

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 30.6.2010
KOM(2010) 367 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU
A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa –
Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU**

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU
A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa –
Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU**

Evropa si vzala z nedávné finanční a hospodářské krize mnohá ponaučení. Krize jasně ukázala, že v silně integrované Unii, a o to více i v měnové unii, jsou naše ekonomiky a naše úspěchy úzce spjaty. Přestože má EU řadu nástrojů ke koordinaci hospodářské politiky, krize byla důkazem toho, že tyto nástroje nebyly plně využity a že ve stávajícím systému správy existují nedostatky. V oblasti politiky panuje všeobecná shoda, že toto je třeba změnit a že EU musí být vybavena větším počtem účinnějších politických nástrojů, aby zajistila budoucí prosperitu a dobrou životní úroveň.

EU přijala odvážná, komplexní a soudržná opatření, aby krizi překonala a mohla takové situaci v budoucnosti zabránit. Plán evropské hospodářské obnovy, který byl zaveden v roce 2008, pomohl utlumit negativní dopady poklesu ekonomik. Členskými státy, které potřebovaly pomoc, byla poskytnuta koordinovaná podpora za účelem zajištění stability hospodářské a měnové unie. V rámci EU i mimo ni se projednávají opatření k posílení dohledu nad finančním systémem a jeho regulace. Na základě přijaté strategie Evropa 2020 bude nyní zavedena řada iniciativ, které budou mít za úkol probudit potenciál EU, podpořit růst a vytvořit nová pracovní místa.

EU potřebuje jasně definovaný politický přístup, který povede k hospodářskému oživení, ozdravení veřejných financí a bude aktivně přispívat k udržitelnému růstu a zaměstnanosti. Takové jsou politické cíle stanovené ve strategii Evropa 2020, kterou nedávno schválila Evropská rada. Je třeba shromáždit všechny vhodné nástroje, které zajistí, aby byla budoucí politická rozhodnutí jednotná a tyto cíle plnila a aby byla převedena do praxe a uplatňována, jakmile budou přijata. Posílením koordinace hospodářské politiky může EU svým občanům poskytnout novou cestu k zajištění udržitelného růstu.

V této souvislosti je cílem tohoto sdělení:

- Konkretizovat návrhy na větší koordinaci hospodářské politiky a dohled nad ní uvedených ve sdělení Komise ze dne 12. května o posílení koordinace hospodářské politiky a zaměřit se přitom na i) řešení nerovnováh pomocí silnějšího makroekonomického dohledu, včetně mechanismů varování a sankcí; ii) posílení fiskálních rámců členských států stanovením minimálních požadavků na vnitrostátní fiskální rámce a především přechodem z ročního na víceleté plánování rozpočtu; iii) posílení Paktu o stabilitě a růstu zejména řešením otázky schodků a dynamiky dluhu.
- Stanovit účinné donucovací mechanismy, které zajistí, aby členské státy jednaly v souladu s rámcem EU, jenž schválily. Pro případ, kdy ekonomická situace v jednotlivých členských státech ohrožuje celkový vývoj Unie, navrhnout řadu preventivních a nápravných opatření, včetně různých sankcí, které by mohly být použity v případech porušení.
- Zavést „evropský semestr“ pro politickou koordinaci a vysvětlit postup a harmonogram evropského přínosu do vnitrostátních politických rozhodnutí v zájmu účinnější politiké

koordinace *ex ante*. Týká se to rovněž strukturálních reforem a prvků strategie Evropa 2020 zaměřených na zvyšování růstu.

Všechny návrhy v tomto sdělení lze schválit podle Lisabonské smlouvy. Jsou určeny všem 27 členským státům, přestože aspekty některých z nich se budou vztahovat pouze na členy eurozóny. Jejich úkolem je sjednotit sledování jednotlivých zemí v rámci Paktu o stabilitě a růstu se sledováním v rámci strategie Evropa 2020 a zajistit, aby tematické sledování cílů strategie Evropa 2020 probíhalo prostřednictvím řádné hospodářské a fiskální politiky. Tyto návrhy hlouběji rozvíjejí politické záměry uvedené ve sdělení Komise ze dne 12. května 2010¹. Vycházejí ze směrů ujednaných na zasedání Evropské rady dne 17. června 2010 a odrážejí pokrok, jehož dosud dosáhla pracovní skupina pro správu ekonomických záležitostí. Jsou reakcí na výzvu Evropské rady určené pracovní skupině a Komisi, aby směry stanovené Evropskou radou podrobněji rozvinuly a uskutečnily je.

Společně tato kombinace návrhů pomůže EU a členským státům posílit důvěru v kvalitu procesu tvorby politik a rozhodovacího procesu a umožní včasnější varování v případě nepříznivého vývoje situace v jednotlivých členských státech. Členské státy tak budou moci naplno využít pozitivních přínosů spolupráce a členství v jedné Unii. Ucelenější společný postup zvýší transparentnost a vzájemnou důvěru. Minimalizují se rovněž případy, kdy se nedodržování dohodnutých omezení v jednom členském státě negativně odráží i v dalších státech, a bude možno uplatnit sankce vůči těm členským státům, které ohroží obecné blaho neudržitelnými vnitrostátními opatřeními. Spojením procesů Paktu o stabilitě a růstu a strategie Evropa 2020 může EU stavět na nezbytných konsolidačních opatřeních, která budou představovat základní kroky v rámci dlouhodobější strategie růstu vedoucí k inteligentnější a udržitelnější EU podporující začlenění.

1. ŠIRŠÍ MAKROEKONOMICKÝ DOHLED

EU potřebuje silnější makroekonomický dohled nad členskými státy ve všech příslušných oblastech hospodářské politiky. Makroekonomická nerovnováha by se měla řešit společně s fiskální politikou a strukturálními reformami podporujícími růst. Cílem je zajistit makroekonomickou stabilitu, zabránit výskytu nebezpečné nerovnováhy a stanovit komplexní makroekonomické rámcové podmínky, které umožní udržitelný a dynamický růst.

1.1. Dohled nad makroekonomickou nerovnováhou

Ukázalo se, že výskyt velké makroekonomické nerovnováhy, včetně velkých a trvajících rozdílů ve vývoji konkurenceschopnosti, EU a zejména pak euro po nástupu krize velmi poškodil. Ve všech členských státech je proto nezbytné vyvinout nový strukturovaný mechanismus pro dohled nad nebezpečnou makroekonomickou nerovnováhou a pro její nápravu. Na základě přístupu skládajícího se ze dvou fází Komise navrhuje mechanismus sestávající z:

- **preventivní složky** s pravidelným (ročním) posuzováním rizika makroekonomické nerovnováhy, včetně **mechanismu včasného varování**,
- **nápravné složky** určené k prosazování **nápravných opatření** v případě nepříznivé makroekonomické nerovnováhy.

¹ KOM(2010) 250 – Posílení koordinace hospodářské politiky.

Preventivní složka: systém včasného varování

Prostřednictvím makrostrukturálního dohledu nad členskými státy v rámci strategie Evropa 2020 by Komise v každém státě posoudila makrostrukturální nedostatky, klesající konkurenceschopnost a vznikající makroekonomickou nerovnováhu, přičemž by přihlédla k hospodářským a finančním propojením zejména v eurozóně.

Základem systému včasného varování bude srovnávací přehled obsahující soubor ukazatelů, které odhalí vnější a vnitřní nerovnováhu, a kvalitativní odborné analýzy. Ukazatele by poskytl důležité vodítko, mezi výsledky srovnávacího přehledu a následnými opatřeními však nebude žádná automatická souvislost.

