvy, protože členské státy a EU musely přijmout významná hospodářská protiopatření[13]. V březnu 2020 se Rada poprvé dohodla na aktivaci obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu, která všem členským státům umožnila dočasně se odchýlit od fiskálních pravidel. To vedlo k celkovému zvýšení úrovně schodku veřejných financí a dluhu, často nad referenční hodnoty 3 % (schodek) a 60 % (dluh). Vývoj poměru schodku k HDP a dluhu k HDP mezi lety 2002 a 2022 ukazuje ***Příloha III***.

20 V prosinci 2020 přijala EU dočasný nástroj NextGenerationEU (NGEU) v hodnotě přibližně 800 miliard EUR, který je financován z dluhu EU a má pomoci napravit bezprostřední hospodářské a společenské škody způsobené pandemií a přispět k tomu, aby společnost byla v budoucnu ekologičtější, digitálnější a odolnější. Ústředním prvkem NGEU je Nástroj pro oživení a odolnost, který poskytuje granty a půjčky na podporu reforem a investic členských států. V rámci tohoto nástroje každý členský stát vypracoval plán pro oživení a odolnost, který musel zohlednit významnou část doporučení pro danou zemi z let 2019 a 2020. Komise plány posoudila[14] a Rada je schválila. Členské státy splní podmínky pro financování z tohoto nástroje, pokud dosáhnou milníků a cílů stanovených v plánech. Před provedením platby Komise posoudí, zda byly jednotlivé milníky a cíle uspokojivě splněny. Sledování a podávání zpráv o plnění plánů pro oživení a odolnost, zejména podávání zpráv o provádění opatření přispívajících k doporučením pro jednotlivé země, je plně sladěno s evropským semestrem.

21 Geopolitické napětí mezi Ruskem a Ukrajinou vedlo ve druhé polovině roku 2021 k volatilitě na trhu s plynem. V únoru 2022 se situace v důsledku útočné války Ruska proti Ukrajině velmi výrazně zhoršila. V následujících měsících Rusko postupně snižovalo značnou část dodávek plynu do EU, což vyvolalo rekordní zvýšení cen plynu. Vzhledem k povaze mechanismu stanovování cen elektřiny v EU[15] vedly vysoké ceny plynu

---

[13] Viz přezkum 06/2020: „Rizika, výzvy a příležitosti spojené s reakcí EU na krizi COVID-19 v oblasti hospodářské politiky“.

[14] Zvláštní zpráva 21/2022: Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s jejich prováděním.

[15] Zvláštní zpráva 03/2023: „Integrace vnitřního trhu s elektřinou“, rámeček 1.

i k prudkému nárůstu velkoobchodních cen elektřiny a obnovení inflace. Ceny energií výrazně přispěly k inflaci zejména v eurozóně.

22 V květnu 2022 představila Komise plán REPowerEU[16], jehož cílem je ukončit závislost na fosilních palivech, diverzifikovat dodávky energie na úrovni EU, urychlit přechod na čistou energii, a vybudovat tak odolnější energetický systém a skutečnou energetickou unii. Plán REPowerEU mimo jiné vybízí členské státy, aby do svých plánů pro oživení a odolnost zahrnuly nová opatření v oblasti energetiky. Na konci června 2023 předložilo devět členských států změněné plány pro oživení a odolnost, které již zahrnovaly kapitolu REPowerEU.

23 Pokud si to členské státy mohou dovolit, intenzivně se snaží podniky a domácnosti před rostoucími náklady na energie chránit. Různorodé reakce jednotlivých států na krizi (rozsáhlá státní podpora, opatření omezující volný pohyb osob) mohou v závislosti na délce trvání a míře provádění trvale narušovat rovné podmínky na jednotném trhu a vytvářet překážky pro hospodářskou konvergenci a konkurenceschopnost v EU[17]. Podle odhadu Komise tvořily v roce 2022 čisté rozpočtové náklady na opatření ke zmírnění dopadu vysokých cen energií v EU 1,2 % HDP[18].

24 Aby mohly země řešit dopady pandemie a poskytovat hospodářskou podporu, musely téměř všechny zvýšit svůj veřejný dluh. ***Příloha IV*** obsahuje vývoj poměru dluhu k HDP na světě v posledních letech. V EU se Komise dohodla na zachování obecné únikové doložky do konce roku 2023, aby členské státy mohly zajistit udržitelnost svých ekonomik a pokračovat v podpoře oživení[19]. Celkový růst dluhu k HDP v období 2019–2021 byl v eurozóně mírný (11,7 %), na rozdíl od ostatních vyspělých ekonomik (19,0 % ve Spojeném království, 19,3 % v USA a 26,2 % v Japonsku). Míra veřejného zadlužení jednotlivých členských států EU je však nadále různorodá. Tato různorodost může ohrozit účinnost jednotné měnové politiky, zejména v souvislosti s vysokou inflací (viz bod ***21*** a ***obrázek 1***), která vedla Evropskou centrální banku ke zvýšení základních úrokových sazeb (viz ***obrázek 2***).

---

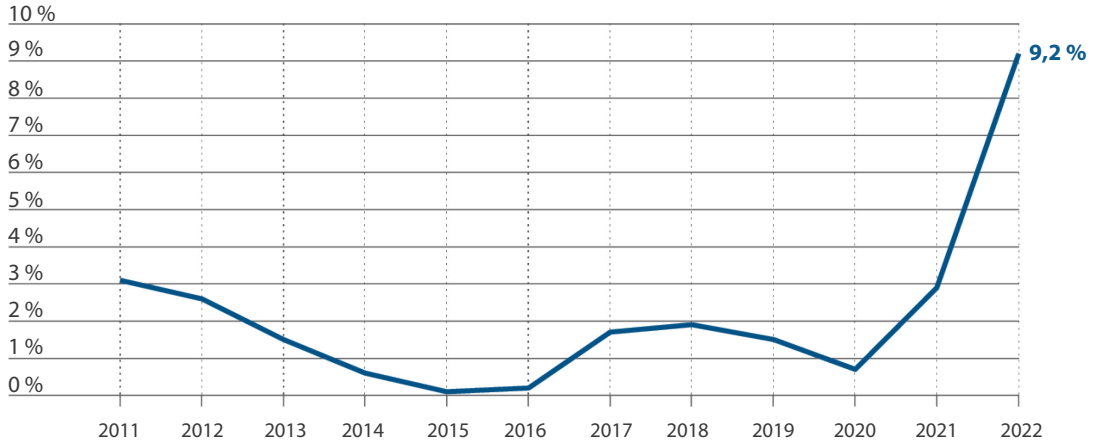
[16] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019–2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_cs. Naše posouzení plánu REPowerEU najdete ve stanovisku 04/2022: „REPower EU“.

[17] Přezkum 06/2020, s. 49.

[18] Evropská hospodářská prognóza, podzim 2022, viz rámeček I.2.4, s. 51.

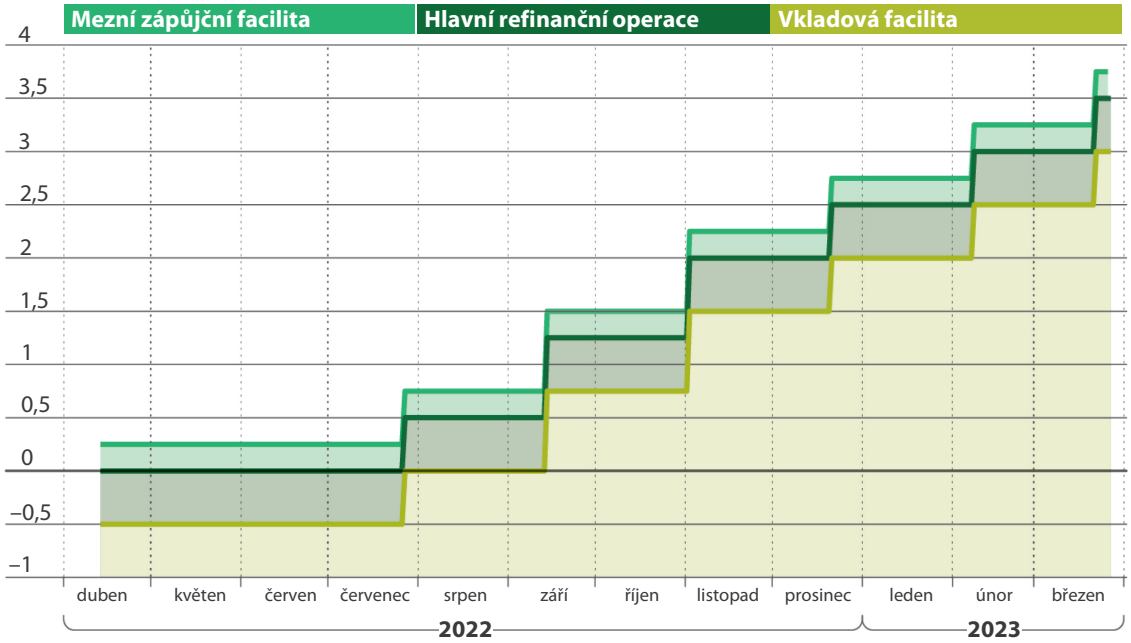
[19] Sdělení Komise nazvané „Roční analýza udržitelného růstu 2023“.

Obrázek 1 – Inflace v EU (v procentech) měřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen (2011–2022)



Zdroj: EÚD na základě databáze Eurostatu.

Obrázek 2 – Zvýšení základních úrokových sazeb Evropské centrální banky (duben 2022 – březen 2023)



Zdroj: EÚD na základě databáze ECB.

Potřeba reformy rámce správy ekonomických záležitostí EU a návrhy Komise

25 Na základě nařízení, která jsou obsažena v balíčku šesti právních aktů a v balíčku dvou právních aktů, musí Komise každých pět let přezkoumat účinnost rámce. V návaznosti na tento přezkum[20] zahájila Komise v únoru 2020 veřejnou konzultaci o budoucnosti správy ekonomických záležitostí EU (viz bod ***05***). Ta však byla pozastavena kvůli nutnosti řešit bezprostřední výzvy, které provázely šířící se pandemii a následnou recesi. Konzultace byla znovu zahájena v říjnu 2021[21] a Komise obdržela celkem 225 příspěvků, většinou od akademické obce a výzkumných institucí, ale i od občanů a odborů[22]. Komise spolupracovala s příslušnými zúčastněnými stranami formou řady setkání a hovořila s členskými státy v rámci zavedených dvoustranných kontaktů a ve výborech Rady.

26 Na základě výsledků tohoto procesu zveřejnila Komise v listopadu 2022 sdělení obsahující „směry“ a nástin zásad reformy rámce správy ekonomických záležitostí. V dubnu 2023 předložila balíček legislativních návrhů obsahující dva návrhy nařízení, z nichž jedním revidovala Pakt o stabilitě a růstu a druhým požadavky na rozpočtové rámce členských států, a dále jeden návrh směrnice, kterým revidovala požadavky na rozpočtové rámce členských států.

27 Pokud jde o další aspekty rámce správy ekonomických záležitostí, jako je postup při makroekonomické nerovnováze nebo dohled po ukončení programu, Komise ve svých směrech z listopadu 2022 navrhla změny, například posílení dialogu s členskými státy nebo zjednodušení postupů, které nevyžadují úpravy legislativy.

---

[20] Pracovní dokumenty útvarů Komise, SWD(2020) 210 a SWD(2020) 211.

[21] Sdělení Komise, COM(2021) 662 final, Hospodářství EU po pandemii COVID-19: důsledky pro správu ekonomických záležitostí.

[22] Pracovní dokument útvarů Komise, SWD(2022) 104 final, Online veřejná konzultace k přezkumu rámce správy ekonomických záležitostí EU. Shrnutí odpovědí. Závěrečná zpráva.

