



NÁRODNÍ KONVENT

Přezkum správy ekonomických záležitostí

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU
konaného dne 16. června 2023

Doporučení vypracovali prof. Ing. Stanislav Šaroch, Ph.D. a Mgr. Jarolím Antal, Ph.D.



Úvod do problematiky

Evropská komise navrhuje v reformě správy ekonomických záležitostí změnu soustavy parametrických a procedurálních pravidel nastavených s cílem konsolidace veřejných rozpočtů a stlačení veřejných dluhů na dlouhodobě udržitelnou úroveň v měřících, jaká pro fiskální konsolidaci zavedla už Maastrichtská smlouva. Dodržování tohoto pravidla národními vládami i jeho vynucování ze strany orgánů EU se dlouhodobě potýká s výraznými těžkostmi. Kritérium udržitelnosti veřejných financí definované dvojicí podmíněně kompatibilních indikátorů maximálně tříprocentního ročního deficitu HDP a poměru veřejného dluhu vůči HDP ve výši šedesáti procent má být nově naplňováno pomocí upravených postupů pro střednědobé plánování rozpočtové konsolidace na národní úrovni, které je pravidelně dohlíženo Evropskou komisí a Radou a mělo by být (stejně jako při minulém designu) těmito orgány vymáháno, resp. i pokutováno. Nově by v dynamice dané interakce národních vlád s Evropskou komisí a Radou měl být akcentován individuální přístup dle konkrétní situace země a posílena vůle členských států (national ownership) pravidla naplňovat, zejména v dlouhodobém cíli, který je obsažen v indikátoru poměru veřejného zadlužení státu vůči jeho HDP. Významnou roli mají hrát nové střednědobé fiskálně strukturální plány členských států.

Velmi ambiciózní ideou návrhu na reformu správy ekonomických záležitostí je propojit toto úsilí o fiskální konsolidaci se sledováním cílů strukturální proměny evropské ekonomiky směrem k nízkouhlíkové a digitalizované ekonomice s inkluzivním růstovým modelem, pro jejichž plnění si EU definovala nové výdajové programy. Aktuální výzvy kladou další nároky na státní rozpočty. Jedná se zejména o investice související se zelenou a digitální transformací, demografickým vývojem, výdaje vyvolané dopady změny klimatu, ale v neposlední řadě také investiční výdaje reagující na zhoršení bezpečnostní situace v Evropě po ruské agresi vůči Ukrajině.

Existují otázky ohledně efektivity navrhovaných opatření. Je nutné zvážit, zda návrh skutečně zjednodušuje nebo spíše zvyšuje komplexitu systému správy ekonomických záležitostí. Zda je správnou cestou ke snížení veřejného zadlužení členských států a zda posílí vůli členských států plnit fiskální cíle.

Rámec kulatého stolu

V pátek, 16. června 2023 se v prostorách Lichtenštejnského paláce na Malé Straně uskutečnil kulatý stůl Národního Konventu EU na téma „Přezkum správy ekonomických záležitostí“. Kulatý stůl organizoval Úřad vlády a debaty se zúčastnili zástupci státní správy, akademické obce a médií.

Kulatému stolu byly předloženy tři tematicky zaměřené skupiny otázek:

Přináší návrh deklarované zjednodušení, nebo se jedná o spíše posílení komplexity? Je návrh Evropské komise správnou cestou, která povede ke snížení veřejného zadlužení členských

států? Posílí navržený systém národních čtyřletých strukturálně-fiskálních plánů, připravovaných spolu s Evropskou komisí a schvalovaných Radou, vůli členských států plnit fiskální cíle? Lze vůbec dosáhnout potřebných vyšších veřejných investic v oblasti zelené a digitální transformace, aniž by byla narušena fiskální udržitelnost ve fiskálním rámci EU?

Návrh na reformu správy ekonomických záležitostí se snaží spojit snahy o fiskální konsolidaci se strukturální proměnou evropské ekonomiky směrem k nízkouhlíkovému a digitalizovanému modelu s inkluzivním růstem, pro který EU zavedla nové výdajové programy. Státní rozpočty čelí novým výzvám, jako jsou investice do zelené a digitální transformace, demografický vývoj, náklady spojené s dopady změny klimatu a také investice do bezpečnosti v reakci na zhoršující se situaci v Evropě. To se odráží například v zákonném stanovení minimálního podílu státních výdajů na obranu ve výši 2 % HDP.

