



# MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY

## INFORMAČNÍ STUDIE

### FISKÁLNÍ PRAVIDLA ČR V KONTEXTU EU

#### ČÁST I. SOUČASNÁ PRAVIDLA EU

LUBOMÍR CHALOUPKA

JAKUB MAZUR

DRAHOMÍRA VAŠKOVÁ

## ABSTRAKT

Pakt stability a růstu ve své podobě, která vznikla po jeho revizi v r. 2005, prochází v současné době substantivní diskusí v Radě EU. Diskuse reaguje na vrcholící resp. doznívající globální finanční a hospodářskou krizi, která vedla k výraznému zvýšení vládních deficitů a vládních dluhů a tím i k výraznému zvýšení nákladů dluhového financování. V době krize a pokrizovém období se plně projevilo, že pravidla a procedury Paktu stability a růstu nesplnily očekávanou roli zejména v hospodářsky příznivých obdobích, kterými ekonomiky EU procházely do r. 2007. Existuje široká shoda, že preventivní část Paktu selhala. Předkládaná část nformační studie se zaměřuje na popis a hodnocení fiskálních pravidel EU vtělených do Paktu stability a růstu, jak byla aplikována v r. 2010 při hodnocení programů stability a konvergenčních programů členských zemí EU. Další část pojedná o fiskálních pravidlech a institucích ČR v kontextu EU z pohledu jejich funkčnosti při podporování fiskální disciplíny.

**Klíčová slova:** EU, Pakt stability a růstu, Programy stability, Konvergenční program, Procedura při nadměrném schodku

**JEL:** E62, H6, H87.

## ABSTRACT

The Stability and Growth Pact in its current shape and as a result of the 2005 revision presently undergoes a substantive discussion in the EU Council. The discussion responds to the culminating, or subsiding global financial and economic crisis that has led to a considerable increase in government deficits and debts and, in turn, to a considerable increase in costs of debt financing. Over the time of crisis and the subsequent period it has clearly surfaced that rules and procedures of the Pact did not fulfil their expected role, in particular, in good economic times enjoyed by EU economies until 2007. There exists a broad consensus that the preventive arm of the Pact has failed. The first part of the presented study focuses on description and assessment of EU fiscal rules embodied in the Stability and Growth Pact, as applied within assessment of 2010 up-dates of Stability and Convergence Programmes of EU member states. The following part will deal with the fiscal rules and institutions of the Czech Republic in the EU context as viewed from the standpoint of their functionality in promoting the fiscal discipline.

**Keywords:** EU, Stability and Growth Pact (SGP), Stability Programmes, Convergence Programme, Excessive Deficit Procedure

**JEL:** E62, H6, H87.



# OBSAH

<b>1 FISKÁLNÍ PRAVIDLA EU, PAKT STABILITY A RŮSTU A HODNOCENÍ PLÁNŮ ZEMÍ EU V ROCE 2010 .....</b>	<b>1</b>
1.1 STRUČNÁ HISTORIE A ZHODNOCENÍ PRAVIDEL PAKTU STABILITY A RŮSTU A DOPADY ZAVEDENÍ LISABONSKÉ SMLOUVY .....	1
1.1.1 <i>Maastrichtská smlouva</i> .....	1
1.1.2 <i>Pakt stability a růstu</i> .....	1
1.1.3 <i>Reforma Paktu stability a růstu</i> .....	2
1.1.4 <i>Lisabonská smlouva</i> .....	2
1.2 MECHANISMUS FUNGOVÁNÍ SOUČASNÝCH FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EU .....	3
1.2.1 <i>Preventivní část Paktu</i> .....	3
1.2.2 <i>Nápravná část Paktu</i> .....	3
1.3 APLIKACE PAKTU STABILITY A RŮSTU V ROCE 2009/2010.....	4
1.3.1 <i>Počátek konsolidace</i> .....	4
1.3.2 <i>Tempo konsolidace a termín pro odstranění nadměrných schodků</i> .....	5
1.3.3 <i>Diferenciace mezi zeměmi</i> .....	5
1.3.4 <i>Doprovodná opatření v rámci Procedury při nadměrném schodku (EDP)</i> .....	5
1.3.5 <i>Programy stability a Konvergenční programy</i> .....	5
1.4 HORIZONTÁLNÍ PŘEHLED PROGRAMŮ STABILITY A KONVERGENČNÍCH PROGRAMŮ ČLENSKÝCH ZEMÍ EU .	5
1.4.1 <i>Salda sektorů vládních institucí</i> .....	6
1.4.2 <i>Dluh sektorů vládních institucí</i> .....	6
1.4.3 <i>Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí</i> .....	6
1.4.4 <i>Makroekonomické scénáře a rozpočtové strategie</i> .....	6
1.5 AKTUALIZACE KONVERGENČNÍHO PROGRAMU ČR, 2009–2012, A JEHO HODNOCENÍ VČ. DOPORUČENÍ PRO ČR SCHVÁLENÝCH RADOU ECOFIN .....	9
1.5.1 <i>Hodnocení Evropskou komisí z hlediska konzistence s doporučeními v rámci EDP</i> .....	9
1.5.2 <i>Doporučení Rady ECOFIN k fiskální strategii pro ČR</i> .....	10
1.6 PLNĚNÍ EDP ČESKOU REPUBLIKOU .....	11
1.6.1 <i>Hodnocení přijatých opatření</i> .....	11
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>12</b>

Upozornění: Názory publikované v této studii jsou pouze vlastní názory autorů a nemusí se shodovat s názory Ministerstva financí ČR.

# 1 Fiskální pravidla EU, Pakt stability a růstu a hodnocení plánů zemí EU v roce 2010

## 1.1 Stručná historie a zhodnocení pravidel Paktu stability a růstu a dopady zavedení Lisabonské smlouvy

### 1.1.1 Maastrichtská smlouva

Koordinace fiskálních politik zemí EU započala tzv. **Maastrichtskou smlouvou**, tedy Smlouvou o EU (1993), podle které „...členské země směřují své hospodářské politiky tak, aby přispívaly k dosahování cílů Společenství ...“, jimiž jsou mimo jiné „... vnitřní trh, hospodářská a měnová unie, provádění společných politik ...“. To znamenalo vytvoření mechanismů koordinace hospodářských a fiskálních politik a fiskálních pravidel EU s cílem zavést společnou měnu. Obsahovala také zásady a definovala postupy, pomocí kterých má být těchto cílů dosaženo. K jejich sledování měla tehdy napomoci tzv. **konvergenční kritéria**, jejichž udržitelné plnění se po vzniku eurozóny stalo podmínkou pro přijetí nového člena do eurozóny. Samotná Smlouva vytvořila i další předpoklady pro společnou měnovou politiku. Jde o zákaz přímého financování deficitů vlád centrálními bankami, což zamezuje vzniku rizika jejich budoucí úhrady cestou monetizace dluhu; ustanovení o tom, že žádný z členských států nezodpovídá za závazky veřejného sektoru jiného státu, a konečně i požadavek, aby se členské státy vyvarovaly nadměrných deficitů svých veřejných financí<sup>1</sup>.

Zdravé veřejné finance začaly být vnímány jako předpoklad dlouhodobého rovnovážného ekonomického růstu. Došlo k široké shodě o tom, že nepřiměřená fiskální politika může podkopat důvěryhodnost měnové politiky v jejím úsilí o stabilní cenovou a úrokovou hladinu, která je předpokladem společné měnové politiky. V přístupu k hodnocení kumulace fiskálních nerovnováh začalo být více akcentováno hledisko přenášení dluhové zátěže na budoucí generace a omezování spotřeby budoucích daňových poplatníků.

### 1.1.2 Pakt stability a růstu

Počátkem devadesátých let deficity veřejných rozpočtů členských států EU začaly poměrně výrazně přesahovat později definované hranice referenčních hodnot maastrichtských kritérií. To jasně indikovalo chronické zvýšení veřejného dluhu a ohrožovalo přijetí a následnou stabilitu společné evropské měny a dlouhodobý růst evropských ekonomik. Proto německý ministr financí Theo Weigel předložil návrh „Paktu stability a růstu“ (dále jen Pakt), který měl zavedením hranice schodku pro střednědobý horizont upřesnit pravidla Maastrichtské smlouvy v oblasti udržitelnosti veřejných financí. Po překročení referenčních hodnot mělo následovat automatické uvalení sankce. V roce 1999 vstoupil plně v účinnost **Pakt stability a růstu**, který se skládal z **preventivní a nápravné složky**. Prvně zmíněná byla založená na pravidelném monitorování a předběžném varování v případě výskytu či hrozby porušení kritéria. Dále Pakt obsahoval požadavek, aby si členské země stanovily své **střednědobé fiskální cíle** tak, aby ve střednědobém horizontu dosáhly vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu. Nastavení střednědobého fiskálního cíle mělo umožnit vytvoření **bezpečnostního polštáře** pro působení tzv. automatických vestavěných stabilizátorů, který by měl zajistit plnění fiskálního kritéria v průběhu celého hospodářského cyklu. Samotné

---

<sup>1</sup> Blíže k extenzivnímu pojednání o maastrichtských fiskálních kritériích a Paktu stability a růstu viz Prušvic, D.: Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008, 129 s.



plnění kritérií Paktu začalo být sledováno a hodnoceno na základě tzv. programů stability, resp. konvergenčních programů. Evropská legislativa také stanovila členským státům povinnost v oblasti národních fiskálních rámců.<sup>2</sup>

Výraznou ránu kredibilitě Paktu a celému institucionálnímu rámci zasadilo Německo následované Francií, které v roce 2003 využily svého politického vlivu a ignorovaly varování Komise a její doporučení ke snížení nadměrného schodku. Návrh Komise na uvalení sankcí nebyl Radou přijat a procedura při nadměrném schodku byla pozastavena. Spor mezi Radou a Komisí byl nakonec řešen u Evropského soudního dvora. Postup Německa a Francie také otevřel problém morálního hazardu, kdy členské země HMU realizující zodpovědnou fiskální politiku mohly nabýt dojmu, že za své chování sklízí pouze náklady v podobě růstu inflace a zvýšení úrokových sazeb.

### 1.1.3 Reforma Paktu stability a růstu

V roce 2005 byla provedena **reforma Paktu stability a růstu**. Cílem tzv. revidovaného Paktu je snaha o zlepšení rozpočtového rámce a zvýšení odpovědnosti členských států, posílení preventivní a nápravné složky a zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Střednědobé rozpočtové cíle jsou stanovovány diferencovaně pro jednotlivé členské země a pohybují se v intervalu od  $-1\%$  HDP k vyrovnané nebo přebytkové strukturální rozpočtové bilanci<sup>3</sup>. Revize Paktu z r. 2005 umožnila při hodnocení konsolidačních strategií lépe zohlednit hospodářskou situaci tím, že připustila, aby v hospodářsky nepříznivých obdobích bylo **fiskální úsilí**<sup>4</sup> nižší než v příznivých obdobích. Při překročení referenční hodnoty  $3\%$  podílu deficitu na HDP Rada po členském státu v každém případě požaduje každoroční zlepšení stavu strukturálního salda o hodnotu nejméně  $0,5\%$  HDP.

### 1.1.4 Lisabonská smlouva

Na konci roku 2009 vstoupila v účinnost **Lisabonská smlouva**, která s sebou mimo jiné přinesla formalizaci činnosti tzv. Euroskupiny (členské země EU, které přijaly společnou měnu euro). Jejím prostřednictvím také došlo k posílení pozice Komise jako nezávislého arbitra a strážce Smlouvy, zesílení postavení a rozhodovacích pravomocí států eurozóny a oslabení pozice examinované země. V praktické rovině přinesla Lisabonská smlouva **změny při hlasování o doporučeních a nápravných opatřeních v procesu rozpočtového dohledu politik v Radě**<sup>5</sup>. Kritérium konvergence v oblasti veřejných financí se Lisabonskou smlouvou nezměnilo a zůstává obecně vymezeno jako jejich dlouhodobě udržitelný stav bez nadměrných schodků a nadměrných dluhů, které se patřičným tempem nesnižují směrem k referenční hodnotě. Procesy koordinace hospodářských a fiskálních politik jsou lépe propojeny v zájmu posílení jejich konzistence.

---

<sup>2</sup> Protokol (č. 12) O postupu při nadměrném schodku připojený ke Smlouvě o fungování EU dále říká, že „členské státy dbají na to, aby jim postupy na úrovni vlastního státu v rozpočtové oblasti umožnily plnit jejich závazky vyplývající ze Smluv v této oblasti.“

<sup>3</sup> Strukturálním saldem se v Paktu rozumí rozpočtové saldo očištěné o vliv hospodářského cyklu a bez zahrnutí tzv. jednorázových a dočasných opatření.

<sup>4</sup> Fiskální úsilí v konsolidačních strategiích členských států se měří jako meziroční snížení strukturálního deficitu.

<sup>5</sup> Členské státy, na něž se vztahuje výjimka z přijetí eura, jsou spolu s dotčeným státem nyní vyloučeny z hlasování o členských státech eurozóny. Byla rozšířena procedura přijetí nového členského státu do eurozóny o nutné doporučení členů eurozóny přijaté jejich kvalifikovanou většinou. Dále došlo k posílení pravomoci Komise, která nově může přímo vydávat svá varování a doporučení pro jejich hospodářské politiky v případě, že se odchýlí od hlavních směrů hospodářských politik či ohrožují hladké fungování HMU. U procedury při nadměrném schodku Komise své stanovisko o existenci nadměrného schodku již neadresuje Radě, ale přímo dotčenému státu a Radu pouze informuje. Rada návrh projedná a rozhodne, obdobně jako v oblasti koordinace hospodářských politik, bez hlasu dotčeného státu.



## 1.2 Mechanismus fungování současných fiskálních pravidel v EU

### 1.2.1 Preventivní část Paktu

Současný fiskální rámec v EU vychází z Lisabonské smlouvy a revidovaného Paktu stability a růstu. Základním principem preventivní části Paktu je postupné snižování strukturálního deficitu ke střednědobému rozpočtovému cíli. Ten si jednotlivé členské státy stanovují diferencovaně, ale stále tak, aby respektovaly bezpečnostní polštář<sup>6</sup> pro cyklické výkyvy ekonomiky a zohlednily své specifické ekonomické podmínky, jako je podíl jejich vládního dluhu na HDP či tempo růstu potenciálního produktu. Česká republika si stanovila ve svém Konvergenčním programu střednědobý rozpočtový cíl jako strukturální saldo vlády ve výši  $-1,0\%$  HDP. Při hodnocení dosažené konsolidace veřejných financí směrem ke stanovenému střednědobému cíli si členské země stanovily jako přiměřené fiskální úsilí zlepšení strukturálního salda o 0,5 p.b. ročně.

Protože je tento systém hodnocení extrémně závislý na kvalitě odhadu potenciálního produktu, rozlišuje se hodnocení tzv. podmíněného a nepodmíněného plnění či *ex-ante* resp. *ex-post* fiskálního úsilí. Při hodnocení fiskální pozice jsou také zohledňovány implikace významných strukturálních reforem, zejména důchodové reformy.

Jako podklad pro hodnocení postupné konsolidace předkládají členské státy EU od roku 1999 střednědobé programy rozpočtového hospodaření, které povedou k dlouhodobě udržitelným veřejným financím. Programy obsahují hodnocení fiskální politiky v uplynulém roce a výhled alespoň na příští tři roky, přičemž platí, že státy, které již přijaly euro, vyhotovují tzv. programy stability (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 nutnou podmínkou pro přijetí eura).

### 1.2.2 Nápravná část Paktu

V nápravné části revidovaný Pakt a Protokol o postupu při nadměrném schodku připouštějí, že ani deficit překračující tříprocentní referenční hranici nemusí být nezbytně považován za nadměrný, pokud překročení je pouze mírné, výjimečné a dočasné. Výjimečnost deficitu je hodnocena zejména ve vztahu k výraznému hospodářskému poklesu, za který lze považovat pokles či dokonce i vleklé období velmi nízkého růstu HDP v konfrontaci s jeho trendovými hodnotami. Při hodnocení toho, zda je dosažený schodek nadměrný, jsou dále analyzovány tzv. ostatní relevantní faktory, jejichž indikativní výčet je v Paktu uveden. Termínem pro odstranění nadměrného deficitu za normálních okolností zůstal jeden rok po jeho identifikaci. Nicméně při výskytu zcela mimořádných okolností může být lhůta prodloužena.

Ke slabinám Paktu patří to, že obě větve působí asymetricky, ve fázi hospodářského poklesu omezuje překročení kritéria pro deficit, zatímco v období konjunktury stejně důsledně netlačí na tvorbu „rezervy“ na horší časy. To otevírá i problém správného *ex ante* zhodnocení fáze ekonomického cyklu v programech Paktu a prognózách ekonomického a fiskálního vývoje. Často také byla diskutována potřeba aktivovat dluhové kritérium.

---

<sup>6</sup> Protože cyklická složka deficitu je důsledkem vestavěných automatických stabilizátorů, je třeba, aby si členský stát vytvářel tzv. bezpečnostní polštář (pro ČR ve výši 1,4 % HDP) proti překročení 3% hranice pro vládní deficit a bránil procyklickému působení fiskální politiky.



Svími kroky Komise a Rada vysílají poměrně velmi silné signály vůči finančním trhům, které členskou zemi s problémy sankcionují zvyšováním rizikových premií z jejich emitovaných dluhopisů. Pakt umožňuje v rámci postupu při nadměrném schodku i další kroky, které představují posílení sankcí. Radě například umožňuje v případě, že členský stát opakovaně neplní své závazky, vyzvat Evropskou investiční banku, aby vůči dotčené zemi přehodnotila svoji úvěrovou politiku. Rada také může po členském státu požadovat, aby po dobu, dokud nebude podle jejího názoru odstraněn nadměrný deficit, uložil u Komise neúročený vklad v přiměřené výši. Tento může být v krajním případě přeměněn v pokutu. Při neplnění EDP může Rada pozastavit dotčenému státu čerpání prostředků z Fondu soudržnosti. Tyto kroky však doposud nebyly vůči žádné členské zemi uplatněny.

Vyhodnocená *ex-post* účinnost maastrichtských numerických fiskálních pravidel a pravidel Paktu v období 1991–2007 naznačuje, že pravidla sice byla relativně účinná, avšak s odlišnou intenzitou v jednotlivých fázích hospodářského cyklu a tím i dopady na diskreční složku rozpočtu. Studie také poukazuje na skutečnost, že ekonometrické verifikace mohou být mj. zkresleny pozicí ekonomiky v rámci hospodářského cyklu<sup>7</sup>.

**Zkušenosti s malou rozpočtovou ukázněností většiny členských států EU, která byla nedostatečně vynucována Paktem a projevila se strmým nárůstem dluhu v důsledku hospodářské a finanční krize, vedly Evropskou komisi v květnu 2010 k předložení návrhů na posílení rozpočtového dohledu a koordinace hospodářských politik v EU. Tyto návrhy jsou nyní diskutovány v orgánech EU s cílem ještě letos dosáhnout politické shody na posílení rozpočtového dohledu a jeho vynutitelnosti. Popis hlavních diskutovaných změn bude předmětem části II. této Informační studie.**

## 1.3 Aplikace Paktu stability a růstu v roce 2009/2010

V roce 2009, vlivem probíhající finanční a hospodářské krize, překročil hranici 3 % HDP pro schodek výjimečný počet členských zemí. Již na podzim 2009 bylo zřejmé, že v Proceduře při nadměrném schodku se na konci roku ocitne celkem 20 členských států a že bude nezbytné reagovat na krizi a dohodnout se, jak bude Pakt v těchto mimořádných podmínkách implementován. Navíc bylo třeba ve fiskálních strategiích zajistit i koordinaci stahování protikrizových balíčků členských zemí a EK tak, aby se omezily negativní vyvolané efekty na ostatní ekonomiky. Komisi a členskými státy byl předem dohodnut systém kritérií pro hodnocení jejich fiskálních strategií.

### 1.3.1 Počátek konsolidace

Rozhodnutí o zahájení konsolidace a stažení protikrizových stimulů bude záviset na hospodářském oživení; bylo dohodnuto, že hodnocení bude vycházet z podzimní predikce EK roku 2009. Fiskální konsolidace by měla být zahájena ve všech členských zemích nejpozději v roce 2011 s tím, že řada zemí zahájí konsolidaci dříve. To se týká především zemí s velkými makroekonomickými nerovnováhami (výjimečně vysoké schodky, vysoká dynamika dluhu, vnější nerovnováhy) jako např. Irsko, Maďarsko, Lotyšsko, Řecko nebo Španělsko. Hodnocení oživení bude založeno na projekci růstu doplněnou o změny produkční mezery. Bude brát v úvahu skutečnost, že potenciální růst bude v důsledku krize v následujících letech nižší, než se původně očekávalo.

---

<sup>7</sup> Viz Prušvic, D.: Evropská fiskální pravidla: prvních 15 let. Politická ekonomie, roč. 53, 2010, č. 1, str. 49–67.





### 1.3.2 Tempo konsolidace a termín pro odstranění nadměrných schodků

Členské státy si zvolí ambiciózní, ale realistické, tempo i lhůty pro odstranění nadměrných schodků. V mnoha zemích bude muset tempo konsolidace výrazně přesahovat 0,5 % HDP a v některých případech i 1 %. Národní fiskální rámce by měly zajistit, aby lepší vývoj veřejných rozpočtů byl využit pro snížení dluhu.

### 1.3.3 Diferenciace mezi zeměmi

Potřeba brát v úvahu specifika jednotlivých členských států vycházela hlavně ze skutečnosti, že se ekonomická krize – a její implikace pro veřejné finance – projevila v jednotlivých členských zemích EU odlišně a vedla k jisté heterogenitě jejich ekonomického vývoje. Jako hlavní faktory diference při hodnocení fiskálních strategií byly stanoveny úroveň schodku a dluhu, vývoj skutečného a potenciálního růstu, aspekty dlouhodobé fiskální udržitelnosti (např. důchodové reformy), síla národních fiskálních rámců apod. Rovné zacházení nemělo být chápáno ve smyslu nutnosti nastavit každému členskému státu stejnou lhůtu pro nápravu nadměrného schodku. Přes tuto diferenciaci však musí hodnocení konsolidace respektovat Radou přijatá kritéria pro stanovení počátku, tempa a lhůty pro nápravu nadměrného deficitu.

### 1.3.4 Doprovodná opatření v rámci Procedury při nadměrném schodku (EDP)

Rychle rostoucí schodky a dluhy při nízkém potenciálním růstu jsou pro členské státy hlavní střednědobou výzvou. Po odeznění krize je nutné v zájmu co nejmenších ztrát růstového potenciálu zvýšit tlak na strukturální reformy, zejména v zájmu zabránění nárůstu dlouhodobé nezaměstnanosti. Kroky fiskální konsolidace musejí být konzistentní také s doporučeními pro hospodářské politiky. Zvýšený důraz je kladen na adekvátnost národních fiskálních rámců a fiskálních institucí, které by měly přispět k důvěryhodnosti a udržitelnosti konsolidačního úsilí. Rozměr fiskálních nerovnováh vyžaduje věnovat více pozornosti víceletému rozpočtovému plánování s důrazem na snižování dluhu.

Přesto bylo potvrzeno, že doporučení v rámci Procedury při nadměrném schodku by neměla směřovat do konkrétních oblastí konsolidace či snižování dluhu. I nadále by doporučení měla ukládat tempo konsolidace, ale způsob, jak jej dosáhnout, by měl zůstat záležitostí členských zemí. Preventivní (programy) a nápravná (EDP) část Paktu by měly zůstat odděleny. Rozpočtový dohled by neměl být zahlcen agendou hospodářských reforem.

### 1.3.5 Programy stability a konvergenční programy

Členské země, na které je uvalena nápravná procedura, ve svých programech věnují splnění doporučení dle EDP samostatnou kapitolu. Kapitola by měla obsahovat způsob zvrácení neudržitelného trendu zadlužování a obecný popis rozpočtových konsolidačních opatření ve víceleté perspektivě. Programy obsahují samostatnou část věnovanou konkrétním konsolidačním opatřením a podrobnému popisu strukturálních reforem zaměřených na zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Zvláštní pozornost členské země věnují přípravě a implementaci reforem rozpočtového managementu a zlepšení kontroly výdajů.

## 1.4 Horizontální přehled programů stability a konvergenčních programů členských zemí EU

V hodnocení programů Paktu stability a růstu byla identifikována jako hlavní rizika předložených konsolidačních plánů: vysoká strukturální salda zhoršující dlouhodobou udržitelnost (i bez zahrnutí vlivu nákladů stárnutí populace); znepokojivý výhled vývoje dluhu vládního sektoru;



příliš optimistické makroekonomické předpoklady rozpočtových plánů; vágní konsolidační strategie bez specifikace konkrétních opatření; existující prostor pro zlepšování fiskálních rámců.

#### 1.4.1 Salda sektorů vládních institucí

V nadcházejícím období se budou salda vládních sektorů pohybovat nad referenční hranicí  $-3\%$  HDP. Přestože členské státy EU deklarovaly plán zahájit fiskální konsolidaci již v roce 2010, fiskální saldo se v roce 2010 v průměru zvýší na  $-7,2\%$  HDP, protože některé země pokračují s podpůrnými opatřeními i v letošním roce. Na úrovni EU by měly deficity v průměru klesnout na  $4,3\%$  v roce 2012 a dále pod  $3\%$  HDP v roce 2013. Až na výjimky plánují země EU27 odstranění nadměrného deficitu v souladu s lhůtami doporučenými Radou. U některých členských států bude zapotřebí zvýšit konsolidační úsilí, aby se deficit snížil pod referenční hranici ve lhůtě stanovené Radou. U zemí, s nimiž nebyla zahájena procedura EDP, je patrná snaha deficit udržet pod hranicí  $3\%$  HDP, případně rychle napravit její krátkodobé překročení.

#### 1.4.2 Dluh sektorů vládních institucí

V posledním období vzbuzuje obavy stále se zvyšující celkové zadlužení vlád. V příštích letech očekáváme pokračování tohoto trendu. Mezi roky 2008 a 2009 došlo v EU27 v průměru k nárůstu dluhu o  $10\%$  HDP. Projekce, které jsou založené na strážlivých odhadech růstu, zohledňují náklady stárnutí obyvatelstva a nepředpokládají další změny politik nad rámec programů. Ukazují, že rozpočtové strategie uvedené v programech Paktu nejsou v mnoha případech dostatečné ke stabilizaci dluhu do roku 2020. Na úrovni EU se očekává nárůst průměrného dluhu vládního sektoru ze  $75\%$  v roce 2009 na  $90\%$  HDP v roce 2020. Výše zmíněným vývojem je významně ohrožena dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.

#### 1.4.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Pouze v případě jednoho členského státu (Dánsko) předpokládá program dosažení střednědobého cíle v rámci tříletého horizontu programu. Vysoké dluhy spolu se stárnutím obyvatel představují rizika pro dlouhodobou udržitelnost. Proto nejen fiskální konsolidace, ale i další dvě komponenty tzv. *třípilířové strategie* – zvyšování zaměstnanosti a produktivity a reforma penzijních a zdravotních systémů – zaslouží větší pozornost.

#### 1.4.4 Makroekonomické scénáře a rozpočtové strategie

Makroekonomické scénáře v programech jsou v průměru spíše optimistické, i když podle dohody členských zemí ke strategiím ke stahování fiskálních stimulů z listopadu 2009 by fiskální plány měly být založeny na omezitelných růstových scénářích. Až na pár výjimek makroekonomické scénáře v programech představují příznivější výhled než předpokládá predikce Komise z podzimu 2009. V průměru jsou ukazatele růstu pro rok 2010 vyšší o  $0,3$  p.b. a o  $0,7$  p.b. pro rok 2011. Zejména pro pozdější roky programů jsou růstové předpoklady značně rozdílné. Růstové projekce v programech odráží jak vyšší odhady potenciálního růstu tak silnější cyklické oživení.

Rozpočtové strategie by měly být mnohem podrobněji specifikovány. V mnoha případech nejsou fiskální strategie opřeny o konkrétní opatření, zejména pokud jde o období po roce 2010. Posuzování programů komplikuje nedostatek kvalitních a spolehlivých dat. Řada zemí navíc představila plán konsolidace, který není zcela v souladu s Radou odsouhlaseným průměrným ročním fiskálním úsilím. Dalším významným rizikem je absence přísných fiskálních pravidel a střednědobých fiskálních rámců. Fiskální pravidla a instituce by měly při sestavování rozpočtů hrát mnohem významnější roli. To platí o to víc v případech, kdy jde o víceleté rozpočtové strategie.

Závěrem platným pro všechny země je nutnost zajistit realnost scénářů, na kterých jsou programy založeny. Členské země by měly podrobněji uvést chystaná konsolidační opatření



(zejména pro roky 2011, 2012 a dále), zajistit, aby byly v souladu s doporučeními Rady v rámci procedury EDP, a dále pracovat na posilování fiskálních rámců. Konsolidace by měla pokračovat i po odstranění nadměrných deficitů, a to zejména s ohledem na zvyšující se celkové zadlužení. Doporučení v rámci procedury při nadměrném deficitu zůstávají nadále platná pro všechny příslušné členské státy.



**Tabulka 1: Fiskální projekce EK a členských zemí z Programů stability a Konvergenčních programů**

		Predikce EK podzim 2009			Aktualizace Programů Paktu stability a růstu I/2010						Termín EDP
		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
AT	saldo	-4,3	-5,5	-5,3	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7		2013
	dl uh	69,1	73,9	77	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3		
BE	saldo	-5,9	-5,8	-5,8	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0			2012
	dl uh	97,2	101,2	104	97,9	100,6	101,4	100,6			
BG	saldo	-0,8	-1,2	-0,4	-1,9	0,0	0,1	0,1			2011
	dl uh	15,1	16,2	15,7	14,7	14,6	14,5	14,4			
CY	saldo	-6,1	-7,1	-7,7	-6,1	-6,0	-4,5	-3,4	-2,5		2012
	dl uh	56,2	62,3	67,6	56,2	61	63,2	63,1	62,3		
CZ	saldo	-6,6	-5,5	-5,7	-6,6	-5,3	-4,8	-4,2			2013
	dl uh	36,5	40,6	44	35,2	38,6	40,8	42			
DE	saldo	-3,4	-5,0	-4,6	-3,2	-5,5	-4,5	-3,5	-3,0		2013
	dl uh	73,1	76,7	79,7	72,5	76,5	79,5	81	82		
DK	saldo	-2,0	-4,8	-3,4	-2,9	-5,3	-4,1	-3,1	-1,8	-0,8	2013
	dl uh	33,7	35,3	35,2	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	
EE	saldo	-3,0	-3,2	-3,0	-2,6	-2,2	-2,0	-1,0	0,2		
	dl uh	7,4	10,9	13,2	7,8	10,1	13	14,2	14,3		
EL	saldo	-12,7	-12,2	-12,8	-12,7	-8,7	-5,3	-2,8	-2,0		2012
	dl uh	112,6	124,9	135,4	113,4	120,4	120,6	117,7	113,4		
ES	saldo	-11,2	-10,1	-9,3	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0		2013
	dl uh	54,3	66,3	74	55,2	65,9	71,9	74,3	74,1		
FI	saldo	-2,8	-4,5	-4,3	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9		2011
	dl uh	41,3	47,4	52,7	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4		
FR	saldo	-8,3	-8,2	-7,7	-7,9	-8,2	-6,0	-4,6	-3,0		2013
	dl uh	76,1	82,5	87,6	77,4	83,2	86,1	87,1	86,6		
HU	saldo	-4,1	-4,2	-3,9	-3,9	-3,8	-2,8	-2,5			2011
	dl uh	79,1	79,8	79,1	78	79	76,9	73,6			
IE	saldo	-12,5	-14,7	-14,7	-11,7	-11,6	-10,0	-7,2	-4,9	-2,9	2014
	dl uh	65,8	82,9	96,2	64,5	77,9	82,9	83,9	83,3	80,8	
IT	saldo	-5,3	-5,3	-5,1	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7			2012
	dl uh	114,6	116,7	117,8	115,1	116,9	116,5	114,6			
LT	saldo	-9,8	-9,2	-9,7	-9,1	-8,1	-5,8	-3,0			2012
	dl uh	29,9	40,7	49,3	29,5	36,6	39,8	41			
LU	saldo	-2,2	-4,2	-4,2	-1,1	-3,9	-5,0	-4,6	-4,3	-3,1	
	dl uh	15	16,4	17,7	14,9	18,3	23,9	29,3	34,1	37,4	
LV	saldo	-9,0	-12,3	-12,2	-10,0	-8,5	-6,0	-2,9			2012
	dl uh	33,2	48,6	60,4	34,8	55,1	59,1	56,8			
MT	saldo	-4,5	-4,4	-4,3	-3,8	-3,9	-2,9	-2,8			2011
	dl uh	68,5	70,9	72,5	66,8	68,6	68	67,3			
NL	saldo	-4,7	-6,1	-5,6	-4,9	-6,1	-5,0	-4,5			2013
	dl uh	59,8	65,6	69,7	62,3	67,2	69,6	72,5			
PL	saldo	-6,4	-7,5	-7,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9			2012
	dl uh	51,7	57	61,3	50,7	53,1	56,3	55,8			
PT	saldo	-8,0	-8,0	-8,7	-9,3	-8,3	-6,6	-4,6	-2,8		2013
	dl uh	77,4	84,6	91,1	77,2	86	89,4	90,7	89,8		
RO	saldo	-7,8	-6,8	-5,9	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0			2012
	dl uh	21,8	27,4	31,3	23	28,3	29,4	29,7			
SE	saldo	-2,1	-3,3	-2,7	-2,2	-3,4	-2,1	-1,1			
	dl uh	42,1	43,6	44,1	42,8	45,5	45,6	45,2			
SK	saldo	-6,3	-6,0	-5,5	-6,3	-5,5	-4,2	-3,0			2013
	dl uh	34,6	39,2	42,7	37,1	40,8	42,5	42,2			
SL	saldo	-6,3	-7,0	-6,9	-5,7	-5,7	-4,2	-3,1	-1,6		2013
	dl uh	35,1	42,8	48,2	34,4	39,6	42	42,7	42,1		
UK	saldo	-13,0	-12,5	-10,7	-12,7	-12,1	-9,2	-7,4	-5,6	-4,7	2014/15
	dl uh	71,7	81,9	89	72,9	82,1	88	90,9	91,6	91,2	

## **1.5 Aktualizace Konvergenčního programu ČR, 2009–2012, a jeho hodnocení vč. doporučení pro ČR schválených Radou ECOFIN<sup>8</sup>**

Po schválení úsporného státního rozpočtu na rok 2010, který sledoval cíl snížit veřejný schodek na 5,3 % HDP, vláda v tomto Konvergenčním programu (KP) navrhla další pokračování konsolidační strategie. Na rozdíl od roku 2010 se větší pozornost v dalších letech soustřeďuje na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Objemově největším opatřením má být snižování zejména mandatorních výdajů v letech 2011 a 2012 kumulativně cca o 40 mld. Kč. Souhrnně by tato opatření měla zajistit snížení deficitu sektoru vlády na 4,8 % HDP v roce 2011 a na 4,2 % HDP v roce 2012. To by teoreticky umožňovalo následně snížit schodek pod 3 % HDP v roce 2013.

Rozsah rozpočtové konsolidace, kterou zbývá provést v roce 2013, je značný. Vláda proto bude muset konkretizovat úsporný plán pro tento rok, případně i odpovídajícím způsobem zvýšit své konsolidační úsilí v letech 2011 a 2012.

### **1.5.1 Hodnocení Evropskou komisí z hlediska konzistence s doporučeními v rámci EDP**

Rozpočtová strategie v roce 2010 je konzistentní s doporučeními z 2.prosince v rámci Procedury při nadměrném schodku (EDP). Oproti tomu v KP prezentovaná fiskální strategie pro roky 2011 a 2012 je hodnocena jako velmi slabá, málo ambiciózní, s riziky na obou stranách rozpočtu. Výdajová opatření nejsou v KP pro tyto roky blížeji specifikována. Zdrojem rizik na příjmové straně je příznivý makroekonomický scénář, na kterém jsou postaveny daňové projekce (to platí zejména pro rok 2012). Komise poukázala na skutečnost, že ČR v roce 2012 sice předpokládá relativně silný hospodářský růst (ve výši 3,8 %), oproti roku 2011 však plánuje snížit deficit jen o 0,6 p.b.

Rok 2013 je za horizontem aktualizace Programu a nejsou pro něj v Programu specifikována žádná rozpočtová opatření. ČR však opětovně potvrdila závazek ukončit v roce 2013 EDP, tj. snížit do tohoto roku deficit udržitelných způsobem pod 3 % HDP.

---

<sup>8</sup> Tato subkapitola vychází z letos v lednu zpracovaného Konvergenčního programu ČR.



**Tabulka 2: Srovnání klíčových makroekonomických a fiskálních predikcí**

	2008	2009	2010	2011	2012
	Růst reálného HDP (%)				
Konvergenční program 2009/10	2,5	-4,0	1,3	2,6	3,8
Predikce EK (podzim 2009)	2,5	-4,8	0,8	2,3	
Fiskální výhled (říjen 2009)	2,7	-5,0	0,3	2,8	3,3
	Produkční mezera v % potenciálního produktu				
Konvergenční program 2009/10	4,8	-2,0	-2,9	-2,6	-1,1
Predikce EK (podzim 2009)	5,6	-1,8	-2,9	-2,5	
Fiskální výhled (říjen 2009)	2,9	-5,1	-6,9	-6,5	-6,1
	Saldo sektoru vládních institucí (% HDP)				
Konvergenční program 2009/10	-2,1	-6,6	-5,3	-4,8	-4,2
Predikce EK (podzim 2009)	-2,1	-6,6	-5,5	-5,7	
Fiskální výhled (říjen 2009)	-2,1	-6,6	-5,3	-5,6	-5,5
	Strukturální bilance (% HDP)				
Konvergenční program 2009/10	-3,7	-6,1	-4,1	-3,7	3,5
Predikce EK (podzim 2009)	-4,1	-6,3	-4,7	-4,9	
Fiskální výhled (říjen 2009)	-2,8	-5,4	-3,3	-3,8	-3,6
	Fiskální úsilí (% HDP)				
Konvergenční program 2009/10		-2,4	1,9	0,4	0,6
Predikce EK (podzim 2009)		-2,2	1,6	-0,2	
Fiskální výhled (říjen 2009)	-1,3	-2,6	2,1	-0,5	0,2
	Dluh vládních institucí (% HDP)				
Konvergenční program 2009/10	30,0	35,2	38,6	40,8	42,0
Predikce EK (podzim 2009)	30,0	36,5	40,6	44,0	
Fiskální výhled (říjen 2009)	30,0	35,6	39,6	42,1	44,3

## 1.5.2 Doporučení Rady ECOFIN k fiskální strategii pro ČR

- 1) Důsledně implementovat schválený rozpočet pro r. 2010 a zamezit překračování schválených výdajů; v letech 2011 a 2012 zajistit větší fiskální konsolidaci, než jaká je uváděná v KP, a blížeji specifikovat opatření nutná pro odstranění nadměrného schodku pod 3% hranici nejpozději v roce 2013.

*Doporučení striktního plnění schváleného Státního rozpočtu na rok 2010 je v souladu s politikou současné vlády. I přes kritické hodnocení zpomalení konsolidace v letech 2011–2012 vláda stále považuje cíl redukovat deficit vládních financí pod 3 % do roku 2013 za reálný. Současně si je vědoma, že prováděná fiskální konsolidace musí cílit udržitelné snížení strukturálního deficitu ke střednědobému fiskálnímu cíli cca 1 % HDP.*

*Schválené fiskální cíle ve formě deficitů vládního sektoru pro roky 2011 a 2012 a implicitně i 2013 prezentované v KP představují konsolidační strategii vlády pro tyto roky a jsou reálnými východiskem přípravy návrhu rozpočtu pro r. 2011 a navazujícího fiskálního výhledu. V tomto procesu budou i konkretizována opatření k dosažení schválených fiskálních cílů a výdajových rámců.*

- 2) Zlepšit rozpočtové procedury; posílit a důsledně dodržovat střednědobé rozpočtové rámce,

*Příprava návrhu Státního rozpočtu na rok 2011 je postavena na plnění střednědobých výdajových rámců. Přípravované zavedení systému státní pokladny umožní zlepšit rozpočtový management. Na druhé straně i přes tyto pozitivní přínosy je systém státní pokladny pouze nástroj, který umožní pouze částečné zlepšení. Totéž platí i pro navrhovaný systém jediného inkasního místa. Pro zásadní zlepšení fiskální disciplíny postavené na posílení fiskálních pravidel, striktním dodržování schválených výdajů a střednědobých výdajových rámců a nezávislého ex ante hodnocení výdajových návrhů je nezbytná politická vůle, ke které se dnes hlavní politické strany hlásí ve svých volebních programech.*

- 3) Provést nezbytné reformy penzijního a zdravotnického systému v zájmu zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

*V oblasti penzí bude moci současná vláda navázat na výstupy poradců expertní skupiny ministra financí a ministra práce a sociálních věcí ve věci důchodové reformy.*

## 1.6 Plnění EDP Českou republikou

Dne 2.12.2009 byla podle čl. 126(7) Smlouvy s Českou republikou zahájena Procedura při nadměrném schodku (EDP). Na základě uznání zvláštních okolností (ojedinělá finanční a hospodářská krize) prodloužila Rada jinak standardní roční nápravné období do roku 2013. Zároveň byla ČR vyzvána k přijetí účinných opatření k odstranění nadměrného schodku do 2.6.2010.

### 1.6.1 Hodnocení přijatých opatření

Po uplynutí stanovené lhůty Rada 13.7.2010 na základě analýzy Komise vyhodnotila, zda ČR učinila opatření k odstranění nadměrného schodku.

Na základě dostupných informací Rada shledala, že ČR přijala dostatečná opatření s ohledem na lhůtu pro nápravu nadměrného schodku stanovenou Radou. Česká vláda implementovala konsolidační opatření v souladu s návrhem rozpočtu pro rok 2010 a přijala dodatečná opatření v průběhu roku 2010 tak, aby zajistila splnění fiskálních cílů. Celkový fiskální dopad těchto opatření je odhadován na více než 2 % HDP. Vláda navíc nastínila konsolidační strategii pro nápravu nadměrného schodku do roku 2013. Rada nevidí důvod pro dodatečné kroky v proceduře EDP.

Rada zároveň zdůraznila, že ČR musí být připravena přijmout další dodatečná opatření k dosažení schodku  $-5,3$  % pro rok 2010, budou-li si to okolnosti vyžadovat. Pro dosažení fiskálních cílů v letech 2011–2013 bude zapotřebí blíže specifikovat plánovaná konsolidační opatření a efektivně je implementovat. Dle Rady bude zapotřebí přijmout další opatření na posílení rozpočtového rámce.



## Použitá literatura

- ALESINA, A. – PEROTTI, R.: *Budget deficits and budget institutions*. Working paper 5556. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996. 43 s.
- BALASONE, F. et al.: *Fiscal sustainability and policy implications for the euro area*. Řím: Banca d'Italia, 2007, 40 s.
- BLANCHARD, O.: *Debt, Deficits, and Finite Horizon*. The Journal of Political Economy, duben 1985, sv. 93, č. 2, s. 223-247.
- CREEL, J. – SAWYER, M.: *Current Thinking on Fiscal Policy*. New York: Palgrave and Macmillan, 2009. 182 s.
- DĚDEK, O.: *Historie evropské měnové integrace, Od národních měn k euru*. Beckova edice ekonomie, C. H. Beck, 2008, 260 s.
- IZÁK, V.: *Fiskální politika*. 2. vydání. Praha: Oeconomica, 2008. 209 s.
- MANDEL, M. – TOMŠÍK, V.: *Monetární ekonomie v malé otevřené ekonomice*. 2. vydání. Praha: Management Press, 2008. 367 s.
- PRUŠVIC, D.: *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008, 129 s.
- Institutional and economic framework of the euro* [On-line], 8.6.2010, [cit. 12.7.2010], [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/index_en.htm)
- Stability and convergence programmes* [On-line], 25.6.2009, [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/convergence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/index_en.htm)
- Excessive deficit procedure* [On-line], 21.1.2010, [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/index_en.htm)
- Country-specific procedures* [On-line], 12.5.2010, [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm)
- Early warning mechanism and policy advice* [On-line], 25.6.2009, [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/early\\_warning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/early_warning/index_en.htm)
- Relevant legal texts and guidelines*, [On-line], [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm)
- Data and methods* [On-line], 20.1.2010, [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/data\\_methods/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/data_methods/index_en.htm)
- Sustainability of public finances: the economic and budgetary consequences of ageing*, [On-line], [cit. 13.7.2010], [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/sustainability/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/sustainability/index_en.htm)