28 V následujících odstavcích se zabýváme hlavními otázkami, které jsme nadnesli v minulosti. Jsou seskupeny do šesti tematických oblastí na základě struktury návrhu Komise:

- fiskální rámec EU: používání nepozorovatelného ukazatele (strukturálního salda), často a někdy výrazně revidovaného, což může mít vliv i na minulé odhady, a důraz na schodek, nikoli na dluh,
- nedostatky vnitrostátních rozpočtových rámců, na nichž se zakládají rozpočtové politiky členských států,
- nedostatečná odpovědnost členských států,
- slabá rovnováha mezi transparentností a vlastním uvážením,
- nedostatečné nebo neexistující prosazování v praxi,
- složitost a překrývání v oblasti dohledu a monitorování.

29 Pro každou z těchto oblastí shrnujeme naše předchozí připomínky, závěry a doporučení z minulé auditní činnosti, na jejich základě pak určujeme, jak je Komise ve svých návrzích řeší, a analyzujeme hlavní rizika a výzvy.

Fiskální rámec EU

Porovnání čistých výdajů a strukturálního rozpočtového salda jako klíčových ukazatelů

30 Jedním z nedostatků stávajícího fiskálního rámce je posuzování souladu s pravidly Paktu o stabilitě a růstu pomocí nepozorovatelných ukazatelů. Klíčovým ukazatelem je v tomto ohledu strukturální rozpočtové saldo, které odpovídá rozpočtovému saldu očištěnému od dočasných vlivů, jako je dopad hospodářského cyklu a jednorázová rozpočtová opatření.

31 Strukturální saldo je metrika, kterou nelze pozorovat a musí se stanovit odhadem. Používá se k určení střednědobého rozpočtového cíle, což je cíl pro jednotlivé země, který nesmí být nižší než minimum vypočítané Komisí podle metodiky dohodnuté s členskými státy. Pokud strukturální saldo členského státu dosahuje alespoň hodnoty střednědobého rozpočtového cíle, má se za to, že je v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Členské státy, které svého střednědobého rozpočtového cíle dosud nedosáhly,

by měly své strukturální saldo zlepšovat o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP ročně (více v příznivých dobách a méně v nepříznivých dobách). Jak jsme však uvedli v roce 2018[23], situace týkající se dosahování střednědobého rozpočtového cíle byla velmi špatná, byly akceptovány nejrůznější odchylky.

32 Odhady strukturálního salda jsou založeny na mnoha předpokladech a jsou často revidovány. Rozsah revizí může být značný. Jak jsme upozornili v naší zvláštní zprávě o postupu při nadměrném schodku a jak také uvedly zúčastněné strany, posuzování souladu s pravidly je v důsledku toho složitější[24] a náchylnější k chybám v politikách[25]. To může oslabit důvěryhodnost a vymahatelnost Paktu o stabilitě a růstu[26], který tak může být nevhodný pro rozpočtové řízení.

33 Ve sdělení o hlavních směrech z listopadu 2022 Komise uznává problematičnost navrhování politických doporučení na základě nepozorovatelných, často revidovaných ukazatelů. Navrhuje, aby jediným provozním ukazatelem pro stanovení postupu fiskální korekce a provádění ročního fiskálního dohledu byly čisté výdaje. Komise tvrdí, že fiskální rámec pak bude jednodušší a transparentnější.

34 Čisté výdaje představují veřejné primární výdaje financované z vnitrostátních zdrojů (tj. bez úrokových plateb) snížené o diskreční opatření na straně příjmů. Do čistých výdajů se nezapočítávají ani cyklické výdaje na dávky v nezaměstnanosti a jakékoli veřejné výdaje spojené s projekty financovanými EU. Z čistých výdajů se dále odečítají změny politiky, které mají trvalý dopad na příjmy, tedy tzv. diskreční opatření na straně příjmů, aby si členské státy mohly zvolit poměr výdajů k HDP podle svých politických preferencí. Pokud jsou tyto změny kompenzovány neustálým zvyšováním (nebo snižováním) daní, vládám to umožňuje neustále zvyšovat (nebo snižovat) výdaje v poměru k HDP. Úrokové výdaje a cyklické výdaje na dávky v nezaměstnanosti se odečítají proto, aby se snížil vliv výkyvů ve výdajích, které vláda nemá pod přímou kontrolou. Použití čistých výdajů jako provozního ukazatele tudíž zvyšuje makroekonomickou stabilizaci, protože ponechává prostor pro působení automatických stabilizátorů.

---

[23] Zvláštní zpráva 18/2018, body 62–70.

[24] Zvláštní zpráva 10/2016, body 91–94 a rámeček 10.

[25] MMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021, s. 1.

[26] ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, říjen 2021, s. 7.

Zaměření na snižování dluhu

35 Prahová hodnota Evropské měnové unie pro schodek veřejných financí je 3 % HDP, pro dluh je to 60 % HDP nebo poměr, který se „dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě“, jak je stanoveno v protokolech Smlouvy o fungování Evropské unie. Komise ve svém návrhu tyto prahové hodnoty zachovává. V roce 2022 mělo poměr dluhu k HDP pod stanovenou prahovou hodnotou 60 % celkem 14 členských států. U šesti členských států byl tento poměr vyšší než 100 %.

36 Zaměření na schodek bylo po mnoho let považováno za dostatečné pro zajištění trvalého snižování dluhu. Proto se nepovažovalo za nutné přesněji definovat, co znamená „dostatečně“ se snižovat a blížit k referenční hodnotě 60 %. Tato logika vychází z předpokladu, že při roční míře růstu nominálního HDP ve výši 5 % se na základě schodku ve výši 3 % HDP nakonec poměr dluhu k HDP ustálí na 60 %. A skutečně, je-li poměr dluhu k HDP vyšší než 60 %, bude 3 % schodek znamenat roční snížení poměru ve výši jedné dvacetiny diferenciálu vzhledem k referenční hodnotě 60 %[27].

37 Od krize v roce 2008 do nedávného nárůstu inflace však byl předpoklad ročního růstu nominálního HDP ve výši 5 % zjevně nerealistický[28]. Schodek ve výši 3 % HDP tudíž již automaticky neznamená, že se poměr dluhu k HDP bude blížit 60 % (například při roční míře růstu nominálního HDP ve výši 3 % a schodku ve výši 3 % se poměr dluhu k HDP ustálí na 100 %). V balíčku šesti právních aktů se tudíž pro kritérium dluhu objevila konkrétní definice: „[poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu (HDP)] […] je třeba […] považovat za dostatečně se snižující a uspokojivým tempem se blížící k referenční hodnotě, jestliže se rozdíl vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota“[29].

38 Kritérium dluhu bylo uvedeno do praxe až v roce 2012 a bylo zaváděno pomalu. Na všechny členské státy se mělo začít vztahovat od roku 2022. Avšak kvůli převažující vysoké úrovni ekonomické nejistoty a následné aktivaci obecné únikové doložky nebyl postup při nadměrném schodku na základě pravidla pro zadlužení dosud zahájen u žádného členského státu.

---

[27] Zvláštní zpráva 10/2016, bod 68 a rámeček 6.

[28] Zvláštní zpráva 10/2016, příloha V.

[29] Článek 1 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011.

39 V roce 2016 jsme upozornili na to, že postup při nadměrném schodku klade přílišný důraz na kritérium schodku než na dluh, a doporučili jsme, aby se Komise intenzivně zaměřila na snižování veřejného dluhu, zejména v silně zadlužených členských státech[30]. Rovněž jsme uvedli, že pravidlo 1/20 není pro vysoce zadlužené členské státy důvěryhodné, protože pokud by měly dodržet stanovenou dráhu sbližování, musely by alespoň ze začátku uplatnit nesmírně restriktivní fiskální politiku, která by mohla oslabit růst a ohrozit samotnou korekci dluhu k HDP[31].

40 Nedávné návrhy Komise kladou důraz na udržitelnost dluhu a omezují pravidlo 1/20. Základem nového rámce by byly národní střednědobé fiskálně-strukturální plány předkládané jednotlivými členskými státy, posuzované Komisí a schvalované Radou, které by zahrnovaly závazky týkající se fiskální oblasti, reforem a investic jednotlivých členských států a zajišťovaly, že míra zadlužení bude sestupná nebo zůstane na obezřetné úrovni. Tyto plány by stanovily referenční postup korekce čistých výdajů na období čtyř let, které by bylo možné prodloužit až o tři roky, s cílem usnadnit významné investice a reformy. Pokud schodek překročí referenční hodnotu 3 % HDP, musí být dráha čistých výdajů v souladu s doporučenou hodnotou minimální roční korekce ve výši 0,5 % HDP.

41 Komise navrhuje poskytnout jednotlivým členským státům, jejichž schodek je nižší než 3 % HDP a veřejný dluh nižší než 60 % HDP, „technické informace“, který by jim sloužily jako vodítko pro koncipování víceletých cílů čistých výdajů. Tyto informace by měly zajistit, aby byl schodek ve střednědobém horizontu neustále pod referenční hodnotou 3 % HDP.

42 Pro jednotlivé členské státy se schodkem vyšším než 3 % HDP nebo s veřejným dluhem vyšším než 60 % HDP Komise navrhuje vypracovat individuální „technickou trajektorii“. Tato trajektorie by měla zajistit, že:

- se schodek veřejných financí sníží pod referenční hodnotou 3 % HDP a setrvá takto po dobu deseti let od skončení národního střednědobého fiskálně-strukturálního plánu,

[30] Zvláštní zpráva 10/2016, body 68 a 69 a doporučení 8.

[31] Zvláštní zpráva 10/2016, body 102 a 71.

- ve stejném desetiletém období (tj. v časovém horizontu 14 až 17 let, kdy Komise vydá technickou trajektorii) bude zahájeno nebo zachováno věrohodné snižování míry veřejného zadlužení nebo tato míra zůstane na obezřetné úrovni. K posouzení tohoto zásadního bodu Komise použije svou analýzu udržitelnosti dluhu,
- poměr dluhu k HDP na konci plánu byl nižší než jeho původní úroveň,
- růst čistých výdajů zůstal v horizontu plánu průměrně zpravidla nižší než střednědobý růst výkonu,
- úsilí o fiskální korekci nebylo odloženo na konec národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů.

43 Analýza udržitelnosti dluhu spočívá v zásadě ve vypracování projekcí poměru dluhu k HDP. Tyto projekce vycházejí z předpokladů týkajících se budoucího vývoje proměnných, které vysvětlují vývoj veřejného dluhu v průběhu času, zejména primárního salda, úrokových sazeb, míry růstu a míry inflace.

44 Probíhají výpočty alternativních scénářů, obvykle na období 10 let. Výchozí scénář je založen na předpokladu nezměněné fiskální politiky. Opírá se o prognózy Komise na následující dva roky, po jejichž uplynutí se předpokládá, že fiskální politika zůstane od posledního roku prognózy do konce období projekcí nezměněna. Pak se provedou alternativní scénáře fiskální politiky s cílem posoudit dopady proměnlivosti klíčových předpokladů na prognózu dluhu[32]. Zohledněny by měly být také předpoklady týkající se dopadů plánovaných reforem na příjmy. Mimoto Komise pomocí stochastických projekcí posuzuje, zda je riziko neklesajícího poměru dluhu k HDP v následujících pěti letech po období korekce dostatečně nízké.

Naše analýza hlavních výzev a rizik

45 Logika Komise pro zavedení ukazatele čistých výdajů spočívá v tom, že jde o lépe pozorovatelný ukazatel pro posuzování souladu s Paktem o stabilitě a růstu, než je strukturální saldo. To odpovídá i našim dřívějším zjištěním, že pro tento účel není vhodné používat nepozorovatelné proměnné (viz bod ***32***). Navíc zaměříme-li se výhradně na tento jediný ukazatel, počet monitorovacích ukazatelů také klesne na jeden, což zajistí zjednodušení a předvídatelnost.

