



AMO.CZ

ÚNOR 2016

BACKGROUND REPORT | XXII | EU | 02

# Procedura nadměrného deficitu při porušení pravidel Paktu stability a růstu

**Petr Hanzlík**



PRAŽSKÝ STUDENTSKÝ SUMMIT | [WWW.STUDENTSUMMIT.CZ](http://WWW.STUDENTSUMMIT.CZ)



# 1 Úvod

Jedním z nejvíce diskutovaných témat v posledních letech v souvislosti s Evropskou unií a především jejími členskými státy, které jsou členy měnové unie neboli eurozóny, byla tzv. „evropská dluhová krize“. Některé ze států používajících společnou evropskou měnu euro se ocitly v letech 2010 až 2015 ve vážných potížích v důsledku ne příliš vhodné hospodářské politiky vedoucí k nadměrnému zadlužení těchto států, které bylo navíc zvýrazněno v důsledku hospodářského poklesu při globální recesi. Eurozóna byla v této souvislosti kritizována některými odborníky i politiky jako chybně navržený projekt, který postrádal mechanismy potřebné k zabránění takovéto situaci. To však není zcela přesné tvrzení, neboť od počátku jejího fungování existoval soubor pravidel pro uplatňování fiskální politiky v jednotlivých členských státech eurozóny známý jako Pakt stability a růstu (dále jen „Pakt“), který měl za cíl přimět jednotlivé země k rozpočtové odpovědnosti a předejít tak situaci, kdy by se některá země dostala do stavu, kdy by nevládala své zadlužení a mohla tak ohrozit eurozónu jako celek. Pakt prošel za dobu fungování eurozóny několika úpravami reagujícími na určitý reálný vývoj, přičemž lze říci, že první úprava z roku 2005 vedla k jistému rozvolnění pravidel, zatímco druhá reagující již na dluhovou krizi spíše k jejich opětovnému zpřísnění a zpřesnění. Cílem tohoto podkladového materiálu je popsat konstrukci Paktu, vysvětlit jeho jednotlivé prvky a popsat jejich smysl. Zároveň se podíváme i na uplatňování pravidel Paktu v praxi za dobu jeho existence, jeho reformy i možné příčiny jeho jisté neúčinnosti.

## 2 Fiskální a monetární politika a jejich role v rámci eurozóny

V současné době hrají vlády jednotlivých států v ekonomice podstatnou roli a svými rozhodnutími v oblasti hospodářské politiky ji velmi ovlivňují. Z hlediska ekonomické teorie se opatření hospodářské politiky rozdělují na opatření ovlivňující agregátní nabídku (celkovou nabídku zboží a služeb v ekonomice) a agregátní poptávku. Politiky nabídkové strany jsou svojí podstatou spíše mikroekonomické a zaměřují se na zlepšování fungování trhu prostřednictvím zjednodušování daňového systému, snižování daňové zátěže jednotlivých ekonomických subjektů, deregulace některých odvětví, ochrany hospodářské soutěže apod. Tato opatření ovlivňují ekonomiku spíše v delším období a v tomto textu se jimi nebudeme podrobněji zabývat. Naproti tomu opatření hospodářské politiky zaměřená na poptávkovou stranu se obecně nazývají stabilizační politikou. Jejich účinek se v ekonomice projeví rychleji, a jejich hlavním smyslem je ovlivňovat hospodářský cyklus a tlumit negativní účinky krátkodobých výkyvů ekonomické aktivity.<sup>1</sup>

Stabilizační politika se dále dělí na monetární a fiskální politiku. Monetární (měnová) politika spočívá v ovlivňování peněžní nabídky a úrokové míry a v současné době bývá ve vyspělých zemích vyhrazena více či méně nezávislé centrální bance. Historické zkušenosti ukazují, že byla-li ponechána v rukou vlády, ta často podlehla tendenci zvyšovat příjmy státního rozpočtu tištěním nových peněz, což později vedlo k nadměrné inflaci a znehodnocení měny. V rámci eurozóny je navíc měnová politika svěřena nezávislé instituci vykonávající jednu měnovou politiku pro všechny členské státy platící eurem – Evropské centrální bance.

