

PAKT STABILITY A RŮSTU – KRITICKÁ ANALÝZA A PERSPEKTIVY JEHO DALŠÍ EXISTENCE

R. Plaga, H. Smekal¹

Došlo: 16. prosince 2003

Abstract

PLAGA, R., SMEKAL, H.: *Stability and Growth Pact – critical analysis and perspectives of the future development*. Acta univ. agric. et silvic. Mendel. Brun., 2004, LII, No. 3, pp. 97-106

This working paper seeks to define perspectives of the functioning of the Stability and Growth Pact as a tool for regulation of national fiscal policies through analysis and description of legal acts regarding the Pact and through analysis and statistical evaluation of the compliance of the EMU States with requirements for fiscal discipline. The first part brings the description of the Pact's functioning mechanism and defines its weaknesses (e.g. extensive role of the Council). The second part tries to analyse and statistically evaluate how the Member States complied with the provisions of the Pact during the years 1999-2003. The results are compared with the most mentioned shortcomings of the Pact. In the concluding part the paper discusses proposals for a change of the Pact and tries to estimate perspectives of its functioning in the future.

public finance, fiscal convergence criteria, Economic and Monetary Union, Stability and Growth Pact

Jedním z hlavních argumentů, kterým politici zdůvodňují nutnost reformy veřejných financí v České republice, je nutnost splnit tzv. Maastrichtská kritéria² určitou dobu³ před faktickým vstupem ČR do Hospodářské a měnové unie (HMU). V této souvislosti jsou nejčastěji uvažovaným horizontem přistoupení ke společné evropské měně rok 2009, resp. 2010 (Strategie přistoupení České republiky k eurozóně

– společný dokument vlády ČR a ČNB). Splněním konvergenčních kritérií však nutnost dodržování stanovených fiskálních parametrů nekončí. Pro udržení fiskální disciplíny, jakožto „prostředku pro posílení cenové stability a pro silný a udržitelný hospodářský růst napomáhající tvorbě pracovních míst“ (Usnesení Evropské rady o Paktu stability a růstu, Amsterdam, ze dne 17. června 1997), i po vstupu země do HMU

¹ Ing. Robert Plaga působí jako odborný asistent na ústavu financí, PEF MZLU v Brně. Mgr. Hubert Smekal absolvoval právnickou fakultu MU Brno a program Master - „Governance and Politics of European Intergration“ na Università degli studi di Bologna, v současnosti je doktorandem na FSS MU Brno.

Příspěvek je součástí publikační aktivity v rámci interního grantového projektu č. 1/191/2004 „Perspektivy fiskální harmonizace v rámci HMU“.

² Maastrichtská kritéria představují podmínky, které musí členské státy EU splnit, aby mohly vstoupit do HMU. Tato konvergenční kritéria můžeme rozdělit do tří skupin: na tzv. monetární (cenová stabilita a dlouhodobé úrokové sazby), fiskální (deficit rozpočtu a celkový hrubý veřejný dluh) a měnová (stabilita měny).

³ Například kurzové konvergenční kritérium vyžaduje minimálně dvouletou účast v mechanismu ERM II. a zároveň pohyb měnového kurzu v blízkosti centrální parity.

byly v rámci Evropského společenství přijaty právní normy, které členským zemím vymezují určité povinnosti při realizaci národních fiskálních politik. Současně tyto právní normy svěřují do rukou vybraných institucí EU pravomoci k vynucování fiskální disciplíny. Tento soubor regulačních, resp. kontrolních a sankčních pravidel, která představují prolongaci Maastrichtských požadavků na stabilitu fiskální oblasti, bývá označován jako Pakt stability a růstu⁴.

Právní analýza a deskriptce principů a nástrojů, jež jsou v rámci tohoto paktu využívány, společně s analýzou jeho fungování (včetně statistického vyhodnocení dodržování fiskální disciplíny ze strany členských zemí HMU v letech 1999–2003) se stanou východiskem pro dosažení cíle této práce, tj. nástinu perspektiv dalšího fungování Paktu stability a růstu.

ZKOUMANÁ PROBLEMATIKA A METODY

Úvodní část příspěvku se zabývá analýzou právních předpisů, které upravují principy a nástroje regulace národních fiskálních politik v HMU. Při jejím zpracování bylo nutné vycházet z platných právních aktů Evropského společenství.

Další část příspěvku je věnována analýze a statistickému vyhodnocení dodržování fiskální disciplíny členskými zeměmi EU v referenčním období 1999–2003, tj. po celou dobu existence Paktu stability a růstu. Ke statistickému vyhodnocení dodržování fiskální disciplíny budou vypočteny relativní četnosti výskytu rozpočtových přebytků a schodků, včetně analýzy četnosti výskytu veřejných deficitů dle předem zvolených intervalů. Součástí příspěvku je také elementární srovnání závislosti fiskální bilance (ukazatel veřejného deficitu

či přebytku) a ekonomického růstu země (vyjádřeného pomocí meziročního růstu v procentech hrubého domácího produktu ve stálých cenách). Údaje o velikosti veřejného deficitu a růstu hrubého domácího produktu byly převzaty ze statistické přílohy dokumentu *Public Finances in EMU 2002, resp. 2003*, který je součástí oficiální publikace Evropské komise *European Economy 2002, resp. 2003* a jsou uváděny v procentech a zaokrouhleny na jedno desetinné místo.