[32] Komise, Monitor udržitelnosti zadlužení 2022, institucionální dokument 199, duben 2023. Viz rámeček 1: Deterministické scénáře projekcí dluhu: hlavní předpoklady, s. 23–25.

46 Technická trajektorie čistých výdajů je založena na metodice analýzy udržitelnosti dluhu. Protože má časový horizont 14–17 let, soubor používaných předpokladů bude nutné po čtyřech letech revidovat, aby Komise mohla vypočítat novou technickou trajektorii pro další střednědobé fiskálně-strukturální plány. Navíc je možné, že se od technické trajektorie odchýlí referenční postup korekce čistých výdajů stanovený členskými státy. A členské státy mohou ve svém střednědobém fiskálně-strukturálním plánu používat předpoklady, které se liší od předpokladů používaných Komisí. I když každý členský stát musí rozdíl mezi svým referenčním postupem a technickou trajektorií stanovenou Komisí zdůvodnit pomocí ověřitelných ekonomických argumentů, existuje riziko, že fiskální korekce budou odloženy, protože tvůrci politik mohou mít důvod směrovat předpoklady použité v analýze k určitému výsledku. Například optimistické předpoklady růstu by snížily předpokládanou míru zadlužení a vedly k nižší potřebné fiskální korekci.

Vnitrostátní rozpočtové rámce

47 Vnitrostátní rozpočtové rámce zahrnují mechanismy, postupy, pravidla a orgány, které ovlivňují plánování, schvalování, provádění a monitorování rozpočtové politiky. Patří mezi ně mimo jiné střednědobé rozpočtové rámce a využívání nezávislých fiskálních institucí. Tyto nezávislé fiskální instituce jsou nestranné veřejné subjekty pověřené poskytováním pozitivních anebo normativních analýz, hodnocení a doporučení v oblasti fiskální politiky, čímž se zvyšuje odpovědnost a zlepšuje fiskální transparentnost.

Střednědobé rozpočtové rámce

48 Střednědobé rozpočtové rámce jsou souborem vnitrostátních rozpočtových pravidel a postupů, které řídí tvorbu víceleté fiskální politiky, jako je stanovování politických priorit a střednědobých rozpočtových cílů. V souladu s rámci by měly být i právní předpisy týkající se ročního rozpočtu[33].

[33] Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, čl. 2 písm. e) a čl. 10.

49 V roce 2019 jsme uvedli, že některé požadavky právního rámce EU týkající se střednědobých rozpočtových rámců[34] byly méně přísné než mezinárodní normy a osvědčené postupy stanovené Mezinárodním měnovým fondem a Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, často navzdory stanoviskům vyjádřeným v ekonomických studiích samotnou Komisí[35].

50 V návaznosti na náš audit požadavků EU na vnitrostátní rozpočtové rámce provedla Komise na základě celé řady zpráv a studií posouzení účinnosti střednědobých rozpočtových rámců[36]. Připustila, že v ustanoveních týkajících se těchto rámců existují nedostatky a mezery, například nedostatečný soulad mezi ročními rozpočty a střednědobými rozpočtovými plány nebo absence nápravných postupů v případě, že roční cíle nejsou v souladu se střednědobými plány nebo se od nich odchylují.

51 Komise dospěla k závěru, že pokud mají střednědobé rozpočtové plány hrát v revidovaném fiskálním rámci EU větší úlohu, zásadní význam budou mít opatření ke zlepšení jejich účinnosti. Návrhy Komise z dubna 2023 však vnitrostátní střednědobé rozpočtové rámce významně nezlepšují (viz bod 60).

Nezávislé fiskální instituce

52 Pokud jde o úlohu nezávislých fiskálních institucí, zjistili jsme, že právo EU není v souladu s mezinárodními normami a osvědčenými postupy. Hlavními problémy těchto institucí byly i) charakteristiky mandátu členů jejich správní rady (např. délka funkčního období a opětovné jmenování), ii) neschopnost provádět nezávislé politiky v oblasti lidských zdrojů, iii) potíže se zajištěním dostatečného a zaručeného rozpočtu a iv) jejich potřeba externího hodnocení, například ze strany obdobných institucí. V důsledku těchto rozdílů jsme také zjistili, že nezávislé fiskální instituce jsou z hlediska činností, které vykonávají v jednotlivých členských státech, nesourodé[37].

---

[34] Směrnice Rady 2011/85/EU, články 9–11.

[35] Zvláštní zpráva 22/2019, body 30–33.

[36] ARES(2022)711416 ze dne 31. ledna 2022.

[37] Zvláštní zpráva 22/2019: „Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování“, bod 36.

53 Mimoto jak uvedla Evropská fiskální rada, „přístup nezávislých fiskálních institucí k informacím státní správy podléhá ve většině členských států široké škále právních omezení“[38]. Právní předpisy EU[39] navíc vyžadují, aby nezávislé fiskální instituce vypracovávaly nebo schvalovaly prognózy makroekonomické, nikoli však rozpočtové (tj. předpokládané příjmy a výdaje)[40].

54 V roce 2023 vydala síť nezávislých fiskálních institucí EU zprávu o stávající schopnosti těchto institucí plnit nejrůznější úkoly. Ze zprávy vyplynulo, že většina jejích členů je dostatečně vybavena k tomu, aby mohla posoudit nebo schválit makroekonomickou a rozpočtovou prognózu. Avšak v případě posouzení trajektorie veřejných financí a veřejného dluhu ve střednědobém horizontu tomu tak nebylo[41].

55 Ve svém sdělení o směrech z listopadu 2022 Komise plánuje rozšířit roli nezávislých fiskálních institucí při posuzování koncepce a předpokladů, o které se opírají národní střednědobé rozpočtové plány. Komise rovněž zvažuje zavést novou úlohu, v rámci které se bude sledovat provádění střednědobých rozpočtových plánů a jejich soulad s dráhou čistých primárních výdajů stanovenou ve střednědobém fiskálně-strukturálním plánu. Důsledkem tohoto kroku by byla širší diskuse na vnitrostátní úrovni, a tím i vyšší míra politické podpory a odpovědnosti za střednědobé plány.

56 Podle Komise by to vyžadovalo zlepšení organizačního uspořádání a výkonnosti nezávislých fiskálních institucí. Síť nezávislých fiskálních institucí EU nedávno vyzvala k zavedení minimálních norem týkajících se jejich zdrojů, adekvátních záruk jejich nezávislosti, dobrého a včasného přístupu k informacím a možnosti zveřejňovat zprávy z vlastního podnětu k jakékoli záležitosti týkající se udržitelnosti veřejných financí. Tyto normy by byly zakotveny v právu EU a uplatňovány ve vnitrostátním právu[42].

---

[38] Evropská fiskální rada, výroční zpráva za rok 2018, s. 47.

[39] Nařízení (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních pro sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

[40] Zvláštní zpráva 22/2019, bod 37.

[41] Síť nezávislých fiskálních institucí EU (2023), *EU Economic Governance Proposal Reform: issues and insights from EU IFIs*, březen 2023, s. 9, obrázek 1.

[42] Síť nezávislých fiskálních institucí EU, *EU Economic Governance Proposal Reform: issues and insights from EU IFIs*, březen 2023, s. 10–11.

57 Komise svými návrhy z dubna 2023 přidává na seznam minimálních norem, které se vztahují na nezávislé fiskální instituce a jsou součástí balíčku dvou právních aktů, dva důležité požadavky[43]. Navrhuje, aby instituce měly odpovídající a včasný přístup k informacím potřebným k plnění svého mandátu a aby byly pravidelně posuzovány externími nezávislými hodnotiteli. Navrhovaná směrnice rovněž plánuje zavést zásadu „dodržuj, nebo vysvětli“, což znamená, že pokud se členský stát posudky nezávislé fiskální instituce nebude řídit, musí tuto skutečnost odůvodnit.

58 Co se týče Evropské fiskální rady, během auditu vnitrostátních rozpočtových rámců v roce 2019 jsme zjistili, že její nezávislost byla omezena slabým zákonným režimem a nedostatečnými zdroji. Zjistili jsme také, že proti koordinaci prováděné Evropskou fiskální radou se stavěly i samotné nezávislé fiskální instituce, protože to podle nich bylo v rozporu s cílem zvyšovat odpovědnost členských států a ohrožovalo to jejich vlastní nezávislost. Doporučili jsme proto přezkoumat mandát Evropské fiskální rady s cílem více posílit její nezávislost a prosazování fiskálních pravidel EU[44].

59 V důvodové zprávě k návrhu preventivní složky uvedla Komise pouze obecné informace o nových úkolech, které by Evropská fiskální rada mohla plnit. Legislativní návrhy z dubna 2023 však změny nezahrnují. Komise rovněž zdůraznila, že jakékoli změny mandátu a role Evropské fiskální rady nesmí ovlivnit institucionální rovnováhu stanovenou Smlouvami[45].

Naše analýza hlavních výzev a rizik

60 Závaznost povahy střednědobých rozpočtových rámců pro roční rozpočtové plány je nadále slabá, protože Komise nezahrnula do svých legislativních návrhů významná zlepšení. Domnívám se, že neexistuje žádný nápravný postup pro případ, kdy roční cíle nebudou v souladu se střednědobými plány nebo se od nich odchýlí, ani žádné zvláštní ustanovení vyžadující, aby vlády nebo subjekty zapojené do plnění rozpočtu nesly za jakékoli neodůvodněné odchylky odpovědnost. Co se týče nezávislých fiskálních institucí, pokud jsou dodatečné požadavky přesvědčivé, teprve se ukáže, jak budou provedeny v praxi. Na rozdíl od Komise se domníváme, že tyto návrhy řeší naše druhé doporučení uvedené ve zvláštní zprávě 22/2019 jen částečně, zejména problematiku posílení

---

[43] Nařízení (EU) č. 473/2013, čl. 2 odst. 1 písm. a)

[44] Zvláštní zpráva 22/2019, doporučení 3.

[45] Komise, GŘ ECFIN, Přezkum správy ekonomických záležitostí – otázky a odpovědi, leden 2023, s. 21.

nezávislých fiskálních institucí, a v ještě menší míře problematiku střednědobých rozpočtových rámců.[46] A omezená nezávislost způsobená slabým zákonným režimem Evropské fiskální rady zůstává nezměněna.

Národní plány pro odpovědnost členských států

61 Pro účinnost správy ekonomických záležitostí EU je důležitá odpovědnost členských států, jelikož je podporuje v dodržování fiskálních a hospodářských pravidel EU. Členské státy již v roce 2011 uznaly nutnost zlepšit rámec správy ekonomických záležitostí, který by se měl „zakládat na větší odpovědnosti členských států za společně dohodnutá pravidla a politiky a na pevnějším rámci na úrovni Unie pro dohled nad vnitrostátními hospodářskými politikami“[47].

62 Navíc odpovědnost členských států je předpokladem úspěšného provádění ozdravných programů a získání podpory vnitrostátních orgánů je obtížný proces, který vyžaduje pevný právní základ a dostatek času na jednání[48]. V roce 2017 jsme zjistili, že odpovědnost vnitrostátních orgánů byla ohrožena vysokou mírou podrobnosti druhého ekonomického ozdravného programu pro Řecko, protože ve fázi koncipování programu nebyly vždy dostatečně projednány a dohodnuty jeho podmínky[49].

63 V roce 2016 jsme rovněž uvedli, že postup při nadměrném schodku měl na zajištění provádění strukturálních reforem omezený dopad. Jelikož strukturální reformy nejsou závazné ani vymahatelné, Komise jejich provádění nedokáže ovlivnit ani podpořit[50]. A když členské státy nemají pocit vlastní odpovědnosti, je pravděpodobné, že vlády důležité strukturální reformy odloží.

---

[46] Výroční zpráva EÚD za rok 2022, kapitola 3, příloha 3.2.

[47] 3. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.

[48] Zvláštní zpráva 18/2021: „Dohled Komise nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program: vhodný nástroj, který je třeba zefektivnit“, bod 81. Viz též zvláštní zpráva 16/2020: „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“, bod 13.

[49] Zvláštní zpráva 17/2017: „Intervence Komise v řecké finanční krizi“, bod 28.

[50] Zvláštní zpráva 10/2016: „Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení“, bod 124.

64 V roce 2018 jsme zdůraznili význam účinného informování veřejnosti o postupu při makroekonomické nerovnováze a odpovědnosti členských států za tento postup. Rovněž jsme zjistili, že v zájmu podpory odpovědnosti členských států a jejich motivace k provádění doporučení pro jednotlivé země je nutné vyjasnit, jak ekonomická analýza a posouzení makroekonomické nerovnováhy vedou ke konkrétním politickým doporučením[51].

65 V roce 2020 jsme zjistili, že pravidelná výměna podrobných informací v rámci procesu evropského semestru by mohla být pro Komisi, vnitrostátní orgány a zúčastněné strany příležitostí zapojit se do stálého dialogu, který by mohl podpořit větší míru odpovědnosti členských států[52]. Zjistili jsme, že v kontextu evropského semestru by pokyny EU určené členským státům měly ponechat volbu konkrétních opatření na vnitrostátních orgánech, protože by to mohlo zvýšit politickou odpovědnost členských států.

66 Komise ve svých návrzích a směrech nezapomíná zdůrazňovat, že zvýšení odpovědnosti členských států za fiskální a hospodářskou politiku je klíčovým cílem reformy správy ekonomických záležitostí[53]. Za tímto účelem předpokládá, že základem revidovaného rámce by byly národní střednědobé fiskálně-strukturální plány.

67 Tyto plány by byly navrženy členskými státy na základě společného rámce[54] a musely by být projednány a odsouhlaseny Evropskou unií a členskými státy v rámci Rady. Nahradily by stávající programy stability a konvergenční programy a vnitrostátní programy reforem[55]. Komise očekává, že půjde o komplexní dokumenty kombinující prvky fiskálních politik, reforem a investic členských států. Každý členský stát by musel definovat fiskální trajektorii své země, prioritní veřejné investice a reformní závazky a zabývat se doporučeními pro svou zemi[56].

---

[51] Zvláštní zpráva 03/2018, body 35, 75 a 111.

[52] Zvláštní zpráva 16/2020: „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité otázky, ale je třeba je lépe provádět“, body 3 a 9.

[53] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), oddíl V důvodové zprávy a 32. bod odůvodnění; COM(2022) 583, oddíl 1.

[54] COM(2022) 583, oddíl 3.3.

[55] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), články 9 a ff; COM(2022) 583, oddíl 3.2.

[56] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), články 11, 12 a příloha II; COM(2022) 583, oddíl 3.2.

68 Dalším povinným aspektem plánů by bylo prohlášení o závazku k uvedeným reformám; jak jsme uvedli v předchozích zprávách[57], zvýšení odpovědnosti členských států tímto způsobem by pravděpodobně pomohlo zajistit, aby se zlepšila včasnost a konzistentnost provádění reforem.

69 Komise navrhuje intenzivnějším dialogem s členskými státy zlepšit jejich zapojení a odpovědnost související s postupem při makroekonomické nerovnováze. Dále navrhuje posílit úlohu vnitrostátních nezávislých fiskálních institucí při vytváření a definování fiskálních politik. Mohlo by to podpořit diskusi a být dalším faktorem přispívajícím k větší odpovědnosti členských států za plány[58] (viz body ***52–57***). Jak jsme uvedli v roce 2019, vnitrostátní nezávislé fiskální instituce se domnívají, že skutečnost, že posuzují soulad rozpočtů členských států s fiskálním rámcem EU, by mohla podpořit odpovědnost členských států za soulad s fiskálními pravidly EU[59].

Naše analýza hlavních výzev a rizik

70 Pokud jde o odpovědnost členských států, návrhy Komise naše připomínky zohledňují, protože předpokládají, že národní střednědobé fiskálně-strukturální plány by byly navrženy členskými státy. Stanovení technické trajektorie[60] vypočítané na základě společné metodiky by mohlo přispět k rovnému zacházení s členskými státy a k transparentnímu posouzení jejich dráhy čistých výdajů. Tato dráha, nikoli technická trajektorie, se po přijetí Radou stane jediným základem fiskálního dohledu.

71 Návrhy se však nezabývají otázkou zvýšení odpovědnosti členských států zapojením místních a regionálních orgánů do evropského semestru. V roce 2020 jsme zjistili, že bez aktivní role místních a regionálních orgánů nebude možné významnou část doporučení pro jednotlivé země plně realizovat[61].

72 V neposlední řadě je vlastní odpovědnost členských států nezbytným faktorem pro úspěšné provádění národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů. Nelze ji však považovat za faktor jediný. Nutné je zejména adekvátní monitorování a prosazování.

---

[57] Zvláštní zpráva 10/2016, bod 124; zvláštní zpráva 18/2021, bod 80.

[58] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), 27. a 32. bod odůvodnění; COM(2022) 583, oddíl 3.4.

[59] Zvláštní zpráva 22/2019, bod 48.

[60] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), článek 5; COM(2022) 583, oddíl 4.1.

[61] Zvláštní zpráva 16/2020, bod 54.

Transparentnost a vlastní uvážení

73 Nezbytným rysem rámce správy ekonomických záležitostí EU je transparentnost, tedy zveřejňování informací, údajů, analýz, politik a metodik s cílem umožnit veřejnosti kriticky posoudit činnost a rozhodnutí orgánů a dalších institucí EU. Samotné orgány EU opakovaně zdůrazňují význam zvýšení transparentnosti rozhodovacího procesu a souvisejících analýz a demokratické odpovědnosti, mimo jiné patřičným zapojením všech příslušných zúčastněných stran[62].

74 Koncepce transparentnosti je úzce spjata s koncepcí vlastního uvážení, která představuje možnost orgánů EU využít svého odborného úsudku a – v tomto případě – přizpůsobit používání pravidel EU pro správu ekonomických záležitostí specifikům jednotlivých členských států. Zapojení vlastního uvážení otevírá prostor pro flexibilitu s cílem vyhnout se negativům plynoucím z uplatňování pravidel striktně jednotným přístupem ke všem. Od orgánů EU se očekává, že možnost vlastního uvážení stanovenou rámcem využijí transparentním způsobem a zveřejní kritéria svých rozhodnutí a důvody, proč jednají určitým způsobem, aby zmírnily případné obavy z nerovného zacházení a nepřípustné shovívavosti.

75 V posledních letech jsme informovali o několika významných nedostatcích v uplatňování transparentnosti a vlastního uvážení ze strany Komise:

- V roce 2016 jsme v souvislosti s postupem při nadměrném schodku zjistili, že Komise neposkytla příliš mnoho informací o svých předpokladech a parametrech týkajících se údajů a o tom, jak chápe klíčové pojmy. V tomto ohledu jsme Komisi doporučili maximalizovat transparentnost tím, že bude publikovat veškerá doporučení a pokyny pro členské státy, používat jasné definice, zveřejňovat všechny údaje, výpočty a posouzení a podporovat zapojení nezávislých fiskálních institucí. Komise ve svých posouzeních členských států ve velké míře uplatnila vlastní uvážení, což jí umožňuje Pakt o stabilitě a růstu. Zvýšená složitost pravidel pro posuzování účinnosti opatření členských států ještě více rozšířila prostor

[62] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. července 2021 o revizi makroekonomického legislativního rámce v zájmu lepšího dopadu na evropskou reálnou ekonomiku, větší transparentnosti rozhodovacího procesu a zvýšení demokratické odpovědnosti (2020/2075(INI)); stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke „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“ (COM(2020) 55 final).

Komise pro výklad a vlastní uvážení, v důsledku čehož je celý systém méně transparentní[63].

- V roce 2018 jsme rovněž zjistili, že transparentnější by měla být i opatření obsažená v prognózách Komise, aby bylo možné posoudit důvěryhodnost programů stability a konvergenčních programů. Transparentnost nebyla dostatečná ani v dalších oblastech, například v používání doložky o strukturálních reformách Paktu o stabilitě a růstu[64].

- V roce 2018 jsme dále konstatovali, že nedostatečná transparentnost se týká také „prostoru pro uvážení“. Komise může tohoto prostoru pro uvážení využít, pokud se domnívá, že by byl dopad velké fiskální korekce na růst a zaměstnanost obzvlášť významný. Prostor pro uvážení v takovém případě umožňuje Komisi dojít v posouzení k závěru, že členský stát splňuje fiskální pravidla, i když se výrazně odchyluje od svého postupu fiskální korekce[65].

- Jak jsme uvedli v roce 2016 při posuzování souladu s požadavky na korekci u členských států, které dosud nedosáhly svých střednědobých cílů, Komise plně a ve velké míře využila pravomoci vlastního uvážení, kterou jí uděluje právo EU[66]. Komise proto nebyla schopna v přiměřené době zajistit konvergenci ke střednědobým cílům[67].

- V roce 2018 jsme zjistili, že systém Komise pro klasifikaci makroekonomické nerovnováhy podle závažnosti vychází z kritérií, která postrádají transparentnost a oslabují postup při makroekonomické nerovnováze. Doporučili jsme Komisi, aby při klasifikaci makroekonomické nerovnováhy přijala, zveřejnila a uplatňovala jasná kritéria, a zvýšila tak transparentnost, a aby ve svých hloubkových přezkumech jasně charakterizovala závažnost nerovnováh v členských státech[68].

---

[63] Zvláštní zpráva 10/2016, body VI, IX, 83 a 95.

[64] Zvláštní zpráva 18/2018, body 53 a 143.

[65] Zvláštní zpráva 18/2018, bod 31.

[66] Zvláštní zpráva 22/2019, bod 100.

[67] Zvláštní zpráva 18/2018, body 128–129.

[68] Zvláštní zpráva 03/2018, body VII a IX.

- V roce 2018 jsme rovněž zjistili, že přestože se několik členských států delší dobu potýkalo s nadměrnou nerovnováhou, Komise aktivaci postupu při nadměrné nerovnováze nikdy nedoporučila, aniž by to jasně odůvodnila[69].

76 Podle nedávných návrhů a směrů Komise bude hlavním cílem reformy zvýšit transparentnost správy ekonomických záležitostí EU. Komise navrhuje, aby se jako základ fiskální korekce a fiskálního dohledu používal jediný provozní ukazatel zakotvený v udržitelnosti dluhu, protože by se tím zvýšila transparentnost a zjednodušil rámec správy ekonomických záležitostí.

77 Pro stanovení technické trajektorie čistých výdajů, která by měla zajistit, aby bylo zahájeno věrohodné snižování dluhu nebo aby dluh zůstal na obezřetné úrovni, navrhuje Komise použít společnou metodiku založenou na rámci pro posouzení rizika vycházející z analýzy udržitelnosti dluhu. V zájmu větší transparentnosti navrhuje zveřejňovat zprávy určené Hospodářskému a finančnímu výboru, ve kterých jsou uvedeny technické trajektorie čistých výdajů[70].

Naše analýza hlavních výzev a rizik

78 Návrhy Komise se do značné míry zabývají našimi připomínkami uvedenými ve zprávě z roku 2016[71], ve které jsme doporučili, aby Komise zveřejňovala doporučení a pokyny pro členské státy a vyžadovala úplné zveřejnění výpočtů, podkladových údajů a metodik.