Jak již bylo naznačeno, podstatou měnové politiky je ovlivňování ceny peněz (tedy úrokové míry), a tím i jejich množství v ekonomice. Velmi obecně řečeno

<sup>1</sup> Každá ekonomika prochází hospodářským cyklem trvajícím několik let, který zahrnuje fázi konjunktury neboli expanze, kdy HDP roste, následovanou fází poklesu neboli recese, kdy HDP klesá, než dojde k opětovnému oživení a návratu k růstu.



platí, že čím nižší je úroková míra, a tedy peníze jsou levnější, tím více by měla stoupat ekonomická aktivita, úvěry jsou dostupnější, firmy více investují, ekonomika roste a postupně se zvyšuje inflace. Na to centrální banka reaguje zpřísněním měnové politiky, tj. zvyšováním úrokových sazeb, omezováním dostupnosti úvěrů, aby nedošlo k přílišné akceleraci inflace a přehřátí ekonomiky. To vede ke zpomalení růstu, omezení investic atd.<sup>2</sup>

Naproti tomu fiskální politika, která spočívá v ovlivňování ekonomiky prostřednictvím nastavení daňového systému a výše vládních výdajů, zůstává i v rámci eurozóny v rukou vlád jednotlivých členských států. Vzhledem k zaměření tohoto bodu agendy se v tomto textu budeme hlouběji věnovat spíše fiskální politice, nicméně se občas nevyhneme ani zmínce o opatřeních monetární politiky. V rámci fiskální politiky je důležité rozlišovat tzv. automatické (vestavěné) stabilizátory a diskreční opatření.

Jak název napovídá, automatické stabilizátory ke svému účinkování nepotřebují žádné rozhodnutí vlády či parlamentu. Některá opatření fiskální politiky fungují na tomto principu, neboť se jedná o důsledek konstrukce daňového systému a dále také některých mandatorních výdajů, jako je například podpora v nezaměstnanosti. V řadě zemí existuje systém tzv. progresivního zdanění, který znamená, že s rostoucím příjmem a majetkem odvádí jednotliví poplatníci na daních větší procento ze svých příjmů. To znamená, že v době hospodářské konjunktury, kdy se jejich příjmy zvyšují, posouvají se do vyšších daňových pásem a větší část jejich příjmu je formou daní odčerpána. Naopak při recesi, kdy se jejich příjmy snižují, automaticky se jim snižují i daně. Podobně v případě pojištění nezaměstnanosti platí, že v dobách recese, kdy se nezaměstnanost zvyšuje, stát vydává větší prostředky na podporu v nezaměstnanosti a tlumí tak její negativní dopady, neboť umožňuje nezaměstnaným zachovat si určitou úroveň spotřeby. Naopak v případě konjunktury, kdy nezaměstnanost klesá, výdaje na podporu klesají. Princip fungování automatických stabilizátorů je tak zcela v souladu s poučkou, že by stát měl v době expanze hospodařit s přebytkem, zatímco v době recese by měl prostřednictvím schodkového rozpočtu působit vyššími výdaji proti poklesu ekonomiky.<sup>3</sup>

Nicméně vliv automatických stabilizátorů není zpravidla v ekonomice tak velký, aby sám zcela dokázal zabránit vzniku recese.<sup>4</sup> Z toho důvodu zpravidla vlády činí i tzv. diskreční opatření, tedy hospodářskopolitická rozhodnutí v závislosti na aktuální situaci. Jejich hlavním nedostatkem je existence různých zpoždění, než začnou ekonomiku ovlivňovat. V případě fiskální politiky plynou tato zpoždění zejména ze složitosti politického procesu, neboť než navrhované opatření projde vládou a parlamentem (legislativní zpoždění), je následně uvedeno v život (transmisní zpoždění) a než začne opravdu na ekonomiku účinkovat (vnější zpoždění), může problém, který mělo řešit, už dávno sám odeznít. Nelze navíc zapomínat ani na to, že makroekonomické prognózy budoucího vývoje mohou být nepřesné, takže opatření přijatá na jejich základě mohou mít nezamýšlené důsledky (datové a rozpoznávací zpoždění).<sup>5</sup> Z těchto důvodů může docházet k opačnému efektu, kdy stabilizační

<sup>2</sup> Pro podrobnější pochopení fungování měnové politiky lze doporučit jakoukoliv základní učebnici ekonomie, např. Mankiw: *Zásady ekonomie* (2000).

<sup>3</sup> Pro podrobnější popis fungování je opět možné doporučit některou z učebnic uvedenou v seznamu doporučených zdrojů.

<sup>4</sup> V knize Baldwin, Wyplosz: *Ekonomie evropské integrace* (2013) je možné na str. 484 najít tabulku, která uvádí přibližnou velikost účinku automatických stabilizátorů jako citlivost bilance státního rozpočtu na 1% pokles růstu HDP pro některé členské státy EU.