V případě států vykazujících značné riziko by byla provedena podrobná analýza země. Pokud se výskyt rizika potvrdí, navrhne Komise konkrétní doporučení Rady pro danou zemi, která budou nepříznivou makroekonomickou nerovnováhu řešit. Komise by rovněž mohla vydat včasné varování určené přímo dotyčnému členskému státu.

V závislosti na povaze nerovnováhy zjištěné v členském státě či více státech by se doporučení týkala široké řady politických otázek od makroekonomických politik, mezd a trhů práce po fungování trhů se zbožím a službami a omezovací politiky na makroúrovni. Tato doporučení budou začleněna do souboru konkrétních doporučení pro jednotlivé země, který bude Komise každoročně navrhopat společně s doporučeními vydanými v rámci níže popsaného tematického dohledu nad strukturálními reformami.

Tento mechanismus bude hlavní částí zvýšeného makroekonomického dohledu (nefiskální povahy) nad jednotlivými zeměmi stanoveného v rámci strategie Evropa 2020. Společně s fiskálním dohledem v rámci Paktu o stabilitě a růstu je cílem dohledu nad zemí zajistit stabilní makroekonomické prostředí vedoucí k růstu a tvorbě pracovních příležitostí a zároveň plně zohlednit provázanost ekonomik jednotlivých členských států zejména v eurozóně. Stanovením makroekonomických, případně fiskálních omezení, za kterých musí členské státy provést strukturální reformy a mohou investovat do politik podporujících růst v rámci strategie Evropa 2020, tak bude mít tato strategie ucelený charakter.

U členských států, které by se nacházely v obzvláště závažné situaci, by Komise doporučila, aby byl konstatován „stav nadměrné nerovnováhy“. Na základě tohoto zjištění by se aktivovala níže popsaná „nápravná složka“ mechanismu. V takovém případě by Komise rovněž mohla vydat včasné varování určené přímo dotyčnému členskému státu.

Hlavní znaky mechanismu včasného varování v případě makroekonomické nerovnováhy

Mechanismus včasného varování určí členské státy, ve kterých se mohou vyskytovat problematické úrovně makroekonomické nerovnováhy a u nichž je nutno jednotlivě provést další důkladnou analýzu.

Mechanismus včasného varování se bude skládat ze srovnávacího přehledu s ukazateli doplněné kvalitativnější analýzou. Tyto ukazatele by zahrnovaly jak opatření týkající se zahraniční pozice země a cenové či nákladové konkurenceschopnosti, tak ukazatele vnitřní nerovnováhy. Použití ukazatelů vnitřní nerovnováhy lze odůvodnit tím, že vnější nerovnováha je nutně provázána nerovnováhou vnitřní. Součástí tohoto přehledu by například mohly být ukazatele jako saldo běžného účtu, pozice čistých zahraničních aktiv, reálný efektivní směnný kurz založený na nákladech na jednotku pracovní síly a deflátoru HDP, růst reálných cen nemovitostí, veřejný dluh a podíl úvěrů v soukromém sektoru na HDP.

Pro každý ukazatel budou stanoveny a oznámeny varovné hraniční hodnoty. Hraniční hodnoty by se mohly vypočítat na základě jednoduchého a transparentního statistického konceptu. Například by bylo možno použít 75% a 25% percentil statistického rozložení každé proměnné (pro každou zemi a období), nad nebo pod jehož úroveň by byla nutná další analýza. Je si však třeba uvědomit, že absolutní hraniční hodnoty pro jednotlivé proměnné mají pouze omezený ekonomický význam a je třeba je doplnit ekonomickým zdůvodněním, jelikož vhodné hodnoty se mohou lišit v závislosti na hospodářské situaci v jednotlivých zemích.

Zdá se být oprávněné použít odlišný srovnávací přehled pro členské státy eurozóny a pro státy, které nejsou členy eurozóny. Vzhledem k rozdílům v systémech směnných kurzů a v hlavních ekonomických rysech se chování některých ekonomických proměnných v eurozóně podstatně liší od států, které nejsou členy eurozóny. To mluví ve prospěch použití jiných varovných hranic pro členské státy eurozóny než pro státy, které nejsou jejími členy. Jelikož v měnové unii neexistují nominální směnné kurzy, vyžaduje kromě toho eurozóna speciální analýzu vývoje reálného efektivního směnného kurzu.

Nápravná opatření

Rámec dohledu nad nerovnováhou by zahrnoval **donucovací mechanismus**. U členského státu, který by představoval významné riziko, by Rada na doporučení Komise konstatovala stav „nadměrné nerovnováhy“. Zohlednila by se přitom varování před rizikem a/nebo doporučení vydaná Evropským výborem pro systémová rizika ohledně makrofinanční stability.

Na členský stát ve „stavu nadměrné nerovnováhy“ by se vztahoval přísnější dohled. Rada by vydala **politická doporučení** (na základě čl. 121 odst. 4 a článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie pro členské státy eurozóny) a členský stát by musel Radě pro hospodářské a finanční věci a Euroskupině podávat pravidelně (např. do 6 měsíců od doporučení Rady a poté každého čtvrt roku) zprávu o pokroku při provádění doporučených reforem.

Tento mechanismus by se týkal všech členských států. Stejně jako v případě fiskálního rámce EU, který se také vztahuje na všechny členské státy EU, se na členské státy eurozóny budou vztahovat přísnější pravidla. Vzhledem k úzkým hospodářským a finančním propojením v rámci eurozóny a jejich dopadu na jednotnou měnu **by se pro členské státy eurozóny mohlo v případě opakovaného nedodržení doporučení zvážit zavedení zvláštního donucovacího mechanismu za účelem řešení škodlivé makroekonomické nerovnováhy, která by mohla ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie.**

Nedostatečné dodržování doporučení v rámci dohledu nad nerovnováhou by bylo ve fiskálním hodnocení podle Paktu o stabilitě a růstu považováno za přitěžující okolnost.

Do konce září předloží Komise formální návrhy sekundárních právních předpisů, kde stanoví rámec pro řešení **nadměrné nerovnováhy** na základě článku 121 a 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tyto návrhy upřesní úlohu mechanismu včasného varování, úlohu a povinnosti Komise, členských států a Rady, postupy pro přijímání doporučení, pravidla a postupy a donucovací mechanismy pro členské státy eurozóny.

1.2. Tematický dohled nad strukturálními reformami

Aby členské státy vrátily své ekonomiky na cestu udržitelného růstu a zvýšily konkurenceschopnost, musí obnovit makroekonomickou stabilitu a ozdravit veřejné finance. Zároveň musí zaměřit své úsilí na plnění cílů strategie Evropa 2020 a pěti hlavních cílů schválených Evropskou radou. Vzhledem k tlakům na veřejné finance je nutný integrovaný

přístup k navrhování a provádění politik. Klíčovým prvkem tematického dohledu je určení překážek, které brání nebo zdržují dosahování cílů strategie Evropa 2020.

Tematický dohled nad strukturálními reformami má proto dva cíle:

- i) Usnadnit dosahování cílů strategie Evropa 2020, a to zejména pěti hlavních cílů². Patří sem mimo jiné opatření v oblasti zaměstnanosti, sociálního začlenění, výzkumu a inovace, vzdělání, energetiky a změny klimatu, jakož i opatření k řešení jakýchkoli jiných faktorů, které brání hospodářskému rozvoji nebo růstu členských států.
- ii) Zajistit ambiciózní provádění strukturálních reforem způsobem, který je v souladu s makrofiskálními omezeními.

Tento dohled bude prováděn v souladu s článkem 121 a 148 Smlouvy o fungování Evropské unie a na základě integrovaných hlavních směrů strategie Evropa 2020. Na základě národních programů reforem v jednotlivých členských státech Komise posoudí, jak každá země odstraňuje zjištěné překážky a jakého pokroku v plnění svých vnitrostátních cílů v rámci strategie Evropa 2020 již dosáhla.

V případě nedostatečného pokroku nebo nedostatečného souladu politik s integrovanými hlavními směry (tj. integrované hlavní směry hospodářských politik a politik zaměstnanosti) bude vydáno doporučení určené konkrétní zemi nebo eurozóně.

Pokud hospodářské politiky nejsou v souladu s hlavními směry hospodářské politiky nebo pokud by mohly ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, vydá Komise **varování** přímo dotyčnému členskému státu (dotyčným členským státům).

Na základě tohoto sledování jednotlivých zemí Komise celkově zhodnotí pokrok v dosahování pěti hlavních cílů EU, posoudí výkon ve srovnání s hlavními (mezinárodními) obchodními partnery a případně prozkoumá důvody nedostatečného pokroku. V rámci toho Komise rovněž zhodnotí pokrok v provádění stěžejních iniciativ strategie Evropa 2020 jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých států, jelikož tyto iniciativy k dosahování těchto cílů přispívají.

Komise bude každoročně podávat zprávu jarnímu zasedání Evropské rady a navrhne konkrétní směry s cílem zlepšit provádění odpovídajících reformních opatření. Tyto směry budou rovněž zahrnuty do souboru konkrétních doporučení pro jednotlivé země, které Komise navrhne na začátku července.

2. Vnitrostátní fiskální rámce

Pevné a účinné vnitrostátní fiskální rámce hrají zásadní roli v posilování fiskální konsolidace a udržitelných veřejných financí. Ačkoli je nutno respektovat zvláštní potřeby a preference členských států, existuje i řada aspektů nezbytných k zajištění minimální kvality a komplementarity s právními předpisy EU³:

- 1) Zprvce, k zajištění **standardů kvality** ve všech členských státech je nutný jednotný přístup týkající se účetnictví (pro fiskální dohled na úrovni EU se vyžaduje účetnictví

² Cíle lze najít na adrese: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

³ Viz také závěry zasedání Rady ECOFIN ze dne 18. května 2010 o rozpočtových rámcích.

ESA95), statistické úřady členských států musí být schopny zajistit soulad s požadavky EU na data a podávání zpráv a systémy stanovování prognóz musí být schopny poskytovat spolehlivé a nestranné projekce pro růst a rozpočet. Jako měřítko by se měly pokud možno používat prognózy Komise.

Komise navrhuje, aby se jasně uvádělo, zda finanční údaje z jednotlivých členských států odpovídají údajům ESA95, přičemž se každý měsíc poskytnou údaje na hotovostní bázi a čtvrtletně se převedou na systém ESA95. Metodiky stanovování prognóz a makroekonomické předpoklady používané pro účely rozpočtu by měly podléhat náležité kontrole.

- 2) Zadruhé by měla v členských státech platit **vnitrostátní fiskální pravidla**, která zaručují, že vnitrostátní fiskální rámce odrážejí povinnosti vyplývající ze Smlouvy. Ustanovení vnitrostátních fiskálních předpisů by měla zajišťovat dodržování referenčních hodnot Smlouvy týkajících se schodku a dluhu a měla by být v souladu se střednědobým rozpočtovým cílem. Fiskální pravidla a věrohodné donucovací mechanismy by měly být kodifikovány v právních předpisech jednotlivých členských států.
- 3) Zatřetí by měly reformy vnitrostátních fiskálních rámců podporovat přechod na **víceleté plánování rozpočtu**. Roční rozpočtové cíle by měly být součástí víceletých rámců, které zahrnují rozpis předpokládaných příjmů a výdajů a informace o tom, v jaké oblasti se plánuje přizpůsobení cílům.
- 4) Konečně vnitrostátní rámce musí být **komplexní** a musí pokrývat celý systém veřejných financí. To je důležité zejména v případě decentralizovaného hospodářství. Mělo by se jasně stanovit, kdo na úrovních státní správy má odpovědnost v oblasti rozpočtu, a měla by se zavést odpovídající ustanovení o sledování a prosazování.

Komise předloží v září formální **návrhy, ve kterých určí minimální požadavky na podobu vnitrostátních fiskálních rámců** a procesní požadavky (na podávání zpráv), aby bylo možno ověřovat soulad. Návrhy budou ve formě nového nařízení na základě čl. 126 odst. 14 Smlouvy o fungování Evropské unie, aby podpořily uplatňování protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku, který je připojen ke Smlouvě. V případě nedodržení by mohlo být zahájeno řízení o porušení Smlouvy.

3. ZVÝŠENÁ POZORNOST NA PROBLEMATIKU VEŘEJNÉHO DLUHU A FISKÁLNÍ UDRŽITELNOSTI V RÁMCI PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU

Pakt o stabilitě a růstu by měl lépe zohlednit vztah dluhu a schodku, aby se zlepšily pobídky k realizaci omezující politiky.

Pokud jde o **preventivní složku** Paktu o stabilitě a růstu, navrhuje Komise, aby členské státy, které mají vysoký dluh nebo u nichž hrozí z hlediska budoucího vývoje dluhu větší riziko, musely rychleji dosáhnout salda veřejných financí, které s ohledem na referenční hodnotu schodku ve výši 3 % HDP vykazuje bezpečnou rezervu a které zajišťuje rychlý postup k udržitelnosti, tedy aby tyto členské státy rychleji dosáhly tzv. střednědobého rozpočtového cíle.

Pokud jde o **nápravnou složku**, navrhuje Komise, aby bylo kritérium dluhu v rámci postupu při nadměrném schodku účinně provedeno prostřednictvím **jasné a jednoduché referenční**

hodnoty, která by určovala uspokojivou rychlost snižování dluhu: S členskými státy s poměrem dluhu přesahujícím 60 % HDP by mohl být zahájen postup při nadměrném schodku, jestliže snižování dluhu v určitém předcházejícím období této referenční hodnoty nedosáhne (zlomek rozdílu mezi výší dluhu a 60% hranicí HDP). Kromě toho snížení schodku pod 3 % HDP nemusí být dostatečným důvodem pro zrušení postupu při nadměrném schodku, pokud dluh nevykazuje udržitelnou klesající tendenci. Přesné parametry by byly stanoveny v souboru pravidel přiloženém k Paktu o stabilitě a růstu.

Ještě více než schodek podléhá faktorům, které nespádají do přímého vlivu států (zejména inflace, úrokové sazby a cyklický vývoj růstu), vývoj veřejného dluhu. Je proto nutné předem zvážit, zda je oprávněné zahájit proti členskému státu postup při nadměrném schodku. Mělo by být provedeno celkové posouzení a zohledněna řada parametrů. Mezi ně patří velikost rozdílu mezi poměrem dluhu k HDP a referenční hodnotou ve výši 60 % HDP, otázka, zda se jedná o dočasný a/nebo mimořádný dluh, a další rozhodující faktory, které by mohly v budoucnu vést ke zvyšování dluhu a finančním potížím, například:

- struktura splatnosti a měna, v níž je dluh denominován,
- záruky poskytnuté společností, finančním institucím a domácnostem,
- akumulované rezervy a další státní aktiva,
- implicitní závazky, spojené především se stárnutím obyvatelstva,
- míra a změny zadlužení soukromého sektoru, jelikož tento faktor může pro stát představovat implicitní závazek,
- faktory stojící za změnami dluhu (primární saldo, inflace, růst, úrokové sazby, jednorázová opatření) a dále
- vnitřní dynamika dluhu.

V případě, že doporučení nebudou dodržena, by se měly použít sankce.

V září Komise navrhne **změny preventivní** (nařízení (ES) č. 1466/97) **i nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu** (nařízení (ES) č. 1467/97), aby tyto zásady uvedla do praxe.

4. ÚČINNÉ PROSAZOVÁNÍ EKONOMICKÉHO DOHLEDU PROSTŘEDNICTVÍM VHODNÝCH SANKCÍ A POBÍDEK

Společná pravidla a postupy koordinace stanovené ve Smlouvě a Paktu o stabilitě a růstu nezabránily řadě členských států provádět fiskální politiku v rozporu se stávajícím rámcem. Je nepochybně třeba posílit důvěryhodnost rámce fiskálního dohledu EU prostřednictvím sankcí, jejichž ukládání se bude ve větší míře řídit pravidly. Z hlediska lepší prevence by se měla větší řada sankcí a pobídek používat hned od začátku, aby se tak zvýšila jejich účinnost v budoucnu. Odstašující účinek finančních sankcí by měl představovat skutečný podnět k dodržování pravidel.

V čl. 126 odst. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie je stanoveno několik typů sankcí, pokud se členské státy neřídí pokyny EU. Mezi ně patří požadavek na zveřejnění dodatečných informací, výzva Evropské investiční bance, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči

dotyčnému členskému státu, požadavek na uložení neúročeného vkladu v přiměřené výši, dokud nebude nadměrný schodek napraven, a možnost uložení pokut v přiměřené výši.

Při stanovení způsobu fungování a rozsahu možných finančních pobídek je důležité a nezbytné zajistit účinnost a stejný přístup ke všem členským státům. Aby byla zajištěna proporcionalita, mohly by se finanční sankce související s rozpočtem EU vymezit jako procentní podíl hrubého národního důchodu nebo HDP dotyčného členského státu, přičemž by pro všechny členské státy platila stejná horní hranice. Horní hranice zajistí, aby sankce mohly být uloženy de facto každému členskému státu. Kromě toho by se částky závazků a plateb, na které by se vztahovalo pozastavení a/nebo zrušení, stanovily pro způsobilé prostředky poměrným dílem až do výše této horní hranice.

Nový soubor nástrojů v podobě sankcí by proto obsahoval různé typy sankcí a pobídek, které budou aktivovány v závislosti na okolnostech a závažnosti situace. Navrhované zlepšení stávajících donucovacích mechanismů by vyžadovalo změnu preventivní a nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu (nařízení č. 1466/97 a č. 1467/97) a rovněž i zavedení vhodného mechanismu vycházejícího z různých právních aktů, na kterých jsou založeny programy výdajů EU.

Pokud jde o **preventivní složku** (tj. v případě, kdy se členský stát v hospodářsky příznivém období neblíží dosažení svého střednědobého rozpočtového cíle), budou navrženy dva soubory pobídek/sankcí.

Zprvée bude pobídka pro členské státy eurozóny spočívat v dočasném vyžadování **úročeného vkladu** od členského státu, který nečiní dostatečný pokrok v konsolidaci rozpočtu. Jednou možností by bylo definovat jednoduché pravidlo týkající se výdajů, které by bylo v souladu s úpravami provedenými s ohledem na střednědobý rozpočtový cíl jednotlivých členských států. Pokud by se členský stát významně odchýlil od dohodnutého vývoje výdajů, byl by tento stav hodnocen jako nerozvážené provádění fiskální politiky a dal by Komisi podnět k vydání varování v souladu s ustanoveními čl. 121 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. V případě trvajícího porušování by Rada uložila povinnost úročeného vkladu, dokud by nebylo pochybení napraveno. Vklad by byl vrácen, jakmile by došlo k napravení situace, která vedla k uložení této povinnosti.

Zadruhé Komise v rámci preventivní složky navrhne zavedení podmíněnosti *ex ante*, na základě které bude vyplácení podpory v rámci politiky soudržnosti spojeno se **strukturálními a institucionálními reformami**, jež s prováděním politiky soudržnosti přímo souvisejí, a tím se zlepší její efektivita a účinnost.

Pokud jde o nápravnou složku (tj. v případě, kdy se členský stát musí podrobit postupu při nadměrném schodku), navrhuje Komise nový systém finančních sankcí a pobídek, které rozšíří používání vkladů a pokut. Rozpočet EU by zde měl doplňkový pákový účinek, jelikož by zajišťoval dodržování hlavních makroekonomických podmínek obsažených v Paktu o stabilitě a růstu. Sankce by neměly postihnout konečné příjemce prostředků EU, nýbrž platby určené členským státům nebo platby, u nichž členské státy vystupují jako prostředník. Aby bylo možno rozhodnout, které výdajové kategorie a programy EU by do této složky mohly spadat, budou navržena tato kritéria:

- účinnost dotčených prostředků závisí na zdravých fiskálních politikách,

- prostředky jednoznačně připsatelné členskému státu, o němž se zjistilo, že nedodržuje Pakt o stabilitě růstu či jiné podmínky,
- prostředky jsou naplánovány a použity v rámci sdíleného řízení, tj. případy, kdy mají členské státy hlavní odpovědnost nebo se jedná o náhrady prostředků EU členským státům,
- dostatečně velké množství prostředků, aby byly sankce nebo pobídky věrohodné,
- (možný) dopad na kvalitu veřejných výdajů a strukturálních úprav.

Tato kritéria jsou splněna v případě většiny výdajů v rámci politiky soudržnosti, společné zemědělské politiky (EZZF a EZFRV) a rybářského fondu (ERF). Pokud jde o společnou zemědělskou politiku a Evropský rybářský fond, vyloučila by se situace, kdy by snížení výdajů EU vedlo ke snížení příjmů zemědělců a rybářů. Podmínky týkající se plateb by se proto měly vztahovat pouze na náhrady EU plynoucí do vnitrostátních rozpočtů: členské státy by musely nadále vyplácet zemědělské dotace, avšak náhrady těchto výdajů z rozpočtu EU by mohly být (částečně) pozastaveny.

V případě nedodržování pravidel tedy mohou být vytvořeny pobídky pozastavením nebo zrušením části stávajících nebo budoucích finančních prostředků z rozpočtu EU. Zrušené prostředky by měly zůstat v rámci rozpočtu EU.

Jako doplnění ustanovení čl. 126 odst. 11 by se v počáteční fázi postupu při nadměrném schodku mohlo počítat se dvěma typy finančních sankcí.

- Krok 1 – zjištění nadměrného schodku (čl. 126 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie) by vedlo k pozastavení závazků souvisejících s víceletými programy. Pozastavení by nemělo přímý dopad na platby, a poskytlo by tudíž čas na přijetí účinných nápravných opatření. Členské státy by mohly být požádány, aby přeměrovaly prostředky za účelem zlepšení kvality veřejných financí. V případě náhrad v rámci společné zemědělské politiky (EZZF) by bylo oznámeno rozhodnutí o zrušení plateb do stanovené lhůty. Stanovilo by se, že jakmile členský stát splní doporučení Rady, rozpočtové prostředky se znovu použijí.

- Krok 2 – pokud by členský stát nesplnil první doporučení týkající se nápravy nadměrného schodku (čl. 126 odst. 8 Smlouvy o fungování Evropské unie), byly by zrušeny závazky na rok n. Stejně tak by byly zrušeny náhrady na rok n v rámci společné zemědělské politiky (EZZF). Pro dotčený členský stát by to znamenalo definitivní ztrátu plateb.

Další pobídky by mohly být vytvořeny změnou míry spolufinancování či zavedením **výkonnostní rezervy Unie** k oceňování zdravých fiskálních politik. Taková rezerva by mohla být financována ze zrušených závazků v rámci výše zmíněného postupu v kroku 2.

Na straně financování rozpočtu EU jsou rovněž faktory, které přispívají k tomu, aby byla pravidla lépe dodržována. V současném systému vlastních zdrojů se stanoví, že pokuty placené členskými státy v rámci postupu při nadměrném schodku automaticky snižují příspěvky zúčastněných členských států, které nemají nadměrný schodek rozpočtu (podle jejich podílu na celkovém hrubém národním důchodu způsobilých členských států). Tento systém zajišťuje, že příspěvky pokutovaných členských států do rozpočtu se efektivně zvyšují a příspěvky všech ostatních států se snižují. Komise také posoudí, zda může být příjmová strana rozpočtu EU vhodně použita jako podnět k dodržování pravidel.

Požadované změny budou zahrnuty do návrhů Komise na příští víceletý finanční rámec v roce 2011. Mezitím bude do konce září pro členské státy eurozóny navrženo nařízení na základě článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, které představí nový soubor sankcí s podobnými účinky. Komise přezkoumá způsoby, jak co nejdříve rozšířit uplatňování tohoto souboru sankcí a pobídek na všechny členské státy.

5. KOORDINAČNÍ CYKLUS V RÁMCI EVROPSKÉHO SEMESTRU

Zavedení evropského semestru spojí různé oblasti koordinace hospodářské politiky a umožní lepší *ex ante* koordinaci hospodářských politik.

Ex ante koordinace hospodářských politik. Hlavním cílem návrhu je poskytnout koordinaci hospodářské politiky v EU a eurozóně jasný *ex ante* rozměr. V rámci evropského semestru bude zajištěna komplementarita vnitrostátních plánů hospodářských politik na evropské úrovni prostřednictvím politických pokynů do té doby, než členské státy přijmou konečná rozhodnutí o rozpočtu na příští rok. Na základě programů stability členských států a prognóz Komise by mělo být provedeno horizontální hodnocení orientace fiskální politiky zemí eurozóny. V případě vážného hospodářského tlaku v eurozóně a je-li pravděpodobné, že komplexní opatření fiskální politiky přijatá jednotlivými členskými státy povedou k výrazným vedlejším účinkům, by měla být zvláštní pozornost věnována celkové orientaci politiky. V případě zřejmých nedostatků v rozpočtových plánech na následující rok by mohlo být doporučeno jejich přepracování.

Lépe integrovaný dohled. Evropský semestr se bude vztahovat na všechny prvky ekonomického dohledu, včetně politik zajišťujících fiskální disciplínu, makroekonomickou stabilitu a posilujících růst v souladu se strategií Evropa 2020. Stávající postupy – např. v rámci Paktu o stabilitě a růstu a hlavních směrů hospodářské politiky – se co do časového rozvrhu sjednotí, z právního hlediska však zůstanou oddělené. Členské státy budou předkládat programy stability a konvergenční programy a národní programy reforem současně a Komise je bude současně posuzovat.

Obsah programů stability a konvergenčních programů se musí z důvodu zavedení evropského semestru náležitě upravit. Cílem samozřejmě nemá být, aby členské státy musely Evropské unii předkládat kompletní rozpočty ke „schválení“, než je předloží svým parlamentům. Tyto programy by však měly obsahovat důležité informace, které umožní náležité *ex ante* projednání fiskální politiky. Mezi minimální požadavky by měly patřit:

- úplný aktualizovaný makroekonomický scénář,
- konkrétní poznámky k plánům na rok $t+1$,
- popis plánovaných politik,
- střednědobé projekce hlavních proměnných veřejných financí,
- hodnocení fiskálního vývoje v roce $t-1$,
- aktualizované fiskální plány na aktuální rok.

Evropský semestr. Cyklus začíná v lednu „průzkumem ročního růstu“, který připravuje Komise a který podává přehled o ekonomických problémech EU a eurozóny jako celku. Do konce února poskytne Evropská rada strategické pokyny k politikám a členské státy tyto pokyny zohlední ve svých programech stability, konvergenčních programech a národních programech reforem, které předloží v dubnu. Na začátku července Rada vydá pro jednotlivé země konkrétní politické pokyny, které jsou uvedeny v části 1. V druhé polovině roku členské státy dokončí své rozpočty. V průzkumu ročního růstu na následující rok Komise zhodnotí, jak členské státy zohlednily pokyny EU.

Politické pokyny v rámci evropského semestru. Doporučení budou formulována otevřeně a budou konkrétní. V oblasti fiskální politiky bude pozornost zaměřena na rok $t+1$ a z dohledu jasně vyplyne, zda jsou plánované cíle a podpůrné politiky vhodné. Pokud jde o politiky určené k posílení růstu a řešení makrofinančních rizik, doporučení se zaměří na omezený počet klíčových reforem a stanoví se lhůty pro jejich provedení.

Větší zapojení Evropského parlamentu. Komise každý rok v lednu předloží průzkum ročního růstu Evropskému parlamentu.

Vnitrostátní parlamenty. Tato posílená správa ekonomických záležitostí EU by těžila z včasného a silného zapojení vnitrostátních parlamentů do průběhu evropského semestru, jakož i z intenzivnějšího dialogu s Evropským parlamentem.

Včasné provedení. Komise navrhuje zahájit provádění evropského semestru v roce 2011. Změny stávajícího souboru pravidel pro programy stability a konvergenční programy⁴, včetně mj. nového data pro předkládání programů stability a konvergenčních programů, budou dány Radě ECOFIN ke schválení. Okamžité legislativní změny se nezdají být nutné.

Přechod na evropský semestr. Komise poskytne pokyny k obsahu budoucích národních programů reforem v červenci. Navrhne rovněž dvoustranný dialog s členskými státy na podzim 2010, aby se projednaly tyto otázky:

- střednědobý vnitrostátní makroekonomický scénář, který by poskytl rámec politickým programům na období do roku 2015, včetně předpokládaného růstu a všeobecných rozpočtových směrů,
- potvrzení vnitrostátních cílů v souladu s pěti cíli dohodnutými v rámci strategie Evropa 2020; členské státy by měly pro každý cíl uvést politiky, jejichž provádění povede k dosažení vnitrostátních cílů, a rovněž veřejné investice nutné k jejich dosažení,
- jak odstranit překážky, které členskými státům brání v dosažení jejich cílů a širších cílů v rámci strategie „Evropa 2020“.

6. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Komise učiní nezbytné formální návrhy obsažené v tomto sdělení do konce září – podrobné informace naleznete v příloze.

⁴ Celý název zní „Technické podmínky provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecné zásady pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“.

Do té doby vyzývá Komise Radu ECOFIN, aby na svém zasedání dne 13. července potvrdila, že cyklus dohledu v rámci evropského semestru bude zahájen v lednu 2011, a aby schválila revidovaný soubor pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu a pro programy stability a konvergenční programy připojený k tomuto sdělení.

Příloha 1: Plán provádění

<i>Téma</i>	<i>Opatření</i>	<i>Předpokládané datum provedení</i>
Širší makroekonomický dohled	Návrh právních předpisů podle čl. 121 odst. 6 a článku 136, kterými se stanoví rámec pro řešení nadměrné nerovnováhy	Konec září
Tematický dohled nad strukturálními reformami	Vydat konkrétní doporučení s cílem posílit provádění reformních opatření	Zahájení ročního politického cyklu strategie Evropa 2020: první zpráva určená zasedání Evropské rady konanému na jaře 2011
Fiskální dohled: vnitrostátní fiskální rámce	Návrh nařízení podle čl. 126 odst. 14, kterým se stanoví minimální požadavky na podobu vnitrostátních fiskálních rámců a požadavky na podávání zpráv, aby bylo možno ověřovat soulad	Konec září
Fiskální dohled: zvýšená pozornost na problematiku veřejného dluhu a fiskální udržitelnosti v rámci Paktu o stabilitě a růstu	Návrhy na změnu preventivní (nařízení č. 1466/97) i nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu (nařízení č. 1467/97). Revidovat soubor pravidel (pravidlo týkající se výdajů pro provádění úprav za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle, referenční hodnota pro minimální tempo snižování dluhu)	Konec září
Prosazování ekonomického dohledu (sankce/pobídky): povinnost úročeného vkladu uložená dočasně členskému státu eurozóny	Návrh nařízení podle čl. 121 odst. 6 a čl. 136 odst. 1 písm. a)	Konec září
Prosazování ekonomického dohledu (sankce/pobídky): použití rozpočtu EU jako doplňkové podpory	Zavést konkrétní ustanovení do právních aktů, ze kterých vycházejí některé výdajové programy EU Návrh nařízení podle čl. 136 odst. 1 písm. a) pro členské státy eurozóny, kterým se zavádí sankce s podobným účinkem	Bude zahrnuto do návrhů Komise na příští víceletý finanční rámec v roce 2011 Konec září
Zavedení evropského semestru	Revidovat soubor pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu (programy stability a konvergenční programy)	Zahájení cyklu dohledu v rámci evropského semestru v lednu 2011

PŘÍLOHA 1

TECHNICKÉ PODMÍNKY PROVÁDĚNÍ PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU

A

OBECNÉ ZÁSADY PRO FORMU A OBSAH PROGRAMŮ STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMŮ

OBSAH

<u>ČÁST I</u> – TECHNICKÉ PODMÍNKY PROVÁDĚNÍ PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU	<i>Strana 4</i>
A. PREVENTIVNÍ SLOŽKA PAKTU O STABILITĚ A RŮSTU	<i>Strana 4</i>
1) Střednědobý rozpočtový cíl	<i>Strana 4</i>
2) Korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle a odklon od ní	<i>Strana 5</i>
3) Politická doporučení Komise a varování	<i>Strana 6</i>
B. POSTUP PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU	<i>Strana 6</i>
1) Zpráva Komise podle čl. 104 odst. 3	<i>Strana 6</i>
2) Rozhodnutí o existenci nadměrného schodku	<i>Strana 7</i>
3) Náprava nadměrného schodku	<i>Strana 8</i>
4) Zrušení rozhodnutí Rady v rámci postupu při nadměrném schodku v případě členských států, které provedly reformu důchodového systému zavádějící vícepilířový systém	<i>Strana 9</i>
<u>ČÁST II</u> – OBECNÉ ZÁSADY PRO FORMU A OBSAH PROGRAMŮ STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMŮ	<i>Strana 10</i>
1) Status programu a opatření	<i>Strana 10</i>
2) Obsah programů stability a konvergenčních programů	<i>Strana 10</i>
<u>PŘÍLOHA 1</u> – VZOROVÁ STRUKTURA PROGRAMŮ STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMŮ	<i>Strana 14</i>
<u>PŘÍLOHA 2</u> – TABULKY, KTERÉ MAJÍ BÝT OBSAŽENY V PROGRAMECH STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMECH	<i>Strana 15</i>

ÚVOD

Toto stanovisko aktualizuje a nahrazuje stanovisko Hospodářského a finančního výboru k obsahu a formátu programů stability a konvergenčních programů schválené Radou ECOFIN dne 10. července 2001.

Pakt o stabilitě a růstu, který vstoupil plně v platnost dne 1. ledna 1999, je rámcem založeným na pravidlech s preventivními a nápravnými prvky. Zpočátku se pakt skládal z nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a z usnesení ze dne 17. června 1997 o Paktu o stabilitě a růstu. Dne 20. března 2005 přijala Rada zprávu o tom, jak zlepšit provádění Paktu o stabilitě a růstu. Evropská rada ve svých závěrech ze dne 22. března 2005 zprávu schválila a uvedla, že zpráva aktualizuje a doplňuje Pakt o stabilitě a růstu a stává se nyní jeho nedílnou součástí. Dne 27. června 2005 byl pakt doplněn dvěma nařízeními, kterými byla změněna nařízení č. 1466/97 a č. 1467/97.

Pakt o stabilitě a růstu je stěžejní částí makroekonomického rámce hospodářské a měnové unie, který napomáhá dosahování makroekonomické stability v EU a zabezpečování udržitelnosti veřejných financí. Systém založený na pravidlech je nejlepší zárukou dodržování závazků a rovného zacházení se všemi členskými státy. Oba nominální pilíře paktu – 3% referenční hodnota pro poměr schodku veřejných financí k HDP a 60% referenční hodnota pro poměr veřejného dluhu k HDP – a střednědobé rozpočtové cíle jsou základním kamenem mnohostranného dohledu.

Členské státy, Komise a Rada jsou odhodlány plnit své úkoly vyplývající z účinného a včasného uplatňování Smlouvy a paktu. Jelikož účinnost vzájemné podpory a vzájemného tlaku je nedílnou součástí paktu, měla by navíc Rada a Komise ve všech fázích postupu podle paktu svá stanoviska a rozhodnutí odůvodňovat a zveřejňovat. Členské státy by zase měly zohledňovat pokyny a doporučení Rady, zejména při přípravě svých rozpočtů, a měly by do jednotlivých procedurálních fází zapojovat své parlamenty.

V zájmu větší odpovědnosti za rozpočtový rámec EU by měla pakt doplňovat vnitrostátní rozpočtová pravidla. Aniž by byla dotčena rovnováha mezi pravomocemi členských států a Společenství, mohlo by jejich uplatňování být projednáváno na evropské úrovni v rámci programů stability a konvergenčních

programů. Ve stejném duchu by mechanismy řízení na vnitrostátní úrovni měly doplňovat rámec EU. Orgány členských států by mohly hrát při rozpočtovém dohledu významnější úlohu, aby se pod vlivem veřejného mínění v jednotlivých státech posílilo dodržování paktu a aby doplnily ekonomickou analýzu a analýzu politiky na úrovni EU. Členské státy by mohly zejména vytvořit ekonomické „rady moudrých“, které by poskytovaly poradenství o hlavních makroekonomických projekcích.

Tyto obecné zásady provádění Paktu o stabilitě a růstu sestávají ze dvou částí. První část se zabývá prováděním Paktu o stabilitě a růstu. Část druhá obsahuje obecné zásady pro obsah a formu programů stability a konvergenčních programů.

ČÁST II

OBECNÉ ZÁSADY PRO FORMU A OBSAH PROGRAMŮ STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMŮ

Pakt o stabilitě a růstu vyžaduje, aby členské státy předkládaly programy stability a konvergenční programy a jejich aktualizace, které Radě slouží jako východisko při dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a při koordinaci hospodářských politik. Na doporučení Komise a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem může Rada vydat k aktualizovaným programům stanovisko, a pokud má za to, že cíle a obsah programu by měly být posíleny, vyzve členský stát, aby svůj program upravil.

Členské státy mají přijímat nápravná opatření, která považují za potřebná k naplnění cílů programů stability nebo konvergenčních programů, pokud mají k dispozici informace, které naznačují současné nebo očekávané závažné odchýlení od těchto cílů.

Předkládání a posuzování programů stability a konvergenčních programů je zásadní složkou evropského semestru koordinace hospodářských politik a dohledu nad nimi. V rámci evropského semestru posuzuje Komise a Rada programy stability a konvergenční programy, než jsou přijata klíčová rozhodnutí o národním rozpočtu pro následující rok, aby mohly poskytnout poradenství *ex ante* v oblasti fiskální politiky. Předkládání a posuzování programů stability / konvergenčních programů a národních programů reforem je časově sladěno.

V evropském semestru začíná cyklus koordinace politik a dohledu nad nimi počátkem roku horizontálním přezkumem, v jehož rámci Evropská rada na základě analytických údajů Komise určuje hlavní hospodářské problémy EU a eurozóny a formuluje strategické pokyny pro politiku. Členské státy by při sestavování programů stability a konvergenčních programů měly plně zohlednit horizontální pokyny Evropské rady. Stejně tak by při posuzování těchto programů měla vzít pokyny Evropské rady v potaz i Komise a Rada.

Vzhledem k posílené úloze programů stability a konvergenčních programů v procesu mnohostranného dohledu v rámci evropského semestru je důležité, aby byl jejich informační obsah adekvátní a umožňoval srovnání mezi členskými státy. Ačkoli programy spadají do oblasti odpovědnosti vnitrostátních orgánů a možnosti

a praxe se v jednotlivých zemích liší, nařízení Rady (ES) č. 1466/97, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1055/2005, stanoví zásadní prvky těchto programů. Programy stability a konvergenční programy zejména obsahují informace nezbytné pro smysluplnou diskusi o fiskální politice v krátkodobém a střednědobém horizontu, včetně úplného makroekonomického scénáře, projekcí hlavních proměnných v oblasti veřejných financí a jejich hlavních složek, jakož i popisu plánovaných politik.

Ze zkušeností s programy stability a konvergenčními programy, získaných v prvních letech provádění paktu, vyplývá, že obecné zásady pro obsah a formu programů pomáhají členským státům při jejich sestavování, a navíc Komisi, Hospodářskému a finančnímu výboru a Radě usnadňují jejich vyhodnocování.

Níže uvedené obecné zásady by měly sloužit jako soubor osvědčených postupů a kontrolní seznam, který by měly členské státy při sestavování programů stability a konvergenčních programů používat. Členské státy by se měly těchto obecných zásad co nejvíce držet a případné odchýlení by měly odůvodnit.

1) Status programu a opatření

Každý program uvádí, jaký má status v rámci vnitrostátních schvalovacích postupů, především s ohledem na vnitrostátní parlament. Program také obsahuje informaci o tom, zda bylo stanovisko Rady k předchozímu programu předloženo vnitrostátnímu parlamentu.

Mělo by být uvedeno, v jaké fázi realizace (schválené/plánované) se nacházejí opatření představená v programu.

2) Obsah programů stability a konvergenčních programů

V zájmu lepší srovnatelnosti zemí by se členské státy měly co nejvíce držet vzorové struktury programů uvedené v příloze 1. Standardizace formy a obsahu programů, jak jsou nastíněny níže, výrazně zlepší podmínky pro rovné zacházení.

Kvantitativní údaje by měly být uvedeny ve standardizovaném souboru tabulek (příloha 2). Členské státy by se měly snažit poskytnout všechny údaje uvedené v těchto tabulkách. Pokud to členské státy považují za užitečné, mohou v tabulkách poskytnout i další údaje.

Kromě údajů podle níže uvedených obecných zásad by programy měly obsahovat také informace

o souladu rozpočtových cílů s hlavními směry hospodářských politik a o opatřeních k jejich dosažení, jakož i opatření na zvýšení kvality veřejných financí a na dosažení dlouhodobé udržitelnosti.

Cíle a jejich naplňování

Členské státy uvedou ve svých programech stability a konvergenčních programech rozpočtové cíle pro saldo veřejných financí ve vztahu ke střednědobému rozpočtovému cíli a předpokládaný vývoj poměru dluhu k HDP. V konvergenčních programech se navíc uvedou střednědobé cíle měnové politiky a jejich vztah ke stabilitě cen a směnných kurzů.

Členské státy se vyzývají, aby při sestavování první aktualizace programu stability nebo konvergenčního programu po nástupu nové vlády do úřadu zajistily kontinuitu rozpočtových cílů potvrzených Radou na základě předchozí aktualizace programu stability / konvergenčního programu a aby – s výhledem pro celé funkční období – stanovením rozpočtové strategie poskytly informace o prostředcích a nástrojích, které mají v úmyslu k dosažení těchto cílů použít.

Členské státy poskytnou v programu stability nebo konvergenčním programu aktualizaci fiskálních plánů pro rok, kdy byl program předložen, a to na základě oznámení z dubna. V programu stability nebo konvergenčním programu se vysvětlí revize fiskálních cílů, které byly stanoveny v programech předložených v roce $t-1$ (se zvláštním důrazem na vývoj veřejných výdajů).

Aby bylo možné hlouběji porozumět vývoji salda veřejných financí a rozpočtové strategii obecně, měly by být poskytnuty informace o poměru výdajů a příjmů k HDP a jejich hlavních složkách, jakož i o jednorázových a jiných dočasných opatřeních. Aby bylo možné hlouběji porozumět vývoji poměru dluhu k HDP, měly by být v rámci možností poskytnuty informace o složkách vnitřní dynamiky dluhu, např. o příjmech z privatizace a dalších finančních transakcích.

Rozpočtová salda by měla být rozčleněna podle podsektorů veřejného sektoru (centrální vláda, státní vláda u členských států s federálním nebo kvazifederálním institucionálním uspořádáním, územní samospráva a oblast sociálního zabezpečení).

Předpoklady a data

Programy stability a konvergenční programy by měly vycházet z realistických a uvažlivých makroekonomických prognóz. Prognózy Komise mohou být důležitým příspěvkem ke koordinaci ekonomických a fiskálních politik. Členské státy ovšem mohou při sestavování programů stability či konvergenčních programů vycházet z vlastních projekcí. Výrazné odchylky vlastních prognóz od prognóz útvarů Komise by však měly členské státy podrobně vysvětlit. Toto vysvětlení bude vodítkem při *ex post* posuzování chyb v prognózách.

Programy by měly obsahovat hlavní předpoklady o očekávaném hospodářském vývoji a důležitých ekonomických proměnných vztahujících se k plnění rozpočtových plánů, jako jsou veřejné investiční výdaje, růst reálného HDP, zaměstnanost a inflace. Předpoklady o růstu reálného HDP by měly být podloženy údajem o očekávaném příspěvku poptávky k růstu. Měla by být uvedena rizika lepšího a horšího vývoje výhledu.

V programech by dále měl být předložen dostatek informací o vývoji HDP, aby bylo možné provést analýzu cyklického postavení ekonomiky a zdrojů potenciálního růstu. Měl by být analyzován výhled odvětvových sald, a zejména u zemí s vysokým vnějším schodkem také vnější saldo.

Pokud jde o vnější makroekonomický vývoj, členské státy eurozóny, a zejména členské státy zapojené do ERM II by měly používat „společné vnější předpoklady“ o hlavních proměnných vývoje vně EU, které Komise používá v jarní prognóze, nebo by – v zájmu srovnatelnosti – měly předložit analýzu citlivosti vycházející ze společných předpokladů o těchto proměnných, jsou-li rozdíly významné. Útvary Komise poskytnou tyto předpoklady včas (po konzultaci s odborníky z členských států), na základě poslední tabulky v příloze 2, aby je mohl projednat Hospodářský a finanční výbor.

Útvaram Komise by měly být k odbornému posouzení programů předány předpoklady o úrokových sazbách a směnných kurzech, pokud již nejsou obsaženy v samotném programu.

V zájmu snazšího posuzování by používané pojmy měly být v souladu se standardy vymezenými na evropské úrovni, zejména v rámci Evropského systému účtů (ESA). V programech by měla být zajištěna formální a věcná konzistence požadovaných informací o rozpočtových úhrnech a ekonomických předpokladech s pojmy podle ESA. Tyto informace mohou být doplněny zvláštními účetními pojmy, které jsou pro danou zemi zvláště důležité.

Opatření, strukturální reformy a dlouhodobá udržitelnost

Programy by měly popisovat přijímaná nebo zamýšlená rozpočtová opatření a jiná opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu a pro hlavní rozpočtová opatření odhad jejich kvantitativního účinku na saldo veřejných financí. Je nutné výslovně uvést opatření s významnými jednorázovými účinky. Čím pozdější jsou roky programového období, tím mohou být informace méně podrobné. Například pro poslední roky programového období mohou orgány předložit seznam zvažovaných možných opatření k naplnění cílů programu, spolu s odhadem jejich účinku.

Má-li však být diskuse smysluplná, měly by být v programech předloženy konkrétní údaje o plánovaných opatřeních pro rok $t+1$, včetně předběžných projekcí a/nebo cílů, pokud jde o saldo veřejných financí, výdaje a příjmy a jejich hlavní složky, a také popis opatření, která mají být k dosažení fiskálních cílů použita. V opačném případě by měl být dotyčný členský stát vyzván, aby v souladu s čl. 5 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1466/97 předložil revidovaný program.

Mají-li k dosažení cílů programu přispět strukturální reformy, měly by být rozvedeny. Programy by zejména měly obsahovat podrobné údaje o rozpočtových a ekonomických účincích těchto reforem, a to s ohledem na důležitost „významných strukturálních reforem“ při vymezení postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v případě členských států, které ho ještě nedosáhly, a při umožnění dočasné odchylky od tohoto cíle v případě členských států, které ho již dosáhly (viz část I). Programy by především měly obsahovat podrobnou kvantitativní analýzu nákladů a přínosů, pokud jde případně o krátkodobé náklady a dlouhodobé přínosy reforem z rozpočtového hlediska. Také by měly pojednat o předpokládaném vlivu reforem na budoucí hospodářský růst a vysvětlit použitou metodologii.

Programy by také měly zahrnovat informace o opatřeních, která mají zlepšit kvalitu veřejných financí jak na straně příjmů, tak výdajů (např. o daňové reformě, iniciativách k lepšímu nakládání s veřejnými penězi, opatřeních ke zlepšení účinnosti výběru daní a kontroly výdajů).

Programy by dále mohly obsahovat údaje o plnění stávajících vnitrostátních rozpočtových pravidel (pravidel pro výdaje atp.) a o dalších institucionálních prvcích veřejných financí, zejména o rozpočtových postupech a správě a řízení statistik o veřejných financích.

V programech by navíc měly být nastíněny strategie daných zemí k zajištění udržitelnosti veřejných financí, zejména s ohledem na vliv stárnoucí populace na ekonomiku a rozpočet.

Při Výboru pro hospodářskou politiku působí pracovní skupina pro otázky stárnutí populace, která má za úkol vytvářet společné rozpočtové projekce veřejných výdajů na důchody, zdravotní péči, dlouhodobou péči, vzdělávání, dávky v nezaměstnanosti, a pokud je to možné a vhodné také o příjmech spojených se stárnutím populace, například příspěvcích na důchodové pojištění. Z těchto společných projekcí, které by měly být v programech uvedeny, bude Komise a Rada vycházet při posuzování udržitelnosti veřejných financí členských států v rámci paktu.

V programech by měly být zahrnuty všechny další nezbytné údaje kvalitativního i kvantitativního rázu, aby na jejich základě mohla Komise a Rada posoudit udržitelnost veřejných financí členských států při stávajících politikách. Proto by měly být v programech uvedeny zejména nové relevantní údaje, které nejsou plně zohledněny v posledních společných projekcích Výboru pro hospodářskou politiku. Členské státy mohou například uvést informace o nejnovějších demografických trendech a hlavních změnách důchodové a zdravotní politiky. V programech by měla být jasně odlišena opatření přijatá od plánovaných.

Vzhledem k nejistotě spojené s dlouhodobými projekcemi by měla Komise a Rada při posuzování programů provádět zátěžové testy, které poukážou na rizika pro udržitelnost veřejných financí v případě nepříznivého demografického, ekonomického nebo rozpočtového vývoje.

Kromě výše uvedených požadavků mohou členské státy předložit odlišné projekce vycházející z vlastních výpočtů. V takovém případě by měly členské státy podrobně vysvětlit předpoklady, z nichž tyto projekce vycházejí, použitou metodologii, přijatá nebo plánovaná opatření k naplnění těchto předpokladů a odchylky mezi vlastními projekcemi a společnými projekcemi vypracovanými pracovní skupinou pro otázky stárnutí populace při Výboru pro hospodářskou politiku.

Tyto národní projekce a související předpoklady, včetně jejich věrohodnosti, zahrne Komise a Rada do posuzování udržitelnosti veřejných financí členských států v rámci paktu.

Analýza citlivosti

Vzhledem k nevyhnutelnosti chyb v prognózách obsahují programy stability a konvergenční programy podrobné analýzy citlivosti a/nebo jsou v nich vypracovány alternativní scénáře, aby Komise a Rada mohly zvážit celou škálu možných výsledků veřejných financí.

V programech musí být zejména analyzován vliv, jaký by na stav rozpočtů a zadlužení měly změny hlavních ekonomických předpokladů, a uvedeny předpoklady o tom, jak by se změny ekonomických proměnných promítly podle projekcí do příjmů a výdajů. To by mělo zahrnovat i vliv různých předpokladů o úrokových sazbách a o směnných kurzech (v případě nezúčastněných členských států) na stav rozpočtů a zadlužení. Země, které nepoužívají společné vnější předpoklady, by měly v případě významných rozdílů poskytnout v rámci možností analýzu citlivosti také pro hlavní proměnné vývoje vně EU.

V případě významných strukturálních reforem (viz část I) musí být v programech také analyzováno, jak by změny předpokladů ovlivnily účinky na rozpočet a potenciální růst.

Časový horizont

Informace o vývoji míry celkového přebytku/schodku veřejných financí, poměru výdajů a příjmů k HDP a jejich složek a poměru dluhu k HDP a o hlavních hospodářských předpokladech by měly být předkládány na roční bázi a měly by kromě běžného a předcházejícího roku zahrnovat nejméně tři roky následující (čl. 3 odst. 3 a čl. 7 odst. 3), přičemž je členským státům ponechána možnost zahrnout na vlastní přání delší období.

Dlouhodobé projekce rozpočtových dopadů stárnutí populace by měly mít stejný časový horizont jako projekce Výboru pro hospodářskou politiku.

Aktualizace programů

V zájmu zajištění řádného dohledu nad hospodářskými politikami a jejich koordinace *ex ante* by měly být aktualizace programů stability a konvergenčních programů předkládány každoročně v prvních 15 dnech měsíce dubna.⁵⁶⁷ Celý proces by

⁵ Spojené království, které má jiný rozpočtový rok, by mělo aktualizaci předložit co nejbližší termínu, kdy je zveřejněna podzimní zpráva o připravovaném rozpočtu (*Pre-Budget Report*).

měl být završen přijetím stanovisek Rady k programům, každoročně zpravidla do konce července.

V každoročních aktualizacích programů stability a konvergenčních programů by mělo být uvedeno srovnání vývoje s rozpočtovými cíli z předchozího programu nebo aktualizace. Případné odchýlení od těchto cílů by měly členské státy podrobně vysvětlit. V případě výrazného odchýlení by mělo být v aktualizaci uvedeno, zda jsou k nápravě stavu podnikána opatření, a tato opatření by měla být popsána.

⁶ Rakousko a Portugalsko nemohou v této fázi tento harmonogram dodržet; programy stability však předloží nejpozději 15. prosince.

⁷ U Irska bude tento závazek považován za splněný, pokud aktualizaci programu stability předloží v den rozpočtu (*Budget Day*), který tradičně připadá na první středu v prosinci.

Evropský semestr politické koordinace