79 Podle našeho názoru však nedávné návrhy neobsahují dostatečná opatření ke zmírnění rizik, která jsou spojená s výkonem diskreční pravomoci EU, protože systém národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů společně s dialogem mezi EU a členskými státy vytváří podmínky pro větší diferenciaci zemí[72].

---

[69] Zvláštní zpráva 03/2018, body VIII a IX a doporučení 2.

[70] COM(2023) 240 final, 2023/0138 (COD), 12. bod odůvodnění.

[71] Zvláštní zpráva 10/2016, body VI a IX.

[72] COM(2022) 583, oddíl 3.2.

80 Přestože nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost obsahuje kritéria pro posouzení plánů pro oživení a odolnost[73], návrh Komise nedefinuje do stejných podrobností metodiku pro posuzování střednědobých fiskálně-strukturálních plánů. Existuje proto riziko, že se rozšíří prostor pro výklad a vlastní uvážení Komise, což může mít dopad na transparentnost a rovné zacházení. Stejné riziko se týká i posouzení reforem a investic členských států, které jsou podkladem pro prodloužení období korekce[74].

Prosazování právních předpisů

81 Prosazování právních předpisů, zejména případné využití finančních sankcí, je v rámci Evropské unie a měnové unie trvalé a kontroverzní téma. Ačkoli sankce za nedodržování fiskálních pravidel byly vždy součástí rámce fiskálního dohledu EU, Komise je nikdy nevyužila.

82 Stejně jako Pakt o stabilitě a růstu může i postup při makroekonomické nerovnováze vést k sankcím, avšak pouze pro členské státy eurozóny. Pokud se tedy Komise domnívá, že se některý členský stát eurozóny potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou, měla by Radě navrhnout aktivaci postupu při nadměrné nerovnováze, kterým budou tomuto státu stanoveny přísnější požadavky a monitorování. A jestliže tento členský stát nápravná opatření doporučená Radou nepřijme, mohou mu být uloženy finanční sankce. Jak jsme však v roce 2018 zjistili, skutečnost, že se systematicky upouštělo od aktivace postupu při nadměrné nerovnováze, snížila jeho důvěryhodnost a účinnost a oslabila jeho schopnost nerovnováhu řešit. Stejný názor měla i řada zúčastněných stran[75].

83 Systematická absence jakýchkoli finančních sankcí by mohla členské státy vést k domněnce, že k nim nemůže dojít, což oslabuje účinnost a důvěryhodnost Paktu o stabilitě a růstu a postupu při makroekonomické nerovnováze. A i když ukládání sankcí není jejich primárním cílem, systém, v němž sankce nejsou nikdy využity, se bude nevyhnutelně jevit jako poněkud zbytečný.

---

[73] Nařízení (EU) 2021/241, článek 19.

[74] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), článek 15; COM(2022) 583, oddíl 4.1.

[75] Zvláštní zpráva 03/2018, bod 64.

84 Na základě několika auditů provedených v letech 2016–2021 jsme dospěli k závěru, že prosazovat pravidla není snadná záležitost, protože je založena na vysokém stupni vlastního uvážení a odborného úsudku, nejprve ze strany Komise a následně Rady, a závisí na politických aspektech, které vstupují do hry[76].

85 V roce 2021 jsme také zjistili, že Komise v souvislosti s evropským semestrem navrhla Radě, aby se zabývala doporučeními pro jednotlivé země. Tato doporučení ale nejsou pro členské státy závazná[77]. Ve zprávě jsme konstatovali, že vzhledem k nedostatku pobídek a omezenému prosazování neexistuje mnoho důkazů o tom, že dohled Komise měl na podporu reforem významný dopad[78]. Jelikož do plánů členských států pro oživení a odolnost nebyly začleněny některé důležité aspekty doporučení pro jednotlivé země[79], teprve se ukáže, zda k podpoře reforem více přispěje nový požadavek Nástroje pro oživení a odolnost, podle něhož musí být do národních plánů pro oživení a odolnost začleněna všechna doporučení z let 2019 a 2020 nebo významná část z nich.

86 Komise ve svých nedávných návrzích a směrech[80] a souvisejících otázkách a odpovědích[81] navrhuje zjednodušit a vyjasnit mechanismy aktivace prosazování tím, že budou zaměřeny na odchylky členských států od střednědobých postupů fiskální korekce dohodnutých mezi Komisí a členskými státy. Komise dále navrhuje posílit prosazování několika způsoby:

- vyjasněním podmínek pro zahájení a zrušení postupu při nadměrném schodku na základě dluhového kritéria s cílem posílit důvěryhodnost tohoto postupu,
- snížením a postupným ukládáním finančních sankcí, které by se tak staly účinnějšími, realističtějšími a důvěryhodnějšími,
- posílením reputačních sankcí. Například ministři členských států by v rámci postupu při nadměrném schodku mohli být povinni předložit Evropskému parlamentu opatření, která zavedli v souladu s doporučeními vyplývajícími z postupu při nadměrném schodku,

---

[76] Přezkum 05/2020, body 89–90.

[77] Zvláštní zpráva 18/2021, bod 44.

[78] Zvláštní zpráva 18/2021, body VIII a 88.

[79] Zvláštní zpráva 21/2022, body 45–53.

[80] COM(2022) 583, oddíl 4.2, s. 17.

[81] Komise, Přezkum správy ekonomických záležitostí – otázky a odpovědi, leden 2023, s. 18–19.

- pozastavením financování EU, pokud členský stát žádné účinné kroky k řešení nadměrného schodku nepřijme.

87 Rada se v březnu 2023 dohodla, že prosazování je potřeba zlepšit, mimo jiné prostřednictvím větší transparentnosti, a požádala o snížení počátečních finančních sankcí, aby bylo jejich použití pravděpodobnější[82].

Naše analýza hlavních výzev a rizik

88 Prosazování je nadále složitou záležitostí, v níž do hry vstupuje možnost vlastního uvážení, odborný úsudek a politické aspekty. Pozitivní dopad na prosazování by mohlo mít zvýšení transparentnosti a zavedení realističtějších a postupně v čase se zvyšujících sankcí, které by byly skutečně uplatňovány. Prosazování by mohly zlepšit i další aspekty, například financování podmíněné dodržováním podmínek, jak je tomu v případě evropských strukturálních a investičních fondů nebo Nástroje pro oživení a odolnost[83]. Faktorem, které by mohl hrát svou roli, je i vzájemný tlak.

89 Ústředním prvkem reakce EU na hospodářské a sociální dopady pandemie COVID-19 je Nástroj pro oživení a odolnost. V rámci tohoto nástroje byly v národních plánech pro oživení a odolnost stanoveny určité reformy a investice, které mají být provedeny do roku 2026 a mají se zabývat všemi doporučeními pro jednotlivé země v rámci evropského semestru na období 2019–2020 nebo jejich významnou částí. Návaznost na financování z Nástroje pro oživení a odolnost by mohla pozitivně ovlivnit provádění doporučení pro jednotlivé země.

90 V červenci 2022 Evropská centrální banka schválila zřízení nového nástroje, a to nástroje na ochranu transmise. Je určen k nákupu státních dluhopisů vydaných zeměmi, které se potýkají s velkými výkyvy úrokových sazeb, jež jsou vzhledem k jejich hospodářské situaci neodůvodněné. K využití tohoto nástroje jsou způsobilé pouze členské státy, na které se nevztahuje postup při nadměrném schodku, a nástroj tak členské státy motivuje, aby dodržovaly stanovená fiskální pravidla.

---

[82] Rada EU, Tisková zpráva – Rámec správy ekonomických záležitostí: Rada se dohodla na směrech pro reformu, 14. března 2023.

[83] Článek 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 a Nástroj pro oživení a odolnost (článek 10 nařízení (EU) 2021/241).

Složitost a překrývání

91 EU vytvořila složitý systém správy ekonomických záležitostí a dohledu, který zahrnuje celou řadu orgánů a institucí – především Komisi, Evropskou radu a Radu EU, členské státy, Evropský parlament a také poradní orgány, jako je Evropská fiskální rada, a vnitrostátní nezávislé fiskální instituce. Kromě toho jsou vlády členských států a ministři financí odpovědní vnitrostátním parlamentům, protože ty mají rozpočtovou suverenitu. V eurozóně je do správy ekonomických záležitostí zapojena i Euroskupina a Evropská centrální banka. Dále je v případě potřeby poskytována finanční pomoc z Evropského mechanismu stability. Každý z těchto subjektů má svůj vlastní mandát, cíle, odpovědnosti a rozhodovací procesy, které se někdy mohou překrývat nebo být v rozporu. Výsledný systém brzd a protivah je také odrazem skutečnosti, že mnoho nových pravidel nebo subjektů bylo průběžně zřizováno *ad hoc*, často v reakci na krize[84].

92 Při předkládání svých návrhů na provádění „zprávy pěti předsedů“ pro dokončení hospodářské a měnové unie Evropy v roce 2015 Komise uvedla, že rámec správy hospodářských záležitostí EU se v posledních letech prohloubil a rozšířil co do oblasti působnosti, ale v posledních letech nabyl rovněž na složitosti, a že při prvním přezkumu posíleného rámce byly identifikovány některé oblasti, které jsou relevantní pro účinnost daných nástrojů a v nichž je třeba zlepšení, zejména pokud jde o transparentnost, složitost a předvídatelnost tvorby politiky. Komise pak vyjádřila odhodlání „plně a transparentně uplatňovat dostupné nástroje“ a vyjasnit a zjednodušit rámec s cílem zlepšit účinnost stávajících pravidel. V roce 2016 jsme to v naší zprávě označili za pozitivní, ale náročný vývoj[85].

93 Během auditů koordinace hospodářských a fiskálních politik v letech 2016 až 2019 jsme však zjistili[86], že pravidla a postupy týkající se správy ekonomických záležitostí EU jsou stále složitější. Jako oprávněnou obavu to v letech 2017 a 2018 uznala i Komise[87].

---

[84] Komise, COM(2017) 291, Diskusní dokument Komise o prohloubení hospodářské a měnové unie, s. 17.

[85] Zvláštní zpráva 10/2016, bod 126.

[86] Zvláštní zpráva 10/2016, 3/2018, 18/2018 a 22/2019.

[87] Např. odpověď Komise na bod I zvláštní zprávy EÚD 18/2018; Diskusní dokument Komise COM(2017) 291.

94 Jak jsme uvedli v rámci auditu postupu při nadměrném schodku za rok 2016, reformy zvýšily složitost analytického procesu, a v některých případech je tudíž těžké určit jasnou souvislost mezi analýzou a vyvozenými závěry. Dospěli jsme k závěru, že zvýšenou složitost a širší prostor pro ekonomický úsudek je nutné vyvážit větší transparentností, a tedy usnadněním veřejné kontroly[88].

95 Náš audit vnitrostátních rozpočtových rámců z roku 2019 ukázal, že v důsledku složitosti a překrývání, kterými se vyznačuje dohled EU, se zvýšilo riziko nesouladu v tom, jak Komise a nezávislé fiskální instituce posuzují dodržování fiskálních pravidel EU[89].

96 V roce 2020 jsme zjistili, že evropský semestr sdružuje několik postupů z různých oblastí politiky, které zahrnují několik koordinačních mechanismů: preventivní složku Paktu o stabilitě růstu, postup při makroekonomické nerovnováze a strategii Evropa 2020 pro růst a zaměstnanost[90]. Výsledná struktura není nikterak jednoduchá, jak je patrné z příkladu v ***příloze V***, kterým je harmonogram evropského semestru ve stavu před pandemií COVID-19 a zřízením Nástroje pro oživení a odolnost.