Pro sledování vývoje hodnot jednotlivých ukazatelů v čase byly zvoleny tabulky. Fiskální konvergenční kritéria (kritérium veřejného deficitu⁵ a kritérium hrubého veřejného dluhu⁶) jsou součástí tzv. Maastrichtských kritérií, jejichž plnění je podmínkou pro vstup do Hospodářské a měnové unie (HMU).

PRÁVNÍ ROZBOR PAKTU STABILITY A RŮSTU

V současné době se v denním tisku objevilo mnoho zpráv týkajících se Paktu stability a růstu, leč mnohdy nepřesných či přímo nesprávných. Patrně nejčastějším omylem (nikoliv však zdaleka nejdůležitějším) bylo zavádějící označení Paktu stability a růstu (dále jen PSR) za jediný samostatný a soběstačný dokument. Tato část si klade za cíl uvést právní povahu PSR na pravou míru a přiblížit obsah jednotlivých pramenů tvořících PSR. Analýzou dokumentů by se zároveň měl objasnit mechanismus fungování tohoto klíčového nástroje pro udržení rozpočtové disciplíny v Hospodářské a měnové unii (dále jen HMU). Praktické fungování PSR bylo v poslední době ohroženo jeho „volnější interpretací“ ze strany dotčených států⁷, tato část proto zároveň přináší rozbor, zda je pro takový výklad v předpisech prostor.

⁴ Původní německý návrh (označovaný jako Pakt stability), který odrážel obavy německé veřejnosti z ohrožení stability společné měny rozpočtovými deficity, počítal s automatickými sankcemi za překročení 3% referenční hodnoty veřejného deficitu. Na návrh oponentů německého návrhu (v čele s Francií) došlo k přijetí kompromisního řešení, které je dnes označováno jako Pakt stability a růstu.

⁵ Kritérium veřejného deficitu určuje, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nesmí překročit 3 %. Kritérium veřejného deficitu je výjimečně splněno také v případech, kdy stanovený poměr veřejného deficitu k HDP podstatně klesl, popř. se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se referenční hodnotě blíží. Totéž platí i v případě, kdy překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr veřejného deficitu k HDP zůstal blízký referenční hodnotě. Veřejný deficit znamená deficit vztahující se k ústřední vládě včetně regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení, s výjimkou komerčních operací definovaných v Evropském systému makroekonomických účtů (definice dle oficiálních materiálů ČNB).

⁶ Kritérium hrubého veřejného dluhu stanoví, že poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách a hrubého domácího produktu nepřesáhne hranici 60 %. Výjimkou, kdy je kritérium splněno i při překročení referenční hranice 60 %, je situace, kdy dochází k dostatečnému snižování tohoto poměru a ten se uspokojivým tempem blíží ke stanovené referenční hodnotě.

Veřejný dluh znamená hrubý úhrn dluhů v nominálních hodnotách na konci roku, konsolidovaných uvnitř a mezi jednotlivými odděleními státního sektoru, jak je definován u kritéria veřejného deficitu (definice dle oficiálních materiálů ČNB).

⁷ O „volnější interpretaci“ PSR usiluje především Německo a Francie, tj. země, které měly v letech 2002–2003 značné problémy s rozpočtovou disciplínou, resp. s plněním požadavků PSR.

- **Struktura Paktu stability a růstu**

Pakt stability a růstu nepředstavuje jediný koherentní dokument, nýbrž je formálně tvořen celkem třemi akty – usnesením Evropské rady a dvěma nařízeními Rady, která upřesňují a provádějí primární právní základ fiskální disciplíny zakotvený v člancích 99 a 104 Smlouvy o založení ES.

PSR přijatý roku 1997 nabytí plné účinnosti zavedením eura 1. ledna 1999⁸ a za hlavní cíl si vytyčuje prosazení fiskální disciplíny jako stálého rysu HMU. Zajištění zdravých vládních financí má sloužit jako prostředek k posílení podmínek pro cenovou stabilitu a pro silný a udržitelný růst napomáhající tvorbě pracovních míst.

Formálně tedy PSR sestává ze tří následujících částí:

- Usnesení Evropské rady o Paktu stability a růstu, Amsterdam, 17. června 1997 (97/C 236/01)
- Nařízení Rady (EC) č. 1466/97 ze 7. července 1997, o posílení dohledu nad vývojem stavu národních rozpočtů a o dohledu nad hospodářskými politikami a jejich koordinací
- Nařízení Rady (EC) č. 1467/97 ze 7. července 1997, o urychleném a jasném postupu při nadměrném deficitu.

Vedle tohoto právního základu schválila Rada ECOFIN 10. července 2001 Pravidla chování týkající se obsahu a formátu stabilizačních a konvergenčních programů, inkorporující základní elementy Nařízení Rady č. 1466/97 do návodu, který pomáhá členským státům při vypracování jejich programů a usnadňuje kontrolu programů Komisí, Hospodářským a finančním výborem a Radou ministrů hospodářství a financí EU (dále jen Radou)⁹.

- **Analýza jednotlivých strukturálních částí PSR**

V této části je podána analýza jednotlivých strukturálních částí Paktu stability a růstu, která si klade za cíl objasnění mechanismu jeho fungování.

a) Usnesení Evropské rady o Paktu stability a růstu

Usnesení Evropské rady nabádá členské státy, aby se vyhýbaly nadměrným schodkům veřejných rozpočtů, jak to po nich ostatně žádá již sama Smlouva¹⁰,

a podtrhuje význam zajištění zdravých vládních financí. Přínos usnesení tkví zejména v jisté sumarizaci úkolů, jež mají hlavní aktéři sehrávat při zajišťování správného fungování PSR. Usnesení se obrací k členským státům, Komisi a Radě, které mají společným politickým působením přispět k plné a včasné implementaci procesu rozpočtového dozoru vyvíjením tlaku na členský stát, který nedostojí svým závazkům¹¹.

Členské státy se zejména zavazují respektovat střednědobý rozpočtový záměr, který požaduje vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, a podniknout bezodkladně korektivní akce, pokud by tento cíl měl být ohrožen. V případě výskytu nadměrného schodku členské státy opraví nadměrný deficit tak rychle, jak to bude možné, přičemž tato korekce má být dokončena, pokud se nevyskytnou zvláštní okolnosti, nejpozději do roka od jeho zjištění.

Komisi je Usnesením svěřeno pro ni typické právo iniciativy, když má předkládat zprávy, názory a doporučení, na jejichž základě bude Rada přijímat rozhodnutí. Komise zejména připraví zprávu, když existuje nebezpečí nadměrného schodku nebo když plánovaný či skutečný vládní deficit překročí referenční hodnotu 3 % HDP. Komise navíc vypracuje doporučení pro rozhodnutí Rady ohledně existence nadměrného deficitu.

Rada, stejně jako má Komise iniciační kompetence, koná v duchu svého poslání v Evropském společenství a disponuje rozhodovacími pravomocemi. Dále podává členským státům doporučení, jak odstranit nadměrný schodek, a v případě jejich nerespektování ukládá sankce.

Závěrem je nutno podotknout, že Usnesení Evropské rady představuje především nástroj politického působení, přijatý hlavami členských států EU, a tedy jistý odraz shody, která v době svého vzniku existovala. Smutným paradoxem zůstává fakt, že Německo, které během devadesátých let za prosazení PSR bojovalo, jej v případě prvních vážných komplikací zavrhl. Napomohla k tomu i povaha PSR, kde ústředním aktérem zůstává Rada jako instituce chránící především zájmy států a na Komisi, jednající v komunitární prospěch, zbyly pouze iniciační pravomoci. Evropský parlament, tedy další podstatný supranacionální hráč, byl vynechán ze hry úplně, což výše zmíněným státům (Německo, Francie) hodně ulehčilo současnou pozici při ignorování PSR.

⁸ Nařízení Rady č. 1466/97, ale nabytí účinnosti například již 1. července 1998.

⁹ Rada ministrů hospodářství a financí Evropské unie (známá jako ECOFIN) je po Radě ministrů zahraničních věcí nejvýznamnější formou, v níž jedná Rada Evropské unie.

¹⁰ viz článek 104 (1) Smlouvy o založení ES.

¹¹ Citace dle http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm (ze dne 25. 9. 2003)

b) Nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu nad vývojem stavu rozpočtů a o dohledu nad hospodářskými politikami a jejich koordinací

Nařízení Rady č. 1466/97 zakotvuje preventivní mechanismus upravující pravidelný dohled a koordinaci hospodářských politik, jehož pomocí se má předejít rozpočtovým deficitům přesahujícím tři procenta HDP. Hlavním předmětem úpravy jsou stabilizační a konvergenční programy připravované členskými státy a přezkoumávané Radou. Nařízení se vztahuje jak na členské státy, které přijaly společnou měnu, tak na členské státy, které společnou měnu nepřijaly. První jmenované vypracovávají tzv. stabilizační programy a druhé tzv. konvergenční programy. Oba programy jsou veřejné dokumenty, které se postupují Komisi a Radě, vyhotovované státy podle návodu stanoveného v Řádu pro vypracování obsahu a formátu stabilizačních a konvergenčních programů. Programy se každý rok aktualizují a obsahují následující informace:

- střednědobý cíl pro výši rozpočtu, který má být v rovnováze nebo v přebytku, a cestu, jak jej bude dosaženo,
- předpovědi očekávaného ekonomického vývoje hlavních ekonomických veličin (růst, zaměstnanost, inflace a další),
- popis rozpočtových a jiných ekonomických opatření přijatých anebo navržených k dosažení cílů programu,
- analýzu, jak by změny hlavních ekonomických předpokladů ovlivnily výši rozpočtu a dluhu.

Konvergenční programy musí navíc obsahovat střednědobé cíle monetárních politik a vztah těchto cílů ke stabilitě cen a měnových kurzů.

Informace v programech musí pokrývat kromě aktuálního a předešlého roku ještě nejméně tři následující roky.

Rada, vycházejíc z hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru, posléze provádí programy ze všech možných hledisek, například zda jsou ekonomické předpoklady realistické, zda je střednědobý rozpočtový cíl vhodný apod. Rada na doporučení Komise a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem vydá na program názor. Pokud dojde k přesvědčení, že by cíle a obsah programu měly být změněny, vyzve Rada členský stát k úpravě stabilizačního, respektive konvergenčního programu.

Aktualizované programy pak ještě kontroluje Výbor, popřípadě, pokud je to nezbytné, Rada.¹²

Rada rovněž monitoruje implementaci programů na základě informací podaných členskými státy a hodnocení Komise a Výboru, přičemž se snaží zejména zjistit skutečné nebo očekávané významné divergence výše rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle. Pokud jsou tyto zjištěny, adresuje dotyčnému členskému státu doporučení k přijetí nezbytných nápravných opatření. Jestliže následný monitoring naznačuje zhoršení nebo přetrvávání rozpočtové odchylky, může Rada doporučit přijetí okamžitých nápravných opatření.¹³

Pokud bychom tedy Nařízení v krátkosti shrnuli, dojdeme k tomuto mechanismu: členské státy, které přijaly společnou měnu, každoročně vypracovávají stabilizační programy, zatímco ty, které ji nepřijaly, konvergenční programy, jež mají shodně zajistit, aby se rozpočet blížil stavu rovnováhy či přebytku. Rada je kontroluje jak z hlediska jejich podoby „na papíře“, tak z hlediska reálného fungování. V případě nesrovnalostí vydává doporučení k nápravě.

Jak vidno z předešlých odstavců, členské státy si přísně hlídají i pouhé prověřování rozpočtů a hlavní část činnosti leží na bedrech Rady. Evropský parlament není do této „neškodné“ části procesu, kdy se ještě nejedná o sankcích, vůbec vpuštěn, pouze je mu podána zpráva o výsledku multilaterálního dozoru.¹⁴

c) Nařízení Rady č. 1467/97 o urychleném a jasném postupu při nadměrném deficitu

Zatímco předchozí nařízení obsahovalo zejména preventivní prvky, nařízení č. 1467/97 upravuje výstražné a následně i sankční elementy, které jsou aktivovány v případě porušení tříprocentní referenční hodnoty a následném nesprávném chování států. Toto Nařízení si klade za cíl urychlení a vyjasnění procedury při nadměrném schodku, která má zabránit nadměrným veřejným deficitům a když už se objeví, napomoci jejich včasné nápravě. Ustanovení nařízení č. 1467/97 tvoří společně s Protokolem č. 5 ke Smlouvě nový integrovaný soubor pravidel pro aplikaci článku 104c.

Na počátku procesu opět stojí Komise, která když má za to, že nadměrný schodek existuje, adresuje Radě názor a doporučení. Rada posléze do tří měsíců rozhodne, zda opravdu jde o nadměrný deficit, a v případě kladného posouzení vydá postiženému

¹² Ibid., články 5 a 9.

¹³ Ibid., články 6 a 10.

¹⁴ Ibid., článek 12.

členskému státu doporučení, ve kterém mu stanoví lhůty pro efektivní akci a pro konečnou nápravu nadměrného deficitu, která by neměla překročit dobu jednoho roku po jeho zjištění, pokud zde nejsou výjimečné okolnosti.¹⁵ Nutno podotknout, že nařízení pouze konkretizuje v těchto člancích proceduru zakotvenou článkem 104c Smlouvy, proto jen ve stručnosti přiblížíme fungování mechanismu – když na doporučení Rady daný členský stát nereagoval účinným způsobem, může Rada svá doporučení zveřejnit. Nepřihlédne-li stát k doporučení ani poté, může mu Rada adresovat výzvu k provedení opatření ke snížení schodku. V případě, že se stát nepodřídí ani výzvě, může se Rada usnést, že použije či zostří následující opatření:

- požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí,
- vyzve Evropskou investiční banku, aby vůči státu přehodnotila svou úvěrovou politiku,
- požádá členský stát, aby u Společenství uložil neúročený vklad,
- uloží pokuty.

Pokud je nadměrný schodek upraven, Rada v závislosti na rozsahu korekcí některá nebo všechna svá rozhodnutí zruší. Jen pro úplnost dodejme, že Rada přijímá rozhodnutí na doporučení Komise dvoutřetinovou většinou hlasů svých členů vážených dle článku 205 odst. 2 s vyloučením hlasů zástupce dotyčného členského státu.¹⁶ Opět vidíme, že klíčovým aktérem zůstává Rada, role Evropského parlamentu je omezena na pouhé obdržení informace o přijatých opatřeních.

Klíčová ustanovení Nařízení č. 1467/97 obsahuje

Oddíl 4 pojmenovaný Sankce (články 11–16), který provádí ustanovení odstavců 11 a 12 článku 104 Smlouvy. Ve prospěch států porušujících PSR hovoří již poměrně vágní obrat odstavce 11 článku 104 Smlouvy: „Pokud se členský stát nepodřídí výzvě (...), *může se* Rada usnést, že použije nebo případně zostří jedno nebo více z následujících opatření: (...)“. Ani článek 11 Nařízení není svou povahou obligatorním, odkazuje na citovaný článek 104 Smlouvy a nepředepisuje Radě povinnost uložit sankci v případě neplnění povinností, nýbrž to ponechává na jejím rozhodnutí.

Když už se Rada rozhodne daný členský stát potrestat, vyžaduje nejprve uložení neúročeného depozita, jenž může být doplněn prvními dvěma sankcemi, které jsou uvedeny výše (zveřejnění dodatečných informací před vydáním obligací a cenných papírů, přehodnocení úvěrové politiky Evropskou investiční banku). V případě, že dva roky po rozhodnutí o uložení depozitu¹⁷ nebyl nadměrný schodek opraven, bude depozit přeměněn Radou na pokutu.¹⁸ Pokud naopak stát dělá při korekci deficitu pokroky, zruší se první dva typy sankcí (viz výše) a s konečným zrušením rozhodnutí o existenci nadměrného schodku dojde k oproštění od všech zbývajících trestů.¹⁹ Uložené pokuty se však nenahrazují, ale připadají v závislosti na jejich podílu na celkovém HNP členským státům, které přijaly jednotnou měnu a nemají nadměrný deficit.²⁰

Z výše uvedeného lze vyvodit, že klíčové Nařízení č. 1467/97, na základě kterého lze ukládat sankce, ponechává Radě značnou míru volnosti v rozhodování a neobsahuje přímou povinnost uložit sankční opatření při výskytu deficitu rozpočtu přesahujícím 3 % HDP.

¹⁵ Nařízení Rady č. 1467/97, čl. 3.

¹⁶ Viz odstavce 8-13 článku 104 Smlouvy o založení ES v aktualizovaném znění.

¹⁷ Výše depozitu se skládá z fixního komponentu ve výši 0,2 % HDP a variabilního komponentu ve výši jedné desetiny rozdílu mezi deficitem ve vztahu k HDP v předešlém roce a referenční hodnotou 3 % HDP. (Pokud tedy byl deficit např. 5 % HDP, variabilní komponent depozitu činí (5-3)/10 – tedy 0,2 % HDP). Celkem ale jeden depozit nesmí překročit hranici 0,5 % HDP (viz čl. 12 odst. 1 Nařízení Rady č. 1467/97).

Konkrétně tedy v případě, že by proti Německu byly uplatněny sankce za porušení fiskální disciplíny, za roky 2002 a 2003 by neúročené depozitum dosáhlo výše 0,3 % HDP (6,3 miliardy euro), u Francie by depozitum činilo 0,28 % HDP (4,2 miliardy euro).

¹⁸ Nařízení Rady č. 1467/97, čl. 13. Např. pokud by bylo Radou rozhodnuto, že Portugalsko neplní její doporučení, portugalské depozitum z roku 2001 ve výši 0,32 % HDP, tj. 386 milionů euro, by se změnilo v nevratnou pokutu.

¹⁹ Každý rok až do doby, než dojde ke zrušení rozhodnutí o existenci nadměrného schodku, Rada posuzuje, zda daný členský stát přijal efektivní akci. Pokud ne, uloží dodatečné depozitum ve výši jedné desetiny rozdílu mezi deficitem ve vztahu k HDP v předešlém roce a referenční hodnotou 3% HDP (viz čl. 12 odst. 2 Nařízení).

²⁰ Ibid., čl. 13-16.

I: Vývoj veřejného deficitu v členských státech EU v letech 1999–2003 (v % HDP)

	1999	2000	2001	2002	2003
Belgie	–0,6	0,1	0,4	0,1	–0,2
Německo	–1,6	1,1	–2,8	–3,6	–3,4
Řecko	–1,7	–1,9	–1,4	–1,2	–1,1
Španělsko	–1,1	–0,9	–0,1	–0,1	–0,4
Francie	–1,6	–1,4	–1,5	–3,1	–3,7
Irsko	2,3	4,3	1,1	–0,2	–0,6
Itálie	–1,8	–1,8	–2,6	–2,3	–2,3
Lucembursko	3,8	6,1	6,4	2,6	–0,2
Nizozemí	0,4	2,2	0,1	–1,1	–1,6
Rakousko	–2,2	–1,5	0,3	–0,6	–1,1
Portugalsko	–2,2	–2,8	–4,2	–2,7	–3,5
Finsko	1,9	6,9	5,1	4,7	3,3
Švédsko	1,5	3,4	4,5	1,3	0,8
Dánsko	3,1	2,6	2,8	2,0	1,8
Velká Británie	1,1	1,6	0,8	–1,3	–2,5

Zdroj: Public finances in EMU 2002, 2003

ANALÝZA A STATISTICKÉ VYHODNOCENÍ DODRŽOVÁNÍ FISKÁLNÍ DISCIPLÍNY ZEMĚMI HMU

Tato část příspěvku je věnována analýze a statistickému vyhodnocení konkrétního dodržování ustanovení výše popsaných právních norem, souhrnně označovaných jako Pakt stability a růstu.

Z údajů o vývoji veřejného deficitu v tab. I vyplývá, že během referenčního období let 1999–2003 hospodařily členské země EU (EU 15) ve 42 případech s veřejným deficitem (56 % případů) a v 33 případech se zemím podařilo dosáhnout přebytku veřejných rozpočtů (44 % případů). Stejná analýza

v zemích eurozóny (tzv. EU 12) však paradoxně ukazuje větší výskyt veřejných deficitů (téměř 67 %) než v EU jako celku. K překročení referenční hranice 3 % veřejného deficitu však během sledovaného období došlo „pouze“ šestkrát, tj. v 10 % všech případů²¹. Prvním „hříšníkem“ se stalo Portugalsko v roce 2001, k němu se bohužel v dalším roce přidaly ekonomicky nejsilnější evropské země (Německo a Francie), což s sebou přineslo i řadu obtíží v ekonomické i politické rovině (více viz Diskuse a závěr). Odhady rozpočtového hospodaření pro rok 2003 opět indikují porušení fiskální disciplíny ve výše zmiňovaných zemích.

²¹ Tyto případy jsou v Tab. I označeny tučně.

II: Četnost výskytu veřejného deficitu v zemích HMU v letech 1999–2003 (dle intervalů)

Interval deficitu (v % HDP)	počet případů	počet případů (v %)
0,0 - 0,4	6	15,0 %
0,5 - 0,9	4	10,0 %
1,0 - 1,4	7	17,5 %
1,5 - 1,9	9	22,5 %
2,0 - 2,4	4	10,0 %
2,5 - 2,9	4	10,0 %
3,0 a více	6	15,0 %
Celkem	40	100,0 %

Zdroj: vlastní výpočty

Z analýzy četnosti výskytu veřejného deficitu v zemích HMU v letech 1999–2003 je zřejmé, že rozložení deficitů do jednotlivých vymezených intervalů není významně nerovnoměrné. Přesto však nejvíce deficitů (16, tj. ve 40 % případů) mělo velikost od 1,0 do 1,9 % HDP, resp. 1,5 až 1,9 % HDP (celkem 9 případů). Jak už bylo zmíněno výše, k překročení referenční hodnoty 3 % HDP došlo pouze u 15 % všech deficitů (tj. u 10 % všech případů).

Mimo naprosto zřejmá překročení referenční hodnoty musíme však ještě brát zřetel i na případy, kdy se veřejný deficit referenční hodnotě blížil. Během sledovaného období let 1999–2003 jsme mohli zaregistrovat čtyři případy vzniku schodků, jejichž velikost dosáhla těsné blízkosti (2,5 až 2,9 % HDP) referenční hodnoty 3 % HDP. Pokud bychom toto „rizikové“ pásmo rozšířili až ke 2,0 % HDP, spadalo by do kategorie „potenciálně rizikových“ deficitů celkem osm deficitů. K již výše zmiňovaným zemím, které pravidla porušily, by přibyla ještě Itálie (v letech 2001–2003) a Rakousko v roce 1999. Celkem by tedy schodky vyšší než 2,0 % HDP představovaly již 35 % všech schodků a téměř 25 % všech případů.

Samostatná analýza vývoje bilancí veřejných rozpočtů, resp. četností výskytu veřejných deficitů nám však mnoho nenapoví o faktickém dodržování Paktu stability a růstu členskými zeměmi. Z logiky ustanovení PSR, požadujících po členských zemích vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, vyplývá nepřímý požadavek na dosahování přebytků v období kon-

junktury, tj. aplikace zásady „cyklicky vyrovnaného rozpočtu“²².

Podívejme se tedy, jaký byl vývoj HDP v zemích EU v letech 1999–2003 a porovnejme zjištěné údaje s daty o vývoji veřejných deficitů, resp. přebytků (viz tab. I).

Srovnání změny hrubého domácího produktu s vývojem veřejného deficitu, resp. přebytku v jednotlivých členských státech ukazuje, že některé národní ekonomiky měly s dodržováním fiskální stability značné problémy i v obdobích, kdy dosahovaly poměrně výrazného růstu hrubého domácího produktu. Například řecký hrubý domácí produkt vzrostl v roce 1999 o 3,6 % a v letech 2000–2001 dokonce o 4,1 %, ale v tomto období Řecko hospodařilo s veřejným deficitem v intervalu od 1,4 % HDP (2001) do 1,9 % HDP (2000). Také Francie vykazovala během celého sledovaného období pouze různě vysoké veřejné deficity, a to bez ohledu na růst ekonomiky. Do skupiny zemí, které dlouhodobě hospodaří s rozpočtovými deficity, můžeme ještě zařadit Portugalsko, kde i ve fázi hospodářského růstu o téměř 3,5 % (v roce 1999 a 2000) vznikaly deficity, které přesáhly 2,0 % HDP, a Itálii s trvalými deficity okolo 2,0 % HDP. Naproti tomu vývoj v Německu až do roku 2002 vykazoval znaky cyklického působení exogenních faktorů na hospodářský růst a úroveň veřejného deficitu. Pokles tempa hospodářského růstu v letech 2001–2002 (růst o 0,6 a 0,8 %) zde byl doprovázen zvýšením úrovně veřejného deficitu (-2,8 % HDP a -3,6 % HDP).

²² K dosažení cyklicky vyrovnaného rozpočtu je nutné, aby země dosahovala přebytků v období konjunktury, a pomocí těchto přebytků se vyrovnala z nepříznivými dopady recese či krize ekonomiky. Veřejné deficity jsou připouštěny pouze v období hospodářské recese (krize).

III: Vývoj HDP (ve stálých cenách) v členských státech EU v letech 1999–2003 (v %)

	1999	2000	2001	2002	2003
Belgie	3,0	4,0	1,0	1,1	2,8
Německo	1,9	3,0	0,6	0,8	2,7
Řecko	3,6	4,1	4,1	3,7	4,2
Španělsko	4,1	4,1	2,8	2,1	3,2
Francie	2,9	3,1	2,0	1,6	2,8
Irsko	10,9	11,5	6,8	3,5	6,1
Itálie	1,6	2,9	1,8	1,4	2,7
Lucembursko	6,0	7,5	5,1	2,9	5,2
Nizozemí	3,7	3,5	1,1	1,5	2,7
Rakousko	2,8	3,0	1,0	1,2	2,5
Portugalsko	3,4	3,4	1,8	1,5	2,2
Finsko	4,1	5,6	0,7	1,6	3,3
Švédsko	4,5	3,6	1,2	1,7	2,8
Dánsko	2,3	3,0	1,0	1,7	2,5
Velká Británie	2,1	3,0	2,2	2,0	3,0

Zdroj: European Economy 2002, 2003

Některé členské země EU však jsou schopny dosáhnout vyrovnaného, popř. přebytkového rozpočtu. Typickými představiteli zemí, kde je ekonomický růst doprovázen přebytky veřejných rozpočtů, jsou Finsko, Švédsko a Dánsko. Určitou míru snahy o dodržování fiskálních pravidel lze také pozorovat u Nizozemí, kde ruku v ruce s růstovou či klesající fází vývoje ekonomiky docházelo v letech 1999–2003 k přebytkovému či schodkovému hospodaření veřejných rozpočtů.

Z výše uvedených údajů je zcela zřejmé, že i když k překročení referenční hodnoty veřejného deficitu některou členskou zemí došlo až v roce 2001 (Portugalsko), hlavní myšlenka PSR, tj. „udržování rozpočtové bilance v blízkosti vyrovnanosti či přebytku“ nebyla řadou zemí dodržována ani v prvních letech jeho existence.

DISKUSE O NEDOSTATKÁCH A MOŽNÝCH ZMĚNÁCH PSR

V průběhu posledních dvou let byl PSR podroben značné kritice, která mu vytýkala některé zásadní nedostatky. Stranou zájmu ponechme skutečnost, že kritika zaznívala a zaznívá ze strany států, které mají s dodržováním fiskálních pravidel značné problémy. Pakt stability a růstu tak je především haněn za své „asymetrické fungování“, jelikož po státech nepožaduje vytváření přebytků veřejných rozpočtů v období konjunktury. Další nedostatek PSR představuje (dle kritiků) fakt, že snižuje rozpočtovou flexibilitu, když omezuje prostor pro adekvátní reakci na asymetrické

šoky, a současně snižuje objem veřejných investic v důsledku omezené možnosti deficitního financování. PSR se také zaměřuje pouze na krátkodobá opatření diskrečního charakteru a nebere zřetel na systémové změny, např. penzijního systému.

Co se týká „asymetrického fungování“ PSR, resp. absence požadavku na přebytky veřejných rozpočtů v období konjunktury, je dle našeho názoru tento požadavek nepřímou obsažen v požadavku „vyrovnaného či přebytkového veřejného rozpočtu“.

V případě dodržování výše zmíněného pravidla by se k vyrovnání s důsledky asymetrických šoků v období hospodářské recese či krize mohly použít přebytky z období konjunktury a současně i „manévrovací prostor“ od rozpočtu vyrovnaného až po referenční hranici veřejného deficitu 3 % HDP by zajistil onu potřebnou rozpočtovou flexibilitu. Stejně zdůvodnění lze samozřejmě použít i pro vyvrácení dalšího argumentu kritiky, že: „PSR snižuje objem veřejných investic“. Dle našeho názoru poskytuje možnost veřejného deficitu ve výši 3 % HDP dostatek prostoru pro deficitní financování. Jediným oprávněným argumentem tak zůstává „krátkozrakost“ přijímaných korekčních opatření.

K odstranění některých nedostatků a tedy ke zdokonalení PSR vzniklo několik návrhů. Komisař Evropské komise pro hospodářské a měnové záležitosti Pedro Solbes počátkem roku 2003 prezentoval několik návrhů na zlepšení realizace a implikace Paktu. Konkrétně je dle Evropské komise nutné, aby při stanovení rozpočtových cílů na úrovni EU a při sledo-

vání stavu národních rozpočtů byl plně brán v úvahu cyklický vývoj ekonomiky. Požadavek PSR, aby rozpočet byl blízký rovnováze nebo přebytkový, se musí definovat s odečtením rozpočtových dopadů cyklických hospodářských vlivů. Dále je třeba stanovit jednoznačná opatření pro členské státy se základním schodkem přesahujícím kritérium „blízký rovnováze nebo přebytku“²³ a zajistit, aby cyklické rozpočtové uvolnění v příznivých dobách bylo považováno za porušení rozpočtových požadavků EU. Komise také navrhl, aby menší a přechodné zhoršení rozpočtové situace v členském státě bylo přijatelné, pokud bude spojeno s konkrétní strukturální reformou, která povede k vyšší zaměstnanosti nebo růstu ekonomiky²⁴. Udržitelnost veřejných financí by se tak měla stát klíčovým politickým cílem na unijní úrovni, přičemž při kontrole by měl být kladen větší důraz na poměrové ukazatele veřejného dluhu.

Jak vidíme, přestože v roce 2003 byly podniknuty určité kroky k „vylepšení“ PSR, poslední vývoj, kdy se Německo i Francie odmítly PSR podřítit a kdy Rada „zpružnila“ posuzování fiskální nedisciplinovanosti, zasadil perspektivám další existence PSR znatelnou ránu. Podívejme se však na výše zmíněnou situaci nejdříve z hlediska práva ES. Z analýzy struktury a mechanismů Paktu stability a růstu, jako klíčového nástroje pro udržení rozpočtové disciplíny v Hospodářské a měnové unii, vyplývá, že PSR tvoří celkem tři dokumenty, přičemž politický konsensus a hlavní směry vytyčuje Usnesení Evropské rady o Paktu stability a růstu. Toto Usnesení konkretizují a právně podkládají dvě Nařízení Rady. Nařízení neboli „zákon“ Unie, které jsou závazné a přímo aplikovatelné, tzn., že je státy musí respektovat. V případě dvou nařízení (popsaných v první části) se však ponechává velký prostor pro volné uvážení hlavnímu aktérovi v této oblasti – Radě, tedy orgánu, v němž se prosazují především zájmy států. Evropský parlament do procedury vůbec nezasahuje, všechna rozhodování leží na Radě, na jejímž plném uvážení závisí i delikátní problematika sankcí. Uzavřeme tedy, že Pakt

stability a růstu neobsahuje přímo povinnost uložit sankci při výskytu schodku vyšším než 3 % HDP. V této souvislosti je ovšem nutno připomenout obecnou povinnost v samotné Smlouvě: „Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.“ (čl. 104 odst. 1) Lze tedy na druhé straně vyvodit, že státy nemohou se svými rozpočty nakládat zcela dle své libovůle.

