



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.6.2012  
COM(2012) 342 final

## **SDĚLENÍ KOMISE**

**Společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy**

## SDĚLENÍ KOMISE

### Společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy

#### Souvislosti

Smlouva o fungování Evropské unie vyžaduje, aby členské státy nahlížely své ekonomické politiky jako věc společného zájmu a aby jejich rozpočtové politiky byly vedeny potřebou zdravých veřejných financí.

Celosvětové hospodářské a finanční krize poukázaly na nedostatky ve správě ekonomických a rozpočtových záležitostí v hospodářské a měnové unii. Byl již přijat nový balíček reforem – tzv. balíček šesti právních aktů, který vstoupil v platnost v prosinci loňského roku. Protože obtížná situace nadále trvá, je nyní zcela zjevný rozsah a možné důsledky přelévání ekonomických a rozpočtových problémů mezi členskými státy eurozóny.

Z těchto důvodů předložila Komise vedle zelené knihy o dluhopisech stability eura 23. listopadu 2011 dva další právní předpisy, jejichž cílem je posílit mechanismy dohledu v eurozóně. Jedná se o soubor dvou následujících návrhů:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních pro sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně
- nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, jež čelí závažným problémům z hlediska své finanční stability v rámci eurozóny nebo jsou těmito problémy ohroženy

Na základě těchto dvou předpisů a s cílem zachovat stabilitu eurozóny jako celku obsahuje mimoto Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG), která byla podepsána dne 2. března 2012 pětadvaceti členskými státy, rozpočtový pakt (hlava III). Cílem je zakotvit tyto závazky do práva EU do pěti let od jejího vstupu v platnost.

Jako součást rozpočtového paktu zavedou smluvní strany do svých vnitrostátních právních předpisů pravidla pro mechanismus nápravy, jenž je automaticky aktivován, je-li zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení (čl. 3 odst. 1 písm. e) a odst. 2).

Navíc podle TSCG (čl. 3 odst. 2) se mechanismy nápravy zavedou „na základě společných zásad, které navrhne Evropská komise a které se budou týkat jednak zejména povahy, rozsahu a harmonogramu nápravných opatření, jež je nutno přijmout, a to i v případě výjimečných okolností, jednak úlohy a nezávislosti institucí odpovědných na vnitrostátní úrovni za sledování toho, jsou-li pravidla [...] dodržována“.

Toto sdělení je přijato jako součást provádění TSCG a s ohledem na veřejný zájem Unie a jeho účelem je také přispět k řádnému fungování hospodářské a měnové unie.

V tomto sdělení jsou předkládány společné zásady pro vnitrostátní mechanismy nápravy. Těchto sedm zásad je uvedeno v příloze. Zabývají se klíčovými otázkami, které je třeba při

navrhování mechanismů nápravy řešit, k nimž patří jejich právní status, soulad s rámcem EU, aktivace mechanismu nápravy, povaha nápravy, pokud jde o rozsah a harmonogram, jejich operační nástroje, fungování možných únikových doložek a úloha a nezávislost institucí odpovědných za sledování.

Článek 3 TSCG rovněž vyzývá Komisi, aby navrhla harmonogram rychlého směřování smluvních stran k jejich střednědobým cílům s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. Komise tento harmonogram předloží ještě v tomto roce. Plány konsolidace předložené členskými státy v jejich nejnověji aktualizovaných programech stability nebo konvergenčních programech představují přirozený výchozí bod pro stanovení tempa plnění střednědobých rozpočtových cílů. Tyto plány konsolidace by se měly znovu posoudit s ohledem na ustanovení Paktu o stabilitě a růstu, ale i na vhodnost střednědobých rozpočtových cílů a zásady ústupové strategie na základě makroekonomického výhledu, zejména pokud jde o rozlišování podle fiskální zranitelnosti.

## **1. Právní status pravidel pro mechanismy nápravy a vztah k rámci EU**

Podle TSCG musí mechanismy nápravy nabýt účinku ve vnitrostátním právu „na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu“. Právní status mechanismů nápravy by tedy měl být takový, aby jejich ustanovení nemohla být jednoduše změněna řádným rozpočtovým zákonem. Zároveň je v TSCG jasně uvedeno a v zásadě č. 1 zopakováno, že mechanismy nápravy „musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů“. Cílem těchto ustanovení je zajistit, aby rozpočtová pravidla účinně formovala vnitrostátní rozpočtové politiky a zároveň respektovala základní práva parlamentů.

Zásada č. 2 potvrzuje, že vnitrostátní mechanismy nápravy musí být nezbytně v *souladu s rozpočtovými pravidly EU*. Požadavky rozpočtového paktu tvoří součást obecnějšího postupu, který byl již zahájen nedávnou reformou Paktu o stabilitě a růstu (dále jen „balíček šesti právních aktů“), jež měla posílit vnitrostátní odpovědnost za rámec dohledu Unie. Stejně tak se v TSCG odkazuje na již existující pojmy rozpočtového dohledu, včetně „střednědobého cíle“ a „cesty k jeho postupnému dosažení“, „významné odchylky“ a „výjimečných okolností“. Zásada č. 2 upřesňuje, že při navrhování vnitrostátních mechanismů je třeba co nejvíce vycházet z koncepcí a pravidel EU, i když lze povolit určitý stupeň flexibility, pokud jde o přesné vnitrostátní metody, aby se zohlednily rysy specifické pro každou zemi.

## **2. Podstata mechanismů nápravy: aktivace, povaha nápravy, operační nástroje, únikové doložky**

Jak stanoví zásada č. 3, k *aktivaci mechanismů nápravy* by mělo dojít za přesně vymezených okolností, které představují významné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení. To předpokládá vytvoření ustanovení, jež předem určují kritéria pro hodnocení výskytu významného odchýlení. Zásada č. 3 rovněž uznává, že pokud budou splněny tyto podmínky, mohou smluvní strany použít řadu různých mechanismů a kritérií. Konkrétně může spouštění mechanismu záležet buď na kritériích stanovených na úrovni EU, nebo specifických kritériích pro danou zemi nebo na obou. Rozhodnutí na úrovni EU o výskytu závažného odchýlení by přirozeně měla za následek spuštění mechanismů nápravy. Zároveň mohou jako příslušné spouštěče působit také kritéria specifická pro

jednotlivé země, pokud zahrnují pojem závažného odchýlení, přičemž tato kritéria mají možnou výhodou v tom, že budou zjištěna dříve.

*Povaha nápravy* z hlediska rozsahu a harmonogramu je předmětem zásady č. 4. Navrhovaná zásada poskytuje konkrétní operační pokyny a současně se vyhýbá příliš rigidnímu přístupu.

Zásada č. 4 proto zahrnuje pět dílčích zásad:

- Zaprvé je požadováno, aby se rozsah a harmonogram nápravy řídily předem stanovenými pravidly, čímž se omezí, avšak ne zcela vyloučí prostor pro uvážení při formování odezvy na závažné rozpočtové odchýlení.
- Zadruhé větší odchylky by měly vést k rozsáhlejšími nápravám v souladu s rozumně uplatňovanou zásadou proporcionality.
- Zatřetí by referenčním bodem pro stanovení nápravy bylo dodržování střednědobého rozpočtového cíle a cesty k jeho postupnému dosažení, což odráží ducha rozpočtového paktu, jehož jádrem je respektovat střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho postupnému dosažení. Konkrétně by se od členského státu, který se odchyluje od cesty k postupnému dosažení střednědobého cíle, obecně očekávalo, že jeho harmonogram pro návrat k rozpočtovému cíli zůstane beze změny. Pokud by členský stát původně střednědobý rozpočtový cíl splňoval a začal se od něho odchýlovat, očekávalo by se od něj, že znovu dosáhne střednědobého rozpočtového cíle tak rychle, jak to bude rozumně možné, což by obecně znamenalo buď rok bezprostředně následující po výskytu odchylky, nebo rok po něm. Je tak stanoven referenční scénář, který však zcela nevylučuje prostor pro flexibilitu v závislosti na konkrétních okolnostech.
- Začtvrté by mechanismy nápravy měly být důležitým nástrojem pro poskytnutí kritických prvků stability v rozpočtovém rámci, tak aby bylo zabráněno syndromu pohyblivého cíle („moving-target syndrom“), který typicky doprovází reakce na rozpočtové schodky. Mechanismy nápravy by za tímto účelem měly zajistit směřování ke klíčovému fiskálnímu cíli, jak byly stanoveny před výskytem výrazné odchylky.
- Zapáté při zahájení nápravy by musel být přijat plán nápravy, který by byl závazný pro následující rozpočty na období, v němž probíhá náprava, čímž se posílí důvěryhodnost mechanismů.

*Operativní fungování* mechanismů nápravy je též důležitým aspektem jejich návrhu. Zásada č. 5 uznává, že v tomto ohledu mohou hrát klíčovou úlohu pravidla pro veřejné výdaje a diskreční opatření v oblasti příjmů, a zároveň zohledňuje, že tyto ukazatele jsou spíše bezprostředním odrazem diskrečních rozhodnutí rozpočtových orgánů než konečných fiskálních výsledků či cyklicky očištěného salda. Dalším klíčovým prvkem, který mají členské státy při navrhování svých systémů zvážit, je koordinování reakce na významnou rozpočtovou odchylku na některých nebo všech nižších úrovních veřejné správy, čímž se posílí důvěryhodnost jejich mechanismů. Tyto koordinační mechanismy by nutně neznamenaly, že bude předem určeno rozložení nápravy mezi ústřední vládu a nižší úroveň správy. Ale musí existovat dostatečné záruky, že dosažení celkových rozpočtových cílů, za které je ústřední vláda vůči EU odpovědná, není ohroženo chováním nižších úrovní správy.

Názor, že rozpočtová pravidla by měla být schopna reagovat v případě zvláště nepříznivých okolností, je již dlouho v dohledovém rámci EU uznáván a je rovněž uznán v TSCG. Zásada

č. 6 požaduje, aby možné *únikové doložky* byly založeny na dohodnutých pojmech EU tak, aby podporovaly soudržnost a zabraňovaly příliš liberálním definicím mimořádných okolností. Je rovněž požadováno, aby případné pozastavení mechanismu nápravy, které nabízí určitá úniková doložka, bylo poskytnuto v průběhu vymezeného období, a aby po skončení únikové doložky následovalo minimální tempo nápravy, jež bude alespoň na úrovni obou požadavků Paktu o stabilitě a růstu. Po skončení únikové doložky by se rovněž očekával nápravný plán, který by byl závazný pro budoucí rozpočty.

### **3. Úloha a nezávislost orgánů odpovědných za sledování**

Zatímco odpovědnost za zajištění souladu s mechanismy nápravy především spočívá na rozpočtových orgánech, vnitrostátní *orgány odpovědné za sledování* by byly klíčovou složkou na podporu důvěryhodnosti a transparentnosti, jak je uvedeno v poslední z navrhovaných zásad (zásada č. 7). Od těchto subjektů se očekává, že zhodnotí fungování mechanismů nápravy v souladu s vnitrostátními předpisy v různých stadiích aktivace a provádění nápravy, včetně možného použití únikových doložek.

Zásada „dodržuj, nebo vysvětli“ – která znamená, že doporučení těchto institucí odpovědných za sledování by buď bylo provedeno, nebo by dotyčné členské státy vysvětlily, proč se od něj odchýlí – by zajistila, že posouzení nebudou přecházena, přitom by však nebyla omezena odpovědnost rozpočtových orgánů za vytváření politik.

Nezávislost plynoucí z funkční samostatnosti těchto subjektů je základním rysem, který jim umožní hrát účinně svou úlohu ve vnitrostátní sféře rozpočtové politiky. Jako součást zásady č. 7 je v tabulkách uvedeno několik opatření. Zaprvé v zájmu zajištění odpovědnosti by postavení institucí odpovědných za sledování mělo být v souladu se stávajícím institucionálním uspořádáním a správní strukturou specifickou pro konkrétní zemi. Zadruhé je předloženo několik kritérií, která mají zajistit vysoký stupeň funkční samostatnosti. Právní předpisy by měly zakotvit zákonný režim, mandát a odpovědnost těchto orgánů. Měly by být také zavedeny spolehlivé záruky ohledně jmenování, přiměřenosti zdrojů a přístupu k informacím ve vztahu k mandátu. Tyto podmínky jsou nezbytné, aby orgány odpovědné za sledování mohly účinně pracovat a jednat jako ochránci transparentnosti a důvěryhodnosti mechanismů. Zvláštní důraz je třeba klást na umožnění neomezené komunikace s veřejností.

## PŘÍLOHA

### Společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy

1. [právní status] Mechanismy nápravy musí být zakotveny ve vnitrostátním právu na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Tento mechanismus musí plně respektovat výsady vnitrostátních parlamentů.

2. [soulad s rámcem EU] Vnitrostátní mechanismy nápravy musí co nejvíce vycházet z pojmů a pravidel evropského rozpočtového rámce. To se zejména týká pojmu „závažného odchýlení“ a vymezení možných únikových doložek. Pokud jde o rozsah a harmonogram, musí být náprava provedena v souladu s případnými doporučeními určenými dotčenému členskému státu podle Paktu o stabilitě a růstu.

3. [aktivace] K aktivaci mechanismů nápravy by mělo dojít za přesně vymezených okolností, které představují závažné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení. Aktivace může být spuštěna na základě kritérií na úrovni EU nebo konkrétních kritérií pro určitou zemi, pokud splňují výše uvedenou podmínku. Za stejné podmínky mohou těmto požadavkům vyhovovat mechanismy *ex ante*, kterými se stanoví rozpočtové cíle zabráňující výskytu odchýlení, a mechanismy *ex post*, které spouštějí nápravy v reakci na předchozí odchylky.

4. [povaha nápravy] Rozsah a harmonogram nápravy musí být vypracovány podle předem stanovených pravidel. Větší odchylky od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení musí vést k rozsáhlejší nápravě. Referenční bod pro mechanismus nápravy představuje obnovení strukturálního salda v plánovaném termínu alespoň na úroveň střednědobého cíle a jeho následné udržení na této hranici. Mechanismus nápravy zajistí dodržování klíčových fiskálních cílových hodnot, jak byly stanoveny před výskytem závažného odchýlení, a tím znemožní jakýkoli trvalý odklon od celkových rozpočtových cílů, které byly plánovány před výskytem závažného odchýlení. Na začátku nápravy musí členské státy přijmout nápravný plán, který je závazný pro rozpočty na období, na něž se vztahuje náprava.

5. [operační nástroje] Mechanismus nápravy může výraznou operační úlohu přiřknout pravidlům pro veřejné výdaje a diskrečním daňovým opatřením, a to rovněž pro aktivaci mechanismu a provádění nápravy, pokud jsou tato pravidla v souladu s plněním střednědobého rozpočtového cíle nebo s cestou k jeho postupnému dosažení. V návrhu mechanismu nápravy se zvažují ustanovení týkající se koordinace fiskální korekce na některých nebo všech nižších úrovních veřejné správy v případě aktivace mechanismu.



6. [únikové doložky] Definice možných únikových doložek by se měla vztahovat k pojmu „výjimečných okolností“, který byl schválen v Paktu stability a růstu. Tento pojem by zahrnoval neobvyklé události spadající mimo kontrolu dotčeného členského státu, které mají významný dopad na finanční pozici vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu definice Paktu o stabilitě a růstu, a to i na úrovni eurozóny. Pozastavení mechanismu nápravy v případě únikové doložky musí být dočasné. V mechanismu nápravy musí být obsaženo minimální tempo strukturální korekce, jež se uplatní po skončení únikové doložky, které bude odpovídat alespoň tempu stanovenému požadavkem Paktu o stabilitě a růstu. Po skončení únikové doložky musí členské státy přijmout nápravný plán, který bude závazný pro rozpočty na období, na něž se vztahuje náprava.

7. [úloha a nezávislost institucí odpovědných za sledování] Nezávislé subjekty nebo subjekty s funkční samostatností, které působí jako instituce odpovědné za sledování podpoří důvěryhodnost a transparentnost mechanismu nápravy. Tyto instituce by poskytly veřejná hodnocení ohledně toho, zda se vyskytly okolnosti opravňující k aktivaci mechanismu nápravy, toho, zda náprava postupuje v souladu s vnitrostátními pravidly a plány, a toho, zda se vyskytly okolnosti pro zahájení, prodloužení a vypovídání únikových doložek. Dotčený členský stát je povinen se podle posouzení zachovat, nebo případně veřejně vysvětlit, proč se posouzeními těchto subjektů neřídí. Návrh výše uvedených orgánů zohlední stávající institucionální uspořádání a správní strukturu specifickou pro konkrétní zemi. Výše zmíněné subjekty se opírají o vnitrostátní právní předpisy, které zajistí vysoký stupeň funkční samostatnosti a obsahují: i) zákonný režim ukotvený v právu; ii) vyvarování se zbytečných zásahů, přičemž výše uvedené subjekty nesmí přijímat pokyny a musí být schopné komunikovat veřejně včas; iii) jmenovací postupy založené na zkušenostech a schopnostech; iv) přiměřenost zdrojů a vhodný přístup k informacím, aby dané subjekty mohly svůj mandát vykonávat.