97 Tato složitost často vede k duplicitám a nadbytečným činnostem, což nadměrně zatěžuje Komisi i členské státy. Během auditu dohledu po ukončení programu v roce 2021 jsme dospěli k závěru, že se činnost Komise v kontextu evropského semestru překrývá. Zjistili jsme, že jelikož cíle dohledu po ukončení programu byly definovány pouze rámcově a nebyly dostatečně zaměřeny na schopnost splácet, Komise rozšířila svou oblast působnosti na posouzení souladu s politickými doporučeními obsaženými v doporučeních pro jednotlivé země. To vedlo k několika případům překrývání[91].

98 Obecně již několik posledních let naší auditní činnosti soustavně upozorňujeme na překrývání v dohledu a monitorování, které je důsledkem mnohaúrovňové správy ekonomických záležitostí EU, a zdůrazňujeme potřebu rámec zjednodušit, a zvýšit tak jeho účinnost.

---

[88] Zvláštní zpráva 10/2016, body 140 a 141.

[89] Zvláštní zpráva 22/2019, bod 49 a rámeček 3.

[90] Zvláštní zpráva 16/2020, bod 2.

[91] Zvláštní zpráva 18/2021, body 29, 31, 62, 66 a 68–70.

99 Nástroj pro oživení a odolnost tuto složitost zvyšuje. Za práci na evropském semestru a Nástroji pro oživení a odolnost (viz bod ***20***) je odpovědný Generální sekretariát Komise (v rámci něhož byla zřízena pracovní skupina RECOVER pro oživení a odolnost) a Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti. Oba tyto útvary tedy musí posuzovat provádění politických doporučení a dosažení milníků a cílů národních plánů pro oživení a odolnost.

Naše analýza hlavních výzev a rizik

100 Nedávné směry a návrhy předložené Komisí mají potenciál zjednodušit rámec EU pro správu ekonomických záležitostí několika způsoby[92], protože v nich Komise navrhuje tyto kroky:

- fiskální dohled by se zaměřil na jediný provozní ukazatel – čisté primární výdaje,
- Komise by se ve svém každoročním monitorování zaměřila na to, zda členské státy dodržují střednědobou dráhu čistých výdajů, a členské státy by předkládaly jedinou výroční zprávu o provádění,
- zjednodušil by se dohled po ukončení programu, který by se více zaměřil na schopnost členských států splácet, i když zatím není jasné, jak by se to provádělo.

101 Nedávné návrhy Komise však nijak významně nemění počet úrovní dohledu EU ani jeho složitost a překrývání. Určitou míru složitosti by jak členským státům, tak Komisi navíc mohly přinést i střednědobé fiskálně-strukturální plány. Členské státy by ve svých plánech musely zohlednit vazby mezi fiskální trajektorií, reformami a investicemi. A Komise bude muset vyhodnotit jejich konzistentnost a soulad s pravidly Paktu o stabilitě a růstu, postupem při makroekonomické nerovnováze, doporučeními pro jednotlivé země a cíli Nástroje pro oživení a odolnost.

[92] Komise, Otázky a odpovědi: Vytvoření rámce pro správu ekonomických záležitostí přizpůsobeného budoucím výzvám, 9. listopadu 2022

Závěrečné poznámky: Návrhy Komise řeší většinu klíčových obav, avšak rizika a výzvy přetrvávají

102 Rámec správy ekonomických záležitostí EU, v podobě stanovené balíčky šesti a dvou právních aktů, se jeví jako úspěšný pouze zčásti. V dekádě před pandemií COVID-19 se počet členských států, na které se vztahoval postup při nadměrném schodku a makroekonomické nerovnováze, výrazně snížil. Avšak těsně před rozšířením onemocnění COVID-19 přesáhla úroveň veřejného dluhu ve třech členských státech hranici 100 % a v devíti členských státech se pohybovala mezi 60 % a 100 %. Deset členských států se zároveň potýkalo s makroekonomickou nerovnováhou a tři další s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou.

103 Tyto údaje poukazují na některé významné nedostatky rámce správy ekonomických záležitostí a jeho provádění. Použití nepozorovatelného ukazatele založeného na odhadech mezery výstupu vede k pravidelným revizím, které snižují předvídatelnost. Větší důraz je kladen na pravidla schodku než na snižování dluhu. Univerzální kritérium pro snižování dluhu nefungovalo tak, jak bylo zamýšleno, zejména u vysoce zadlužených členských států, protože členské státy se držely postupu směrem k udržitelnému dluhu jen zřídka. Počet členských států s úrovní veřejného dluhu nad 60 % se v průběhu let zvýšil, tak jako průměrný poměr dluhu v EU. Přesto ale dosud nebyl na základě pravidla pro zadlužení zahájen postup při nadměrném schodku (viz bod ***38***). Nebylo vyvinuto dostatečné úsilí k zajištění odpovědnosti členských států. Nedostatek transparentnosti a účinného prosazování spolu s pravomocí vlastního uvážení Komise oslabily důvěryhodnost rámce. Výrazně se zvýšila složitost, zčásti v důsledku ucelenějšího přístupu přijatého v rámci evropského semestru.

104 Většina nedostatků stávajícího rámce, které byly předmětem našich připomínek a doporučení v předchozích zprávách a přezkumech, znepokojuje i klíčové zúčastněné strany. Jejich obavy jsou shrnuty v ***tabulce 1***. Další podrobnosti jsou uvedeny v některých oddílech této zprávy a v ***příloze VI***.

Tabulka 1 – Obavy klíčových zúčastněných stran ohledně stávajícího rámce

	Mezinárodní měnový fond	*Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj*	*Evropský mechanismus stability*	*Evropská fiskální rada*
Používání nepozorovatel-ných ukazatelů	✓	✓	✓	✓
Přílišný důraz na schodek, nikoli na dluh	✓		✓	✓
Nedostatky nezávislých fiskálních institucí	✓	✓	✓	✓
Nedostatečná odpovědnost členských států	✓	✓		✓
Vlastní uvážení a nedostatečná transparentnost		✓	✓	✓
Nedostatečná motivace a prosazování	✓	✓	✓	
Složitý rámec dohledu	✓	✓	✓	✓
Nedostatky střednědobých rozpočtových rámců	✓	✓		

Zdroj: EÚD na základě dokumentů MMF, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; MMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; MMF, diskusní dokument pracovníků MMF: *Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, září 2021; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, říjen 2021; EFB, výroční zprávy, 2022; EFB, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, srpen 2019.

105 Komise navrhla stanovit postupy snižování dluhu pro jednotlivé země pouze pomocí čistých výdajů, což je pozorovatelný ukazatel, který při stanovování postupů fiskální korekce a provádění ročního fiskálního dohledu kontroluje vláda. Technickou trajektorii čistých výdajů sice vypočítá Komise, ale referenční postup korekce čistých výdajů si určují členské státy, a pokud použijí jiné předpoklady než Komise, mohou se od technické trajektorie odchýlit. A ačkoli musí každou odchylku zdůvodnit, existuje riziko, že fiskální korekce bude odložena.

106 Návrhy Komise posilují vnitrostátní rozpočtové rámce dodatečnými požadavky na nezávislé fiskální instituce, ale neřeší plně nedostatky týkající se sladění rozpočtů se střednědobými rozpočtovými rámci ani nedostatečné právní ukotvení a omezenou nezávislost Evropské fiskální rady.

107 Návrhy Komise by posílily i odpovědnost členských států, která je pro úspěšné provedení plánů podmínkou nezbytnou, avšak nikoli dostatečnou (viz bod ***72***), protože tato odpovědnost je založena na střednědobých fiskálně-strukturálních plánech navržených členskými státy, přizpůsobena jejich konkrétní situaci a dohodnuta s Komisí. Návrhy Komise podporují i transparentnost, protože vyžadují, aby byly zveřejňovány údaje, metodiky a analýzy používané ke stanovení postupu fiskální korekce. Tyto pozitivní změny však s sebou nesou riziko větší pravomoci vlastního uvážení Komise, protože nejsou provázeny opatřeními zaměřenými na dostatečné zmírnění rizik spojených s touto pravomocí.

108 Pozitivní úlohu při prosazování pravidel by mohly mít sankce, které by bylo možné skutečně uplatňovat, jak navrhuje Komise. Významnější úlohu při rozhodování o ukládání finančních sankcí však bude nadále hrát odborný úsudek a politické aspekty.

109 Návrhy Komise přispívají ke zjednodušení správy rámce EU pro správu ekonomických záležitostí. Pozitivní změnou v tomto ohledu je větší transparentnost a posuzování souladu s fiskálními pravidly pomocí čistých primárních výdajů. I když je dohled po ukončení programu navrhovaný Komisí efektivnější, makroekonomický dohled EU nadále zahrnuje mnoho subjektů a vrstev, takže úroveň složitosti a překrývání zůstávají víceméně beze změny.

110 Celkově lze říci, že návrhy Komise pro reformu správy ekonomických záležitostí míří správným směrem, jelikož se zabývají většinou zásadních obav týkajících se nynějšího rámce. Řada důležitých aspektů je však nadále zatížena riziky a výzvami. Hlavní výzvou nového rámce bude zajistit fiskální korekce, které posílí udržitelnost dluhu.

Tento přezkum přijal senát IV, jemuž předsedá Mihails Kozlovs, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. září 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Audity, přezkumy a stanoviska EÚD týkající se správy ekonomických záležitostí EU

Zvláštní zpráva 18/2015: „Finanční pomoc poskytovaná zemím, které se potýkají s obtížemi“

Zvláštní zpráva 19/2015: „Je nutno věnovat více pozornosti výsledkům, aby se poskytování technické pomoci Řecku zlepšilo“

Zvláštní zpráva 10/2016: „Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení“

Zvláštní zpráva 17/2017: „Intervence Komise v řecké finanční krizi“

Zvláštní zpráva 03/2018: „Audit postupu při makroekonomické nerovnováze“

Zvláštní zpráva 18/2018: „Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?“

Zvláštní zpráva 22/2019: „Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování“

„Stanovisko 06/2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti“

Přezkum 05/2020: „Jak se EU poučila z finanční krize a krize státního dluhu v letech 2008–2012“

Přezkum 06/2020: „Rizika, výzvy a příležitosti spojené s reakcí EU na krizi COVID-19 v oblasti hospodářské politiky“

Zvláštní zpráva 16/2020: „Evropský semestr – doporučení pro jednotlivé země řeší důležité problémy, je však nutno je lépe provádět“

Zvláštní zpráva 18/2021: „Dohled Komise nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program: vhodný nástroj, který je třeba zefektivnit“

Stanovisko 04/2022 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost, a mění nařízení (EU) 2021/1060, nařízení (EU) 2021/2115, směrnice 2003/87/ES a rozhodnutí (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Zvláštní zpráva 21/2022: „Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s jejich prováděním“

Příloha II – Vývoj rámce EU správy ekonomických záležitostí

1992

Maastrichtská smlouva

- Zřizuje hospodářskou a měnovou unii
- Členské státy musí koordinovat své hospodářské politiky a podřídit se v této oblasti mnohostrannému dohledu (článek 121 SFEU)
- Členské státy se zavazují dodržovat finanční a rozpočtovou kázeň a v případě nadměrného schodku lze vůči nim uplatnit postup při nadměrném schodku (článek 126 SFEU)

1997

Pakt o stabilitě a růstu

- Členské státy musí předkládat programy stability nebo konvergenční programy, které uvádějí jejich střednědobé rozpočtové plány
- Členské státy musí plnit nominální střednědobý cíl týkající se stavu jejich rozpočtu
- Definice dočasného a výjimečného nadměrného schodku oproti referenční hodnotě
- Pravidla pro urychlení postupu při nadměrném schodku
- Sankce (jen pro členské státy eurozóny) v podobě neúročeného vkladu

