



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Návrh

SMĚRNICE RADY,

**kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé
rozpočtové orientace v členských státech**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Odůvodnění a cíle návrhu

Před deseti lety byla hospodářství Evropské unie (EU) zasažena nebyvalou finanční a hospodářskou krizí. Krize sice nezačala v eurozóně, ale odhalila některé institucionální nedostatky. V reakci na tuto skutečnost EU usilovala o posílení opatření správy ekonomických záležitostí pro Unii a eurozónu, zejména prostřednictvím legislativních balíčků známých jako balíček šesti právních aktů (pět nařízení a jedna směrnice přijaté v roce 2011) a balíček dvou právních aktů (dvě nařízení přijatá v roce 2013). Tyto balíčky pomohly zajistit pečlivější dohled nad vnitrostátními rozpočty, vytvořit zdravější fiskální rámce a věnovat větší pozornost mírám zadlužení.

Během snah o odstranění hlavních příčin krize se ukázalo, že aby mohly být posíleny zdravé rozpočtové politiky ve všech členských státech, musí být fiskální rámec založený na pravidlech na úrovni EU doplněn závaznými ustanoveními na vnitrostátní úrovni a musí fungovat jako trvalý mechanismus proti vzniku nadměrných schodků.

V této souvislosti bylo za účelem podpory těchto vnitrostátních pravidel zvažováno uplatnění právních předpisů Unie. Komise v té době silně podporovala provádění dalších reforem správy ekonomických záležitostí podle metody Společenství¹. Na zasedání v prosinci 2011 se však Evropská rada na přijetí zvažovaných kroků neshodla. V reakci na to členské státy, které se chtěly k těmto vnitrostátním pravidlům společně zavázat, pokračovaly v jednáních na mezivládním základě, jejichž výsledkem bylo uzavření Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG), která představuje odrazový můstek k tomu, aby její ustanovení byla co nejdříve začleněna do Smluv.

TSCG byla dne 2. března 2012 podepsána 25 smluvními stranami (všechny členské státy s výjimkou České republiky a Spojeného království²) a v platnost vstoupila dne 1. ledna 2013. Základním kamenem TSCG je její hlava III, která stanoví takzvaný rozpočtový pakt. Jejím hlavním ustanovením je závazek smluvních stran, aby do závazných a trvalých vnitrostátních předpisů na pokud možno ústavní úrovni zavedly pravidlo vyrovnaného rozpočtu v cyklicky očištěném vyjádření. Toto pravidlo odráží požadavek, který je ústředním prvkem preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, a to střednědobý rozpočtový cíl. Rozpočtovým paktem je vázáno 22 smluvních stran (všechny členské státy eurozóny a na dobrovolném základě Bulharsko, Dánsko a Rumunsko). Cílem dalších částí TSCG je posílit koordinaci hospodářských politik a správu eurozóny.

Mezivládní přístup použitý k přijetí smlouvy TSCG byl všemi zúčastněnými stranami chápán vždy jako způsob, jak neprodleně přijmout nezbytné kroky poté, co byl na vrcholu hospodářské a finanční krize v Evropské radě zablokován další postup. Z tohoto důvodu se smluvní strany dohodly, že budou usilovat o to, aby hlavní ustanovení TSCG byla začleněna do práva Unie nejpozději do pěti let ode dne jejího vstupu v platnost, tj. do 1. ledna 2018.

Tato politická dohoda je zakotvena v článku 16 TSCG, podle něhož „*Ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost budou na základě vyhodnocení zkušeností s jejím plněním přijaty v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie nezbytné kroky s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Evropské unie.*“

¹ Prohlášení předsedy Evropské komise Barrosa na tiskové konferenci v návaznosti na setkání vedoucích představitelů zemí eurozóny, ze dne 27. října 2011, SPEECH/11/713.

² Chorvatsko nebylo v době podpisu TSCG členem Evropské unie a TSCG dosud nepodepsalo.

Diskuzní dokument Komise o prohloubení hospodářské a měnové unie³ z května 2017 tuto dohodu připomněl a poukázal na možné začlenění rozpočtového paktu do právního rámce EU v období 2017–2019. Navíc předseda Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie a doprovodném prohlášení o záměru⁴ mimo jiné navrhl začlenit podstatu TSCG do práva EU a zohlednit přiměřenou flexibilitu, která byla začleněna do Paktu o stabilitě a růstu a kterou Komise uplatňuje od ledna 2015.

Evropský parlament rovněž opakovaně požadoval, aby podstata TSCG byla začleněna do Smluv⁵, přičemž argumentoval tím, že má-li být správa skutečné hospodářské a měnové unie (HMU) zcela legitimní a demokratická, musí být zasazena do institucionálního rámce Unie.

Rozpočtový pakt byl v době hluboké krize přijat jako prozatímní řešení, avšak jeho hlavní zásada zůstává stále platná v celém svém rozsahu – posílení odpovědných politik, které předcházejí nadměrným schodkům, je v zájmu EU a eurozóny. Tento návrh je součástí širšího a ambiciózního souboru iniciativ zaměřených na reformu HMU, který Komise předložila dne 6. prosince 2017. Návrh uznává zvláštní význam pro dokončení HMU a reaguje na pevné odhodlání vyjádřené smluvními stranami TSCG, výzvy Evropského parlamentu k začlenění do rámce Unie a výzvu k jednotě, účinnosti a demokratické odpovědnosti učiněnou předsedou Junckerem v jeho projevu o stavu Unie v září 2017.