<sup>5</sup> CAHLÍK, Tomáš, Michal HLAVÁČEK a Jakub SEIDLER. *Makroekonomie*. 2. upr. vyd. Praha: Karolinum, 2010. s. 221-222.



politika nakonec působí nikoli proticyklicky (tedy snižováním výkyvů), ale procyklicky, tj. zvyšuje expanzi nebo prohlubuje recesi.<sup>6</sup>

Přes tyto nedostatky je fiskální politika s cílem ovlivnit hospodářský cyklus některými vládami vědomě uplatňována. Ale i pokud vlády činí opatření ovlivňující rozpočet bez úmyslu ovlivňovat hospodářský cyklus, tyto účinky mohou existovat. Z toho důvodu je třeba brát ohled na její důsledky, které mohou mít v rámci měnové unie dopad i na její ostatní členy, čemuž se bude podrobněji věnovat následující podkapitola.

## 2.1 Důvody pro harmonizaci fiskálních politik členských států

V rámci měnové unie je nezbytné přenést pravomoc vykonávat monetární politiku na jednu nadnárodní instituci, která ji vykonává pro celou měnovou unii. To plyne z podstaty tzv. nedosažitelné trojice, což je ekonomická poučka, která říká, že žádná země nemůže mít najednou pevný měnový kurz, nezávislou měnovou politiku a úplnou kapitálovou mobilitu<sup>7</sup>. V historii lze najít řadu příkladů, kdy pokusy ignorovat tuto poučku vedly k finanční krizi.<sup>8</sup> V případě eurozóny je touto institucí s pravomocí vykonávat měnovou politiku Eurosystem tvořený Evropskou centrální bankou (ECB) a centrálními bankami členských států eurozóny.<sup>9</sup>

Tím pádem zůstává vládám členských států (s výjimkou těch, které dosud euro nepřijaly nebo mají sjednanou výjimku) v rukou pouze fiskální politika. (Rozpočet EU je velmi malý, pouze cca 1 % HDP, což je ve srovnání s obvyklou výší státního rozpočtu, která se u vyspělých států pohybuje mezi 30-50 % HDP, velmi málo. Navíc s ohledem na fakt, že řada politik nebyla členskými státy EU svěřena, má i poměrně specifickou strukturu příjmů i výdajů, takže je jako nástroj fiskální politiky v klasickém slova smyslu nepoužitelný.) Přesto není vhodné, aby každý stát mohl v rámci měnové unie dělat v oblasti fiskální politiky úplně cokoli bez ohledu na situaci v jiných členských státech. Existuje několik důvodů, proč by fiskální politiky členských států měly být do jisté míry harmonizovány.

Hlavním argumentem je existence přelévacích efektů, které se mezi jednotlivými státy mohou šířit řadou kanálů. „*Takové efekty přelévání, nazývané také externality, spočívají v tom, že opatření ve fiskální politice mohou pomoci jinému státu nebo jej naopak mohou poškodit. V této situaci si musí daná země uvědomit, že svým rozhodnutím ovlivňuje i své partnerské země, a zároveň, že její politická opatření podléhají vlivu rozhodnutí přijatých v kterékoli jiné zemi. Z toho vyplývá, že pro země, kde působí efekty přelévání, je prospěšné koordinovat fiskální politiky.*“<sup>10</sup> Je též třeba poznamenat, že zatímco v případě zemí s různými měnami jsou tyto přelévací efekty do značné míry vyrovnávány pohybem měnového kurzu, v případě měnové unie se projeví naplno.

Mezi kanály, jejichž prostřednictvím dochází k přelévání, je nutné zmínit především export a import mezi jednotlivými zeměmi. Čím více spolu země obchodují, tím je tento kanál silnější. V případě České republiky je například velmi silný kanál pro přelévání dán velkou otevřeností české ekonomiky vůči německé. Dalším uváděným kanálem je výše zadlužení. Dlouhodobé deficitní financování a nárůst veřejného zadlužení zpravidla vede ke zvýšení úrokových měr, neboť finanční trhy začnou danou zemi vnímat jako rizikovější a požadují vyšší rizikovou prémii u

<sup>6</sup> I monetární politika trpí zpožděními. V jejím případě sice centrální banka může změnit nastavení úrokových sazeb či jiných měnově politických nástrojů v podstatě ze dne na den, ale v ekonomice se účinek projeví až za řadu měsíců, neboť firmy svá investiční rozhodnutí, která změny úrokové míry ovlivňují především, plánují na delší dobu dopředu. Lze tvrdit, že monetární politika má oproti fiskální politice dlouhé vnější zpoždění.

<sup>7</sup> Pohyb kapitálu, resp. finančních prostředků přes hranice není omezen, tzn. domácí firmy mohou volně investovat své volné prostředky v zahraničí, zahraniční zase v dané zemi, a stejně tak si mohou stahovat své zisky oběma směry přes hranice zpět.

<sup>8</sup> BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 2013. s. 381-387.

<sup>9</sup> Kromě toho existuje ještě Evropský systém centrálních bank tvořený ECB a centrálními bankami všech členských států EU.

<sup>10</sup> BALDWIN, WYPLOSZ. s. 486.



jejích dluhopisů, přičemž výnosy státních dluhopisů ovlivňují i ostatní úrokové sazby v ekonomice. Růst úroků pak vede k omezení investic a zpomalení ekonomiky. Je-li daná země součástí měnové unie, a zejména je-li jejím významným členem, může růst výnosů z jejích dluhopisů způsobit zvýšení úrokové míry v celé měnové unii. Na druhou stranu tento argument je poněkud pochybný. Finanční trhy jsou ovlivňovány řadou faktorů, někdy i obtížně kvantifikovatelných, a nelze činit zcela jednoznačný závěr, zda budou či nebudou mezi jednotlivými členy měnové unie rozlišovat. Empirické zkušenosti eurozóny ukazují, že zatímco do vypuknutí dluhové krize byly úrokové míry v rámci eurozóny velmi podobné, po jejím vypuknutí začali investoři mezi zeměmi rozlišovat na základě míry rizika a výnosy dluhopisů jednotlivých zemí se začaly velmi lišit.

Posledním podstatným argumentem pro harmonizaci fiskální politiky a zavedení určitých omezujících pravidel je existence politického cyklu a určité obecné tendence k deficitnímu hospodaření, kterou je možné v posledních desetiletích ve vyspělých zemích pozorovat. Jde o určité selhávání demokratického procesu, kdy vlády ve snaze zajistit své znovuzvolení podléhají různým zájmovým skupinám, které nechtějí připustit snížení určité skupiny veřejných výdajů a požadují, aby se šetřilo jiným způsobem. „Je proto v zájmu každého příjemce veřejných prostředků žádat co nejvíce. Proto dochází k vytváření dobře organizovaných a vlivných zájmových skupin. Demokratické vlády samozřejmě usilují o uspokojení zájmů takových skupin, aniž by došlo k růstu daňového zatížení. Výsledkem tohoto procesu je rozšířená tendence k deficitům.“<sup>11</sup>

### 3 Pakt stability a růstu

Pro vstup do eurozóny, a tedy přijetí eura jako zákonné měny, byla členským státům stanovena tzv. Maastrichtská kritéria. Jde o pět podmínek založených na různých ekonomických ukazatelích, které musí daná země splňovat v době přijetí. Dvě z nich se týkají právě fiskální politiky. Jednak musí hospodařit se schodkem rozpočtu nepřevyšujícím v daném roce 3 % HDP, a dále výše celkového veřejného dluhu musí být nejvýše 60 % HDP.<sup>12</sup> (Ve skutečnosti je kritérium formulováno mírněji s ohledem na některé státy, jejichž dluh v době přijetí Maastrichtské smlouvy tuto hranici výrazně překračoval, a tudíž pro splnění dluhového kritéria postačí, pokud se dluh k této hranici postupně snižuje.)

Maastrichtská kritéria jsou ovšem kritéria pro přijetí do eurozóny. Mohlo by se tak tedy stát, že některý stát těsně před přijetím sníží své zadlužení a deficit rozpočtu, aby kritériím vyhověl, a poté, co je přijat, se vrátí k nezodpovědné fiskální politice. Z toho důvodu vznikla i pravidla pro členské státy eurozóny známá jako Pakt stability a růstu, jejichž vznik byl předpokládán již Maastrichtskou smlouvou. Dnes jde o článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU), který stanoví, že se členské státy mají vyvarovat „nadměrných deficitů“, i proceduru, které je členský stát podroben, pokud tuto zásadu poruší.

Samotný Pakt byl však vytvořen o něco později prostřednictvím dvou nařízení Rady (č. 1466/97 a 1467/97) a usnesením Evropské rady ze dne 17. června 1997 o Paktu stability a růstu, která jsou jakýmisi prováděcími předpisy zmíněného článku 126 SFEU. Zmíněné usnesení Evropské rady se zabývá především obecnou definicí nadměrného deficitu a obecným vymezením práv a povinností členských států, Komise a Rady. Nařízení 1466/97 představuje preventivní část Paktu („preventive arm“) a nařízení 1467/97 nápravnou část („corrective arm“), v rámci níž

<sup>11</sup> BALDWIN, WYPLOSZ. s. 490.

<sup>12</sup> Schodek neboli deficit rozpočtu znamená, že v daném roce stát hospodaří s vyššími výdaji než příjmy, zatímco dluh vzniká postupným kumulováním závazků státu v důsledku deficitních rozpočtů. Zároveň je třeba rozlišovat státní a veřejný deficit či dluh. V prvním případě jde pouze o deficit či dluh vytvořený centrální vládou, v případě deficitu veřejných rozpočtů jde o kumulovaný deficit centrální vlády, regionálních a místních samospráv a různých státních fondů či pojišťoven. Stejně tak veřejný dluh je dluh vytvořený celým veřejným sektorem.



jsou definovány též sankce, které mohou být na členský stát porušující pravidla Paktu uvaleny.

Ačkoliv základní prvky definice nadměrného deficitu tvoří již zmíněný limit 3 % HDP pro deficit veřejných rozpočtů a 60 % HDP pro celkový veřejný dluh, pravidlo není zcela rigidní. „V souladu s ponecháním prostoru pro fungování vestavěných stabilizátorů Pakt používá střednědobý rozpočtový horizont, v němž by členské státy měnové unie měly dosahovat ‚vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů‘. Střednědobý rozpočtový horizont je chápán jako období tří let. Pakt zmiňuje situaci v období recese, kdy může dojít k rychlému vzniku prohlubujících se deficitů, aniž by byla vláda schopna jakkoli zasáhnout. Snaha snížit deficity během recese znamená provádět procyklickou politiku, která může recesi ještě více prohloubit a mít katastrofální následky.“<sup>13</sup> Z toho důvodu jsou v Paktu definovány okolnosti, za kterých je deficit přesahující 3 % HDP považován za výjimečný. Taková situace nastane, pokud se HDP dané země v daném roce propadl alespoň o 2 %. V případě, že deficit poklesl sice méně než o 2 %, ale o více než 0,75 %, může být považován za výjimečný, pokud dotyčná země prokáže, že tato recese přišla náhle nebo v rozporu s obecnými očekáváními. Za jiných okolností ovšem deficit jako výjimečný být uznán nemůže.

### 3.1 Preventivní část

Preventivní část Paktu požaduje po členských státech eurozóny, aby každý rok předkládaly Stabilizační program, jehož obsahem jsou střednědobé (již zmíněný horizont tří let) rozpočtové plány k dosažení cíle téměř vyrovnaného či přebytkového stavu rozpočtu, prognózy očekávaného hospodářského vývoje, popis přijímaných a navrhovaných rozpočtových opatření včetně hodnocení jejich dopadu a rozbor otázky, jak by změny hlavních rozpočtových předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu.<sup>14</sup> Stabilizační programy jsou následně hodnoceny Komisí, která může upozornit na technické chyby, například na příliš optimistické předpovědi. Po přezkoumání Komisí jsou stabilizační programy předloženy Radě ve složení ministrů financí a hospodářství (ECOFIN).

Hlavní smysl spočívá v tom, že „Pakt může vyvinout nátlak formou ‚přátelského nátlaku‘ nazvaného společný dohled. Ochranná ruka se zaměřuje na vzájemnou diskusi ministrů financí o fiskální politice každé jednotlivé země v naději, že postačí na dodržení rozpočtové disciplíny. Prevence má předcházet potřebě reálných zásahů, a tedy nutnosti podřídit se politicky citlivým sankcím. (...) ECOFIN poté kvalifikovanou většinou učiní rozhodnutí, které se týká nejen případného schválení zprávy, ale může navíc zahrnovat doporučení, jež je součástí nápravné části.“<sup>15</sup> Členské státy, které nejsou členy eurozóny, předkládají podle tohoto nařízení Konvergenční program, který je obsahově v podstatě shodný se Stabilizačním programem, nicméně vůči těmto státům nemohou být uplatněny sankce.

### 3.2 Nápravná část

V případě, že některý členský stát porušuje pravidla Paktu, počítá Pakt s tím, že na něj ECOFIN vyvine zvyšující se nátlak. Jako první může dát „včasné varování“, pokud dospěje k závěru, že se deficit v dohledné době stane nadměrným. Dále již může být spuštěna procedura nadměrného deficitu (*excessive deficit procedure* – EDP). K jejímu spuštění dochází vydáním stanoviska ECOFIN konstatujícího existenci nadměrného deficitu. Na návrh Komise k tomu ECOFIN přijme doporučení danému státu, jaká opatření má udělat pro odstranění nadměrného deficitu. Členský stát je pak povinen prezentovat soubor okamžitých opatření, která následně posoudí Komise. Ta své hodnocení opět předkládá Radě, která pak má ještě další možnosti stupňování

<sup>13</sup> Baldwin, Wyplosz. s. 497.

<sup>14</sup> Článek 3 nařízení Rady č. 1466/97/ES

<sup>15</sup> Baldwin, Wyplosz. s. 498.



nátlaku, které jsou definovány v článku 126 SFEU. Poslední možností pak je uvalení sankcí na dotyčný členský stát.

### 3.3 Sankce

Sankce mají formu povinného vkladu, který musí postižený stát složit u Komise. Vklad má stanovenou pevnou část ve výši 0,2 % HDP a pohyblivou část ve výši 10 % z hodnoty, o kterou deficit převyšuje povolenou 3% hranici, maximálně však může sankce dosáhnout výše 0,5 % HDP. Tj. například při deficitu 4,8 % se sankce vypočítá jako  $0,2 + 0,1 \cdot (4,8 - 3) = 0,38$  %, zatímco v případě deficitu vyššího než 6 % už se sankce dále nezvyšuje. Povinnost složit tuto kauci trvá, dokud není nadměrný deficit odstraněn, přičemž pokud se tak nestane do dvou let, kauce propadá, jinak je později vrácena.<sup>16</sup>

## 4 Fungování Paktu v praxi a jeho reformy

Ačkoliv se předpokládalo, že pravidla Paktu budou striktně dodržována a vynucována, realita vypadala poněkud jinak. Problémem se ukázalo, že vzhledem k tomu, že poslední slovo v rozhodování měl ECOFIN jakožto orgán složený z ministrů financí jednotlivých členských států, nebylo zcela důsledně přistupováno k přijímání předpokládaných opatření. „V listopadu 2003 měly být uvaleny sankce na Francii a Německo. Pod tlakem francouzského a německého ministerstva financí se ECOFIN zřekl sankcí a vyhlásil ‚odklad‘ uplatnění Paktu. Komise postavila ECOFIN před Evropský soudní dvůr pro porušení pravidel Paktu, což byl doposud bezprecedentní počín. V červnu 2004 soud rozhodl, že ECOFIN skutečně porušil zákon, ale jenom ve zdůvodnění svého rozhodnutí (Pakt nemůže být ‚odložen‘). Nová rezoluce chybu ve formulaci napravila, ovšem na faktu, že Francie a Německo nebyly potrestány, se nic nezměnilo.“<sup>17</sup> Tato událost podpořila kritiku Paktu, že jeho pravidla jsou příliš rigidní a neberou ohled na hospodářský cyklus. V důsledku toho došlo k novelizaci Paktu nařízením 1055/2005 a 1056/2005, která znamenala určité rozvolnění jeho pravidel.

Toto rozvolnění spočívalo především ve volnější definici omezení pro deficit a případných mimořádných okolností, která například pracuje s konceptem „všech dalších relevantních faktorů“, nebo v úpravě požadavku na střednědobé rozpočtové cíle. Zároveň byla ponechána i větší míra flexibility pro uvážení uvalení případných sankcí ze strany ECOFIN. Nicméně dva roky nato, v roce 2007, vypukla ve Spojených státech hypoteční krize, která se změnila v globální recesi, která v letech 2009-2010 silně dolehla i na EU. V důsledku prudkého poklesu ekonomiky přestala většina členských států minimálně dočasně splňovat 3% pravidlo pro deficit. Vzhledem k různým makroekonomickým nerovnováhám v řadě členských států se navíc rozpoutala již zmíněná „evropská dluhová krize“, která nejvíce doléhala na Řecko, dále pak na Irsko, Portugalsko a v menší míře i na některé další státy, především tzv. jižního křídla. Je nutno poznamenat, že příčiny vysokého zadlužení zmíněných zemí se v jednotlivých případech lišily. Zatímco v případě Řecka nebo Portugalska šlo především o špatnou fiskální disciplínu, v případě Irska byly problémy způsobeny krizí v bankovním sektoru, do kterého musel stát napumpovat peníze z veřejných rozpočtů.

V reakci na tuto situaci byly evropské instituce nuceny přijímat jednak mimořádná krátkodobá opatření k „uhašení požáru“, tedy záchraně některých členských zemí před neřízeným bankrotem<sup>18</sup>, ale také se začalo opět diskutovat o dlouhodobých opatřeních, aby se do budoucna předešlo podobné krizi. V rámci těchto opatření samozřejmě nechyběla ani revize fiskálních pravidel pro členské

<sup>16</sup> Nařízení Rady č. 1467/97/ES

<sup>17</sup> Baldwin, Wyplosz. s. 496.

<sup>18</sup> Bankrot státu je situace, kdy stát není schopen splácet některé své závazky. Ať už jde o závazky vůči držitelům státních dluhopisů či třeba mzdy státních zaměstnanců.



státy. Tyto diskuse pak vyústily v několik vln nových legislativních opatření i mezivládních dohod stojících prozatím mimo oficiální legislativu EU, neboť se na nich z různých důvodů některé členské státy odmítly podílet.

První sadou nových opatření byl tzv. „six pack“ přijatý v roce 2011 sestávající z pěti nařízení (č. 1173-1177/2011) a směrnice 2011/85/EU. Zatímco dvě nařízení (č. 1174 a 1176) se věnují problematice makroekonomických nerovnováh a jejich předcházení, zbývající čtyři předpisy upravují problematiku fiskální politiky. Zmíněná směrnice zavádí členským státům povinnost implementovat určitá nová rozpočtová pravidla, která mají podpořit fiskální disciplínu. Dvě ze zmíněných nařízení (č. 1175 a 1177) opět novelizují původní dvě nařízení tvořící Pakt. Poslední nařízení (č. 1173) pak nově upravuje udělování sankcí při porušování paktu. Nejzásadnější změnou, kterou „six pack“ v tomto směru přinesl, je obrácený systém hlasování, kdy doporučení Komise ohledně přijetí účinných opatření nabývají automaticky platnosti, pokud Rada do stanovené lhůty (20 dní v případě preventivní části, 10 dní v případě nápravné části) nerozhodne kvalifikovanou většinou jinak.

Celkově tato opatření lze chápat jako opětovné zpřísnění Paktu. V roce 2013 pak byl ještě přijat tzv. „two pack“ (nařízení č. 472 a 473/2013), který zavádí nové monitorovací nástroje. Zároveň byl k posílení cílů preventivní složky přijat i právní předpis známý jako „Fiskální kompakt“, který je součástí mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. K této smlouvě přistoupily všechny členské státy s výjimkou Spojeného království a České republiky. V roce 2014 Komise ve své zprávě o přezkumu nově přijatých opatření stanoveném touto legislativou konstatuje, že tyto právní předpisy přispěly k pokroku ve fiskální konsolidaci v EU, ale zároveň poukazuje na možnosti dalšího zlepšení.<sup>19</sup>

## 5 Probíhající procedury nadměrného deficitu

V současné době se v situaci běžící procedury nadměrného deficitu (EDP) nachází následující země: Chorvatsko, Portugalsko, Francie, Řecko, Španělsko a Spojené království. Španělsku a Portugalsku momentálně reálně hrozí uvalení sankcí, neboť Rada ve složení ECOFIN na svých zasedáních 12. července 2016 a 8. srpna 2016 konstatovala, že země nepřijaly žádná efektivní opatření na základě doporučení Rady z 21. června 2013 v souladu s ustanovením článku 126 odst. 8 SFEU. Obě země byly proto vyzvány k neprodlenému přijetí opatření ke snížení deficitu, aby se vyhnuly uvalení pokuty.<sup>20</sup>

## 6 Závěr

V tomto podkladovém materiálu jsme si stručně popsali důvody pro koordinaci fiskálních politik v rámci EU a především eurozóny, a dále konstrukci Paktu stability a růstu, který je hlavním pilířem této koordinace. Ačkoliv i v případě Paktu platí to, co lze o evropské legislativě říci obecně, že je tvořen řadou opatření, pro laiky na první pohled ne zcela srozumitelných, je důležité si uvědomit, že samotná podstata zase tak složitá není. Čtyřmi základními konstrukčními prvky jsou definice nadměrného deficitu, preventivní část, nápravná část a sankce při nedodržování jeho pravidel.

V rámci projednávání procedury nadměrného deficitu v Modelu Evropské unie půjde především o zodpovězení otázky, zda dané země, které v současné době

<sup>19</sup> *Economic governance review Report on the application of Regulations (EU) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*. European Commission, Brussels, 28. 11. 2014.

<sup>20</sup> *The Corrective Arm: Overview of ongoing excessive deficit procedures [online]*. European Commission, 2017 [cit. 6-1-2017].