2005

Reforma Paktu o stabilitě a růstu

- Střednědobý rozpočtový cíl je nově definován strukturálně (cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření) a je vymezen pro jednotlivé země
- Odchylky od střednědobého rozpočtového cíle jsou dovoleny v případě významných strukturálních reforem
- Strukturální úsilí
- Nová definice „prudkého hospodářského propadu“
- Orientační seznam „ostatních rozhodujících faktorů“ včetně důchodových reforem
- Prodloužení lhůt k nápravě nadměrných schodků

2011

„Balíček šesti právních aktů“

- Evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik
- Podrobnější požadavky na obsah programů stability a konvergenčních programů; nová doporučená hodnota výdajů: výdaje mají růst méně než potenciální HDP
- Požadavky na rozpočtové rámce členských států
- Postupy a sankce při makroekonomické nerovnováze
- Praktické využití kritéria dluhu (průměrné roční snížení o 1/20 dluhu přesahujícího 60 % za tři roky); tříleté přechodné období od konce postupu při nadměrném schodku pro 23 členských států podléhajících postupu k listopadu roku 2011
- Strukturální úsilí se bude každoročně upravovat
- Zprávy o přijatých opatřeních
- Sankce v podobě pokut, které schvaluje Rada

2012

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (rozpočtový pakt)

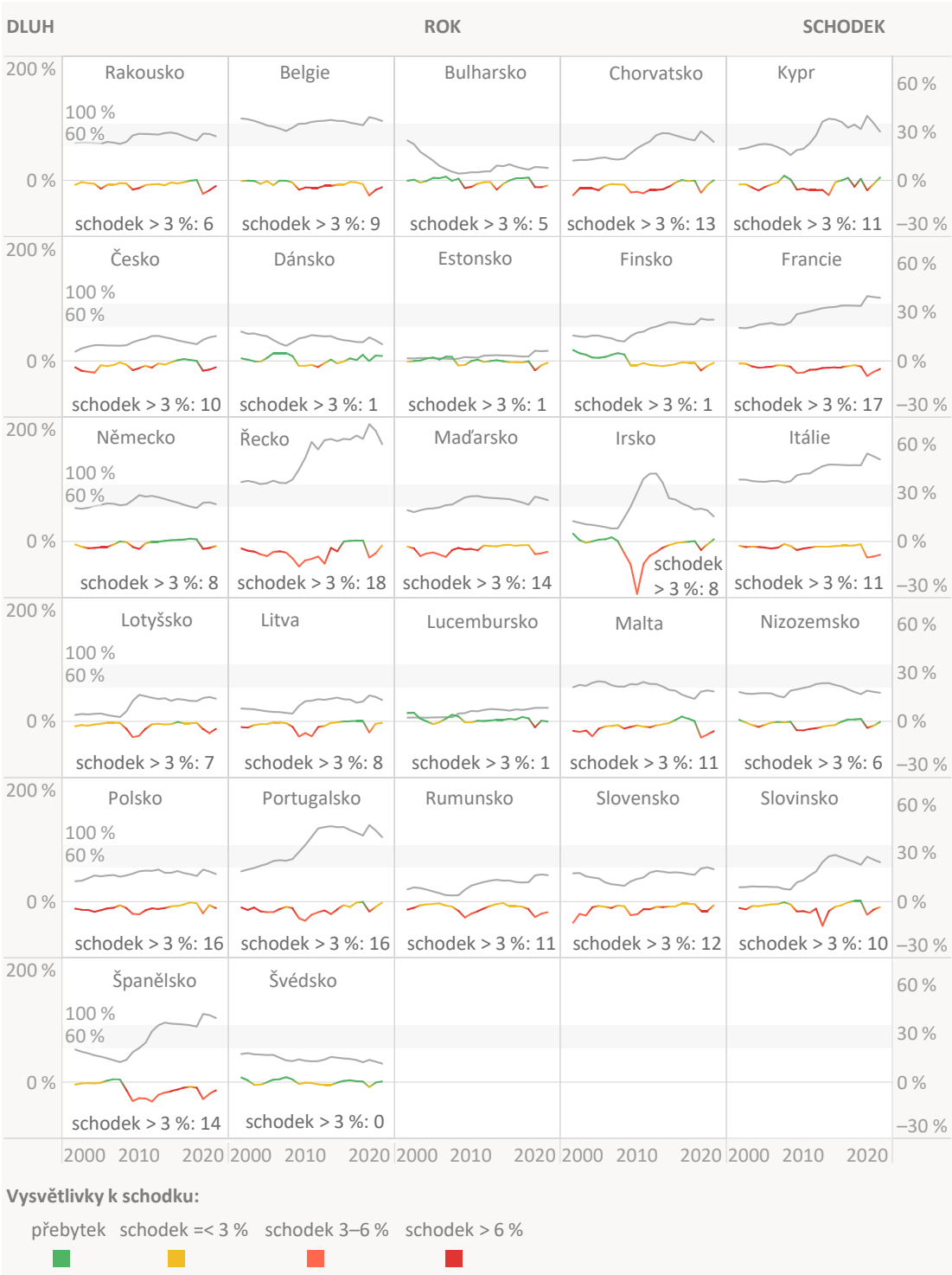
- „Zlaté pravidlo“ strukturálního schodku, který nepřekročí střednědobý rozpočtový cíl, s vnitrostátním mechanismem automatické korekce v případě odchylky. Bude zakotveno v národních ústavách, dodržování budou sledovat vnitrostátní fiskální rady.

2013

„Balíček dvou právních aktů“ (jen pro členské státy eurozóny)

- Posuzování návrhů rozpočtových plánů ze strany vnitrostátních fiskálních rad
- Posílený dohled nad členskými státy, které zaznamenávají nebo by mohly zaznamenat závažné problémy v oblasti finanční stability; makroekonomické ozdravné programy; dohled po skončení programu
- Plán strukturálních reforem: programy hospodářského partnerství
- Bližší monitorování členských států podléhajících postupu při nadměrném schodku: pravidelné podávání zpráv (zpráva o plnění rozpočtu v daném roce)
- Mechanismus včasného varování před rizikem neprovedení korekce nadměrného schodku ve lhůtě postupu při nadměrném schodku: autonomní doporučení Komise
- Rychlejší sankce

Příloha III – Vývoj poměru schodku k HDP a dluhu k HDP v letech 2000–2022



Pozn.: Schodek > 3 % zobrazuje počet let, kdy schodek překročil 3 % HDP

Zdroj: EÚD na základě databáze AMECO.

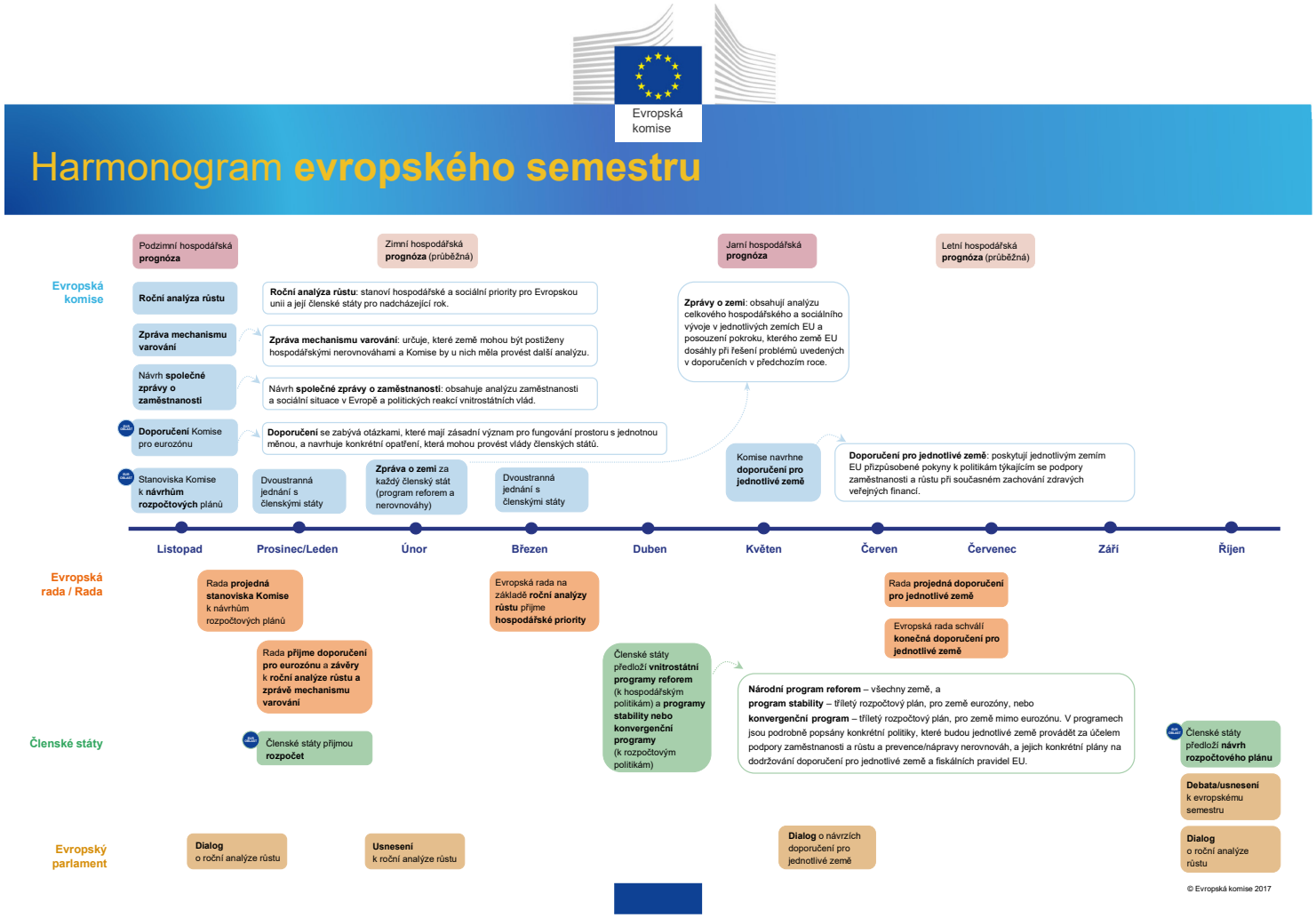
Příloha IV – Světový veřejný dluh

Světový veřejný dluh (procentní podíl HDP, vážené průměry)

	2007	2008	2009	2010	Průměr 2011–2018	2019	2020	2021	Změna 2007–2021	Změna 2019–2021
Svět	**61,2**	**64,1**	**74,8**	**76,9**	**80,9**	**84,1**	**99,8**	**95,7**	**+34,5**	**+11,6**
Rozvinuté ekonomiky	**71,8**	**78,5**	**91,8**	**98,2**	**105,2**	**105,3**	**124,6**	**119,5**	**+47,7**	**+14,2**
Eurozóna	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+31,5	+11,7
Spojené státy	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+63,5	+19,3
Spojené království	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+60,8	+19,0
Japonsko	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+89,7	+26,2
Rozvíjející se tržní ekonomiky	**35,0**	**32,9**	**38,4**	**37,4**	**43,3**	**54,2**	**64,5**	**64,0**	**+29,0**	**+9,8**
Čína	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+42,3	+14,3
Rozvojové země s nízkými příjmy	**29,2**	**27,3**	**29,6**	**28,0**	**34,8**	**42,9**	**48,6**	**48,7**	**+19,5**	**+5,8**

Zdroj: MMF, *Global Debt Database*, 2022.

Příloha V – Harmonogram evropského semestru



Zdroj: Evropská komise; překlad: Evropský účetní dvůr.

Příloha VI – Obavy klíčových zúčastněných stran ohledně stávajícího rámce

	Mezinárodní měnový fond	*Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj*	*Evropský mechanismus stability*	*Evropská fiskální rada*
Používání nepozoro-vatelných proměnných	Používání nepozorovatelné proměnné, jako je odhad mezery výstupu, vyžaduje důkladnou následnou revizi, a je tudíž náchylné k chybám v politice (2021, s. 1)	Hlavním problémem cyklicky očištěného fiskálního salda je používání různých metod odhadu, které vedou k různým výsledkům a potažmo i prognózám, jež jsou náchylné k chybám a vyžadují důkladnou revizi (2021, s. 39)	Je těžké odhadnout potenciální HDP a růst potřebný k výpočtu strukturálního salda; časté revize oslabily důvěryhodnost a vymahatelnost (2021, s. 7)	Metrika strukturálního salda závisí na odhadech mezery výstupu, které do značné míry nedokázaly zachytit přehřátí ekonomiky před celosvětovou finanční krizí (2019, s. 12)
Přílišný důraz na schodek, nikoli na dluh	Stávající fiskální rámec sice přispěl k fiskální kázni, postrádá však motivační pobídky k dostatečnému snižování dluhu v relativně příznivých dobách, kterým se vytváří rezerva pro případ otřesů v nepříznivých obdobích. (2022, s. 4)	„[U]držitelnost dluhu by měla být posuzována z dlouhodobějšího hlediska, zatímco současné evropské fiskální nastavení se často řídí především krátkodobými cíli.“ (2021, s. 43)	Původní vazba mezi schodkem a dluhovou kotvou již není platná; kritérium dluhu bylo zavedeno až v roce 2011; postup při nadměrném schodku nebyl nikdy uplatněn na základě pravidla pro zadlužení (2021, s. 9, 24)	Role hodnoty schodku ve výši 3 % HDP jako ukazatele stabilizujícího dluh se stala méně důležitou; vzhledem ke změněnému hospodářskému prostředí již tato referenční hodnota ve skutečnosti neomezuje vývoj dluhu (2019, s. 92)
Nedostatky nezávislých fiskálních institucí	Nezávislé fiskální instituce zvyšují pravděpodobnost dodržování fiskálních pravidel, ale ve spojení s dalšími reformami druhé generace systém pravidel zkomplikovaly (2018, s. 4)	Nezávislé fiskální instituce mají různou míru nezávislosti; většina z nich neuvádí výpočet nákladů na fiskální opatření v krátkodobém a střednědobém horizontu (2021, s. 46)	Nezávislé fiskální instituce nemají odpovídající mandáty a zdroje (2021, s. 29)	Přetrvávající riziko, že i když je nezávislá fiskální instituce v souladu s osvědčenými postupy, může být oslabena vládou (stupeň nezávislosti, zdroje, mandát) (2019, s. 50)

	Mezinárodní měnový fond	***Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj***	***Evropský mechanismus stability***	***Evropská fiskální rada***
Nedostatečná odpovědnost členských států	Nedostatečné provádění na vnitrostátní úrovni je hlavním důvodem neschopnosti zvládnout dluhová rizika (2022, s. 1, 10)	Neuspokojivé výsledky týkající se dodržování stále přísnějších pravidel v důsledku nedostatečné odpovědnosti za pravidla na vnitrostátní politické úrovni a na úrovni občanů (2021, s. 43, 46)		Samotná fiskální pravidla mohou být při nápravě zaměření politiky neúčinná, zejména pokud fiskální rámce zemí postrádají odpovědnost (2019, s. 50)
Vlastní uvážení a nedostatečná transparentnost		Sledování fiskální nerovnováhy je příliš složité a diskutabilní, což vede k nespokojenosti členských států a oslabuje schopnost předvídat fiskální dynamiku (2021, s. 39)	Kvůli rostoucí politické roli Komise byla posouzení ovlivněna politickými úvahami a úsudky a odborné diskuse odvedly pozornost od klíčových politických otázek (2021, s. 8–9)	Nízká transparentnost a soulad v důsledku slabé nebo nejasné vazby mezi hospodářskou analýzou, postupem při makroekonomické nerovnováze a evropským semestrem (2019, s. 54)
Nedostatečná motivace a prosazování	Pokračující akumulace dluhu v důsledku nedostatečného provádění, zaměření na krátkodobé (roční) rozpočty a slabé prosazování (2022, s. 4, 15)	Neúčinné sankce ve vysoce normativním prostředí postrádaly doplňkové pobídky, které by odměňovaly dosažení fiskálních cílů (2021, s. 46)	Fiskální pravidla měla v kontextu vyšších potřeb výdajů a slabých donucovacích mechanismů založených na vzájemném tlaku omezenou účinnost (2021, s. 6)	

	Mezinárodní měnový fond	***Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj***	***Evropský mechanismus stability***	***Evropská fiskální rada***
Příliš složitý dohled	Stávající pravidla se snaží být flexibilnější a méně procyklická, jsou ale příliš složitá a znesnadňují tak komunikaci, sledování, dodržování a prosazování (2021, s. 1)	Větší složitost kvůli rostoucímu množství různých číselně vyjádřených cílů, postupů, ustanovení týkajících se nepředvídaných okolností a ukazatelů souladu (2021, s. 39)	Současný rámec se stal velmi složitým a jeho fungování se zhoršilo, což oslabuje míru souladu s ním i jeho důvěryhodnost (2021, s. 2)	Složitost a neprůhlednost pravidel Paktu o stabilitě a růstu převažují nad očekávanými přínosy (2019, s. 18)
Nedostatky vnitrostátních rozpočtových rámců	Střednědobé fiskální rámce nejsou dostatečně robustní a jasně formulované, aby mohly být vodítkem pro roční rozpočtový proces (2022, s. 17)	Vnitrostátní střednědobé rozpočtové rámce jednotlivých zemí se z hlediska politického závazku, časového horizontu plánování, rozsahu a podrobností, formulace cílů a jejich závaznosti poměrně výrazně liší (2021, s. 45)		

Zdroj: EÚD na základě dokumentů MMF, Reforma fiskálního rámce EU: Posílení fiskálních pravidel a institucí, 2022; MMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; MMF, diskusní dokument pracovníků: *Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, září 2021; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, říjen 2021; EFB, výroční zpráva, 2022; EFB, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, srpen 2019.

Použité zkratky

ECB: Evropská centrální banka

EFB: Evropská fiskální rada

ESM: Evropský mechanismus stability

HDP: hrubý domácí produkt

HMU: Hospodářská a měnová unie

MMF: Mezinárodní měnový fond

NGEU: Nástroj Evropské unie na podporu oživení (NextGenerationEU)

RRF: Nástroj pro oživení a odolnost

SGP: Pakt o stabilitě a růstu

Glosář

Balíček dvou právních aktů: balíček týkající se správy ekonomických záležitostí EU, který byl zaveden v roce 2013 a obsahuje dvě nařízení, která rozšiřují **balíček šesti právních aktů** a jsou platná pouze v eurozóně.

Balíček šesti právních aktů: balíček EU týkající se správy ekonomických záležitostí, který byl zaveden v roce 2011 v reakci na finanční krizi v roce 2008 a obsahuje pět nařízení a jednu směrnici.

Evropská fiskální rada: poradní orgán Evropské komise, který hodnotí provádění fiskálních pravidel EU, navrhuje změny fiskálního rámce a provádí ekonomická hodnocení.

Evropský semestr: roční cyklus, který funguje jako rámec pro koordinaci hospodářských politik členských států EU a monitorování pokroku.

Hospodářská a měnová unie: unie členských států EU, které přijaly euro jako společnou měnu. Zahrnuje koordinaci hospodářských a fiskálních politik a společnou měnovou politiku.

Národní střednědobé rozpočtové plány: dokument střednědobého fiskálního plánování, který zahrnuje prognózy jednotlivých hlavních výdajových a příjmových položek pro aktuální rozpočtový rok a následující roky.

Národní střednědobý fiskálně-strukturální plán: dokument, který stanoví finanční, reformní a investiční závazky členského státu.

Nástroj pro oživení a odolnost: mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu pandemie onemocnění COVID-19 a stimulaci oživení za současné podpory ekologické a digitální transformace.

NextGenerationEU: balíček financování, který má pomoci členským státům EU zotavit se z hospodářských a sociálních dopadů pandemie COVID-19.

Orientace fiskální politiky: roční změna strukturálního primárního rozpočtového salda. Jedná se o odhad směru a rozsahu záměrného impulsu vyvolaného fiskální politikou. Je-li změna pozitivní (negativní), fiskální politika se považuje za restriktivní (expanzivní).

Pakt o stabilitě a růstu: soubor pravidel, který má chránit finanční stabilitu v EU tím, že zajistí, aby členské státy EU usilovaly o zdravé veřejné finance a koordinovaly své fiskální politiky.

Postup při makroekonomické nerovnováze: mechanismus dohledu, jehož cílem je odhalovat případy makroekonomické nerovnováhy, které ovlivňují nebo by mohly ovlivnit řádné fungování hospodářství členského státu, eurozóny nebo EU jako celku, předcházet jim a napravovat je.

Postup při nadměrném schodku: nápravný mechanismus, který se uplatní, pokud rozpočtový schodek členského státu EU přesahuje 3 % HDP nebo veřejný dluh přesahuje 60 % HDP.

Rozpočtový pakt: kapitola mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, v níž se signatářské země dohodly na zlepšení své rozpočtové kázně a řízení.

Rozpočtový schodek: situace, kdy jsou výdaje vládních institucí v účetním období vyšší než příjmy.

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: mezivládní dohoda mezi členskými státy EU vycházející z **Paktu o stabilitě a růstu**, jejímž cílem je dále posílit rozpočtovou kázeň jednotlivých států po krizi státního dluhu v roce 2010.

Strukturální rozpočtové saldo: rozpočtové saldo očištěné o cyklické fluktuace a jednorázová a jiná dočasná opatření.

Veřejný dluh: kumulativní částka nesplacených úvěrů vlády.

Vnitrostátní plán pro oživení a odolnost: dokument, který stanoví zamýšlené reformy a investice členského státu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Tým EÚD

Tuto zprávu přijal senát IV, který odpovídá za oblast regulace trhů a konkurenceschopného hospodářství a jemuž předsedá člen EÚD Mihails Kozlovs. Audit vedl člen EÚD François-Roger Cazala a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Dirk Pauwels a tajemnice kabinetu Stéphanie Girardová, vyšší manažer Juan Ignacio Gonzalez Bastero, vedoucí úkolu Giuseppe Diana a auditoři Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink a Eduardo Muratori. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett.

François-Roger Cazala

Juan Ignacio Gonzalez Bastero

Giuseppe Diana

Stefano Sturaro

Athanasios Koustoulidis

Alexander Kleibrink

Eduardo Muratori

COPYRIGHT

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019 o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-849-1019-9	ISSN 2811-8146	doi:10.2865/62940	QJ-AN-23-005-CS-N

Rámec správy ekonomických záležitostí EU je systém institucí a postupů, které byly zavedeny za účelem koordinace hospodářských politik členských států, monitorování, prevence a nápravy ekonomických trendů, které by mohly oslabit ekonomiky členských států nebo mít na země EU negativní vliv, a prevence efektu přelévání těchto trendů do jiných ekonomik. V průběhu let jsme provedli rozsáhlé kontroly tohoto rámce, informovali o jeho hlavních nedostatcích a předložili doporučení k jejich řešení. Komise nedávno předložila návrhy na jeho reformu. Tyto návrhy představují krok správným směrem, jelikož se zabývají většinou zásadních obav, týkajících se například transparentnosti a odpovědnosti, které jsme uvedli v našich zprávách. Avšak několik zásadních oblastí, zejména potřeba včasné a účinné fiskální korekce k zajištění udržitelnosti dluhu, je nadále zatíženo riziky a výzvami.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR