



MINISTERSTVO FINANCÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

INFORMAČNÍ STUDIE

STABILIZAČNÍ A KONVERGENČNÍ
PROGRAMY 2006/07:
DOBŘE ČASY MASKUJÍ ROZPOČTOVOU
NEKÁZEŇ
JAKUB MAZUR

ABSTRAKT

Cílem této informace je představit hlavní závěry letošního hodnocení Stabilizačních a Konvergenčních programů, které musí členské státy EU každý rok na podzim předkládat Evropské komisi a Radě ministrů financí k hodnocení. Rozpočtový rok 2006 skončil v průměru lepším než plánovaným výsledkem, především díky nad očekávání vysokému ekonomickému růstu. Z analýzy programů a jejich hodnocení však vyplývá, že řada členských států místo toho, aby využila hospodářsky příznivého období k úsporám a racionalizaci rozpočtu, konsolidaci odkládá. Přestože evropská legislativa jasně vyžaduje, aby v dobách hospodářské expanze státy projevily větší úsilí o snižování rozpočtových schodků, plány pro letošní rok v průměru nejsou dostatečně ambiciózní.

Lze konstatovat, že reformovaný Pakt stability a růstu zatím nefunguje zcela podle představ a očekávání. Prevence nadměrných rozpočtových deficitů, která měla být reformou Paktu posílena, je většinou států stále podceňována, což dává vzpomenout na promarněné období konce 90. let: liknavá konsolidace v době, kdy státy eurozóny rostly ročním tempem 3-4 % HDP, vyústila v následné fázi vleklého hospodářského poklesu v prohloubení rozpočtových schodků. Vyjma skupiny zemí s tradičně velmi dobrými výsledky řízení veřejných financí (Skandinávie, Pobaltí, Irsko, Nizozemí) nejsou státy EU při řízení svých veřejných financí příliš zodpovědné. Právě nezodpovědnost rozpočtových institucí ČR, zejména zákonodárců, při rozhodování o státním rozpočtu je příčinou letošního velmi kritického hodnocení České republiky, která se svými rozpočtovými výsledky v současnosti spolu s Maďarskem uzavírá peloton zemí EU.

Klíčová slova: Pakt stability a růstu, rozpočtový dohled, veřejné finance, Konvergenční program

ABSTRACT

The purpose of this note is to present main conclusions of this year's assessment of the Stability and Convergence programmes, which the Member States are obliged to submit to the Commission and the Council for evaluation yearly in the autumn. The budgetary year 2006 ended up at better than planned numbers mainly due to an unexpectedly high economic growth. However, the analysis of the programmes and their assessments shows that majority of Member States tend to postpone fiscal consolidation rather than exploiting the benign conditions of economic 'good times'. Although the European legislation puts the Member States under clear obligation of stronger consolidation effort in the periods of economic expansion, on average the budgetary plans for this year are not sufficiently ambitious.

Based on this, it would not be illegitimate to conclude that the reformed Stability and Growth Pact so far does not live up to common visions and expectations. The prevention of excessive budgetary deficits, which was to be strengthened by the reform of the Pact, is still neglected by majority of Member States, which reminds us of the lost period of late 90s: 'Sleepy consolidation' in the times of annual growth rates at 3-4 % of HDP resulted in widening of budgetary deficits in the following period of protracted economic slowdown. Excepting a group of countries with tradition of excellent budgetary results (the Scandinavian countries, the Baltic States, Ireland, The Netherlands), majority of Member States are not responsible enough when governing their public budgets. It is the irresponsibility of the

Czech budgetary institutions, namely the Chamber of Deputies and the Government, in the process of adoption of key decisions on the budget, which should be blamed for this year's critical assessment of the Czech Republic. Today, it is Hungary and the Czech Republic occupying the bottom of 'EU public finance ranking'.

Keywords: Stability and Growth Pact, budgetary surveillance, public finance, Convergence programme

OBSAH

1	K ČEMU STABILIZAČNÍ A KONVERGENČNÍ PROGRAMY?	1
2	HODNOCENÍ PROGRAMŮ 2006/2007 – VEŘEJNÉ FINANCE ČR V MEZINÁRODNÍM SROVNÁNÍ	4
2.1	ROZPOČTOVÁ KONSOLIDACE	4
2.1.1	Makroekonomické předpoklady	4
2.1.2	Rozpočtové projekce	4
2.1.3	Charakter rozpočtové konsolidace	5
2.1.4	Nominální rozpočtová konsolidace	5
2.1.5	Strukturální rozpočtová konsolidace	6
2.2	DLOUHODOBÁ UDRŽITELNOST VEŘEJNÝCH FINANCÍ	7
2.3	NÁRODNÍ FISKÁLNÍ PRAVIDLA A INSTITUCE	8
3	ZÁVĚRY	10
	POUŽITÁ LITERATURA	11

1 K čemu stabilizační a konvergenční programy?

Když v 80. letech Evropská komise studovala návrhy na vytvoření měnové unie, tj. zavedení společné evropské měny *euro*, musela se nějak vypořádat se skutečností, že se zánikem národních měn zanikne i autonomie národních měnových institucí – centrálních bank. Bylo zřejmé, že státy měnové unie ztratí významný nástroj, který může napomoci zmírnit negativní dopady plynoucí z rozdílného domácího a zahraničního ekonomického vývoje - měnovou (a kursovou) politiku. Tu měla pro celou oblast eurozóny centrálně provádět budoucí ECB. Architekti evropské měnové unie přemýšleli, jak zajistit, aby ekonomické náklady spojené se ztrátou vlastní, nezávislé měnové politiky, nakonec nepřevýšily přínosy celého projektu společné měny.

Tyto úvahy se odehrávaly v období rychlého nárůstu zadlužování vlád evropských zemí v důsledku schodkového hospodaření na konci 70. a v 80. letech (vládní dluh v poměru k HDP v zemích Evropských společenství se mezi lety 1970 a 1990 zdvojnásobil, z méně než 30 % na bezmála 60 % HDP). Tento trend byl rozpoznán jako neudržitelný a vyvolával obavy o důsledky takového chování pro fungování chystané měnové unie. Zaznívaly hlasy, že s absencí některých tradičních ekonomických mechanismů na národní úrovni stoupne v měnové unii riziko nezodpovědného chování národních vlád na úkor ostatních zemí – riziko, jež bývá označováno jako „problém černého pasažéra“: zatímco země s vlastní měnou musí za rostoucí zadlužení své země platit nabídkou vyšší rizikové prémie dalším věřitelům (pro které je země s vysokým dluhem méně bonitní), tedy zdražením svých úvěrů, v měnové unii existuje riziko, že se takové náklady přenesou i na ostatní její členy. Totéž platí pro měnový kurz: absence národní měny totiž znamená odpadnutí rizika fluktuace kurzu národní měny v důsledku reakce finančních trhů na rozpočtové problémy (prodej domácí měny a následný pokles jejího kurzu). Nezodpovědný člen měnové unie tak může do jisté míry utéci od důsledků své rozpočtové politiky. Tváří v tvář této hrozbě a trendu stálého zvyšování vládních dluhů se členské státy rozhodly přijmout alespoň základní pravidla pro provádění fiskální politiky na národní úrovni. Z tohoto pohledu lze fiskální pravidla EU chápat jako kolektivní obranu všech proti všem.

Ačkoli z pohledu ekonomické teorie by byla pro optimální fungování měnové unie nejlepší společná evropská rozpočtová a hospodářská politika, svěřit fiskální politiku nadnárodním orgánům bylo a nadále je pro státy Evropských společenství nepřijatelné. Autoři **Maastrichtské smlouvy z roku 1993**, která je právním základem měnové unie, proto nakonec upustili od požadavku centralizovaného rozhodování o hospodářské a rozpočtové politice (a přímé odpovědnosti fiskálních institucí Evropskému parlamentu) a v oblasti fiskální politiky zakotvili více decentralizované řešení, jehož základem je dodržení maximálních limitů pro národní rozpočtové deficity (3 % HDP) a dluhy (60 % HDP) a koordinace formálně nezávislých národních fiskálních politik. Tak měla být zajištěna dostatečná míra rozpočtové disciplíny a to, aby fiskální politika byla na unijní úrovni alespoň koordinována.

V roce **1997**, kdy se 12 z 15 zemí EU připravovalo na přijetí společné měny, uzavřely mezi sebou členské státy tzv. **Pakt stability a růstu** (dále jen Pakt). Na jednu stranu byl Pakt prostým rozpracováním již existujících rámcových pravidel Maastrichtské smlouvy (byly vyjasněny pojmy, konkretizovány povinnosti států a evropských orgánů, stanoveny lhůty).

Na stranu druhou jej lze chápat i jako reakci na stále neuspokojivé rozpočtové výsledky zemí aspirujících na přijetí eura: Průměrný vládní schodek v zemích budoucí eurozóny se pohyboval kolem 5 % HDP, průměrný vládní dluh stoupl mezi roky 1992 a 1995 o dalších 15 procentních bodů. Kromě toho sílily obavy zejména Německa, že vysoké rozpočtové schodky v měnové unii vyženou vzhůru inflaci.

Pakt lze rozdělit do dvou částí – preventivní a sankční. Jádrem **preventivní části** je tzv. **střednědobý rozpočtový cíl**, tedy optimální rozpočtové saldo, které by mělo být dosaženo v průběhu 3-5 let. V Paktu bylo stanoveno, že tímto střednědobým rozpočtovým cílem je **vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet**. Pro nás nejvýznamnějším prvkem preventivní větve Paktu je zavedení povinnosti členských států každý rok předkládat Komisi a Radě ministrů **národní program konsolidace veřejných financí** na následujících 3-5 let. Shoda horizontu programu s průměrnou lhůtou pro dosažení střednědobého rozpočtového cíle pochopitelně není náhodná: Pakt stanoví, že program by měl zajistit dosažení tohoto cíle právě v horizontu programu. Smyslem programů je tedy jednak přinutit státy k serióznímu plánování a řízení rozpočtu, jednak poskytnout Komisi a Radě podklad pro dohled nad stavem veřejných financí, na jehož konci jsou každý rok vládám vydávána náležitá doporučení. Členské státy EU předkládají programy od roku 1999, přičemž platí, že státy, které již přijaly *euro*, vyhotovují tzv. **Stabilizační programy** (ve smyslu cíle, kterým je *stabilita* cenové hladiny, trvalost hospodářského růstu a růst zaměstnanosti – základní cíle celé evropské hospodářské a měnové unie), zatímco státy, které dosud *euro* nepřijaly, předkládají **Konvergenční programy** (plány mají zajistit *konvergenci* domácí hospodářské úrovně a klíčových ekonomických proměnných k hodnotám eurozóny, což je podmínkou pro přijetí *eura*). Pokud Komise dojde k názoru, že bylo nebo bude porušeno některé z rozpočtových kritérií (3 % HDP pro deficit a 60 % HDP pro dluh), může vůči dotyčnému státu iniciovat **Proceduru při nadměrném deficitu**. Ta představuje **sankční část** Paktu.

Rok 2005 přinesl **reformu Paktu**. Impulsem pro ni byly sílící výtky některých členských států, že pravidla Paktu jsou příliš rigidní a jejich úzkostlivé dodržování implikuje procyklickou hospodářskou politiku (tj. politiku, která prohlubuje hospodářský pokles resp. přehřívá již rostoucí ekonomiku místo toho, aby tyto tendence korigovala, a která je obecně pokládána za nežádoucí). Kritérium 3 % HDP pro deficit samo o sobě bylo některými vnímáno jako svěrací kazajka, která brání flexibilitě hospodářské politiky zejména v období recese.

Do represivní části Paktu bylo proto zavedeno více ekonomické analýzy. **Preventivní část Paktu byla naproti tomu zpřísněna**, zejména pokud jde o chování veřejných financí v hospodářsky příznivých obdobích. Členské státy by měly lépe využít příležitosti, kterou tyto fáze hospodářského cyklu poskytují, pro dosažení rovnováhy rozpočtu a snížení dluhu. Reformovaný Pakt mj. předpokládá, že neočekávané příjmy rozpočtu (např. vyšší daňové příjmy v důsledku rychlejšího než předpokládaného růstu ekonomiky) budou použity na snížení deficitu a dluhu. V zájmu lepšího porozumění fiskální politice je při hodnocení větší pozornost věnována tzv. **strukturálnímu rozpočtovému saldu**. Toto saldo nezahrnuje vliv hospodářského cyklu (např. zhoršení salda díky nižšímu výběru daní v době hospodářského poklesu) a jednorázových opatření vlády (např. dočasné zmrazení mezd státních zaměstnanců, mimořádné náklady prohrané arbitráže apod.). Dává proto lepší obraz stavu veřejných financí a jeho meziroční změna je dobrým ukazatelem skutečné fiskální politiky vlády. Střednědobý rozpočtový cíl (tedy hodnota, ke které by mělo ve středním období směřovat rozpočtové saldo) byl pro jednotlivé země individualizován: nyní si jej mohou – v rámci určitých předem

dohodnutých mantinelů - stanovit státy samy. Více pozornosti je věnováno **dlouhodobým aspektům udržitelnosti veřejných financí (stárnutí obyvatelstva)** a jejich promítnutí do střednědobé strategie rozpočtové konsolidace. Konečně byl formálně uznán vliv **národních fiskálních pravidel a institucí** na kvalitu hospodaření s veřejnými prostředky.

2 Hodnocení programů 2006/2007 – veřejné finance ČR v mezinárodním srovnání

V lednu až březnu tohoto roku proběhlo v pořadí druhé hodnocení Stabilizačních a Konvergenčních programů od reformy Paktu. Ta, jak jsme řekli výše, znamenala především důraz na **prevenci** výskytu nadměrných rozpočtových schodků, **dlouhodobou udržitelnost** tváří v tvář stárnutí obyvatelstva a roli **národních fiskálních pravidel a institucí**.¹ Podívejme se nyní na hlavní zjištění letošního hodnocení včetně situace České republiky.

2.1 Rozpočtová konsolidace

2.1.1 Makroekonomické předpoklady

Pozitivním zlepšením oproti minulosti je **zvýšení realističnosti makroekonomických předpokladů**, na nichž jsou programy postaveny, přestože v několika případech byly identifikovány optimistické předpoklady v pozdějších letech programu. Kladně bylo hodnoceno rovněž **nastavení střednědobých rozpočtových cílů** (s výjimkou Spojeného království, které spoléhá na domácí fiskální pravidla, jež však ne vždy odpovídají požadavkům Paktu); některé státy jsou velmi ambiciózní a jejich cílem je udržet rozpočty v přebytku 1 - 2 % HDP – Švédsko, Finsko a Dánsko.