Pomohlo by navrhované zavedení diferenciací přístupu při sledování vysoce zadlužených zemí? Mají být pravidla doplněna o část, která bude jasně upravovat pravidla i pro situaci, když již vysoce zadlužený stát není schopen hradit své závazky? (Sovereign debt restructuring mechanism)? Je na místě zohledňovat např. výdaje na obranu nebo aktuální sociální situaci v jednotlivých členských státech?

Dle propočtů dostupných jak v akademické literatuře, tak v odborných materiálech Evropské komise, je jasné, že v případě snižování poměru dluhu vůči HDP z úrovní přesahujících 100 % k úrovni 60 % by si vyžádalo kontinuální úsilí v desítkách let, což přesahuje horizont několika po sobě jdoucích volebních období a očekávatelně i několika hospodářských cyklů. Minulá zkušenost EU je navíc taková, že se naopak část států v nedávné minulosti dostávala a dostává do stavu, kdy již není sama schopna hradit své závazky, a v rámci zemí EU se nouzově vyvinuly mechanismy pro řešení těchto problémů (založení ESM, selektivní přístup ECB).

Je česká Národní rozpočtová rada vybavena odpovídajícími kompetencemi a kapacitou, aby plnila všechny požadavky dle čl. 22 návrhu nařízení? Může změna v tvorbě střednědobých plánů rozpočtové konsolidace, kdy budou používány odhady vývoje HDP národních rozpočtových rad, vést k lepšímu plnění cílů Paktu stability či alespoň realističtějšímu zpracování rozpočtových výhledů sloužících pro komunikaci členských států s komisí ohledně plánování rozpočtových konsolidací?

Národní rozpočtové rady v členských státech EU monitorují fiskální politiku a zajistí dodržování rozpočtové zodpovědnosti a správného využívání státních zdrojů. Navíc vytvářejí nezávislé prognózy ohledně fiskální politiky. Výzkum od Evropské fiskální rady odhalil, že problematickou oblastí při střednědobém plánování rozpočtové konsolidace je nesprávná předpověď růstu HDP, což ovlivňuje splnění fiskálních kritérií. Proto se navrhuje, aby nezávislé národní rozpočtové rady nahradily ministerstva financí při tvorbě odhadů vývoje HDP pro konsolidační programy.

Jako podklad pro kulatý stůl byl vyhotoven dokument pojednávající o reformě správy ekonomických záležitostí EU. Materiál vypracovali **Stanislav Šaroch** z Katedry mezinárodních

ekonomických vztahů a **Jarolím Antal** z Centra evropských studií, FMV VŠE. Byla vypracována tři stanoviska předložená Ministerstvem financí ČR, Národní rozpočtovou radou a Mendelovou univerzitou v Brně.

Kulatý stůl Národního konventu zahájil svým úvodním slovem vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, **Štěpán Černý**.

Průběh a zaměření kulatého stolu pak představil **Jarolím Antal**, který zároveň kulatý stůl moderoval. Následně byl prezentován podkladový dokument. **Stanislav Šaroch** nejprve představil genezi, výsledky, stav a výzvy správy ekonomických záležitostí EU. Pak shrnul hlavní myšlenky návrhu reformy správy ekonomických záležitostí v Evropské unii. Dále upozornil na časovou omezenost finančního mechanismu NextGeneration EU a potřebu hledat jiné způsoby financování pro země, které již tento mechanismus využívají. Jako další výzvy označili změny v bezpečnostní architektuře EU po invazi ruských vojsk na Ukrajinu, demografický vývoj a stárnutí populace. Navrhovaná reforma by měla reagovat na specifická doporučení Rady pro daný členský stát a společné priority EU, a to včetně Zelené dohody, Evropského pilíře sociálních práv, digitální dekády a Strategického kompasu pro posílení bezpečnosti a obrany.

Následně došlo k prezentaci jednotlivých stanovisek. Jako první si vzal slovo **David Prušvic**, vrchní ředitel sekce Hospodářské strategie a politiky Ministerstva financí ČR, který označil za klíčové, aby nová pravidla skutečně podporovala fiskální udržitelnost členských států. Dle stanoviska MF ČR je kombinace výdajového a dluhového pravidla správným směrem pro evropský fiskální rámec. Evropská komise a Rada by měly hrát stěžejní roli v rozpočtovém dohledu, prosazovat transparentnost a rovné zacházení ve fiskálním dohledu. Podle stanoviska je nutné spojit využití dodatečné flexibility pravidla s nezávislým posudkem evropské/národní fiskální rady. Důležité je zachovat předvídatelnost a transparentnost fiskálního rámce a zajistit jednotný výklad a koordinaci, zejména se zapojením národních fiskálních rad. Dále zdůraznil, že by pravidla neměla zbytečně prohlubovat rozdíly mezi členskými zeměmi a měla by se zaměřit na udržitelnost dluhu a vymezení únikových klauzulí. Je nutné zohlednit vnitrostátní volební cykly a nezatěžovat členské země nadměrnou administrativou. Kritéria pro prodloužení víceletých plánů by měla být jasná a související s cíli fiskální udržitelnosti. Ministerstvo financí ČR apeluje na zapojení členských států do úprav příloh nařízení a posílení role Evropské fiskální rady.

Jako druhý prezentovala své stanovisko Národní rozpočtová rada (NRR) v zastoupení ekonoma a člena NRR **Petra Musila**. NRR dlouhodobě podporuje jednoduchost a srozumitelnost fiskálních pravidel. Současná pravidla jsou sice komplexní, ale málo srozumitelná, zejména pro politiky. I to mohlo nicméně přispět k nedodržování pravidel v minulosti. Ohledně slučitelnosti zelené a digitální transformace s fiskální konsolidací NRR vyjadřuje obavy. Nový návrh umožňuje členským státům EU předložit delší plán fiskálního přizpůsobení, pokud investují do zelené a digitální transformace. NRR se dle stanoviska domnívá, že kombinace snahy o konsolidaci a požadavků na investice může být riziková. Stanovisko zdůrazňuje, že politická vůle je klíčovým faktorem pro snížení veřejného zadlužení členských států EU. Fiskální pravidla musí být dodržována a nesmí se vnímat jako cíl, ale jako limit. Navrhovaná pravidla však

nedodávají sankce za porušování pravidel a NRR považuje proceduru nadměrného schodku (EDP) a udělení pokut za nedostatečné nástroje pro vymáhání respektování fiskálních pravidel. V případě zavedení diferenciací přístupu k jednotlivým zemím NRR vidí riziko, že se pravidla stávají komplikovanějšími a měkčími. Existuje také obava z vytváření únikových doložek z konsolidačního úsilí. NRR souhlasí s tím, že makroekonomické a fiskální prognózy by měly být vytvářeny nebo schváleny nezávislou fiskální institucí, a hodnotí pozitivně posouzení těchto prognóz ze strany Výboru pro rozpočtové prognózy. Stanovisko apeluje na zlepšení přístupu k informacím, datům a metodikám, které využívá pro svá stanoviska.

Třetí stanovisko přednesl **Lubor Lacina** z Mendelovy univerzity v Brně. Návrh Evropské komise na deklarované zjednodušení není dle prof. Laciny správnou cestou ke snížení veřejného zadlužení a navrhovaný systém národních strukturálně-fiskálních plánů nedokáže zajistit plnění fiskálních cílů členskými státy. Stanovisko uvádí, že nemůže být dosaženo potřebných veřejných investic v oblasti zelené a digitální transformace bez narušení fiskální udržitelnosti. Autor poukazuje na nedostatečnou účinnost pokusů EU o zasahování do národních fiskálních politik a navrhuje, aby změna začala na národní úrovni. V souvislosti s vysoce zadluženými zeměmi profesor Lacina argumentuje, že diferenciací přístupu by mohla způsobit ještě větší komplikace a že je nutné se zaměřit na dynamiku zadlužení a dodržování pravidel. Česká NRR není vybavena odpovídajícími kompetencemi a kapacitou. Politická úroveň rozhodování ignoruje rozpočtové stropy. Doporučuje posílit pravomoci rozpočtových rad a trestat rozpočtově nezodpovědné vlády.

V následné diskusi vystoupili experti z Úřadu vlády, Ministerstva financí ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, akademické sféry, médií a think-tanků. Svými komentáři přispěli **Jarolím Antal** (VŠE v Praze), **Ondřej Houska** (Hospodářské noviny), **Lubor Lacina** (Mendelova univerzita v Brně), **Lukáš Lukačovič** (Úřad vlády ČR), **David Prušvic** (Ministerstvo financí ČR), **Stanislav Šaroch** (VŠE v Praze) a **Pavλίna Žáková** (Úřad vlády ČR).

Diskutující se zpočátku zaměřili na kontrolu fiskálních pravidel členských států. Shodli se, že by tato agenda měla být zadána nezávislé instituci. Připomněla se absence pojištění v nařízení Evropské komise a také způsobu, jak národní fiskální autority budou fungovat poté, co by Evropská komise nabyla větších pravomocí ve smyslu fiskální politiky. Další otázkou je, jak bude hodnocena trajektorie výdajů a odchylky členských zemí, a zda by bylo vhodné stanovit nižší cílovou úroveň dluhu, než je současná, aby se podpořila větší fiskální disciplína. Směr diskuse se dále přesunul na vztah fiskálních pravidel se zelenými investicemi. Diskutující se shodli, že ke konsolidaci veřejných financí přispívají teprve ve střednědobém hledisku.

Následovala polemika nad programem NextGeneration EU a s ním spojenou revolucí ve vydávání společných dluhopisů. Byly diskutovány zvažované zdroje pro splácení těchto půjček. Fiskální efektivita byla vyzdvížena jakožto otázka politické vůle a prosaditelnosti. Zásadní problém je spatřován v neschopnosti domluvit zásadní reformy napříč politickým spektrem. Klíčové je nalezení národní shody, a to včetně způsobů, jak k ní dojít.

Legislativní balíček, který Evropská komise představila k reformě správy ekonomických záležitostí, je potřebným a očekávaným krokem k posílení fiskální koordinace EU a opětovnému zavedení sankčního mechanismu pro země, které by závazky k fiskální konsolidaci neplnily. Obsahuje několik úplně nových elementů směřujících k lepšímu propojení závazků spojených s odpovědností národních vlád, monitoringem a sledováním naplňování závazků, které státy deklarují. Současnou podobu návrhů pravděpodobně nelze označit jako zásadní zjednodušení celého rámce, kterým se návrh zaštiťuje, jelikož celá řada termínů a procedur zatím není jasně definována a je momentálně předmětem diskuse mezi členskými zeměmi EU. Nejasnou zůstává např. role Rady, jelikož nastavení řady dílčích procedur předpokládá výkon formou delegovaných aktů, které vydává Komise. Za optimální se nedá doporučit řešení formou tzv. zlatého pravidla, kdy se očekává, že státy by si měly půjčovat jen na různé typy výdajů svázaných s preferovanými oblastmi rozvoje a investic.

Navrhovaná doporučení

Z prezentovaných stanovisek a následné diskuze vyplynula tato doporučení:

Doporučení Národního konventu o EU:

- 1.** Je třeba se nadále aktivně zapojovat do tvorby konečné podoby rámce tak, aby co nejlépe odrážel pozici ČR. Prioritním zájmem je mít spolehlivá, transparentní a závazná fiskální pravidla, která musí obsahovat solidní záruky pro dostatečné snížení dluhu.
- 2.** Prvky, které představuje stávající návrh směrem k individuálnímu přístupu k vysoce zadluženým zemím, spíše představují rizika pro směřování k fiskální konsolidaci. Mají také potenciál otevřít prostor pro kreativní účetnictví členských zemí. V tomto ohledu se doporučuje postupovat tak, aby byla zmíněná rizika eliminována, a nemohla oslabit robustnost rámce a vymahatelnost pravidel.
- 3.** V případě, že by došlo k posílení Evropské fiskální rady a posílení spolupráce s radami členských států EU, je nutno zvažovat dopady na Národní rozpočtovou radu jako takovou. Specifickým doporučením je dbát na dobrý přístup NRR k datům MFČR, aby vyhodnocování fiskální odpovědnosti bylo pokud možno co nejpřesnější.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.cz
Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).