



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 16.11.2016
COM(2016) 730 final

SDĚLENÍ KOMISE

Návrhy rozpočtových plánů na rok 2017: celkové posouzení

Shrnutí

Toto sdělení shrnuje posouzení provedené Komisí u návrhů rozpočtových plánů na rok 2017, které předložilo osmnáct členských států eurozóny, jež neprovádějí makroekonomický ozdravný program (EZ-18), a to včetně plánů předložených Litvou a Španělskem neobsahujících změnu politiky z důvodu přítomnosti prozatímních vlád v těchto zemích v době předložení daných plánů. V souladu s nařízením (EU) č. 473/2013 posoudila Komise tyto plány, jakož i celkovou rozpočtovou situaci a orientaci fiskální politiky v eurozóně jako celku.

Celkové posouzení návrhů rozpočtových plánů na rok 2017 a souhrnnou orientaci fiskální politiky pro eurozónu lze shrnout takto:

1. Plány členských států předpokládají další snížení souhrnného celkového schodku vládního sektoru v eurozóně v kontextu hospodářského oživení, které je nadále křehké a vykazuje řadu rizik nepříznivého vývoje. Souhrnný schodek klesl z 2,0 % HDP v roce 2015 na 1,8 % HDP v letošním roce a předpokládá se, že v roce 2017 se dále sníží na 1,5 % HDP. Souhrnný poměr dluhu k HDP dosáhl vrcholu v roce 2014 a návrhy rozpočtových plánů počítají s tím, že z hodnoty něco málo přes 90 % pro letošní rok mírně klesne i v roce 2017, a to na 89 % HDP. Odpovídá to zhoršení strukturálního salda v roce 2016 ve výši 0,2 % HDP, které následně v roce 2017 zůstane víceméně beze změn.
2. V porovnání se střednědobými plány uvedenými v programech stability z jara 2016 bylo plánované snížení schodku na rok 2017 revidováno směrem dolů a v eurozóně by mělo být nižší o 0,2 procentního bodu, ačkoli v roce 2016 vycházelo z o něco nižšího schodku, než se předpokládalo na jaře 2016.
3. Makrofiskální výhled, který naznačují návrhy rozpočtových plánů, víceméně potvrzuje i prognóza Komise z podzimu 2016. Předpokládá se, že růst reálného HDP mírně oslabí z 1,7 % v letošním roce na 1,5 % v roce 2017, ačkoli záporná produkční mezera by se podle předpokladů měla dále snižovat na 0,5 % potenciálního HDP. Komise rovněž předpokládá podobné snížení celkového schodku vládního sektoru jako v návrzích rozpočtových plánů na rok 2017 (o 0,3 procentního bodu), aby bylo dosaženo téhož celkového salda ve výši -1,5 % HDP. Komise předpokládá, že souhrnný poměr dluhu k HDP v roce 2016 klesne druhý rok po sobě na 90 % a v roce 2017 se dále sníží na 89 %, což je v souladu s předpoklady stanovenými v návrzích rozpočtových plánů.
4. Stejně jako v roce 2015 se na rozpočtových stavech členských států významně podílejí poklesy výpůjčních nákladů. Dočasné úspory v důsledku nízkých úrokových plateb lze použít v závislosti na fiskální pozici daného členského státu, což se projeví nižšími schodky v zemích s nadměrnou rozpočtovou nerovnováhou a umožní větší nárůst investic orientovaných na budoucnost, je-li k dispozici fiskální prostor.
5. Na souhrnné úrovni poukazují návrhy rozpočtových plánů i prognóza Komise na obecně neutrální orientaci fiskální politiky v eurozóně v období 2014–2017 a pokračuje přerušení fiskální konsolidace, které nastalo od roku 2013. Konkrétněji byla orientace fiskální politiky v letech 2014–2015 obecně neutrální, zatímco v roce 2016 byla vzhledem k hospodářskému oživení i mírně expanzivní. Na rok 2017 poukazuje jak souhrn rozpočtových plánů členských států, tak prognóza Komise jako na rok, kdy bude orientace fiskální politiky opět obecně neutrální. Tato skutečnost by se měla posuzovat z hlediska dvojího cíle, tj. krátkodobé

makroekonomické stabilizace a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

6. Ve sdělení Komise nazvaném „*Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro eurozónu*“ se uvádí, že vzhledem k pomalému oživení a rizikům v makroekonomickém prostředí je v tomto okamžiku na místě mírně expanzivní orientace fiskální politiky pro eurozónu jako celek.¹

Nastavování takovéto přiměřené orientace fiskální politiky eurozóny je nicméně individuální i kolektivní odpovědností členských států. Tento přístup se rovněž promítá v navrhovaném doporučení týkajícím se hospodářské politiky eurozóny na období 2017–2018.²

7. Analýza přiměřenosti orientace fiskální politiky v eurozóně není jen otázkou znaménka a velikosti rozpočtového salda, ale velkou měrou také kvality a skladby veřejných financí, které toto saldo podmiňují. V obecné rovině se neplánují výrazné změny struktur daňových příjmů a z hlediska složení výdajů bylo dosaženo jen omezeného pokroku pro větší podporu růstu: stále se nedaří dosáhnout vyššího podílu kapitálových výdajů na HDP. K prorůstové orientaci veřejných výdajů by navíc mohla přispět zlepšení na úrovni vnitrostátní fiskální správy, včetně zřízení efektivních přezkumů výdajů.

8. Posouzení plánů jednotlivých členských států provedené Komisí lze shrnout takto:

Nebylo zjištěno, že by některý návrh rozpočtového plánu na rok 2017 byl obzvlášť výrazně v nesouladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu. V několika případech však Komise došla k závěru, že plánované fiskální korekce nedostačují nebo nemusí dostačovat požadavkům paktu.

Konkrétně:

Pokud jde o patnáct zemí, na které se vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu:

– návrhy rozpočtových plánů pěti zemí (**Německo, Estonsko, Lucembursko, Slovensko a Nizozemsko**) jsou **v souladu** s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu,

– návrhy rozpočtových plánů čtyř zemí (**Irsko, Lotyšsko, Malta, Rakousko**) jsou **obecně v souladu** s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu. U těchto zemí by plány mohly vést k určitému odchýlení od postupů korekce k dosažení jejich střednědobého rozpočtového cíle,

– z návrhů rozpočtových plánů šesti zemí (**Belgie, Itálie, Kypr, Litva, Slovinsko, Finsko**) plyne **riziko, že nebude dosaženo souladu** s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu. U těchto členských států by návrhy rozpočtových plánů mohly vést k značnému odchýlení od postupů korekce k dosažení příslušného střednědobého cíle. **Finsko** nicméně požádalo o použití ustanovení o strukturálních reformách a ustanovení o investicích. Při posuzování způsobilosti Finska pro daná ustanovení Komise přihlédne k nejistotě provázející odhady produkční mezery, což může zase ovlivnit posouzení souladu. V případě **Litvy** byla součástí návrhu rozpočtového plánu neobsahujícího změnu politiky žádost o použití ustanovení o strukturálních reformách. Úplné posouzení možné způsobilosti Finska i Litvy pro flexibilitu se uskuteční v rámci obvyklého cyklu evropského semestru v souvislosti s posouzením programu stability na rok 2017.

Pokud jde o tři země, na které se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu (tj. postup při nadměrném schodku):

– návrh rozpočtového plánu **Francie** je **obecně v souladu** s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu, jelikož prognóza Komise z podzimu 2016 předpokládá, že celkový schodek vládního sektoru bude v roce 2017 mírně pod referenční hodnotou stanovenou

¹ Viz COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

² Viz COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

Smlouvou na 3% HDP, ovšem fiskální úsilí významně zaostává za doporučenou úrovní a nedojde-li ke změně politiky, nebude náprava v roce 2018 udržitelná,

– návrh rozpočtového plánu **Španělska** s sebou nese **riziko, že nebude dosaženo souladu** s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu. Komise si je vědoma skutečnosti, že tyto projekce jsou založeny na předpokladu nezměněné politiky, ovšem její prognóza na rok 2017 předpokládá, že nebude dosaženo ani dílčího cíle celkového schodku vládního sektoru, ani doporučeného fiskálního úsilí,

– návrh rozpočtového plánu **Portugalska** představuje riziko, že nebude dosaženo souladu s požadavky, které na rok 2017 vyplývají z Paktu o stabilitě a růstu, ačkoli předpokládané odchýlení překračuje prahovou hodnotu pro významné odchýlení jen velmi mírně. Rizika se tedy zdají být pod kontrolou, budou-li přijata nezbytná fiskální opatření. Na Portugalsko se v současnosti vztahuje nápravná složka a předpokládá se, že ve smyslu doporučení dodrží v tomto roce prahovou hodnotu stanovenou Smlouvou na 3 % HDP. Od roku 2017 by mohlo podléhat preventivní složce paktu za předpokladu, že se mu podaří včas a udržitelným způsobem odstranit nadměrný schodek.

Portugalsko a Španělsko předložily do poloviny října návrhy svých rozpočtových plánů, jakož i zprávy o opatřeních přijatých v reakci na rozhodnutí Rady o výzvě přijatá dne 8. srpna 2016 podle čl. 126 odst. 9 Smlouvy. Komise mezitím tyto dokumenty posoudila a zapojila se do strukturovaného dialogu s Evropským parlamentem. Došla k závěru, že postupy při nadměrném schodku týkající se obou členských států by měly být pozastaveny. Stejně tak již netrvá důvod, kvůli němuž bylo zapotřebí návrhu Komise na pozastavení částí evropských strukturálních a investičních fondů, a tento návrh tedy nebude podán.

Obsah

I. Úvod	6
II. Hlavní zjištění týkající se eurozóny	8
III. Přehled návrhů rozpočtových plánů.....	19
I. Úvod.....	6
I. Úvod.....	6
II. Hlavní zjištění týkající se eurozóny	8
III. Přehled návrhů rozpočtových plánů.....	19

I. Úvod

Podle právních předpisů EU mají členské státy eurozóny do 15. října předložit Komisi návrhy rozpočtových plánů na následující rok, aby se zlepšila koordinace vnitrostátních fiskálních politik v hospodářské a měnové unii³.

Tyto plány shrnují návrhy rozpočtů, které vlády předkládají svým vnitrostátním parlamentům. Komise ke každému plánu vydává stanovisko posuzující, zda je v souladu s povinnostmi daného členského státu vyplývajícími z Paktu o stabilitě a růstu.

Komise má rovněž předkládat celkové posouzení rozpočtové situace a výhledů eurozóny jako celku. Dané posouzení je uvedeno v tomto sdělení spolu se sdělením Komise pod názvem „*Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro eurozónu*“⁴.

V souladu s ustanoveními tzv. balíčku dvou právních aktů zaslalo do 17. října⁵ Komisi své návrhy rozpočtových plánů na rok 2017 osmnáct členských států eurozóny. Tento plán nemá povinnost předkládat Řecko jako zbývající země eurozóny, která provádí makroekonomický ozdravný program, neboť důkladné fiskální monitorování zajišťuje samotný program.

V souladu s ustanoveními souboru pravidel pro balíček dvou právních aktů⁶ předložily návrhy rozpočtových plánů neobsahujících změnu politiky z důvodu prozatímního charakteru vlády dvě země, Litva a Španělsko. Očekává se, že nastupující vlády po převzetí funkcí předloží úplné návrhy rozpočtových plánů.

Stanoviska Komise při současném respektování rozpočtové pravomoci členských států obsahují objektivní politická doporučení určená zejména pro vlády a parlamenty členských států, jejichž cílem je usnadnit posouzení souladu návrhů rozpočtu s fiskálními pravidly EU. Balíček dvou právních aktů představuje komplexní soubor nástrojů, který k hospodářské a rozpočtové politice přistupuje z hlediska společného zájmu v eurozóně, jak to zamýšlí Smlouva.

Kromě toho v červenci 2015 vyzvala Rada Euroskupinu, aby v zájmu zajištění diferencované fiskální politiky podporující růst sledovala a koordinovala fiskální politiky členských států eurozóny a souhrnnou fiskální orientaci eurozóny⁷. Aniž by bylo dotčeno plnění požadavků Paktu o stabilitě a růstu, doporučila Rada členským státům eurozóny „koordinovat fiskální politiky a zajistit, aby celková orientace fiskální politiky v eurozóně byla v souladu s riziky spojenými s udržitelností a podmínkami hospodářského cyklu“.

³ Jak stanoví nařízení (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. Jedná se o jedno ze dvou nařízení tzv. balíčku dvou právních aktů, který vstoupil v platnost v květnu 2013.

⁴ Viz COM(2016) 727 final, 16.11.2016, a:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Jelikož 15. říjen jako lhůta pro předkládání návrhů plánů připadl v roce 2016 na sobotu, byla lhůta v souladu s platnými právními předpisy prodloužena do pondělí 17. října.

⁶ Aktualizovaná verze souboru pravidel pro balíček dvou právních aktů se chystá, přičemž stávající verze je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

⁷ Doporučení Rady ze dne 14. července 2015 o provádění hlavních směrů hospodářských politik členských států, jejichž měnou je euro (Úř. věst. C 272, 18.8.2015, s. 100).

V listopadu 2015 navrhla Komise aktualizované doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo projednáno v Radě a schváleno vedoucími představiteli EU na zasedání Evropské rady ve dnech 18. a 19. února 2016⁸.

Z tohoto doporučení Komise ve svém posouzení vychází. Komise v rámci každoročního cyklu evropského semestru navrhuje spolu s tímto balíčkem i nové doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny na období 2017–2018.⁹

Toto sdělení má dvojí cíl. Za prvé na základě horizontálního posouzení návrhů rozpočtových plánů souhrnně zachycuje rozpočtovou politiku na úrovni eurozóny. Tato funkce odpovídá horizontálnímu posouzení programů stability, které se provádí na jaře, ale zaměřuje se na nadcházející rok, a nikoli na střednědobé fiskální plány. Za druhé poskytuje přehled o návrzích rozpočtových plánů podle jednotlivých zemí a vysvětluje, jak Komise postupuje při jejich posuzování, zejména z hlediska souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Posouzení se liší podle toho, zda se na členský stát vztahuje preventivní, nebo nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu, a v potaz se berou také požadavky týkající se výše veřejného zadlužení a jeho dynamiky.

⁸ Viz doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/cs/pdf>

⁹ Viz COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

II. Hlavní zjištění týkající se eurozóny

Hospodářský výhled uvedený v návrzích rozpočtových plánů a v prognóze Komise z podzimu 2016

Vlády vnímají, že oživení po hospodářské a finanční krizi v eurozóně probíhá plynule, ovšem nedochází k jeho zrychlení. Podle makroekonomických předpokladů obsažených v návrzích rozpočtových plánů vzroste v roce 2016 HDP v osmnácti dotčených členských státech eurozóny (EZ-18) o 1,7 %, což je jen o něco méně, než se počítalo v době vypracování programů stability v dubnu 2016, kdy se očekával růst ve výši 1,8 % (tabulka 1). Prognóza růstu na rok 2017 se ubírá stejným směrem, tedy v zemích EZ-18 se očekává růst HDP o 1,6 %, přičemž v programech stability se počítalo s 1,7 %. Při předpokládaném pokračování, ovšem nikoli zrychlení oživení se bude i nadále zmenšovat rozdíl mezi skutečným a potenciálním produktem. Na základě plánů se odhaduje, že produkční mezera ve skupině EZ-18 bude v roce 2016 činit -0,8 % potenciálního HDP a v roce 2017 se dále sníží na -0,5%, zatímco ještě nedávno, v roce 2014, byla nižší než -2 %. Tento trend je patrný ve většině členských států, v jednotlivých zemích nicméně přece jen vykazuje odlišnosti. Stále se očekává mírná inflace, kdy ve srovnání s programy stability předloženými na jaře výrazně klesla očekávaná míra inflace na rok 2016 měřená HICP. Podle návrhů rozpočtových plánů bude míra inflace v roce 2016 činit 0,4 %, avšak na rok 2017 se počítá se zvýšením na 1,2 % (mírně nižší než projekce na rok 2017 ve výši 1,4 % z programů stability). Požadavek nařízení (EU) č. 473/2013, aby návrh rozpočtového plánu vycházel z makroekonomických prognóz potvrzených či vypracovaných nezávislým subjektem, splňuje sedmnáct členských států¹⁰.

Hospodářskou situaci, kterou naznačuje osmnáct návrhů rozpočtových plánů, v zásadě potvrzuje i prognóza Komise. Poukazuje rovněž na pokračující, byť pomalé hospodářské oživení uprostřed složitějších globálních podmínek. Komise ve své prognóze předpovídá, že růst reálného HDP mírně oslabí (z 1,7 % v roce 2016 na 1,5 % v roce 2017). Domácí poptávku v současné době podporují nízké ceny ropy, efekty přelévání v důsledku stále poměrně slabého směnného kurzu eura a akomodativní měnová politika. Vnitřní dynamika domácí poptávky je přitom nadále pomalá. Globální hospodářské podmínky jsou vystaveny rostoucí nejistotě, zejména v důsledku referenda ve Spojeném království o členství v EU i dalších geopolitických událostí, a došlo i ke zpomalení světového obchodu. Výše uvedené skutečnosti podtrhují potřebu posílit domácí zdroje růstu. Kromě toho by k nižšímu růstu, než jaký předpokládá Komise, mohla vést celá řada dalších okolností, například další zhoršení světového obchodu. Křehké, nicméně pokračující oživení je v prognóze Komise zohledněno snižujícím se rozdílem mezi skutečným a potenciálním produktem. Záporná produkční mezera odpovídající 2,2 % potenciálního HDP v roce 2014 by měla v letošním roce poklesnout na 0,8 % a na 0,5 % v roce 2017. Vzhledem k přetrvávající nejistotě ohledně měření produkční mezery v některých členských státech Komise prozkoumala možné způsoby, jak zlepšit metodiku a její uplatňování v souladu se zavedenými zásadami pro stanovování fiskálních požadavků členských států (viz níže rámeček 1).

Pokračující, byť pomalý růst se nepromítá do vývoje cen, neboť se předpokládá, že inflační vývoj na souhrnné úrovni bude nadále slabý. Prognóza Komise pracuje pro

¹⁰ V případě Německa neexistuje žádný nezávislý subjekt, který by makroekonomické prognózy vypracovával či potvrzoval.

letošní rok s hodnotou inflace měřenou HICP na úrovni pouhé 0,3 % s tím, že v roce 2017 by se měla v důsledku zmenšující se produkční mezery a velmi akomodativní orientace měnové politiky zvýšit na 1,4 %. Bez ohledu na rozdíly mezi členskými státy se očekává, že úrokové sazby setrvají v roce 2017 na rekordně nízké úrovni. Očekává se, že do roku 2017 přetrvá i velký převis objemu úspor nad investicemi a vnější saldo eurozóny by podle předpokladů mělo mít podobu přebytku ve výši 3,5 % HDP, tedy jen nepatrně nižší než v roce 2016 (3,7 % HDP).

Fiskální výhled uvedený v návrzích rozpočtových plánů a v prognóze Komise z podzimu 2016

Plánuje se, že souhrnný celkový schodek vládního sektoru se bude podle návrhů rozpočtových plánů v letošním i příštím roce nadále snižovat. Ve skupině EZ-18 má schodek v roce 2016 dosáhnout 1,8 % HDP, což představuje pokles z 2,0 % v loňském roce¹¹. V roce 2017 by měl poměr souhrnného schodku k HDP klesnout na 1,5 % HDP. Tato korekce je menší než snížení na rok 2017 ve výši 0,5 procentních bodů předpokládané v programech stability, ačkoli vychází z mírně nižšího schodku v roce 2016, než se předpokládalo na jaře. I s přihlédnutím k nepatrnému zhoršení makroekonomického výhledu může za menším snížením schodku i nadále stát slabší fiskální úsilí (viz dále). Očekává se, že v několika členských státech se na vývoji výdajů budou podílet nárůsty výdajů v souvislosti s uprchlickou krizí a bezpečnostními opatřeními.

Tabulka 1: Přehled souhrnných hospodářských a rozpočtových ukazatelů (EZ-18) na období 2016–17

	2016			2017		
	Programy stability z roku 2016 (duben)	Návrhy rozpočtových plánů (říjen)	Prognóza Komise z podzimu 2016 (listopad)	Programy stability z roku 2016 (duben)	Návrhy rozpočtových plánů (říjen)	Prognóza Komise z podzimu 2016 (listopad)
Růst reálného HDP (změna v %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflace měřená HICP (změna v %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Celkový schodek vládního sektoru (v % HDP)	–1,9	–1,8	–1,8	–1,4	–1,5	–1,5
Změna strukturálního salda (v proc. bodech HDP)	–0,3	–0,2	–0,2	0,2	0,1	0,0
Dlůh (v % HDP)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1

¹¹ Co se týče plánů členských států, vycházejí údaje za rok 2015 z údajů obsažených v návrzích rozpočtových plánů, a nemusí tedy nutně zahrnovat revize, které provedl Eurostat na podzim 2016 v oznámení v rámci postupu při nadměrném schodku.

Cyklicky očistěný podíl výdajů (v % potenciálního HDP)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Cyklicky očistěný podíl příjmů (v % potenciálního HDP)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Podle návrhů rozpočtových plánů setrvává v období 2016–2017 rozpočtová pozice měřená změnou souhrnného strukturálního salda v zásadě na stabilní úrovni. Počítá se s tím, že se strukturální saldo v roce 2016 mírně zhorší (0,2 % HDP) a v příštím roce se zlepší o 0,1 % HDP. Daný trend strukturální rozpočtové pozice na souhrnné úrovni se obecně potvrzuje při použití alternativního měření diskrečního fiskálního úsilí, rovněž známého jako DFE, z něhož vyplývá podle návrhů rozpočtových plánů záporná korekce ve výši 0,4 % v roce 2016 a 0,2 % v roce 2017 (graf A4.1 přílohy 4)¹². Vzhledem k nejistotám provázejícím odhady produkční mezery by nicméně vývoj v roce 2016 neměl být přeceňován. Tento vývoj je obecně v souladu s projekcemi na období 2016–17 zahrnutými do programů stability z letošního jara. K přerušení fiskální konsolidace dochází v situaci, kdy se hospodářský výhled, přestože je nadále nestabilní, postupně zlepšuje, a produkční mezera se uzavírá. Spolu se skutečností, že pouze pět členských států (a pouze jedna z největších ekonomik) plánuje dosáhnout ke konci roku 2017 svého střednědobého rozpočtového cíle nebo jej překonat¹³, vede skutečnost, že na rok 2017 není plánována strukturální korekce, k tomu, že zřejmě nebudou splněny požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Souhrnná korekce by se však v tomto ohledu měla chápat jen orientačně, protože nezachycuje významné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o požadavky Paktu o stabilitě a růstu, kterých se týká posouzení jednotlivých zemí prováděné Komisí.

Prognóza Komise z podzimu 2016 předpokládá, že souhrnný celkový schodek vládního sektoru klesne z 1,8 % HDP v roce 2016 na 1,5 % HDP v roce 2017 a že strukturální saldo bude v tomto dvouletém období v zásadě na stabilní úrovni. Stabilita strukturálního salda v letech 2016 a 2017, kterou Komise očekává, zahrnuje plánované snížení úrokových výdajů o 0,2 % HDP v roce 2016 a o 0,1 % HDP v roce 2017. Na souhrnné úrovni se tak v prognóze Komise odhaduje, že strukturální primární saldo se sníží o 0,4 % HDP v roce 2016 a o 0,2 % HDP v roce 2017. Tento výklad je potvrzen diskrečním finančním úsilím, které vykazuje zápornou korekci ve výši 0,5 % HDP v roce 2016 a 0,3 % HDP v roce 2017. Zisky plynoucí z rekordně nízkých úrokových sazeb u veřejného dluhu tedy úhrnem většinou nebyly použity na snížení schodků. Euroskupina doporučila tyto zisky použít na zlepšení veřejných financí

¹² Diskreční finanční úsilí (DFE) je alternativní ukazatel fiskálního úsilí vytvořený pro analytické účely, který je nezávislý na ukazatelích používaných k posuzování souladu v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Ukazatel DFE je založen na přístupu „zdola nahoru“ na straně příjmů, zatímco na straně výdajů je v zásadě používán přístup „shora dolů“. Další informace viz část III dokumentu „Report on Public Finances in EMU 2013“, *European Economy*, č. 4, 2013.

¹³ Německo, Estonsko, Litva, Lucembursko a Nizozemsko. Navíc se předpokládá, že na dva členské státy se v příštím roce bude nadále vztahovat postup při nadměrném schodku, jmenovitě na Španělsko a Francii.

a podle situace jednotlivých zemí je investovat do infrastruktury nebo na strukturální reformy¹⁴.

Na celkovém obrazu schodku v eurozóně se návrhy rozpočtových plánů s prognózou Komise v zásadě shodují. Z důvodů, které se stát od státu liší, mohou být rozdíly mezi jednotlivými návrhy rozpočtových plánů a prognózami Komise týkajícím se schodku relativně velké. U většiny zemí Komise předpokládá, že schodek bude vyšší, než uvádí daný návrh rozpočtového plánu, přičemž největší rozdíly jsou v případě Slovinska, Portugalska, Belgie a Litvy (tabulka A4.1 a graf A4.4 přílohy 4). Ostatní kladné rozdíly v prognózách dosahují nejvýše 0,3 procentního bodu, zatímco v případě Německa, Kypru, Estonska, Lotyšska, Nizozemska a Finska uvádí prognóza Komise nižší schodek.

Rozložení změny souhrnného strukturálního salda mezi členské státy neodráží podle všeho pozici členských států, pokud jde o požadavky Paktu o stabilitě a růstu a dostupnost fiskálního prostoru. Zejména se předpokládá, že některé členské státy, které jsou i nadále poměrně daleko od dosažení svých střednědobých rozpočtových cílů, zejména Španělsko, Francie a Itálie, by měly buď provádět expanzivní politiku, nebo fiskální korekci realizovat jen ve velmi malé míře. Naopak od některých členských států, které své střednědobé rozpočtové cíle překračují, se očekává, že svůj fiskální prostor využijí jen málo – to je zejména případ Německa.

Pokud jde o veřejný dluh, souhrnný poměr dluhu k HDP dosáhl vrcholu ve výši 93 % v roce 2014 a očekává se, že v roce 2016 i 2017 by se měl podle návrhů rozpočtových plánů nadále snižovat, což by bylo v souladu s projekcemi, na nichž jsou založeny plány stability. Je to dáno kladnými primárními saldy a příznivou vnitřní dynamikou dluhu¹⁵. Za plánovanou souhrnnou měrou zadlužení v roce 2017 na úrovni 89 % HDP se skrývají různé hodnoty pro jednotlivé země. Míry zadlužení se v členských státech liší, od 133 % HDP v Itálii až po 10 % HDP v Estonsku. Zahrnuty nejsou údaje týkající se Řecka, které se potýká s mimořádně vysokou měrou zadlužení.

Prognózy Komise jsou v souladu s celkovým zadlužením, které předpokládají členské státy. Souhrnný poměr dluhu k HDP sice zůstává na velmi vysoké úrovni, Komise však očekává, že v průběhu letošního a příštího roku poklesne, a to až na 89,1 % HDP v roce 2017, přičemž se zde projeví tytéž hnací síly jako ve vládních plánech (pokles úrokové zátěže ze zadlužení a ukončení podílu tzv. efektu sněhové koule na úhrnném zvyšování dluhu). Je však třeba si uvědomit, že velká část snížení dluhu v eurozóně připadá na Německo. Pokud se Německo z výpočtů vyloučí, souhrnný poměr dluhu k HDP předpokládaný Komisí klesne jen o 0,2 procentního bodu jak v roce 2016, tak v roce 2017, zatímco v případě celkového úhrnu včetně Německa činí pokles v obou letech jeden procentní bod. Bez zařazení Německa navíc zůstává úroveň celkového zadlužení značně vyšší, na 99 % HDP. Z důvodů, které se stát od státu liší, mohou být opět rozdíly mezi návrhy rozpočtových plánů a prognózou Komise na úrovni členských států větší. Větší kladné rozdíly se týkají Portugalska a Francie, zatímco v řadě zemí existují i záporné rozdíly, jsou-li projekce vývoje dluhu vypracované Komisí nižší než projekce vypracované členskými státy (tabulka A4.3 a graf A4.5 přílohy 4). Na souhrnné úrovni je změna zadlužení předpokládaná členskými státy v roce 2017 větší, než kolik uvádí projekce Komise zohledňující vnitřní dynamiku dluhu.

¹⁴ Tyto zásady Euroskupina opět potvrdila dne 5. října 2015:
<http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

¹⁵ Plánované snížení souhrnného poměru dluhu k HDP je mnohem menší, vyloučí-li se ze souhrnu Německo (–1,6 oproti –3,9 procentních bodů v období 2015–17).

Celkové zadlužení eurozóny nelze posuzovat z hlediska plnění požadavků Paktu o stabilitě a růstu, neboť členské státy, které jej tvoří, mají vůči Paktu o stabilitě a růstu rozdílné postavení¹⁶. Na deset členských států eurozóny, které předložily návrhy rozpočtových plánů, se nicméně vztahuje doporučená hodnota pro snižování dluhu. Podle prognózy Komise by tuto hodnotu (nebo případně přechodné pravidlo týkající se zadlužení) mělo splňovat sedm z těchto deseti států.

Uplatňování Paktu o stabilitě a růstu

Díky flexibilitě zakotvené v Paktu o stabilitě a růstu je možné pojmout výjimečné výdaje, které souvisejí s neobvyklými událostmi mimo kontrolu vlády a mají zásadní dopad na veřejné finance, a to jak v rámci preventivní, tak i nápravné složky paktu. Stejně jako v roce 2015 zmiňují návrhy rozpočtových plánů v řadě případů rozpočtový dopad mimořádného přílivu uprchlíků (Rakousko, Belgie, Itálie, Slovinsko a Finsko). Obdobně uváděly Belgie, Itálie a Rakousko ve svých rozpočtových plánech dodatečné náklady spojené s hrozbou terorismu. Kromě toho Itálie předložila žádost o zvláštní zacházení v souvislosti s náklady vyvolanými ve spojitosti s nedávnými zemětřeseními. Finsko předložilo žádost pro použití ustanovení o strukturálních reformách a ustanovení o investicích v roce 2017, zatímco Litva z důvodu vnitrostátních voleb předložila návrh rozpočtového plánu neobsahující změnu politiky a rovněž uvedla, že má v úmyslu požádat o použití ustanovení o strukturálních reformách.

Požadavky na korekci v rámci preventivní i nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu jsou stanoveny z hlediska změny strukturálního salda. Komise posoudí (jednotlivě a na bázi *ex post*) dočasnou odchylku od požadavků na roky 2016 a 2017, k níž došlo kvůli dodatečným nákladům v každém z těchto dvou roků vyvolaným mimořádnými náklady, které vznikly ve srovnání s rokem předchozím. Stanoviska Komise k návrhům rozpočtových plánů v relevantních případech obsahují věcné prohlášení o tom, jak by se v posouzení souladu projevila úprava, kterou by bylo třeba provést kvůli zohlednění neobvyklých událostí, jako je příliv uprchlíků a náklady spojené s hrozbou terorismu.

Rámeček 1: Provádění přístupu na základě „omezeného úsudku“ („constrained judgement“) při fiskálním dohledu na podzim 2016

Dohoda o posouzení věrohodnosti odhadů produkční mezery

Rada ECOFIN na svém neformálním zasedání v Amsterdamu v dubnu 2016 požadovala, aby se zlepšila společně dohodnutá metodika pro odhad potenciálního růstu a produkční mezery. V souladu s tímto pověřením Rady byly s členskými státy v říjnu 2016 dohodnuty dva konkrétní kroky.

Za prvé bylo dohodnuto, že ve společně dohodnuté metodice bude provedena revize metodiky pro odhad míry nezaměstnanosti nezrychlující růst mezd. Tato změna již byla provedena v prognóze Komise z podzimu 2016. Za druhé bylo dohodnuto, že lze používat nový „nástroj věrohodnosti“, jímž by se indikovaly případy, v nichž by bylo možné výsledky dohodnuté metodiky vykládat jako ekonomicky iracionální.

¹⁶ Požadavky týkající se dluhu členských států v rámci Paktu o stabilitě a růstu se liší podle toho, zda se na daný stát vztahuje nápravná, nebo preventivní složka a zda je jeho zadlužení vyšší, nebo nižší než 60 % HDP.

S pomocí daného nástroje lze sestavit alternativní odhad pro jednotlivé země týkající se produkční mezery za daný rok (tj. v tomto případě za rok 2016), který vychází z metodiky statistického vyhodnocení projednávané v pracovní skupině pro produkční mezeru. Pokud rozdíl mezi tímto alternativním odhadem a odhadem na základě společné metody překročí určitou hranici, značí to, že produkční mezeru založená na společné metodě může být „iracionální“.

Výsledky nástroje věrohodnosti

Je-li produkční mezeru členského státu vyhodnocena jako iracionální, představuje rozdíl mezi produkční mezerou na základě společné metody a alternativním odhadem „interval věrohodnosti“, v němž může Komise určit věrohodnou úroveň produkční mezery a používat ji pro účely fiskálního dohledu (viz níže).

Analýzu věrohodnosti nelze vyhotovit pro nadcházející roky. Aby nástroj věrohodnosti fungoval pro fiskální dohled zahrnující rok 2017, je k sestavení alternativního odhadu produkční mezery na rok 2017 nutno interval věrohodnosti z roku 2016 extrapolovat. Extrapolace „intervalu věrohodnosti“ z roku 2016 do roku 2017 znamená, že vzdálenost mezi produkční mezerou na základě společné metody a alternativním odhadem je přenesena a přímo použita na produkční mezeru na základě společné metody v roce 2017. Nijak tak neovlivní meziroční změnu produkční mezery.

Je třeba poznamenat, že výsledky nástroje věrohodnosti nemají vliv na prognózu Komise z podzimu 2016, jelikož odhady produkční mezery i strukturálního salda i nadále vycházejí ze společné metody. Výsledky nástroje věrohodnosti se používají jako dodatečný kvalitativní faktor, který je třeba zvážit v kontextu fiskálních posouzení Komise.

Využití výsledků nástrojů věrohodnosti ve fiskálním dohledu: „zásady zmrazení“ pro určení požadavků členských států

Ve svých stanoviscích k návrhům rozpočtových plánů Komise posuzuje dodržování fiskálních požadavků na rok 2016 a 2017, které jsou uvedeny v doporučeních Rady pro jednotlivé země na rok 2016. V rámci preventivní složky jsou fiskální požadavky odvozeny z takzvané matice požadavků zahrnutých do společně dohodnutého postoje k flexibilitě v rámci Paktu o stabilitě a růstu, v níž je modulována požadovaná úroveň fiskální korekce podle hospodářského cyklu¹⁷.

Požadavek na rok 2017 byl stanoven na jaře roku 2016 na základě projekce produkční mezery na rok 2017. Jakmile jsou požadavky stanoveny, jsou považovány za zmrazené. Jsou-li ohledně cyklické pozice členského státu k dispozici nové soubory informací, vede to k rozmrazení, tedy uvolnění požadavku jen ve velmi omezeném počtu případů:

- i) v případě, že členský stát byl opětovně posouzen jako nacházející se ve velmi špatném nebo mimořádně nepříznivém hospodářském období vyjádřeném jako produkční mezeru nedosahující –3 % potenciálního produktu;
- ii) v případě, že úroveň strukturálního salda členského státu byla zrevidována tak, že splnění původního požadavku by znamenalo překročení jeho střednědobého rozpočtového cíle.

Tyto dohodnuté zásady zmrazení se uplatní, i pokud jde o důsledky výsledků nástroje věrohodnosti na požadavky kladené na členské státy, zejména zváží-li se požadavky

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

odvozené z matice. Z tohoto důvodu nejsou v praxi zkoumány případy, kdy produkční metoda na základě společné metody může být až příliš záporná, neboť tyto případy nemohou vést k nižšímu požadavku.

Opět je nutno konstatovat, že tento postup nepovede ke skutečné revizi formálního požadavku stanoveného v doporučeních pro jednotlivé země. Výsledek analýzy bude namísto toho zohledněn jako kvalitativní faktor při provádění celkového posouzení souladu.

Změna úrovně vyplývající z alternativních produkčních mezer může mít navíc i vliv na způsobilost některých členských států pro použití ustanovení o strukturálních reformách a ustanovení o investicích.

Jelikož nástroj neposkytuje údaje týkající se změny produkční mezery, která ovlivňuje měření fiskálního úsilí prostřednictvím strukturálního salda, nemá to žádný dopad na měření fiskálního úsilí v roce 2017.

Dopad na posouzení návrhů rozpočtových plánů členských států

Na základě prognózy Komise z podzimu 2016 bylo při použití nástroje věrohodnosti zjištěno, že v případě šesti zemí eurozóny má pravděpodobně produkční mezera výrazně vyšší zápornou hodnotu, jež jaká se odhaduje při použití společné metodiky: Rakousko, Finsko, Itálie, Lucembursko, Lotyšsko a Slovinsko. U všech těchto zemí kromě Finska ukázala podrobná analýza, že výsledky nástroje věrohodnosti nemají vliv na posouzení Komise týkající se souladu dané země s Paktem o stabilitě a růstu. V případě Finska analýza poukázala na to, že produkční mezera je pravděpodobně vyšší, než se odhadovalo na základě společné metodiky, a v důsledku toho se očekává, že daná země dodrží bezpečnostní rezervu vůči referenční hodnotě stanovené Smlouvou na 3 % HDP, což je prahová hodnota způsobilosti pro použití ustanovení o strukturálních reformách a ustanovení o investicích.

V nadcházejících měsících bude Komise i nadále spolupracovat s členskými státy a hledat další způsoby, jak zlepšit metodiku týkající se produkční mezery i uplatňování této metodiky.

Složení fiskální korekce

Návrhy rozpočtových plánů počítají s tím, že v období 2016-17 dojde ve skladbě veřejných financí eurozóny jako celku jen k velmi malým změnám (tabulka A4.5 a grafy A4.2a-b v příloze 4). Poměr výdajů vládních institucí k HDP by měl v roce 2017 podle plánu klesnout o 0,4 procentního bodu. 0,1 procentního bodu je však vázáno na úspory úrokových nákladů. Zbývající zdánlivě podstatné snížení je převážně důsledkem hospodářského cyklu. Po očištění o účinek hospodářského cyklu poměr primárních výdajů ve skutečnosti vykazuje snížení o pouhé 0,1 procentního bodu. Toto snížení je částečně kompenzováno plánovanými daňovými škrty, což dokládá mírný pokles cyklicky očištěného poměru příjmů k HDP (0,1 procentního bodu v roce 2017). V této souvislosti lze souhrnně říci, že během posledních několika let se plány členských států na snížení výdajů jako podílu potenciálního produktu většinou neuskutečnily. Prognóza Komise z podzimu 2016 tento výklad potvrzuje. Z celku jednotné daňové elasticity vyplývající z návrhů rozpočtových plánů i z prognózy Komise je patrné, že snížení příjmů je důsledkem vládních opatření (tabulka A4.6 v příloze 4).

Plánovaná korekce by ve střednědobém horizontu neměla ohrozit hospodářský růst, ačkoliv se v oblasti snižování výdajů může naskytnout možnost zvolit ještě prorůstovější opatření. Očekává se, že u většiny výdajových kategorií jejich procentuální podíl na produktu klesne, ačkoli, jak bylo uvedeno, celkový malý pokles výdajů je důsledkem hospodářského cyklu. Největším poklesem jsou postiženy náhrady zaměstnancům a úrokové náklady, přičemž členské státy využívají značných úspor úrokových nákladů (jak podrobněji

rozebráno v dalším oddíle). Vzhledem k tomu, že většina produktivních výdajů není primárně dotčena, neměla by plánovaná korekce ve střednědobém horizontu ohrozit hospodářský růst, ačkoliv se může naskytnout možnost zvolit ještě prorůstovější opatření. Neměly by zejména růst kapitálové výdaje, i když ty jsou nyní na historicky nízkých úrovních. K prorůstové orientaci veřejných výdajů by mohla přispět zlepšení na úrovni vnitrostátní fiskální správy, včetně zřízení přezkumu efektivity výdajů. Viz níže rámeček č. 2 o hlavních zásadách přezkumů efektivity výdajů dohodnutého Euroskupinou. Prognóza Komise je do značné míry v souladu s návrhy rozpočtových plánů; potvrzuje, že k největším snížením má dojít v úrokových platbách a ve mzdách veřejného sektoru, byť ve mzdách veřejného sektoru počítá prognóza Komise s propadem o něco menším než návrhy rozpočtových plánů.

Úrokové náklady se v roce 2017 mají dále snižovat, čímž se uvolní zdroje pro usnadnění konsolidace a zvyšování výdajů vztažených k budoucnosti, bude-li k tomu fiskální prostor. Výnosy státních dluhopisů v eurozóně zůstávají na historicky nízkých úrovních, přičemž sazby u desetiletých dluhopisů ve čtyřech největších členských státech eurozóny se v současnosti pohybují mezi 0 % a 1¼ %. Celkové úrokové platby vládních institucí jako podíl HDP v důsledku toho nadále klesaly. Podle informací uvedených v návrzích rozpočtových plánů by úrokové náklady v celé eurozóně měly klesnout z 2,4 % HDP v roce 2015 na 2,1 % v roce 2016 a předpokládá se, že se v příštím roce dále sníží na 2,0 % HDP, což je výrazně méně než 3,0 % zaznamenaná v roce 2012, kdy vrcholila krize státního dluhu v eurozóně. Situaci, která vyplývá z návrhů rozpočtových plánů členských států, v zásadě potvrzuje i prognóza Komise. Zatímco náklady na dluhovou službu zůstanou v nadcházejících letech v rámci eurozóny pravděpodobně historicky nízké, mohlo by využívání úspor z nízkých úrokových plateb k financování stálého zvyšování vládních výdajů nebo snižování daní představovat riziko, neboť tyto úspory nemají trvalý charakter.

Opatření obsažená v návrzích rozpočtových plánů by měla v roce 2017 jen velmi mírný vliv na daňovou skladbu v zemích EZ-18 jako celku. Po očištění o účinek hospodářského cyklu se poměr příjmů k HDP snižuje o přibližně 0,1 % HDP. Pokud jde o tři hlavní příjmové kategorie, očekává se, že příspěvky na sociální zabezpečení a nepřímé daně vyjádřené jako podíl HDP poklesnou, zatímco přímé daně by měly růst. Zároveň jsou změny okrajové a nemění významným způsobem jejich relativní váhu. Pokud jde o příjmy, je prognóza Komise s návrhy rozpočtových plánů v souladu (graf A4.3b v příloze 4).

Rámeček č. 2: Hlavní zásady přezkumu efektivity výdajů

V dobách vysoké míry veřejného dluhu a nízké míry hospodářského růstu je více než kdy předtím třeba zajistit efektivní využití peněz daňových poplatníků. Příliš často se však v průběhu let téměř automaticky zvyšují výdajové položky poděděné z minulých rozhodnutí. Přezkumy výdajů probíhají nebo byly ohlášeny ve více než polovině členských států eurozóny – s rozdílným rozsahem a časovými harmonogramy. Euroskupina zkoumala zkušenosti nabyté v členských státech a na své schůzi v září 2016 schválila řadu zásad, které je třeba dodržovat, aby přezkumy výdajů měly optimální dopad na kvalitu veřejných výdajů.¹⁸

Účelem přezkumu výdajů je opětovně sladit rozhodnutí o výdajích s politickými prioritami (*bude uvedena politika financována veřejnými penězi?*) a výše výdajů s výstupy dodanými občanům nebo dotyčným podnikům (*jaké hodnoty je dosaženo za veřejné peníze?*). Nástroj

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

přezkumu spočívá v rozboru stávajících jednotlivých základních výdajových položek a má za cíl zjistit:

- jak zastavit financování politik, které už nejsou prioritní, nebo financování, u něhož nelze pozorovat dopad na politický cíl;
- jak výdaje zefektivnit – nákladově výhodnější dodání veřejných statků nebo veřejné služby nebo jejich lepší kvalita za přibližně stejnou cenu.

Obvykle obnáší reformy v rozsahu intervencí financovaných z veřejných peněz, v organizaci veřejných služeb, v souvisejících procesech a v lidských zdrojích veřejné správy.

Výsledkem by mělo být lepší přidělování výdajů napříč politickými oblastmi a výsledné úspory (včetně rezerv pro financování prorůstových politik) a/nebo lepší kvalita veřejné služby.

Posouzení orientace fiskální politiky v eurozóně

Celkově lze konstatovat, že po významné konsolidaci veřejných financí v období 2011–2013 je orientace fiskální politiky eurozóny během období 2014–2017 podle odhadů do značné míry neutrální. Orientace fiskální politiky v období 2014–2015 byla obecně neutrální, zatímco v roce 2016 vzhledem k hospodářskému oživení i mírně expanzivní. Pokud jde o rok 2017, poukazuje jak souhrn rozpočtových plánů členských států, tak prognóza Komise opět na obecně neutrální orientaci fiskální politiky.

Rámeček č. 3: Rozbor orientace fiskální politiky

Rozprava o orientaci fiskální politiky je klíčovým aspektem úsilí Komise o opětovné posílení kolektivní rozpravy o obecném zájmu eurozóny¹⁹. V EU a v eurozóně jsou fiskální politiky členských států určovány v první řadě regulačním rámcem ve Smlouvě a v Paktu o stabilitě a růstu. Analytické zkoumání fiskálních politik nadto umožňuje posoudit, zda prováděné fiskální politiky skutečně zakládají podmínky pro silný a udržitelný růst, pro cenovou stabilitu, a zejména zda prostor k volnému uvážení v regulačním rámci je optimálně využíván. Přispívá k tomu, aby se zdůraznily souhrnné důsledky politik členských států a efekty přelévání mezi jednotlivými členskými státy.

Orientace fiskální politiky eurozóny musí navodit správnou rovnováhu mezi udržitelností a stabilizací. Je třeba snižovat nadměrné úrovně zadlužení a znovu vytvářet fiskální rezervy. Zejména je třeba přistupovat obezřetně ke snižování dluhu, aby se absorboval dopad nových otřesů. Zároveň oživení postupuje pomalu, přičemž nezaměstnanost klesá jen postupně, zatímco inflační očekávání zaostávají za cílem cenové stability.

Měření a rozbor orientace fiskální politiky jsou z hlediska metodiky náročné. Orientace fiskální politiky je pojem bez obecně akceptované definice, avšak v rámci ekonomické obce je široce sdíleno jeho chápání. Obvykle se chápe jako orientace, kterou fiskální politice dávají diskreční rozhodnutí vládních institucí o daních a výdajích. Tradičně se orientace fiskální politiky vyčte ze změny ve strukturálním primárním saldu, i když lze k její charakterizaci použít i jiné ukazatele. V tomto rámečku jsou konsolidační potřeby měřeny ukazatelem S1, který odráží fiskální úsilí nutné k zajištění toho, aby veřejné zadlužení nějakého členského státu dosáhlo v roce 2031 hodnoty 60 % HDP. Podrobně

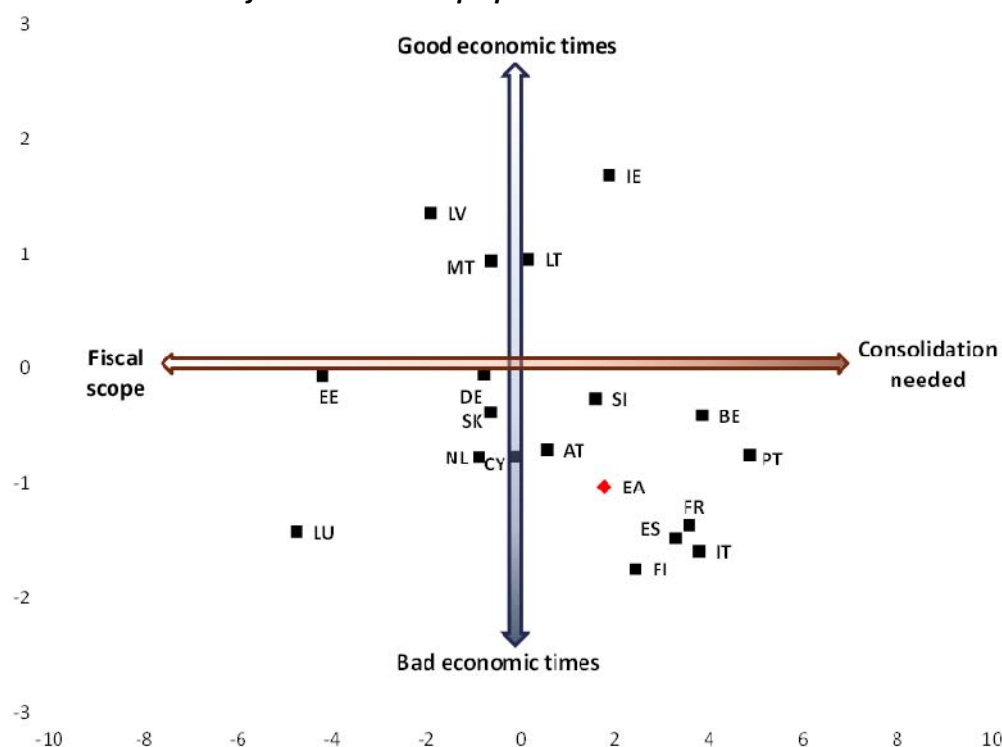
¹⁹ Viz COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

posouzení různých ukazatelů a jejich robustnosti lze nalézt v dokumentu *The 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance (Programy stability a konvergenční programy z roku 2016: Horizontální přehled a důsledky pro orientaci fiskálních politik v eurozóně)* (European Commission Institutional Papers No. 34, 2016).

U eurozóny jako celku dochází v současné době ke kompromisu mezi potřebou udržitelnosti a potřebou stabilizace. Eurozóna se nachází v „jihovýchodním kvadrantu“ fiskální mapy, kde se takový kompromis odehrává, viz graf 1. Odráží zpoždění při provádění korekce, k němuž došlo ve srovnání s nasměrováním, jež do budoucna zadlužení jednoznačně snižuje, přičemž zároveň přetrvává značný stupeň ekonomické stagnace, byť postupně ustupující. Tento závěr se jeví jako kvalitativně robustní i při zvolení alternativních ukazatelů, i když u jednotlivých hodnot může docházet k odchýlkám.

Z ekonomického hlediska by celková orientace fiskální politiky v eurozóně měla být diferencovaná v závislosti na situaci zemí co do udržitelnosti a stabilizace. V řadě členských států na jihovýchodě fiskální mapy existuje nadále značná potřeba konsolidace. Jihozápadní kvadrant ukazuje členské státy, které mají fiskální prostor a jejichž ekonomiky by profitovaly z omezeného stimulu. V tomto ohledu by bylo možno návrhy rozpočtových plánů dále vylepšit. Zejména v některých velkých zemích by plány, jež se přiklánějí spíše ke stabilizaci, mohly být nově vyváženy ve smyslu většího důrazu na konsolidaci, přičemž zbývající fiskální prostor by mohl být využit k podpoře krátkodobého a dlouhodobého růstu, zejména podporou investic.

Graf č. 1: Fiskální mapa pro eurozónu v roce 2016



Poznámka: Sestaveno na základě prognózy Komise z podzimu 2016. Časy dobrého (špatného) ekonomického vývoje jsou změřeny produkční mezerou v roce 2016 (v % HDP). Konsolidační potřeby či fiskální prostor se měří ukazatelem Komise S1, což je ukazatel rizik co do udržitelnosti, uváděných rovněž v % HDP, na základě propočtů v rámci prognózy z podzimu 2016, přičemž jako referenční rok slouží rok 2016.

Orientaci fiskální pozice v letech 2016-2017 lze posoudit na základě dvou cílů, totiž dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a krátkodobé makroekonomické stabilizace (viz rámeček 3 výše). Dlouhodobá udržitelnost vyžaduje, aby veřejný dluh nabral udržitelný kurz a nevychyloval se z něj, přičemž je třeba zohlednit stávající míru zadlužení a předpokládané budoucí výdaje související se stárnutím obyvatelstva²⁰. Makroekonomickou stabilizaci lze shrnout jako potřebu dosáhnout vhodným tempem v krátkodobém až střednědobém horizontu zmenšení produkční mezery a zároveň vzhledem k aktuální situaci zajistit změnu orientace od vnějších zdrojů růstu směrem k domácím. Jelikož měnová politika je již velice akomodativní a nominální úrokové míry jsou skoro na nule a inflace je velice nízká, obrací se pozornost na fiskální politiku.

Jak je rozvedeno v doprovodném sdělení Komise s názvem *Towards a Positive Fiscal Stance for the Euro Area (Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro eurozónu*²¹, je koncipování přiměřené orientace fiskální politiky pro eurozónu věcí individuální a kolektivní odpovědnosti členských států. Sdělení přináší další rozbor orientace fiskální politiky a pokyny k jejím důsledkům pro fiskální politiku v eurozóně.

²⁰ Komisí používaný ukazatel udržitelnosti S1 znázorňuje celkové úsilí, které je při zohlednění podmíněných závazků souvisejících se stárnutím obyvatelstva v období 2016–2021 nutné k tomu, aby se dluh do roku 2031 dostal na 60 % HDP. Poukazuje na potřebnou další korekci v eurozóně ve výši 1,8 % HDP během příštích pěti let. To se promítne do další roční korekce ve výši přibližně 1/3 % HDP v roce 2016 a ve čtyřech po sobě následujících letech.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Přehled návrhů rozpočtových plánů

Stanovisko Komise k návrhům rozpočtových plánů se zaměřuje na dodržování ustanovení Paktu o stabilitě a růstu a doporučení vydaných na tomto základě. U členských států, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku, stanoviska Komise posuzují pokrok dosažený při nápravě nadměrného schodku, a to s ohledem na cíle celkového schodku vládního sektoru i strukturálního úsilí. V případě členských států, jichž se týká preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu, posuzují stanoviska Komise dodržování nebo pokrok při dosahování střednědobých rozpočtových cílů v jednotlivých zemích, jakož i dodržování pravidla týkajícího se dluhu, aby se ověřilo, zda jsou plány v souladu s Paktem o stabilitě a růstu a s fiskálními doporučeními pro jednotlivé země, které Rada vydala jednotlivým členským státům 12. července 2016.

Všechny členské státy eurozóny, které neprovádějí makroekonomický ozdravný program, předložily své návrhy rozpočtových plánů včas v souladu s článkem 6 nařízení (EU) č. 473/2013.

Žádný z návrhů rozpočtových plánů nebyl případem „obzvláště závažného nedodržení povinností“ stanovených v Paktu o stabilitě a růstu, jak je uvedeno v čl. 7 odst. 2 nařízení (EU) č. 473/2013. Několik předložených plánů je nicméně předmětem výhrad.

Tabulky 2a a 2b shrnují posouzení návrhů rozpočtových plánů jednotlivých zemí obsažená ve stanoviscích Komise vydaných dne 16. listopadu, jakož i posouzení pokroku dosaženého v oblasti fiskálních strukturálních reforem. Uvedená posouzení vycházejí z prognózy Komise z podzimu 2016. Aby se plány daly snáze porovnávat, je jejich posouzení shrnuto ve třech obecných kategoriích, které mají různý význam v závislosti na tom, zda je, či není veden vůči členskému státu postup při nadměrném schodku:

- **V souladu:** podle prognózy Komise **není** k zajištění souladu rozpočtu na rok 2017 s pravidly Paktu o stabilitě a růstu v rámci vnitrostátního rozpočtového procesu **nutná úprava rozpočtových plánů**.
- **Obecně v souladu:** podle prognózy Komise na rok 2017 se očekává, že návrh rozpočtového plánu zajistí obecný soulad s požadavky Paktu o stabilitě a růstu.

V případě členských států, vůči nimž je veden postup při nadměrném schodku: přestože prognóza Komise na rok 2017 předpovídá, že buď bude dosaženo dílčího cíle celkového schodku, nebo že bude včas odstraněn nadměrný schodek, fiskální úsilí významně zaostává za doporučenou úrovní, čímž je ohroženo dodržení doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku.

V případě členských států, jichž se týká preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu: prognóza Komise na rok 2017 předpovídá určitou odchylku od střednědobého rozpočtového cíle nebo od postupu korekce k jeho dosažení, ale nesplnění požadavku by nepředstavovalo významnou odchylku od doporučené korekce. U těchto členských států se má za to, že dodržují pravidlo pro snížení dluhu, má-li se použít.

- **Riziko nesouladu:** podle prognózy Komise na rok 2017 se neočekává, že návrh rozpočtového plánu zajistí soulad s pravidly Paktu o stabilitě a růstu.

V případě členských států, vůči nimž je veden postup

při nadměrném schodku: prognóza Komise na rok 2017 předpovídá, že nebude realizováno ani fiskální úsilí, ani nebude dosaženo dílčího cíle celkového schodku či včas odstraněn nadměrný schodek.

V případě členských států, jichž se týká preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu: prognóza Komise na rok 2017 předpovídá významnou odchylku od střednědobého rozpočtového cíle nebo od požadovaného postupu korekce k jeho dosažení a/nebo případné nedodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu.

V návaznosti na společně dohodnutý postoj k flexibilitě v rámci Paktu o stabilitě a růstu schválený Radou pro hospodářské a finanční věci dne 12. února 2016 požádaly Finsko a Litva ve svých návrzích rozpočtových plánů o flexibilitu na základě ustanovení o strukturální reformě a investicích. Finsko ve svém návrhu rozpočtového plánu požádalo o dočasné odchylky od doporučeného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017 s ohledem na provádění rozsáhlých strukturálních reforem majících pozitivní dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí (žádost o flexibilitu ve výši 0,5 % HDP) a vnitrostátní výdaje na projekty spolufinancované EU v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (žádost o flexibilitu ve výši 0,1 % HDP). Jelikož Finsko podle prognózy Komise z podzimu 2016 nesplňuje minimální doporučené hodnoty, odhad jeho produkční mezery obestírá nejistota. Podrobné posouzení odhadu produkční mezery na rok 2016 naznačuje, že Finsko by splnilo minimální referenční hodnotu v roce 2017²². Za účelem poskytnutí dodatečné záruky se finská vláda veřejně zavázala, že v roce 2017 přijme v případě potřeby další opatření, aby zajistila soulad s Paktem o stabilitě a růstu, mimo jiné zejména dodržování referenční hodnoty ve výši 3 % HDP uvedené ve Smlouvě. V případě Litvy tato žádost v návrhu rozpočtového plánu, který stojí na předpokladu nezměněné politiky, počítala s plánovaným prováděním rozsáhlé strukturální reformy na trhu práce a důchodové reformy majících pozitivní dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí (žádost o flexibilitu ve výši 0,6 % HDP). Podle prognózy Komise z podzimu 2016 se zdá, že Litva disponuje dostatečným fiskálním prostorem, aby využila dočasné odchylky od požadovaného postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Úplné posouzení možné způsobilosti Finska i Litvy pro flexibilitu se uskuteční v rámci obvyklého cyklu evropského semestru v souvislosti s posouzením programů stability na rok 2017.

Několik členských států dále uvedlo dopad mimořádného přílivu uprchlíků a dodatečných bezpečnostních opatření na rozpočet. Ustanovení čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují dočasnou odchylku od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, je-li odůvodněna těmito dodatečnými výdaji, neboť příliv uprchlíků a závažnost hrozby terorismu jsou mimořádné události, jejich dopad na veřejné finance je značný a udržitelnost by nebyla ohrožena. V této fázi Komise zvažovala možnou dočasnou odchylku pro náklady související s uprchlíky v letech 2015 a 2016 (Belgie, Itálie, Rakousko, Slovinsko a Finsko) a pro náklady související s bezpečností v letech 2016 a 2017 (Belgie, Itálie a Rakousko). Komise provede konečné posouzení, včetně způsobilých částek, na základě zjištěných údajů poskytnutých příslušnými orgány. Komise je připravena v přiměřené lhůtě zvážit další odchylky týkající se výdajů souvisejících s migrací v roce 2017. Itálie kromě toho podala žádost o zvláštní zacházení podle ustanovení o neobvyklých

²² Komise po konzultaci s členskými státy vyvinula nový screeningový nástroj, jímž by se indikovaly případy, v nichž by bylo možné výsledky dohodnuté metodiky vykládat jako ekonomicky iracionální. V těchto případech byla provedena podrobná kvalitativní analýza, která zahrnovala i možné důsledky pro požadavky na dotčené členské státy v rámci Paktu o stabilitě a růstu (viz rámeček 1).

událostech v souvislosti s rozpočtovým dopadem, jež má plán preventivních investic na ochranu území před seizmickými riziky. Komise konstatuje, že Itálie čelila v posledních měsících bezprecedentní seizmické aktivitě, v důsledku které je složitější rozlišovat mezi preventivními a nouzovými zásahy. Komise se proto domnívá, že finanční prostředky, které vláda vyčlenila pro tento účel na rok 2017, lze považovat za prostředky, které umožňují dočasnou odchylku od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, pod podmínkou, že italské orgány poskytnou nezbytné údaje *ex ante* a *ex post*.

Portugalsko a Španělsko předložily do poloviny října návrhy svých rozpočtových plánů, jakož i zprávy o opatřeních přijatých v reakci na rozhodnutí Rady o výzvě ze dne 8. srpna 2016 podle čl. 126 odst. 9 Smlouvy. Komise mezitím tyto dokumenty posoudila a zapojila se do strukturovaného dialogu s Evropským parlamentem. Došla k závěru, že postupy při nadměrném schodku týkající se obou členských států by měly být pozastaveny. Stejně tak již netrvá důvod, kvůli němuž bylo zapotřebí návrhu Komise na pozastavení čerpání evropských strukturálních a investičních fondů, a tento návrh tedy nebude podán.

Komise také předběžně posoudila stupeň pokroku v provádění fiskálních strukturálních reforem nastíněných v doporučeních pro jednotlivé země, jež Rada přijala dne 12. července 2016. Posouzení návrhů rozpočtových plánů je shrnuto v následujících pěti obecných kategoriích: žádný pokrok, omezený pokrok, určitý pokrok, výrazný pokrok a plné provedení. Komplexní posouzení pokroku dosaženého při plnění doporučení pro jednotlivé země bude provedeno ve zprávách o jednotlivých zemích za rok 2017 a v souvislosti s doporučeními pro jednotlivé země na rok 2017, jež má Rada přijmout v roce 2017.

Tabulka 2a: Přehled jednotlivých stanovisek Komise k návrhům rozpočtových plánů – členské státy, jichž se týká preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu

Členské státy	Celkový soulad návrhu rozpočtového plánu s Paktem o stabilitě a růstu		Pokrok při provádění fiskálních strukturálních reforem doporučených v doporučeních pro jednotlivé země v roce 2016
	Celkový závěr na základě prognózy Komise z podzimu 2016	Soulad s požadavky preventivní složky v letech 2016–2017	
DE	V souladu	2016: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu; 2017: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu.	Omezený pokrok
EE	V souladu	2016: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; 2017: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.	Neuvádí se
IE	Obecně v souladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení; 2017: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení.	Určitý pokrok
IT*	Riziko nesouladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; bez povolení celé odchylky ve výši 0,75 % HDP poskytnuté podle ustanovení o strukturální reformě a investicích by existovalo riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; zjevné nedodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; zjevné nedodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu.	Určitý pokrok
CY	Riziko nesouladu	2016: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení.	Určitý pokrok

LT**	Riziko nesouladu	2016: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle na základě návrhu rozpočtového plánu, který stojí na předpokladu nezměněné politiky.	Neuvádí se
LV	Obecně v souladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; 2017: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017, avšak riziko malé odchylky ve společném období 2016–2017.	Omezený pokrok
LU	V souladu	2016: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; 2017: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl.	Omezený pokrok
MT	Obecně v souladu	2016: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu; 2017: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.	Žádný pokrok
NL	V souladu	2016: dosaženo střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení; 2017: dosaženo lepšího výsledku, než byl střednědobý rozpočtový cíl; dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu.	Žádný pokrok
AT***	Obecně v souladu	2016: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení; 2017: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.	Omezený pokrok
SK	V souladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; 2017: žádná odchylka od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.	Určitý pokrok
SI	Riziko nesouladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; dodržení přechodného pravidla pro zadlužení.	Omezený pokrok
FI****	Riziko nesouladu	2016: riziko určité odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.	Určitý pokrok

* Dne 18. května 2016 Komise vydala zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, jelikož tento členský stát v roce 2015 nedosáhl dostatečného pokroku při plnění pravidla pro zadlužení. Zpráva dospěla k závěru, že po zvážení všech příslušných faktorů by kritérium dluhu mělo být považováno za splněné. Komise vydá v nejbližší době novou zprávu.

** Návrh rozpočtového plánu předložila prozatímní vláda, na základě předpokladu nezměněné politiky.

*** K tomuto závěru se dospěje, jakmile se od tohoto požadavku odečte současný odhad dopadu mimořádného přílivu uprchlíků a bezpečnostních opatření na rozpočet v roce 2016 (čehož může Rakousko využít i v roce 2017 v zájmu zajištění rovného zacházení s členskými státy, které jsou více vzdáleny od dosažení svých střednědobých rozpočtových cílů).

**** Dne 18. května 2016 Komise vydala zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, jelikož veřejné zadlužení Finska překročilo v roce 2015 hodnotu 60 % HDP. Zpráva dospěla k závěru, že po zvážení všech příslušných faktorů by kritérium dluhu mělo být považováno za splněné.

Tabulka 2b: Přehled jednotlivých stanovisek Komise k návrhům rozpočtových plánů – členské státy, jichž se týká nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu

Členské státy	Celkový soulad návrhu rozpočtového plánu s Paktem o stabilitě a růstu		Pokrok při provádění fiskálních strukturálních reforem doporučených v doporučeních pro jednotlivé země v roce 2016
	Celkový závěr na základě prognózy Komise z podzimu 2016	Celkový závěr na základě prognózy Komise z podzimu 2016	
ES*	Riziko nesouladu	2016: dílčí cíl pro celkový schodek splněn, fiskální úsilí nerealizováno; 2017: dílčí cíl pro celkový schodek nesplněn: fiskální úsilí na základě návrhu rozpočtového plánu, který stojí na předpokladu nezměněné politiky, nerealizováno.	Omezený pokrok
FR	Obecně v souladu	2016: dílčí cíl pro celkový schodek splněn, fiskální úsilí nerealizováno; 2017: předpokládaný celkový schodek těsně pod 3 % HDP; fiskální úsilí nerealizováno.	Omezený pokrok
PT**	Riziko nesouladu	2016: očekávaná včasná a trvalá náprava nadměrného schodku, fiskální úsilí realizováno; 2017: riziko významné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle; zjevné nedodržení přechodného pravidla pro zadlužení.	Omezený pokrok

* Návrh rozpočtového plánu předložila prozatímní vláda na základě předpokladu nezměněné politiky.

** Na Portugalsko se v současné době vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu, od roku 2017 by se však na něj mohla vztahovat preventivní složka, jestliže dosáhne včasné a udržitelné korekce.