ČR v tomto srovnání ob stojí: její makroekonomické předpoklady jsou opakovaně oceněny jako důvěryhodné, střednědobý cíl je stanoven adekvátně, byť ne výslovně ambiciózně.

2.1.2 Rozpočtové projekce

Kromě nominálních rozpočtových cílů se hodnotí i **důvěryhodnost rozpočtových projekcí**. Ukazuje se, že v programech často chybí konkrétní opatření, zejména v pozdějších letech programu, což samo o sobě představuje riziko horších než plánovaných rozpočtových výsledků. Rada odhaduje, že v roce 2009 hrozí 13 zemím horší rozpočtové výsledky, než jak vypadají dnes „na papíře“. Z šesti zemí, které chtějí dosáhnout svého střednědobého cíle do roku 2009, pokládá Rada za důvěryhodné plány pouze poloviny z nich.

Rizika zatěžující rozpočtové projekce ČR jsou již tradičně ohodnocena jako vyrovnaná: na jednu stranu se ani ČR nevyhnula zmínce o absenci konkrétních opatření (zejména na omezení spotřeby veřejného sektoru), na stranu druhou se může vykázat historií lepších než plánovaných rozpočtových výsledků. (Faktem však je, že tento vývoj není možno hodnotit jednoznačně pozitivně, protože zde hlavní roli sehrály rezervní fondy, jejichž tvorba i čerpání se špatně predikují.) Zatímco u poloviny států EU se Rada obává, že svých cílů nedosáhnou, ze závěrečných doporučení Konvergenčního programu ČR je naopak zřejmé, že Rada pokládá rozpočtový plán ČR za neopodstatněně

¹ Odborná terminologie v oblasti fiskálních pravidel je různorodá. Vzhledem k zaměření této studie, kterým je hodnocení Stabilizačních a Konvergenčních programů a doporučení pro korekce národních fiskálních politik, která přijímá Rada na základě návrhů Evropské komise, používá i autor hodnotící hlediska a terminologii používanou v těchto dokumentech. Blíže k metodologii: publikace *Public Finances in EMU 2006*, která se problematikou národních fiskálních pravidel a institucí podrobně zabývala.

benevolentní: místo cíle pro rok 2008 na úrovni 3,5 % HDP (resp. 3,2 % HDP dle vládního prohlášení) doporučuje ČR snížit schodek v roce 2008 pod 3 %.

2.1.3 Charakter rozpočtové konsolidace

Rada se snaží všimnout i kvality konsolidace, tj. toho, zda probíhá na straně příjmů (např. zvyšováním daní či odvodů sociálního pojištění) nebo výdajů (např. výdajovými škrty ve zdravotnictví) a kterých položek rozpočtu se konkrétně má dotknout. Zvláštní pozornost pak věnuje tzv. **jednorázovým opatřením**, jimiž se vlády v minulosti snažily nárazově vylepšit špatný rozpočtový výsledek. Kladným trendem posledních let je, že tato krátkodobá opatření hrají v EU stále menší a v průměru zanedbatelnou roli.

ČR hodlá provést výdajovou konsolidaci, konkrétně snížit vládní spotřebu prostřednictvím omezení nárůstu mezd ve státní správě. Ve svém prohlášení dále současná vláda ČR deklarovala úmysl snížit podíl mandatorních výdajů, tedy výdajů, které je stát povinen zajišťovat podle zákona a nebo které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků – v ČR těmito výdajům dominují výplaty penzí, nemocenských dávek, platby státu do zdravotního pojištění a státní záruky. Snížení podílu povinných výdajů je skutečně urgentní potřebou českých veřejných rozpočtů, neboť společně s tzv. quasi mandatorními výdaji (např. výdaje státu na platy hrazené z veřejných rozpočtů, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, investiční pobídky) tvoří dnes na 75 % veškerých výdajů státního rozpočtu. Mandatorní výdaje již v současnosti svazují vládě ruce při úvahách o rozvoji politik podporujících dlouhodobý růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost (výzkum a vývoj, vzdělávání), jejich další nárůst by již manévrovací prostor pro tyto politiky zcela vytěsnil. Rada, vědoma si této hrozby, v případě ČR ještě posílené nepříznivými vyhlídkami stárnutí obyvatelstva, doporučila ČR přezkoumat skladbu výdajů právě za účelem snížení podílu mandatorních výdajů.

Co se týče jednorázových opatření, v loňském roce činil jejich objem 0,2 % HDP.

2.1.4 Nominální rozpočtová konsolidace

Pokud jde o provedenou nominální rozpočtovou konsolidaci, skončil rok 2006 v zemích EU v průměru lepším než plánovaným výsledkem, především díky nad očekávání vysokému ekonomickému růstu. Tak se stalo, že průměrný schodek v EU se z 2,4 % HDP v roce 2005 snížil na 1,7 % HDP v roce 2006. Další zlepšování nominálního salda je očekáváno i v tomto a příštím roce (až na průměrný deficit EU 1,0 % HDP).

V případě ČR platilo výše zmíněné do loňského roku: od svého vstupu do EU vždy dosahovala nižšího schodku, než na kolik byl plánován státní rozpočet. V letošním roce dochází poprvé k obratu – vládní deficit se z 2,9 % HDP v roce 2006 má zvýšit na hodnotu kolem 4 % HDP. To komplikuje odstranění nadměrného schodku, tj. jeho snížení pod 3 %, do konce roku 2008, jak bylo ČR uloženo Radou v červenci 2004. Rada na tuto skutečnost zareagovala oficiálním konstatováním, že ČR přestala plnit cestu uloženou nápravy svého deficitu. Na říjen jsou plánovány nové kroky Procedury při nadměrném schodku vůči ČR. Lze očekávat, že v souladu s hodnocením Konvergenčního programu bude ČR vyzvána, aby zvýšila úsilí a využila všech příležitostí k dodržení původního termínu pro odstranění schodku (rok 2008).

2.1.5 Strukturální rozpočtová konsolidace

Pokud jde o strukturální rozpočtovou konsolidaci směrem ke střednědobému rozpočtovému cíli, mají státy mírně rozdílné povinnosti podle toho, v jakém stavu jsou jejich veřejné finance:

Země, které již dosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle (Finsko, Dánsko, Švédsko, Irsko, Estonsko, Nizozemí, Španělsko, Bulharsko) by se měly snažit své rozpočtové saldo nezhoršit, zejména by se měly vyvarovat procyklické fiskální politiky v příznivých obdobích hospodářského růstu. V letošním roce však tyto státy plánují průměrné strukturální zhoršení o 0,75 % HDP a načasování fiskálního uvolnění navíc připadá na dobu hospodářského růstu: v řadě států existuje vysoké riziko procyklické fiskální politiky. Přestože se jedná o státy, které si jisté rozpočtové uvolnění mohou dovolit, nejsou jejich rozpočtové plány zcela v souladu s dohodnutou praxí.

Země, které ke svému střednědobému cíli teprve směřují (Francie, Belgie, Německo, Lucembursko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Řecko, Kypr, Malta, Rumunsko), by jej měly dosáhnout v horizontu programu. Přitom platí, že v hospodářsky příznivých obdobích by země měly vyvinout větší konsolidační úsilí. Státy eurozóny a státy chystající se na přijetí eura v měnovém systému ERM2 by měly každý rok snížit svůj strukturální schodek o 0,5 % HDP. Skutečnost je však jiná: loni došlo v této skupině zemí ke strukturálnímu zhoršení o 0,4 % HDP, pro letošní rok je průměrná plánovaná konsolidace jen 0,2 % HDP. Přes trvající dobré časy je konsolidace odsouvána na konec programového období, kde však není specifikována. V průměru je tak plánované úsilí v této skupině zemí nedostatečné a jejich plány málo ambiciózní. (Výslovnou kritiku obdržela mj. Francie, jejíž nový prezident již potvrdil, že prioritou pro jeho zemi v nadcházejících letech mají být strukturální reformy především na trhu práce, což může být i na úkor rozpočtové konsolidace.)

Země v Proceduře při nadměrném schodku (Itálie, Spojené království, Portugalsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko, ČR) v průměru postupují v souladu s uloženými doporučeními a plánují konsolidovat nejméně o 0,5 % HDP ročně, jak jim ukládá Pakt. Problém je s rozpočtovým vývojem po snížení schodku pod 3 % HDP, kdy některé státy plánují polevit v úsilí a neplní tak minimum 0,5 % HDP ročně – Německo, Spojené království, Slovensko.

ČR je v jinak kladně hodnocené skupině států černou ovcí: Ačkoli růst ekonomiky je v posledních letech výrazně nad hodnotami před 3 lety - tj. v době, kdy byla ČR stanovena cesta nápravy nadměrného schodku - realizuje ČR v posledních letech opakovaně strukturální, tedy vědomé zhoršení rozpočtového salda. Po strukturálním zhoršení rozpočtu o 0,5 % HDP v roce 2006 má letos dle Konvergenčního programu dojít k dalšímu zhoršení o 0,5 % HDP (až 1,3 % HDP dle propočtů Komise). Komise se současně obává, že ani v roce 2008 nemusí být dosaženo minimální konsolidace 0,5 % HDP.

Taková rozpočtová politika je pochopitelně v příkrém rozporu s pravidly Paktu, která ukládají ČR povinné minimální strukturální zlepšení rozpočtu o 0,5 % HDP ročně. V případě ČR však nejde jen o porušení formálních pravidel: vezmeme-li v úvahu hospodářsky velmi příznivé období, jímž ČR v posledních letech prochází, dá se říci, že z ryze rozpočtového hlediska ztrácí ČR ty nejhodnější roky pro postavení veřejných financí na zdravější základy. Příčinou je jednak skokové navýšení sociálních výdajů před volbami v roce 2006 (o 36,2 mld. Kč tj. 1,1 % HDP v roce 2007, 43,3 mld. Kč tj. 1,3 %

HDP v roce 2008, a 42,7 mld. Kč tj. 1,5 % HDP v roce 2009), jednak opakující se nešvar nedodržování střednědobých výdajových rámců, které od roku 2004 každoročně schvaluje vláda vždy na následující 2 roky (v roce 2005 byly výdajové rámce na roky 2006 a 2007 překročeny o 24,4, resp. 20,4 mld. Kč, v roce 2006 pak rámce na roky 2007 a 2008 o 56,6 mld. Kč, resp. 56,8 mld. Kč).

2.2 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

V říjnu 2006 vydala Komise **Zprávu o udržitelnosti veřejných financí**, ve které provedla analýzu rozpočtových rizik plynoucích jednotlivým zemím EU ze stárnutí jejich obyvatelstva. Základem analýzy byly **dlouhodobé projekce vládních výdajů na důchody, zdravotní péči, dlouhodobou péči, školství a dávky v nezaměstnanosti**, kdy členské země ve spolupráci s Komisí na základě stávající struktury výdajů rozpočtu a populačních trendů vypočítaly, o kolik budou muset tyto výdajové kategorie do roku 2050 stoupnout. Závěrem Zprávy bylo rozdělení zemí podle celkového rizika, jemuž jsou procesem stárnutí vystaveny, a doporučení, jak těmto dnes již nevyhnutelným tlakům čelit.

Při hodnocení programů se Komise a Rada zaměřily na to, **jak se od vydání Zprávy změnil obrázek dlouhodobé udržitelnosti v jednotlivých státech**. Dobrou zprávou je, že v průměru došlo v EU ke zlepšení udržitelnosti, resp. zmírnění neudržitelnosti o téměř 0,5 procentního bodu HDP. Příčinou je snížení rozpočtových schodků, jehož se podařilo dosáhnout v roce 2006 – deficit resp. přebytek rozpočtu je jednou z proměnných, která vstupuje do analýzy udržitelnosti a nižší schodek představuje lepší „startovní pozici“. Přes toto dílčí zlepšení je však ve většině států EU stávající **struktura rozpočtu** (zejména výdajů) z dlouhodobého hlediska neúnosná: nemá-li dojít v následujících 50 letech k ohromnému zadlužení zemí a úplné paralýze jejich rozpočtů výdaji spojenými se stárnutím, mělo by 19 států EU podstatně snížit své výdaje resp. zvýšit příjmy.

Hlavním zdrojem neudržitelnosti jsou **dlouhodobé náklady stárnutí**, které se projeví v nadcházejících desetiletích. Mezi státy EU panují v těchto nákladech značné rozdíly především díky odlišnému vývoji výdajů na důchody do roku 2050: v několika málo zemích má dojít k poklesu těchto výdajů (např. v Polsku, které v roce 1999 provedlo zatím velmi dobře hodnocenou penzijní reformu, jež významnou měrou snižuje poměr veřejně vyplácených důchodů na HDP), nárůst výdajů na důchody o více než 5 % HDP se naopak očekává v Portugalsku, Španělsku, Slovinsku, Maďarsku či Belgii, a rovněž v ČR. K dokreslení závažnosti situace je třeba uvést, že **15 zemí má neudržitelné veřejné finance i bez zahrnutí vlivu stárnutí**: důvodem je aktuální, výchozí rozpočtový schodek, který – pokud by nedošlo k jeho postupnému snižování – by sám o sobě vedl k růstu zadlužení země nad udržitelné hodnoty.

Pokud jde o řešení těchto problémů, jsou v současnosti spatřovány dvě možné cesty. Tou první je prosté snižování rozpočtových deficitů a snaha o vyrovnané, v optimálním případě přebytkové hospodaření. **Propočty Komise odhalují značný potenciál rozpočtové konsolidace zmírnit rizika neudržitelnosti**: pokud by státy dodržely své rozpočtové plány tak, jak stojí v programech, mezera udržitelnosti by se v EU v průměru snížila na polovinu a průměrný dluh zemí EU by v roce 2050 činil pouze 70 % HDP (oproti 160 % HDP v případě, že by státy nadále hospodařily se současnými rozpočtovými saldy). Na druhé straně čelit stárnutí výhradně rozpočtovou konsolidací není možné, neboť by země musely dosahovat tak vysokých přebytků (u 15 zemí více než 3 % HDP), že by jejich realizace byla politicky

neprůchodná (výjimkou jsou skandinávské státy, které již dnes cílí strukturální přebytky 1-2 % HDP). **Reformy důchodů, zdravotní péče a trhu práce jsou proto pro drtivou většinu zemí již naprostou nezbytností.**

Po celkovém zhodnocení byly Dánsko, Švédsko, Finsko, Nizozemí, Rakousko, Estonsko, Litva, Lotyšsko a Polsko označeny za země, které čelí jen **nízkému riziku** neudržitelnosti: Tyto země mají buď značné rozpočtové přebytky nebo provedly v minulosti komplexní důchodovou reformu. **Střednímu riziku** jsou vystaveny země, které čekají výrazné budoucí rozpočtové dopady stárnutí, ale které mají v současnosti poměrně zdravé rozpočtové saldo (např. Španělsko či Irsko) a dále země, jejichž budoucí náklady spojené se stárnutím jsou menší (většinou díky provedené důchodové reformě), ale které potřebují snižovat rozpočtové schodky nebo vysoký dluh (Itálie, Francie, Německo, Spojené království či Slovensko). **Vysoké riziko** vykazují země s projektovaným vysokým nárůstem výdajů spojených se stárnutím a současně s vysokým schodkem a / nebo dluhem - Portugalsko, Řecko, Kypr, Maďarsko, Slovinsko a ČR.

ČR patří do skupiny zemí vystavených vysokému riziku neudržitelnosti veřejných financí. Hlavním zdrojem dlouhodobé neudržitelnosti v ČR je dramatický nárůst ročních výdajů na starobní důchody (do roku 2050 o cca 5,5 % HDP) a zdravotní péči (o 2 % HDP). Zdá se, že provedení komplexní důchodové a zdravotní reformy je pro ČR zcela nevyhnutelné. Z propočtů Komise totiž vyplývá, že pokud by ČR v budoucnu neprovedla žádné velké reformy důchodového systému a veřejného zdravotního pojištění, mohla by raketovému zadlužení své země v řádu několika set procent HDP zabránit pouze rasantním zlepšením hospodaření o 4 - 8 % HDP, tj. o cca 120 - 240 mld. Kč. Tyto propočty indikují rozsah problému, na který vláda musí reagovat. Žádný politický realista však nemůže očekávat, že dodatečná fiskální konsolidace takového rozsahu může být realizována jednorázově.

2.3 Národní fiskální pravidla a instituce

Národní fiskální pravidla a instituce zahrnují rozpočtový proces (zodpovědné instituce a jejich pravomoci), nominální rozpočtová pravidla (ať již naše právně kodifikovaná rozpočtová pravidla včetně střednědobých stropů pro růst výdajů nebo čistě politické dohody přijímané vládní koalicí) a fiskální instituce. Do poslední skupiny patří zejména v poslední době velmi diskutovaná **nezávislá fiskální instituce resp. způsob zajišťování jejích funkcí** (fiskální institucí se rozumí na vládě formálně nezávislý ústav, který připravuje makroekonomické projekce, které slouží mimo jiné vládě jako rámec pro tvorbu státního rozpočtu, dále provádí dopadové studie vládních návrhů zákonů apod.). Ve svých programech učinily země EU značný pokrok v informování o těchto formálních prvcích, přičemž kvalitou poskytnutých informací o svých rozpočtových rámcích vyčnívá Dánsko, Švédsko, Finsko a Nizozemí: podrobně vysvětlují nejen funkci jednotlivých prvků fiskálního rámce, ale i zkušenosti s jejich dodržováním.

Největší popularitě mezi členskými státy se v současnosti těší **střednědobá rozpočtová pravidla**, která se řada zemí snaží zavést nebo zpřísnit. Vzhledem k problémům některých zemí zajistit rozpočtovou disciplínu na všech úrovních státní správy, usilují tyto státy o zlepšení kontroly rozpočtového plnění na regionální a místní úrovni (mj. Francie, Německo či Itálie). Zatímco některé země obdržely doporučení s cílem zlepšit kontrolu plnění rozpočtu a

transparentnost rozpočtového procesu (Francie, Itálie, Řecko, Portugalsko a Maďarsko), vysokou kvalitu fiskálního rámce naopak vykazují Dánsko, Švédsko, Finsko a Nizozemí.

Rozpočtová pravidla ČR jsou hodnocena jako kvalitní. Problém však spočívá v jejich nedodržování hlavními rozpočtovými institucemi – tj. vládou a Poslaneckou sněmovnou. Právě opakované překračování schválených stropů pro vládní výdaje je jednou z hlavních příčin rozvolnění fiskální politiky ČR v hospodářsky příznivém období a aktuálního kritického hodnocení Konvergenčního programu ČR.

3 Závěry

Lze konstatovat, že preventivní část Paktu stability a růstu nefunguje podle představ a očekávání. Země, které ještě nedosáhly udržitelné úrovně rozpočtového salda, projevují malé konsolidační úsilí, navíc v ekonomicky dobrých časech, které poskytují jedinečnou příležitost k rasantnějším krokům. I přes metodologické obtíže s identifikací hospodářsky příznivých období je zřejmé, že programy řady států nepředstavují rozumnou fiskální politiku ve smyslu minimalizace rizika její procykličnosti. Největší hříšníci, tedy země podrobené Proceduře při nadměrném schodku, sice v průměru konsolidují dostatečným tempem, po ukončení Procedury však často plánují polevit ve svém úsilí. Častým nešvarem rozpočtových plánů je dále odsouvání konsolidace na konec programového období a nedostatečně konkrétní specifikace plánovaných opatření: stoupá tak riziko nedosažení rozpočtových cílů.

Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí je v EU v ohrožení. S výjimkou úzké skupiny států (Skandinávie, Pobaltí, Polsko, Nizozemí) u většiny zemí trvá vysoká mezera udržitelnosti. Snižování schodků i reformy důchodových a zdravotních systémů jsou pro většinu zemí naprostou nutností.

Na poli národních fiskálních rámců se vysokou kvalitou mohou vykázat Dánsko, Švédsko, Finsko a Nizozemí: vyznačují se respektováním dohodnutých pravidel, transparentním rozpočtovým procesem a celkově rozvinutou politickou kulturou. Ukazuje se, že právě role politické kultury (zde zejména ochota dodržovat pravidla i bez rizika sankcí) je klíčová pro zodpovědnou správu veřejných financí.

Z pohledu ČR přináší aktuální hodnocení a mezinárodní porovnání klíčová, byť nijak nová zjištění. ČR se může dlouhodobě vykázat kvalitním, spíše opatrným makroekonomickým prognózováním, realistickými rozpočtovými plány a moderními rozpočtovými pravidly (střednědobé výdajové rámce). Historie lepších skutečných než plánovaných rozpočtových výsledků ve všech letech od vstupu do EU navíc vylepšovala pověst ČR, což se i v budoucnu pozitivně projeví při analýzách fiskálních rizik, jimiž jsou konsolidační plány zatíženy. ČR nepatří k zemím kritizovaným za snahu maskovat skutečný stav rozpočtu používáním jednorázových opatření, kvalita fiskální statistiky ČR nebyla evropskými institucemi nikdy zpochybněna. Formálně je tedy vše v pořádku.

Problém je v obsahu. Obsahem však není prosté zjištění, že ČR neplní cíle uložené Procedurou při nadměrném schodku, ale zejména okolnosti, za nichž ke zhoršení rozpočtového trendu dochází. Fiskální expanzí v době vysokého hospodářského růstu a neočekávaných rozpočtových příjmů ČR pregnantně porušuje nejen Proceduru, ale i celkový duch Paktu, kterým je moudrá a zodpovědná fiskální politika. Problém ČR tkví v nízké zodpovědnosti aktérů zúčastněných na rozpočtovém procesu (Poslanecké sněmovny a vlády) a jejich porušování schválených rozpočtových pravidel. Vzhledem k praktické nemožnosti aplikovat sankce za porušení rozpočtových pravidel může být nedostatek rozpočtové kázně řešen jen zlepšením politické kultury. U vědomí vysokých rizik, jimž jsou vystaveny veřejné finance ČR v důsledku stárnutí obyvatelstva, se nastoupení tohoto trendu zdá být nezbytností.

Použitá literatura

- EVROPSKÁ KOMISE (2006a): *Long-term sustainability of public finances in the European Union*. [On-line], Brusel, Evropská komise, 2006, [cit. 5.7.2007], <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee406_en.pdf>.
- EVROPSKÁ KOMISE (2006b): *Public finances in EMU 2006*. [On-line], Brusel, Evropská komise, 2006, [cit. 5.7.2007], <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee306_en.pdf>.
- EVROPSKÁ KOMISE (2007a): *Stabilizační a Konvergenční programy zemí EU 2006/2007*. [On-line], Brusel, European Commission, Economic and Financial Affairs, 30.03.2007, [cit. 10.7.2007], <http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/doctype/scplist_en.htm>.
- EVROPSKÁ KOMISE (2007b): *Hodnocení Komise a Stanoviska Rady k programům*. [On-line], Brusel, European Commission, Economic and Financial Affairs, 30.03.2007, [cit. 10.7.2007], <http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/doctype/co_en.htm>.
- MINISTERSTVO FINANCÍ (2007): *Fiskální výhled České republiky*. [On-line], Praha, Ministerstvo financí, duben 2007, [cit. 15.7.2007], <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalVyhled_2007Q1_komplet_doc.doc>.
- PROCHÁZKA, P. (2000): *Maastrichtská smlouva, EU a problémy spojené se vstupem ČR do EMU*. [On-line], Praha, Česká národní banka, 23.11.2000, [cit. 15.7.2007], <http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/pro_media/clanky_rozhovory/media_2000/cl_00_001123b.html>.