čelí této proceduře, činí dostatečná opatření k nápravě svého hospodaření či nikoli. V rámci jednání na půdě Rady budeme vycházet především z doporučení Komise pro jednotlivé země. Zároveň bude nutné zvažovat relevantní okolnosti, zda je daná země v danou chvíli schopna Komisi doporučená opatření skutečně zavést, a zda by Rada případně neměla kvalifikovanou většinou odhlasovat upuštění od sankcí či jiné doporučení.

## 7 Seznam doporučených doplňkových zdrojů

BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání, Grada, Praha 2013. 584 s. ISBN 978-80-247-4568-8. (Zejména kapitoly 16 a 17.)

MANKIWI, Gregory. *Zásady ekonomie*. Dotisk 2009, 1. vydání, Grada, Praha 2000. (Z amerického originálu *Principles of Economics*, 1st edition, vydaného v roce 1998.) 768 s. ISBN 978-80-7169-891-3. (Pro pochopení úlohy fiskální a monetární politiky v ekonomice lze doporučit především kapitoly 31 – 33.)

Stránka Evropské komise s informacemi k Paktu stability a růstu:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_cs.htm)

Stránka s přehledem probíhajících procedur nadměrného deficitu:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm)

Stránky Evropské komise: <http://ec.europa.eu/>

Stránky Rady Evropské unie: <http://www.consilium.europa.eu/>



## Seznam použité literatury

BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání, Grada, Praha 2013. 584 s. ISBN 978-80-247-4568-8.

CAHLÍK, Tomáš, Michal HLAVÁČEK a Jakub SEIDLER. *Makroekonomie*. 2. upr. vyd. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1906-4.

*Economic governance review Report on the application of Regulations (EU) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013:*

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* [online]. European Commission, Brussels, 28.11.2014 [cit. 6-1-2017].

Dostupné z:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/documents/com\(2014\)905\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com(2014)905_en.pdf)

MANKIWI, Gregory. *Zásady ekonomie*. Dotisk 2009, 1. vydání, Grada, Praha 2000. (Z amerického originálu *Principles of Economics*, 1st edition, vydaného v roce 1998.) 768 s. ISBN 978-80-7169-891-3.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně

Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik

Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik

Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států



Smlouva o fungování Evropské unie. In: *Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*, Úplné znění, číslo 1025, redakční uzávěrka 17. 3. 2014. Ostrava: Sagit, 2014.

*The Corrective Arm: Overview of ongoing excessive deficit procedures* [online]. European Commission, 2017 [cit. 6-1-2017]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm)

Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, Amsterdam, 17. června 1997 (97/C 236/01). Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV:l25021>



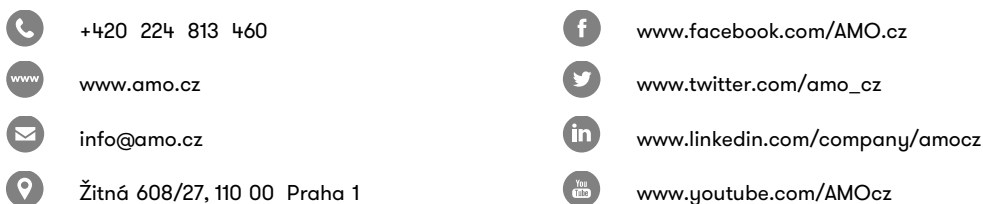
## Pražský studentský summit

Pražský studentský summit je unikátní vzdělávací projekt existující od roku 1995. Každoročně vzdělává přes 300 studentů středních i vysokých škol o současných globálních tématech, a to především prostřednictvím simulace jednání čtyř klíčových mezinárodních organizací – OSN, NATO, EU a OBSE.



## Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



## Autoři

Autor: Petr Hanzlík

Imprimatur: Vendula Kulichová, Filip Jelínek

Jazyková úprava: Václav Malina, Zdeněk Nevřivý, Jana Fialová

Technická úprava: Jan Hlaváček

Background report slouží jako vzdělávací materiál pro žáky středních škol účastnících se Pražského studentského summitu. Všichni partneři projektu jsou uvedeni [zde](#).



Generální partner



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



Ministerstvo zahraničních věcí  
České republiky



Evropská  
komise

Zastoupení v České republice



G20  
GO KOMERČNÍ BANKA



METROPOLITNÍ  
UNIVERZITA PRAHA



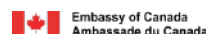
Městská  
část  
Praha  
6



US  
embassy



UNIVERZITA  
SANTÉ  
ELIZBETHY



Embassy of Canada  
Ambassade du Canada



ČESKÁ REPUBLIKA  
POMÁHA