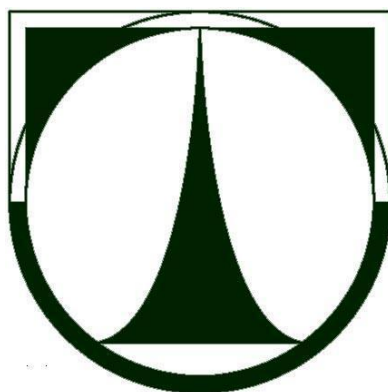


TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI

Ekonomická fakulta



DIPLOMOVÁ PRÁCE

2011

Bc. Hana Dubnová

Technická univerzita v Liberci
Ekonomická fakulta

Studijní program: **N 6208 – Ekonomika a management**
Studijní obor: **Podniková ekonomika**

Význam fiskálních maastrichtských konvergenčních kritérií

Importance of the Maastricht Fiscal Convergent Criteria

DP - EF - KEK - 2011 – 08

Bc. Hana Dubnová

Vedoucí práce: PhDr. Ing. Pavla Bednářová, Ph.D., katedra ekonomie
Konzultant: Ing. Jana Šimanová

Počet stran: 92 Počet příloh: 2

Datum odevzdání: 5. května 2011

Prohlášení

Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, zejména § 60 – školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím diplomové práce a konzultantem.

V Liberci dne 5. května 2011

Hana Dubnová

Poděkování

Tímto děkuji PhDr. Ing. Pavle Bednářové, Ph.D. za odborné vedení, rady, konzultace a cenné připomínky, kterými přispěla k vypracování této diplomové práce.

Anotace

Práce se zabývá významem maastrichtských fiskálních konvergenčních kritérií. Maastrichtská konvergenční kritéria jsou omezujícím nástrojem fiskální politiky členských zemí EU, které chtějí vstoupit do eurozóny. Plnění konvergenčních kritérií udržitelným způsobem je jednou z podmínek zavedení jednotné měny. Maastrichtská konvergenční kritéria jsou zaměřena také na rozpočtovou disciplínu, neboť nadměrné rozpočtové deficity a jejich nekontrolovatelný růst by mohly ohrozit stabilitu eura. V důsledku neschopnosti některých států dodržovat kritéria vznikl Pakt stability a růstu, který slouží jako nástroj pro vynucování pravidel fiskální disciplíny. V práci je Pakt stability a růstu nejprve podrobně analyzován a poté se na příkladu vybraných zemí ověřuje, zda je tento nástroj efektivní.

Klíčová slova

Eurozóna, Evropská unie, fiskální politika, Hospodářská a měnová unie, Maastrichtská konvergenční kritéria, Pakt stability a růstu

Annotation

The goal of the thesis is to analyze the Maastricht fiscal convergence criteria. Maastricht convergence criteria are limiting tool of fiscal politics of EU member countries joining the euro area. Sustainable fulfillment of convergence criteria is one of the pre-requisites of introduction of unified currency. Stability and Growth Pact is the main tool for enforcing the fiscal discipline, which EU corresponds with. Some countries were not able to keep the criteria. Consequently the Stability and Growth Pact arose. The Stability and Growth Pact serves as a tool for enforcing fiscal discipline rules. This work firstly analyzes in depth the Pact itself. Afterward, following the example of countries, it verifies, if the Pact is capable of inducing the named countries to act according to established rules.

Key Words

Economic and Monetary Union, European Union, Euro area, fiscal policy, Maastricht Convergent Criteria, Stability and Growth Pact

Obsah

Seznam zkratk.....	11
Seznam tabulek.....	12
Seznam obrázků.....	13
1 Úvod.....	14
2 Maastrichtská konvergenční kritéria.....	16
2.1 Hospodářská a měnová unie.....	16
2.2 Smlouva o založení Evropského společenství.....	17
2.3 Maastrichtská kritéria.....	18
2.3.1 Kritérium udržitelnosti veřejných financí.....	20
2.4 Veřejný rozpočet.....	22
2.5 Deficit státního rozpočtu.....	23
2.5.1 Příčiny rozpočtového deficitu.....	23
2.5.2 Důsledky deficitu státního rozpočtu.....	25
2.5.3 Financování deficitu státního rozpočtu.....	26
2.6 Veřejný dluh.....	28
2.7 Řešení dluhového problému.....	31
3 Pakt stability a růstu.....	33
3.1 Nadměrné deficity.....	34
3.2 Ochranná ruka.....	34
3.3 Opravná ruka.....	36
3.4 Sankce za nedodržení.....	36
3.5 Proticyklická fiskální politika.....	37
3.6 Diskreční fiskální politika.....	38
3.7 Limity Paktu.....	39
3.8 Reforma Paktu stability a růstu.....	41
3.8.1 Preventivní část Paktu.....	41

3.8.2	Nápravná část Paktu.....	42
3.8.3	Doprovodná opatření v rámci Procedury při nadměrném schodku (EDP)	43
3.9	Výsledková listina uplatňování Paktu.....	44
4	Fiskální disciplína zemí EMU	48
4.1	Srovnání Paktu stability a růstu s ideálním fiskálním pravidlem	48
4.1.1	Dobře vymezené pravidlo	48
4.1.2	Transparentnost	49
4.1.3	Adekvátnost.....	49
4.1.4	Konzistentnost	50
4.1.5	Jednoduchost	51
4.1.6	Flexibilita	51
4.1.7	Vynutitelnost	51
4.1.8	Účinnost	52
4.2	Případy porušení Paktu stability a růstu.....	52
4.2.1	Portugalsko.....	52
4.2.2	Irsko	57
4.2.3	Německo	60
4.2.4	Francie.....	66
4.2.5	Řecko	69
4.3	Vývoj ukazatelů členů EMU od roku 1998 po současnost	72
4.4	Příčina neudržitelnosti veřejných financí.....	75
5	Závěr.....	77
	Seznam použité literatury.....	83
	Seznam Příloh.....	92

Seznam zkratk

ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada ministrů pro ekonomické a finanční záležitosti (Economic and Financial Council of Ministres)
EDP	Postup při nadměrném schodku (Excessive deficit procedure)
EMU	Evropská měnová unie
ERM	mechanismus směnných kurzů
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie

Seznam tabulek

Tabulka 1: Veřejné finance v Portugalsku letech 1998 až 2009	55
Tabulka 2: Veřejné finance v Irsku v letech 1998 až 2009	58
Tabulka 3: Veřejné finance v Německu v letech 1998 až 2009	61
Tabulka 4: Veřejné finance ve Francii v letech 1998 až 2009	68
Tabulka 5: Veřejné finance v Řecku v letech 1998 až 2009	71
Tabulka 6: Vývoj veřejného dluhu k HDP v zemích EMU v letech 1998 až 2009.....	73
Tabulka 7: Vývoj poměru schodku veřejných financí k HDP v zemích EMU v letech 1998 až 2009	74

Seznam obrázků

Obrázek 1: Vývoj HDP v Německu v letech 2003 až 2010 (v mld. eur).....	65
--	----

1 Úvod

Jednotná evropská měna prochází v poslední době nejsložitějším obdobím od počátku své existence. Fiskální nedisciplinovanost některých členských zemí eurozóny vyvolává spekulace ohledně budoucnosti a udržitelnosti projektu jednotné evropské měny.

Hospodářská a měnová unie tvoří rámec hospodářského růstu a stability. Je založena na dvou koncepcích: koordinaci hospodářských politik jednotlivých členských států a fungování nezávislé měnové instituce – Evropského systému centrálních bank. Povinností zúčastněných členských států je sledovat zdravou hospodářskou politiku a vyvarovat se vysokých rozpočtových schodků.

Státy, které vstoupily do závěrečné fáze Hospodářské a měnové unie, se dobrovolně vzdaly možnosti aktivně zasahovat a ovlivňovat své ekonomiky. Měnová politika je nyní pod kontrolou Evropské centrální banky a členské státy ji nemohou přímo ovlivnit. Fiskální politika, jakožto druhý a stejně významný makroekonomický stabilizační nástroj, ale zůstala v rukou jednotlivých států.

Lze říci, že členství v HMU přináší řadu výhod v podobě větší stability. Ta je odrazem dobré hospodářské kondice všech zúčastněných zemí. V případě, že skupina států využívá společnou měnu, je nezbytné zajistit dlouhodobou koordinaci jejich ekonomik. Problém může nastat v případě, kdy některý stát odmítne spolupracovat. Tento stát pak může ostatní účastníky poškodit, v krajním případě dokonce existenčně ohrozit. Aby bylo zamezeno pnutí mezi jednotnou měnovou politikou a souborem samostatných národních fiskálních politik, které by mohly ohrozit stabilitu eura, byl pro tento účel navržen Pakt stability a růstu.

Pakt stability a růstu umožňuje Radě potrestat ty státy, které nejsou schopné přijmout odpovídající opatření, vedoucí ke snížení nadměrného schodku státního rozpočtu. Členské státy se v Paktu zavázaly, že ve střednědobém horizontu budou usilovat o dosažení přebytkových či alespoň vyrovnaných rozpočtů. Tento nástroj by tedy měl být efektivním me-

chanismem, sloužícím k vynucování pravidel v něm stanovených. V minulosti byl však několikrát porušen.

V současné době se vedou vášnivé diskuse o tom, zda má Pakt stability a růstu vůbec smysl, zda je efektivním nástrojem k vynucování fiskální disciplíny zemí eurozóny, zda by neměl být nějakým způsobem revidován. Tyto úvahy nabízejí široký prostor pro zkoumání tohoto tématu.

Hypotézu lze tedy formulovat takto: Pakt stability a růstu je efektivní nástroj k vynucení pravidel fiskální disciplíny. Cílem práce je odpovědět na tyto otázky: Proč je v zájmu Evropské unie vynucovat pravidla stanovená v Paktu stability a růstu? Je Pakt stability a růstu kvalitně vytvořené fiskální pravidlo? Je Pakt stability a růstu dostatečný prostředek k vynucování pravidel fiskální disciplíny? V čem spočívají největší slabiny Paktu?

Práce se snaží řešit problematiku vynucování pravidel uvedených v Paktu stability a růstu. Zaměřuje se na členské státy EMU a jejich fiskální disciplínu. Společným zájmem těchto zemí je stabilní měna. Stabilita měny je významně ovlivňována fiskální politikou daných zemí.

Teoretická část práce vymezuje maastrichtská konvergenční kritéria a podrobněji se zaměřuje především na kritérium udržitelnosti veřejných financí. Objasňuje pojmy veřejný dluh a deficit veřejných financí. Dále se zabývá konstrukcí Paktu stability a růstu. Praktická část je pak orientována na konkrétní příklady uplatňování pravidel Paktu v jednotlivých členských zemích. Zdrojem pro praktickou část práce jsou zejména data zveřejňovaná Eurostatem.

2 Maastrichtská konvergenční kritéria

Maastrichtská konvergenční kritéria jsou nedílnou součástí úsilí Evropského společenství o realizaci a fungování měnové unie. Jejich splnění je podmínkou pro vstup do třetí fáze EMU.¹

2.1 Hospodářská a měnová unie

Hospodářská a měnová unie představuje důležitý krok v integraci ekonomik Evropské unie. Zahrnuje koordinaci hospodářských a fiskálních politik, společnou měnovou politiku a společnou měnu euro. Hospodářské unie se účastní všech 27 členských států EU. Některé země přistoupily k dalšímu kroku integrace a přijaly společnou měnu euro. Tyto země společně tvoří eurozónu.²

Rozhodnutí vytvořit hospodářskou a měnovou unii přijala Evropská rada v nizozemském městě Maastrichtu v roce 1991. Hospodářská a měnová unie představuje další stupeň procesu hospodářské integrace EU, který začal v roce 1957.³ Hospodářská integrace přináší hospodářství Evropské unie jako celku, ale i jednotlivým ekonomikám členských států, výhody většího rozsahu, vnitřní účinnost a odolnost. To zase poskytuje příležitosti k hospodářské stabilitě, většímu růstu a vyšší zaměstnanosti. Z praktického hlediska znamená HMU⁴:

- koordinaci tvorby hospodářské politiky mezi jednotlivými členskými státy,
- koordinaci fiskálních politik, zejména prostřednictvím omezování veřejného zadlužení a schodku,
- nezávislou měnovou politiku Evropské centrální banky,

¹ PELKMANS, J. *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Pearson Education Limited, Harlow, 2001.

² BRŮŽEK, A. *Evropská měnová integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, s. r. o., 2007. 197 s. ISBN 978-80-85860-19-1.

³ FÁREK, J.; KRAFT, J. *Světová ekonomika za prahem nového století globálních změn*. 2. vyd. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2006. 252 s. ISBN 86-7372-142-2.

⁴ *Hospodářská a měnová unie, Evropská komise, Hospodářské a finanční věci* [online]

- jednotnou měnu a eurozónu.

2.2 Smlouva o založení Evropského společenství

Smlouva o založení Evropského společenství se zabývá koordinací fiskálních politik zemí Evropského společenství. Členské státy by měly směřovat své hospodářské politiky tak, aby přispívaly k dosažení cílů Společenství.⁵ Těmito cíli jsou: vytvoření společného trhu, hospodářská a měnová unie, provádění společných politik, podpora harmonického, vyváženého a udržitelného rozvoje hospodářských činností, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti.⁶ Hospodářské politiky jednotlivých zemí se tímto způsobem stávají věcí společného zájmu. Hlavními směry hospodářských politik se kvalifikovanou většinou zabývá Rada EU, a to především na základě doporučení Evropské komise.

Smlouva o založení Evropského společenství konkretizuje pravidla pro fiskální politiky členských zemí:⁷

1. Všechny členské státy mají zakázáno přímé emisní financování deficitů či dluhu. Totéž má zakázáno Evropská centrální banka (ECB). Jedná se o určité oddělení měnové a fiskální politiky v rámci EU, vedoucí v nezávislost ECB i národních centrálních bank.
2. Evropská unie jako celek, ani žádný z jejích členských států, nezodpovídá a ani nepřebírá závazky veřejného sektoru jiného členského státu. To vyjasňuje vzájemnou pozici mezi státy EU, zajišťuje účastníkům finančního trhu schopnost rozlišovat mezi dluhovými nástroji jednotlivých členských vlád a rovněž udržuje disciplínu fiskálních politik.

⁵ PELTRÁM, A. *Evropská integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0.

⁶ BRŮŽEK, A. *Evropská měnová integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, s. r. o., 2007. 197 s. ISBN 978-80-85860-19-1.

⁷ PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.

3. Po členských státech se vyžaduje, aby se vyvarovaly nadměrných deficitů veřejných financí. Komise má za úkol sledovat výši poměru rozpočtového deficitu a dluhu veřejných financí k HDP, zejména v případě, že členský stát překročí referenční hodnotu u daného ukazatele fiskální disciplíny.

2.3 Maastrichtská kritéria

Představují soubor pravidel, která je členská země Evropské unie povinna splnit, aby mohla přijmout společnou měnu euro. Byla vymezena Maastrichtskou smlouvou a podrobněji popsána v Protokolu o konvergenčních kritériích.⁸ Maastrichtská smlouva upravuje postup při přijímání eura. Vymezuje podmínky, které musí daná země splnit, aby mohla zavést společnou měnu euro.⁹ Tyto podmínky se nazývají konvergenční kritéria. V praxi se jedná o plnění pěti ukazatelů v určených limitech.

Konvergenční kritéria jsou stejná pro všechny uchazeče o členství v eurozóně. Tato konvergenční kritéria lze rozdělit na fiskální a monetární. Fiskální kritéria stanoví maximální výši schodku státního rozpočtu a veřejného dluhu v poměru k HDP.¹⁰ Monetární kritéria se týkají míry inflace, výše dlouhodobých úrokových sazeb a stability měnového kurzu. Nezbytnou podmínkou splnění těchto kritérií je jejich udržitelnost, nikoli tedy jejich pouhé jednorázové naplnění v okamžiku předpokládaného vstupu do eurozóny.

Kritéria pro přijetí společné měny byla vymezena takto:¹¹

1. **Kritérium cenové stability** - členský stát musí dlouhodobě vykazovat udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace sledovanou během jednoho roku před šetře-

⁸ BRŮŽEK, A. *Evropská měnová integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, s. r. o., 2007. 197 s. ISBN 978-80-85860-19-1.

⁹ FÁREK, J.; KRAFT, J. *Světová ekonomika za prahem nového století globálních změn*. 2. vyd. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2006. 252 s. ISBN 86-7372-142-2.

¹⁰ BRŮŽEK, A. *Evropská měnová integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, s. r. o., 2007. 197 s. ISBN 978-80-85860-19-1.

¹¹ PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.

ním. Ta nesmí být překročena o více než **1,5 procentního bodu** míry inflace tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

2. **Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb** - v průběhu jednoho roku před šetřením nesmí průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu překročit o více než **2 procentní body** úrokovou sazbu tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.
3. **Kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**
 - **veřejný deficit**: poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí v tržních cenách nesmí překročit **3 % HDP**
 - **hrubý veřejný dluh**: poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách nesmí překročit **60 % HDP**
4. **Kritérium stability měnového kurzu a účasti v ERM** - členský stát musí dodržovat normální rozpětí, která jsou stanovena mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, bez značného napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením. V tomto období nesmí devalvovat bilaterální směnný kurz domácí měny vůči měně kteréhokoliv jiného členského státu.¹²

Členské státy EU jsou zavázány podnikat kroky k tomu, aby byly schopny přistoupit k eurozóně v co nejkratším časovém horizontu. Stanovení termínu vstupu je však v kompetenci každého členského státu a závisí především na jeho připravenosti. Případné neplnění kritérií konvergence nemá pro členský stát EU žádné přímé důsledky. Výjimkou je kritérium udržitelnosti veřejných financí. Při jeho neplnění je země podrobena proceduře při nadměrném schodku.¹³

¹² *Měnová politika*, Euroskop [online]

¹³ PELTRÁM, A. *Evropská integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0.

2.3.1 Kritérium udržitelnosti veřejných financí

Smlouva o EU ukládá členským státům vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí.¹⁴ Dodržování rozpočtové disciplíny je zkoumáno na základě kritérií vládního schodku a vládního dluhu definovaných podle verze Evropského systému národních účtů. Dále je pak kritérium konvergence v oblasti veřejných financí vymezeno jako jejich dlouhodobě udržitelný stav bez nadměrných schodků.

a) Kritérium vládního deficitu

Konvergenční kritérium vládního deficitu požaduje, aby poměr plánovaného nebo skutečného deficitu vládního sektoru k hrubému domácímu produktu nepřekračoval hodnotu 3 % s výjimkou případů, kdy:

- poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě
- překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a zároveň poměr zůstal blízko k referenční hodnotě¹⁵

b) Kritérium vládního dluhu

Konvergenční kritérium vládního dluhu stanovuje, že poměr vládního dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách by neměl překročit 60 %. Výjimkou jsou případy, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě. Dluh je definován jako konsolidovaný dluh jednotlivých odvětví státního sektoru v nominálních hodnotách na konci roku. I toto kritérium je ve smlouvě změkčeno. V případě, že se poměr veřejného dluhu a HDP dostatečně snižuje a přibližuje se doporučené hodnotě uspokojivým tempem, může Komise podle Smlouvy klasifikovat takovýto případ jako uspokojivý.

¹⁴ PELTRÁM, A. *Evropská integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0.

¹⁵ HAMERNÍKOVÁ B.; MAATOVÁ A. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.

Rozpočtová konvergence zahrnuje konvergenci deficitu státního rozpočtu a veřejného dluhu. Je důležitou součástí nastolení a udržení makroekonomické stability v podmínkách EMU. Rozpočtová konvergence představuje určitý stupeň centrálního řízení fiskální politiky, která je jinak v kompetencích členských národních vlád. Rozpočtový deficit vzniká, jestliže v daném rozpočtovém období vládní výdaje převyšují vládní příjmy. Z hlediska rozpočtové politiky platí, že rozpočtový deficit je výrazem expanzivní vládní politiky. Z hlediska fiskální politiky je vznik deficitu považován za důsledek této politiky.¹⁶

Závažnost otázky veřejného dluhu neustále stoupá, a to nejen z pohledu zvyšování absolutní výše dluhu. Závažnějším faktorem je zvyšování ukazatele poměru veřejného dluhu na HDP dané ekonomiky. Ten je rovněž objektivním ukazatelem míry zadlužení dané země. Této metodice také odpovídá dluhové Maastrichtské kritérium, které je definováno stejným způsobem. Poměr veřejného dluhu na HDP na konci roku by neměl překročit doporučovanou hodnotu 60 %.

Veřejný dluh může být stabilizován pouze takovým růstem HDP, který je větší než úroková sazba z veřejného dluhu. Platba úroků z veřejného dluhu, tzv. dluhová služba, je součástí veřejných výdajů. Při růstu veřejného dluhu dochází k růstu podílu dluhové služby na veřejných výdajích a to na úkor vládních nákupů a transferů. Je proto evidentní, že snahou vlády by z dlouhodobého hlediska mělo být snižování veřejného zadlužení či politika nezadlužování, což je však velmi neatraktivní. Dalším důvodem pro snižování veřejného dluhu je nebezpečí růstu úrokové sazby vyvolané růstem veřejného dluhu.¹⁷

Dlouhodobá udržitelnost patří mezi slabá místa veřejných financí. Největší riziko představuje očekávaný demografický vývoj, který v následujících letech obrovsky zvýší podíl osob důchodového věku na ekonomicky aktivní populaci.¹⁸

¹⁶ DVOŘÁK, P. *Vybrané problémy fiskální politika*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 174. s. ISBN 80-7079-620-0.

¹⁷ HAMERNÍKOVÁ B.; MAATOVÁ A. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.

¹⁸ *Zavedení eura v České republice*, Konvergenční program České republiky, 2010 [online]

2.4 Veřejný rozpočet

Veřejný rozpočet může být koncipován jako vyrovnaný, schodkový či přebytkový. Koncepte vyrovnaného státního rozpočtu je založena na tom, že je třeba zajistit dlouhodobou kontinuitu hospodářské politiky. Deficit státního rozpočtu je považován za nemravný. Cílem je maximální hospodárnost v rozpočtové sféře, tedy neplýtvat zbytečně finančními prostředky. Představuje faktické odmítnutí státního rozpočtu jako nástroje stabilizační politiky státu. Účinnost stabilizační fiskální politiky je zpochybňována. Požadavek vyrovnaného rozpočtu je často vztahován pouze k běžnému rozpočtu. Deficit se připouští u kapitálového rozpočtu, popř. i u některých mimorozpočtových účelových fondů v rozpočtové soustavě, financují-li se z nich veřejné investice.¹⁹

V posledních desetiletích se mnoho zemí potýká s deficitním hospodařením, a to alespoň v určitých časových obdobích. Rozpočtový deficit už není v demokratických zemích s tržní ekonomikou výjimkou, ale spíše pravidlem. V 70. letech 20. století začalo období, kdy mnohé země nemohly dodržet pravidlo cyklicky vyrovnaného státního rozpočtu. Deficit státního rozpočtu se stal chronickým jevem.

Z hlediska rozpočtové politiky státu je deficit, zejména pak dlouhodobý deficit, výsledkem špatné rozpočtové politiky státu. Stát vydává z rozpočtu více finančních prostředků, než může do rozpočtu vybrat a zadlužuje se. Spotřebovává více na úkor budoucí spotřeby, kdy bude muset dluh splácet a omezovat svou spotřebu. Bude moci vydávat méně na veřejné statky nebo bude muset zvyšovat daňové zatížení a působit na omezení budoucí soukromé spotřeby. Proto je důležité analyzovat příčiny vzniku deficitu, aby bylo možné včas přijmout protideficitní opatření. A to proto, aby nedocházelo k situaci, kdy se bude zvyšovat blahobyt současné generace na úkor generací příštích, které budou muset splácet veřejný dluh na úkor své spotřeby. Deficit veřejného rozpočtu je nutné krýt: mimorozpočtovými nenávratnými zdroji, ostatními rezervami, použitím návratných finančních prostředků, tj. zadlužením a tedy formálně vyrovnat rozpočtovou bilanci.

¹⁹ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

2.5 Deficit státního rozpočtu

U státního rozpočtu je důležité, zda je deficit plánovaný, tedy záměrný výsledek hospodaření státu v daném rozpočtovém období. Plánovaný deficit státního rozpočtu je označován jako aktivní deficit. Deficit je výsledkem záměrných rozhodnutí vlády, které se týkají jak příjmů, tak i výdajů státního rozpočtu. Záměrný, neboli plánovaný deficit státního rozpočtu, je nástrojem fiskální politiky státu, je projevem expanzivní fiskální politiky. Vyššími výdaji státního rozpočtu se vláda snaží zvýšit agregátní poptávku, oživit ekonomiku, snaží se o stabilizaci hospodářského růstu a zvyšování zaměstnanosti. Cenou za toto úsilí je deficit státního rozpočtu. Ten je však také prostředkem absorpce příjmových i výdajových šoků státního rozpočtu a jejich rozložení v čase.

Neplánovaný, neboli nechtěný výsledek hospodaření na konci rozpočtového období, se nazývá pasivní cyklický deficit. Je výsledkem působení vnějších vlivů, zejména pak vlivu hospodářského cyklu, které vláda nemůže ovlivnit a které působí nezávisle na státu. Chronický deficit státního rozpočtu je jedním z příčin velkého nárůstu veřejného dluhu i ve vyspělých zemích. Vzhledem k tomu, že dluhová služba pohlcovala v 70. a v 80. letech 20. století významnou část rozpočtových výdajů, většina vyspělých zemí si kladla cíl bojovat s deficitem. V 90. letech 20. století se boj s deficitem stal jedním z významných cílů koordinované stabilizační fiskální politiky v rámci Evropské unie. V Maastrichtu byla stanovena tzv. konvergenční kritéria pro primární deficit – max. 3% primární deficit na HDP a veřejný dluh – max. 60% podíl veřejného dluhu na HDP.²⁰

2.5.1 Příčiny rozpočtového deficitu

Dlouhodobá politika státu blahobytu měla vliv na téměř nepřetržitý růst veřejných výdajů. Spolu s dalšími faktory vedla ve většině vyspělých zemí k chronické deficitnosti státního rozpočtu. Kumulované chronické deficity státního rozpočtu se staly jednou z hlavních pří-

²⁰ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

čin růstu veřejného dluhu. Vznik a výši rozpočtového deficitu ovlivňují na straně veřejných příjmů a veřejných výdajů vnitřní a vnější faktory.

Mezi základní vnitřní faktory lze zařadit:²¹

- expanzivní charakter fiskální politiky, kdy vláda záměrně zvyšuje výdaje státního rozpočtu, aby ovlivnila růst agregátní poptávky prostřednictvím vládní poptávky a tím ovlivnila hospodářský růst. Další možností je, že vláda snižuje daňové zatížení, aby firmám a ostatním poplatníkům zbylo více disponibilních finančních prostředků, které by bylo možné věnovat jak na soukromou spotřebu, tak i na zvýšení investic. Snaží se tak ovlivnit hospodářský růst prostřednictvím nabídky;
- časové rozložení výdajové šoku. Na výdajový šok může působit růst cen základních surovin, které se následně promítne do růstu cen dalších komodit. Tímto rostou ceny vstupů do veřejného sektoru. To významně působí i na růst nákladů při pořizování investic ve veřejném sektoru. Rostoucí potřebu finančních prostředků na investice do veřejného sektoru nelze zajistit adekvátním růstem daňového zatížení. Proto se využije deficitního rozpočtu jako nástroje rozložení financování nákladných investic do několika rozpočtových období;
- časové rozložení daňového zatížení na více generací. Tato potřeba je ovlivňována zanedbaností veřejné infrastruktury, nutností financovat nákladné investice ve veřejném sektoru;
- vládní populismus, zejména pak předvolební období, kdy jsou voliči lákáni programem snižování daní, nejrůznějšími programy rozšiřování a zkvalitňování veřejných služeb, zvyšování sociálních transferů apod., které mají dopad na růst veřejných výdajů.

Mezi základní vnější faktory ovlivňující deficit státního rozpočtu lze zařadit:²²

- kolísavé tempo ekonomického růstu, hospodářská recese a růst nezaměstnanosti. To vše má dopad především na pokles daňových příjmů a naopak vytváří tlak na růst

²¹ DVOŘÁK, P. *Vybrané problémy fiskální politiky*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 174. s. ISBN 80-7079-620-0.

²² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

veřejných výdajů ze státního rozpočtu (podpory v nezaměstnanosti). Je tedy nutný přepočtení příjmových i výdajových toků státního rozpočtu na stav plné zaměstnanosti;

- růst cen základních surovin a cenové šoky. Tento vývoj nemůže vláda bezprostředně ovlivnit. Přesto se promítne do výše veřejných výdajů;
- deprese ve světě, která se v důsledku hospodářské provázanosti lavinovitě šíří mezi jednotlivými zeměmi;
- vývoj úrokové míry, resp. její růst. Chronický dlouhodobý deficit státního rozpočtu má negativní dopad nejen na nízkou míru národních úspor, ale také na růst úrokových sazeb. Zároveň růst úrokových sazeb zvyšuje náklady dluhu;
- úrok z veřejného dluhu. Chronické deficity státního rozpočtu v poslední třetině 20. století podstatným způsobem ovlivnily výši veřejného dluhu. Deficity státního rozpočtu jsou kryty návratnými finančními prostředky, které však nejsou zadarmo. Úrokové náklady pak zatěžují běžný rozpočet a v řadě zemí způsobují v dalších rozpočtových obdobích deficit státního rozpočtu
- mimořádné události. Nepředvídatelné události vyvolávají potřebu mimořádných veřejných výdajů. Například velké přírodní katastrofy jako jsou povodně, vichřice apod. vyvolávají zvýšenou potřebu veřejných výdajů na likvidaci následků přírodních katastrof ve veřejném sektoru (opravy komunikací apod.), ale i potřebu peněžních transferů obyvatelstvu – pomoc při likvidaci škod u obyvatelstva.

2.5.2 Důsledky deficitu státního rozpočtu

Důsledky deficitu státního rozpočtu lze analyzovat z hlediska krátkodobého a dlouhodobého. V krátkém období mohou být důsledky deficitu státního rozpočtu pozitivní, protože mohou eliminovat vlivy exogenních faktorů na objem veřejných výdajů, např. cenové šoky, přírodní katastrofy, hospodářská recese apod. a jejich negativní dopady na potřebu zvýšit veřejné příjmy neúměrným daňovým zatížením, příjmovým šokem (např. daňová reforma). Dále pak mohou financovat efektivní veřejné výdajové programy pomocí návratných finančních prostředků v situaci, kdy míra výnosu projektu je vyšší než úroková míra z dluhu.

Jestliže je deficit státního rozpočtu záměrně krátkodobě využíván v konkrétní situaci, má obvykle pozitivní vliv na dosažení rovnovážného stavu v ekonomice. V krátkém období je obtížné zvýšit daně, stejně jako je obtížné provést škrty ve výdajích. V dlouhém období jsou důsledky deficitu státního rozpočtu negativní. Dlouhodobý deficit vede k růstu veřejného dluhu a dluhová služba se stává pro rozpočet břemenem. Velké úrokové náklady veřejného dluhu jsou v řadě zemí rozhodujícím faktorem, proč je obtížné dosáhnout vyrovnaného či přebytkového státního rozpočtu. Vysoká dluhová služba omezuje aktivní využití nástrojů stabilizační fiskální politiky. Dlouhodobě deficit státního rozpočtu vyvolává silné inflační tlaky. Krytí chronických deficitů se děje na úkor omezování soukromých investic, dochází k vytěsňovacímu efektu.

2.5.3 Financování deficitu státního rozpočtu

Deficit státního rozpočtu je možné financovat pomocí emise státního dluhopisů, tzv. dluhovým financováním, dále pak úvěrem, neboli peněžním (emisním) financováním, či ze státních aktiv.²³

Dluhové financování státního rozpočtu souvisí s:

- Emisí státních dluhopisů a jejich prodejem:
 - soukromému sektoru, včetně komerčních bank, případně obyvatelstvu. To však znamená použití soukromých úspor na financování státního dluhu a omezení jejich použití na jiné účely, na investice, import. Stát dluží domácím subjektům, vzniká vnitřní dluhová služba. Krytí deficitu státního rozpočtu dobrovolnými či vynucenými domácími úsporami je omezené.
 - do zahraničí, kde stát dluží zahraničním subjektům, včetně zahraničních bank, které nakupují státní dluhopisy. Vzniká vnější dluh. To má dopad na růst pasivního salda běžného účtu obchodní bilance.

²³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

Peněžní (emisní) financování deficitu znamená krýt deficit:

- půjčkou od centrální banky. Přímý bankovní úvěr poskytnutý na krytí deficitu státního rozpočtu má charakter úvěrové emise peněz. Podobně je tomu v případě přímého nákupu státních dluhopisů centrální bankou.

Chronický deficit státních rozpočtů, a tím i velký objem přímých půjček od centrálních bank na financování deficitů, vedl ve většině zemí k tomu, že poskytnutí přímého úvěru od centrální banky na krytí deficitu státního rozpočtu je ze zákona zakázáno. Centrální banka může nakupovat státní dluhopisy pouze na sekundárním trhu. Nákupem cenných papírů snižuje své rezervy, prodejem zvyšuje své rezervy. Významná je tzv. monetizace dluhu. Negativní efekty jsou násobeny multiplikačním efektem.

- půjčkou ze zahraničí. To způsobuje tlak na pasivní saldo platební bilance a růst zahraničního dluhu.

V řadě zemí je deficit státního rozpočtu financován z vnějších zdrojů, zahraničním dluhem. V tomto případě má na jeho splácení vliv nejen výše úroků, ale i pohyb devizového kurzu.²⁴

Dlouhodobé řešení deficitu:

- ze státních finančních aktiv, z rezerv vytvořených v minulých letech, z výnosů z privatizace majetku, z kapitálového majetku státu
- zvýšením daní, což je však možné až v delším časovém horizontu, neboť dosáhnout změny daňových zákonů nebývá lehké a je to předmětem dlouhodobého politického vyjednávání v Parlamentu.

Chronický deficit státního rozpočtu ve většině zemí zatěžoval rozpočtové hospodaření. Aby bylo dosaženo snížení primárního deficitu a jeho postupné likvidace v rozpočtovém hospodaření, snaží se členské země EU dodržovat maastrichtské konvergenční fiskální kritérium pro podíl primárního deficitu na HDP ve výši maximálně 3 %.

²⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

Plnění maastrichtského konvergenčního kritéria se v některých zemích v posledním desetiletí zhoršovalo. Proto byl v roce 1996 přijat Pakt stability a růstu k držení fiskální rovnováhy v členských zemích EU i v přístupových zemích. Problémy s plněním kritérií ze strany Německa a Francie vedly k přijetí měkčích pravidel Paktu.²⁵

2.6 Veřejný dluh

Veřejný dluh úzce souvisí s deficitem veřejných rozpočtů. Je výrazem dlouhodobé fiskální nerovnováhy.²⁶

Příčiny vzniku a růstu veřejného dluhu mohou být:

- rozpočtové, tzn. deficit veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů na úrovni státu i územní samosprávy. V některých případech však deficit veřejného rozpočtu nevede k veřejnému dluhu, například je-li deficit uhrazen: z minulých rezerv, z výnosů z prodeje majetku, z výnosů z privatizace státního majetku apod.;
- mimorozpočtové, např. přijetím závazku jiného subjektu

Veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým stupňům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru, a to jak vnitřních subjektů, tak zahraničních subjektů. Státní dluh bude muset být v budoucnu splacen. Tíha umořování dluhu dopadne na daňové poplatníky.

U státního dluhu se standardně vykazuje hrubý dluh. Ukazatel hrubého dluhu je využíván i pro mezinárodní srovnávání, případně pro stanovení a hodnocení kritéria podílu dluhu na HDP. V řadě zemí EU je veřejný dluh dlouhodobým problémem, a to zejména od začátku 70. let 20. století. V návaznosti na dohodnuté maastrichtské konvergenční kritérium

²⁵ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

²⁶ HAMERNÍKOVÁ B.; MAATOVÁ A. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.

– max. 60% podíl veřejného dluhu na HDP, se ve druhé polovině 90. let nedařilo některým členským zemím EU snižovat dluh, aby kritérium splnily.

Velikost veřejného dluhu ovlivňuje:²⁷

- výše a četnost deficitů jednotlivých veřejných rozpočtů, zejména státního rozpočtu, resp. i mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě;
- záruky státu a územní samosprávy za dluhy jiných subjektů;
- inflace. Vysoká míra inflace působí na snižování reálné hodnoty veřejného dluhu. Není-li však v závislosti na míře inflace prováděna indexace obligací, snižuje se schopnost umístění dalších obligací na kapitálovém trhu.

Formy státního dluhu

Ve většině zemí je státní dluh kryt emisí státních dluhopisů, které nakupují různé subjekty doma i v zahraničí. Z hlediska formy může jít o:

- zaknihovanou formu, tzn. státní dluh je zapsaný do knih státního dluhu; obligace jsou evidovány na účtech;
- materializované cenné papíry, tzn. listinná forma – tištěné státní dluhopisy

Mezi nejdůležitější příčiny státní dluhu lze uvést:²⁸

- v minulosti to bylo vedení válek a následné kontribuce a reparace, tedy mimorozpočtové příčiny;
- dlouhodobé deficity státního rozpočtu, státních mimorozpočtových fondů, tedy rozpočtové příčiny;
- rozsáhlé veřejné investice, na které stát nemá nenávratné finanční prostředky ve státním rozpočtu;
- přijetí dluhu z minulého období a přijetí dluhu za jiné subjekty, tzn. mimorozpočtové příčiny.

²⁷ HAMERNÍKOVÁ B.; MAATOVÁ A. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.

²⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

Od 70. let 20. století ve většině zemí nejenom rostl objem veřejného dluhu, především pak státního dluhu, ale i jeho podíl na HDP. Mezi hlavní příčiny tohoto vývoje patří:

- zděděný dluh z minulých let, jeho podíl na HDP;
- velikost primárního deficitu, tzn. nárůst zadlužení vlivem působení exogenních faktorů, které vláda nemůže přímo ovlivnit, a vlivem záměrů stabilizační fiskální politiky;
- míru monetizace dluhu – jak se veřejný dluh transformoval do přírůstku peněžní zásoby, jak roste množství peněz v oběhu;
- vliv úroků z veřejného dluhu, tzn. poměr tempa růstu HDP a úrokové míry.

Pro mnoho zemí je problémem tzv. dluhová past. Převyšuje-li reálná úroková míra reálné tempo růstu HDP, zvýšené úroky ovlivňují růst podílu dluhu na HDP, a to při nulovém primárním deficitu, případně mírně přebytkovém státním rozpočtu.

Důsledky veřejného dluhu jsou:

- rozpočtové. Placení úroků z veřejného dluhu zatěžuje veřejné výdaje. V mnoha zemích úroky z veřejného dluhu pohlcovaly v minulých letech více než čtvrtinu běžných výdajů. Vysoké úrokové náklady ze zděděného veřejného dluhu představují exogenní faktor, který vláda nemůže bezprostředně ovlivnit a vedou tak v mnoha případech ke vzniku deficitu v dalším období. To působí na další růst veřejného dluhu na jednotlivých vládních úrovních a jeho podílu na HDP, a to i při nulovém primárním deficitu, resp. mírně přebytkovém státním rozpočtu. Proto se ve vykazování primárního deficitu neberou v úvahu placené úroky z veřejného dluhu.
- redistribuční. U vnitřního dluhu je zpravidla nominální hodnota emitovaných státních cenných papírů na krytí dluhu tak velká, že je nemůže nakupovat většina domácností. To vede k tomu, že prostřednictvím úroků z veřejného dluhu je přerozdělována část finančních prostředků z veřejných rozpočtů ve prospěch bohatých subjektů. V případě vnějšího veřejného dluhu vzniká nebezpečí poklesu bohatství země odlivem úrokových výnosů do zahraničí.
- fiskální – destabilizační. Dlouhodobě dochází k fiskální nerovnováze – zvyšování podílu dluhu na HDP. Klesá podíl aktivního deficitu, roste podíl pasivního deficitu. Zužuje se prostor pro působení stabilizační fiskální politiky. Roste úroková míra.;

- změna struktury portfolia. Z portfolia soukromého sektoru se vytlačují ostatní aktiva.
- inflace.

Proto se země snaží řešit dluhový problém. Země EU si v rámci Maastrichtské smlouvy o měnové unii stanovily konvergenční kritérium fiskální rovnováhy - podíl veřejného dluhu na HDP nižší než 60 % (a to i pro vstup do EU).²⁹

2.7 Řešení dluhového problému

Snížit objem veřejného dluhu lze dosáhnout využitím vlivů.³⁰

- pozitivních exogenních faktorů, tzn.:
 - dosáhnout, aby tempo ekonomického růstu trvale výrazně převyšovalo efektivní reálnou úrokovou sazbu z veřejného dluhu. To je v řadě zemí velmi obtížné;
 - využití vlivu inflace na pokles reálné výše veřejného dluhu. To však zpravidla naráží na nezávislou protiinflační politiku centrální banky. Proti využití vlivu inflace působí i zkracování doby splatnosti emitovaných dluhopisů;
 - využití zahraniční pomoci, grantů, darů, prominutí úroků z vnějšího dluhu, resp. části či celého dluhu;
- aktivních vládních opatření, tzn.:
 - snažit se důsledně o dosažení přebytku státního rozpočtu a z něho splácet dluh včetně úroků. To znamená přistoupit k řadě restriktivních rozpočtových opatření. Silná restrikce vládních výdajů však může mít vliv na recesi. To je vážné ekonomické dilema. Nicméně proti deficitní politika je neúčinnější;

²⁹ WEIDENFELD, W.; WESSELS, W. Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration. 11. A. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. 2009. 496 s. ISBN 978-3-9329-4478-0.

³⁰ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.

- uvalení mimořádné jednorázové paušální dávky z kapitálu k umoření dluhu. To však je velmi nepopulární a většinou politicky neprůchodné;
- monetárním řešením, tzn. prostřednictvím monetizace dluhu, či snížením reálné hodnoty dluhu záměrně vyvolanou inflací. Monetizace dluhu má dopad na zvýšení peněžní nabídky a negativní důsledky vyvolané inflace;
- odmítnutí existujícího dluhu, případně úroku, novou vládou. To však velmi poškozuje věřitele. Pokud stát odmítne splácení státního dluhu, je pravděpodobné, že v budoucnu nezíská půjčku, nebo to přinejmenším povede k vyšším úrokům z dluhu v budoucnosti. Tato forma řešení dluhu je velmi riskantní, neboť je spojená s nebezpečím ztráty důvěryhodnosti státu a s budoucími obtížemi při financování případného deficitu státního rozpočtu.

3 Pakt stability a růstu

Pakt stability a růstu je dokument, který přijaly členské země Evropské unie 17. června 1997 v Amsterdamu. Tento dokument upřesnil, jakým způsobem budou koordinovány rozpočtové politiky členských zemí Evropské unie po vytvoření měnové unie.³¹

Maastrichtská smlouva vymezila podmínky, které musí splnit každý stát usilující o zavedení jednotné evropské měny. Tato tzv. maastrichtská kritéria jsou zaměřena také na rozpočtovou disciplínu, neboť nadměrné rozpočtové deficity a jejich nekontrolovatelný růst by mohly ohrozit stabilitu eura.³²

Pakt stability a růstu se snaží zamezit vzniku vysokých schodků veřejných rozpočtů. Po členských zemích požaduje dosažení střednědobých rozpočtových cílů, které byly původně formulovány jako téměř vyrovnané či přebytkové pozice. Se zemí, která poruší pravidla Paktu, je zahájena procedura nadměrného schodku. Provinilá země musí předložit důvěryhodný plán, jakým způsobem zamýšlí nadměrný deficit odstranit. Jedná-li se o členskou zemi eurozóny, lze ji za neplnění nápravného programu vystavit finančním sankcím. O sankcích rozhodují kvalifikovanou většinou ministři Rady EU.

Pakt stability a růstu se skládá ze tří částí:

- definice nadměrného deficitu;
- ochranné ruky projektovaného na povzbuzení vlád, aby se vyhnuly nadměrným deficitům;
- opravné ruky, která předepisuje, jak by měly vlády reagovat na nedodržení maximální výše deficitu, a zahrnuje uplatnění sankcí.

³¹ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

³² WEIDENFELD, W.; WESSELS, W. *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*. 11. A. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. 2009. 496 s. ISBN 978-3-9329-4478-0.

3.1 Nadměrné deficity

Pakt definuje deficit jako nadměrný, jestliže překračuje 3 % HDP. V souladu s ponecháním prostoru pro fungování vestavěných stabilizátorů používá Pakt střednědobý rozpočtový horizont. V tomto horizontu by členské státy měnové unie měly dosahovat vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů. Střednědobý rozpočtový horizont je období tří let.³³

Pakt zahrnuje i situaci v období recese, kdy může dojít k rychlému vzniku prohlubujících se deficitů, bez možnosti zásahu státu. Snaha snížit deficity během recese znamená provádět procyklickou politiku. Ta může recesi ještě více prohloubit a mít tak katastrofální následky. Proto jsou v Paktu definovány výjimečné případy, kdy povinnosti z něho vyplývající nemusí být splněny.

Deficit převyšující 3% hranici HDP je chápán jako výjimečný, jestliže se HDP daného státu propadl v daném roce nejméně o 2 %. Pakt rozeznává také krizi méně závažného charakteru, kdy reálný HDP poklesl o méně než 2 %, ale více než o 0,75 %. V takovém případě musí dotčená země prokázat, že se jedná o výjimečnou recesi v tom smyslu, že daná situace přišla náhle anebo v rozporu s očekávanými trendy. Pak je situace také chápána jako výjimečná. Avšak v případě snížení produkce o méně než 0,75 % nemůže být požadavek na uznání výjimečného stavu nijak nárokován.

3.2 Ochranná ruka

Cílem paktu je zajistit, aby členské země prováděly disciplinovanou fiskální politiku. Předpokladem je, že vlády mají sklon vykazovat deficit kvůli domácímu tlaku a politickému prospěchu. Pakt může vyvinout protitlak formou přátelského nátlaku nazvaného společný dozor. Ochranná ruka se zaměřuje na vzájemnou diskuzi ministrů financí o fiskální politice každé jednotlivé země v naději, že postačí na dodržení rozpočtové disciplíny. Preventivní opatření mají předcházet reálné potřebě zasáhnout.

³³ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

Formálně má každá vláda eurozóny předložit na začátku roku Stabilizační program. Tento dokument obsahuje vládní rozpočtový plán na daný rok a následující tři roky. Program taky vysvětluje, jaká opatření se přijmou, aby se při očekávaném překročení deficitu o více než 3 % toto porušení Paktu napravilo. Komise prověří každý program včetně technických aspektů a celkové ohodnocení doručí Radě ministrů financí. Každá zpráva musí obsahovat zhodnocení, jestli jsou plánované rozpočty v souladu s Paktem a jestli byly předchozí závazky splněny. Komise může rovněž upozornit na technické chyby, například na příliš optimistické předpovědi. Pakt se vztahuje na všechny členské státy EU, ale použití opravné ruky je možné jen v případě zemí eurozóny.

Členské země EU, které nejsou členy eurozóny, musí předložit Program konvergence. Obsah těchto programů i procedura, která je provází, je stejná jako v případě Stabilizačních programů s tím rozdílem, že ECOFIN nemůže uvalit sankce, může jenom vydat doporučení. Pro země, které plánují vstup do měnové unie, je neschopnost splnit podmínky Paktu považována za porušení rozpočtových kritérií.

Reformovaný Pakt se soustřeďuje na posílení ochranné ruky. Doposud stát s deficitem menším než 3 % HDP nemohl být potrestán, pokud nebylo zajištěno porušení závazků z předchozího roku. Nicméně vícero zemí se dostalo do potíží kvůli dopadu vestavěných stabilizátorů během ekonomických útlumů. Kdyby dosáhly lepší rozpočtové situace během předchozích příznivých let a měly by vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, mohly by být schopny udržet deficit pod hranicí 3 %. To je důvod, proč nová procedura upozorňuje taky země, které nevyužívají příznivé ekonomické podmínky na zlepšení jejich rozpočtových pozic.³⁴

³⁴ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

3.3 Opravná ruka

Pokud země nesplňuje požadavky Paktu, předpokládá se, že ECOFIN postupně vyvine zvyšující se nátlak. Procedura začíná nejprve varováním, že deficit dané země se pravděpodobně stane v blízké době nadměrným. Dotčená země obdrží spolu s varováním také doporučení. Očekává se, že se jich bude držet, aby tak zamezila reálního vzniku nadměrných deficitů.³⁵

Dalším krokem je procedura nadměrného deficitu. ECOFIN ji spustí stanoviskem, které popisuje rozpočtovou situaci konkrétní země jako rozpočet s nadměrným deficitem. ECOFIN současně vydává doporučení. Poté následují doporučení od Komise, kterých se země musí držet. Dotčená země musí brzy prezentovat soubor okamžitých opatření, která předá Komisi k posouzení. Komise vypracuje vlastní hodnocení těchto opatření a doporučí ho Radě ministrů financí, která může, ale taky nemusí, být s navrženými opatřeními spokojená. Závazné direktivní doporučení může být vnímáno jako politická konvenční bomba.

Poté následuje vyhodnocení skutečně přijatých opatření závěrečné podoby rozpočtů. Může být vydáno i více doporučení se zvyšujícími se nároky a požadavky. Jestli v závěru daná země nadále přijímá nadměrné deficity, ECOFIN má pravomoc uvalit na ni sankce. Zatímco původní Pakt stanovoval přesný harmonogram s pevnými termíny, revidovaná verze připouští jistou flexibilitu, která je ponechána Radě ministrů financí na vlastní uvážení.

3.4 Sankce za nedodržení

Jestliže země nepřijme opatření k nápravě a nesníží svůj deficit pod 3 % HDP v termínu určeném Radou, je vystavena sankcím. Sankce je představována kaucí ve prospěch Komise. Vklad začíná na 0,2 % HDP a roste o 0,1 % nadměrného deficitu až k maximální částce 0,5 % HDP. Povinnost složit danou kauci trvá tak dlouho, dokud není nadměrný deficit

³⁵ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

odstraněn. Jestliže nedojde k nápravě do dvou let, kauce nenávratně propadne. V opačném případě je vrácena.

Pakt neomezuje suverenitu při provádění autonomní fiskální politiky. Vlády mají nadále plnou kontrolu, pouze souhlasí, že nesou zodpovědnost za následky svých opatření. Vzhledem k délce intervalu mezi časem, kdy je deficit shledán nadměrným, a časem kdy je vyžádán vklad, je zřejmé, že záměr je zjevně preventivní. Zatímco pokuta je politicky drastickým řešením, oznámení, že země porušuje Pakt, je chápáno jako více konvenční a mírnější řešení, které může zajistit okamžitou nápravu.

3.5 Proticyklická fiskální politika

První zkušenosti s Paktem stability a růstu odhalily několik problémů. Prvotní obtíže vyvolaly otázku, zda Pakt ponechává dostatečný prostor k proticyklické fiskální politice.³⁶

Fiskální politika má jednu velkou výhodu: má sklon být proticyklická. Jakmile ekonomika zpomaluje, příjmy domácností jsou neuspokojivě nízké, zisky firem klesají a spotřeba je malá. Z toho všeho vyplývá, že klesají daňové příjmy: daň z příjmu, daň ze zisku, DPH atd. jsou nižší než za běžných okolností. Zároveň rostou výdaje na podpory v nezaměstnanosti a jiné sociální dávky. Výdajové zatížení rozpočtu roste a fiskální politika je tak automaticky expanzivní.

Automatická reakce rozpočtové bilance na cyklické fluktuace je pro Pakt zdrojem obtíží. Strategie Paktu je taková, že rozpočty by měly být během průměrných let vyrovnané, což ponechává dostatek prostoru na fungování vestavených stabilizátorů během nepříznivých let. Je-li rozpočet na 3% hranici, je zřejmé, že nezbývá již žádný prostor, a stabilizátory musí být zablokovány – fiskální politika se stává proticyklickou – nezávisle na velikosti zpomalení.

³⁶ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

3.6 Diskreční fiskální politika

Vestavěné stabilizátory fungují automaticky. Naopak diskreční fiskální politika vyžaduje přímé rozhodnutí o změně daní nebo výdajů. Taková rozhodnutí jsou pomalá a stejně pomalá je i jejich implementace. To je důvod, proč v některých zemích rozpočtové zákony stanovují vytváření speciálních fondů, které mohou být v případě potřeby diskrečního opatření vládou rychle zaktivizovány.³⁷

Kvůli vestavěným stabilizátorům rozpočtové údaje neodhalují, jakou fiskální politiku ve skutečnosti vláda provádí. Rozpočet se může změnit ze dvou důvodů. Může se vylepšit, například když vláda omezuje výdaje nebo zvyšuje daně. Argumentace předpokládá, že proticyklická fiskální politika – používání rozpočtu na tlumení hospodářských cyklů – se spoléhá pouze na vestavěné stabilizátory. Nicméně, po opuštění nástrojů měnové politiky se můžou vlády domnívat, že v případě zhoršení ekonomické situace se nestačí spoléhat výlučně na vestavěné stabilizátory. Zřeknout se diskrečních opatření fiskální politiky se může ukázat pro vlády politicky neakceptovatelné, zejména pak v čase před volbami. Vlády mohou pro sebe vytěžit mnohem více prostoru na uskutečňování diskreční politiky, pokud budou mít během běžných let přebytkový rozpočet.

Pakt záměrně poskytuje silný podnět na sestavování vyrovnaných nebo dokonce přebytkových rozpočtů. Jakmile se tak stane, budou mít všechny členské státy měnové unie znovu zabezpečený dostatečný prostor k manévrování. Pouze hluboká recese zamezí proticyklickému použití fiskální politiky. Hluboká recese pak bude chápána jako výjimečná situace.

Opatření fiskální politiky, kterou provede jedna země, se mohou prostřednictvím různých kanálů promítnout i v ostatních zemích. Tento jev, který může druhé zemi buď pomoci či ji poškodit, se nazývá efekt přelévání. Pro země, kde efekt přelévání působí, je nezbytná koordinace fiskálních politik. Dotčené země by se měly dohodnout tak, aby dosáhly situace,

³⁷ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

kteřá bude výhodná pro kařždou z nich. Efekty přelévání se týkají příjmů a výdajů, nákladů na vypůjčení peněz a inflace.

3.7 Limity Paktu

Pakt by měl sloužit dvěma hlavními účelům: zabraňování sklonu k deficitům a sniřžování rizika neschopnosti splácet dluh v rámci měnové unie, což by mohlo vyústit v nepříjemné efekty přelévání. Častý návrh je cílovat cyklicky očištěnou rozpočtovou bilanci, protože zohledňuje diskreční opatření. Například požadavek, aby byl cyklicky očištěný rozpočet vždy vyrovnaný, by umožnil plné využití vestavěných stabilizátorů. Méně striktní podmínka, aby byl rozpočet vyrovnaný v průměru během hospodářského cyklu, by navíc umožnila proticyklické využití fiskální politiky. Závařžný problém je však v tom, že pokud má mít Pakt stability a růstu vliv na vlády se sklonem k rozpočtovému deficitu, musí být podpořen věrohodnými sankcemi, pro jejichž zavedení a uvalení musí být stanoveny jasné a nesporné podmínky. Odhadování cyklicky očištěného rozpočtu však není vůbec snadné. Existuje mnoho metod, jak ho vypočítat, avšak kařždá z nich vede k jiným výsledkům.³⁸

Nedostatek disciplíny vede k neschopnosti platit dluh. Přirozeným důsledkem je to, že Pakt by měl cílovat poměr dluhu k HDP. Pokud se tento poměr zmenřšuje anebo se alespoň udržuje v umířněných mezích, nehrozí riziko neschopnosti splácení. Procedura nadměřného deficitu (EDP), popsaná v Maastrichtské smlouvě, se odvolává jak k ročnímu deficitu (neměl by překročit 3 % HDP), tak k veřejnému dluhu (maximální 60 % HDP). Pakt se zmiňuje o dluhu jen okrajově, místo toho se soustředí na velikost deficitu. Možná příčina tohoto faktu je ta, že omezení na 60 % je současně situace v řadě zemí nereálný. Pakt místo přehodnocení tohoto jinak libovolného čísla, raději přestal zdůrazňovat velikost dluhu. Komise se pokusila navrhnout jeho znovuzavedení, ale ECOFIN se tímto návrhem neřřídil. Nicméně takový krok by vyřeřřil větřřinu kontroverzí, které v současnosti Pakt provází. Cílování veřejného dluhu ve střednědobém horizontu – a ne kařždý rozpočtový schodek – by

³⁸ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

v krátkém horizontu ponechalo vládám volné ruce v uskutečňování fiskální politiky podle jejich potřeb, zatímco by však měly pevně předepsanou povinnost splácet své předchozí půjčky.

Vymáhání fiskální discipliny zvenčí má nespornou výhodu v ochraně vlád před domácími zájmovými skupinami. Na druhé straně může být sice výhodná v krátkém časovém horizontu, ale pokud bude používána příliš často, může oslabit celkovou podporu evropské integrace. Především případné uvalení pokut může vyvolat obecnou nevoli. Ale bez možnosti udělení pokut nemá Pakt dostatečnou vynutitelnost a může být snadno přehlížen, což má v závěru stejný efekt, jako kdyby žádný Pakt neexistoval.

V době přijetí Paktu se věřilo, že jeho dodržování bude přísně vynucované. Vzhledem k tomu, že fiskální politiku má každá země ve svých vlastních rukou, poslední slovo patří Radě ministrů financí členských zemí eurozóny, která řeší návrhy Evropské komise. Ta předpokládala nekompromisní přístup, jenže ve skutečnosti postrádá ECOFIN ochotu dělat rozhodnutí, která by nevyhovovala jeho členům, zejména ministrům financí velkých zemí.

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 rychle napravila, ovšem na faktu, že Francie a Německo nebyly potrestány, se nic nezměnilo. Tím se potvrzuje názor, že Pakt nebyl navržen příliš dobře. Vlády členských zemí a Evropská Komise připravily novou formulaci Paktu, protože si uvědomovaly rigiditu, která ho udělala prakticky nevyhnutelným. Nová verze byla přijata v červnu 2005.³⁹

³⁹ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

3.8 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. Revize Paktu z roku 2005 umožnila při hodnocení konsolidačních strategií lépe zohlednit hospodářskou situaci tím, že připustila, aby v hospodářsky nepříznivých obdobích bylo fiskální úsilí nižší než v příznivých obdobích. Při překročení referenční hodnoty 3% podílu deficitu na HDP Rada po členském státě v každém případě požaduje každoroční zlepšení stavu strukturálního salda o hodnotu nejméně 0,5 % HDP.⁴⁰

3.8.1 Preventivní část Paktu

Současný rámec fiskálních pravidel v EU vychází z revidovaného Paktu stability a růstu a Lisabonské smlouvy. 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 (Vzhledem k tomu, že 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%ní hranice pro vládní deficit a bránil procyklickému působení fiskální politiky) 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 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 zvolily jako přeměřené fiskální úsilí zlepšení strukturálního salda o 0,5 p.b. ročně. Vzhledem k tomu, že je tento systém hodnocení extrémně závislý

⁴⁰ CHALOUPA, L.; MAZUR, J.; VAŠKOVÁ D. *Fiskální pravidla ČR v kontextu s EU* [online]

na kvalitě odhadu potenciálního produktu, rozlišuje se hodnocení tzv. podmíněného a nepodmíněného plnění fiskálního úsilí. Při hodnocení fiskální pozice jsou také zohledňovány implikace významných strukturálních reforem zejména důchodové reformy.

3.8.2 Nápravná část Paktu

V nápravné části revidovaný Pakt o postupu při nadměrném schodku připouští, 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, jejich indikativní výčet je v Paktu uveden. Termínem pro odstranění nadměrného deficitu za normálních okolností zůstal jeden rok po jeho identifikaci. Avšak při výskytu zcela mimořádných okolností může být lhůta prodloužena.⁴¹

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. Svými kroky Komise a Rada vysílají poměrně velmi silné signály vůči finančním trhům, které členskou zemi s problémy sankcionují v rámci požadovaných rizikových prémie z jejích 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, po které nebude podle jejího názoru odstraněn nadměrný deficit, uložil u Komise neúročný vklad v přiměřené výši. Tento vklad může být v krajním případě přeměněn v pokutu. Při opakovaném neplnění EDP může Rada pozastavit dotčenému státu čerpání prostředků z Fondu soudržnosti. Tyto

⁴¹ CHALOUPA, L.; MAZUR, J.; VAŠKOVÁ D. *Fiskální pravidla ČR v kontextu s EU* [online]

kroky však doposud nebyly vůči žádné členské zemi uplatněny. Zkušenosti se slabinami Paktu z uplynulých let a zejména strmý nárůst dluhu v zemích EU v průběhu hospodářské a finanční krize vedly Evropskou komisi v květnu 2010 k předložení návrhů na posílení rozpočtového dohledu a koordinace hospodářských politik v EU.

Rozhodnutí o zahájení konsolidace a stažení protikrizových stimulů bude záviset na hospodářském oživení. Fiskální konsolidace by měla být zahájena ve všech členských zemích nejpozději v roce 2011 s tím, že řada zemí zahájila konsolidaci již dříve. To se týká především zemí s velkými makroekonomickými nerovnováhami (výjimečně vysoké schodky, vysoká dynamika dluhu, vnější nerovnováhy) jako je např. Irsko, Maďarsko, Řecko nebo Španělsko.

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 % a v některých případech i 1 % HDP. Národní fiskální rámce by měly zajistit, aby lepší vývoj veřejných rozpočtů byl využit pro snížení dluhu.

3.8.3 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 musí být konzistentní i 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.⁴²

⁴² CHALOUPA, L.; MAZUR, J.; VAŠKOVÁ D. *Fiskální pravidla ČR v kontextu s EU* [online]

3.9 Výsledková listina uplatňování Paktu⁴³

Od doby implementace Paktu v lednu 1999, kdy bylo přijato euro, se s ním několik zemí dostalo do sporu.

2001 – Irsko: vydání včasného varování

Na začátku roku 2001 bylo Irsko jako první země formálně upozorněno. Jde ale o podivný případ. Irský rozpočet za rok 2000 byl v přebytku 4,7 % HDP a Komise označila jeho dluh za nízký. Program stability pro rok 2000 oznámil rozpočtový přebytek 4,3 % HDP pro rok 2001, neboli pokračující vysoké přebytky pro nacházející roky a další pokles podílu dluhu. Vysvětlení: v roce 2001 rozpočet skončil s přebytkem 1,7 %, tj. mnohem nižším než byl závazek. ECOFIN rozeznal tento skluz a reagoval včasným varováním. Rok 2001 byl rokem volebním a odcházející vláda uvolnila svůj přímý postoj. Tak, jak Irsko zažívalo boom v letech 2000-2001 (zatímco růst ve zbytku Evropy byl pomalý), Rada došla k závěru, že expanzivní fiskální politika nebyla adekvátní, protože byla procyklická v době, kdy rostla inflace. Irská vláda a občané byli rozhořčeni a vnímali hlas Bruselu jako vměšování se do jejich suverénních záležitostí.

2002 – Portugalsko: včasné varování navrženo, ale nevydáno

Ve svém Programu stability pro rok 2001 oznámilo Portugalsko deficit ve výši 1,1 % HDP pro rok 2001. Výsledkem byly 2,2 %. Jakmile byl tento údaj zveřejněn, Komise navrhla vydání včasného varování, ale ECOFIN rozhodl nedržet se tohoto doporučení.

2002 – Portugalsko: nadměrný deficit deklarován

Nová vláda, zvolená v roce 2002, odhalila, že rozpočtový deficit za rok 2001 byl ve skutečnosti 4,1 % HDP, což odjistilo první proceduru nadměrného deficitu (EDP). Doporučení žádala po Portugalsku, aby mělo svůj rozpočtový deficit nižší než 3 % v roce 2003. Portugalsko tohoto dosáhlo ještě dříve, než harmonogram vyžadoval, a to v roce 2002. Jak se však následně ukázalo, šlo o výsledek, který byl dosažen díky manipulaci statistických dat. V roce 2006 byly údaje za portugalské veřejné finance v letech 2001 – 2006 komplet-

⁴³ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

ně revidovány a deficit v některých letech dosáhl více než 5 % HDP. Obdobný případ nastal v Řecku.

2002 – Německo: včasné varování navrženo, ale nevydáno

Program stability prezentovaný Německem na konci roku 2000 předpokládal deficit ve výši 1,5 % HDP pro rok 2001, konečný údaj byl 2,7 % HDP. Na základě příslibů německé vlády se ECOFIN rozhodl nesledovat doporučení Komise o včasném varování.

2003 – Německo: nadměrný deficit deklarován

V rozporu s předchozími vládními sliby tvořil v roce 2002 rozpočtový deficit 3,8 % HDP. Německá vláda namítala, že to bylo kvůli nepředvídatelně výjimečné události, kterou měly být povodně ve východním Německu. S tímto vysvětlením ale Komisi a ECOFIN příliš nepřesvědčila, a Německo, samotný navrhovatel Paktu, se stalo v lednu 2003 druhou zemí, na kterou byla uvalena EDP. Rovněž obdrželo dlouhý seznam doporučení, které se vztahovalo nejen na rozpočet, ale i na potřebu strukturálních reforem.

2003 – Francie: vydáno včasné varování

Pro rok 2001 oznámila Francie deficit 1,4 % HDP, ve skutečnosti byl 2,7 %. Po mnoha zdržujících taktických krocích během roku 2002, když deficit dosáhl 3,2 % HDP, Komise předvíдалa pro rok 2003 deficit přesahující 3 % HDP – oproti velmi optimistické francouzské představě 2,6 % - a doporučila vydání včasného varování. V lednu 2003 se ECOFIN tohoto doporučení držel a vyzval Francii ke snížení deficitu o 0,5 % HDP každý rok až do roku 2006.

2003 – Francie: nadměrný deficit deklarován

V červnu 2003 bylo zveřejněno, že deficit za rok 2002 překročil 3 % HDP, a předpověď pro rok 2003 se ještě zhoršila, částečně vzhledem k tomu, že v obou letech byly v rámci předvolebních slibů prezidenta Chiraka sníženy daně z příjmu. ECOFIN akceptoval doporučení Komise spustit EDP a ta znova vyslovila své doporučení, aby byl deficit snižován každoročně o 0,5 % až do roku 2006.

2003 – Francie a Německé unikají Paktu

V listopadu 2003 bylo zřejmé, že Francie a Německo neberou na doporučení vydaná Radou ministrů financí zřetel. Ukázalo se, že jejich deficity za rok 2003, které v té době ještě nebyly známé, dosáhly shodně 3,7 % HDP a předpověď pro rok 2004 a 2005 nepředvíдалa pokles pod 3 %. To vede k vydání závazného doporučení, což je poslední krok před sankcemi. Podobné doporučení se týkalo Francie. Po intenzivním lobování Francie a Německa rozhodl ECOFIN kvalifikovanou většinou poskytnout zatím Francii a Německu odklad na proceduru nadměrného deficitu. Rozhodnutí bylo následně anulováno Evropským soudním dvorem.

2004 – Itálie: včasné varování navrženo, ale nevydáno

Komise předpokládala deficit překračující 3 % HDP pro rok 2004, a proto v květnu doporučila, že by mělo být vydáno včasné varování. Navzdory deficitu 3,2 % HDP v roce 2003 se viditelně deprimovaný ECOFIN rozhodl raději nedržet doporučení Komise.

2004 – Nizozemsko: EDP deklarována

V roce 2003 zaznamenala nizozemská vláda 3,2% deficit, jenž byl výsledkem dlouhého zpomalení hospodářského růstu. Očekávalo se, že pod 3 % klesne v roce 2004 a později. Ve světle předchozích rozhodnutí by nemělo být žádné opatření přijato. Ale nizozemská vláda v listopadu 2003 vzdorovala francouzskému a německému alibistickému postoji a horlivě usilovala o znovunastolení Paktu. V červnu 2004 proto požádala, aby na ni byla uvalena EDP, jež byla odstraněna rok poté.

2004 – Řecko: EDP deklarována

Nově zvolená vláda v roce 2004 odhalila, že rozpočet za rok 2003 ve skutečnosti přesáhl 3 % HDP, což bylo v rozporu s dříve poskytnutou informací. Vláda zároveň oznámila, že vzhledem k nákladům Olympijských her přesáhne rovněž rozpočet na rok 2004 3% hranici. ECOFIN neměl na vybranou a deklaroval EDP v červenci.⁴⁴

⁴⁴BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478s. ISBN 978-80-247-1807-1.

2004 – Šest nových členských zemí se seznámilo s EDP

U šesti nových členských zemí (ČR, Kypr, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko) byl zjištěn deficit přesahující 3 % HDP. Se slovy zvláštní okolnosti byla EDP deklarována všem.⁴⁵ Souhrnný deficit veřejných financí dvanácti zemí eurozóny se podle statistického úřadu Evropské unie Eurostatu v roce 2004 snížil pod limit 3 % HDP určených Paktem stability a růstu jako strop cenové stability. Veřejný dluh však narostl.

2008 - Pět zemí Unie se provinilo překročením hranice maximálního povoleného schodku veřejných financí

Jedná se o Francii, Řecko, Irsko, Španělsko a Velkou Británii. Komise jim doporučila vhodné nástroje ke snížení deficitu a stanovila lhůty, v nichž musí tento úkol splnit. Všichni „hříšníci“ musí po schválení stabilizačních programů (v případě Británie konvergenčního programu) Radou do šesti měsíců předložit plán nápravy nadměrného deficitu. Podle závažnosti situace Komise stanovila, kolik času dostane ta která země na vyřešení problému. Řecko musí napravit svůj schodek (3,7% HDP v roce 2008) do roku 2010, Francie (3,4%) a Španělsko (3,4%) do roku 2012, Irsko (6,3%) do roku 2013 a Velká Británie nejpozději v letech 2013-14.⁴⁶

⁴⁵BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478s. ISBN 978-80-247-1807-1.

⁴⁶ *Komise bije na poplach kvůli rozpočtovým deficitům*, *EurActiv* [online]

4 Fiskální disciplína zemí EMU

Pakt stability a růstu obsahuje souhrn pravidel, která by měla být dodržována. Tato pravidla jsou nezbytná pro fungování systému jako celku a zároveň i pro samotnou existenci Paktu. Pokud by nějaký stát nedokázal rozpočtová kritéria obsažená v Paktu splnit, měl by být potrestán vysokou pokutou. Problém však spočívá v tom, že uvalení finanční sankce nenastává hned při porušení Paktu. Výši pokuty musí nejdříve odsouhlasit Rada EU.⁴⁷

4.1 Srovnání Paktu stability a růstu s ideálním fiskálním pravidlem

V této části je Pakt stability a růstu porovnán s ideálním fiskálním pravidlem, které má 8 charakteristických vlastností. Zkoumá, zda je Pakt stability a růstu dobře zkonstruované fiskální pravidlo a dále pak, jaké jsou jeho odlišnosti od ideálního fiskálního pravidla. Pakt stability a růstu bude nejprve vyhodnocen teoretickým porovnáním s ideálním fiskálním pravidlem. V další části pak budou uvedeny konkrétní případy fungování, respektive nefungování Paktu.

4.1.1 Dobře vymezené pravidlo

Pravidlo by mělo být jasně vymezeno a mělo by odpovídat cílům, které si klade. Cílem Paktu je kontrola stability veřejných financí a schodku státního rozpočtu. Předpokládá se, že je vhodnější sledovat celkové rozpočtové saldo, než pouze běžnou bilanci státního rozpočtu. Sledování celkového deficitu státního rozpočtu je daleko jednodušší a přehlednější a zároveň eliminuje nedostatky nesprávného započtení výdajů. V opačném případě by státy měly možnost převést některé výdaje mimo veřejný sektor či převést části výdajů do dalšího roku⁴⁸.

⁴⁷ *Pakt růstu a stability: Principy a činnost EU* [online]

⁴⁸ PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.

Jako měrnou veličinu používá Pakt doporučené celkové saldo státního rozpočtu. Maximální povolená hodnota deficitu státního rozpočtu je ve výši 3 % HDP. Existuje však řada výjimečných situací, které připouští vyšší deficit, aniž by státu hrozila sankce za neplnění. Deficit převyšující 3% hranici HDP je chápán jako výjimečný, jestliže se HDP daného státu propadl v daném roce nejméně o 2 %. Pakt rozeznává také krizi méně závažného charakteru, kdy reálný HDP poklesl o méně než 2 %, ale více než o 0,75 %.⁴⁹ Pakt rovněž připouští možnost odsunutí výdajů do dalšího roku, což je v rozporu s předpokladem. V tomto bodě tedy obstál Pakt stability a růstu pouze z části.

4.1.2 Transparentnost

Další atribut říká, že aby bylo fiskální pravidlo účinné, je potřeba, aby informace, které utvářejí celkový přehled hospodaření, byly co nejspolehlivější, úplné a aby byly k dispozici včas – pokud možno ve standardizované podobě. Z transparentnosti plyne i redukce všech mimorozpočtových operací. Netransparentní vládní operace mohou vyústit v podkopání důvěry ve fiskální pravidlo, přestože navenek jsou všechny závazky splněny.⁵⁰ V tomto bodě se Pakt jeví jako vyhovující, neboť díky jednotným a jasným požadavkům na zveřejňování informací umožňuje kvalitní přehled o hospodaření s veřejnými prostředky.

4.1.3 Adekvátnost

Nástroje musí odpovídat cíli. Je potřeba vybrat takové nástroje a veličiny, které by nejlépe naplnily daný cíl. Vzhledem k tomu, že cílem EU je trvale udržitelný hospodářský růst, musí Pakt usilovat o stabilitu veřejných financí. Procedura nadměrného deficitu, popsaná v Maastrichtské smlouvě, se odvolává jak k ročnímu deficitu (neměl by překročit 3 % HDP), tak k veřejnému dluhu (maximálně 60 % HDP). Pakt se zmiňuje o dluhu jen okra-

⁴⁹ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

⁵⁰ PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.

jově, místo toho se soustředí na velikost deficitu. Otázkou však je, zda zaměření se na rozpočtové deficity a veřejný dluh je dostatečný způsob, jak zajistit hospodářský růst jednotlivých ekonomik. Daleko přínosnější by bylo, kdyby se Pakt zaměřil spíše na strukturu dluhu, než pouze na jeho velikost, a dále pak na platební bilanci daného státu. Struktura platební bilance má o hospodaření dané země vyšší vypovídací hodnotu, než pouhý schodek státního rozpočtu. V tomto bodě tedy nelze Pakt označit za ideálně konstruované fiskální pravidlo.

4.1.4 Konzistentnost

Jedná se o míru sladění fiskálního pravidla s ostatními cíli hospodářské politiky. Je-li ekonomika členem nějakého ekonomického sdružení, mělo by pravidlo splňovat požadavky plynoucí z tohoto členství. V tomto bodě je Pakt celkem vyhovující. Důkazem je velká podobnost mezi referenčními hodnotami maastrichtských konvergenčních kritérií pro přijetí společné měny a hraničními hodnotami stanovenými pro Pakt, tedy 3 % HDP pro schodek státního rozpočtu a 60 % HDP pro státní dluh. Maastrichtská kritéria jsou zaměřena také na rozpočtovou disciplínu, neboť nadměrné rozpočtové deficity a jejich nekontrolovatelný růst by mohly ohrozit stabilitu eura. Pakt stability a růstu se snaží zamezit vzniku vysokých schodků veřejných rozpočtů.⁵¹ Pakt by rovněž měl přispívat k vysoké úrovni makroekonomické stability s nízkou inflací a nízkými úrokovými sazbami, jež jsou nezbytné pro udržitelný růst a vytváření pracovních míst, což patří mezi základní cíle EU.⁵²

⁵¹ BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

⁵² *Lissabon Strategie für Wachstum*, Europäische Kommission [online]

4.1.5 Jednoduchost

Čím je pravidlo jednodušší, tím lehčí je kontrola a případná vymahatelnost. Hlavní předností Paktu je jeho jednoduchost. Je stanoven jasný limit pro deficit veřejných financí. Jednotná pravidla Paktu však neberou v potaz odlišná národní specifika - různě vysoká zadluženost, odlišné potřeby investic do infrastruktury, financování penzijních reforem atd.⁵³

4.1.6 Flexibilita

Dobře zkonstruované fiskální pravidlo by mělo obsahovat i možnost daného státu rychle reagovat na náhlé a nečekané situace způsobené hospodářskými cykly ekonomiky. V tomto bodě je Pakt stability a růstu vyhovující. Reformovaný Pakt z roku 2005 definuje situace, které je třeba zohlednit v případě posuzování nadměrných deficitů. Výjimečnost deficitu je hodnocena zejména ve vztahu k výraznému hospodářskému poklesu. Při hodnocení toho, zda je dosažený schodek nadměrný, jsou zjišťovány ostatní faktory, které jsou podrobně popsány v Paktu.⁵⁴

4.1.7 Vynutitelnost

Tato podmínka patří k jedné z nejdůležitějších. Sebelepší fiskální pravidlo postrádá smysl, pokud není dodržované. Dohled nad dodržováním pravidel Paktu provádí Evropská komise. Nástrojem samotné vynutitelnosti se pak stala hrozba sankcí, které státům hrozí v případě nedodržení stanovených pravidel. Tento bod lze považovat za největší slabinu Paktu stability a růstu. Sankce při porušení Paktu totiž nenabíhají automaticky v okamžiku nedodržení jeho pravidel. O jejich uvalení a rozsahu musí nejprve rozhodnout Rada EU.

⁵³ PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.

⁵⁴ CHALOUPA, L.; MAZUR, J.; VAŠKOVÁ D. *Fiskální pravidla ČR v kontextu s EU* [online]

Při svém rozhodování se Rada musí řídit právem EU. O možném uvalení sankcí rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.⁵⁵

4.1.8 Účinnost

Účinnost je posledním požadavkem, který je zároveň i měřítkem fiskálního pravidla. Pakt by měl sloužit jako prostředek, který vede k fiskální disciplíně členských států. V minulosti došlo několikrát k absolutnímu selhání Paktu. Konkrétní případy jsou uvedeny v následujícím textu.

4.2 Případy porušení Paktu stability a růstu

V prvních dvou letech existence Paktu neměly členské státy eurozóny výraznější problémy s dodržováním pravidel. V dalších letech však došlo v důsledku hospodářského poklesu k výraznému nárůstu deficitů veřejných financí u několika členských zemí. Evropská unie vykázala v letech 2001 až 2002 jen slabý hospodářský růst. Některé členské státy začaly mít s plněním Paktu potíže již během zavádění jednotné měny. Prvním hříšníkem se stalo Portugalsko, které už v roce 2001 vykázalo deficit veřejných financí ve výši 4,1 % HDP. K problémovým zemím se dále přiřadila Francie, jejíž rozpočet pro rok 2003 byl na hraně 3% limitu. Dalším státem, který měl s dodržováním Paktu problémy, bylo Německo. To se zpětně přiznalo, že rozpočtový limit porušilo pravděpodobně již v roce 2002.⁵⁶

4.2.1 Portugalsko

Portugalsko bylo vůbec 1. členskou zemí EU, která se dostala do rozporu s Pakt stability a růstu. Již v roce 2001 portugalská vláda výrazně překročila cíle stanovené ve svém

⁵⁵ *Pakt stability a růstu – další kolo v souboji Komise versus Rada?* Institut pro evropskou politiku EURO-PEUM [online]

⁵⁶ *German stability programme* [online]

stabilizačním programu. Aktualizovaný stabilizační program předložený v roce 2001 ukázal, že původně plánovaný deficit 1,1 % HDP pro rok 2001 bude překročen a dosáhne hodnoty 2,2 % HDP.⁵⁷

Začátkem roku 2002 tak Evropská Komise navrhla udělit Portugalsku vydání včasného varování.⁵⁸ Portugalská vláda se však zavázala, že nepřekročí 3% hranici, a tak Rada vydání včasného varování neudělila.⁵⁹ V červenci 2002 však došlo k revizi dat, při které bylo zjištěno, že deficit za rok 2001 dosáhl v Portugalsku 4,3 % HDP.⁶⁰ V důsledku toho rozhodla Evropská Komise o zahájení procedury při nadměrném schodku rozpočtu.⁶¹ Rada nařídila Portugalsku přijmout taková fiskální opatření, která nejpozději do roku 2003 nadměrný deficit odstraní.

V roce 2002 proběhly v Portugalsku volby, a proto se nová vláda návrhem Rady opravdu řídila. Zvýšila základní sazbu daně z přidané hodnoty ze 17 % na 19 % a dočasně zmrazila některé výdaje ze státního rozpočtu a jednorázově schválila daňovou amnestii.⁶² Tyto kroky však měly pouze krátkodobý charakter. Nová vláda brzy přiznala, že výše deficitu státního rozpočtu za rok 2001 je téměř dvakrát vyšší než uváděný – 2,2 % HDP. Ve skutečnosti však deficit činil 4,3 % HDP.⁶³

Na toto zjištění zareagovala Komise a vydala tak zprávu o nadměrném deficitu a zároveň vydala následná doporučení:

- 1) Co nejrychleji ukončit situaci nadměrného deficitu.
- 2) Do konce roku 2002 přijmout nezbytná opatření pro snížení deficitu státního rozpočtu.
- 3) Snížit schodek rozpočtu pro rok 2003 na 2,8 %.

⁵⁷ *Portugal – Stability and Growth Programme. Update for the Period 2002-2005.* [online]

⁵⁸ *Recommendation for a Council Opinion on the Updated Stability Programme for Portugal, 2002-2005 (presented by the Commission) SEC/2002/114* [online].

⁵⁹ *Council Opinion of 12 February 2002 on the updated stability programme for Portugal, 2001 to 2005(2002/C 51/07)* [online].

⁶⁰ *Report from the Commission – Excessive Deficit in Portugal (ECFIN/436/02)* [online].

⁶¹ *Council Decision of 5 November 2002 on the existence of an excessive deficit in Portugal (2002/923/EC)* [online]

⁶² *BEZDĚK, V. Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* [online]

⁶³ *Eurostat, General government deficit, Percentage of GDP* [online]

- 4) Přijmout další nezbytná opatření, která zajistí, aby schodek veřejných financí klesl výrazně pod 3 % HDP; udržení výše státního dluhu pod 60% HDP.

Rada oba dokumenty schválila 5. listopadu 2002. Portugalsko poté skutečně dokázalo do- stát závazkům stanovených v Paktu. V roce 2002 dokázalo Portugalsko svůj rozpočtový dluh snížit na požadovaných 2,8 % HDP. Následující rok sice deficit o 0,1 % navýšilo, ale stále se vešlo pod hranici 3 %. Obdobně tomu bylo i s celkovým veřejným dluhem, který v roce 2002 činil 55,6 % HDP, v roce 2003 to bylo 56,9 % HDP a v roce 2004 pak 58,3 % HDP⁶⁴. Komise na základě těchto akceptovatelných výsledků a na základě odhadů vycházejících z programu stability pro rok 2004, ve kterých Portugalsko uvádí pokles salda rozpočtu o 0,1 % na 2,8 % HDP, rozhodla o ukončení postupu při nadměrném rozpočtu. Rozpočtový deficit zůstal těsně pod referenční hranicí 3 %. To však nebránilo tomu, aby byla procedura nadměrného rozpočtového deficitu v roce 2004 ukončena.⁶⁵

Portugalská vláda se však vlivem nedostatečné reformy veřejných financí přiklonila zpět k nadměrnému deficitnímu financování svých rozpočtů. Portugalsko nedokázalo své odha- dy naplnit. Důvodem tohoto nečekaně přiznání byla změna vlády, ke které v Portugalsku došlo v únoru 2005. Z programu stability pro rok 2005 je zřejmé, že portugalská vláda by nebyla schopna dodržet rozpočtovou podmínku ani v letech 2002 a 2003, pokud by nedis- ponovala mimořádnými příjmy. Ty získala převodem penzijních fondů ze státem vlastně- ných firem pod Caixa Geral de Depósitos. Takto měla bývalá vláda získat až 3,052 mil. eur, které jí umožnily dofinancovat deficit.⁶⁶

Netrvalo tedy dlouho a Rada se k situaci v Portugalsku opět vrátila. V roce 2005 byl očē- káván schodek veřejných rozpočtů ve výši 6,2 % HDP a tak v září 2005 byla znovu ote- vřena EDP s Portugalskem.⁶⁷ Rada doporučila Portugalsku důsledně provádět nezbytná opatření ke stabilizaci veřejných financí. Zároveň varovala před jednorázovými a dočas- nými akcemi, kterých se Portugalsko dopustilo v minulosti. Žádá pokles schodku rozpočtu

⁶⁴ Eurostat, *General government deficit, Percentage of GDP* [online]

⁶⁵ BEZDĚK, V. *Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* [online]

⁶⁶ *Stability and Growth Programme 2005 – 2009, Portuguese Republic* [online]

⁶⁷ *Report from the Commission (SEC/2005/838)* [online]

na rok 2006 o minimálně 1,5 % HDP a poté nejméně o 0,75 % HDP dva po sobě jdoucí roky. Na přijetí účinných opatření dostalo Portugalsko půl roku. V doporučení se také objevil požadavek na provedení důležitých reforem. Portugalsko by rovněž mělo udržet míru veřejného dluhu pod hranicí stanovenou Paktem.⁶⁸

V roce 2005 vykázalo Portugalsko rozpočtový deficit ve výši 6,1 % HDP a veřejný dluh vzrostl na 63,6 % HDP. V následujícím roce se sice Portugalsku podařilo snížit saldo rozpočtu na 3,9 % a byla tak splněna podmínka Rady, ale veřejný dluh se zvýšil na 64,7 % HDP. V roce 2007 se snížil rozpočtový deficit na 2,6 % HDP i veřejný dluh na 63,6 % HDP. Tento pozitivní vývoj zaznamenala i Rada. Ve svém hodnocení provedených opatření Portugalsko pochválila za snahu při odstraňování rozpočtového deficitu, které dosahovalo nejen pouhými jednorázovými opatřeními, ale snahou o celkové strukturální změny. Vláda si pak dala za úkol během čtyř let položit základy vyrovnaných rozpočtů, a to bez mimořádných příjmů. Vývoj příjmové stránky v druhé polovině roku 2006 vytvořil předpoklady pro splnění cíle snížit deficit veřejných rozpočtů pod 3 % HDP.

Tabulka 1: Veřejné finance v Portugalsku letech 1998 až 2009

Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Míra veřejného zadlužení k HDP (%)	Růst reálného HDP (%)
1998	-3,4	52,1	5,0
1999	-2,8	51,4	4,1
2000	-2,9	50,5	3,9
2001	-4,3	52,9	2,0
2002	-2,8	55,6	0,7
2003	-3,9	56,9	-0,9
2004	-3,4	58,3	1,6
2005	-6,1	63,6	0,8
2006	-3,9	64,7	1,4
2007	-2,6	63,6	2,4
2008	.2,8	66,3	0,0
2009	-9,4	76,8	-2,5

Zdroj: Eurostat[online], vlastní úprava

⁶⁸ *Council Recommendation, Government deficit in Portugal [online]*

Vývoj v Portugalsku byl charakterizován úsilím o zastavení negativních ekonomických trendů a zajištění příznivějšího politického klimatu pro realizaci nezbytných opatření. Vláda Josého Sócratese pokračovala v letech 2006 - 2008 v realizaci úsporných opatření s cílem především zamezit nepříznivým trendům v ekonomice a byla postavena před nutnost přijmout dlouhodobější strategii realizace nezbytných opatření v ekonomické i sociální sféře. Státní rozpočty v těchto letech byly postupně stále úspornější. Podařilo se tak snížit deficit veřejných financí z 6,8 % pod požadovaný limit. Stanovisko Evropské komise, které bylo v této fázi vůči Portugalsku poměrně kritické, se tak podařilo splnit. Finanční krize však zvrátila snahy vlády, neboť deficit vzrostl opět přes hranici 6 %. Řadu opatření vedoucí ke snižování výdajů veřejné správy, které portugalská vláda přetavila do Programu restrukturalizace ústřední státní správy, se dařilo plnit. V konečném důsledku měl tento program přinést podstatné snížení stavu veřejných zaměstnanců o 75 000 osob a jejich přechod do výrobního a soukromého sektoru.⁶⁹

Vzhledem k příznivému vývoji v letech 2006, 2007 a Programu stability pro rok 2008 se předpokládal růst veřejného dluhu pouze o 0,5 % HDP a pokles deficitu rozpočtu o 0,2 % HDP.⁷⁰ Poměrně příznivý hospodářský vývoj pak přispěl ke splnění úkolu zadaného EU již ke konci roku 2007, kdy deficit veřejných rozpočtů vykázal hodnotu 2,6 % HDP.⁷¹ Komise se na začátku roku 2008 rozhodla doporučit Radě ukončit rozhodnutí o nadměrném schodku v případě Portugalska. Rada přijala toto rozhodnutí v červnu 2008.⁷²

S příchodem krize na podzim 2008 byla rozpočtová disciplína zcela narušena a dnešní vysoký deficit by měl být s použitím mnoha nových omezení snížen pod 3 % až v roce 2013. V posledních 2 letech došlo vlivem krize k zápornému růstu ekonomiky. V roce 2009 portugalská ekonomika klesla o 2,7 %.⁷³ Na konci roku 2009 byla s Portugalskem opět zahá-

⁶⁹ *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

⁷⁰ *Stability and Growth Programme 2007 – 2011*, Portuguese Republic [online]

⁷¹ *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země* [online]

⁷² *Council Decision of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/730/EC on the existence of an excessive deficit in Portugal (2008/561/EC)* [online]

⁷³ *Makro: Portugalská centrální banka snížila odhad hospodářského růstu* [online]

jena procedura při nadměrném deficitu.⁷⁴ Schodek veřejných financí za rok 2010 se odhaduje kolem 4,3 % HDP a v roce 2011 pravděpodobně vzroste na 5,0 % HDP.⁷⁵

Z případu Portugalska jasně vyplývají některé zásadní slabiny Paktu stability a růstu. Pakt by měl sloužit jako prostředek, který vede k fiskální disciplíně členských států. V tomto případě však došlo k absolutnímu selhání Paktu. Portugalsko se několikrát odchýlilo od pravidel. A to takovým způsobem, že bylo nutné užít postupu při nadměrném schodku. Portugalsku se sice podařilo naplnit požadavky Komise, avšak pouze za využití jednorázových a dočasných opatření. I když mělo Portugalsko veřejný dluh vyšší než je požadovaných 60 %, byl postup při nadměrném schodku ukončen.

4.2.2 Irsko

Irsko vykazovalo v roce 2000 rozpočtový přebytek ve výši 3,5 % HDP.⁷⁶ V té době rostla irská ekonomika velmi rychle. V důsledku toho začala růst i inflace, která byla o mnoho vyšší, než v ostatních zemích eurozóny (5,7 %).⁷⁷ Prudký ekonomický růst však nebyl zcela vyvážený z hlediska vnitřní struktury irské ekonomiky. Pro další období tedy počítala irská vláda ve svém stabilizačním rozpočtovém programu s poměrně velkým růstem výdajů veřejných financí. Rada EU rozpočet označila za expanzivní a procyklický, přispívající k inflaci a přehřívání ekonomiky.⁷⁸

Komise pak doporučila Irsku omezit expanzivní program rozpočtových výdajů a žádala přijetí dodatečných restriktivních fiskálních kroků v průběhu roku 2001. Irská vláda však s doporučením nesouhlasila. Zhoršení fiskální pozice souviselo s placením příspěvků ze státního rozpočtu do národního penzijního fondu, což ekonomice z dlouhodobého hlediska pomůže zvládat dopady stárnutí populace. Snížení fiskálního přebytku bylo také vy-

⁷⁴ Council Decision on the existence of an excessive deficit in Portugal (15750/09) [online]

⁷⁵ Makro: Portugalská centrální banka snížila odhad hospodářského růstu [online]

⁷⁶ Podíl rozpočtového salda (přebytku/deficitu) konsolidovaného veřejného sektoru na HDP, Obecná databáze Eurostatu [online]

⁷⁷ Míra růstu reálného HDP- procentní změna oproti předchozímu roku, Obecná databáze Eurostatu [online]

⁷⁸ Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?, Zdeněk Šrein [online]

užito na veřejné investiční výdaje, a tím zvýšení tempa potenciálního ekonomického růstu. Prvním případem uplatnění mechanismu Paktu tedy nebyl nadměrný schodek, ale přebytek.⁷⁹

Po strmém ekonomickém růstu v 90. letech minulého a na počátku tohoto století začala irská ekonomika ztrácet na síle zejména díky přeinvestování stavebního sektoru a poskytováním nerozvážných hypoték a úvěrů. Nástup světové finanční krize v roce 2008, který postihl všechny významné obchodní partnery Irska (zejména USA a Velkou Británií), problémy prohloubil a přinesl negativní důsledky pro irský vývoz a celou ekonomiku.⁸⁰

Tabulka 2: Veřejné finance v Irsku v letech 1998 až 2009

Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Míra veřejného zadlužení k HDP (%)	Růst reálného HDP (%)
1998	2,4	53,6	8,4
1999	2,7	48,5	10,9
2000	4,8	37,8	9,7
2001	0,9	35,6	5,7
2002	-0,3	32,2	6,5
2003	0,4	31,0	4,4
2004	1,4	29,7	4,0
2005	1,6	27,4	6,0
2006	2,9	24,8	5,3
2007	0,0	25,0	5,6
2008	-7,3	44,3	-3,5
2009	-14,4	65,5	-7,6

Zdroj: Eurostat[online], vlastní úprava

S cílem obnovy a dosažení rovnováhy veřejných financí byl odsouhlasen pětiletý plán obnovy a úspor s platností do roku 2013. Plán zahrnuje přísná výdajová opatření, jejichž účelem je zabránit dalším propadům ekonomiky a přispět ke stabilizaci a růstu HDP. V oblasti veřejných financí totiž Irsko značně zaostává za kritérii stanovenými EU. Výpadek daňových příjmů ve státním rozpočtu je dramatický a irská vláda přijala velmi rázná opatření

⁷⁹ BEZDĚK, V. *Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* [online]

⁸⁰ *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

v rámci schváleného rozpočtu. V dubnu 2009 byl přijat balíček opatření pod názvem Emergency Mini Budget, který zahrnuje řadu opatření.

Lze očekávat, že Irsko bude nuceno v dlouhodobém výhledu (až do 2015) nastavit ekonomickou politiku na velice střídou úrovni. Zejména bankovní trh bude podléhat vyššímu stupni regulace. Tento nový systém by měl především eliminovat riskantní poskytování úvěrů bez faktického krytí, které vedlo k současným problémům ve finančním sektoru. Vláda premiéra Briana Cowena reaguje na nastalou situaci drastickým snížením veřejných výdajů a zvýšením daní. Rozpočtové příjmy za rok 2009 činily 32,5 miliard eur, výdaje pak přibližně 56 miliard eur. Je potřeba oddlužit bankovní sektor a nastartovat hospodářský růst. Z tohoto pohledu prošla pozice Irska v očích investorů v posledních měsících nemalou změnou. Krizí silně zasažený člen eurozóny s bankrotujícím stavebnictvím a nezdravým bankovním sektorem podniká rychlé reformní kroky v oblasti veřejných rozpočtů. V letošním roce by irská ekonomika mohla tempem růstu předstihnout průměr celé eurozóny.

Výhodou irské hospodářské politiky bylo, že se s nezbytným omezováním rozpočtových výdajů začalo již v roce 2008, kdy země pocítila dopad finanční krize. Irská vláda v začátcích reformních snah vydala a stále vydává velké peníze na záchranu bankovního systému, zároveň však veřejnosti předložila nekompromisní plán na snižování výdajů. Evropská komise schválila plán Irska na zřízení takzvané „špatné banky“, která má za pomoci vládních peněz odstranit z finančního sektoru špatné úvěry a urychlit jeho revitalizaci.

Irský rozpočtový deficit za rok 2009 dosáhl kvůli těžkému propadu ekonomiky 14,3 % HDP a byl ještě o něco vyšší než schodek Řecka (13,6 % HDP). Za rok 2010 se předpokládá pokles na 11,6 % HDP. Pod 3 % HDP stanovený maastrichtskými kritérii se má deficit irského rozpočtu dostat v roce 2014, což se zdá jako velmi náročný úkol.⁸¹

V březnu 2009 zahájila Evropská komise s Irskem proceduru při nadměrném schodku, protože už minulý rok přesáhl deficit veřejných financí v důsledku hospodářské krize po-

⁸¹ *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

volená 3 % HDP. Komise Irsku doporučila ozdravný plán, který počítá se snížením veřejných financí do roku 2013.⁸²

4.2.3 Německo

Koncem 80. let patřilo Německo mezi nejbohatší země Evropy. HDP byl o 20 % nad průměrem EU. Ještě počátkem 90. let patřilo mezi první tři nejbohatší státy tehdejší patnáctky. Poté se ale pozice Německa neustále zhoršovala. V polovině 90. let bylo již na 6. místě (za Lucemburskem, Rakouskem, Dánskem, Belgií a Nizozemím). Důvodem pro tento propad byly zejména náklady na sjednocení Německa a vyrovnání hospodářské úrovně nových spolkových zemí. Ze státního rozpočtu proudilo a stále proudí na východ Německa ve formě různých podpor ročně 70 miliard euro. Tyto dotace jsou určeny na financování důchodů, nezaměstnanosti, na výstavbu dopravní infrastruktury a podporu rozvoje průmyslu a podnikání. Průmyslová produkce v nových spolkových zemích roste sice rychleji než v západní části, ale i přesto zůstává rozdíl mezi hospodářskou úrovní Východu a Západu značný. Ve východní části Německa je dvakrát větší nezaměstnanost a HDP na obyvatele je o necelou třetinu nižší. Díky omezeným pracovním příležitostem se od roku 1990 snížil počet obyvatel východního Německa o 9 %.

Situace se výrazněji zlepšila až v roce 2006, kdy ekonomický růst dosáhl 2,9 %. I rok 2007 byl pro německé hospodářství úspěšným. Stejně jako v předešlém roce rostl HDP poměrně vysokým tempem. V běžných cenách činil 2 423 mld. euro. Hospodářský vývoj byl podpořen jak domácí, tak zahraniční poptávkou. I přes výrazné posílení eura vůči dolaru a mírné oslabení světové konjunktury měly největší podíl na růstů HDP exporty Německa, které se zvýšily o 8,3 %. Přínosem na straně domácí poptávky byly především investice, které vzrostly o 0,9 %.⁸³

V současné době je Německo považováno za jednu z nejsilnějších ekonomik EMU. Dalo by se tedy předpokládat, že by v dodržování fiskálních kritérií mělo jít ostatním státům

⁸² *Irská vláda má blízko k pádu*, EurActiv [online]

⁸³ *Německo: Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

příkladem. Opak je ale pravdou. Když němečtí představitelé v 90. letech prosazovali Pakt stability a růstu, nečekali, že by Německo bylo první zemí, která Pakt poruší. Přestože Pakt říká, že schodek nemůže být vyšší než 3 % HDP, německý schodek veřejných financí v letech 2002 až 2004 přesáhl 3,7 % HDP.⁸⁴

Vlivem nízkého hospodářského růstu se do podobných problémů jako Portugalsko dostalo i Německo. Ve svém stabilizačním programu pro roky 1998 – 2002 totiž počítalo s hospodářským růstem minimálně 2 %.⁸⁵ To se následně ukázalo jako chybný předpoklad. Skutečný růst HDP byl totiž výrazně nižší (0,75 %), což se výrazně projevilo na prohloubení deficitu veřejného rozpočtu.

Tabulka 3: Veřejné finance v Německu v letech 1998 až 2009

Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Míra veřejného zadlužení k HDP (%)	Růst reálného HDP (%)
1998	-2,2	60,3	2,0
1999	-1,5	60,9	2,0
2000	1,3	59,7	3,2
2001	-2,8	58,8	1,2
2002	-3,7	60,4	0,0
2003	-4,0	63,9	-0,2
2004	-3,8	65,8	1,2
2005	-3,4	68,0	0,8
2006	-1,6	67,6	3,4
2007	0,2	65,0	2,7
2008	0,0	66,0	1,0
2009	-3,3	72,3	-4,7

Zdroj: Eurostat [online], vlastní úprava

Stabilizační program předložený v roce 2000 předpokládal pro rok 2001 deficit ve výši 1,5 % HDP.⁸⁶ O rok později činil předpoklad 2,5 % HDP.⁸⁷ Komise tedy navrhla vydat včasné varování, ale Rada EU se nechala vládou ujistit, že k překročení 3% hranice nedo-

⁸⁴ *Spasí se evropští hříšníci?*; Hans-Werner Sinn [online]

⁸⁵ *German stability programme 1998 - 2002* [online]

⁸⁶ *German Stability Programme*. October 2000 update [online]

⁸⁷ *German Stability Programme*. December 2001 update [online]

jde a Německu včasné varování neudělila.⁸⁸ V roce 2002 se však ukázalo, že Německo nedokázalo svůj příslib naplnit a schodek rozpočtu za tento rok stoupl na 3,8 % HDP a veřejný dluh dosáhl 60,9 % HDP.⁸⁹

Německo se sice snažilo argumentovat, že za schodek státního rozpočtu mohou povodně ve východní části Německa, i přesto však rozhodla Evropská Rada o existenci nadměrného deficitu. Zároveň vydala doporučení, aby německá vláda přijala do května roku 2003 efektivní opatření a do konce roku 2004 odstranila nadměrný deficit. V doporučení se dále požaduje snížit schodek rozpočtu pro rok 2003 na 2,75 % HDP a ukončit navyšování veřejného dluhu. Změny pro dosažení těchto cílů mělo Německo přijmout do května 2003. Německo se dále zavázalo provést významné strukturální reformy, které zajistí růstový potenciál hospodářství.⁹⁰

Do května 2003 však nebyla přijata žádná opatření. Německo ve svém programu stability pro rok 2003 slibovalo naplnění limitů daných Radou. Toto tvrzení označila Komise ve svém stanovisku za velmi optimistické, neboť hrozilo, že Německo opět překročí 3% hranici schodku státního rozpočtu.

Německo porušilo pravidla a doporučení Komise plnilo nedostatečně a nakonec spolu s Francií prosadilo odložení postupu při nadměrném deficitu. I když bylo odložení Soudním dvorem zrušeno, zůstalo Německo nepotrestáno. A to i přesto, že nařízení 1467/97 jasně stanovuje, že stát se buď podřídí doporučením, nebo na dotýčný stát uvalí Rada sankce deset měsíců po oznámení rozhodnutí o nadměrném schodku. Toto rozhodnutí učinila Rada v lednu 2003.⁹¹ Rozhodnutí o nadměrném schodku bylo ukončeno v červnu 2007, tedy po čtyřech a půl letech. Během této doby nebyla Německu udělena žádná sankce, ani se o žádných postizích nehlasovalo.

⁸⁸ *Council Opinion (2002/C 51/01)* [online]

⁸⁹ *Recommendation for a Council Opinion (SEC/2002/110)* [online]

⁹⁰ *Council Recommendation, Government deficit in Germany* [online]

⁹¹ *Deutsches Stabilitätsprogramm 2003* [online]

Již v listopadu téhož roku vydala Komise Radě doporučení zahájit postup při nadměrném schodku a stanovit zároveň termín pro přijetí konkrétních opatření ze strany německé vlády, které by vedly k nápravě dané situace. Důvodem byly nedostatečné kroky německé vlády, které by snížily schodek za rok 2003 na požadovaných 2,75 % HDP.⁹² Tento návrh však nenašel na zasedání Rady ministrů potřebnou podporu. Díky podpoře Velké Británie, Francie a Itálie se nepodařilo získat kvalifikovanou většinu. Rada ECOFINu navíc rozhodla o dočasném ukončení nadměrné deficitní pozice ve vztahu k Německu.

V roce 2004 mělo Německo ukončit nadměrný schodek.⁹³ Dle odhadů Komise však mělo dosáhnout schodku až 3,9 % HDP a veřejný dluh měl dosáhnout až na 65 % HDP.⁹⁴ Do stejných problémů jako Německo se dostala i Francie. Rada však doporučení Komise nepřijala, a to i přes to, že přijatá opatření byla značně nevyhovující.⁹⁵ Procedura nadměrného rozpočtu byla tedy pozastavena a státům byl poskytnut odklad pro naplnění pravidel Paktu až do roku 2005. Ve skutečnosti to znamenalo zmrazení Paktu na další dva roky, protože vzhledem k této situaci nebylo možné požadovat po ostatních členech dodržení kritérií, když to Rada dvěma největším státům Evropské unie prominula. Rozhodnutí Rady vyvolalo protesty u států, které kritéria Paktu stability splnily.⁹⁶

Komise to však odmítla tolerovat a podala proti Radě žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. Komise se snažila, aby nepřijetí daných opatření obsažených v doporučení podle článku 104 odst. 8 a 9 a zrušení závěrů Rady umožňujících pozastavení postupu při nadměrném schodku bylo zrušeno. Soudní dvůr vynesl rozsudek v červenci 2004. Verdikt zněl:

„1. Žaloba Komise Evropských společenství je v rozsahu, v němž směřuje ke zrušení nepřijetí v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9. nepřípustná.

2. Závěry Rady ze dne 25. listopadu 2003, přijaté ve vztahu k Francouzské republice resp. ke Spolkové republice Německo, se ruší v rozsahu, v němž obsahují rozhodnutí o pozasta-

⁹² *Council Recommendation, Update Stability Programme for Germany, 2002 - 2006* [online]

⁹³ *Deutsches Stabilitätsprogramm 2004* [online]

⁹⁴ *Recommendation for a council decision*, Commission of the european communities [online]

⁹⁵ *Economic and financial affairs*, Council meeting [online]

⁹⁶ *Pakt růstu a stability: Principy a činnost EU* [online]

vení postupu při nadměrném schodku a rozhodnutí, jimiž dochází ke změně doporučení již dříve přijatých Radou na základě čl. 104 odst. 7 ES.⁹⁷

Soudní dvůr pozastavení zrušil. Komise ještě na konci roku 2004 detailně prozkoumala navrhovaná opatření u obou zmíněných států. Nad prováděnými kroky vyjádřila svou spokojenost a naději, že by tyto dva státy mohly do roku 2005 pravidla Paktu splňovat.⁹⁸ V závěru zprávy uvedla, že není třeba přijmout žádná další opatření pro nápravu. Záhy se však ukázalo, že Německo navzdory slibům nedokázalo svůj nadměrný schodek za rok 2005 odstranit. Komise dala Radě doporučení, aby výzvu přijala.⁹⁹

V roce 2005 došlo na popud Francie a Německa k reformě Paktu stability a růstu. Pakt byl rozšířen o situace, za kterých je možné 3% hranici deficitu veřejných financí překročit. Zároveň s tím byla prodloužena lhůta možného překročení.¹⁰⁰ Na základě revidovaných pravidel Paktu rozhodla Rada EU, že Německo musí ukončit nadměrný schodek do konce roku 2007. Německo muselo snížit meziročně deficit rozpočtu o 1 % HDP v letech 2006 a 2007 a poté dále pokračovat minimálně o 0,5 % HDP ročně. A to až do chvíle, dokud nedosáhne vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu.¹⁰¹ Kromě toho bylo Německo nuceno podávat průběžná hlášení Komisi. Podmínky definované Radou EU, dokázalo Německo splnit až v květnu roku 2007. Komise navrhla Radě ukončit rozhodnutí o nadměrném deficitu. Rada doporučení schválila v červnu 2007.¹⁰²

V roce 2007, po letech nezkrotných deficitů, díky nimž se Německo dostávalo několik let po sobě do konfliktu s evropskými pravidly pro stabilitu veřejných financí, dosáhlo přebytkového rozpočtu ve výši 0,2 mld. eur. Stalo se tak poprvé od sjednocení Německa v roce 1990. V přebytku se Německo ocitlo zejména díky rostoucím daňovým příjmům, ale také díky opatřením na výdajové straně veřejných rozpočtů. Je nutné podotknout, že Německo dosáhlo přebytkového rozpočtu i v roce 2000. Ten ale měly na svědomí vyso-

⁹⁷ *Rozsudek soudního dvora ve věci C-27/04, Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie.* [online]

⁹⁸ *Deutsches Stabilitätsprogramm 2004* [online]

⁹⁹ *Economic and financial affairs, Council meeting* [online]

¹⁰⁰ *Pakt růstu a stability: Principy a činnost EU* [online]

¹⁰¹ *Council Decision, Notice to Germany* [online]

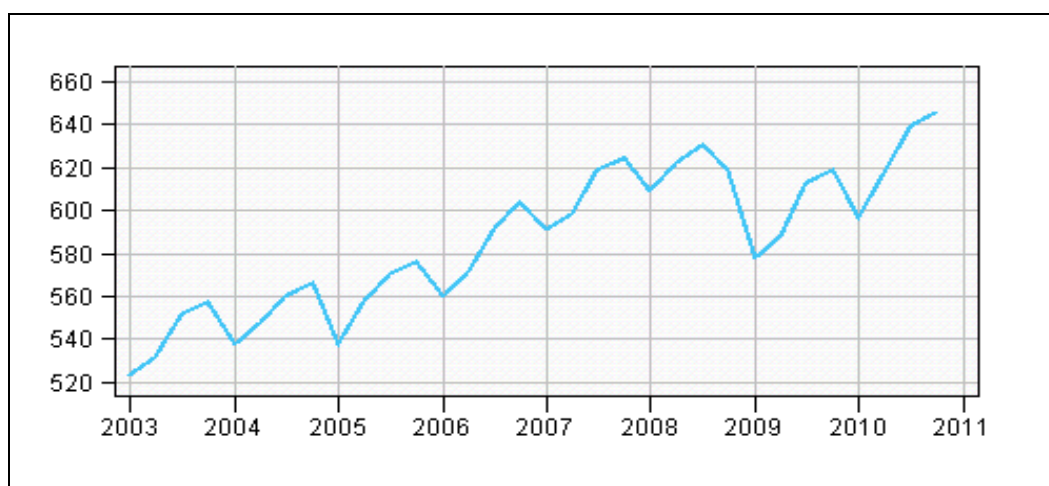
¹⁰² *Council Decision Deficit in Germany* [online]

ké jednorázové příjmy z prodeje licencí na poskytování mobilních telefonů třetí generace.¹⁰³

Rok 2008 byl poznamenán finanční krizí, což se nepříznivě projevilo na hospodářských výsledcích za celý rok, ale také ovlivnilo hospodářskou situaci v roce 2009. Makroekonomické ukazatele se v 1. polovině roku 2008 vyvíjely poměrně slibně. Německé podniky vykazovaly slušnou ekonomickou sílu, příznivé byly i další vyhlídky pracovního trhu. Podle odborníků mělo hospodářství začátkem roku 2008 podstatně lepší kondici než před třemi až pěti lety. HDP sice poklesl ve druhém čtvrtletí oproti prvnímu o 0,5 %, ale za 1. pololetí 2008 vzrostl ve srovnání se stejným obdobím roku 2007 o 1,2 %.

Globální hospodářská a finanční krize dopadla na Německo hlavně ve druhé polovině roku 2008 a způsobila největší evropské ekonomice značné problémy. HDP vzrostl v roce 2008 jen o 1,3 % a v roce 2009 sestupný trend pokračoval. Nepříznivý vývoj se projevil hned v 1. pololetí roku 2009. Export, do té doby nejvýznamnější ukazatel německého hospodářství, se stal brzdou růstu. Docílenou vysokou exportní kvótou 48 % se země stala silně závislou na vývoji zahraniční poptávky. Ta však byla nedostatečná, což se výrazně promítlo na domácí ekonomice.

Obrázek 1: Vývoj HDP v Německu v letech 2003 až 2010 (v mld. eur)



Zdroj: Statistisches Bundesamt Deutschland, duben 2011

¹⁰³ Německo po téměř dvaceti letech oznámilo přebytek ve veřejných rozpočtech, EurActiv [online]

Důsledkům hospodářské recese čelila německá vláda vyhlášením konjunkturálního programu začátkem listopadu 2008. Veřejné rozpočty počítaly tehdy s mimořádnými investičními výdaji ve výši 32 mld. euro a s řadou úlev v daňové oblasti. Tomuto opatření předcházela ještě v říjnu 2008 akce na záchranu finančního sektoru. Vývoj si vynutil brzy další kroky. Konjunkturální balíček z ledna 2009 ve výši 50 mld. euro měl za cíl oživit v letech 2009 a 2010 německou ekonomiku a pracovního trh. Celkovým rozsahem obou programů přes 80 mld. euro jde o největší vládní podpůrné opatření v poválečné historii Německa. Řada expertů jej dokonce srovnává s Marshallovým plánem.

V roce 2010 se německé hospodářství začalo zotavovat a očekává se poměrně silný hospodářský růst i v následujících letech. V roce 2010 se HDP zvýšilo o 3,6 %, což by bylo nejvíce od sjednocení Německa. V letošním roce se má sice výkon ekonomiky zvýšit jen o 2,2 %, avšak i toto číslo se pohybuje nad dlouhodobým trendem.¹⁰⁴

Paradoxní je, že to bylo právě Německo, které mělo hlavní podíl na vzniku Paktu stability a růstu a které zpočátku vyžadovalo přísné dodržování pravidel v něm stanovených a tvrdé vymáhání sankcí. Samo však nikdo potrestáno nebylo, ačkoliv pravidla Paktu mnohokrát porušilo. V roce 2009 zavedlo Německo tzv. dluhovou brzdu. Ta německé vládě zakazuje, aby od roku 2016 sestavovala rozpočty se schodkem větším než 0,35 procenta HDP. Od roku 2020 už nesmí Německo vykázat žádný deficit.

4.2.4 Francie

V roce 2002 potkal stejný případ, jako se stal v Německu, Francii. I přesto, že Francie byla při stanovování svých cílů v stabilizačním programu důsledná, doplatila stejně jako Německo na hospodářský pokles. Díky zpomalení růstu HDP se dostala do rozporu s pravidly Paktu. Ve svém stabilizačním programu z roku 2001 předpokládala schodek v roce 2002 ve výši 1,4 % HDP. Na konci roku 2002 však předpokládaný deficit vzros-

¹⁰⁴ Německo: *Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

tl na 2,8 % HDP.¹⁰⁵ Tyto odhady se na počátku roku 2003 ukázaly jako silně nadhodnocené. Vyšlo totiž najevo, že 3% kritérium bylo překročeno už v roce 2002. V důsledku toho zahájila Komise proceduru při nadměrném schodku.¹⁰⁶ Rada EU jeho existenci potvrdila a požadovala ukončení EDP nejpozději do roku 2004.¹⁰⁷ Francie měla do října 2003 přijmout dostatečná opatření ke snížení salda rozpočtu alespoň o 0,5 % HDP za rok, aby deficit klesl pod 3 %.

Francie ale nepřijala pro snížení deficitu téměř žádná opatření, a proto Komise stejně jako v případě Německa, přistoupila k poslednímu kroku. Navrhla Radě EU, aby Francie obdržela celou řadu závazných doporučení a prodloužila lhůtu k nápravě do roku 2005.¹⁰⁸ Ani jedno z doporučení však nenalezlo potřebnou podporu.

Ostatní státy (Dánsko, Belgie, Rakousko, Řecko, Španělsko, Finsko, Nizozemí a Švédsko), které s návrhy souhlasily, nedosáhly potřebné kvalifikované většiny. V tu chvíli se objevil hlavní problém Paktu. Stát nemůže hlasovat o záležitostech, které se ho dotýkají. Vzhledem k tomu, že však Francie a Německo mělo stejný problém, navzájem se tak podpořily. Když nemohlo hlasovat Německo, hlasovala Francie a naopak. Za pomoci ostatních států - Itálie, Velké Británie, Lucemburska, Portugalska a Irska se Německu i Francii podařilo Pakt obejít a Rada EU schválila oběma zemím odložení celé procedury.¹⁰⁹

Jednání Rady EU se oprávněně nelíbilo některým státům. Například Portugalsko se mohlo právem cítit poškozeně, protože jeho situace s Německem a Francií byla prakticky srovnatelná. Na rozdíl od těchto států muselo Portugalsko svůj nadměrný schodek odstranit, a to za cenu důsledných výdajových škrťů. Do silné kritiky Rady EU se pustila i Komise, která nakonec v lednu 2004 požádala Evropský soud o přezkoumání rozhodnutí Rady z listopadu 2003. Ten v červenci 2004 zrušil závěry Rady EU z listopadu 2003 o pozastavení postupů vůči Německu a Francii při nadměrných schodcích jejich státních rozpočtů.¹¹⁰

¹⁰⁵ *France: Stability programme: 2004-2006* [online]

¹⁰⁶ *Report from the Commission (ECFIN/91/03)* [online]

¹⁰⁷ *Council Decision (2003/487/EC)* [online]

¹⁰⁸ *Recommendation for a Council Decision (SEC/2003/1121)* [online]

¹⁰⁹ *BEZDĚK, V. Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* [online]

¹¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-27/04 ze dne 13. července 2004

Situace ve Francii je velmi podobná Německu. Stejně jako Německo se i Francie dostala do rozporu s pravidly Paktu stability a růstu, a to především díky zpomalení tempa růstu reálného HDP. Byla navržena celá řada opatření, které však Francie nedokázala splnit.

Dluh veřejných financí Francie stoupl z 90 miliard euro v roce 1980 (20,7 % HDP) na 1 138 miliard eur v roce 2005, což představuje zhruba 66 % HDP. V roce 2009 dosáhl veřejný dluh 77,4 % HDP. Předpokládá se, že veřejný dluh vzrostl v roce 2010 na 83,2 % a deficit státního rozpočtu dosáhl výše 8,2 %. Francie ve svém návrhu zákona o státním rozpočtu 2010 velmi pečlivě odděluje strukturální deficit a deficit způsobený krizí. V roce 2010 je podíl strukturálního deficitu na celkovém deficitu 116 mld. odhadován na 44 mld eur. Krizový deficit spojený s poklesem příjmů SR zůstává na 57 mld., jelikož se počítá i přes stabilizaci ekonomiky s nízkým růstem a krizový deficit spojený s výdaji na protikrizová opatření je odhadován na 15 mld eur.

Tabulka 4: Veřejné finance ve Francii v letech 1998 až 2009

Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Míra veřejného zadlužení k HDP (%)	Růst reálného HDP (%)
1998	-2,6	59,4	3,5
1999	-1,8	58,9	3,3
2000	-1,5	57,3	3,9
2001	-1,5	56,9	1,9
2002	-3,1	58,8	1,0
2003	-4,1	62,9	1,1
2004	-3,6	64,9	2,5
2005	-2,9	66,4	1,9
2006	-2,3	63,7	2,2
2007	-2,7	63,8	2,4
2008	-3,3	67,5	0,2
2009	-7,5	77,6	-2,6

Zdroj: Eurostat[online], vlastní úprava

Velký dopad na veřejný sektor bude mít připravovaná důchodová reforma. Dotkne se nejen věku odchodu do penze, ale i procentuální výše odvodů veřejného sektoru, která by se měla sladit se sazbou v soukromém sektoru. Tato změna by měla přispět k vyrovnání deficitu v penzijních výdajích. Hlavním cílem pro rok 2011 je snížení veřejného dluhu na 6 % HDP (ze současných 8 %). Hlavními opatřeními pro dosažení úspor budou snížení provozních

výdajů státu o 5 %, ukončení realizace protikrizového plánu a odstranění daňových mezer.¹¹¹

4.2.5 Řecko

Řecko patří v eurozóně k zemím s nejnižší úrovní HDP na obyvatele a je označováno za jeden z jejích „slabých článků“. V roce 2008, kdy již většina zemí pocítila negativní dopad globální krize, v Řecku pokračovalo období hospodářského růstu. První náznaky počínající krize se projevily teprve v posledním čtvrtletí roku. Tehdejší vláda konzervativní strany Nová demokracie přijala několik protikrizových balíčků opatření, z nichž jako první byly schváleny balíček opatření na ochranu bankovních úvěrů a vkladů a balíček opatření na podporu bankovního sektoru v celkové hodnotě 28 mld. eur.

V roce 2009 se plně projevil dopad globální krize umocněný chronickými strukturálními nedostatky řecké ekonomiky. Dynamika růstu poprvé od roku 1993 klesla pod nulu. Prohlubující se recese byla provázena razantním zhoršením stavu řeckých veřejných financí. Protikrizová opatření vlády Nové demokracie se ukázala jako nedostatečná a nákladnost veřejného sektoru prohloubila fiskální nerovnováhu země. Neúspěch vlády potvrdila její porážka v předčasných parlamentních volbách 4. 10. 2009.

Nová vláda sociálně demokratické strany PASOK deklarovala v ekonomické oblasti jako hlavní priority zvýšení transparentnosti, potírání korupce, stabilizaci veřejných financí, podporu „zeleného rozvoje“ a oživení trhu. Koncem roku 2009 se situace řeckých veřejných financí vyhrotila natolik, že se Řecko dostalo v eurozóně do role outsidera. Na mezinárodních finančních trzích nastaly silné spekulativní tlaky na společnou evropskou měnu. Nastaly oprávněné obavy z bankrotu řecké státní pokladny.¹¹²

Řecko dosáhlo v roce 2009 hrozivého schodku rozpočtu 12,7 %. Dluhy se pro veřejný sektor staly běžným finančním zdrojem. Skutečné příčiny Řecka spočívají v tom, že hos-

¹¹¹ Francie: *Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

¹¹² Řecko: *Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

podaření tamních vlád bylo nezodpovědné a nerozumné, prohospodařili budoucnost a žili život na dluh. Členství v eurozóně a přijetí eura k tomu dopomohlo. Věřitelé, kteří Řecku půjčovali ve chvíli, kdy zanikla drachma, tak přestali nést riziko oslabení drachmy v případě nadměrného předlužení země.

Euro poskytlo ochranný deštník a rizika oslabení měny tím pádem zmizela. Dnes se ukázalo, že deštník společné měny chránil a skrýval předlužení jen do určité chvíle. Díky euru mohly být vládní dluhy financovány nižšími úrokovými sazbami, rostoucí dluhy, deficit v kapitálovém účtu a účtu obchodní bilance se neprojevovaly v oslabení či devalvaci domácí měny.

Někdy jsou kladeny otázky, proč se již dávno neodhalilo, že stav řeckých veřejných financí byl falšován, proč již dávno nebyl řecký dluh restrukturalizován. Společná měna je však štít, který poskytuje ochranu a krytí. Pokud by Řecko mělo drachmu, rovnováhy by bylo dosahováno oslabováním kurzu domácí měny. Snížení hodnoty těchto aktiv by bylo způsobem napomáhajícím udržení rovnováhy a přizpůsobením. Jenže přijetím eura se řečtí politici vzdali možnosti, že mohou hodnotu dluhů snížit na úkor všech, kdo mají své úspory v domácí měně. Příklad Řecka dává ponaučení, že dluhové hospodaření je nebezpečné a z dlouhodobého pohledu neudržitelné.¹¹³

Vzhledem k tomu, že výše řeckého rozpočtového schodku několikanásobně překročila hranici stanovenou Paktem stability a růstu, nachází se dle článku 126 (§9) Lisabonské smlouvy řecké fiskální hospodářství pod přísným dozorem Evropské komise. Řecko bylo vyzváno k okamžité konsolidaci veřejných financí a ke zkvalitnění systému sběru a zpracování statistických údajů. V případě odchylky od stanovených cílů má Evropská komise právo požadovat či dokonce uložit dodatečná opatření.

V lednu 2010 předložila řecká vláda Evropské komisi aktualizovaný Program stability a růstu na období 2010-2013, ve kterém se zavázala ke snížení rozpočtového deficitu pod 3 % HDP do roku 2012. Program zahrnoval první balíček úsporných opatření, který před-

¹¹³ *Končí kouzlo života na dluh, problémy Řecka zaplatí i Češi, Krize v Řecku, 2010 [online]*

pokládal omezení nákladů veřejného sektoru včetně mzdových škrťů a zvýšení spotřebních daní. Evropská komise přijala Program bez větších výhrad. Finanční trhy však zareagovaly nedůvěřivě, čímž se prohloubily spekulativní tlaky na řecké veřejné obligace a jejich úroková míra se vyhoupla nad 6 %. V březnu byl přijat druhý balíček tvrdých úsporných opatření (např. zvýšení koeficientů DPH, druhé zvýšení spotřebních daní a další mzdové škrty ve veřejném sektoru atd.). Jeho schválení mělo přesvědčit evropské partnery a finanční trhy o upřímné snaze Řecka skoncovat s fiskální nestabilitou. Situaci však vyhrotilo zveřejnění dalšího navýšení rozpočtového deficitu za rok 2009 na 13,6 % HDP.¹¹⁴

Tabulka 5: Veřejné finance v Řecku v letech 1998 až 2009

Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Míra veřejného zadlužení k HDP (%)	Růst reálného HDP (%)
1998	-3,8	94,5	3,4
1999	-3,1	94,0	3,4
2000	-3,7	103,4	4,5
2001	-4,5	103,7	4,2
2002	-4,8	101,7	3,4
2003	-5,6	97,4	5,9
2004	-7,5	98,6	4,4
2005	-5,2	100,0	2,3
2006	-3,6	97,8	4,5
2007	-5,1	95,7	4,3
2008	-7,7	99,2	1,3
2009	-13,6	115,1	-2,3

Zdroj: Eurostat [online] 2011, vlastní úprava

Ekonomická politika řecké vlády tedy je a v dohledné budoucnosti bude determinována hlubokou fiskální krizí, závislostí země na prostředcích poskytovaných z podpůrné půjčky a podmínkami vyplývajícími ze zapojení země do podpůrného mechanismu Evropské komise, Evropské centrální banky a Mezinárodního měnového fondu. Sociálnědemokratická vláda strany PASOK je tak nucena prosazovat tvrdá opatření.

¹¹⁴ Řecko: *Ekonomická charakteristika země*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]

Nejenom Řecko, ale i další členské státy falšovaly stav svých veřejných financí. V komentářích v zahraničních médiích se hovoří o „PIGS“, v překladu o prasatech. Těmi prasaty mají být problémové země, které eurozónu tíží. Jsou to země, jejichž počáteční písmena vytvářejí zkratku „pigs“: PORTUGAL – Portugalsko, ITALY – Itálie, GREECE – Řecko, a SPAIN – Španělsko. Nejde jen o problémy dílčích zemí, ale o provázanost jednotlivých ekonomik což má dopad na ostatní členské státy EMU.¹¹⁵

4.3 Vývoj ukazatelů členů EMU od roku 1998 po současnost

Kritérium 60% poměru veřejného dluhu k HDP při vstupu do vznikající eurozóny neplnilo v roce 1998 hned šest zemí ze zakládajících jedenácti: Rakousko, Belgie, Irsko, Itálie, Portugalsko, Španělsko. Všechny tyto země však dosáhly meziročního snížení procenta veřejného dluhu k HDP mezi rozhodujícími léty 1996 a 1997. Toto meziroční zlepšení jim pak umožnilo vstoupit do vznikající eurozóny již k 1. 1. 1999. Jak si na tom stojí tyto země dnes a jaký byl vývoj jednotlivých ukazatelů od roku 1998, lze vyčíst z tabulky.

To, co bylo při vzniku eurozóny v roce 1998 některým zemím odpuštěno u dluhového kritéria, nebylo v průběhu následujících deseti let napraveno a zlepšeno. Týká se to většiny zemí, kterým bylo toto neplnění odpuštěno. Portugalsko přes zlepšení v prvních letech od roku 2005 opět přesahuje 60% hranici, Itálie v letech 1998 – 2009 ani jednou nepoklesla pod 103 % HDP, Belgie snížila veřejný dluh ze 117,4 % HDP v roce 1998 na 84,2 % HDP v roce 2007, Rakousko s jedinou výjimkou v roce 2007 se po celou dobu 1998 – 2009 pohybuje v rozmezí 62,2 % až 67,2 % HDP. Celá eurozóna jako celek nikdy v období 1998 až 2009 nesplňovala za toto období 60% dluhové kritérium.

Klíčové je posouzení vývoje u dvou nejsilnějších zemí eurozóny - Francie a Německa. Počínaje rokem 2003 obě tyto země zároveň soustavně neplnili 60% dluhové kritérium. Německo za Schröderových sociálnědemokratických vlád v letech 2002 až 2005 navíc

¹¹⁵ *Končí kouzlo života na dluh, problémy Řecka zaplatí i Češi, Krize v Řecku, 2010 [online]*

neplnilo 3% deficitní kritérium. Francie toto kritérium neplnila v letech 2002 – 2004 (prezident J. Chirac, premiér J.-P. Raffarin) a ani v roce 2008.

Naproti těmto dlouhodobým či střednědobým trendům lze vidět příklad Španělska, které má velmi citlivou ekonomiku, dlouhodobě vysokou nezaměstnanost, a přesto svou zadluženost dokázalo snižovat z 64,1 % v roce 1998 na 36,2 % v roce 2007. Na tuto zemi však dopadla velmi tvrdě světová ekonomická krize. Mezi roky 2008 a 2009 se schodek veřejných financí k HDP téměř ztrojnásobil a to z 4,1 % dokonce na 11,2 %.

Obdobná situace cyklického výkyvu je u Portugalska, kde se mezi roky 2008 a 2009 schodek veřejných financí k HDP více než ztrojnásobil - z 2,8 % se zvýšil na 9,4 %. V důsledku celosvětové hospodářské krize se celá eurozóna ukázala jako velmi křehká. Mezi roky 2008 a 2009 se schodek veřejných financí k HDP v eurozóně více než ztrojnásobil - z 2 % se zvýšil na 6,3 %.

Tabulka 6: Vývoj veřejného dluhu k HDP v zemích EMU v letech 1998 až 2009

Stát	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgie	117,4	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7
Finsko	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,2	44
Francie	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	77,6
Irsko	53,6	48,5	37,8	35,6	32,2	31	29,7	27,4	24,9	25	43,9	64
Itálie	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8
Kypr	51,2	51,8	48,7	52,1	64,6	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3	48,4	56,2
Lucembursko	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,5	6,7	13,7	14,5
Malta	53,4	57,1	55,9	62,1	60,1	69,3	72,3	70,1	63,7	61,9	63,7	69,1
Německo	60,3	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68	67,6	65	66	73,2
Nizozemsko	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9
Portugalsko	52,1	51,4	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8
Rakousko	64,8	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5
Řecko	94,5	94	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100	97,8	95,7	99,2	115,1
Slovensko	34,5	47,9	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7	35,7
Slovinsko				26,8	28	27,5	27,2	27	26,7	23,4	22,6	35,9
Španělsko	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43	39,6	36,2	39,7	53,2

Zdroj: Eurostat [online] 2011, vlastní úprava

Z tabulek je zřejmé, že Řecko nikdy neplnilo během svého členství v eurozóně ani jedno z těchto dvou fiskálních kritérií. Veřejný dluh k HDP byl přibližně na úrovni 100 % vždy již od roku 1998. Průměrný řecký schodek v letech 2000 – 2009 činí 6,13 %, tedy více než dvojnásobek povoleného. Na příkladě Řecka je pak dobře vidět dlouhodobou nemohou-

nost orgánů EU účinně zasahovat proti progresi ve vývoji deficitů. I v relativně konjunkturním a růstovém období let 2007 a 2008 byl řecký schodek veřejných financí k HDP 5,1 % v roce 2007 a 7,7 % v roce 2008.

1. ledna 2011 stalo sedmnáctou zemí eurozóny Estonsko. Zemi dali svůj konečný souhlas ministři financí EU. V době, kdy eurozónou zmítá krize důvěry vyvolaná obavami z hospodaření některých členských států, patří tato malá pobaltská země mezi premianty. Estonsku se loni navzdory obrovskému propadu ekonomiky o 14,1 % podařilo schválit úsporná opatření, díky nimž se deficit veřejných financí (1,7 % HDP) vešel pod hranici 3 % danou Maastrichtskými kritérii. Země dluží nejméně z celé EU. V roce 2009 to bylo pouhých 7,2 % HDP. Zájem Estonska o euro a jeho přijetí je důkazem, že projekt eurozóny zůstává, a to i přes aktuální potíže některých jeho členů, důvěryhodným. Zatímco v jiných zemích byla ekonomická krize výmluvou pro chronicky špatný stav veřejných financí, Estonci i v nejtěžších dobách dokázali šetřit a schodek naopak snížit.¹¹⁶

Tabulka 7: Vývoj poměru schodku veřejných financí k HDP v zemích EMU v letech 1998 až 2009

Stát	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgie	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0
Finsko	1,5	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,2
Francie	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Irsko	2,2	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-14,3
Itálie	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
Kypr	-4,1	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,1
Lucembursko	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,6	2,9	-0,7
Malta	-9,9	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,8	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2	-4,5	-3,8
Německo	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,3
Nizozemsko	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3
Portugalsko	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-3,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4
Rakousko	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4
Řecko	-3,8	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-13,6
Slovensko	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,8
Slovinsko	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5
Španělsko	3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2

Zdroj: Eurostat [online] 2011, vlastní úprava

¹¹⁶ *Vstup Estonska do eurozóny*, Euractiv, 2010 [online]

4.4 Příčina neudržitelnosti veřejných financí

Hlavním zdrojem neudržitelnosti veřejných financí jsou dlouhodobé náklady stárnutí populace, které se projeví v nadcházejících desetiletích. Mezi státy EU panují v těchto nákladech značné rozdíly a 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, která významnou mírou 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 České republice. Závažnost situace spočívá v tom, že 15 zemí má neudržitelné veřejné finance i bez zahrnutí vlivu stárnutí populace. Důvodem je aktuální rozpočtový schodek. Pokud by nedošlo k jeho postupnému snižování, mohl by sám o sobě vést k růstu zadlužení země nad udržitelné hodnoty.

Možností pro řešení těchto problémů je prosté snižování rozpočtových deficitů a snaha o vyrovnané, v optimálním případě přebytkové, hospodaření. Pokud by státy dodržely své rozpočtové plány tak, jak stojí v programech, mezera udržitelnosti by se v EU v průměru snížila na polovinu. Průměrný dluh zemí EU by tak v roce 2050 činil pouze 70 % HDP oproti 160 % HDP za předpokladu, že by státy nadále hospodařily se současnými rozpočtovými saldy. Na druhé straně není možné čelit stárnutí populace výhradně rozpočtovou konsolidací. Země by musely dosahovat tak vysokých přebytků, že by jejich realizace byla politicky neprůchodná. Výjimkou jsou skandinávské státy, které již dnes cílí strukturální přebytky ve výši 1-2 % HDP. Reformy důchodů, zdravotní péče a trhu práce jsou proto pro drtivou většinu zemí již naprostou nezbytností.¹¹⁷

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

¹¹⁷ MAZUR, J. *Stabilizační a konvergenční programy 2006/07: Dobré časy maskují rozpočtovou nekázeň*, Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007 [online]

důchodovou reformu. Střednímu riziku jsou vystaveny země, které čekají výrazné budoucí dopady stárnutí, ale které mají v současnosti poměrně zdravé rozpočtové saldo. Dále sem patří země, jejichž budoucí náklady spojené se stárnutím jsou menší, ale které potřebují snižovat rozpočtové schodky nebo vysoký dluh (Itálie, Francie, Německo, Spojené království, Slovensko). Vysoké riziko vykazují země s projektovaným vysokým nárůstem výdajů spojených se stárnutím populace a současně s vysokým schodkem nebo dluhem (Portugalsko, Řecko, Kypr, Maďarsko, Slovinsko a ČR).

Lze konstatovat, že preventivní část Paktu stability a růstu nefunguje podle představ a očekávání. Země, které ještě nedosáhly udržitelnosti úrovně rozpočtového salda, projevují malé konsolidační úsilí. Situace se navíc zhoršila dopadem celosvětové hospodářské krize. 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.

Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí v EU je v ohrožení. S výjimkou úzké skupiny států (Skandinávie, Pobaltí, Polsko, Nizozemí) trvá u většiny zemí vysoká mezera udržitelnosti. Snižování schodků a 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.¹¹⁸

¹¹⁸ MAZUR, J. *Stabilizační a konvergenční programy 2006/07: Dobré časy maskují rozpočtovou nekázeň*, Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007 [online]

5 Závěr

Práce se zabývala významem maastrichtských fiskálních konvergenčních kritérií. Snažila se zhodnotit fiskální disciplínu zemí eurozóny a s tím související Pakt stability a růstu, jako prostředek sloužící k vynucování fiskálních pravidel.

V úvodu práce byla charakterizována Hospodářská a měnová unie jako jedna z nejužších forem mezinárodní spolupráce. Vzhledem k tomu, že měnová a fiskální politika je vytvářena odděleně, je nezbytně nutné, aby docházelo ke kooperaci jednotlivých členských států. Případná absence spolupráci by mohla v krajním případě existenčně ohrozit celou eurozónu. V druhé kapitole byla popsána maastrichtská konvergenční kritéria, podrobněji se zaměřila především na kritérium udržitelnosti veřejných financí a blíže se zabývala pojmy veřejný dluh a deficit veřejných financí. Třetí kapitola se zabývala konstrukcí Paktu stability a růstu. Byly vymezeny teoretické aspekty jeho fungování. Pakt stability a růstu vznikl v důsledku neschopnosti některých států, dodržovat maastrichtská konvergenční kritéria. Pakt stability a růstu zavazuje členské státy k vyrovnaným rozpočtům a zároveň k udržení deficitu veřejných financí pod úrovní 3 % HDP. Jeho vznik vycházel z předpokladů, že rozpočtová disciplína je základním prvkem makroekonomické stability a fiskální pravidla posilují kredibilitu hospodářské politiky.

Konkrétními příklady uplatňování pravidel Paktu stability a růstu v jednotlivých zemích EMU se zabývala čtvrtá kapitola. Po zavedení jednotné měny se stal Pakt stability a růstu pokračováním maastrichtských požadavků na fiskální stabilitu. Oproti konvergenčnímu limitu 3 % HDP požaduje navíc střednědobě vyrovnané veřejné rozpočty. Problém těchto kritérií je v tom, že jsou fixní, zatímco výše dluhu i deficitu se obvykle mění v závislosti na fázi hospodářského cyklu. V dobách recese se totiž státy více zadlužují, aby státními penězi podpořily stagnující ekonomiku.

V prvních dvou letech existence Paktu neměly členské státy eurozóny výraznější problémy s dodržováním pravidel v něm stanovených. V dalších letech však v důsledku hospodářského poklesu došlo k výraznému nárůstu deficitů veřejných financí u několika členských zemí. Mezi největší hříšníky se řadí Německo a Francie. Díky svému vlivu a silné pozici

v EMU však sankcím unikly. To s sebou přineslo obrovskou vlnu kritiky o existenci Paktu růstu a stability. Na základě toho byl Pakt v roce 2005 reformován. Reforma učinila Pakt pružnější, definice „nadměrného schodku“ byla značně uvolněna, posílila se úloha členského státu při hodnocení, zda došlo k překročení doporučeného limitu. Změkčování pravidel Paktu se však může jevit jako kontraproduktivní s ohledem na tíhnutí evropských vlád k deficitům.

Práce se snažila zkoumat, zda je Pakt stability a růstu dostatečným nástrojem pro udržení stability členských států a vynucování fiskálních pravidel. Zabývá se jeho největšími slabími. Fiskální nedisciplinovanost jednotlivých členských zemí má vliv na stabilitu celé EMU.

Díky nedůslednému uplatňování Paktu došlo k nárůstu vládních dluhů některých zemí eurozóny. To s sebou nese riziko neschopnosti dluh splácet a ohrožuje tak stabilitu společné měny. Je nezbytně nutné, aby členské státy dodržovaly pravidla rozpočtové disciplíny. Vlády některých členských zemí by měly zaměřit svoje úsilí na konsolidaci veřejných financí a směřovat jejich strukturální rozpočty k vyrovnanosti.

Do jisté míry působí Pakt regulačně a snaží se přimět státy k fiskální disciplíně. Není však schopen vynutit si pravidla v něm stanovená. Dalším důkazem nefunkčnosti Paktu stability a růstu je skutečnost, že za celou dobu jeho existence nebylo nikdy užito sankcí. V některých případech to však bylo nezbytně nutné. Příčinou selhání je mimo jiné i to, že Pakt nedokázal přimět státy, aby se samy potrestaly. Velmi významná byla situace v Německu a ve Francii. Dá se říci, že tyto dva státy patří mezi nejsilnější země eurozóny. Svým chováním a nerespektováním pravidel však ukázaly, že pravidla stanovená v Paktu platí pouze pro „slabší“ státy.

Je tedy zřejmé, že Pakt stability a růstu má svá slabá místa. Jako nejproblematictější se může jevit způsob vyhodnocování navržených opatření. Dochází totiž k situaci, kdy státy samy posuzují své vlastní prohřešky. Dalším významným problémem je způsob vyhodnocování hospodářské kondice. Pakt využívá jako měrnou jednotku deficit státního rozpočtu a výši veřejného dluhu. Tyto dva ekonomické ukazatele jsou sice významnými

pomocníky při odhadování stavu hospodářství, avšak mělo by se přihlížet i k dalším faktorům, zejména pak k platební bilanci daného státu. Pakt stability a růstu i maastrichtské limity platí pro všechny země stejně bez rozdílu. Vzhledem k těmto slabinám nelze Pakt stability a růstu považovat za kvalitní fiskální pravidlo.

Jednotná pravidla Paktu neberou v úvahu mnohdy výrazné rozdíly mezi jednotlivými členskými zeměmi a to jak ve fiskální oblasti (různě vysoká zadluženost), tak i v makroekonomické oblasti (rozdílná míra potenciálního ekonomického růstu). Nebere ohled na možné odlišnosti národnostních specifík či rozdílů v závažnosti dlouhodobého problému stárnutí populace (financování penzijních reforem).

Fiskální pravidla jsou nastavena jednostranně – formou sankcí a různých opatření postihují negativní vývoj (nadměrný deficit či dluh), ale nijak neodměňují či nemotivují státy k dobrému fiskálnímu chování, zejména v období hospodářské expanze. Další slabinou EU fiskálních pravidel je politický faktor, který je neefektivní, lépe řečeno nefunkční. Jeho funkčnost byla zásadním způsobem omezena či přímo zpochybněna v důsledku evidentního poklesu míry politického ztotožnění se s dohodnutými fiskálními pravidly. To obnáší výrazné riziko ztráty kredibility jednotlivých vlád. Nelze nechat bez povšimnutí, že se v různé míře rozvíjejí nežádoucí formy vládního kreativního účetnictví. Je zřejmé, že některé členské země EMU se rozhodly nerespektovat základní mezinárodní smlouvy a pravidla, na jejichž formování se v minulosti spolupodílely. Nejenže tyto země daná pravidla nerespektovaly, ale zároveň zabránily ostatním státům, vynutit si existujícími mechanismy respektování těchto pravidel.

Smysl další existence Paktu jako fiskálního pravidla tedy byl a bude v podpoře stability evropské měny. Cílem změny by měla být diferenciacie mezi jednotlivými členy. To znamená potrestat země, které by skutečně mohly ohrozit stabilitu eura. Ne všechny deficity jsou totiž stejně nebezpečné. Členské země s vysokými potenciálními závazky (např. v důsledku neprovedené reformy důchodového systému v prostředí stárnoucí populace), vysokým veřejným dluhem, štědrým sociálním systémem nemotivujícím k práci apod. budou pravděpodobně i nadále trpět chronickými fiskálními problémy spíše než státy, kterým

se již podařilo tuto oblast zreformovat. Bez institutu sankcí se Pakt stane bezzubým nástrojem vynucování fiskální disciplíny.

Pakt poskytuje prostor mnoha dalším návrhům, které by vylepšily jeho funkčnost. Pokud by Evropská komise získala více pravomocí, Pakt by byl důvěryhodnější. Dalším krokem by mohlo být zavedení nástroje, který by omezil procyklické působení veřejných rozpočtů v EU. Podle řady návrhů je možným řešením vytvoření speciálního fondu, do kterého by státní rozpočty odváděly povinné platby v dobách konjunktury a uspořily tak prostředky pro fiskální stabilizaci v době hospodářské recese. Pro funkčnost a transparentnost Paktu je klíčová jednoduchost a jednoznačnost jeho pravidel.

V současné chvíli platí, že pokud členský stát nedodrží pravidla ujednaná v Paktu stability a růstu, tzn. že překračuje povolená 3 % podílu vládního schodku na HDP nebo 60 % veřejného zadlužení, je s ním zahájena tzv. procedura nadměrného schodku. Porušování pravidel, která jsou obsažena v Paktu stability a růstu, je sice možné trestat vysokými finančními pokutami nebo zastavením přílivu evropských dotací, EU však k podobnému kroku nikdy nepřistoupila a to i přes to, že na konci roku 2010 více než polovina členů EMU překračovala míru přijatelného zadlužení. Jednotlivé země, včetně Německa, se naopak snažily Pakt oslabit. V současné době toto pravidlo porušují velké země jako Francie, Španělsko, Velká Británie či Německo. Výška státního dluhu ale trápí i celou řadu dalších menších zemí. Je tedy nezbytně nutné, zavést další sankce, mezi něž může patřit například ztráta hlasovacích práv či vyloučení z eurozóny.

Evroparlament ve svých současných návrzích zpřísnil možnou výši pokuty, a to především v případě, pokud by země ignorovaly doporučení evropských institucí. Evropská komise navrhovala finanční postih maximálně do výše 0,1 % HDP, ale europoslanci se přiklání až k 0,5 %. Poslanci chtějí stejně přísně trestat i země, které by po vzoru Řecka falšovaly své statistiky a účetní výkazy. Za tento přestupek by jim hrozilo zaplacení jednorázového poplatku v hodnotě 0,5 % HDP.¹¹⁹

¹¹⁹ *Parlament žádá přísnější sankce pro zadlužené státy*, Reforma fiskálních pravidel [online]

Členské státy EMU by měly zavést nová fiskální kritéria. ECB přišla nedávno s vlastním plánem, co by měla nová pravidla obsahovat. Vyдалa doporučení, aby sankce za porušení fiskální disciplíny byly rychlé a více automatické. Je důležité zajistit, aby se hříšníci nemohli postihům vyhýbat tak, jak tomu bylo v minulosti. Systém byl totiž dříve poměrně tolerantní. Při nedodržení Paktu stability a růstu poskytoval členským státům různé únikové cesty. EU tak například mohla členským zemím v případě „přirozeného“ hospodářského poklesu poskytnout časovou lhůtu k ustálení výše rozpočtu. Země nebyla sankciována ani v případě, že nastaly blíže neurčené mimořádné ekonomické podmínky.

Je potřeba, aby bylo jasně stanoveno, za jakých podmínek budou pokuty zemím uděleny. Tím dojde k omezení případů, kdy se sankce zruší. Je nezbytně nutné, aby eurozóna kladla větší důraz na problémové země a zpřísnila pravidla fiskální disciplíny. Sankční mechanismus by tak mohl fungovat daleko rychleji.

Seznam konkrétních doporučení, které Evropská centrální banka vypracovala, vypadá takto:¹²⁰

- automatická vymahatelnost procedur dohledu, včetně vymahatelnosti v makroekonomické oblasti,
- stanovení přísných lhůt, které zabrání zdlouhavým postupům a odstraní „únikové cesty“,
- zaměřit nový makroekonomický dohled na ty země eurozóny, které mají vysoký rozpočtový deficit,
- zavedení takových politických opatření, která posílí vůli k dodržování pravidel,
- včasější a odstupňované uvalení finančních sankcí,
- ambicióznější kritéria pro stanovení nadměrného schodku,
- ambicióznější požadavky na střednědobou regulaci rozpočtových cílů v členské zemi,
- zaručení kvalitních a nezávislých fiskálních a ekonomických analýz,
- požadování závazků od členských států, aby urychleně přijaly národní rozpočtové rámce,

¹²⁰ ECB volá po zpřísnění pravidel pro zadlužené země, Fiskální pravidla pro eurozóny [online]

- zlepšení kvality ročních a čtvrtletních statistik vládních účtů, požadavek se týká především časového hlediska a větší spolehlivosti.

Evropská komise bude sama posuzovat, zda stát splňuje rozpočtová a makroekonomická kritéria. Pokud Komise dojde k názoru, že tomu tak není, sama potrestá zemi uvalením finanční pokuty. Takovéto rozhodnutí bude moci zvrátit pouze kvalifikovaná většina členských zemí hlasováním v Radě. Nová opatření zahrnují dohromady šest oddělených legislativních návrhů, které upravují pravidla Paktu stability a růstu. Dohodnutá opatření stanovují členským státům požadavky, kterých budou muset v rámci hospodaření s veřejnými financemi dosáhnout. Neočekávané příjmy nebudou moci být zahrnuty do státní pokladny v podobě státních výdajů, ale budou muset přispět ke snížení rozpočtových mezer. Během následujících tří let musí státní zadlužení klesat o 5 % ročně. Dosud mohly členské státy platit pokuty (ač se to nikdy nestalo) pouze za překročení 3% úrovně ročního rozpočtového deficitu HDP. Nyní však budou hrozit postihy i za neplnění pravidla, které se týká celkového státního zadlužení. Částka, kterou bude muset hříšník za dluhy zaplatit, se může vyšplhat nejvýše na 0,2 % HDP. Nově budou země eurozóny čelit finančnímu trestu také v případě, že budou dlouhodobě vykazovat makroekonomické nerovnováhy a nebude se jim dařit tento stav napravit. Aby se předešlo nepříjemným překvapením, např. v podobě falšování vládních statistik, budou členské státy povinny předkládat návrhy rozpočtů ke shlednutí Evropské komisi.¹²¹

¹²¹ *Ecofin: Hříšníky eurozóny budou čekat automatické pokut*, Euractiv [online]

Seznam použité literatury

- [1] BALDWIN, R. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.
- [2] BRŮŽEK, A. *Evropská měnová integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, s. r. o., 2007. 197 s. ISBN 978-80-85860-19-1.
- [3] DVOŘÁK, P. *Vybrané problémy fiskální politiky*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 174. s. ISBN 80-7079-620-0.
- [4] FÁREK, J.; KRAFT, J. *Světová ekonomika za prahem nového století globálních změn*. 2. vyd. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2006. 252 s. ISBN 86-7372-142-2.
- [5] HAMERNÍKOVÁ B.; MAATOVÁ A. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.
- [6] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN: 978-80-7357-358-4.
- [7] PELKMANS, J. *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Pearson Education Limited, Harlow, 2001, s. 358
- [8] PELTRÁM, A. *Evropská integrace a Česká Republika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0.
- [9] PRUŠVIC, D. *Fiskální politika, fiskální pravidla a jejich postavení v systému národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2008. 129 s. ISBN 978-80-86729-43-5.
- [10] BEZDĚK, V. *Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* [online]. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí [cit. 2004-03-23]. Dostupný z WWW: <http://web.archive.org/web/20050512142213/http://www.ceft.cz/dokumenty/Ing_Bezdek_Pakt_stability_a_rustu.pdf>
- [11] *Council Decision* [online]. Deficit in Germany [cit. 2007-06-05]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-12_council/2007-06-05_de_104-12_council_en.pdf>

- [12] *Council Decision* [online]. Notice to Germany [cit. 2006-03-14]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-09_council/2006-03-14_de_104-9_council_en.pdf>
- [13] *Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France* [online]. (2003/487/EC). [cit. 2003-06-03]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-06_council/2003-06-03_fr_104-6_council_en.pdf>
- [14] *Council Decision of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/730/EC on the existence of an excessive deficit in Portugal* [online]. (2008/561/EC). [cit. 2008-06-03]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-12_council/2008-06-03_pt_104-12_council_en.pdf>
- [15] *Council Decision of 5 November 2002 on the existence of an excessive deficit in Portugal* [online]. (2002/923/EC). [cit. 2002-11-05]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-06_council/2002-11-05_pt_104-6_council_en.pdf>
- [16] *Council Decision on the existence of an excessive deficit in Portugal* [online]. (15750/09). [cit. 2009-12-02]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-06_council/2009-12-02_pt_126-6_council_con_en.pdf>
- [17] *Council Opinion of 12 February 2002 on the updated stability programme for Portugal, 2001 to 2005* [online]. (2002/C 51/07). [cit. 2002-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002A0226%2807%29:EN:HTML>>
- [18] *Council Opinion of 12 February 2002 on the updated stability programme for Germany, 2001-2005* [online]. (2002/C 51/01). [cit. 2002-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002A0226%2801%29:EN:HTML>>
- [19] *Council Recommendation* [online]. Government deficit in Germany. [cit. 2003-01-03]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-06_commission/2003-01-08_de_104_6_commission_en.pdf>

- [20] *Council Recommendation* [online]. Government deficit in Germany. [cit. 2003-01-21]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2003-01-21_de_104-7_council_en.pdf>
- [21] *Council Recommendation* [online]. Government deficit in Portugal. [cit. 2005-10-07]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2005-09-20_pt_104-7_council_en.pdf>
- [22] *Council Recommendation* [online]. Update Stability Programme for Germany, 2002 - 2006 [cit. 2003-01-08]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2002-03/03_commission/2003-01-08_de_recommendation_for_co_en.pdf>
- [23] *Deutsches Stabilitätsprogramm 2003* [online]. Deutschland. [cit. 2003-12-05]. Dostupný z WWW:
<http://de.wrs.yahoo.com/_ylt=A7x9QfjJl5FN8UwAlpszCQx.;_ylu=X3oDMTBybWpoN25zBHNIYwNzcgRwb3MDMGRjb2xvA2lyZAR2dGlkAw--/SIG=13kr3bua0/EXP=1301408809/**http%3a//ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2003-04/01_programme/de_2003-12-05_sp_de.pdf>
- [24] *Deutsches Stabilitätsprogramm 2004* [online]. Deutschland. [cit. 2004-12-01]. Dostupný z WWW:
<http://de.wrs.yahoo.com/_ylt=A7x9Qb2ZmZFNcNUAEDczCQx.;_ylu=X3oDMTBbyNGxmazk4BHNIYwNzcgRwb3MDMQRjb2xvA2lyZAR2dGlkAw--/SIG=13k9uld12/EXP=1301409273/**http%3a//ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2004-05/01_programme/de_2004-12-01_sp_de.pdf>
- [25] *Ecofin: Hříšníky eurozóny budou čekat automatické pokuty* [online]. Euractiv. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/ecofin-hrisniky-eurozony-budou-cekat-automaticke-pokuty-008575>>
- [26] *Economic and financial affairs* [online]. Council meeting [cit. 2003-11-25]. Dostupný z WWW:<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/11_council_press_releases/20031125_council_press_release_en.pdf>

- [27] *Economic and financial affairs* [online]. Council meeting [cit. 2005-01-18]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/11_council_press_releases/2005-01-18_council_press_release_en.pdf>
- [28] *Eurostat, General government deficit* [online]. Percentage of GDP. [cit. 2011-02-28]. Dostupný z WWW:
<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=teina200&tableSelection=2>>
- [29] *France: Stability programme* [online]. 2004-2006 [cit. 2002-12-13]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2002-03/01_programme/fr_2002-12-13_sp_en.pdf>
- [30] *Francie: Ekonomická charakteristika země* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html>
- [31] *German stability programme* [online]. December 2002 update. [cit. 2002-12-18]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2002-03/01_programme/de_2002-12-18_sp_en.pdf>
- [32] *German stability programme 1998 - 2002* [online]. 1998 [cit. 2002-12-01]. Dostupný z WWW:
< <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st15/1471en1.pdf> >
- [33] *German Stability Programme. December 2001 update* [online]. 2001 [cit. 2002-12-01]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2001-02/01_programme/de_2001-12-01_sp_en.pdf>
- [34] *German Stability Programme. October 2000 update* [online]. 2000 [cit. 2002-12-01]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/200001/01_programme/de_2000-12-01_sp_en.pdf>
- [35] *Hospodářská a měnová unie* [online]. Evropská komise, Hospodářské a finanční věci. [cit. 2010-10-30]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_cs.htm>

- [36] CHALOUPA,L.; MAZUR,J.;VAŠKOVÁ D. *Fiskální pravidla ČR v kontextu s EU* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2010 [cit. 2010-07-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Fiskalni_pravidla_I_-_FINAL_I_informacni_studie.pdf>
- [37] *Irská vláda má blízko k pádu* [online]. EurActiv.[cit. 2009-10-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/evropske-volby-2009/clanek/irska-vlada-ma-blizko-k-padu-006595>>
- [38] *Irsko: Ekonomická charakteristika země* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/irsko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html>
- [39] *Komise bije na poplach kvůli rozpočtovým deficitům* [online]. EurActiv.[cit. 2009-03-25]. Dostupný z WWW:<<http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/komise-bije-na-poplach-kvuli-rozpocetovym-deficitum-005790>>
- [40] *Končí kouzlo života na dluh, problémy Řecka zaplatí i Češi* [online]. Krize v Řecku, 2010 [cit. 2010-05-11]. Dostupný z WWW: < <http://www.mesec.cz/clanky/recko-kdyz-konci-kouzlo-zivota-na-dluh>>
- [41] *Konvergenční kritéria, cesta k euru* [online]. Finanční magazín: Domácí finance, 2010 [cit. 2010-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.domacifinance.cz/845/konvergenčni-kriteriia-cesta-k-euru>>
- [42] *Lissabon Strategie für Wachstum* [online]. Europäische Kommission [cit. 2010-04-06]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/objectives/index_de.htm>
- [43] *Makro: Portugalská centrální banka snížila odhad hospodářského růstu* [online]. X-Trade Brokers. [cit. 2010-07-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/272073-makro-portugalska-centralni-banka-snizila-odhad-hospodarskeho-rustu/>>
- [44] MAZUR,J.; *Stabilizační a konvergenční programy 2006/07: Dobré časy maskují rozpočtovou nekázeň* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007 [cit. 2007-09-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/070925_IS_Hodnoceni_SCPs_pdf.pdf>

- [45] *Měnová politika* [online]. Euroskop [cit. 2011-03-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.euroskop.cz/674/sekce/hospodarska-a-menova-unie>>
- [46] *Míra růstu reálného HDP- procentní změna oproti předchozímu roku* [online]. Obecná databáze Eurostatu (česká verze).[cit. 2011-02-09]. Dostupný z WWW: <<http://apl.czso.cz/ode/tab/tsieb020.htm>>
- [47] *Německo po téměř dvaceti letech oznámilo přebytek ve veřejných rozpočtech* [online].EurActiv [cit. 2007-08-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/nemecko-po-temer-dvaceti-letech-oznamilo-prebytek-ve-verejnych-rozpoctech>>
- [48] *Německo: Ekonomická charakteristika země* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/nemecko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html>
- [49] *Pakt růstu a stability* [online]. Principy a činnost EU [cit. 2011-01-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.evropa2045.cz/hra/napoveda.php?kategorie=6&tema=53>>
- [50] *Pakt stability a růstu – další kolo v souboji Komise versus Rada?*[online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM [cit. 2004-01-21]. Dostupný z WWW: <http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=670&lang=en>
- [51] *Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?* [online]. Zdeněk Šrein, VŠE v Praze.[cit. 2003-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.ieep.cz/editor/assets/working-papers/wp0303.pdf>>
- [52] *Pakt stability a růstu: problém stabilizačního pravidla nebo fiskálních politik* [online]. EurActiv [cit. 2004-14-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/analyza/pakt-stability-a-rstu-problem-stabilizacniho-pravidla-nebo-fisk>>
- [53] *Parlament žádá přísnější sankce pro zadlužené státy* [online]. Reforma fiskálních pravidel [cit. 2011-02-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/parlament-zada-prisnejsi-sankce-pro-zadluzene-staty-008417>>
- [54] *Podíl rozpočtového salda (přebytku/deficitu) konsolidovaného veřejného sektoru na HDP* [online]. Obecná databáze Eurostatu (česká verze).[cit. 2011-02-09]. Dostupný z WWW: <<http://apl.czso.cz/ode/tab/tsieb020.htm>>

- [55] *Portugal – Stability and Growth Programme* [online]. Update for the Period 2002-2005. [cit. 2001-12-01]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2001-02/01_programme/pt_2001-12-01_sp_en.pdf>
- [56] *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země* [online]. Businessinfo .[cit. 2010-03-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/sti/portugalsko-ekonomicka-charakteristika-zeme/4/1000793/>>
- [57] *Portugalsko: Ekonomická charakteristika země* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/portugalsko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html>
- [58] *Procentní podíl hrubého konsolidovaného vládního dluhu na HDP* [online]. Obecná databáze Eurostatu (česká verze).[cit. 2011-02-09]. Dostupný z WWW: <<http://apl.czso.cz/ode/tab/tsieb020.htm>>
- [59] *Recommendation for a council decision* [online]. Commission of the european communities [cit. 2003-11-18]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-08_commission/2003-11-18_de_104-8_commission_en.pdf>
- [60] *Recommendation for a Council Decision giving notice to France (presented by the Commission)* [online]. SEC/2003/1121. [cit. 2003-10-21]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2003-10-21_fr_104-9_commission_en.pdf>
- [61] *Recommendation for a Council Opinion on the Updated Stability Programme for Portugal, 2002-2005 (presented by the Commission)* [online]. SEC/2002/114. [cit. 2002-02-08]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2001-02/03_commission/2002-02-08_pt_recommendation_for_co_en.pdf>
- [62] *Recommendation for a Council Opinion on the Updated Stability Programme for Germany, 2001-2005 (presented by the Commission)* [online]. SEC/2002/110 [cit. 2002-02-08]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2001-02/03_commission/2002-02-08_de_recommendation_for_co_en.pdf>

- [63] *Report from the Commission – Excessive Deficit in Portugal* [online]. (EC-FIN/436/02). [cit. 2002-09-24]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2002-09-24_pt_104-3_en.pdf>
- [64] *Report from the Commission – Portugal* [online]. (SEC/2005/838). [cit. 2005-06-22]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2005-06-22_pt_104-3_en.pdf>
- [65] *Report from the Commission* [online]. Excessive Deficit in France (ECFIN/91/03). [cit. 2003-04-02]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2003-04-02_fr_104-3_en.pdf>
- [66] *Rozsudek soudního dvora ve věci C-27/04* [online]. Komise Evropských společenství proti Radě Evropské unie. [cit. 2004-09-11]. Dostupný z WWW: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:228:0016:0017:CS:PDF>>
- [67] *Řecko: Ekonomická charakteristika země* [online]. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [cit. 2011-03-16]. Dostupný z WWW: <http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/recko/ekonomika/ekonomicka_charakteristika_zeme.html>
- [68] *Spasí se evropští hříšníci?* [online]. Hans-Werner Sinn .[cit. 2005-01-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/sinn2/Czech>>
- [69] *Stability and Growth Programme 2005 - 2009* [online]. Portuguese Republic. [cit. 2005-07-01]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/200405/01_programme/pt_2005-06-09_sp_en.pdf>
- [70] *Stability and Growth Programme 2007 - 2011* [online]. Portuguese Republic. [cit. 2007-12-01]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2007-08/01_programme/2007-12-14_pt_sp_en.pdf>

- [71] *Verbraucherpreisindex, Originalwerte* [online]. Statistisches Bundesamt Deutschland. [cit. 2011-04-11]. Dostupný z WWW: <
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Schluesselindikatoren/Verbraucherpreisindex/liste__vpi,templateId=renderPrint.psm>
- [72] *Vstup Estonska do eurozóny* [online]. Euractiv, 2010 [cit. 2010-07-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/ministri-definitivne-rozhodli-o-pripojeni-estonska-k-eurozone-007718>>

Seznam Příloh

Příloha 1	„Starý“ a „nový“ Pakt stability a růstu – shrnutí	I
Příloha 2	Smlouva o Evropské unii	III

Příloha 1 „Starý“ a „nový“ Pakt stability a růstu – shrnutí

	„Starý Pakt“	„Nový Pakt“
Právní normy	Nařízení rady EU č. 1466/1997	Nařízení Rady EU č. 1466/1997
		Nařízení Rady EU č. 1467/1997
	Nařízení rady EU č. 1467/1997	Nařízení Rady EU č. 1055/2005
		Nařízení rady EU č. 1056/2005
Oblast změny		
Střednědobý cíl	pouze vágní definice vyrovnaného či přebytkového rozpočtu	všechny země mají diferencované (-1% HDP až přebytkový stav strukturální bilance) střednědobé cíle, které se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnanou nebo přebytkovou bilanci VR
		minimální roční přizpůsobení se střednědobému cíli pro země v eurozóně a ERM II je 0,5 % HDP
		úsilí dosažení střednědobého cíle by mělo být vyšší v hospodářsky příznivých obdobích, zatímco v
Dluhové kritérium		jeho hodnota a tendence ve vývoji budou brány v úvahu při posuzování
Explicitní únikové klauzule		strukturální reformy s dopadem do VR penzijní reforma
Hospodářský pokles	mezirovní pokles reálného HDP o alespoň 2 % HDP	vždy, je-li tempo růstu HDP záporné
	při poklesu mezi 2-0,75 % HDP záletí na rozhodnutí	nebo v případě kumulované ztráty produkce za minulá období, kdy byla ekonomika hluboko pod potenciálem
Další relevantní faktory		za předpokladu, že je ED dočasný a blízko referenční hodnoty, bere Komise a Rada EU při posuzování ED v úvahu tyto faktory:
		faktory týkající se střednědobého vývoje ekonomických a rozpočtových faktorů
		případně i jiné faktory dle členského státu relevantní při posuzování ED
		nepříznivé dopady do VR z důvodu vysokého kofinancování podpory z tyto faktory se však neberou v úvahu
		při rozhodování Rady o zrušení některých nebo všech jejich rozhodnutí

Obsah stabilizačních a konvergenčních programů		programy navíc obsahují střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho dosažení
		tendenci míry celkového veřejného dluhu
		podobné a kvantitativní vyhodnocení přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu
		důvody odchylky od požadované cesty požadovány střednědobé cíle měnové politiky a jejich vztah ke stabilitě cen a směnných kurzů
Termíny postupu při nadměrném schodku		rozšíření termínů
Minimální rozční snížení nadměrného deficitu		alespoň o 0,5 % HDP
Termín pro korekci nadměrného deficitu	následující rok po identifikaci ED (pokud se neobjeví jiné speciální okolnosti)	následující rok po identifikaci ED (pokud se neobjeví jiné speciální okolnosti)
		možné prodloužení termínu o jeden rok v případě existence „jiných relevantních faktorů“
Opakání kroků v proceduře nadměrného deficitu		za podmínky, že dotyčný stát přijal dle doporučení či výzvy efektivní opatření ke snížení ED
		a současně se objevily neočekávané a nepříznivé hospodářské okolnosti s negativním dopadem do VR

Příloha 2 Smlouva o Evropské unii

Článek 104c

1. *Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.*
2. *Komise sleduje vývoj rozpočtové situace a výši veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit závažné chyby. Zkoumá zejména dodržování rozpočtové kázně a na základě těchto dvou kritérií:*
 - a) *zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučovanou hodnotu, ledaže by:*
 - *bud' poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží doporučované hodnotě,*
 - *nebo by překročení doporučované hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k doporučované hodnotě,*
 - b) *zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučovanou hodnotu, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučované hodnotě.*

Doporučované hodnoty jsou stanoveny v Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeném k této smlouvě.

3. *Nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Zpráva Komise přihlédně k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu. Komise může také vypracovat zprávu, je-li i přes plnění kritérií toho názoru, že v některém členském státě existuje riziko nadměrného schodku.*
4. *Výbor zřízení článkem 109c vydá stanovisko ke zprávě Komise.*
5. *Usoudí-li Komise, že v členském státě existuje nebo může vzniknout nadměrný schodek, předloží Radě stanovisko.*
6. *Rada na doporučení Komise a po zvážení všech připomínek, které dotyčný členský stát případně učiní, kvalifikovanou většinou rozhodně po celkovém zhodnocení, zda existuje nadměrný schodek.*
7. *Rozhodne-li Rada podle odstavce 6, že nadměrný schodek existuje, podá dotyčnému členskému státu doporučení s cílem odstranit tento schodek během určité lhůty. S výhradou odstavce 8 nebudou tato doporučení zveřejňována.*
8. *Zjistí-li Rada, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může svá doporučení zveřejnit.*
9. *Nenásleduje-li členský stát ani poté doporučení Rady, může Rada rozhodnout o výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu.*

10. Právo podat žalobu podle článků 169 a 170 nelze uplatnit v rámci odstavců 1 až 9 tohoto článku.
11. Pokud se členský stát podřídí rozhodnutí přijatému podle odstavce 9, může Rada rozhodnout, že použije nebo případně zostří jedno nebo více následujícím opatření:
- požádá dotyčný stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí,
 - vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu,
 - požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročný vklad v přiměřené výši u Společenství, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven,
 - uloží pokuty v přiměřené výši.
- Předseda Rady informuje Evropský parlament o přijatých rozhodnutích.
12. Rada zruší některá nebo všechna rozhodnutí uvedená v odstavcích 6 až 9 a 11 v takovém rozsahu, v jakém bude napraven podle názoru Rady nadměrný schodek v dotyčném členském státě. Zveřejní-li Rada předtím svá doporučení, učiní, jakmile bude zrušeno rozhodnutí podle odstavce 8, veřejné prohlášení, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.
13. Při přijímání rozhodnutí uvedených v odstavcích 7 až 9, 11 a 12 rozhoduje Rada na doporučení Komise dvoutřetinovou většinou hlasů svých členů, jimiž je přidělena váha v souladu s čl. 148 odst. 2, s vyloučením hlasů zástupce dotyčného členského státu.
14. Další ustanovení týkající se provádění postupu popsaného v tomto článku jsou stanovena v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeném k této smlouvě.

Rada přijme na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a ECB jednomyslně vhodná ustanovení, která poté nahradí tento protokol.

S výhradou ostatních ustanovení tohoto odstavce Rada do 1. ledna 1994 stanoví na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou bližší podrobnosti a definice k provedení uvedeného protokolu.