V kontrastu s právní legitimitou tohoto postupu došlo k naprosté ztrátě transparentnosti a důvěryhodnosti PSR jako nástroje fiskální regulace, jelikož neexistuje morální právo žádat v budoucnosti po jiných zemí dodržování něčeho, co bylo takto flagrantním způsobem velkými zeměmi „obejito“²⁵.

ZÁVĚR

Závěrem tak můžeme konstatovat, že i s ohledem na poslední vývoj při dodržování fiskální disciplíny problém spatřujeme nikoliv v konstrukci samotných fiskálních pravidel EU, ale především ve zřejmé neschopnosti dotčených členských zemí daná ustanovení PSR plnit. Pakt stability a růstu samozřejmě není optimálním fiskálním pravidlem, ale při srovnání jeho mechanismů s požadavky na ideální fiskální pravidla²⁶ (Kopits, Symansky, 2001) je zřejmé, že PSR dostatečně splňuje většinu obecných kritérií (mechanismy jsou dobře definované, transparentní, flexibilní, jednoduché, konzistentní a mají adekvátní vztah k celkovému cíli). Slabá místa fiskálních pravidel EU lze tedy spatřovat pouze v oblasti zbylých dvou kritérií, tj. v tom, že mechanismy PSR nepodporují strukturální reformy a nejsou automaticky vynutitelné. Oprostíme-li se od politické roviny celého evropského integračního procesu a posoudíme celou situaci z ryze technokratického pohledu, je možné tyto nedostatky v budoucnu odstranit, např. úpravou PSR dle návrhu Evropské komise, přičemž největším problémem však stále zůstává příliš velká role Rady, jež zastupuje zájmy států, a tím částečně diskredituje celý proces fiskální regulace v rámci EU.

²³ V těchto situacích by se vyžadovalo, aby takové členské státy každoročně zlepšovaly stav svých rozpočtů nejméně o 0,5 % HDP, a to až do doby, kdy jejich rozpočet bude opět splňovat zmíněné kritérium.

²⁴ Toto zhoršení rozpočtové situace by bylo přijatelné pouze v případech, pokud členský stát bude splňovat striktní rozpočtové podmínky (např. úroveň hrubého veřejného dluhu státu nižší než 60 % HDP, nominální schodek pod 3 % HDP a stanovení pevné a reálně splnitelné lhůty pro návrat ke stavu, jež se bude blížit rovnováze či přebytku).

²⁵ O znovuzískání důvěryhodnosti PSR se snaží Evropská komise, jež dostala svým povinností a na konci roku 2003 podala k Evropskému soudnímu dvoru žalobu na Radu ministrů hospodářství a financí (ECOFIN).

²⁶ Kopits a Symanski vymezují osm kritérií ideálního fiskálního pravidla. Fiskální pravidla musí být dobře definovaná, transparentní, jednoduchá, flexibilní, musí mít adekvátní vztah k hlavnímu cíli, také by měla být vynutitelná, konzistentní a konečně by měla podporovat strukturální reformy.

SOUHRN

Cílem autorů této práce bylo prostřednictvím analýzy a deskripce jednotlivých právních norem ES, tvořících Pakt stability a růstu, i následné analýzy a statistického vyhodnocení dodržování fiskální disciplíny zeměmi HMU definovat perspektivy dalšího fungování PSR jako nástroje regulace národních fiskálních politik. V úvodní části je popsán mechanismus fungování PSR a definována jeho slabá místa (např. příliš velká role Rady). Druhá část analyzuje a statisticky vyhodnocuje plnění ustanovení PSR jednotlivými členskými zeměmi v období let 1999–2003. Zjištěné výsledky jsou dále porovnány s nedostatky, které jsou Paktu nejčastěji vytýkány. V závěru se autoři ztotožňují s vybranými návrhy na úpravu Paktu a pokoušejí se odhadnout perspektivy jeho dalšího fungování.

veřejné finance, fiskální konvergenční kritéria, Hospodářská a měnová unie, Pakt stability a růstu

LITERATURA

- BRUNILA, A., BUTI, M., FRANCO, D.: *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Palgrave Macmillan, New York, 2001. ISBN 0-333-96145-5.
- BUTI, M.: *Monetary and Fiscal Policies in EMU*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. ISBN 92-894-4149-6.
- BUTI, M., EIJJFINGER, S., FRANCO, D.: *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* Economic papers, European Commission, Brusel, 2003. ISSN 1725-3187.
- EIJJFINGER, S., HAAN, J.: *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford University Press, Oxford, 2000. ISBN 0-19-877616-0.
- EUROPEAN COMMISSION: *EUROPEAN ECONOMY 3/2003 - Public finances in EMU 2003*. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 2003. ISSN 0379-0991.
- EUROPEAN COMMISSION: *EUROPEAN ECONOMY 3/2002 - Public finances in EMU 2002*. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 2002. ISBN 92-894-3358-2.
- KOPITS, G., SYMANSKY, S.: *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No.162. 1998. ISBN 1-55775-691-0.
- ŠREIN, Z.: *Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?* Dostupné z: http://nb.vse.cz/khp/Veda/Diskusni_seminare/2003.

Adresa

Ing. Robert Plaga, Ústav financí, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika, Mgr. Hubert Smekal, Katedra Mezinárodních vztahů a evropských studií, Masarykova univerzita v Brně, Údolní 53, 602 00 Brno, Česká republika