Navrhovaná směrnice posiluje v členských státech fiskální odpovědnost a střednědobou rozpočtovou orientaci, a tím usiluje spolu se stávajícími ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu o dosažení hlavního cíle rozpočtového paktu, tedy konvergence k omezitelným úrovním veřejného dluhu. Snížení vysokých měr veřejného dluhu, které stále přetrvávají, si vyžádá čas. Proto je důležitý další pokrok, a to jak z krátkodobého, tak i dlouhodobého hlediska. Proto je důležitý další pokrok, a to jak z krátkodobého, tak i dlouhodobého hlediska.

Pokrok směrem k dosažení omezitelných úrovní dluhu vyžaduje, aby rozpočtová rozhodnutí sledovala pevnou orientaci směrem k dosažení a udržení střednědobého rozpočtového cíle. Vývoj rozpočtu musí být vyjádřen z hlediska politik, které vláda může ovlivnit, a musí zohledňovat hospodářské podmínky. Časté změny postupu však narušují důvěryhodnost a účinnost strategií ke snižování dluhu. Částečně vzhledem k tomu, že v době vstupu rozpočtového paktu v platnost převládaly výjimečné hospodářské okolnosti, nebyla taková trvalá střednědobá orientace rozpočtových politik dosud plně uskutečněna. Protože hospodářské podmínky se normalizují, nastal čas k jeho provedení a posílení, tak aby se všechny členské státy přiblížily k dohodnutým cílům.

Jak je zdůrazněno v diskuzním dokumentu o HMU, HMU a její dokončení musí zůstat otevřené pro všechny členské státy. Co je koncipováno pro eurozónu, by mělo být koncipováno rovněž pro členské státy a spolu s členskými státy, u nichž se očekává, že v dohledné budoucnosti přijmou euro. To má zásadní význam pro dobře fungující jednotnou měnu. Navrhovaná směrnice by se proto měla vztahovat jak na členské státy, jejichž měnou je euro, tak na ostatní členské státy, které si přejí účastnit se.

Z pohledu HMU je zdaleka nejpodstatnějším ustanovením TSCG článek 3 (který tvoří část rozpočtového paktu), neboť má za cíl reagovat na potřebu zachovat zdravé a udržitelné veřejné finance a předcházet nadměrnému schodku a dluhu veřejných financí. Podle čl. 3 odst. 1 se smluvní strany zavazují, že jejich rozpočty budou vyrovnané nebo budou vykazovat

³ COM(2017) 291, ze dne 31. května 2017.

⁴ Předseda Komise Jean-Claude Juncker: Projev o stavu Unie, 2017, SPEECH/17/3165, ze dne 13. září 2017.

⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. prosince 2013 o ústavních problémech víceúrovňové správy v Evropské unii (P7_TA(2013)0598) a usnesení ze dne 24. června 2015 o přezkumu rámce pro správu ekonomických záležitostí: kontrolní hodnocení a výzvy (P8_TA(2015)0238).

přebytek, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP, který může pro členské státy s úrovní zadlužení, jež je výrazně nižší než 60 % HDP, a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí činit 1,0 % HDP. Uvedené pravidlo vyrovnaného rozpočtu musí být doplněno mechanismem nápravy, který je automaticky aktivován v případě závažného odchýlení. Ustanovení čl. 3 odst. 2 zavazují smluvní strany, aby uvedená pravidla zavedly do svého vnitrostátního právního řádu. Další ustanovení TSCG již buď byla začleněna do práva EU (zejména prostřednictvím balíčku dvou právních aktů pro eurozónu) nebo by vyžadovala změny Smluv nebo jejich začlenění není z různých důvodů možné (např. některá opakují stávající právní předpisy EU). V důsledku toho je podstata navrhovaná k začlenění do právního rámce Unie soustředěna v článku 3 TSCG.

Pro začlenění uvedené podstaty TSCG do rozpočtového rámce EU existuje více důvodů. Ve srovnání se stávajícím mezivládním uspořádáním by se zjednodušil právní rámec a zajistilo účinnější a systematictější sledování provádění a prosazování rozpočtových pravidel na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni jako součást celkového rámce správy ekonomických záležitostí EU. Snižuje možná rizika zdvojení a protichůdných opatření, která jsou spjata s koexistencí mezivládních ujednání souběžně s mechanismy předpokládanými právními předpisy EU. Konsolidovaný rámec, který se řídí právem EU, by rovněž umožnil soudržný a koordinovaný vývoj rozpočtových pravidel EU a vnitrostátních rozpočtových pravidel v rámci širšího procesu prohlubování HMU. Především, jak bylo uvedeno ve zprávě pěti předsedů o dokončení evropské hospodářské a měnové unie⁶, začlenění všech mezivládních nástrojů vytvořených během krize do právního rámce Unie by přispělo k větší demokratické odpovědnosti a legitimitě v Unii.

Navrhovaná směrnice vychází ze zjištění, že účinné prosazování rozpočtového rámce EU není možné, pokud se bude uplatňovat pouze přístup shora dolů. Vzhledem ke specifické decentralizované povaze fiskální politiky v EU a obecné potřebě, aby jednotlivé členské státy převzaly odpovědnost ve vztahu k rozpočtovým pravidlům, je nezbytné, aby cíle rámce rozpočtové koordinace HMU byly rovněž zohledněny v rozpočtových rámcích členských států. Směrnice Rady (EU) 2011/85⁷ již stanoví minimální požadavky na vnitrostátní rozpočtové rámce, avšak v TSCG smluvní strany posílily základ odpovědných rozpočtových politik tím, že stanovily povinnost zakotvit požadavek vyváženého rozpočtu prostřednictvím „[vnitrostátních] 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“.

Ve stejném duchu tento návrh ukládá členským státům povinnost, aby měly zaveden rámec závazných a stálých numerických rozpočtových pravidel, která jsou v souladu s fiskálními pravidly stanovenými v rámci Unie, avšak mohou obsahovat specifika týkající se dotčeného členského státu. Uvedený rámec by měl posílit jejich odpovědné provádění fiskální politiky a podporovat dodržování rozpočtových závazků vyplývajících ze Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Měl by zajistit konvergenci veřejného dluhu k obezřetným úrovním (tedy k referenční hodnotě stanovené v protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku připojeném ke Smlouvám), a to zejména zakotvením střednědobého cíle ve vztahu ke strukturálnímu saldu, který je pro vnitrostátní rozpočtové orgány při jejich každoročních rozhodnutích závazný. Tento cílený přístup odráží sdílený cíl spočívající v zajištění udržitelnosti veřejných financí, který je společný pro vnitrostátní rozpočtová pravidla a

⁶ Dokončení evropské hospodářské a měnové unie, zpráva vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, 22. června 2015.

⁷ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41). Směrnice Rady (EU) 2011/85 je součástí balíčku šesti právních aktů.

mechanismy i pro rozpočtový rámec EU. Cílem střednědobé orientace je poskytnout silnější základ pro zdravé rozpočtové politiky, protože většina fiskálních opatření má rozpočtové důsledky, které dalece přesahují roční rozpočtový cyklus. Ve stejném duchu by střednědobé rozpočtové hledisko mělo řádně zohledňovat provádění hlavních strukturálních reforem s ověřitelným pozitivním dopadem na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Pokud se pro rozpočtové účely použije střednědobé zakotvení, fiskální plánování musí zahrnovat střednědobou orientaci výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů a musí být v souladu se střednědobým cílem nebo cestou k jeho postupnému dosažení. Za účelem zajištění posílení odpovědnosti jednotlivých členských států za rozpočtovou politiku a zohlednění specifik členských států by tato cesta měla být stanovena pro celé volební období, jak je uvedeno ve vnitrostátním ústavním právním řádu, jakmile se nová vláda ujme úřadu. Důležité je, aby uvedený vývoj byl během období, na něž se vztahuje, respektován ročními rozpočty.

Pro důvěryhodnost střednědobého cíle a souvisejícího operativního cíle jsou potřebné účinné prostředky k nápravě nedodržení závazků. Výjimečné okolnosti mohou sice vést k dočasnému odchýlení od střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení, avšak zjištěná závažná odchýlení musí být napravena prostřednictvím automatické aktivace předem definovaného mechanismu nápravy, zejména kompenzací odchýlení od střednědobého plánu výdajů.

Dlouhodobé zdravé rozpočtové politiky jsou ohrožovány sklonem ke schodku a obecněji procyklicky orientovanou politikou, což lze pozorovat ve všech členských státech. Rozpočtová pravidla a nezávislé fiskální instituce vznikly jako doplňkové nástroje pro řešení těchto výzev. Zkušenosti ukazují, že rozpočtová pravidla doplněná opatřeními pro nezávislé sledování, jsou spojena s větší transparentností, lepšími rozpočtovými výsledky a nižšími náklady na financování státního dluhu. Z uvedeného důvodu navrhovaná směrnice předpokládá zapojení nezávislých fiskálních institucí do sledování dodržování rámce numerických rozpočtových pravidel, včetně posouzení přiměřenosti střednědobé rozpočtové orientace, jakož i do sledování toho, jak je aktivován a uplatňován mechanismus nápravy. Pokud nezávislé fiskální instituce zjistí závažné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, měly by vyzvat vnitrostátní rozpočtové orgány, aby urychleně aktivovaly mechanismus nápravy a měly by posoudit plánovaná nápravná opatření a jejich provádění. Veřejná posouzení připravená nezávislými fiskálními institucemi v rámci plnění jejich úkolů a doplněná povinnostmi rozpočtových orgánů členských států doporučení nezávislých fiskálních institucí splnit či odůvodnit nesplnění, by zvýšila reputační náklady vzniklé v důsledku nesplnění pravidel a zvýšila by tedy důvěryhodnost a prosaditelnost střednědobé orientace. Protože přijetí balíčku šesti právních aktů a balíčku dvou právních aktů a TSCG⁸ již vedlo k vytvoření nezávislých fiskálních institucí téměř ve všech členských státech, navrhovaná směrnice pravděpodobně nebude vyžadovat nové struktury, avšak mohou být odůvodněné změny stávajících kompetencí současných nezávislých fiskálních institucí spojené s lepším přístupem k informacím a určitým posílením zdrojů.

Podrobná ustanovení v navrhované směrnici stanoví specifické aspekty mechanismu nápravy a nezbytné prvky týkající se vytvoření nezávislých fiskálních institucí a jejich specifických úkolů vyplývajících z tohoto návrhu. Uvedené prvky zahrnují hlavní charakteristiky

⁸ V TSCG se Komise vyzývá, aby předložila zprávu o opatřeních přijatých smluvními stranami, které jsou vázány rozpočtovým paktem a které musí nahlásit, jaká opatření přijaly v souvislosti s čl. 3 odst. 2 TSCG. Za tímto účelem Komise dne 22. února 2017 přijala sdělení a zprávu posuzující dodržování příslušných vnitrostátních opatření (C(2017) 1201 final). Stanoví podrobné informace týkající se nezávislých fiskálních institucí u smluvních stran TSCG.

společných zásad pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy⁹, které členské státy uplatňovaly při přijímání opatření v souladu s čl. 3 odst. 2 TSCG.

Navrhovanou směrnicí nejsou dotčeny závazky učiněné v článku 7 TSGC smluvními stranami, jejichž měnou je euro, že budou koordinovat svá stanoviska před hlasováním v Radě o návrzích a doporučeních, které Evropská komise předloží v souvislosti s postupem při nadměrném schodku. Stejně tak zachovává postup podle článku 13 TSCG týkající se diskuzí v rámci meziparlamentních setkání pořádaných Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty smluvních stran. Tyto diskuze přispívají ke zvýšení demokratické odpovědnosti v kontextu správy ekonomických záležitostí Unie.

- Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky v EU

Hlavním nástrojem koordinace a dohledu v oblasti fiskální politiky v EU a eurozóně je Pakt o stabilitě a růstu, který provádí ustanovení Smlouvy týkající se rozpočtové kázně. Rozpočtový pakt odpovídá v mnoha aspektech preventivní části Paktu o stabilitě a růstu. Pravidlo vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření odráží ve velké míře střednědobý rozpočtový cíl stanovený v článku 2a 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 politik¹⁰.

Navrhovaná směrnice předkládá rámec numerických rozpočtových pravidel a související specifikace, který nejenže je v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, ale má ho zejména doplňovat. Uvedený rámec musí účinně podporovat dodržování závazků členských států vyplývajících ze SFEU v oblasti rozpočtové politiky, což mimo jiné znamená, že střednědobý cíl, který má mít v rámci vnitrostátních rozpočtových postupů významnou funkci spočívající v zajištění udržitelné úrovně zadlužení, musí být v souladu se střednědobým rozpočtovým cílem stanoveným v článku 2a nařízení Rady (ES) č. 1466/97. Za účelem zohlednění přiměřené flexibility, která je začleněna do pravidel Paktu o stabilitě a růstu a v souladu s jeho procedurálními požadavky, návrh obsahuje konkrétní ustanovení, jež umožňují zohlednit provádění strukturálních reforem členskými státy, které mají pozitivní dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

2. VÝSLEDKY KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

Článek 16 TSCG a jeho podpůrný bod odůvodnění vyjadřují pevnou a jednoznačnou vůli smluvních stran začlenit podstatu uvedené smlouvy co nejdříve do právního rámce Unie.

Předložením tohoto návrhu Komise navázala na závazek 25 členských států, které jsou smluvními stranami. Komise nejdříve oznámila svůj záměr vyvinout iniciativu a jednat v návaznosti na uvedený závazek v diskuzním dokumentu o prohloubení hospodářské a měnové unie, v němž byla připomenuta dohoda smluvních stran začlenit podstatu TSCG do práva Unie. Předseda Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 a doprovodném prohlášení o záměru oznámil, že návrh o začlenění TSCG do práva Unie bude součástí balíčku o prohlubování HMU ze dne 6. prosince 2017.

Navrhovaná směrnice vychází z důkladné znalosti Komise, pokud jde o strukturu rozpočtového paktu (včetně zejména jeho propojenosti s rozpočtovým rámcem Unie) a způsob, jak je zakotven dotčenými členskými státy do jejich vnitrostátních právních řádů. Za

⁹ Viz také sdělení Komise: Společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy (COM(2012) 342 final).

¹⁰ 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 (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

účelem přípravy zprávy z února 2017, která posuzuje dodržování vnitrostátních předpisů přijatých smluvními stranami, které jsou vázány rozpočtovým paktem, vedla Komise s uvedenými členskými státy rozsáhlé konzultace. Uvedené dvoustranné výměny umožnily Komisi důkladně a přesně porozumět tomu, jak legislativní a institucionální ujednání, která členské státy zavedly, provádějí pravidla zakotvená v článku 3 TSCG.

Jednání členských států v Radě ECOFIN a jejích přípravných výborech ve vztahu k rozpočtovému paktu, zejména o posouzení dodržování vnitrostátních prováděcích ustanovení, rovněž zahrnovala otázku začlenění rozpočtového paktu do práva Unie a připomenula potřebu přijmout v tomto směru do 1. ledna 2018 opatření.

3. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

- **Právní základ**

Právním základem navrhované směrnice je čl. 126 odst. 14 druhý pododstavec SFEU. Záměrem posílení fiskální odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech je doplnit a posílit dostupný rámec politiky s cílem vyvarovat se nadměrných schodků, jak je uvedeno v článku 126 SFEU. Navrhovanou směrnicí se nemění hmotněprávní a procesní pravidla stanovená v Paktu o stabilitě a růstu, avšak zvyšuje se účinnost uvedených ustanovení. Návrh se vztahuje na všechny členské státy eurozóny a obsahuje ustanovení o dobrovolné účasti (tzv. opt-in) pro členské státy mimo eurozónu.

- **Subsidiarita a proporcionalita**

Návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. Jeho cíl nemůže být dosažen uspokojivě členskými státy a může být lépe dosažen na úrovni Unie. Navrhovaná směrnice nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle.

Návrh

SMĚRNICE RADY,

kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 126 odst. 14 druhý pododstavec této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu,

s ohledem na stanovisko Evropské centrální banky,

v souladu se zvláštním legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) vyžaduje, aby členské státy považovaly své hospodářské politiky za věc společného zájmu, aby se jejich rozpočtové politiky řídily potřebou zdravých veřejných financí a aby jejich hospodářské politiky neohrožovaly řádné fungování hospodářské a měnové unie.
- (2) Pakt o stabilitě a růstu zahrnuje systém mnohostranného dohledu a dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami stanovený nařízením Rady (ES) č. 1466/97¹¹ a postup pro vyvarování se nadměrného schodku veřejných financí stanovený v článku 126 SFEU a dále podrobněji vymezený v nařízení Rady (ES) č. 1467/97¹². Pakt o stabilitě a růstu byl dále posílen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011¹³ a nařízením Rady (EU) č. 1177/2011¹⁴. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011¹⁵ doplnilo systém účinných, preventivních a odstupňovaných donucovacích mechanismů ve formě uložení sankcí členským státům, jejichž měnou je euro

¹¹ 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 (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

¹² Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6).

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 12).

¹⁴ Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 33).

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 1).

- (3) S cílem podnitit členské státy, aby dodržovaly závazky v rámci SFEU v oblasti rozpočtové politiky, byla ve směrnici Rady 2011/85/EU¹⁶ stanovena podrobná pravidla týkající se vlastností rozpočtových rámců členských států.
- (4) Vzhledem k tomu, že mezi státy, jejichž měnou je euro, existuje větší vzájemná provázanost, a tedy vyšší náchylnost k efektům přelévání z rozpočtových politik jednotlivých členských států, byla za účelem dalšího posílení hospodářské integrace, konvergence a koordinace mezi těmito členskými státy prostřednictvím nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013¹⁷ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013¹⁸ zavedena řada zlepšení v oblasti rozpočtové koordinace a dohledu.
- (5) S cílem posílit základy, jež zajišťují rozpočtovou kázeň během hospodářského cyklu, podepsalo a ratifikovalo 25 členských států dne 2. března 2012 mezivládní Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě (TSCG) v hospodářské a měnové unii. Hlava III TSCG nazvaná „Rozpočtový pakt“ je závazná pro členské státy, jejichž měnou je euro, a na dobrovolném základě pro Bulharsko, Dánsko a Rumunsko (dále jen „smluvní strany“). Stanoví závazek zakotvit do vnitrostátního právního řádu uvedených smluvních stran pravidlo strukturálně vyrovnaného rozpočtu, které obsahuje mechanismus nápravy, který je automaticky aktivován v případě závažného odchýlení a je sledován nezávislými institucemi. Smluvní strany vyjádřily vůli použít uvedený mezivládní nástroj jako dočasný nástroj. Tuto vůli odráží článek 16 TSCG, který stanoví, že ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost budou přijaty nezbytné kroky s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Unie. Proto by do právního rámce Unie měla být zavedena ustanovení, která umožní, aby podstata TSCG nabyla účinku.
- (6) S cílem zachovat zdravé a udržitelné veřejné finance a vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí, jak vyžaduje SFEU, a současně zlepšit odolnost eurozóny jako celku, by měla být ve vnitrostátním právu členských států, jejichž měnou je euro, zavedena zvláštní ustanovení za účelem posílení jejich fiskální odpovědnosti a jejich střednědobé rozpočtové orientace nad rámec ustanovení směrnice 2011/85/EU.
- (7) Protože hospodářská a finanční krize zanechala řadě členských států dědictví vysokého veřejného dluhu, rámec numerických rozpočtových pravidel specifických pro každý členský stát, jejichž cílem je posílit odpovědné provádění fiskální politiky a současně účinně prosazovat dodržování rozpočtových závazků vyplývajících ze SFEU, má zásadní význam pro zajištění konvergence veřejného dluhu k obezřetným úrovním. Tento rámec by měl zejména stanovit střednědobý cíl, pokud jde o strukturální saldo, který je závazný pro vnitrostátní rozpočtové orgány a jejich každoroční rozhodnutí. Střednědobé cíle pro stav rozpočtu umožňují zohlednění různých poměrů dluhu k HDP a rizik členských států v oblasti udržitelnosti, zakotvují vývoj dluhu směrem k referenční hodnotě stanovené v článku 1 Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a SFEU.

¹⁶ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41).

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postížena či ohrožena závažnými obtížemi (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 1).

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11).

- (8) Za účelem dosažení a udržení střednědobého cíle ve strukturálním vyjádření je nezbytné, aby členské státy stanovily konsistentní postup korekce, a to na základě proměnných, které mohou rozpočtové orgány ovlivnit. Vnitrostátní fiskální plánování podpořené předpokládaným vývojem výdajů vládních institucí očištěných o dopad diskrečních opatření na straně příjmů podporuje při sledování vývoje ve fiskální oblasti účinnost, transparentnost a odpovědnost. Za účelem navázání plánu pevně na celkové fiskální výsledky ve střednědobém horizontu a zajištění posílení odpovědnosti jednotlivých členských států za fiskální politiku by měl být pro celé volební období, jak je uvedeno ve vnitrostátním ústavním právním řádu každého členského státu, stanoven střednědobý vývoj růstu výdajů vládních institucí očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů. Uvedený plán by měl být stanoven, jakmile se nová vláda ujme svého úřadu, a roční rozpočty by se jím měly řídit, aby bylo dosaženo rozhodné konvergence ke střednědobému cíli.
- (9) Provádění hlavních strukturálních reforem podporujících dlouhodobou udržitelnost by mohlo vzhledem ke svým budoucím pozitivním účinkům ospravedlnit změny v postupu korekce směrem k dosažení střednědobého cíle, pokud mají ověřitelný pozitivní rozpočtový dopad, což bude potvrzeno posouzením provedeným podle procedurálních požadavků Paktu o stabilitě a růstu. Za účelem usnadnění hospodářské stabilizace by výjimečné okolnosti – ve formě prudkého hospodářského propadu v eurozóně nebo v Unii jako celku či neobvyklé události, které dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a které mají zásadní dopad na rozpočet – měly umožnit dočasné odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, pokud toto odchýlení neohrozí fiskální udržitelnost ve střednědobém horizontu.
- (10) Pokud závažná odchýlení od střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení nejsou náležitě řešena, povede to k poškození důvěryhodnosti rozpočtových plánů a vyvolá riziko narušení vývoje veřejného dluhu. Za účelem posílení důvěryhodnosti závazku členských států k dosažení střednědobého cíle by v případě zjištění závažného odchýlení měl být automaticky aktivován mechanismus nápravy. Důvěryhodný mechanismus nápravy by měl stanovit opatření, která je třeba provést za účelem dosažení nápravy odchýlení během vymezeného období, přičemž bude zohledněna povaha a rozsah odchýlení. Mechanismus nápravy by měl zejména kompenzovat odchýlení od střednědobého vývoje růstu výdajů vládních institucí očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů.
- (11) Nezávislé orgány pověřené sledováním veřejných financí v členských státech jsou základním stavebním kamenem účinných rozpočtových rámců. V zájmu podpory rozpočtové kázně a posílení důvěryhodnosti fiskální politiky by tyto orgány měly provést nezávislá posouzení rámce numerických rozpočtových pravidel, včetně zejména střednědobé rozpočtové orientace, a měly by sledovat dodržování uvedeného rámce a aktivaci a fungování s ním spojeného mechanismu nápravy.
- (12) Posílená vnitrostátní fiskální odpovědnost a závazná víceletá orientace fiskální politiky vyžadují, aby fiskální instituce byly nezávislé a měly vlastní zdroje k aktivnímu sledování vývoje ve fiskální oblasti a poskytování doporučení během střednědobého rozpočtového cyklu, zejména včetně případů, kdy je pozorováno závažné odchýlení od střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení. Za účelem posílení důvěryhodnosti a vymahatelnosti střednědobého cíle, plánu výdajů vládních institucí, z něhož vychází, a souvisejícího mechanismu nápravy v případě závažných odchýlení by rozpočtové orgány členských států měly dodržovat doporučení předložená v posouzení nezávislých orgánů nebo by měly veřejně zdůvodnit, proč se rozhodly, že doporučení

nedodrží. V této souvislosti může mít zakotvení uvedené zásady do vnitrostátního právního řádu zásadní význam.

- (13) Aby společný cíl vnitrostátních rozpočtových pravidel a mechanismů a rozpočtového rámce Unie, jímž je zejména konvergence veřejného dluhu k obezřetným úrovním, byl účinnější, měly by členské státy uvést v účinnost pravidla stanovená v této směrnici, a to prostřednictvím závazných a trvalých předpisů na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátních rozpočtových postupů.
- (14) Evropská rada dne 19. října 2012 dospěla k závěru, že proces směřující k hlubší hospodářské a měnové unii by měl vycházet z institucionálního a právního rámce Unie a měl by se vyznačovat otevřeností a transparentností ve vztahu k členským státům, jejichž měnou není euro. Vnitrostátní opatření k posílení fiskální odpovědnosti v uvedených členských státech by usnadnila jejich přijetí eura, a proto by mechanismy vytvořené touto směrnicí měly být otevřené všem členským státům, které se budou chtít účastnit. Z tohoto důvodu by mělo být v této směrnici stanoveno, že tato směrnice se bude vztahovat na členské státy, jejichž měnou není euro, pokud se takto uvedené členské státy rozhodnou.
- (15) Je třeba poznamenat, že článek 7 TSCG stanoví, že smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou podporovat návrhy či doporučení, které Komise předloží, jestliže shledá, že členský stát, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku, ledaže by s navrženým nebo doporučeným rozhodnutím nesouhlasila kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočtená obdobně podle příslušných ustanovení smluv, na nichž je Unie založena, přičemž k postojí dotčené smluvní strany se nepřihlíží.
- (16) Začlenění podstaty TSCG ve stávající podobě do právního řádu Unie se nevztahuje na úpravy ustanovení SFEU pro postup rozhodování, avšak současně by touto směrnicí neměly být dotčeny závazky přijaté mezi smluvními stranami podle článku 7 TSCG.
- (17) Článek 13 TSCG stanoví, že rozpočtové politiky a ostatní otázky, na něž se uvedená smlouva vztahuje, budou projednávány na meziparlamentních zasedáních organizovaných Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty smluvních stran podle hlavy II Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného ke Smlouvám. Touto směrnicí není uvedena praxe dotčena, neboť diskuze přispívá ke zvyšování demokratické odpovědnosti v kontextu správy ekonomických záležitostí Unie.
- (18) Tato směrnice by měla posílit účinnost Paktu o stabilitě a růstu zvýšením rozsahu, v němž je zakotven v právních rádech členských států, a současně snížit možná rizika zdvojování a protichůdných opatření, která jsou spjata s koexistencí mezivládních ujednání souběžně s mechanismy předpokládanými právními předpisy Unie. Hmotná a procesní pravidla stanovená v Paktu o stabilitě a růstu by neměla být touto směrnicí dotčena.
- (19) Členské státy se v souladu se společným politickým prohlášením členských států a Komise o informativních dokumentech ze dne 28. září 2011¹⁹ zavázaly, že v odůvodněných případech doplní oznámení o opatřeních přijatých za účelem provedení směrnice do vnitrostátního práva o jeden či více dokumentů s informacemi o vztahu mezi jednotlivými složkami směrnice a příslušnými částmi vnitrostátních nástrojů

¹⁹ Úř. věst. C 369, 17.12.2011, s. 14.

přijatých za účelem provedení směrnice do vnitrostátního práva. V případě této směrnice považuje normotvůrce předložení těchto dokumentů za odůvodněné.

- (20) Vzhledem k tomu, že cíle opatření, které má být přijato, zejména za účelem posílení fiskální odpovědnosti přijetím závaznější střednědobé rozpočtové orientace na vnitrostátní úrovni, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a může ho být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijímat opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle,

PŘIJALA TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Předmět a oblast působnosti

1. Tato směrnice stanoví pravidla k posílení fiskální odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech za účelem zajištění plnění závazků týkajících se zabránění vzniku nadměrných schodků veřejných financí.
2. Tato směrnice se vztahuje na členské státy, jejichž měnou je euro, a ostatní členské státy v souladu s článkem 4.

Článek 2

Definice

Pro účely této směrnice se použijí definice pojmů „veřejný“, „schodek“ a „dluh“ stanovené v článku 2 Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU.

Kromě toho se použijí také následující definice:

- a) „zvláštními okolnostmi“ se rozumí neobvyklá událost, kterou dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci sektoru vládních institucí, nebo případ prudkého hospodářského propadu v eurozóně nebo v EU jako celku;
- b) „nezávislými subjekty“ se rozumí strukturálně nezávislé subjekty nebo subjekty s vlastní funkční autonomií vůči rozpočtovým orgánům členského státu, jež jsou založeny na vnitrostátních právních ustanoveních zajišťujících vysoký stupeň funkční autonomie a odpovědnosti;
- c) „strukturálním saldem“ se rozumí cyklicky očištěné saldo sektoru vládních institucí bez vlivu jednorázových a dočasných opatření.

Článek 3

Fiskální odpovědnost a střednědobá rozpočtová orientace

1. Každý členský stát stanoví rámec pro závazná a trvalá numerická fiskální pravidla, která jsou pro něj specifická a posilují jeho odpovědné provádění fiskální politiky a účinně podporují soulad s jeho povinnostmi v oblasti rozpočtové politiky vyplývajícími ze Smlouvy o fungování EU, a to ve víceletém rámci pro sektor vládních institucí jako celek. Uvedený rámec bude zahrnovat zejména tato pravidla:

- a) střednědobý cíl, pokud jde o strukturální saldo, bude stanoven za účelem zajištění, aby poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřevyšoval referenční hodnotu stanovenou v článku 1 Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku nebo se k této hodnotě uspokojivým tempem přibližoval;
 - b) fiskální plánování bude zahrnovat střednědobý vývoj růstu výdajů vládních institucí bez vlivu diskrečních opatření na straně příjmů a bude v souladu se střednědobým cílem nebo časovým rámcem směřování k tomuto cíli. Uvedený plán by měl být stanoven, jakmile se v členském státě ujme úřadu nová vláda, a to na volební období stanovené ústavním právním řádem uvedeného členského státu, a měly by se jím řídit roční rozpočty během uvedeného období.
2. Rámec uvedený v odstavci 1 bude obsahovat tyto specifikace:
- a) roční rozpočty by měly zajistit soulad se střednědobým cílem uvedeným v odst. 1 písm. a) nebo směřování k tomuto cíli, a to zejména zajištěním dodržení vývoje výdajů vládních institucí uvedeného v písmenu b) uvedeného odstavce. Při definování postupu korekce směrem k dosažení střednědobého cíle a v souladu s procedurálními požadavky rámce Unie mohou členské státy vzít v úvahu provádění hlavních strukturálních reforem, které mají přímé dlouhodobé příznivé účinky na rozpočet, mimo jiné zvýšením potenciálního udržitelného růstu, a proto mají prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.
 - b) mechanismus nápravy je automaticky aktivován v případě zjištění závažného odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení. Uvedený mechanismus zahrnuje povinnost provést opatření za účelem nápravy odchýlení během stanoveného období a s ohledem na povahu a rozsah odchýlení, zejména kompenzací odchylek od vývoje výdajů vládních institucí uvedeného v odst. 1 písm. b).
3. Členské státy zajistí, aby dočasné odchýlení od střednědobého cíle nebo cesty k jeho postupnému dosažení spolu s odpovídající korekcí vývoje výdajů vládních institucí uvedeného v odst. 1 písm. b) bylo možné pouze za zvláštních okolností a za předpokladu, že žádná z těchto odchylek neohrožuje rozpočtovou udržitelnost ve střednědobém horizontu. Dočasné odchýlení vyplývající ze zvláštních okolností se nepovažuje za významné pro účely odst. 2 písm. b) a nevede k aktivaci mechanismu nápravy uvedeného v odst. 2 písm. b).
4. Členské státy určí nezávislé orgány pro sledování dodržování pravidel uvedených v odstavcích 1 a 2. Nezávislé orgány poskytují veřejná posouzení s cílem určit:
- a) přiměřenost střednědobého cíle podle odst. 1 písm. b) a vývoje výdajů vládních institucí uvedeného v odst. 1 písm. b). Posouzení zohlední zejména věrohodnost makroekonomické prognózy, z níž se vychází, míru specifikace plánovaných výdajů a příjmů vládních institucí a potenciální přímé dlouhodobé příznivé účinky hlavních strukturálních reforem na rozpočet;
 - b) splnění střednědobého cíle a trendu výdajů vládních institucí, včetně existence závažného rizika vzniku značného odchýlení od střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení;
 - c) vznik či zánik zvláštních okolností uvedených v odstavci 3.

5. Členské státy zajistí, že v případě zjištěného závažného odchýlení, jak je uvedeno v odst. 2 písm. b), nezávislé orgány vyzvou rozpočtové orgány, aby aktivovaly mechanismus nápravy. Po aktivaci mechanismu nápravy nezávislé orgány poskytnou veřejná posouzení s cílem určit:
 - a) soulad plánovaných opatření se zavedeným mechanismem nápravy, zejména s ohledem na to, zda odchylky od vývoje výdajů vládních institucí stanoveného v souladu s odst. 1 písm. b) jsou přiměřeně kompenzovány;
 - b) pokrok při provádění nápravy v průběhu stanoveného období;
 - c) vznik či zánik zvláštních okolností, jež mohou umožnit dočasné odchýlení od postupu nápravy.
6. Členské státy zajistí, aby dotčené rozpočtové orgány členského státu dodržovaly doporučení nezávislých orgánů učiněná v posouzeních vyžadovaných podle odstavců 4 a 5 nebo veřejně zdůvodnily, proč uvedená doporučení nedodrží.
7. Členské státy zajistí, že nezávislé orgány uvedené v odstavci 4:
 - a) jsou zřízeny na základě zákonného režimu ukotveného ve vnitrostátních právních nebo závazných správních předpisech;
 - b) nepřijímají pokyny od rozpočtového orgánu dotyčného členského státu nebo od jiného veřejného či soukromého subjektu;
 - c) jsou schopny včas a veřejně komunikovat;
 - d) jsou složeny z členů, kteří jsou navrženi a jmenováni na základě svých zkušeností a kompetencí v oblasti veřejných financí, makroekonomie a řízení rozpočtu, a to transparentním způsobem;
 - e) mají odpovídající a stabilní vlastní zdroje, aby mohly vykonávat svůj mandát efektivním způsobem;
 - f) mají rozsáhlý a včasný přístup k informacím, aby mohly plnit své stanovené úkoly.

Článek 4

Účast členských států, jejichž měnou není euro

1. Členský stát, jehož měnou není euro, je touto směrnici vázán za předpokladu, že toto své rozhodnutí přijaté za tímto účelem oznámí Komisi. Uvedené oznámení obsahuje datum, k němuž si dotčený členský stát přeje být vázán touto směrnicí.
2. Oznámení uvedené v odstavci 1 Komise zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*. Nabývá účinnosti dnem, který oznámí dotčený členský stát, nebo dnem, kdy dotčený členský stát přijme euro jako jednotnou měnu, podle toho, co nastane dříve.

Článek 5

Zprávy

Komise do 30. června 2024 a poté každých pět let předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění této směrnice, která bude připravena na základě příslušných informací od členských států.

Článek 6 **Závěrečná ustanovení**

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30. června 2019. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.
2. Uvedená opatření přijatá členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.
3. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních opatření vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 7 **Vstup v platnost**

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 8 **Určení**

Tato směrnice je určena členskými státy v souladu se Smlouvami.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně