

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jiří Bradáč

# **ROZPOČTOVÁ POLITIKA EU – PRÁVNÍ ÚPRAVA NADMĚRNÝCH SCHODKŮ VE VZTAHU K ČLENSKÝM STÁTŮM**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra: Finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22.6. 2010

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze, dne 29. 6. 2010

## Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D. za vstřícný přístup, vynaložený čas a cenné připomínky.

## Obsah:

Úvod.....	4
1. Rozpočtová politika a rozpočtové právo .....	5
2. Důvody pro regulaci rozpočtových schodků a veřejných dluhů na úrovni EU .....	7
2.1. Hrozba finančních krizí .....	7
2.2. Negativní externality rozpočtových politik jednotlivých států.....	8
2.3. Potřeba zajištění adekvátního mixu hospodářských politik.....	10
2.4. Neochota politických reprezentací uvažovat v dlouhodobém horizontu.....	11
3. Právní úprava EU v oblasti rozpočtových schodků a veřejných dluhů .....	12
3.1. Vývoj právní úpravy .....	12
3.2. Současný stav.....	18
3.2.1. Prevence vzniku nadměrného schodku.....	20
3.2.2. Vymezení nadměrného schodku .....	23
3.2.3. Identifikace nadměrného schodku .....	24
3.2.4. Postup při nadměrném schodku.....	26
3.2.5. Pozastavení postupu při nadměrném schodku .....	30
3.2.6. Napravení nadměrného schodku.....	30
3.2.7. Sledování provádění opatření a dosaženého pokroku.....	31
3.2.8. Zohlednění dalších faktorů v postupu při nadměrném schodku .....	31
3.2.9. Pravidla hlasování.....	32
4. Postup v konkrétních případech.....	34
4.1. Rozhodování Komise a Rady .....	34
4.2. Judikatura - rozsudek ESD ve věci C-27/04.....	39
4.3. Česká republika.....	48
4.4. Současný stav postupů při nadměrném schodku .....	54
5. Zhodnocení účinnosti úpravy.....	56
5.1. Obecné zhodnocení.....	56
5.2. Slabiny současného systému.....	57
5.2.1. Prostor pro uvážení Komise a Rady .....	57
5.2.2. Neurčitost úpravy.....	59
5.2.3. Sankční mechanismus.....	60
5.2.4. Dosavadní poměrně benevolentní přístup v konkrétních případech.....	61
6. Návrhy možných změn .....	63
Závěr .....	67
Seznam zkratk .....	70
Seznam použité literatury a pramenů.....	71
Seznam příloh .....	73

## Úvod

Ve své diplomové práci se budu zabývat unijní právní úpravou a postupy evropských institucí při existenci nadměrných schodků veřejných rozpočtů a nadměrných veřejných dluhů v členských státech EU. Práce tedy bude vycházet z článků 121 a 126 SFEU (bývalé články 99 a 104 SES), nařízení Rady č. 1466/97, nařízení Rady č. 1467/97 a navazující judikatury. Předmětem pozornosti budou i rozhodnutí Komise a Rady týkající se existence nadměrných schodků v konkrétních případech.

Toto téma je nyní vysoce aktuální, a to z několika hledisek. Prvním je přetrvávající ekonomická a finanční krize. Ta na jednu stranu působí jako tlak na dodržování těchto pravidel a na snižování zadlužení v obavě před rizikem státních bankrotů, a to zejména ze strany odborné veřejnosti, na druhou stranu však působí problémy při realizaci praktické hospodářské politiky, kdy bez úsporných opatření v podstatě nelze uведенé limity dodržet, což pak omezuje možnosti provádění fiskálních stimulů za účelem povzbuzení výkonnosti ekonomiky. V současné době je asi nejvýraznějším problémem situace nejvíce zadlužených států eurozóny v čele s Řeckem, která představuje riziko pro další fungování společné měny a znamená impuls pro přehodnocení pravidel pro regulaci rozpočtového hospodaření, neboť se ukazuje, že současný mechanismus v tomto ohledu neposkytuje dostatečné záruky. Lze tedy říci, že tato oblast má vedle právního a ekonomického i značný politický rozměr.

Samotná práce jednak stručně uvede jednotlivé důvody pro regulaci v této oblasti a dále vývoj relevantní právní úpravy, podrobně pak bude analyzována současná právní úprava. Vedle toho bude rozebrána též dosavadní judikatura ESD v této oblasti a jednotlivá relevantní rozhodnutí orgánů EU ve vztahu k členským státům. Samostatná pozornost pak bude věnována České republice a jejímu rozpočtovému hospodaření.

Cílem diplomové práce je jednak zmapovat právní úpravu a její vývoj, a to i na základě zkušeností s praktickou aplikací a dosavadními rozhodnutími. Vedle toho též identifikuje slabiny současného systému a zhodnotí jeho faktickou účinnost a možnosti změn.

# 1. Rozpočtová politika a rozpočtové právo

Rozpočtová politika tvoří vedle politiky měnové a devizové součást finanční politiky, která je zase důležitou částí hospodářské politiky. Rozpočtová politika je tak jak součástí finanční politiky, tak součástí hospodářské politiky.

Hospodářskou politiku lze definovat jako cílevědomé ovlivňování ekonomických procesů státem. Má tedy charakter záměrného působení na ekonomiku s cílem způsobit potřebné změny.<sup>1</sup>

Náplní finanční politiky je cílevědomé ovlivňování ekonomických procesů tvorbou, rozdělováním a užitím peněžních fondů. V případě rozpočtové politiky se tak děje tvorbou, rozdělováním a užitím rozpočtového fondu.<sup>2</sup>

Přestože je pojem rozpočtové politiky často ztotožňován s pojmem fiskální politiky, je třeba mít na paměti, že mezi těmito součástmi finanční politiky existují určité odlišnosti.<sup>3</sup>

Doménou fiskální politiky je stabilizační fiskální funkce a stimulace makroekonomických agregátů.<sup>4</sup> Naproti tomu doménou rozpočtové politiky jsou alokační a redistribuční fiskální funkce.<sup>5</sup> Základní otázkou rozpočtové politiky je otázka vyrovnanosti státního rozpočtu, a to jak v procesu jeho sestavení, tak i v procesu jeho plnění.<sup>6</sup>

Na druhou stranu stabilizační záměry vládní politiky se také musí projevit v rámci veřejných prostředků a jejich základních proporcí.<sup>7</sup> Lze tedy říci, že i rozpočtová politika musí reagovat na vývoj fiskální politiky. Právě tento fakt se výrazně projevuje v problematice regulace rozpočtových schodků a veřejného zadlužení, kde jakoby rozpočtová politika vytváří limity pro možnou stabilizační fiskální politiku. Jinými slovy lze říci, že jakákoli fiskální politika vlády musí být nějakým způsobem

---

<sup>1</sup> NĚMEČEK, Eduard. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha : Všehrad, 2001. ISBN 80-85305-45-3, str. 12

<sup>2</sup> *ibid.*, str. 14

<sup>3</sup> MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-551-3, str. 24

<sup>4</sup> HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance - učebnice*. Praha : Eurolex Bohemia, 1999. ISBN 80-902752-1-4; str. 304

<sup>5</sup> *ibid.*, str. 288

<sup>6</sup> NĚMEČEK, Eduard. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha : Všehrad, 2001. ISBN 80-85305-45-3, str. 57

<sup>7</sup> HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance - učebnice*. Praha : Eurolex Bohemia, 1999. ISBN 80-902752-1-4; str. 288

profinancována a právě možnosti profinancování představují otázku pro rozpočtovou politiku.

Pokud jde o vztah finanční politiky k finančnímu právu, lze jej popsat tak, že znalost finančního práva dává odpověď na otázku, jak jsou finančně ekonomické nástroje a pravidla finančního hospodaření upraveny a znalost finanční politiky dává odpověď na otázku, proč jsou tak upraveny.<sup>8</sup> Finanční politika tedy více vychází z ekonomické teorie a je důležitá zejména pro úvahy *de lege ferenda*. Totéž platí i pro vztah rozpočtové politiky a rozpočtového práva.

Z těchto vzájemných souvislostí vyplývá i samotná definice finančního a rozpočtového práva. Finanční právo tvoří souhrn právních norem, které upravují vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání peněžní masy a jejích částí.<sup>9</sup> Rozpočtové právo představuje pododvětví finančního práva a lze jej definovat jako soubor právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> NĚMEČEK, Eduard. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha : Všehrad, 2001. ISBN 80-85305-45-3, str. 14

<sup>9</sup> BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha : C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-667-0; str.12

<sup>10</sup> MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-551-3; str. 41-42.

## **2. Důvody pro regulaci rozpočtových schodků a veřejných dluhů na úrovni EU**

Důvody pro regulaci rozpočtového hospodaření jednotlivých členských států v rámci EU a zejména v rámci eurozóny jsou ze své podstaty spíše ekonomického rázu a jsou vysvětlovány na základě různých ekonomických teorií. Této problematice byla věnována již řada odborných článků. Mezi nejčastěji uváděnými důvody pro koordinaci fiskálních politik pak lze nalézt tyto: hrozba finančních krizí, negativní externality rozpočtových politik jednotlivých států, potřeba zajištění adekvátního mixu hospodářských politik a dále neochota politických reprezentací uvažovat v dlouhodobém horizontu. Lze říci, že tyto důvody, i přesto, že nejsou vždy a všechny jednotně přijímány, tvoří pozadí regulace v této oblasti a představují samotný smysl této úpravy. Jsou proto důležité zejména při úvahách de lege ferenda, neboť, ať už bude v této oblasti přijata jakákoli úprava, bude muset na tyto základní aspekty reagovat. V následujícím textu budou stručně jednotlivé důvody pro regulaci rozebrány.

### ***2.1. Hrozba finančních krizí***

Jako důvod pro regulaci fiskálních politik se často zmiňuje hrozba finančních krizí, které by mohly být vyvolány státy, jež v důsledku své neuvážené rozpočtové politiky spadnou do dluhové pasti. Tento důvod pro regulaci ukazuje své opodstatnění právě v dnešní době, kdy se i několik států EU dostává na pokraj státního bankrotu.

Podstatu tohoto problému lze popsat zhruba následovně. Pokud země participující v eurozóně shledá, že již dále není schopna splácet své dluhy, může teoreticky vyhlásit bankrot. S vědomím této skutečnosti by trhy měly vůči členským státům dosahujícím neudržitelné dluhové pozice snižovat rating a požadovat vyšší rizikové prémie u jejich dluhopisů. Je však otázkou, zda by EU skutečně nechala jednoho ze svých členů dojít až ke státnímu bankrotu, který by měl výrazné vedlejší efekty, neboť držitelé dluhopisů v ostatních členských státech by rázem čelili insolvenční. Byl by zde tedy tlak jak politický, tak finanční k vytvoření záchranného balíčku nebo k uvolnění celkové měnové pozice a připuštění určité monetizace dluhu.



I pouhé podezření trhů, že takto nakonec bude postupováno, vede k situaci, kdy je nadále půjčováno i členskému státu s teoreticky neudržitelnou dluhovou pozicí.<sup>11</sup>

Lze tedy říci, že je zde do určité míry oslabena tržní samoregulace, kdy by osamocенému státu při určité výši zadlužení již nebylo půjčováno, nebo by mu bylo půjčováno za výrazně přísnějších podmínek. Stát tak trhy vnímají spíše jako součást určitého ekonomického společenství a podle toho jej také posuzují, přičemž předpokládají, že mu v nejhorším případě bude ze strany ostatních poskytnuta pomoc.

Regulace by tedy měla v tomto případě kompenzovat chybějící ekonomický impuls k rozpočtové disciplíně, který by jinak vyslaly trhy.

O reálnosti tohoto důvodu pro regulaci rozpočtových schodků svědčí současná situace v Řecku, které se ocitlo na samotné hranici státního bankrotu. V tomto ohledu se potvrdil scénář, že na místo bankrotu daného státu budou upřednostněny záchranné balíčky. Lze se domnívat, že pokud by Řecko stálo samostatně, patrně by čelilo problémům mnohem dříve a zřejmě by se nedočkalo ani tak štědré pomoci od ostatních zemí eurozóny, které ani tak nepomáhají jemu, jako spíše samy sobě a společné měně. Právě precizní úprava, která by nadměrné schodky eliminovala, by těmto problémům mohla zabránit.

## **2.2. *Negativní externality rozpočtových politik jednotlivých států***

Dalším uváděným důvodem jsou možné negativní externality rozpočtových politik jednotlivých států (tzv. *spillover* efekty). Tento důvod je ryze ekonomický, nicméně není jednotně přijímán. Zjednodušeně jej lze popsat tak, že státy, které realizují příliš uvolněnou rozpočtovou politiku, nesou plody tohoto počínání (vyšší veřejné výdaje v zemi a zlepšení HDP), avšak náklady těchto politik se vlivem jednotné měnové politiky (vyšších úrokových sazeb v eurozóně) rozprostřou mezi všechny země EU.

Konkrétně může expanzivní fiskální politika jedné země ovlivňovat další země EMU třemi cestami. Za první jsou to obchodní toky uvnitř EMU, za druhé jsou to celkové úrokové sazby a za třetí je to kurz společné evropské měny. Pominutí těchto

---

<sup>11</sup> EUROPEAN PARLIAMENT - Directorate General For Research. *The Coordinatinon of National Fiscal Policies In The Context Of Monetary Union : Working paper* [online]. [s.l.] : European Parliament, 1996 [cit. 2009-01-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en_en.pdf)>. E6 - 10/1996; str. 11-12.

efektů by vedlo k neefektivním výstupům politik jednotlivých zemí a proto se vyplatí fiskální politiky koordinovat.<sup>12</sup>

Vyšší úrokové sazby a silnější kurz eura působí na ostatní země negativně. Stručně lze tento efekt vyjádřit tak, že příliš uvolněná fiskální politika jedné členské země EMU působí na jiné země EMU tlakem na růst inflace. To pak může ve výsledku vést k růstu úrokových sazeb. V reakci na vyšší úrokové sazby pak může dojít vlivem přílivu zahraničního kapitálu k posílení eura. Vyšší úrokové sazby i posílení eura by pak pro ostatní země znamenaly určité utlumení jejich růstového potenciálu, jednak prostřednictvím horší dostupnosti úvěrů a jednak vlivem zhoršení situace exportérů. Pozitivně by naopak na ostatní země působila uvolněná fiskální politika jiné země prostřednictvím zahraničního obchodu, neboť v zemi s vysokými státními výdaji by rostl i dovoz z ostatních zemí, tedy zejména z okolních zemí eurozóny.

Pokud jde o rozdíl, jaký v měnové unii existuje oproti samostatně stojícím zemím, lze říci, že samostatně stojící země nemá takovou motivaci provádět uvolněnou fiskální politiku, neboť pak sama čelí jejím negativním efektům v podobě vyšších domácích úrokových sazeb, které vytěsňují domácí investice a v podobě posílení domácí měny, která zhoršuje export. V rámci měnové unie jsou však vnitřní měnové kurzy fixní a je zde pouze jedna společná úroková sazba pro všechny členské státy EMU. Stát tak nečelí vyššímu kurzu domácí měny oproti zbytku měnové unie a vytěšňovací efekt vyšší úrokové míry je rozprostřen na celou eurozónu.<sup>13</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, nepanuje ohledně existence těchto efektů shoda. O tom, zda a v jaké míře se tedy tyto efekty vyskytnou, budou rozhodovat spíše konkrétní podmínky. Efekty v jednotlivých zemích přitom mohou být různé.

---

<sup>12</sup> BRUNILA, Anne. Fiscal policy: Coordination, Discipline and Stabilisation. *Bank of Finland Discussion Papers* [online]. 7/2002, [cit. 2010-06-05]. Dostupný z WWW: <[www.bof.fi/NR/rdonlyres/25C6B351-2A2F-4096-8168.../0/0207.pdf](http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/25C6B351-2A2F-4096-8168.../0/0207.pdf)>. ISSN 1456-6184; str.8

<sup>13</sup> BEETSMA, Roel; DEBRUN, Xavier; KLASSEN, Franc. Is fiscal policy coordination in EMU desirable?. In *Swedish Economic Policy Review* 8 [online]. 2001 [cit. 2010-01-05]. Dostupné z WWW: <[http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index\\_files/sep](http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index_files/sep)>; str. 66-67

### 2.3. *Potřeba zajištění adekvátního mixu hospodářských politik*

Další důvod pro regulaci rozpočtových politik členských států EMU tkví i v potřebě zajistit harmonický mix hospodářských politik. Zatímco monetární politika je řízena na evropské úrovni Evropskou centrální bankou, rozpočtové politiky si nadále utvářejí vlády jednotlivých členských států. Z toho plyne určité nebezpečí, že monetární a fiskální politika mohou být zaměřeny na protichůdné cíle a mohou tak vzájemně působit proti sobě.

Na straně měnové politiky pro země eurozóny existuje společný orgán – ECB s výlučnými pravomocemi v oblasti jednotné politiky, ta však nemá ekvivalentního partnera v oblasti hospodářské politiky EU. V tom se postavení ECB liší od běžného postavení centrální banky, která má za partnera vládu. Pro ECB jsou na evropské úrovni partnerem orgány EU, avšak ty v oblasti hospodářské politiky nedisponují téměř žádnými pravomocemi a centrální unijní rozpočet má pouze malou váhu.<sup>14</sup>

Převládající mix hospodářských politik v měnové unii tak vyplývá z interakce mezi mnoha hráči (jedna centrální banka a mnoho vlád). Riziko špatně koordinovaných politik je zde proto potenciálně vyšší než v běžné situaci, kdy existuje pouze jedna centrální banka a jedna vláda.<sup>15</sup>

Jednotlivé státy samy sebe vnímají pouze jako malou část celku a přisuzují jen malou důležitost svému vlivu na celkovou evropskou měnovou politiku. Při volbě fiskální politiky se tak chovají jako černí pasažéři, neboť nezohledňují důsledky v měnové politice pro celou eurozónu. Rovnovážný stav je ale takový, že se takto chovají všechny země a celkově je dosažen horší výsledek, než kdyby se jednotlivé fiskální autority předem dohodly na koordinaci svých politik.<sup>16</sup>

Cílem koordinace je zajištění harmonického mixu hospodářských politik zahrnujících fiskální a další politiky tak, aby byly vzájemně kompatibilní a konzistentní

---

<sup>14</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové Právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-940-5; str. 79.

<sup>15</sup> *ibid.*, str. 63

<sup>16</sup> UHLIG, Harald. *One Money, but many fiscal policies in Europe: what are the consequences?* [online]. Berlin : Humboldt University Berlin and CEPR, 2002 [cit. 2009-06-10]. Dostupné z WWW: <<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=4330>>. ISSN 0924-7815; str. 6

s cíli měnové politiky ECB. Kvalita politické architektury eurozóny by měla být hodnocena ve světle její schopnosti dosáhnout těchto cílů.<sup>17</sup>

#### **2.4. *Neochota politických reprezentací uvažovat v dlouhodobém horizontu***

Tento důvod vychází ze samotné podstaty politických procesů, kdy vlády jednotlivých zemí uvažují spíše v horizontu jednotlivých volebních období místo toho, aby se zaměřovaly na dlouhodobou rovnováhu.

Konkrétní projevy neukázněnosti politických reprezentací mohou spočívat v oddalování přijetí reforem nutných pro dlouhodobou rovnováhu veřejných financí s tím, že v krátkodobém horizontu tato potřeba není tak akutní. Jde tak například o reformy důchodových a zdravotních systémů, které jsou nutné z důvodu stárnutí populace. Jejich přijetí je tak dříve či později nevyhnutelné, přičemž platí, že čím dříve, tím lépe.

Politici se totiž obávají více o příští volby nebo o okamžité problémy, jako je například rychlé ukončení recese, než o dlouhodobou fiskální rovnováhu.<sup>18</sup> Dochází tak ke zvyšování veřejných výdajů i v době růstu, a to obzvláště, pokud se blíží volby. Přitom přebytky vznikající v době růstu by měly být spíše ušetřeny, aby později kryly deficity v době recese. Vlády se tedy jen těžko brání pokušení využít přebytků, které vznikají v době růstu, k okamžité spotřebě, a chovají se tak vlastně procyklicky.

Tento problém existuje samozřejmě i u zemí stojících mimo měnovou unii. Modifikace v rámci měnové unie je však v tom, že fiskální politika prováděná vládou jedné členské země nepůsobí pouze na občany této země, ale v určité míře na všechny občany eurozóny.

Koordinace a nutnost dodržovat příslušné limity při provádění rozpočtové politiky tak mohou působit jako určitý stimul pro vlády jednotlivých zemí k tomu, aby věnovaly vyšší pozornost dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a prováděly nezbytné reformy.

---

<sup>17</sup> BEGG, Iain; HODSON, Dermot; MAHLER, Imelda. Economic Policy Coordination In The European Union. In *National Institute Economic Review No. 183* [online]. 2003 [cit. 2010-01-05]. Dostupné z WWW: <eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EconPolCoord/begg\_et\_al.pdf>; str. 67

<sup>18</sup> UHLIG, Harald. *One Money, but many fiscal policies in Europe: what are the consequences?* [online]. Berlin : Humboldt University Berlin and CEPR, 2002 [cit. 2009-06-10]. Dostupné z WWW: <<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=4330>>. ISSN 0924-7815; str. 19

### **3. Právní úprava EU v oblasti rozpočtových schodků a veřejných dluhů**

#### ***3.1. Vývoj právní úpravy***

Právní úprava rozpočtových schodků jako součást koordinace hospodářských politik v rámci EU byla do značné míry spojena s měnovou integrací a postupem k hospodářské a měnové unii.

Tato integrace byla v politické rovině spojena s tzv. Delorsovou zprávou z roku 1989, která předpokládala tři etapy této unie. První etapa (1990-1993) měla spočívat ve vzájemném odbourávání měnových a devizových bariér mezi členskými státy, druhá etapa (1994-1998) měla být zahájena vytvořením Evropského měnového institutu a měla spočívat ve vyhodnocování podmínek pro vstup do závěrečné fáze měnové unie a zavedení společné měny, konečně třetí etapa (od roku 1999) měla již představovat jednotnou měnovou politiku a společnou měnu euro v rámci skupiny členských států EU. Z právního hlediska byly podmínky měnové unie zformulovány až v roce 1992 při podpisu Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v účinnost 1.11. 1993 a novelizovala též Smlouvu o EHS.<sup>19</sup>

Součástí primárního práva se tak mimo jiné stala obecná ustanovení upravující koordinaci hospodářských politik členských států (tehdy článek 103 Smlouvy o EHS) a dále i konkrétnější ustanovení určující postup při existenci nadměrného schodku (tehdy článek 104c Smlouvy o EHS). Jak již bylo uvedeno, byla tato ustanovení v podstatě přípravou na zavedení jednotné evropské měny, ke které mělo záhy dojít. Pokud jde o obsah a způsob provádění procedur, lze říci, že v hrubých obrysech zavedly stav, který trvá až doposud. Podrobnější rozbor právní úpravy tedy bude proveden až v kapitole věnující se současné právní úpravě.

Samotná ustanovení primárního práva však byla spíše rámcová a vyžadovala přijetí předpisů sekundárního práva, které by provedly patřičnou konkretizaci primární úpravy a vyjasnily postupy při nadměrném schodku.

---

<sup>19</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Právní základy evropské měnové unie*. Praha : Bankovní institut, 1999. ISBN 80-902243-3-4; str. 20.

Za tímto účelem v listopadu 1995 navrhl německý ministr financí Theo Waigel Pakt stability pro Evropu, aby posílil a doplnil kritéria fiskální výkonnosti obsažená v SES. Charakteristické rysy tohoto návrhu byly následující:

- a) stanovení střednědobého cíle pro rozpočtové deficity ve výši 1 % HDP za normálních ekonomických podmínek
- b) umožnění výjimek až ke 3% deficitu pouze za výjimečných okolností jako pokles ročního HDP o nejméně 2% nebo pokles HDP po čtyři kvartály v řadě
- c) další progresivní snižování úrovně veřejného zadlužení pod hranici 60 % HDP stanovenou v SES

Návrh také zesiloval postup při existenci nadměrného schodku, a to stanovením určitých automatických mechanismů. Členský stát by tak automaticky porušil své závazky, pokud by vládní schodek přesáhl 3 % HDP s výjimkou výjimečných okolností uvedených výše.<sup>20</sup>

K doplnění fiskálních pravidel obsažených v Maastrichtské smlouvě však došlo až v podobě Paktu stability a růstu, který byl přijat Evropskou Radou v Amsterdamu v červnu 1997 za účelem zajištění fiskální disciplíny v měnové unii. Ve své výsledné podobě byl nakonec Pakt stability a růstu oproti Waigelovu návrhu oslaben. Bylo vyňato omezení celkového vládního dluhu. U jednotného střednědobého cíle pro deficit ve výši 1 % bylo usouzeno, že nebere dostatečný ohled na specifické potřeby jednotlivých zemí a není nutný ani dostatečný s ohledem na garanci dodržování 3 % hranice schodku. Výjimky byly posouzeny jako příliš přísné a automatické sankce jako jdoucí za hranici ustanovení Smlouvy, která v tomto ohledu ponechává určitý stupeň volnosti Komisi a Radě.<sup>21</sup>

Pakt stability a růstu je používán jako zastřešující pojem pro trojici dokumentů. Jedná se o Rezoluci Evropské rady o Paktu stability a růstu, nařízení Rady č. 1466/97<sup>22</sup> o posilování dohledu nad rozpočtovými pozicemi a o dohledu nad koordinací

---

<sup>20</sup> CRONIN, David. Interpreting the Close to balance Provision of the Stability and Growth Pact: Legal and Conceptual Aspects. Central Bank of Ireland, December 2000 [cit. 2010-01-15]. s. 27. Dostupné z WWW: <http://www.centralbank.ie/data/TechPaperFiles/3RT00.pdf>, str. 7.

<sup>21</sup> *ibid.*, str. 8.

<sup>22</sup> Účinné od 1.7. 1998.

hospodářských politik a o nařízení Rady č. 1467/97<sup>23</sup> o urychlování a vyjasňování aplikace postupů při nadměrném rozpočtovém schodku.

Cílem Paktu stability a růstu bylo zabránění výskytu nadměrných deficitů v eurozóně po zahájení třetí etapy hospodářské a měnové unie. Protože Smlouva stanoví pouze kvantitativní kritéria pro přijetí jednotné měny, ale nespécifikuje rozpočtovou politiku, která má být prováděna po přijetí eura, členské státy považovaly za důležité přijmout pravidla v podobě tohoto Paktu. Pakt je tak v souladu s principy stanovenými ve Smlouvě a rozšiřuje její ustanovení. Cílem Paktu je zajištění zdravého vývoje veřejných financí v eurozóně tak, aby bylo zabráněno situaci plynoucí z laxní hospodářské politiky, která zatěžuje ostatní členské státy prostřednictvím úrokových sazeb a podkopává důvěru v ekonomickou stabilitu eurozóny. Účelem Paktu je zajištění udržitelného a trvalého sblížení ekonomik členských států náležejících k eurozóně.<sup>24</sup>

Kromě toho je nutné podotknout to, že Pakt plní významnou úlohu i v případě zemí EU, které dosud členy eurozóny nejsou, a to zejména s cílem tyto země připravit na budoucí přijetí jednotné měny.

Rezoluce Evropské rady o Paktu stability a růstu představuje politický základ pro Pakt stability a růstu. Pro členské státy, Radu a Komisi stanovila politická pravidla pro provádění Paktu stability a růstu. U členských států to bylo kromě zdůraznění potřeby dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle blízko rovnováhy nebo v přebytku i to, aby z vlastní iniciativy zveřejňovaly doporučení, která vůči nim učinila Rada. Členské státy byly dále vyzvány, aby přijímaly rychlá a účinná nápravná opatření a aby nepoukazovaly na výjimečnou povahu deficitu při poklesu HDP nižším než 2 %, dokud se skutečně nedostanou do těžké recese. V případě Komise pak šlo především o plné využití práva iniciativy, rychlost, přísnost. Pro Radu byl stanoven závazek přísného a včasného provádění všech prvků Paktu v její kompetenci. Dále byla vyzvána, aby jednala rychle a lhůty v postupu při nadměrném schodku chápala jako horní limity, aby

---

<sup>23</sup> Účinné od 1.7. 1998.

<sup>24</sup> *Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. The corrective arm: the excessive deficit procedure. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125020_en.htm)>.

vždy uplatnila sankce v celé jejich škále, jakmile jsou pro to splněny podmínky, a aby vždy písemně odůvodnila své případné rozhodnutí nejednat.<sup>25</sup>

Samotný Pakt stability zahrnuje jak oblast preventivní v podobě nařízení Rady č. 1466/97, tak oblast sankční v podobě nařízení Rady č. 1467/97.

Cílem nařízení Rady 1466/97 je monitorování rozpočtových pozic členských států a koordinace jejich hospodářských politik. Jde o preventivní nástroj vytvořený za účelem zajištění rozpočtové disciplíny nutné pro hladké fungování EMU. Nevztahuje se ale jen na členské státy, které již přijaly jednotnou měnu, ale i na členské státy, které na jednotné měně dosud neparticipují.<sup>26</sup>

Konkrétně nařízení stanovilo pravidla pro obsah, předkládání, kontrolu a sledování stabilizačních a konvergenčních programů jako součásti mnohostranného dohledu Rady s cílem včas předejít vzniku nadměrných schodků veřejných financí a posílit dohled nad hospodářskými politikami a jejich koordinací. Právním základem tohoto nařízení byl článek 103 Smlouvy, podle kterého členské státy poskytují Komisi informace potřebné pro účely mnohostranného dohledu. Členské státy, které přijaly jednotnou měnu, tak měly činit v podobě stabilizačních programů a členské státy, které jednotnou měnu dosud nepřijaly, v podobě konvergenčních programů.

Nařízení Rady č. 1467/97 pak v návaznosti na původní článek 104c Smlouvy detailněji upravilo postup při nadměrném schodku s cílem tento postup urychlit a vyjasnit. Za cíl tohoto nařízení tak lze označit stanovení pravidel a postupu pro co možná nejrychlejší odstranění nadměrných schodků.

Nařízení tak definovalo pojem výjimečného a dočasného překročení referenční hodnoty, blíže určilo postup Komise a Rady v postupu při nadměrném schodku včetně stanovení lhůt pro vydání určitých rozhodnutí. Lhůty byly stanoveny i pro přijetí účinných opáření ze strany členských států a pro nápravu nadměrného schodku. Nařízení dále určilo podmínky vedoucí k pozastavení postupu při nadměrném schodku.

---

<sup>25</sup> *Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125021\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125021_en.htm)>.

<sup>26</sup> *Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. Preventive arm: surveillance of budgetary positions. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125019\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_en.htm)>.



Konečně bylo podrobněji upraveno sledování provádění opatření ze strany členského státu a ukládání sankcí.

Pakt stability a růstu prokázal svou užitečnost při upevňování fiskální kázně a přispěl tak k ekonomické stabilitě v EU. Přesto se nevyhnul vážné krizi v letech 2003 – 2004, která vedla až k jeho reformě zahrnující i novelizaci příslušných nařízení v roce 2005. Impulsem k těmto změnám se stalo rozhodnutí Rady EU z 25.11. 2003 neuplatnit vůči Francii a Německu sankce. Kritizována byla zejména skutečnost, že takové rozhodnutí zakládá precedens pro porušování pravidel EU jako takových. Evropská komise jako strážce ústavnosti následně podala žalobu proti rozhodnutí Rady k Evropskému soudnímu dvoru. Soud rozhodl kompromisem. Na jedné straně z procedurálních důvodů pro nepřipustnost odmítl žalobu vůči rozhodnutí Rady nepřijmout sankční nástroje proti Francii a Německu, na straně druhé zrušil závěry Rady v tom rozsahu, v jakém pozastavovaly probíhající postupy při nadměrném schodku a fakticky měnily doporučení dříve přijatá Radou podle článku 104 odst. 7 SES.<sup>27</sup>

Celý rozsudek je s ohledem na svůj velký význam podrobně rozebrán v samostatné části této diplomové práce, neboť přinesl řadu impulsů jak pro výklad některých ustanovení, tak pro úpravu samotných norem tvořících Pakt stability a růstu. Při změně některých ustanovení nařízení tvořících Pakt stability a růstu je totiž jasně čitelný rukopis právě tohoto rozsudku.

S ohledem na výše uvedené a s ohledem na dosavadní zkušenosti při provádění Paktu stability a růstu došlo v roce 2005 k jeho revizi tím, že byla novelizována nařízení tvořící jeho obsah. Změny byly odůvodněny potřebou stanovit pro jednotlivé členské státy střednědobý rozpočtový cíl diferencovaně tak, aby se zohlednila různorodost hospodářských a rozpočtových stavů a vývoje, demografický vývoj a různá fiskální rizika jednotlivých zemí. Dále bylo poukázáno na potřebu zavést symetričtější přístup k fiskální politice v průběhu cyklu prostřednictvím posílení rozpočtové kázně v hospodářsky příznivých obdobích tak, aby bylo možné se vyhnout procyklické politice. Z toho vyplynula potřeba sledování cyklicky očištěných rozpočtových schodků a jejich každoročního zlepšování. Větší pozornost měla být věnována strukturálním reformám, zvláště pak reformě důchodové.

---

<sup>27</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové Právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C.H. Beck, 2007. 187 s. ISBN 978-80-7179-940-5; str. 82-83

V případě sankčního mechanismu byla dále zdůrazněna zásada urychleného odstranění nadměrného schodku s tím, že postup by měl zůstat jednoduchý, průhledný a spravedlivý. Byla též identifikována potřeba revidovat koncepci výjimečného překročení doporučené hodnoty způsobené prudkým hospodářským propadem s tím, že je třeba patřičně zohlednit hospodářskou různorodost v EU. Konečně i při nápravě nadměrných schodků byla definována nutnost pracovat s cyklicky očištěnými veličinami.

Nařízení Rady č. 1466/97 bylo novelizováno nařízením Rady č. 1055/2005. Do nařízení byl doplněn nový oddíl definující střednědobé rozpočtové cíle. Střednědobé rozpočtové cíle byly vymezeny jako specifické pro jednotlivé země s tím, že se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový stav, ale musí stanovit dostatečnou rezervu pro dodržování referenční hodnoty schodku. Vyjádření těchto střednědobých cílů pak bylo stanoveno v cyklicky očištěné podobě s vyloučením jednorázových a dočasných opatření. V souvislosti s vymezením střednědobých rozpočtových cílů byl upraven i obsah stabilizačních a konvergenčních programů, který byl dále obohacen o problematiku významných strukturálních reforem přinášejících přímé dlouhodobé úspory nákladů.

Pokud jde o postup evropských institucí, bylo nově přezkoumávání stabilizačních a konvergenčních programů vztaženo k rámci hospodářského cyklu a předmětem přezkumu se stalo i každoroční zlepšování cyklicky očištěného salda bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Rada dále měla začít při posuzování odchylek brát v úvahu provádění významných strukturálních reforem přinášejících přímé dlouhodobé úspory nákladů s tím, že zvláštní pozornost měla být věnována reformám důchodového systému. Dále byla prodloužena lhůta pro posuzování programů Radou, a to ze dvou na tři měsíce.

Nařízení Rady č. 1467/97 bylo novelizováno nařízením Rady č. 1056/2005. Došlo ke změně vymezení výjimečného překročení referenční hodnoty, kdy bylo opuštěno vymezení pomocí absolutního poklesu ve výši 2 % HDP a nahrazeno obecnějším vyjádřením ve smyslu negativní roční míry růstu HDP nebo kumulované ztráty ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu. Dále byly vymezeny další faktory, které by měly být v rámci postupu při nadměrném schodku zkoumány a stanoveny podmínky pro jejich

zohlednění. Zvláště pak byla zdůrazněna nutnost věnovat náležitou pozornost provádění reforem důchodových systémů.

Dále došlo k prodloužení lhůty pro rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku ze tří měsíců na zpravidla čtyři měsíce.

U doporučení Rady členským státům byla upravena lhůta, během níž má členský stát přijmout účinná opatření, a to z nejvýše čtyř měsíců na nejvýše šest měsíců. Zároveň byl doplněn obsah tohoto doporučení o povinnost členského státu dosáhnout minimálního ročního zlepšení ve výši 0,5 % HDP u cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Dále byla nově zakotvena možnost Rady na návrh Komise přijmout revidované doporučení, pokud po přijetí doporučení nastaly nepředvídané nepříznivé hospodářské okolnosti mající negativní důsledky pro veřejné finance.

V případě výzvy členskému státu, aby přijal opatření k odstranění nadměrného schodku (v případě že neučinil žádná účinná opatření), došlo rovněž k prodloužení lhůty pro rozhodnutí Rady, a to z jednoho měsíce na dva měsíce. I v případě této výzvy byl doplněn požadavek na to, aby obsahovala požadavek na dosažení minimálního ročního zlepšení ve výši 0,5 % HDP u cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Konečně obdobně jako u doporučení bylo umožněno přijetí revidované výzvy. K prodloužení lhůt pro rozhodnutí Rady došlo i v případě uvalování sankcí.

Dále byla nově zakotvena povinnost Komise uvědomit Radu po uplynutí lhůty pro přijetí účinných opatření členským státem o tom, zda považuje přijatá opatření za dostačující k zajištění patřičného pokroku při odstraňování nadměrného schodku ve lhůtách stanovených Radou, za předpokladu, že se tato opatření plně provádějí a že hospodářský vývoj odpovídá prognózám.

### ***3.2. Současný stav***

Současná právní úprava usměrňující rozpočtové hospodaření členských států EU v podstatě vychází z předchozí právní úpravy a mnoho na tom nezměnilo ani přijetí Lisabonské smlouvy, neboť ta původní ustanovení prakticky převzala a zahrnula je do SFEU, byť pod jiným číslováním. Základ právní úpravy je tak nadále obsažen v primárním právu, a to v článcích 121, 126 a 139 SFEU a dále v Protokolu č. 12

k SFEU. Navazující úpravu pak představuje nařízení Rady č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku a dále tzv. Pakt stability a růstu, který je tvořen jednak Rezolucí Rady o Paktu stability a růstu ze 17.6. 1997 a dále nařízením Rady č. 1466/97 v účinném znění a nařízením Rady č. 1467/97 v účinném znění.

Pokud jde o primární právo, článek 121 SFEU (dříve článek 99 SES) představuje obecný rámec pro koordinaci hospodářských politik členskými státy EU a pro hodnocení hospodářského vývoje v jednotlivých členských státech a pro mnohostranný dohled.

Článek 126 SFEU (dříve článek 104 SES) pak stanoví členským státům povinnost vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí a dále určuje postup pro identifikaci nadměrných schodků a jejich nápravu a stanoví kompetence jednotlivých institucí v tomto postupu. Obecně lze říci, že Komise má právo iniciativy, avšak rozhodovací pravomoc leží v rukou Rady.

Nařízení Rady č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku připojeného ke smlouvě o založení ES, které nahradilo nařízení Rady č. 3605/93, obsahuje technickou úpravu týkající se vykazování statistických dat nutných pro provádění postupu při nadměrném schodku. V tomto smyslu obsahuje i definice pojmů jako je např. „*schodek (přebytek) veřejných financí*“ nebo „*veřejné zadlužení*“. Pro metodiku vykazování statistických údajů toto nařízení odkazuje na Evropský systém národních a regionálních účtů (ESA 95). Z hlediska postupu při nadměrném schodku má význam především povinnost členských států oznamovat Komisi dvakrát ročně výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení. Tato data jsou předkládána v termínu do 1. dubna běžného roku a v termínu do 1. října běžného roku. Nařízení přitom podrobně stanoví, jaká data a za jaká období má příslušné oznámení obsahovat.

Toto nařízení lze tedy posoudit jako určitou statistickou základnu pro následné hodnocení hospodářské politiky daného členského státu. Jeho smyslem je pravidelné zajištění včasných údajů nutných pro náležité provádění Paktu stability a růstu a dále i zajištění dostatečné kvality předkládaných dat.

O povaze nařízení Rady č. 1466/97 a nařízení Rady č. 1467/97 již bylo pojednáno v předchozím textu, který se týkal vývoje právní úpravy. Stručně tedy lze vyjádřit, že první z těchto nařízení upravuje prevenci vzniku nadměrných schodků,

kdežto druhé z těchto nařízení blíže určuje postup pro nápravu již existujících nadměrných schodků.

### **3.2.1. Prevence vzniku nadměrného schodku**

Článek 121 odst. 1 SFEU stanoví, že členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady tak, aby přispívaly k dosahování cílů Unie.

Konkrétnější podobu koordinace hospodářských politik pak přináší odst. 2 téhož článku, který vymezuje strategický dokument pro koordinaci hospodářských politik v podobě hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie. Návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie přijímá na základě doporučení Komise Rada, která o tom podává zprávu Evropské radě. Evropská Rada na základě toho projednává závěry o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie. Na základě těchto závěrů podá Rada doporučení, ve kterém budou tyto hlavní směry vymezeny. Rada o tomto doporučení informuje Evropský parlament.

V článku 121 odst. 3 až 5 SFEU je upraveno sledování hospodářského vývoje v jednotlivých členských státech EU včetně sledování souladu hospodářských politik s definovanými hlavními směry. Toto sledování provádí Rada na základě zpráv předkládaných Komisí a pravidelně provádí i celkové hodnocení. Pro účely tohoto mnohostranného dohledu poskytují členské státy Komisi informace o důležitých opatřeních v oblasti své hospodářské politiky, jakož i další informace, které považují za nezbytné.

Pokud se zjistí, že hospodářské politiky členského státu nejsou v souladu s definovanými hlavními směry, nebo že by mohly ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové Unie, může se Komise na dotyčný členský stát obrátit s varováním. Rada může na doporučení Komise podat dotyčnému členskému státu nezbytná doporučení, která mohou být na návrh Komise i zveřejněna. Při přijímání výše uvedených rozhodnutí Rada nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotyčný členský stát.

Předseda Rady a Komise podají Evropskému parlamentu zprávu o výsledcích mnohostranného dohledu.

K provedení článku 121 SFEU bylo na základě jeho odst. 6 přijato nařízení Rady č. 1466/97, které upravilo podrobná pravidla pro postup při mnohostranném dohledu. Nařízení stanovilo pravidla zahrnující obsah, předkládání, kontrolu a sledování stabilizačních a konvergenčních programů jako součásti mnohostranného dohledu Rady s cílem včas předejít vzniku nadměrných schodků veřejných financí a posílit dohled nad hospodářskými politikami a jejich koordinací.

Nařízení nejprve definuje střednědobé rozpočtové cíle. Ty jsou specifické pro jednotlivé země a mohou se odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový stav. Musí však stanovit dostatečnou rezervu, pokud jde o referenční hodnotu schodku veřejných financí a zajistit rychlý pokrok směrem k udržitelnosti. Pro členské státy, které přijaly euro nebo jsou v systému ERM 2, jsou střednědobé cíle stanoveny pro jednotlivé země v rozmezí mezi – 1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem, v cyklicky očištěném vyjádření bez jednorázových a dočasných opatření. Střednědobé cíle lze revidovat v případě provádění důležité strukturální reformy a v každém případě jednou za čtyři roky.

Členské státy, které přijaly jednotnou měnu (označované jako „zúčastněné členské státy“) jsou povinny předkládat každoročně stabilizační programy. Obsahem stabilizačního programu je střednědobý rozpočtový cíl včetně cesty k jeho postupnému dosažení a očekávaná tendence míry celkového veřejného dluhu. Přitom musí být podrobně a kvantitativně vyhodnocena přijímaná nebo navrhovaná rozpočtová opatření a jiná opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu. Dále stabilizační program zahrnuje hlavní prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických veličin vztahujících se k plnění stabilizačního programu (veřejné investiční výdaje, růst HDP, vývoj zaměstnanosti, inflace) a rozbor otázky, jak by změny hlavních hospodářských podmínek ovlivnily stav rozpočtu a dluhu. Případně může stabilizační program obsahovat i důvody pro odchylku od požadované cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle.

Na základě hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru<sup>28</sup> přezkoumá Rada v rámci mnohostranného dohledu střednědobý rozpočtový cíl, věrohodnost jeho hospodářských předpokladů, vhodnost cesty k jeho postupnému dosažení a dále to, zda jsou přijímaná nebo navrhovaná opatření dostatečná pro

---

<sup>28</sup> V době předcházející třetí etapě plnil tuto roli Měnový výbor.

dosažení střednědobého cíle v rámci daného cyklu. Při hodnocení cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle se posuzuje úsilí o každoroční zlepšování cyklicky očištěného salda rozpočtu bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření s ohledem na doporučenou hodnotu 0,5 % HDP, v úvahu se přitom bere, v jaké fázi hospodářského cyklu se země nachází.

Při vybočení z cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle nebo při odchýlení se od dosaženého střednědobého cíle bere Rada v úvahu provádění významných strukturálních reforem přinášejících přímé dlouhodobé úspory nákladů za podmínky, že je zachována dostatečná rezerva vzhledem k doporučené hodnotě schodku a že se během programového období předpokládá návrat rozpočtového stavu na úroveň střednědobého rozpočtového cíle. Ještě mírnější podmínky platí v případě odchylky způsobené reformou důchodového systému, kdy se členské státy mohou odchýlit za podmínky, že odchylka zůstane dočasná a zároveň je zachována dostatečná rezerva směrem k doporučované hodnotě schodku.

Dále Rada přezkoumává, zda obsah stabilizačního programu usnadňuje užší koordinaci hospodářských politik a zda jsou hospodářské politiky daného členského státu v souladu s hlavními směry hospodářské politiky.

Pokud jde o lhůtu pro přezkum stabilizačního programu, platí, že Rada jej přezkoumá do 3 měsíců od předložení, přičemž stanovisko k programu podá na doporučení Komise a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem. Pokud Rada usoudí, že cíle a obsah programu by měly být posíleny, vyzve ve svém stanovisku dotýčný členský stát, aby svůj program upravil.

Hospodářský a finanční výbor přezkoumává aktualizované stabilizační programy na základě hodnocení Komise, případně je může přezkoumat i Rada.

Rada dále sleduje i samotné provádění stabilizačních programů, a to na základě informací poskytovaných zúčastněnými členskými státy a na základě hodnocení Komise a Hospodářského a sociálního výboru. Účelem tohoto sledování je odhalení současného nebo očekávaného závažného odchýlení stavu rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle.

Je-li takové závažné odhalení zjištěno, zašle Rada s úmyslem vydat včasné varování dotýčnému členskému státu doporučení k přijetí nezbytných úprav, aby bylo zabráněno vzniku nadměrného schodku. Pokud je i při následném sledování shledáno,

že se stav rozpočtu trvale nebo vzrůstající měrou odchyluje od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, doporučí Rada dotyčným členským státům, aby ihned přijal nápravná opatření, přičemž toto doporučení může zveřejnit.

Členské státy, které dosud nepřijaly jednotnou měnu (označované jako „nezúčastněné členské státy“) jsou povinny předkládat každoročně konvergenční programy. Jejich obsah byl stanoven prakticky totožně se stabilizačními programy s tím rozdílem, že střednědobý cíl zahrnuje v jejich případě i střednědobé cíle měnové politiky a vztah střednědobých cílů ke stabilitě cen a směnných kurzů.

Analogicky stabilizačním programům byl upraven i postup Komise, Rady a Hospodářského a finančního výboru. Odlišně je upraveno posuzování střednědobého rozpočtového cíle, pokud jde o doporučované každoroční zlepšování strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP, které se uplatňuje jen u členských států ERM 2. U ostatních členských států se při hodnocení cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle bere v úvahu jen to, zda je úsilí o rychlejší tempo vyvíjeno v hospodářsky příznivém období, přičemž v hospodářsky nepříznivých obdobích může být úsilí menší. Dále při monitorování provádění konvergenčních programů Rada navíc sleduje to, zda jsou hospodářské politiky nezúčastněných členských států zaměřeny na stabilitu, a tím na předcházení nevyrovnanostem reálných směnných kurzů a nadměrným výkyvům nominálních směnných kurzů.

### **3.2.2. Vymezení nadměrného schodku**

Povinnost vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí stanoví obecně článek 126, odst. 1 SFEU. Tato povinnost přitom platí pro všechny členské státy EU, tedy i pro ty, které dosud nepřijaly jednotnou měnu a nestaly se členy eurozóny.

Konkrétnější vymezení rozpočtové kázně nalezneme v článku 126 odst. 2 SFEU, kde jsou stanovena 2 kritéria, která Komise ve vztahu k členským státům zkoumá. Je to jednak kritérium schodku veřejných rozpočtů a jednak kritérium velikosti celkového veřejného dluhu.

Kritérium schodku veřejných rozpočtů je vymezeno tak, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných rozpočtů k HDP nepřekračuje referenční hodnotu. Zároveň jsou stanoveny dvě výjimky, které znamenají, že v daných případech není toto kritérium porušeno. Prvním případem je situace, kdy poměr schodku veřejných



rozpočtů k HDP podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě. Druhým případem je situace, kdy překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr schodku veřejných rozpočtů k HDP zůstával blízko referenční hodnotě.

Konkrétní výše referenční hodnoty je určena až v Protokolu č. 12 k SFEU, a to jako 3 % HDP.

Pojem výjimečné a dočasné překročení schodku pak definuje článek 2 nařízení Rady č. 1467/97 v odstavcích 1 a 2, a to tak, že je způsobeno neobvyklou událostí, kterou dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo pokud vznikne v důsledku prudkého hospodářského propadu. Kromě toho se překročení schodku veřejných financí nad referenční hodnotu považuje za dočasné, jestliže rozpočtové předpovědi předkládané Komisí naznačují, že po skončení neobvyklé události či prudkého hospodářského propadu schodek klesne pod referenční hodnotu. Dále je zde podrobněji definováno výjimečné překročení deficitu v důsledku prudkého hospodářského propadu. Rozumí se jím takové překročení, které vyplývá z negativní roční míry růstu HDP nebo z kumulované ztráty ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu.

Kritérium celkového veřejného dluhu je vymezeno tak, že poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu. Zároveň je stanovena výjimka pro případ, kdy se poměr veřejného dluhu k HDP dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Konkrétní výše referenční hodnoty je určena v Protokolu č. 12 k SFEU, a to jako 60 % HDP.

### **3.2.3. Identifikace nadměrného schodku**

Povinnost sledovat vývoj rozpočtové situace a výši veřejného dluhu v členských státech tak, aby bylo možno zjistit závažné chyby, svěřuje článek 126 odst. 2 SFEU Komisi.

Ta přitom zkoumá, zda členský stát dodržuje kumulativně kritérium schodku veřejných rozpočtů a kritérium celkového veřejného dluhu, jak byly definovány výše. Pokud členský stát tyto požadavky nesplňuje, vypracuje Komise zprávu podle článku

126 odst. 3 SFEU, přičemž přihlédne k tomu, zda schodek veřejných rozpočtů překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu. Tuto zprávu může Komise vypracovat i tehdy, je-li i přes plnění obou kritérií toho názoru, že v některém členském státě existuje riziko nadměrného schodku.

Nařízení Rady 1467/97 ve svém článku 2 odst. 3 a 4 podrobněji definuje další významné faktory, ke kterým Komise při vypracovávání zprávy přihlíží, a dále podmínky pro to, aby k těmto faktorům bylo možné přihlédnout v dalších fázích postupu při nadměrném schodku. Pod střednědobou hospodářskou situací zahrnuje zejména potenciální růst, převládající cyklické podmínky, provádění politik v rámci Lisabonské agendy a politik na podporu výzkumu, vývoje a inovací. U vývoje střednědobé rozpočtové situace uvádí zejména úsilí o fiskální konsolidaci v období konjunktury, udržitelnost dluhu, veřejné investice a celkové zdraví veřejných financí. Dále je stanoveno, že Komise věnuje patřičnou pozornost všem ostatním faktorům, které jsou podle názoru dotyčného členského státu významné pro celkové kvalitativní posouzení překročení doporučené hodnoty a které členský stát sdělil Komisi a Radě, přičemž zvláštní pozornost je věnována finančním příspěvkům na podporu mezinárodní solidarity a dosažení cílů evropské politiky, pokud to má pro daný členský stát nepříznivý fiskální dopad.

Podmínkou pro to, aby bylo možné výše uvedené faktory zohlednit i v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku podle čl. 126 odst. 4, 5 a 6 SFEU, je splnění dvou kumulativních požadavků. Prvním je skutečnost, že schodek zůstává blízko doporučené hodnotě a druhým je to, že její překročení je dočasné.

Nařízení Rady 1467/97 ve svém článku 2 odst. 5 dále stanoví povinnost Komise a Rady při všech hodnoceních rozpočtu v rámci postupu při nadměrném schodku věnovat náležitou pozornost provádění reforem důchodových systémů zavádějících vícepilířový systém, který obsahuje povinný plně fondově financovaný pilíř.

Zpráva Komise je následně předána k posouzení Hospodářskému a finančnímu výboru, který k ní vydá stanovisko podle článku 126 odst. 4 SFEU. Nařízení Rady 1467/97 za účelem urychlení procedury ve svém článku 3 odst. 1 stanoví, že Hospodářský a finanční výbor toto stanovisko vypracuje do dvou týdnů poté, co Komise tuto zprávu schválí.

Poté Komise na základě své zprávy a na základě stanoviska Hospodářského a finančního výboru posoudí, zda v členském státu existuje nebo může vzniknout nadměrný schodek. Pokud usoudí že ano, předloží podle článku 126 odst. 5 SFEU stanovisko dotyčnému členskému státu a informuje o tom Radu.

Konečné rozhodnutí o existenci nadměrného schodku svěřuje článek 126 odst. 6 SFEU Radě s tím, že Rada jedná na návrh Komise. Rada přitom zváží všechny připomínky, které dotyčný členský stát případně učiní a rozhodne po celkovém zhodnocení.

Podle článku 3 odst. 3 nařízení Rady 1467/97 o existenci nadměrného schodku Rada rozhodne do 3 měsíců ode dne oznámení údajů členskými státy podle nařízení Rady č. 479/2009. Pokud Rada rozhodne, že nadměrný schodek existuje, podá zároveň doporučení dotyčnému členskému státu.

K povaze těchto lhůt lze uvést, že jejich marné uplynutí samo o sobě neznamená zánik pravomoci Rady ve věci rozhodnout, jejich smyslem je urychlení procedury, alternativou by totiž bylo pouze znovuzahájení řízení, což by vedlo ještě k větším prodlevám.

#### **3.2.4. Postup při nadměrném schodku**

V případě, že Rada podle článku 126 odst. 6 SFEU rozhodne, že nadměrný schodek existuje, následují další fáze postupu při nadměrném schodku, které by měly vést k jeho odstranění. Rada nejprve bez zbytečného odkladu na doporučení Komise přijme podle článku 126 odst. 7 SFEU doporučení, která podá dotyčnému členskému státu, aby tento členský stát mohl ve stanovené lhůtě tuto situaci ukončit.

Jak již bylo uvedeno výše, nařízení Rady 1467/97 v zájmu urychlení procedury stanovilo, že Rada toto doporučení vydá současně s rozhodnutím o existenci nadměrného schodku. Toto nařízení ve svém článku 3 odst. 4 stanoví, že toto doporučení má určit nejvýše 6 měsíční lhůtu, během níž má dotyčný členský stát přijmout účinná opatření a dále to, že nadměrný schodek má být odstraněn v následujícím roce po jeho zjištění, pokud nenastanou zvláštní okolnosti.

Nařízení Rady č. 1467/97 čl. 3 odst. 4 stanoví i obsahový požadavek v tom smyslu, že Rada v doporučení požaduje, aby členský stát dosáhl minimálního ročního zlepšení dosahujícího minimálně doporučené hodnoty 0,5 % HDP svého cyklicky

očištěného salda bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, aby se zajistilo odstranění nadměrného schodku ve lhůtě, která je stanovena v doporučení.

Nařízení Rady č. 1467/97 ve svém článku 3 odst. 5 výslovně upravilo i možnost přijetí revidovaného doporučení, a to pro případ, kdy po přijetí doporučení nastaly nepředvídané nepříznivé hospodářské okolnosti mající zásadní negativní důsledky pro veřejné finance. Podmínkou pro přijetí revidovaného doporučení však je, že dotýčný stát přijal účinná opatření v reakci na původní doporučení. I v případě revidovaného doporučení platí, že jej přijímá Rada na doporučení Komise. S ohledem na důležité faktory definované v článku 2 odst. 3 tohoto nařízení může Rada v tomto revidovaném doporučení zejména o jeden rok prodloužit lhůtu pro odstranění nadměrného schodku.

Lze říci, že výše uvedený bod nařízení 1467/97 je přímou reakcí na rozsudek ESD ve věci C-27/04, kde soud v otázce možných změn doporučení Rady vyjádřil, že za určitých okolností je změnit lze, avšak vždy za dodržení příslušné procedury. Tedy změna by nemohla být jen vůlí Rady, ale muselo by jí vždy předcházet doporučení Komise. Příkladem byla právě dramatická změna ekonomických predikcí, které změnil základ, na základě kterého byla původní doporučení vydána. Při srovnání vyjádření této myšlenky v nařízení a v rozsudku lze poukázat na to, že nařízení možnost změny doporučení oproti rozsudku přeci jen poněkud omezilo, když ji připustilo pouze v jednom konkrétním případě a navíc jej podmínilo předchozím přijetím účinných opatření ze strany členského státu. V tomto ohledu lze uzavřít, že Rada se zde poněkud sebeomezila oproti možnostem, které pro ni teoreticky vyplývaly z rozsudku. Pro zachování kredibility celého systému však byl zřejmě tento krok nutný.

Po vydání doporučení ze strany Rady se postup při nadměrném schodku přesouvá zpět k členskému státu, který by měl přijmout účinná opatření ve stanovené lhůtě, postupovat podle doporučení a dosáhnout nápravy. Ideální situací je, že jsou tato doporučení vyslyšena a země podle nastaveného plánu postupuje ke schodku pod úroveň 3 %. Pro případ, že tomu tak není, následují další možné fáze postupu při nadměrném schodku.

První se týká zveřejnění doporučení. Pokud Rada zjistí, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může svá doporučení podle článku 126 odst. 8 SFEU zveřejnit. I v tomto případě jedná na doporučení Komise. Nařízení 1467/97 ve svém článku 4 stanovilo, že Rada takové rozhodnutí přijme

okamžitě po vypršení této lhůty. Při zvažování toho, zda byla v reakci na doporučení Rady přijata účinná opatření, vychází Rada z veřejně oznámených rozhodnutí dotyčného členského státu.

Pokud ani poté členský stát nedbá doporučení Rady, postup se liší podle toho, zda členská země již přijala jednotnou evropskou měnu nebo ne. Podle článku 139 odst. 2 písm. b) SFEU totiž na členské státy, o kterých Rada nerozhodla, že splňují nezbytné podmínky pro přijetí eura, nelze použít donucovací opatření k nápravě nadměrných schodků (čl. 126 odst. 9 a 11 SFEU).

U zemí, kde lze donucovací opatření použít, může Rada na základě doporučení Komise podle článku 126 odst. 9 SFEU 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.

Nařízení 1467/97 ve svém článku 5 jednak stanovilo lhůtu, ve které by Rada měla tuto výzvu přijmout, a to 2 měsíce od rozhodnutí Rady o tom, že nebyla přijata žádná účinná opatření. Dále stanovilo i obsahový požadavek v tom smyslu, že Rada ve výzvě požádá členský stát, aby dosáhl minimálního ročního zlepšení představujícího nejméně doporučenou hodnotu 0,5 % HDP svého cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, aby se zajistilo odstranění nadměrného schodku ve lhůtě, která je stanovena ve výzvě.

Obdobně jako v případě doporučení, byla i v případě výzvy v nařízení výslovně upravena možnost přijetí revidované výzvy. Podmínky pro vydání revidované výzvy přitom byly stanoveny stejně jako u doporučení.

Pokud se členský stát nepodřídí ani této výzvě, může Rada podle článku 126 odst. 11 SFEU na doporučení Komise rozhodnout, že použije nebo zesílí jedno nebo více z následujících opatření:

- požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí,
- vyzve EIB, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu,
- požádá členský stát, aby uložil neúročný vklad v přiměřené výši u Unie, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven,

- uloží pokuty v přiměřené výši.

Předseda Rady přitom informuje Evropský parlament o přijatých opatřeních.

Nařízení Rady 1467/97 ve svém článku 6 v souvislosti s tím stanovilo, že pokud jsou splněny podmínky pro uplatnění článku 126 odst.11 SFEU, Rada sankce uvalí. Současně stanoví, že Rada toto rozhodnutí přijme nejpozději do 4 měsíců od své výzvy členskému státu k učinění opatření podle článku 126 odst. 9 SFEU.

Kromě toho nařízení 1467/97 věnovalo sankcím celý samostatný oddíl 4, způsobu ukládání sankcí se přitom věnují články 11 až 13 a článek 16. Nařízení vyjádřilo preferenci sankce v podobě neúročeného dluhu tím, že stanovilo, že kdykoli Rada rozhodne o uplatnění sankcí, zpravidla požaduje složení neúročeného vkladu. Dále bylo určeno, že Rada může rozhodnout o doplnění tohoto požadavku i o sankce v podobě zveřejňování určených informací před vydáním obligací a jiných cenných papírů a o výzvu EIB k přehodnocení úvěrové politiky vůči dotčenému členskému státu.

Nařízení upravilo i postup pro další roky, a to tak, že každý následující rok, dokud není rozhodnutí o existenci nadměrného schodku zrušeno, Rada hodnotí, zda dotyčný stát přijal účinná opatření v reakci na její výzvu podle článku 126 odst. 9 SFEU. Pokud se dotyčný členský stát výzvě Rady nepodřídil, rozhodne Rada o zostření sankcí, které může mít například podobu složení dalšího neúročeného vkladu. Kromě toho v případě, kdy nedojde dle názoru Rady k odstranění nadměrného schodku do 2 let od rozhodnutí, požadovat na dotyčném státu složení vkladu, Rada zpravidla přemění vklad na pokutu.

Dále došlo k bližšímu kvantitativnímu vymezení sankce neúročeného vkladu, avšak pouze pro případ, že je nadměrný schodek způsoben nedodržováním kritéria týkajícího se poměru schodku veřejných financí k HDP. Výše prvního vkladu je stanovena tak, že se skládá z pevné složky ve výši 0,2 % HDP a z pohyblivé složky ve výši jedné desetiny rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 % HDP. Je-li rozhodnuto o složení nového vkladu v dalších letech, je tento vklad roven desetině rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 %.

Vklady se skládají u Komise, přičemž úroky z vkladů a pokuty se rozdělují mezi zúčastněné členské státy, u kterých není zjištěn nadměrný schodek, a to v poměru k jejich podílu na celkovém HDP způsobilých členských států.

Velikost neúročného vkladu je však omezena i shora, neboť nesmí překročit maximální limit ve výši 0,5 % HDP.

Jak již bylo uvedeno výše, tento postup nelze užít u zemí, které doposud nepřijaly jednotnou evropskou měnu. Vůči nim postup nemůže pokročit dále než k vydání doporučení Radou podle článku 126 odst. 7 SFEU.

### **3.2.5. Pozastavení postupu při nadměrném schodku**

Nařízení Rady č. 1467/97 ve svém článku 9 odst. 1 a 2 definovalo případy, při kterých se postup při nadměrném schodku pozastaví. Jde o případ, kdy dotyčný členský stát jedná podle doporučení vydaného na základě článku 126 odst. 7 SFEU a dále o případ, kdy dotyčný zúčastněný členský stát jedná podle výzvy vydané na základě článku 126 odst. 9 SFEU.

Doba, po kterou je postup pozastaven, se přitom nezapočítává do lhůt stanovených pro uložení sankcí vůči danému státu ze strany Rady.

### **3.2.6. Napravení nadměrného schodku**

Pokud stát nadměrný schodek napraví, Rada na základě doporučení Komise podle článku 126 odst. 12 SFEU zruší některá nebo všechna svá rozhodnutí nebo doporučení podle článku 126 odst. 6 až 9 a 11 SFEU v takovém rozsahu, v jakém bude podle jejího názoru napraven nadměrný schodek v dotyčném členském státě. Pokud došlo ke zveřejnění doporučení Rady, učiní Rada po zrušení rozhodnutí podle článku 126 odst. 8 SFEU veřejné prohlášení o tom, že nadměrný schodek v dotyčném členském státě již neexistuje.

Nařízení 1467/97 ve svých člancích 14 a 15 konkrétněji rozvedlo rušení rozhodnutí týkajících se sankcí. V závislosti na rozsahu, v jakém dotyčný členský stát postoupil v odstraňování nadměrného schodku, Rada nejprve zrušuje případné rozhodnutí o sankcích v podobě zveřejňování informací o cenných papírech a v podobě výzvy EIB k přehodnocení úvěrové politiky vůči dotyčnému členskému státu. Veškeré sankce Rada zrušuje, jakmile je zrušeno rozhodnutí o existenci nadměrného schodku. V tomto ohledu platí, že uvalené pokuty nebudou dotyčnému státu vráceny.

### **3.2.7. Sledování provádění opatření a dosaženého pokroku**

Nařízení 1467/97 též blíže upravilo monitorování postupu dotyčného členského státu s ohledem na nápravu nadměrného schodku. Komisi a Radě je uložena povinnost sledovat provádění opatření, která dotyčný členský stát učiní v reakci na doporučení učiněná Radou podle článku 126 odst. 7 SFEU a reakci na výzvu Rady podle článku 126 odst. 9 SFEU.

Komise po uplynutí lhůty pro přijetí účinných opatření, která je stanovena v doporučení Rady podle článku 126 odst. 7 SFEU nebo po uplynutí čtyřměsíční lhůty pro uvalení sankcí, uvědomí Radu o tom, zda považuje přijatá opatření za dostačující k zajištění patřičného pokroku při odstraňování nadměrného schodku ve lhůtách stanovených Radou, za předpokladu, že se tato opatření plně provádějí a hospodářský vývoj odpovídá prognózám.

Pokud zúčastněný členský stát potřebná opatření neprovádí nebo pokud podle názoru Rady nejsou prováděná opatření dostatečná, Rada okamžitě přijme rozhodnutí podle článku 126 odst. 9 nebo 11. Totéž platí v případě, kdy aktuální údaje ukazují, že nadměrný schodek nebyl odstraněn ve lhůtách stanovených v doporučení podle článku 126 odst. 7 SFEU nebo ve výzvě podle článku 126 odst. 9 SFEU.

### **3.2.8. Zohlednění dalších faktorů v postupu při nadměrném schodku**

Vymezení dalších významných faktorů, které jsou v postupu při nadměrném schodku zohledňovány, již bylo provedeno v souvislosti se zprávou Komise, která celý postup při nadměrném schodku iniciuje. Je však nutno dodat, že nařízení Rady č. 1467/97 v článku 2 odst. 6 a násl. stanovilo zohlednění těchto faktorů i v dalších fázích postupu při nadměrném schodku.

Rozhodující faktory včetně případného provádění reformy důchodového systému tak bere Rada a Komise v úvahu i poté, co Rada rozhodne o tom, že v členském státě nadměrný schodek existuje, a to v následujících fázích postupu při nadměrném schodku podle článku 126 SFEU kromě rozhodnutí Rady podle čl. 126 odst. 12 SFEU o zrušení některých nebo všech jejích rozhodnutí podle čl. 104 odst. 6 až 9 a 11.

Zvláštní pozornost je věnována reformám důchodového systému zavádějící vícepilířový systém zahrnující povinný plně fondově financovaný pilíř. Pokud je



překročení schodku důsledkem provádění této reformy a zároveň je splněna podmínka, že schodek zůstává blízko doporučené hodnotě, přihlíží Rada a Komise při hodnocení vývoje údajů o schodku v rámci postupu při nadměrném schodku k nákladům důchodové reformy. V úvahu se berou čisté náklady na reformu na základě rovnoměrného snižování na přechodné období pěti let. Je-li splněna podmínka, že schodek podstatně a nepřetržitě klesal a dostal se na úroveň, která se blíží doporučené hodnotě, berou se v úvahu čisté náklady důchodové reformy rovněž při rozhodnutí Rady podle čl. 126 odst. 12 SFEU o zrušení některých nebo všech jejích rozhodnutí podle čl. 104 odst. 6 až 9 a 11.

### **3.2.9. Pravidla hlasování**

Při přijímání všech výše uvedených rozhodnutí a opatření Rada na základě článku 126 odst. 13 SFEU nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotýčný členský stát. Kvalifikovaná většina ostatních členů Rady je vymezena v článku 238 odst. 3 písm. a) SFEU a dále v článku 3 protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních.

Do 31. 10. 2014 je hlasům jednotlivých členských států EU přidělena určitá váha, součet všech hlasů pak dává 330. Pokud musí být podle Smluv rozhodnutí přijato na návrh Komise, což je případ rozhodnutí v postupu při nadměrném schodku, je k jeho přijetí třeba 255 hlasů vyjadřujících kladné stanovisko většiny členů. Člen Rady přitom může požádat, aby při přijímání aktu Rady kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není daný akt přijat. Pro případy, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, přitom platí, že se použije stejný podíl vážených hlasů, stejný podíl počtu členů Rady a stejné procento počtu obyvatel, avšak jen dotčených členských států.

Od 1. 11. 2014 vejde v účinnost nová právní úprava stanovená v článku 238 odst. 3 SFEU, podle které bude v případech, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva těchto států. Dále bude zavedena blokační menšina, kterou musí tvořit nejméně tolik členů Rady, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva

zúčastněných členských států a ještě jeden člen, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.

Mezi 1.1. 2014 a 31.3. 2017 je dále stanoveno určité přechodné období mezi oběma výše uvedenými úpravami. Má-li být rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou, může člen Rady požádat, aby bylo toto rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou podle předchozích pravidel.

Pro vymezení států, které se na hlasování podílejí, je dále významný článek 239 odst. 4 SFEU, který stanoví, že hlasovací práva členů Rady zastupujících členské státy, na které se vztahuje výjimka, se pozastavují tehdy, jestliže Rada přijímá opatření podle článku 126 odst. 9 a 11 SFEU a dále opatření týkající s nadměrných schodků u členských států, jejichž měnou je euro.

## 4. Postup v konkrétních případech

### 4.1. Rozhodování Komise a Rady

Komise a Rada se už zabývaly mnoha případy nadměrných schodků v členských státech EU. Postup je přitom formálně vždy totožný a vyplývá z účinné úpravy popsané výše. Na tomto místě budou uvedeny nejdůležitější momenty z dosavadních řízení, a to zejména v tom směru, kde příslušné dokumenty obsahují konkrétní výklad jinak neurčitých pojmů obsažených v právní úpravě.

Prvním důležitým momentem postupu při nadměrném schodku je vypracování zprávy Komise podle článku 126 odst. 3 SFEU, která celý postup zahajuje. Tyto zprávy jednak uvádějí konkrétní ekonomický vývoj a relevantní veličiny a jednak analyzují, zda je v daném konkrétním případě porušeno jedno z dvojice kritérií pro existenci nadměrného schodku. Dále zkoumají všechny relevantní okolnosti, které se vznikem schodku souvisejí a přinášejí predikce ekonomického vývoje nutné pro posouzení situace v delším časovém horizontu.

Z právního hlediska je význam těchto zpráv v tom, že blíže upřesňují některá poměrně vágní ustanovení Smlouvy nebo prováděcích nařízení. Prvním takovým případem je interpretace ustanovení „*blízko referenční hodnotě*“. Komise již zkoumala řadu situací, kdy se schodek pohyboval lehce nad referenční hodnotou, přičemž v několika případech určila, že schodek ve výši 3,5 % je stále ještě blízko referenční hodnotě.<sup>29</sup> Vyšší úroveň schodku prozatím Komise pro splnění kritéria blízkosti k referenční hodnotě nepřipustila.<sup>30</sup> Lze se tedy domnívat, že právě zde leží ona hranice.

---

<sup>29</sup> Deficit ve výši 3,5 % HDP posouzen jako v blízkosti referenční hodnoty ve zprávě Komise v případě Řecka ze dne 18. 2. 2009, v případě Lotyšska ze dne 18.2. 2009 a nejnověji v případě Lucemburska ze dne 12.5. 2010. Dále byly jako schodky v blízkosti referenční hodnotě posouzeny nižší hodnoty než 3,5 % HDP, např. ve zprávě Komise v případě Španělska ze dne 18.2. 2009 to byl schodek ve výši 3,4 % HDP.

<sup>30</sup> Například ve zprávě Komise v případě Německa ze dne 7.10. 2009 bylo konstatováno, že deficit ve výši 3,9 % HDP není blízko referenční hodnotě.

V tomto ohledu je dále třeba uvést, že Komise bere jako relevantní spíše vlastní aktualizované odhady než predikce členských států.<sup>31</sup>

Kromě toho Komise zkoumá i otázku výjimečnosti schodku a jeho dočasnosti. U výjimečnosti bylo opakovaně v několika případech definováno ustanovení „*neobvyklá událost, kterou dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí*“, a to velmi úzce, když bylo připuštěno pouze pro události typu válek nebo přírodních neštěstí. Z tohoto hlediska tedy nebyla výjimečnost schodku dosud Komisí nikdy identifikována. Výjimečnost schodku však byla v řadě případů uznána z důvodu silného ekonomického poklesu. To je i případ mnoha současných řízení, kdy v letech 2008-2010 mnoho členských států EU zažívá pokles reálného HDP, který v případě některých zemí dosahuje i dvouciferných hodnot a v mnoha případech negativní růst HDP přetrvává po dobu několika let. Splnění tohoto kritéria je tak v současné době spíše pravidlem než výjimkou.

Pokud jde o dočasnost schodku, lze na základě dosavadních řízení konstatovat, že tato podmínka je zkoumána spíše časově a za splnění se považuje tehdy, pokud se pro další rok již předpokládá návrat k referenční hodnotě.

Celkově lze říci, že ke kumulativnímu splnění několika těchto podmínek docházelo spíše ve výjimečných případech, přesto takové případy nalézt lze. Při současném splnění všech tří podmínek (blízkost referenční hodnotě, výjimečnost schodku, dočasnost) pak nedošlo k porušení kritéria pro nadměrný schodek a postup při nadměrném schodku byl v tomto bodě zastaven.<sup>32</sup> V některých případech však došlo pouze ke splnění podmínky blízkosti k referenční hodnotě a dočasnosti schodku. V tomto případě sice nebylo kritérium nadměrného schodku dodrženo, avšak byla splněna kumulativní podmínka pro možnost zohlednit v dalších krocích postupu při nadměrném schodku další relevantní faktory. V těchto případech pak došlo k zastavení postupu poté co Komise věc znovu zvážila po obdržení stanoviska Hospodářského a

---

<sup>31</sup> Odchylné predikce Komise a členských států se vyskytují v obou směrech. Ve zprávě Komise v případě Lucemburska ze dne 12. 5. 2010 byla dokonce výrazně příznivější data Komise důvodem pro konstatování, že kritérium schodku nebylo porušeno. Například ve zprávě Komise v případě Belgie ze dne 7. 10. 2009 však byla méně příznivá data Komise důvodem, proč schodek nemohl být posouzen jako pohybující se v blízkosti referenční hodnoty.

<sup>32</sup> Zatím jediným příkladem v tomto ohledu je Zpráva komise v případě Lucemburska ze dne 12.5. 2010.

finančního výboru a určila, že žádné další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku nebyly v danou chvíli třeba.<sup>33</sup>

Pozornost zpráv se soustředí spíše na kritérium schodku a již méně pozornosti je věnováno kritériu dluhu, neboť toto se zpravidla vyvíjí obdobně jako kritérium schodku a rozhodující pro splnění tohoto kritéria je tak spíše výchozí hladina celkového veřejného dluhu v poměru HDP před vznikem situace vysokých rozpočtových schodků. Pro interpretaci kritéria dluhu tak lze nalézt příklad v situaci, kdy se celkový veřejný dluh pohybuje v blízkosti 60 % a schodek není vysoký. Právě v jednom takovém případě Komise ve své zprávě interpretovala ustanovení „*dluh se dostatečně snižoval a blížil se referenční hodnotě uspokojivým tempem*“. V tomto případě zvolila Komise poměrně široký výklad, když považovala tuto podmínku za splněnou i přes predikovaný růst poměru dluhu ve střednědobém horizontu s poukazem na významný pokles poměru celkového veřejného dluhu k HDP v předchozích letech, přestože aktuálně již opět došlo k překročení referenční hodnoty a výhled na další roky předpokládal další růst poměru veřejného dluhu k HDP, byť jen mírný.<sup>34</sup> Na základě toho lze konstatovat, že výklad tohoto pojmu leží spíše na úrovni dlouhodobějších trendů vývoje dluhu s tím, že jsou tolerovány mírné výkyvy směrem nahoru v jednotlivých dílčích letech.

Další fáze postupu pak probíhají ve smyslu formalizovaného postupu, tedy po posouzení Hospodářským a finančním výborem Komise vydává stanovisko a doporučuje Radě vydání rozhodnutí o existenci nadměrného schodku a navrhuje Radě znění doporučení členskému státu k ukončení situace nadměrného schodku. Na základě dosavadních řízení lze konstatovat, že Rada v zásadě potvrzuje návrhy Komise.

Právě doporučení Rady členskému státu k ukončení situace nadměrného schodku podle článku 126 odst. 7 SFEU představuje další významný moment v postupu při nadměrném schodku.

Z právního hlediska má význam zejména konkrétní aplikace ustanovení o zvláštních okolnostech, které umožňují vyšší flexibilitu při provádění postupu při nadměrném schodku ve smyslu povolení nápravy nadměrného schodku ve střednědobém horizontu. Obecně lze konstatovat, že Rada vykládá tyto okolnosti

---

<sup>33</sup> K této situaci došlo na základě zprávy Komise v případě Malty ze dne 18.2. 2009 a na základě zprávy Komise v případě Velké Británie ze dne 28.4. 2004.

<sup>34</sup> Zpráva Komise v případě Malty ze dne 18.2. 2009.

poměrně široce, a tak je povolení nápravy v delším časovém období spíše pravidlem než výjimkou.

Pod tyto zvláštní okolnosti tak byla v dosavadních řízeních subsumována celá řada faktorů. U zemí, které do EU nově přistoupily v roce 2004, to byla vysoká úroveň schodku v době přistoupení a často i strukturální změny v ekonomice ve smyslu přechodu k tržní ekonomice zaměřené na služby.<sup>35</sup> Za zvláštní okolnost se dále považuje i aktuální cyklická slabost daného státu a vysoký rozsah požadované úpravy nadměrného schodku.<sup>36</sup>

V současné době jsou pak tyto zvláštní okolnosti spatřovány v hlubokém hospodářském poklesu způsobeném globální ekonomickou a finanční krizí, která se projevuje takřka ve všech zemích EU. V případě jednotlivých zemí jsou pak zdůrazněny její konkrétní projevy ve vztahu k dané zemi, ať už je to působení automatických stabilizátorů, přijetí stimulačních balíčků na podporu ekonomiky, zhoršení exportu v případě otevřených ekonomik, problémy ve finančním sektoru, zpřísnění podmínek pro výpůjčky a hypotéky.<sup>37</sup>

Doporučení Rady k ukončení nadměrného schodu v některých případech může představovat most mezi preventivní a sankční větví Paktu. Obecně lze říci, že během celého postupu při nadměrném schodku se do určité míry čerpá z obsahu stabilizačních a konvergenčních programů a jejich hodnocení. V případě některých doporučení Rady pak bylo přímo uznáno, že jako cesta k nápravě bude dostatečné, když stát bude postupovat způsobem, který popsal v konvergenčním nebo stabilizačním programu.<sup>38</sup>

V několika případech již také došlo ke změně doporučení k ukončení nadměrného schodku aplikací příslušného ustanovení nařízení Rady č. 1467/97, a to po zhodnocení výskytu nečekaných nepříznivých ekonomických událostí s významnými nepříznivými rozpočtovými efekty oproti ekonomickým predikcím, na kterých byla postavena původní doporučení.<sup>39</sup> Jako nepříznivá okolnost tohoto druhu bylo posouzeno zhoršení ekonomického růstu a s tím související prohloubení již tak nadměrných

---

<sup>35</sup> Např. doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Polska ze dne 5.7. 2004

<sup>36</sup> Např. doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Itálie ze dne 5.11. 2002

<sup>37</sup> Např. doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Belgie ze dne 2.12. 2009

<sup>38</sup> Např. odkaz na konvergenční program v doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Maďarska ze dne 8.3. 2005 či odkaz na stabilizační program v doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Portugalska ze dne 2.12. 2009

<sup>39</sup> Např. Doporučení Komise pro Doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku v případě Litvy ze dne 27.1. 2010.

schodků. Změna doporučení v tomto ohledu spočívala jednak v prodloužení lhůty pro odstranění nadměrného schodku a zároveň ve zvýšení intenzity nápravy nadměrného schodku tím, že bylo stanoveno vyšší procento, o které se má každoročně snižovat strukturální schodek veřejných rozpočtů.

Fáze vydání doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku je fází, kde v zásadě končí společný postup pro všechny země EU, tedy jak pro ty, které přijaly jednotnou evropskou měnu, tak pro ty, které ji dosud nepřijaly.

V případě států, které do eurozóny dosud nevstoupily, totiž nelze aplikovat články odstavce 9 a 11 článku 126 SFEU. V případech, kdy Rada rozhodne o tom, že nebyly podniknuty účinné kroky v reakci na původní doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku, je na základě doporučení Komise vydáno nové doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku. V praxi pak může nastat něco jako řetězení těchto doporučení.<sup>40</sup>

Pokud jde o země, které již jednotnou měnu přijaly, následuje fáze vydání výzvy ze strany Rady. V praxi zatím k mnoha případům tohoto druhu nedošlo. Přesto právě v této fázi se objevil snad dosud nejvýraznější spor mezi Radou a Komisí během provádění postupu při nadměrném schodku, když Rada nejednala jako obvykle a nepřijala na doporučení Komise výzvu ve vztahu k Německu a Francii. Tento případ se posléze dostal až před ESD. S ohledem na mimořádný právní význam je tomuto případu věnována samostatná subkapitola.

Konkrétní případy vydání výzvy podle článku 126 odst. 9 SFEU pak nalezneme v případě Německa a Řecka.<sup>41</sup> Jejich obsahem jsou pak již poměrně striktně stanovené povinnosti vedoucí k ukončení situace nadměrného schodku. Dohled je zesílen zejména pravidelným předkládáním zpráv ze strany členského státu. První je předkládána zpravidla do dvou měsíců a přináší výčet nástrojů přijatých ke splnění doporučení obsažených ve výzvě. Další zprávy se pak předkládají po třech, popř. po šesti měsících. Poslední rozhodnutí Rady o výzvě v případě Řecka pak obsahují již i velmi konkrétní úkoly pro odstranění situace nadměrného schodku. Neomezují se tak již na obecné

---

<sup>40</sup> Příkladem může být postup při nadměrném schodku v případě Maďarska, který byl zahájen v roce 2004 a nepřetržitě běží až do současnosti, přičemž svůj podíl na tomto dlouhém trvání mají právě opakovaně vydávaná doporučení Rady k ukončení situace nadměrného schodku poté, co v reakci na původní doporučení nebyla přijata účinná opatření.

<sup>41</sup> Rozhodnutí Rady o vydání výzvy v případě Německa ze dne 11. 3. 2006 a rozhodnutí Rady o vydání výzvy v případě Řecka ze dne a ze dnů 17.2. 2005, 16.2. 2010 a 10.5. 2010.

vyjádření oblastí, kde je nutná změna a jak velká změna má být, nýbrž stanoví konkrétní úsporná opatření na výdajové i příjmové straně včetně harmonogramu, v jakém mají být přijímána.<sup>42</sup>

I v případě Rozhodnutí Rady o vydání výzvy pak již bylo využito ustanovení nařízení Rady č.1467/97 umožňující přijetí revidované výzvy v případě, že byly přijaty účinné kroky, avšak po vydání výzvy se vynoří nepředvídaná nepříznivá ekonomická událost s negativními důsledky na stav veřejných rozpočtů.<sup>43</sup> Touto událostí přitom opět bylo zhoršení ekonomické situace oproti původním předpokladům obsaženým ve výzvě, které spočívalo v propadu HDP a v dalším zhoršení nadměrného schodku. Přijetí revidované výzvy opět předcházela návrh Komise. Nová výzva prodloužila lhůtu pro nápravu nadměrného schodku, zároveň však stanovila přísnější úkoly, které tento cíl mají zajistit.

Pokud jde o uplatnění sankcí, k tomu dosud v žádném z řízení nedošlo. Ve všech dosavadních případech tak byla dříve nebo později stanovená doporučení splněna a řízení byla ukončena podle článku 126 odst. 12 SFEU.

#### **4.2. *Judikatura - rozsudek ESD ve věci C-27/04***

Důležitý moment pro výklad a provádění pravidel týkajících se nadměrného schodku znamenal rozsudek ESD ve věci C-27/04. Zahrnoval jednak otázku provádění postupu při nadměrném schodku, zejména pokud jde o pravomoci Komise a Rady EU a jednak otázky možných alternativních procedur v tomto řízení.

Případ se týkal průběhu postupu při nadměrném schodku ve vztahu k Francii a Německu. Vůči oběma z těchto států Rada přijala doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. Následně pak Komise shledala, že nepodnikly účinné kroky ve smyslu dřívějších doporučení a doporučila Radě přijetí rozhodnutí podle článků 104 odst.8 a 9 SES ve vztahu k oběma zemím. Rada poté tato doporučení projednala a učinila o nich hlasování

---

<sup>42</sup> Již rozhodnutí Rady o vydání výzvy v případě Řecka ze dne 16.2. 2010 obsahovalo poměrně konkrétní úkoly včetně lhůt pro jejich dosažení (např. zvýšení spotřebních daní na alkohol a tabák, zrušení daňových výjimek, snížení mezd ve veřejném sektoru), ty pak byly ještě více rozvedeny a zintenzivněny v rozhodnutí Rady o vydání výzvy v případě Řecka ze dne 10.5. 2010, kde byly v mnoha případech úsporná opatření i kvantifikována a byly stanoveny konkrétní částky, které mají být daným opatřením ušetřeny, dále zde došlo i ke stanovení deficitu v absolutních částkách, které v jednotlivých letech nesmí být překročeny.

<sup>43</sup> Doporučení Komise pro Rozhodnutí Rady o vydání výzvy a posílení a prohloubení fiskálního dohledu v případě Řecka ze dne 4.5. 2010.



v souladu s pravidly pro přijetí rozhodnutí dle výše uvedených článků. Ani v jednom případě však nebyla dosažena potřebná většina a Rada tím pádem rozhodnutí doporučená Komisí nepřijala. Navíc Rada přijala za použití pravidel hlasování pro článek 104 odst. 9 SES závěry, ve kterých mimo jiné učinila nová doporučení vůči Francii a Německu za účelem odstranění nadměrných deficitů v těchto zemích s tím, že zároveň oproti původním doporučením prodloužila lhůty pro sjednání nápravy. Závěry rovněž obsahovaly jednostranné závazky obou zemí k přijetí všech nutných nástrojů k eliminaci nadměrného schodku. Dále v nich bylo výslovně uvedeno, že se Rada pro danou chvíli rozhodla nejednat na základě doporučení Komise ve smyslu přijetí rozhodnutí podle článku 104 odst.9 SES a že v danou chvíli souhlasila s pozastavením postupu při nadměrném schodku pro Francii a Německo. Na druhou stranu však též vyjádřila svou připravenost přijmout rozhodnutí podle článku 104 odst. 9 SES na základě doporučení Komise, pokud by členský stát nejednal v souladu se závazkem, který učinil. Konečně závěry stanovily vlastní způsob monitorování pokroku dosaženého těmito členskými státy.

Situaci lze ve stručnosti popsat tak, že se Rada v důsledku nedostatku politické vůle pro přijetí rozhodnutí předvídaných v článku 104 odst. 8 a 9 SES uchýlila k alternativnímu postupu. Proti tomuto způsobu řešení však Komise podala žalobou u ESD, kde napadla jednak negativní rozhodnutí Rady ve smyslu nepřijetí opatření doporučených Komisí podle článku 104 odst.8 a 9 SES a dále i závěry Rady, pokud jde o pozastavení postupu při nadměrném schodku, uchýlení se k nástroji nepředvídanému Smlouvou a pokud jde o změnu dřívějšího doporučení učiněného Radou podle článku 104 odst. 7 SES. Rada v obou případech namítla nepřípustnost žaloby.

Pokud jde o negativní rozhodnutí Rady ve smyslu nepřijetí opatření doporučených Komisí podle článku 104 odst. 8 a 9 SES, argumentace stran byla následující.

Rada argumentovala v tom směru, že nepřijetím doporučení Komise neučinila ani implicitně žádné žalovatelné rozhodnutí a že žaloba Komise je zneužitím tohoto řízení v tom ohledu, že zastírá pokus obejít proceduru pro nečinnost, pro kterou v tomto případě nejsou též splněny podmínky.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 6-9 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – bod 25

Rada též vyjádřila odlišnost tohoto specifického případu od judikatury v jiných oblastech, která v případě nepřijetí aktu doporučených nebo navržených Komisí toto považovala za implicitní rozhodnutí nebo zamítnutí a tím pádem za žalovatelný akt podle článku 230 SES.<sup>45</sup>

Komise vyjádřila opačný názor v tom směru, že hlasování Rady k doporučení Komise podle článku 104 odst. 8 a 9 SES v každém případě vytváří rozhodnutí, ať už je kladné nebo záporné, a je tudíž přezkoumatelné. Rada odmítnutím stanovení, že Francie a Německo nepřijaly žádné účinné nástroje, rozhodla, třebaže jen implicitně, že tyto dvě země vlastně učinily účinné kroky, a to v rozporu s názorem Komise. Podle názoru Komise bylo negativní rozhodnutí Rady v tomto případě aktem, který má právní účinky a je přezkoumatelné, pokud jde o odmítnutí Rady pokračovat v řízení stanoveném Smlouvou navzdory tomu, že byly splněny podmínky pro další úroveň procedury.<sup>46</sup>

Soud se v tomto případě nakonec přiklonil k nepřipustnosti žaloby s tím, že pokud není při přijímání rozhodnutí dle článku 104 odst. 8 a 9 dosaženo potřebné většiny, není přijato žádné rozhodnutí. Toto odůvodnil tím, že neexistuje žádné ustanovení komunitárního práva, které by určovalo lhůtu, po jejímž vypršení by vzniklo implicitní rozhodnutí a které by stanovilo jeho obsah. Lhůty uvedené v nařízení 1467/97 pak interpretoval soud tak, že jejich účelem je zajištění rychlé a účinné realizace procedury a nikoli ztráty pravomocí Rady, která by ve svém důsledku vyžadovala znovuzahájení celého postupu.<sup>47</sup>

Pokud jde o závěry Rady a jejich obsah ve vztahu k postupu při nadměrném schodku ve Francii a Německu, strany se vyjádřily takto.

Rada vyjádřila své stanovisko, že jde pouze o dokument politické povahy bez právních účinků, a tudíž také nemohou být přezkoumávány. Argumentovala tím, že spíše popisují stav v proceduře dosažený po hlasování a že procedura zůstává otevřená a Komise může Radě kdykoli předložit nová doporučení podle článku 104 odst. 7, 8 a 9 SES. Závěry Rady podle ní nesnížily práva a pravomoci Komise a jejich jediným cílem bylo zachycení situace dosažené v probíhajících postupech při nadměrném schodku

---

<sup>45</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 10-11 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – bod 26

<sup>46</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 12-15 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – body 27-28

<sup>47</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 12-15 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – body 29-36

poté, co Rada po zvážení záležitosti nepřijala doporučení Komise. Zrušení jejích závěrů by tak právně ani fakticky nezměnilo stav probíhajících postupů při nadměrném schodku. Dále vyjádřila, že přijetí závěrů bylo nezbytné, protože dřívější doporučení, které dotčeným členským státům adresovala podle článku 104 odst. 7 SES, se staly zastaralými díky změně relevantních ekonomických podmínek a že nečinnost Rady v tomto případě by mohla ohrozit kredibilitu Paktu stability a růstu. Pozastavení postupů při nadměrném schodku pak chápe jako automatický následek nepřijetí rozhodnutí podle článku 104 odst. 9.<sup>48</sup>

Komise se vyjádřila tak, že tyto závěry naopak právní účinky mají a především poukázala na to, že ve skutečnosti vytváří doporučení svého druhu, jejímž hlavním účelem je osvobození se Rady a dotčených členských států od závazných pravidel daných článkem 104 SES a nařízením Rady č.1467/97 a jejich nahrazení novými směry aplikace článku 104 odst. 9 SES a novou úpravou pro monitorování nadměrných schodků. Komise především napadla rozhodnutí pozastavit postup při nadměrném schodku, aniž pro to byly splněny podmínky dle nařízení Rady č. 1467/97. Dále upozornila na fakt, že k přijetí závěrů došlo dle pravidel stanovených pro článek 104 odst. 9 SES, zatímco podle jejich obsahu a fáze dosažené v postupu mělo následovat hlasování podle pravidel uplatňovaných pro rozhodování podle článku 104 odst. 7 SES. Konečně zpochybnila možnost Rady přijmout nástroje, které Smlouva nepředvídá, a to za situace, kdy článek 104 SES přesně upravuje formu nástrojů, které mají být v průběhu postupu při nadměrném schodku používány. Připustila však možnost Rady změnit doporučení učiněná podle článku 104 odst. 7 SES, avšak za předpokladu dodržení všech procedurálních pravidel stanovených Smlouvou.<sup>49</sup>

Pro přípustnost žaloby v tomto případě soud posuzoval zejména to, zdali mají předmětné závěry Rady právní účinky. Přičemž na tuto otázku odpověděl kladně. Rozhodnutí o pozastavení postupů při nadměrném schodku totiž podle něj pouze nedeklarovalo to, že jsou postupy de facto pozastaveny jako výsledek nepřijetí doporučení Komise, ale toto pozastavení podmínilo dodržováním závazků učiněných danými členskými státy. Navíc jednostranné závazky členských států, které nevycházely

---

<sup>48</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 52-56; 125 -129 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – body 37-40, 56-64

<sup>49</sup> Blíže viz stanovisko gen. advokáta ve věci C-27/04 – body 57-59; 119-124 a rozsudek ESD ve věci C-27/04 – body 41-43; 53-55

z rámce dřívějších doporučení podle článku 104 odst. 7 SES, byly použity i jako referenční rámec pro hodnocení pokroku dosaženého danými členskými státy. Rada též modifikovala dříve přijatá doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. V tomto ohledu tedy bylo shledáno, že tyto závěry Rady měly právní účinky přinejmenším proto, že pozastavily probíhající postupy při nadměrném schodku a modifikovaly dříve přijatá doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. Žaloba tedy v tomto směru byla připuštěna.<sup>50</sup>

Soud uznal, že Rada má určité rozhodovací oprávnění ohledně doporučení Komise, které jsou jí předkládány a může na základě odlišného hodnocení relevantních ekonomických dat, nástrojů, které mají být přijaty a lhůty, kterou má členský stát dodržet, modifikovat nástroje doporučené Komisí, a to většinou vyžadovanou pro přijetí tohoto nástroje.<sup>51</sup>

Na druhou stranu však vyjádřil, že se Rada nemůže odpoutat od pravidel stanovených v článku 104 SES a těch, které si sama stanovila v nařízení č. 1467/97. Proto se tedy nemůže uchýlit k alternativní proceduře, například za účelem přijetí nástroje, který není rozhodnutím předvídaným na daném stupni nebo které by bylo možné přijmout za podmínek odlišných od těch, které vyžadují aplikovatelná ustanovení.<sup>52</sup>

V otázce pozastavení postupu při nadměrném schodku soud určil, že podmínky pro pozastavení postupu při nadměrném schodku stanoví nařízení Rady č. 1467/97 a ani článek 104 SES ani toto nařízení nedává možnost rozhodnout o pozastavení postupu v jiných případech. Postup však může být také de facto pozastaven, pokud je doporučení předloženo Radě a ta nepřijme rozhodnutí v důsledku nedosažení potřebné většiny. V tomto případě však Rada pouze nepoznamenala, že postup při nadměrném schodku byl de facto pozastaven, protože nebylo možné přijmout doporučení Komise s tím, že toto může být kdykoli později napraveno. Závěry Rady totiž učinily pozastavení postupů podmíněné tím, že dotčené členské státy budou dodržovat své jednostranné závazky, ke kterým se přihlásily. Tím byla omezena pravomoc Rady učinit výzvu podle článku 104 odst. 9 SES na základě dřívějšího doporučení Komise po dobu, po kterou je shledáváno, že státy své jednostranné závazky dodržují. Navíc závěry Rady stanovily, že pro hodnocení Rady za účelem rozhodnutí o učinění výzvy již nebude

---

<sup>50</sup> rozsudek ve věci C-27/04 - body 44-51

<sup>51</sup> rozsudek ve věci C-27/04 - bod 80

<sup>52</sup> rozsudek ve věci C-27/04 - bod 81

referenčním rámcem obsah dřívějších doporučení podle článku 104 odst. 9 SES, ale jednostranné závazky daných členských států uvedené v těchto závěrech. Na základě toho soud shledal, že takové rozhodnutí o pozastavení postupu porušuje článek 104 SES a článek 9 nařízení 1467/97.<sup>53</sup>

Pokud jde o změnu doporučení přijatých Radou podle článku 104 odst. 7, soud vyjádřil, že Rada má sice pravomoc změnit dříve přijatá doporučení podle článku 104 odst. 7 SES, avšak nemůže tak učinit bez nového doporučení ze strany Komise, protože ta má v tomto právo iniciativy. Změna doporučení vůči členským státům obsažená v závěrech Rady však nebyla přijata na základě předchozího doporučení Komise a navíc ani nebyla přijata v souladu s pravidly hlasování předepsanými pro doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. Soud tedy shledal, že rozhodnutí o přijetí těchto doporučení Rady je v rozporu s článkem 104 odst. 7 a 13 SES.<sup>54</sup>

Na základě výše uvedeného tak Soud zrušil závěry Rady přijaté s ohledem na Francii a Německo, pokud jde o rozhodnutí pozastavit postup při nadměrném schodku a rozhodnutí pozměnit doporučení již dříve učiněná Radou podle článku 104 odst. 7 SES.

Má-li se shrnout význam tohoto rozsudku pro výklad a aplikaci ustanovení upravujících proceduru při nadměrném schodku, lze uvést následující.

Jednak bylo určeno, že v případě postupu při nadměrném schodku nepřijetí rozhodnutí doporučeného Komisí v důsledku nedosažení potřebné většiny při hlasování nepředstavuje žalovatelný akt, neboť nedochází k přijetí žádného rozhodnutí. Rada totiž zůstává oprávněna nadále takové rozhodnutí přijmout kdykoli v budoucnu. V souvislosti s tím byly interpretovány i lhůty stanovené v nařízení Rady č.1467/97, a to tak, že jejich smyslem je spíše proceduru urychlit a nikoli odejmout Radě pravomoc přijetí daných rozhodnutí.

Na druhou stranu soud nevyjádřil pohled na to, zda je na základě článku 104 odst. 9 SES Rada povinna přijmout rozhodnutí tam, kde členský stát přetrvává ve stavu, kdy není schopen přijmout doporučení podle článku 104 odst. 7 SES, neboť k této otázce nebyl soud v tomto řízení povolán.<sup>55</sup>

Dále bylo potvrzeno i to, že při přijímání rozhodnutí doporučených Komisí není Rada zcela pasivním hráčem, která by jen formálně potvrzovala návrhy Komise, ale

---

<sup>53</sup> Blíže viz. rozsudek ESD ve věci C-27/04 - body 83-90

<sup>54</sup> Blíže viz. rozsudek ESD ve věci C-27/04 - body 91-97

<sup>55</sup> blíže viz rozsudek ESD ve věci C-27/04 - bod 90

náležející jí v tomto ohledu jistá diskreční oprávnění v tom smyslu, že sama zvažuje relevantní ekonomické podmínky, vhodnost nástrojů nutných k nápravě a lhůty k nápravě.

V případě pozastavení postupu při nadměrném schodku bylo stanoveno, že případy, ve kterých lze takto rozhodnout, jsou v nařízení Rady č. 1467/97 stanoveny taxativně a nelze je svévolně rozšiřovat.

Bylo též stanoveno, že postup při nadměrném schodku, pokud jde o jeho fáze a formy rozhodnutí, představuje závazný postup pro tyto případy a Rada se od něj nemůže svévolně odchylovat přijímáním alternativních postupů, byť se v dané chvíli mohou jevit jako účelné.

Konečně došlo k posouzení možnosti změnit již jednou přijaté rozhodnutí Rady v tomto postupu (konkrétně doporučení podle článku 104 odst. 7 SES) např. v důsledku podstatné změny ekonomických podmínek. Tato možnost byla připuštěna, avšak za podmínky dodržení všech pravidel pro vydání takového rozhodnutí, tedy zejména za podmínky nového doporučení ze strany Komise a za podmínky dodržení pravidel hlasování pro přijetí takového rozhodnutí.

Celkový význam tohoto rozsudku spočíval v tom, že byla potvrzena poměrně významná role Rady jako do značné míry politického orgánu při provádění tohoto postupu. Ukázalo se, že uplatňování jednotlivých fází postupu při nadměrném schodku nemusí probíhat zcela automaticky po splnění podmínek pro další fázi. Rozsudek tedy poukázal na slabiny tohoto systému, které spočívají v tom, že rozhodnutí nemusí být přijímána ani tak na základě věcných aspektů jako spíše politických se všemi riziky, které s tím souvisejí. Jako největší rizika lze přitom identifikovat možnost nerovného přístupu k jednotlivým zemím podle aktuální politické situace v Radě a dále riziko pro vynutitelnost celého systému v momentě, kdy třeba i většina zemí nebude chtít pravidla fiskální disciplíny dodržovat a v tomto ohledu bude vyjadřovat solidaritu i se zeměmi v podobné situaci.

K problematice rozsudku ESD ve věci C-27/04 je dále vhodné připojit i jeho vliv na probíhající postupy při nadměrném schodku v případě Německa a Francie. Tím, že tento rozsudek zrušil příslušnou část závěrů Rady, avšak nestanovil důsledky tohoto kroku pro probíhající řízení, bylo třeba se s ním nějakým způsobem vypořádat.

Iniciativy se v tomto smyslu chopila Komise, která ve svém Sdělení<sup>56</sup> určila, jakým způsobem má být dále v těchto řízeních pokračováno. Komise přitom připustila účinky těchto závěrů až do jejich zrušení ze strany ESD, a to z důvodu, že jim prospívá presumpce platnosti, která je principiální náležitostí každého komunitárního aktu. Tedy vyjádřila, že dotčené členské státy měly právo předpokládat, že akty přijaté komunitární institucí jsou platné a že na základě nich mohou jednat. Komise zhodnotila, že i po věcné stránce se závěry Rady pohybovaly po linii doporučení Komise k nadměrného schodku, avšak s tím rozdílem, že lhůta k nápravě nadměrného schodku byla prodloužena až do roku 2005. Komise v tomto ohledu akceptovala, že kroky dotčených členských států podniknuté po přijetí závěrů Rady ze dne 25.11. 2003 až do jejich zrušení ze strany ESD dne 13.7. 2004 byly založeny na předpokladu, že lhůta k nápravě nadměrného deficitu byla posunuta do roku 2005.

Ve světle výše uvedených mimořádných okolností vytvořených rozsudkem ESD ve vztahu k postupu při nadměrném schodku v případě Německa a Francie Komise usoudila, že pro uspokojivé řešení rozpočtových problémů těchto dvou zemí je třeba hodnotit kroky podniknuté k nápravě nadměrného schodku ve vztahu k nápravě do roku 2005. Dále Komise stanovila, že pokud vyhodnotí, že kroky daného členského státu jsou v souladu s nápravou nadměrného schodku do roku 2005, uzavře věc tím, že Rada v danou chvíli nemusí podnikat žádné další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku tak, aby vyvolala žádoucí kroky dotčeného členského státu k nápravě nadměrného schodku. V opačném případě by však rozhodla, že Rada musí znovu otevřít postup při nadměrném schodku a zvýšit rozpočtový dohled nad daným členským státem tak, aby u něj vyvolala nutnou nápravu. Na podporu tohoto způsobu řešení Komise připojila konstatování, že Rada sama ve svých závěrech vyjádřila připravenost přijmout rozhodnutí podle článku 104 odst. 9 SES na základě doporučení Komise, pokud by hodnocení situace ukazovalo, že lhůta roku 2005 nebude splněna.

V případě obou zemí nakonec Komise shledala, že kroky, které podnikly, byly v souladu s nápravou nadměrného schodku do roku 2005 a že tedy v danou chvíli nebylo třeba podnikat další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku. S poukazem na křehkost rozpočtové situace v obou dotčených zemích však vyjádřila

---

<sup>56</sup> Sdělení Komise o rozpočtové situaci adresované Radě ze dne 14.12. 2004

svoji připravenost doporučit Radě zpřísnění rozpočtového dohledu a podniknutí nutných kroků.

Tento postup Komise lze považovat za respektování principu právní jistoty, když uznala, že státy fakticky jednaly podle závěrů Rady a nemohly předvídat jejich zrušení ze strany ESD. Německo se však nakonec vydání Rozhodnutí Rady o výzvě podle článku 104 odst. 9 SES stejně nevyhnulo, neboť do roku 2005 nadměrný schodek neodstranilo. Na základě výzvy však již náprava proběhla, a tak mohlo být v roce 2007 rozhodnutí o existenci nadměrného schodku zrušeno, čímž byl celý postup uzavřen. Francie si počínala ještě o něco lépe s tím, že v jejím případě byl nadměrný schodek odstraněn bez nutnosti vydat výzvu podle článku 104 odst. 9 SES.

Celkově lze tento případ zhodnotit tak, že ESD zřejmě rozhodl tak, jak v danou chvíli musel. Ačkoli by si někdo mohl přát, aby se více postavil za přísné dodržování rozpočtové disciplíny, je nutné oponovat, že tato role mu přeci jen nepřísluší. Soud tedy v danou chvíli správně případ zkoumal toliko z pohledu porušení práva Společenství v namítaných záležitostech. Jiný přístup by mohl být oprávněně vnímán jako aktivistický a zasahující do dělby pravomocí jednotlivých institucí. Soud tedy v tomto případě jasně ukázal, že nehodlá nahrazovat nedostatek případné politické vůle a svými precedenty přitvrzovat pravidla tam, kde si je státy samy z vlastní vůle stanovily neurčitě a daly Radě prostor pro uvážení. Zároveň se však jasně vyjádřil proti porušení práva v případě, kdy došlo k vytváření jakéhosi alternativního postupu, který jednoznačně odmítl a potvrdil, že je vždy nutné držet se stanovených pravidel. V tomto případě tedy ESD splnil svou roli ochránce zákonitosti.

Otázkou, která se v tomto případě též nabízí, je to, jak by soud rozhodl v případě, kdy by byl povolán rozhodnout, zda je Rada povinna přijmout rozhodnutí tam, kde stát setrvává ve stavu porušování doporučení Rady k nápravě nadměrného schodku, neboť odpovědi na tuto otázku se ESD nakonec vyhnul a prozatím ji neřešil. Ani zde však zřejmě nelze jednoznačně říci, že by soud o takové povinnosti nakonec rozhodl. I zde by totiž mohla nakonec převážít snaha nezasahovat do stanovených pravomocí jednotlivých institucí a nenahrazovat roli zákonodárce v této oblasti. Tím, že je rozhodování svěřeno do rukou Rady, implicitně se musí předpokládat politické rozhodování a tedy i možnost případného nepřijetí rozhodnutí se všemi důsledky. Pokud by tedy procedura měla být automatická, neměl by to určovat soud, ale příslušné normy.



### 4.3. Česká republika

Česká republika byla konfrontována s pravidly upravujícími nadměrné schodky hned po svém vstupu do EU. V roce předcházejícím vstupu do EU totiž dosáhla schodku 12,3 % HDP. Tato hodnota v sobě sice obsahovala i jednorázovou operaci, která spočívala v připočtení státních garancí, avšak i bez ní schodek dosahoval výše 5,9 % HDP, tedy hodnoty výrazně převyšující povolenou 3% mez. Jako země neparticipující v EMU měla sice ČR povinnost vyvarovat se nadměrných schodků, avšak nebylo možné na ni uvalit sankce podle článku 104 odst. 9 a 11 SES.

12. 5. 2004 zahájila Komise postup při nadměrném schodku tím, že vydala zprávu podle článku 104 odst. 3 SES. Shledala, že celkový vládní schodek v roce 2003 mnohonásobně překročil referenční hodnotu, aniž byl důsledkem neobvyklé události mimo kontrolu české vlády nebo důsledkem silného ekonomického poklesu. Výhled dalšího vývoje rozpočtového hospodaření ČR přitom naznačoval postupné snižování schodku, nicméně referenční hodnota pro celkový vládní schodek měla být překračována až do roku 2008. Pokud jde o celkový vládní dluh, Komise vyjádřila znepokojení nad dynamikou jeho růstu, byť referenční hodnotu nepřesáhl.

24. 5. 2004 vypracoval Hospodářský a finanční výbor stanovisko k výše uvedené zprávě Komise, kde dospěl k závěru, že situace v ČR naplňuje jedno ze dvou alternativních kritérií pro existenci nadměrného schodku. Tento pohled nezměnilo ani zvážení dalších relevantních faktorů.

Komise následně po prověření všech relevantních faktorů obsažených ve své zprávě a s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru 24.6. 2004 usoudila, že nadměrný schodek v ČR existoval a předložila své stanovisko Radě podle článku 104 odst. 5 SES, přičemž doporučila Radě, aby učinila rozhodnutí podle článku 104 odst. 6 SES a adresovala ČR doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. V návrhu tohoto doporučení vyjádřila Komise s ohledem na situaci v ČR a výklad relevantních ustanovení následující. S odkazem na nařízení Rady č. 1467/97 konstatovala, že toto doporučení má určit, že dotčený členský stát má podniknout účinné kroky do 4 měsíců s tím, že náprava nadměrného schodku musí být dokončena v roce následujícím po jeho identifikaci, pokud zde nejsou zvláštní okolnosti. V případě ČR však Komise vyjádřila, že tyto zvláštní okolnosti shledala, a to z důvodu, že celkový vládní schodek při vstupu do EU byl již výrazně nad referenční hodnotou a z důvodu pokračujících strukturálních

změn v ekonomice. Proto doporučila umožnění nápravy nadměrného schodku ve střednědobém horizontu a jako dostatečnou v tomto ohledu označila cestu ke snižování deficitu prezentovanou v konvergenčním programu předloženém ČR v roce 2004. Dále zahrnuje výzvu, aby byly vyšší než plánované příjmy rozpočtu využity ke snížení deficitu, aby byly zavedeny střednědobé výdajové stropy, podniknuty reformy penzijních a zdravotních systémů a k minimalizaci negativního vlivu operací ČKA.

Na základě doporučení Komise Rada dne 5. 7. 2004 rozhodla o existenci nadměrného schodku v ČR. Téhož dne adresovala ČR doporučení k ukončení situace nadměrného schodku, přičemž v zásadě akceptovala návrh Komise v tomto ohledu. ČR tak bylo doporučeno ukončit nadměrný schodek tak rychle, jak je to jen možné, podniknout ve střednědobém horizontu takové kroky, aby byl v roce 2008 schodek pod 3 % HDP a to v souladu se zprávou Rady z 5. 7. 2004 ke konvergenčnímu programu předloženému v květnu 2004, realizovat nástroje předvídané v konvergenčním programu, konkrétně snížení mzdových výdajů vlády a snížení nákladů jednotlivých ministerstev. Střednědobé každoroční cíle podle konvergenčního programu byly stanoveny jako deficit ve výši 5,3 % HDP v roce 2005, 4,7 % HDP v roce 2006 a 3,3 % HDP v roce 2007. Pokud jde o dosažení cílů schodku pro rok 2005, měly být účinné kroky přijaty do 5.11. 2004. Dále doporučení obsahovalo i výzvu k dalším krokům, které by zlepšily zejména dlouhodobou udržitelnost, a to tak, jak je navrhla Komise.

Následně Komise 22.12. 2004 ve svém vyjádření Radě na základě aktuálních informací a na základě nástrojů obsažených v rozpočtu roku 2005 usoudila, že ČR podnikla ve stanovené lhůtě účinné kroky s ohledem na doporučení Rady, pokud jde o nástroje nutné k dosažení cílů v roce 2005. Na základě toho Komise uzavřela věc tím, že v danou chvíli nebylo třeba v rámci postupu při nadměrném schodku podnikat žádné další kroky.

Rada 18. 1. 2005 prověřila nástroje přijaté ČR ve vztahu k doporučením, které jí v rámci postupu při nadměrném schodku adresovala, a na základě výše uvedeného stanoviska Komise vyjádřila, že nástroje přijaté v ČR se jeví jako dostatečné k ukončení současné situace nadměrného schodku v rámci stanovených časových lhůt.

Takto tedy proběhla první konfrontace ČR s pravidly upravujícími existenci nadměrných schodků ve státech EU. Lze říci, že instituce EU daly ČR poměrně dlouhý čas na nápravu nadměrného schodku tím, že prakticky akceptovaly její konvergenční

program, který počítal s nápravou až v roce 2008. Následně se však ukázalo, že ani takto dlouhý čas nedokázala ČR k dlouhodobější nápravě nadměrného schodku využít.

Dalo by se říci, že vývoj v ČR v letech 2004, 2005 a 2006 probíhal lépe, než se původně předpokládalo, když se deficit pohyboval výrazně pod stanovenými cílovými hodnotami a ve dvou letech se dokonce dostal i pod hranici 3 % a ČR tak s přehledem dodržovala daná doporučení. Nicméně další vývoj se již tak optimisticky nejevil a jako pravděpodobné se ukazovalo, že cíle pro roky 2007 a 2008 nebudou naplněny. ČR proto ve své aktualizaci konvergenčního programu z roku 2007 odložila snížení deficitu pod 3% hranici z roku 2008 až na rok 2010, s tím, že nová vláda vyjádřila cíl snížit deficit pod úroveň 3 % již v roce 2009, a to na základě nástrojů, které předpokládala přijmout.

Projekce obsažené v aktualizovaném konvergenčním programu, které byly v rozporu s cílem nápravy nadměrného schodku do roku 2008, potvrdily i výhledy zpracované Komisí. Komise dále uvedla, že toto zhoršení je navíc dosaženo za mnohem vyššího ekonomického růstu, než se předpokládalo při tvorbě doporučení Radou, a jeho hlavní příčinou je růst sociálních výdajů. Komisi se proto kroky podniknuté ČR za účelem nápravy nadměrného schodku do roku 2008 nejevily jako adekvátní. To vše za situace, kdy nedošlo k žádným nepředvídaným ekonomickým událostem s nepříznivými následky pro veřejné finance, naopak vývoj ekonomiky, který je pro veřejné finance relevantní, byl daleko příznivější než se předpokládalo. Na základě toho 30. 5. 2007 Komise doporučila Radě přijetí rozhodnutí podle článku 104 odst. 8 SES, které by stanovilo, že kroky podniknuté ČR v reakci na doporučení Rady podle článku 104 odst. 7 SES, se nejeví jako adekvátní.

Rada se řídila doporučením Komise a dne 10. 6. 2007 přijala rozhodnutí, ve kterém stanovila, že kroky učiněné ČR ve vztahu k doporučením Rady se jí nejeví jako dostatečné k nápravě nadměrného deficitu ve stanovené lhůtě.

Vzhledem k tomu, že ČR nepatří mezi země participující v EMU, nemohly vůči ní být použity další fáze postupu při nadměrném schodku. V případě, že je podle článku 104 odst.8 SES konstatováno, že země neučinila dostatečné kroky a jedná se o zemi mimo eurozónu, musí být vydáno nové doporučení Rady podle článku 104 odst. 7 SES. Podle nařízení Rady č. 1467/97 musí takové doporučení určit, že efektivní kroky musí být podniknuty nejpozději do 6 měsíců a náprava schodku musí být ukončena v roce následujícím po jeho identifikaci s výjimkou existence zvláštních okolností.

Komise tedy 12. 9. 2007 doporučila Radě vůči ČR přijmout nové doporučení podle článku 104 odst. 7 SES. V souvislosti s termínem pro nápravu Komise vyjádřila, že zvláštní okolnosti byly identifikovány na počátku postupu při nadměrném schodku, a to v podobě vysoké výše deficitu po vstupu do EU a pokračujících strukturálních změn v ekonomice. Pro další odklad však neshledala důvod, a to proto, že v předchozích letech byly dosahovány nízké rozpočtové schodky a hlavním důvodem odložení nápravy nadměrného schodku je expanzivní rozpočet roku 2007 charakteristický výrazným nárůstem sociálních výdajů. Komise dále vyjádřila, že je zde stále možnost pro nápravu deficitu v původním termínu, a to i vzhledem k vyššímu než původně předpokládanému růstu ekonomiky. Pokud jde o konkrétní obsah doporučení navrženého Komisí, zahrnovalo omezení rozpočtového zhoršení v roce 2007 a co nejrychlejší ukončení situace nadměrného schodku, nejpozději v roce 2008. Efektivní kroky za tímto účelem měly být podniknuty do 9. 4. 2008. Dále mělo ke snížení celkového vládního schodku pod 3% referenční hodnotu dojít kredibilním a udržitelným způsobem. Za tímto účelem mělo v roce 2008 dojít ke zlepšení strukturální rovnováhy nejméně o 1 % HDP v porovnání s předchozím rokem. Kromě toho doporučení obsahovalo i výzvu k zajištění rozpočtové konsolidace směrem ke střednědobému cíli pro rozpočtovou pozici se strukturálním deficitem na úrovni 1 % HDP poté co bude napraven nadměrný deficit, nejpozději v roce 2012.

Rada následně 6. 11. 2007 v zásadě přijala návrh Komise a adresovala ČR doporučení s tím rozdílem, že oproti návrhu Komise mírně upravila požadavek na meziroční zlepšení strukturální rovnováhy mezi roky 2007 a 2008 z 1 % na 0,75 %.

Nakonec však všechno dopadlo jinak a jak predikce používané v konvergenčním programu, tak předpovědi vypracované Komisí se ukázaly jako nepřesné a rozpočtové hospodaření probíhalo daleko lépe, než se čekalo. Schodek rozpočtu v roce 2007 totiž dosáhl jen 1,6 % HDP. V porovnání s rokem 2006 tak deficit poklesl o 1,1 % HDP. Komise tento vývoj z poloviny přisoudila přijatým nástrojům a z poloviny silnějšímu hospodářskému růstu. Doporučení Rady tak bylo více než naplněno. Výhled na rok 2008 pak počítal s deficitem ve výši 1,4 % HDP, přičemž pokles byl přičítán zejména vlivu stabilizačního balíčku, který ČR přijala koncem roku 2007. Komise dále posoudila vývoj strukturálního deficitu, který měl sice mezi roky 2007 a 2008 poklesnout méně, než bylo stanoveno v doporučení Rady, avšak za situace, kdy již významně poklesl

mezi roky 2006 a 2007, s čímž se při tvorbě doporučení nepočítalo. Komise tedy zhodnotila, že schodek byl snížen pod úroveň 3 % kredibilním a udržitelným způsobem a že situace nadměrného schodku v ČR byla napravena. 7.5. 2008 tedy doporučila Radě zrušit její rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v ČR.

Rada toto doporučení akceptovala a dne 3. 6. 2008 zrušila rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v ČR z roku 2005.

Tím byla uzavřen první postup při nadměrném schodku, který byl vůči ČR veden. Lze říci, že si nakonec ČR vedla lépe, než sama předpokládala a v podstatě s velkou rezervou dodržela původní doporučení ke snížení schodku, které ze strany Rady dostala, a to i přesto, že výhledy na roky 2007 a 2008 nebyly příliš optimistické. Nutno však dodat, že se tak dělo za poměrně významného ekonomického růstu, který měl zřejmě ještě vyšší váhu, než mu evropské instituce přisoudily. Zajímavým momentem této procedury bylo, že bylo rozhodnuto o podniknutí nedostatečných kroků ze strany ČR již na základě nepříznivých predikcí, které se však posléze nenaplnily. Na druhou stranu tyto predikce vycházely i z ČR a pro zvrácení vývoje tak bylo třeba tento krok učinit.

Již v roce 2009 se však ČR znovu dostala do problémů, a to díky dramatickému poklesu ekonomické výkonnosti způsobeném globální ekonomickou krizí. 7.10. 2009 tak Komise připravila zprávu podle článku 104 odst. 3 SES. Tato zpráva analyzovala důvody překročení referenční hodnoty s ohledem na ekonomický vývoj a další relevantní faktory. V tomto smyslu poznamenala, že mnoho evropských zemí čelí výraznému zhoršení rozpočtových schodků v důsledku bezprecedentní globální finanční krize a ekonomického poklesu mezi roky 2008 a 2009. Vzhledem k tomu, že vláda ČR v dubnu 2009 oznámila Komisi, že v roce 2009 předpokládá deficit ve výši 3,9 % HDP a v srpnu tento odhad dále navýšila na 5,5 % HDP v důsledku dalšího zhoršení ekonomické situace, Komise shledala, že tyto plánované hodnoty představují očividný důkaz o existenci nadměrného schodku v ČR, a proto se rozhodla zahájit postup při nadměrném schodku. Komise zhodnotila, že překročení 3% hranice není blízko referenční hodnotě ani není dočasné, ale je výjimečné tím, že plyne z dramatického ekonomického poklesu. ČR tak nesplnila dvojité kritérium blízkosti referenční hodnotě a dočasnosti, které by Komise mohla vzít v úvahu při krocích vedoucích k rozhodnutí Rady o nadměrném schodku. Pokud jde o kritérium celkového dluhu, ČR se stále

s dostatečnou rezervou pohybovala pod úrovní 60 % HDP, byť momentální vývoj indikoval jeho postupný nárůst.

Na základě své zprávy a po vyjádření Hospodářského a finančního výboru Komise následně 11. 11. 2009 usoudila, že nadměrný schodek v ČR existoval a současně doporučila Radě, aby vydala rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v ČR a adresovala jí doporučení k jeho nápravě. Při formulaci návrhu doporučení vůči ČR Komise usoudila, že zde existují zvláštní okolnosti odůvodňující větší flexibilitu při provádění procedury při nadměrném schodku (zejm. prodloužení lhůty pro nápravu nadměrného schodku). Tyto zvláštní okolnosti shledala v tom, že globální ekonomická a finanční krize způsobila v ČR velmi silnou recesi s poklesy okolo 5 % HDP. Na základě toho tedy shledala oprávnění k umožnění nápravy nadměrného deficitu ve střednědobém horizontu. Komise tak navrhla doporučení ve smyslu ukončení současné situace nadměrného schodku do roku 2013 s tím, že tento cíl bude dosažen kredibilním a udržitelným způsobem ve střednědobém horizontu. Konkrétními kroky vedoucími k tomuto cíli mělo být přijetí nástrojů omezujících schodek v roce 2010, tak jak bylo plánováno v návrhu rozpočtu pro rok 2010, dále zajištění průměrného každoročního ozdravení strukturálního rozpočtu o 1 % HDP v období 2010-2013, specifikace nástrojů nutných k dosažení nápravy nadměrného schodku do roku 2013 a urychlení snižování deficitu, pokud se ekonomické podmínky zlepší. ČR měla dále posílit a zpřísnit svůj střednědobý rozpočtový rámec a zlepšit monitoring rozpočtu během roku. Lhůta pro přijetí účinných kroků v podobě přijetí nástrojů snižujících deficit pro rok 2010 byla stanovena na 2. 6. 2010. Dále byla ČR vyzvána zavedení k reformě ke zvýšení potenciálního hospodářského růstu, zlepšení kvality veřejných financí a reformě penzijního a zdravotního systému.

Dne 30. 11. 2009 Rada v zásadě potvrdila návrhy Komise a vydala jak rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v ČR podle článku 126 odst. 6 SFEU, tak doporučení adresovaná ČR podle článku 126 odst. 7 SFEU.

15. 6. 2010 Komise ve svém vyjádření Radě zhodnotila, že ČR podnikla kroky, které znamenají dostatečný pokrok směrem k nápravě nadměrného schodku v rámci časových limitů stanovených Radou. ČR totiž přijala opatření ke snížení deficitu v roce 2010 tak, jak bylo plánováno. Určitá výtka směřovala k tomu, že ČR prozatím neuvedla detailní nástroje, kterými chce zajistit fiskální konsolidaci ve střednědobém horizontu.

Celkově Komise v tuto chvíli věc uzavřela tím, že v rámci postupu při nadměrném schodku není třeba podnikat žádné další kroky. Komise nicméně bude pokračovat v důsledném sledování rozpočtového vývoje v ČR v souladu se Smlouvou a Paktem stability a růstu.

#### ***4.4. Současný stav postupů při nadměrném schodku***

Pokud jde o současnou situaci, v tuto chvíli je uplatněn postup při nadměrném schodku vůči 25 členským státům EU, tedy téměř vůči všem členským státům EU. Jedinými dvěma státy, které splňují kritéria pro schodky veřejných rozpočtů, jsou tak Estonsko a Švédsko. V jistém ohledu lze mezi ně přidat i Lucembursko, kde Komise ve své zprávě přes mírné překročení referenční hodnoty shledala, že kritérium schodku bylo dodrženo.

Lze říci, že ve většině zemí je překročení referenční hodnoty pro aktuální schodek veřejných rozpočtů velmi výrazné, když za rok 2009 dosahuje průměru 6,8 % HDP za všechny země EU. V případě Irska, Řecka, Španělska a Velké Británie se jedná dokonce o dvojcifernou hodnotu. Obdobná je situace i u kritéria celkového veřejného dluhu, který v průměru za všechny země EU v roce 2009 dosáhl 73,6 % HDP.

V této souvislosti je však nutno dodat, že tento vývoj není ani tak dán nechutí jednotlivých zemí pravidla dodržovat či úplným rozkladem systému fiskální disciplíny v EU, ale především kontextem globální finanční a ekonomické krize, která vyústila v silné propady HDP a zapříčinila tak vznik výrazných deficitů a především skokové zvýšení úrovní celkového zadlužení.

Tuto skutečnost ve svých zprávách zdůrazňuje i Komise, když uvádí, že výrazné zhoršení schodků i celkových veřejných dluhů je třeba vnímat v kontextu bezprecedentní globální finanční krize a ekonomického poklesu v letech 2008 a 2009. V toto ohledu vnímá, že za zhoršením situace veřejných rozpočtů stojí snížení výběru daní a zvýšení sociálních výdajů a dále i fiskální stimuly na podporu ekonomik. K fiskálním stimulům přitom státy vyzvala v prosinci 2008 i Rada v Evropském plánu ekonomické obnovy, ve kterém vyjádřila, že tyto stimuly mají být v jednotlivých zemích diferencované tak, aby odpovídaly různým podmínkám jednotlivých zemí ve smyslu udržitelnosti veřejných financí a konkurenceschopnosti a mají být zrušeny, jakmile se ekonomické podmínky zlepší. Některé státy navíc byly nuceny použít

nástroje ke stabilizaci finančního sektoru. 20. října 2009 však již Rada rozhodla, že na základě predikcí Komise, které indikují oživení, by měla nejpozději v roce 2011 v členských zemích započít fiskální konsolidace a že je třeba vzít v úvahu specifika jednotlivých zemí, které potřebují konsolidaci dříve.<sup>57</sup>

V tomto smyslu tedy je třeba chápat, že současný stav veřejných financí jednotlivých zemí je značně ovlivněn ekonomickou krizí, která ovlivňuje i požadovaný termín nápravy. Současnou situaci tedy nelze vnímat jako zcela objektivní výsledek fungování regulace veřejného zadlužení. Pro hodnocení účinnosti úpravy je proto třeba provést hodnocení na základě delší časové řady. Nutno však podotknout, že ani zde nejsou výsledky příliš uspokojivé.

---

<sup>57</sup> Např. Zpráva Komise v případě Nizozemska ze dne 7. 10. 2009; totožný text se objevuje ve všech zprávách Komise z poslední doby.



## **5. Zhodnocení účinnosti úpravy**

### **5.1. Obecné zhodnocení**

Obecně lze říci, že úprava rozpočtového hospodaření jednotlivých zemí jako taková jistě potřebná je, přičemž její důležitost podtrhuje i současná situace v eurozóně. Je tedy integrální součástí pravidel fungování EU a její význam nikdo nezpochybňuje.

Při hodnocení účinnosti úpravy podle výsledků, kterých bylo dosaženo, je přeci jen třeba konstatovat, že optimální nejsou. I pokud je pominuto současné zhoršení situace, které je do značné míry způsobeno ekonomickou krizí a teoreticky může být alespoň částečně kompenzováno následným ekonomickým oživením, nelze říci, že by se ve střednědobém horizontu rozpočtová situace zemí EU nějak výrazně zlepšila. Příkladem může být to, že ani v zemích eurozóny, které by měly jít příkladem, se za celou dobu její existence nedostal průměr celkového zadlužení pod požadovanou úroveň 60 %. V tomto ohledu byla paradoxně lepší situace u zemí, které stojí mimo eurozónu. Situaci lze popsat tak, že veřejné zadlužení spíše stagnovalo a případně těžilo z ekonomického růstu. S nástupem ekonomické krize se však již veřejné rozpočty nebyly schopny vyrovnat a tak se celková míra zadlužení dostala ještě na vyšší hodnoty, než v době vzniku eurozóny.

Negativně tak lze hodnotit fakt, že současný systém nedokázal ani za 10 let fungování země na výskyt ekonomické krize připravit. Je sice zřejmé, že v případě opravdu hluboké krize nelze překročení referenční hodnoty vyloučit, překročení by však nemuselo být až tak výrazné.

Výrazného pokroku nebylo dosaženo ani v obdobích silného ekonomického růstu. Na tento úkol se přitom soustředila i revize Paktu z roku 2005, která se začala daleko více soustřeďovat na strukturální a cyklicky očištěné veličiny jak při stanovení střednědobých cílů, tak při stanovení potřebné míry nápravy. I přes výhradu, že může být někdy technicky velmi obtížné tyto strukturální veličiny správně vyčíslit, teoreticky je postup tímto směrem jistě správný. To, že prozatím nepřinesl požadované efekty, lze přičíst tomu, že plnění střednědobých cílů je obtížně sledovatelné a ne zcela vynutitelné, neboť pozornost se upíná spíše k plnění kritéria aktuálního schodku veřejných financí. Přesto i při současném uspořádání by se zřejmě dalo využít kritérium

celkového veřejného dluhu a u nejvíce zadlužených zemí by bylo možné při neplnění střednědobých cílů konstatovat, že se dluh nesnižuje dostatečně rychle.

V následujícím textu budou identifikovány konkrétní slabiny současného systému, které jednak mohou stát za nedostatečnou účinností pravidel či které pro systém představují potenciální hrozbu.

## **5.2. Slabiny současného systému**

Jako slabiny současného systému lze charakterizovat zejména tyto prvky úpravy. Jednak způsob rozhodování v rámci postupu při nadměrném schodku, kde je namísto automatického uplatňování jednotlivých stupňů procedury na základě objektivně zjištěného stavu, uplatněno rozhodování Komise a především Rady jakožto do značné míry politického orgánu EU. S tím souvisí i pravidla pro hlasování Rady v těchto případech. Další velmi problematickou stránkou úpravy je i její značná neurčitost, neboť v celé úpravě se objevuje řada neurčitých pojmů či slova, která do určité míry úpravu oslabují nebo z ní umocňují výjimky. Jako určitou slabinu lze vnímat i ne zcela šťastný sankční mechanismus, který ve svém důsledku problémy dotčených zemí dále zhoršuje, což může působit i jako určitá zábrana v jejich uplatňování. V neposlední řadě je to i samotný způsob postupu v konkrétních případech, kdy zejména v případě kritéria celkového veřejného dluhu bylo vůči některým státům postupováno benevolentně, což má pak za následek nedostatečné vynucování pravidel i v dalších případech.

### **5.2.1. Prostor pro uvážení Komise a Rady**

Postup při nadměrném schodku není zahajován automaticky. Významný prostor pro uvážení mají Komise a Rada, a to ve dvou ohledech. Prvním je samotná identifikace existence nadměrného schodku a druhým je provádění postupu při nadměrném schodku.<sup>58</sup>

Rozhodovací oprávnění Komise spočívá v tom, že zkoumá, zda nadměrný schodek nastal, přičemž aplikuje příslušná ustanovení SFEU včetně výjimek. Tyto výjimky určují rozsah možné úvahy Komise v případě, že členský stát vykáže schodek

---

<sup>58</sup> HEINEN, Nicolaus. Debt spiral or exit strategy : What does the Stability and Growth Pact have to offer? In *Deutsche Bank Research* [online]. Frankfurt am Main : Deutsche Bank, 2009 [cit. 2010-01-21]. Dostupné z WWW: [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000250836.pdf;jsessionid=022A9D984064BEAC56B4CDB4D45CCB47.srv11-dbr-com](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000250836.pdf;jsessionid=022A9D984064BEAC56B4CDB4D45CCB47.srv11-dbr-com);  
str. 4

převyšující hranici 3 % a Komise připraví zprávu. V této zprávě mimo jiné určí, zda jsou splněny podmínky pro uplatnění výjimek. Pokud tomu tak je, Komise nenavrhne Radě zahájení postupu při nadměrném schodku.<sup>59</sup>

Prostor pro úvahu Rady pak existuje při provádění postupu při nadměrném schodku. Za zhoršených ekonomických podmínek v dotčeném členském státě může Rada prodloužit postup při nadměrné schodku prostřednictvím řady nástrojů. Jednak může Rada změnit samotné doporučení Komise, jednak lze prodloužit lhůty k nápravě schodku stanovené Radou v jejím doporučení nebo výzvě. Kromě toho lze proceduru pozastavit v případě, kdy dotyčný stát plní průběžné cíle stanovené Radou. V Radě přitom platí, že diskreční oprávnění nejsou přijímána v politicky neutrálním prostředí, neboť jsou předmětem hlasování.<sup>60</sup>

Komise a Rada tedy mají poměrně značnou možnost ovlivnit průběh procedury v konkrétním případě. To může u zúčastněných subjektů vyvolávat nejistotu v tom, jakým konkrétním způsobem budou pravidla uplatněna. A právě to, že sankce státům nehrozí zcela neodvratně, ale jsou jen teoretickým a dosud nikdy neuplatněným vyústěním dlouhého postupu při nadměrném schodku, může u členských států vyvolat pocit beztrestnosti, což pak zeslabuje účinnost akcí. V tomto směru se lze poučit i z trestního práva, které hlásá, že jako prevence nemusí být až tak důležitá přísnost sankcí, jako spíše neodvratnost postihu.

Toto může být navíc umocněno situací, kdy pravidla porušuje většina zemí, potom hrozí, že při politickém rozhodování nebude dosaženo potřebné většiny k tomu, aby postup při nadměrném schodku mohl být vůbec zahájen. Každý stát, který souhlasí se zahájením postupu při nadměrném schodku, se totiž musí obávat, že tato země, o které se rozhoduje, bude jednat podobně když se role obrátí. To pak může vyvolat počátek recipročních nekonání. Nicméně proti tomuto závěru hovoří tři skutečnosti. Jednak je to empirická zkušenost, kdy Rada v zásadě jedná v souladu s návrhy Komise. Dále je to zájem i těch nejvíce zadlužených zemí, které potřebují, aby systém byl kredibilní, v opačném případě by totiž hrozila ztráta důvěry kapitálových trhů a tyto země by musely ze svých vládních dluhopisů platit daleko vyšší rizikové prémie.

---

<sup>59</sup> *ibid.*, str. 4

<sup>60</sup> *ibid.*, str. 5

Konečně je to i role Komise jakožto strážce Paktu stability a růstu, která jej může bránit i soudně.<sup>61</sup>

Přes výše uvedené však nelze tento problém jen tak přejít, neboť již reálně nastal v případě Německa a Francie v roce 2003, tedy jeho opakování za určitých okolností zcela vyloučit nelze. Kromě možných následků v podobě destabilizace systému a tolerování nedodržování pravidel může být důsledkem tohoto politického rozhodování i to, že věcně podobné situace v případě jednotlivých států mohou být posuzovány odlišně, a to na základě momentální politické většiny v Radě. Tedy jako další riziko lze v tomto ohledu identifikovat možnost nerovného přístupu k jednotlivým zemím.

### 5.2.2. Neurčitost úpravy

Slabinou současné úpravy je pak i značná neurčitost úpravy daná používáním mnoha vágních pojmů. Neurčitost úpravy do značné míry souvisí i s problémem politického rozhodování v postupu při nadměrném schodku, neboť rozšiřuje prostor pro uvážení orgánů, které přijímají rozhodnutí. Proto je třeba tomuto problému věnovat samostatnou pozornost, neboť má i další aspekty.

Neurčité formulace obsahuje již samotná Smlouva (SFEU) definující nadměrný schodek, kde lze nalézt spojení jako *“poměr podstatně klesal“*, *“poměr se blíží referenční hodnotě“*, *“poměr se dostatečně snižuje“* a *„blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě“*. Neurčitost těchto pojmů přitom nevyjasnila ani sekundární úprava v podobě nařízení. Naopak i zde lze nalézt další neurčité nebo relativizující formulace. Příkladem mohou být spojení jako *„účinná opatření“*, *„zvláštní okolnosti“* a *„nepříznivé hospodářské okolnosti mající negativní důsledky pro veřejné finance“*. U několika lhůt pro vydání rozhodnutí Rady je vloženo slovo *„zpravidla“*, čímž se daná lhůta vlastně relativizuje. Samostatnou pozornost si zaslouží i některé ekonomické termíny jako je *„potenciál HDP“* nebo *„cyklicky očištěné saldo“*. Jde totiž spíše o teoretické ekonomické pojmy a jejich exaktní vyčíslení je vždy jen určitým odhadem, přičemž lze získat tolik výsledků, kolik metod je použito. V tomto ohledu lze vyjádřit určitou skepsi v tom smyslu, že údaje se kterými zde orgány EU pracují, jsou vždy jen určitým odhadem vyplývajícím z použité metody výpočtu, přičemž realita může být

---

<sup>61</sup> ibid., str. 11

poněkud odlišná. Lze shrnout, že veličiny se kterými je zde pracováno, nejsou z povahy věci zcela exaktně vyčíslitelné.

Pokud jde o následky těchto neurčitých pojmů, lze vyvodit, že politické orgány EU mohou sahat k využívání nepříliš právnicky šťastných formulací k tomu, aby zmírnily tvrdá kritéria Paktu. Použití daných ustanovení politickými orgány EU se pak může přesunout i do roviny právní aplikace například ESD. Rada zde tedy může tvořit politický precedens pro případný precedens právní.<sup>62</sup>

Dalším negativem je to, že při takto neurčité úpravě ani státy, které by měly kritéria plnit, neznají přesné hranice úpravy. Tedy pro určitou skupinu jejich chování lze říci, že se pohybují v prostoru, který může být nakonec posouzen jako v souladu s právem, tak jako v rozporu s právem. To vše za situace, kdy navíc toto posouzení může být ovlivněno i politickými vlivy.

### **5.2.3. Sankční mechanismus**

Povaha stanovených sankcí v podobě skládání peněžitých vkladů, ale i zhoršení úvěrových možností, se nejeví jako příliš šťastná. V podstatě vychází z předpokladu, že sankce poškodí pouze daný členský stát a EMU jako celek nezasáhne. Realita však může být zcela jiná. Pokud se podíváme na situaci vysoce zadluženého státu, který trápí nadměrné schodky, mohla by aplikace těchto sankcí být posledním impulsem k vyhlášení státního bankrotu s následky pro všechny země EU. Stát v takové situaci naopak potřebuje pomoc, která mu umožní překlenout nejtěžší období a s dluhy se vypořádat.

V tomto ohledu lze tedy vyjádřit pochybnost, zdali by při politickém rozhodování Rady při splnění podmínek k uvalení sankcí k jejich aplikaci skutečně došlo. Právě posouzení věcného efektu těchto sankcí by se tak mohlo stát překážkou jejich uplatnění. Tedy k tomu, aby mohl být sankční mechanismus efektivní, je třeba, aby tyto sankce byly reálné a rozumným způsobem ho motivovaly k nápravě a ne ještě více prohlubovaly jeho problémy.

---

<sup>62</sup> TOMÁŠEK, Michal. Evropské měnové Právo. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-940-5; str. 78

#### 5.2.4. Dosavadní poměrně benevolentní přístup v konkrétních případech.

Benevolence k nadměrným schodkům a zejména nadměrným úrovním celkového veřejného zadlužení byla započata již tím, že byl umožněn vstup do EMU některým vysoce zadluženým zemím, jejichž celkový veřejný dluh přesahoval hranici 100 % HDP.<sup>63</sup>

Jejich přípuštění mezi země měnové unie se mimo jiné vysvětluje uplatněním díkce článku 126 odst. 2 písm. b) SFEU, neboť ve zdůvodnění Evropského měnového institutu k tomuto rozhodnutí se praví, že snížily své veřejné zadlužení proti hodnotě předchozího období, čímž se kvalifikovaly pro vstup.<sup>64</sup>

Určitým problémem v tomto dále je, že Smlouva vcelku přesně definuje, za jakých podmínek může stát vstoupit do třetí etapy hospodářské a měnové unie, ale už nijak nevymezuje, za jakých podmínek se v ní udržet. To může být důvodem pro označení Smlouvy za *lex imperfecta*.<sup>65</sup>

S ohledem na dosavadní postup při nadměrném schodku lze říci, že tato benevolence vůči celkové úrovni zadlužení byla zachována i po vstupu těchto zemí do EMU, kdy nebyla kritériu v podobě poměru celkového veřejného zadlužení k HDP věnována taková pozornost, jako kritériu aktuálního schodku veřejných financí k HDP. Nadměrný schodek tak byl vyslovován prakticky jen z důvodu překročení 3% referenční hodnoty u aktuálního schodku veřejných financí. V této souvislosti si lze představit i poněkud přísnější postup, kdy by výměnou za uznání, že se poměr veřejného zadlužení dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě, mohlo být v případě vysoce zadlužených zemí i relativně vysoké tempo snižování zadlužení. Pro splnění tohoto kritéria by mělo být vyžadováno, aby trend poklesu zadlužení byl takový, že v nějaké dohledné budoucnosti bude referenční hodnota dosažena. Tedy pokud dluh neklesal dostatečně rychle, mohl být nadměrný schodek vysloven i v případě, kdy nebyla porušena hranice 3 % pro aktuální schodek veřejných financí.

---

<sup>63</sup> Konkrétně se jednalo o Belgie, Itálii a Řecko.

<sup>64</sup> TOMÁŠEK, Michal. Evropské měnové Právo. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-940-5; str. 77

<sup>65</sup> *ibid.*, str. 80

Ani u zemí, které referenční hodnotu 60 % překračují jen slabě, by pak neměl být připuštěn růst úrovně zadlužení, a i v tomto případě by měl být zahájen postup při nadměrném schodku tak, aby bylo co možná nejrychleji dosaženo nápravy.

Určitou benevolenci pak lze vysledovat i při provádění postupu při nadměrném schodku vyvolaném nadměrným aktuálním schodkem rozpočtu, kdy jsou poměrně široce vykládány zvláštní okolnosti umožňující povolení nápravy ve střednědobém horizontu. Na jednotlivé země tak není vyvíjen dostatečný tlak, aby provedly rychlou korekci nadměrného schodku účinnými ekonomickými kroky a nespoléhaly jen na ekonomické oživení.

Výsledkem této praxe je pak zeslabení účinnosti pravidel, kdy není plně využít jejich potenciál a výsledkem je nedostatečná rozpočtová disciplína zemí EU.

## 6. Návrhy možných změn

V současné době, kdy silná ekonomická krize v plné míře odkryla strukturální problémy mnoha zemí EU v oblasti rozpočtového hospodaření, se nabízí otázka, do jaké míry jsou současné mechanismy regulace efektivní a zdali není potřeba jejich změna. V tomto ohledu je však nutno poznamenat, že současné problémy ještě neznamenaají, že by Pakt nefungoval vůbec, přesto však poukazují na některé jeho slabiny, se kterými je třeba se vypořádat. Na pořadu dne je tak diskuse o změnách a zpřísnění Paktu stability a růstu tak, aby byla obnovena kredibilita eurozóny a rozpočtově nezodpovědné země neohrožovaly ostatní. Nyní tedy probíhají politická jednání s cílem dojednat úpravu pravidel v této oblasti, výstupy lze však zřejmě očekávat až koncem roku 2010.

Iniciativy se v tomto ohledu chopilo především Německo, které jako ekonomicky nejsilnější stát eurozóny také nese nejvyšší břemeno v případě pomoci nejvíce zadluženým zemím. Zcela logicky požaduje poměrně výrazné zpřísnění pravidel tak, aby tyto potenciální náklady výrazně eliminovalo do budoucna.

Německo proto na zasedání ministrů financí EU konaném dne 21.5. 2010 v Bruselu navrhlo devítibodový plán, který zahrnul následující oblasti:

- Zesílené a hlubší posuzování stabilizačních a konvergenčních programů, stabilizační programy by měly být zkoumány nezávislou institucí
- Vyšší zapojení národních parlamentů do evropské rozpočtové politiky
- Zahrnutí principů Paktu stability a růstu do národních rozpočtů, např. formou zákonů o vyrovnaných rozpočtech
- Rychlejší a efektivnější sankce v postupu při nadměrném schodku s tím, že financování z prostředků EU a ze strukturálních fondů by bylo vázáno na rozpočtovou politiku, nedisciplinované země by tak o dotace mohly přijít.
- Zpřísnění pravidel pro vysoce zadlužené země, pro které by se mohly stát závazné střednědobé cíle. Země, které by opakovaně překročily referenční hodnotu za určitou dobu (např. 5 let) by rychleji postoupily v postupu při nadměrném schodku.



- Při vážném porušení pravidel měnové unie (např. při opakovaném překračování povoleného schodku nebo při manipulaci s oficiálními statistikami) by země mohla přijít o hlasovací práva
- Rychlejší identifikace hospodářských problémů v zemích eurozóny a jejich otevřené řešení
- Věnování vyšší pozornosti málo konkurenceschopným zemím eurozóny
- Současný záchranný mechanismus je dočasným řešením nutným pro stabilizaci současné situace<sup>66</sup>

Samotné Německo si pak na vnitrostátní úrovni stanovilo postupný zákaz vytváření rozpočtových schodků. Zákon o vyrovnaném rozpočtu mu od roku 2016 nedovoluje sestavit rozpočet se schodkem větším než 0,35 % HDP a od roku 2020 zde musí být rozpočet vyrovnaný.<sup>67</sup>

Některé body návrhu Německa se však u ostatních zemí nesetkaly s úplným pochopením, zejména šlo o otázky tvrdých sankcí v podobě ztráty hlasovacích práv a ztráty možnosti financování z evropských fondů. Přesto však došlo k dohodě, že konkrétní návrhy na změnu unijních rozpočtových pravidel budou vypracovány do října 2010.<sup>68</sup>

Evropská Komise zase navrhuje, aby rozpočty jednotlivých členských států byly ze strany EU posuzovány ještě před jejich schválením v dané zemi. Zatím jde jen o obecný návrh, rozsah posuzování a detaily úpravy se ještě budou doladovat. Obecně má však tento návrh ze strany členských států širokou podporu.<sup>69</sup>

Ať již bude nakonec přijato jakékoli řešení, mělo by zahrnovat zlepšení minimálně v těch oblastech, které byly slabinou dosavadního fundování Paktu stability a růstu.

Předně by to mělo být určité zpřehlednění pravidel a jasné definování pojmů a povinností jednotlivých zemí. Jasná pravidla jsou důležitým předpokladem pro

---

<sup>66</sup> Německo s návrhem tvrdých sankcí na rozpočtové hříšníky narazilo. V EU totiž hřeší skoro všichni. *IHNed.cz* [online]. 21.5.2010, [cit. 2010-06-01]. Dostupný z WWW: <[http://m.ihned.cz/c4-10071660-43716960-700000\\_pdadetail-nemecko-s-navrhem-tvrдых-sankci-na-rozpoctove-hrisniky-narazilo-v-eu-totiz-hresi-skoro-vsichni](http://m.ihned.cz/c4-10071660-43716960-700000_pdadetail-nemecko-s-navrhem-tvrдых-sankci-na-rozpoctove-hrisniky-narazilo-v-eu-totiz-hresi-skoro-vsichni)>.

<sup>67</sup> *ibid.*

<sup>68</sup> *ibid.*

<sup>69</sup> EU se shodla na posuzování rozpočtů zemí před jejich schválením. *Patria online* [online]. 8.6.2010, 2, [cit. 2010-06-08]. Dostupný z WWW: <<http://www.patria.cz/Zpravodajstvi/1634392/eu-se-shodla-na-posuzovani-rozpocctu-zemi-pred-jejich-schvalenim.html>>.

funkčnost celého systému a vysílají i jednoznačný signál k jednotlivým zemím, které mohou předvídat, jaké jejich chování bude v souladu s pravidly a jaké ne a jaký postup vůči nim bude uplatněn. S tím souvisí i potřeba přesně a striktně vymežit situace, ve kterých bude umožněna výjimka oproti standardnímu postupu. Pakt stability a růstu by se tak měl oprostít od vágních ustanovení a od příliš obecně definovaných výjimek.

Postup při nadměrném schodku by měl být více zautomatizován s tím, že by mohla být omezena role Rady v tomto postupu. Namísto současného postavení by jí tak mohla příslušet spíše role určitého korektivu tak, aby mohla zmírňovat přílišnou tvrdost úpravy v případech zvláštního zřetele hodných. Tedy do postupu při nadměrném schodku by za normálních okolností příliš nezasahovala a běžel by automaticky, měla by však právo svým rozhodnutím tento automatický proces zvrátit. Rozdíl oproti současnému stavu by tak byl zejména v tom, že rozhodnutí Rady by v těchto případech mělo povahu negativního rozhodnutí v postupu při nadměrném schodku. S tím souvisí i to, že kvalifikovanou většinu by bylo třeba dosáhnout pro rozhodnutí o tom, že se určitá fáze postupu při nadměrném schodku neuplatní a ne proto, že se uplatní. Jinak by proces probíhal svými fázemi automaticky s tím, že splnění podmínek pro jednotlivé fáze postupu při nadměrném schodku by na základě objektivních dat hodnotila Komise nebo jiný zcela nezávislý orgán.

Důležitým momentem pro fungování Paktu stability a růstu jsou i správně nastavené sankce a reálná hrozba postihu provinilých států. V tomto ohledu dosavadní sankce nejsou příliš praktické, neboť problémy teoreticky spíše prohlubují než řeší, a je otázkou, zdali by k nim nakonec bylo vůbec přistoupeno. Proto je třeba nově vydefinovat sankce tak, aby odpovídaly situaci a nenesly nepříznivé účinky i pro ostatní členské státy. Návrhy Německa jdou v tomto zřejmě správném směrem, byť některé navrhované sankce jsou zřejmě až příliš tvrdé. Nicméně určitá kombinace ekonomických sankcí ve formě ztížení čerpání evropských fondů a politických sankcí se zdá být jako schůdné řešení s tím, že jejich konkrétní podoba může být přeci jen poněkud jiná.

Vyšší pozornost by měla být věnována sledování dodržování kritéria celkového veřejného dluhu, které bylo dosud poněkud opomíjeno. V případě nedostatečně rychlého snižování celkové úrovně veřejného zadlužení by tak mělo docházet ke spuštění postupu při nadměrném schodku i tehdy, pokud se aktuální schodek nachází

pod 3% referenční hodnotou. V tomto ohledu si lze představit i diferencovaný přístup k nejvíce zadluženým zemím, kde by mělo být jednoznačně tvrdě vynucováno dosažení referenční hodnoty v nějakém dohledném horizontu. Právě kritérium celkového veřejného dluhu by mohlo hrát vyšší úlohu i při sledování plnění střednědobých cílů, neboť by se u nejvíce zadlužených zemí dalo využít jako spouštěč sankčního mechanismu v případech, kdy tyto střednědobé cíle nejsou plněny.

V neposlední řadě lze uvést, že lepších výsledků při vynucování rozpočtové disciplíny by bylo teoreticky možné dosáhnout i aplikací současných pravidel. V tomto ohledu by se však musela změnit aplikační praxe tak, že by se všechny výjimky obsažené v Paktu vykládaly úzce. Pro zachování kredibility systému a důvěryhodnosti eurozóny by však toto řešení samo o sobě zřejmě nestačilo. Na druhou stranu je však nutno podotknout, že rychlost nápravy bude záviset nejen na zpřísnění pravidel, ale i na stupni ekonomického oživení, který může fiskální konsolidaci urychlit.

## Závěr

V současné době je otázka rozpočtové disciplíny zemí EU a zejména zemí eurozóny vysoce diskutovaným tématem, neboť do značné míry souvisí s fungováním jednotné měny euro a s konceptem ekonomické integrace evropských zemí jako takovým.

Tato diplomová práce se tedy zaměřila právě na tuto oblast, přičemž uvedla jak důvody pro regulaci rozpočtového hospodaření, tak vývoj právní úpravy v této oblasti a její aplikaci v konkrétních případech, analyzovala slabiny systému a možnosti změn.

Lze říci, že současná situace do značné míry potvrdila některé důvody pro regulaci rozpočtového hospodaření, které byly po teoretické stránce popsány již v době vzniku eurozóny. Potvrzen byl především důvod pro regulaci v podobě hrozby fiskálních a bankovních krizí, který je nyní nejvíce skloňován a který se ještě před několika lety mohl jevit jako málo pravděpodobný. V tomto smyslu tak současná hluboká ekonomická krize odhalila některé slabiny systému, neboť ukázala, že v dlouhodobém horizontu nefunguje až tak efektivně, jak jeho tvůrci předpokládali.

Na místě je tedy analyzovat vývoj a dosavadní fungování pravidel. V tomto ohledu je nutno poznamenat, že při aplikaci pravidel v konkrétních případech od počátku existuje určitá benevolence a snaha k širokému výkladu výjimek, což v konečném důsledku vede ke změkčování pravidel a k oddálení aplikace sankcí. Na vině jsou v tomto ohledu některá poměrně vágní ustanovení jak ve Smlouvě, tak v Paktu stability a růstu, které tento přístup do značné míry umožňují. Ke změně v tomto ohledu nedošlo ani během novelizací, ke kterým u Paktu stability a růstu došlo.

Jako slabinu systému lze hodnotit i současný sankční mechanismus, který teoreticky problémy dané země ještě více prohlubuje a v konečném důsledku by jejich negativní efekty mohly nést všechny země EU. Je tedy otázkou, zdali by i při splnění všech podmínek byly sankce reálně použity. Právě nejistota ohledně možného uvalení sankcí a poměrně dlouhý postup k nim vedoucí může být důvodem nedodržování pravidel.

Dalším důležitým momentem je značný politický aspekt dané problematiky, a to jak v oblasti zákonodárné při přijímání pravidel, kdy nedostatek politické vůle může

bránit přijetí důsledné úpravy a dále i při samotné aplikaci existujících pravidel, kdy je velká míra rozhodovací pravomoci svěřena Radě jakožto do značné míry politickému orgánu.

Konkrétním projevem politické moci Rady pak byl případ Francie a Německa z roku 2003, kdy v Radě nebylo dosaženo potřebné většiny k přijetí rozhodnutí, které by postup při nadměrném schodku posunulo do další fáze, ačkoli pro to byly splněny podmínky a umožnil odchýlení se od standardního postupu při nadměrném schodku v případě těchto zemí. Důsledkem tohoto přístupu bylo ohrožení kredibility celého systému, proto jej Komise následně napadla u Evropského soudního dvora. Soud sice nerozhodl o tom, že by Rada měla povinnost příslušné rozhodnutí přijmout, neboť k dané otázce se v řízení necítil být povolán, na druhou stranu však odmítl akceptovat zavádění náhradních ad hoc procedur v případech, kdy to může být pro určité země výhodné. Soud tedy svým rozhodnutím neučinil intervenci ke zpřísnění pravidel a k jejich automatické aplikaci, což lze v tomto konkrétním případě spatřovat jako signál, že nehodlá nahrazovat chybějící politickou vůli jak při tvorbě pravidel, tak při jejich aplikaci. Je však nutno podotknout, že přímé odpovědi na otázku povinnosti Rady přijmout určitá rozhodnutí se soud vyhnul.

Přes tento konkrétní případ však obvykle platí, že Rada jedná na základě doporučení Komise a od jejího doporučení se neodchyluje. To platí i v případě dosavadních řízení u České republiky, jejíž rozpočtové hospodaření lze do současnosti charakterizovat jako smíšené. Výhodou je stále ještě relativně nízká úroveň celkového zadlužení, problematická je však dynamika jeho růstu a chybějící reformy, které by reagovaly na stárnutí populace. Pokud jde o postup při nadměrném schodku, Česká republika již prošla jedním řízením, kde i přes určité obtíže dosáhla nápravy, byť to bylo do značné míry dáno poměrně vysokou dynamikou ekonomického růstu. V současné době probíhá další řízení, které bylo obdobně jako v ostatních zemích EU vyvoláno hlubokou ekonomickou krizí. Obecně lze říci, že zde zatím aplikace evropských pravidel rozpočtové disciplíny přílišné plody nepřinesla a úspěchy i neúspěchy v této oblasti šly spíše na vrub ekonomické výkonnosti. To ostatně není jen případ České republiky, neboť i mnohé země eurozóny z dlouhodobého hlediska nějakého výraznějšího zlepšení nedosáhly.

Nedostatečná účinnost pravidel rozpočtové disciplíny se tak zejména s ohledem na potřeby eurozóny stává předmětem úvah o změně pravidel. Problémem je zejména nedostatečný pokrok při snižování celkové úrovně zadlužení některých zemí, které se dostávají takřka na pokraj státního bankrotu, a ohrožují tak stabilitu celé eurozóny, která musí vynakládat značné prostředky na jejich záchranu.

Ve snaze zachovat kredibilitu eurozóny a zvýšit účinnost pravidel regulujících rozpočtovou disciplínu tak nyní probíhají politická jednání s cílem reformovat Pakt stability a růstu a posílit vynutitelnost pravidel. Iniciativu v tomto ohledu uplatňuje zejména Německo, které navrhuje zejména rychlejší a přísnější sankce, zpřísnění pravidel pro vysoce zadlužené země a pro země dlouhodobě porušující pravidla a dále i zahrnutí principů rozpočtové disciplíny do národních rozpočtů. Mezi další zvažovaná opatření patří i schvalování rozpočtů členských zemí ze strany Komise.

Ať již nakonec bude přijata jakákoli reforma, měla by se minimálně umět vypořádat se slabinami současného systému. Měl by tedy být omezen prostor pro rozhodování Komise a Rady. Úprava by měla být vyjasněna a zbavena neurčitých pojmů, měly by být přehodnoceny a nově definovány sankce. Konečně by měl být vyšší důraz kladen na pokrok ve střednědobém horizontu zejména na přísnější aplikaci kritéria celkového veřejného dluhu u nejvíce zadlužených zemí.

Na druhou stranu však zřejmě nelze současný vývoj v eurozóně brát úplně katastroficky a vést úvahy o brzkém konci eura. Situace zatím podle mého názoru není úplně bezvýchodná a podobně jako ekonomický propad působil výrazný nárůst dynamiky zadlužování, může následný ekonomický růst napomoci k rychlejšímu a méně bolestnému návratu k udržitelné rozpočtové politice. Pozitivem je i to, že celá problematika získala značnou publicitu a k úsporám se staví celkem pozitivně i veřejné mínění.

Určitá obezřetnost je však na místě a je jisté, že beze změn pravidel se v tuto chvíli eurozóna neobejde. V tomto ohledu platí, že silné státy jsou sice ochotny pomoci slabším s ohledem na stabilitu celého systému, avšak nejsou tak ochotny činit do nekonečna. Do budoucna tedy bude důležité, jakým způsobem bude využita nejbližší doba jak na evropské úrovni, tak na úrovni jednotlivých států a zda nadcházející období ekonomického růstu opět nepovede k odložení řešení problémů.

## Seznam zkratk

ČKA.....	Česká konsolidační agentura
EIB.....	Evropská investiční banka
ECB.....	Evropská centrální banka
EMU.....	Evropská měnová unie
EHS.....	Evropské hospodářské společenství
ERM 2.....	Evropský mechanismus směnných kurzů II
ES.....	Evropská společenství
ESD.....	Evropský soudní dvůr
EU.....	Evropská unie
HDP.....	Hrubý domácí produkt
SFEU.....	Smlouva o fungování Evropské unie
SES.....	Smlouva o založení Evropského společenství

## Seznam použité literatury a pramenů

BAKEŠ, Milan, et al. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha : C.H. Beck, 2003. 721 s. ISBN 80-7179-667-0.

BEETSMA, Roel; DEBRUN, Xavier; KLASSEN, Franc. Is fiscal policy coordination in EMU desirable?. In *Swedish Economic Policy Review* 8 [online]. 2001 [cit. 2010-01-05]. Dostupné z WWW: <[http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index\\_files/sep](http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index_files/sep)>.

BEGG, Iain; HODSON, Dermot; MAHLER, Imelda. Economic Policy Coordination In The European Union. In *National Institute Economic Review No. 183* [online]. 2003 [cit. 2010-01-05]. Dostupné z WWW: <[http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EconPolCoord/begg\\_et\\_al.pdf](http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EconPolCoord/begg_et_al.pdf)>.

BRUNILA, Anne. Fiscal policy: Coordination, Discipline and Stabilisation. *Bank of Finland Discussion Papers* [online]. 7/2002, [cit. 2010-06-05]. Dostupný z WWW: <[www.bof.fi/NR/rdonlyres/25C6B351-2A2F-4096-8168.../0/0207.pdf](http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/25C6B351-2A2F-4096-8168.../0/0207.pdf)>. ISSN 1456-6184.

CRONIN, David. Interpreting the Close to balance Provision of the Stability and Growth Pact: Legal and Conceptual Aspects. Central Bank of Ireland, December 2000 [cit. 2010-01-15]. s. 27. Dostupné z WWW: <<http://www.centralbank.ie/data/TechPaperFiles/3RT00.pdf>>.

EUROPEAN PARLIAMENT - Directorate General For Research. *The Coordinatinon of National Fiscal Policies In The Context Of Monetary Union : Working paper* [online]. [s.l.] : European Parliament, 1996 [cit. 2009-01-05]. Dostupné z WWW: <[http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en_en.pdf)>. E6 - 10/1996.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka; KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance - učebnice*. Praha : Eurolex Bohemia, 1999. 402 s. ISBN 80-902752-1-4.

HEINEN, Nicolaus. Debt spiral or exit strategy : What does the Stability and Growth Pact have to offer? In *Deutsche Bank Research* [online]. Frankfurt am Main : Deutsche Bank, 2009 [cit. 2010-01-21]. Dostupné z WWW: <[http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000250836.pdf;jsessionid=022A9D984064BEAC56B4CDB4D45CCB47.srv11-dbr-com](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000250836.pdf;jsessionid=022A9D984064BEAC56B4CDB4D45CCB47.srv11-dbr-com)>

MARKOVÁ, Hana; BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3.

NĚMEČEK, Eduard. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha : Všehrd, 2001. 63 s. ISBN 80-85305-45-3



TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové Právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : C.H. Beck, 2007. 187 s. ISBN 978-80-7179-940-5.

TOMÁŠEK, Michal. *Právní nástupnictví měny euro*. Praha : Linde, 2000. 269 s. ISBN 80-7201-205-3.

TOMÁŠEK, Michal. *Právní základy evropské měnové unie*. Praha : Bankovní institut, 1999. 165 s. ISBN 80-902243-3-4.

UHLIG, Harald. *One Money, but many fiscal policies in Europe: what are the consequences?* [online]. Berlin : Humboldt University Berlin and CEPR, 2002 [cit. 2009-06-10]. Dostupné z WWW: <<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=4330>>. ISSN 0924-7815.

*Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125021\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125021_en.htm)>.

*Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. The corrective arm: the excessive deficit procedure. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125020_en.htm)>.

*Europa.eu: Summaries of EU Legislation* [online]. 2005 [cit. 2009-11-30]. Preventive arm: surveillance of budgetary positions. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/125019\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_en.htm)>.

EU se shodla na posuzování rozpočtů zemí před jejich schválením. *Patria online* [online]. 8.6.2010, 2, [cit. 2010-06-08]. Dostupný z WWW: <<http://www.patria.cz/Zpravodajstvi/1634392/eu-se-shodla-na-posuzovani-rozpocetu-zemi-pred-jejich-schvalenim.html>>.

*Excessive deficit procedure. Country-specific procedures* [online]. 2010 [cit. 2010-06-27]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm)>.

Německo s návrhem tvrdých sankcí na rozpočtové hříšníky narazilo. V EU totiž hřeší skoro všichni. *IHNed.cz* [online]. 21.5.2010, [cit. 2010-06-01]. Dostupný z WWW: <[http://m.ihned.cz/c4-10071660-43716960-700000\\_pdadetail-nemecko-s-navrhem-tvrдых-sankci-na-rozpocetove-hrisniky-narazilo-v-eu-totiz-hresi-skoro-vsichni](http://m.ihned.cz/c4-10071660-43716960-700000_pdadetail-nemecko-s-navrhem-tvrдых-sankci-na-rozpocetove-hrisniky-narazilo-v-eu-totiz-hresi-skoro-vsichni)>.

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1: Vývoj schodků veřejných financí v zemích EU 1998-2009 (v % HDP)

Příloha č. 2: Vývoj veřejného dluhu v zemích EU 1998-2009 (v % HDP)

## Příloha č. 1 :

Vývoj schodků veřejných rozpočtů v zemích EU 1998-2009 (v % HDP)

	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
Bulharsko	1,3	0,2	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,8	-3,9
Česká republika	-5,0	-3,7	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9
Dánsko	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7
Estonsko	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,6	-2,7	-1,7
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	2,4	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
Litva	-3,1	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-8,9
Lotyšsko	0,0	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	-9,0
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
Maďarsko	-7,8	-5,4	-3,0	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	-4,0
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
Polsko	-4,3	-2,3	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,1
Portugalsko	-3,4	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-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
Rumunsko	-3,2	-4,4	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,4	-8,3
Řecko			-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
Švédsko	1,1	1,3	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,3	2,5	3,8	2,5	-0,5
Velká Británie	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,4	-3,4	-2,7	-2,8	-4,9	-11,5
eurozóna (průměr za 16 států)	-2,3	-1,4	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
EU (průměr za 27 států)	-1,9	-1,0	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8

Zdroj dat: Eurostat (data ke dni 28.5.2010)

## Příloha č. 2 :

Vývoj veřejného dluhu v zemích EU 1998-2009 (v % HDP)

	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
Bulharsko	79,6	79,3	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	22,7	18,2	14,1	14,8
Česká republika	15,0	16,4	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0	35,4
Dánsko	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,4	34,2	41,6
Estonsko	5,5	6,0	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,5	3,8	4,6	7,2
Finsko	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,2	44,0
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	31,0	29,7	27,4	24,9	25,0	43,9	64,0
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
Litva	16,6	22,8	23,7	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,3
Lotyšsko	9,6	12,5	12,3	14,0	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9,0	19,5	36,1
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
Maďarsko	59,9	59,8	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9	78,3
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	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2
Nizozemsko	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9
Polsko	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2	51,0
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
Rumunsko	16,6	21,7	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,6	13,3	23,7
Řecko	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	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	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,4	22,6	35,9
Španělsko	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2
Švédsko	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6	52,3	51,1	50,8	45,7	40,8	38,3	42,3
Velká Británie	46,7	43,7	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,5	44,7	52,0	68,1
eurozóna (průměr za 16 států)	72,9	71,7	69,2	68,2	68,0	69,1	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7
EU (průměr za 27 států)	66,4	65,8	61,9	61,0	60,4	61,9	62,2	62,8	61,4	58,8	61,6	73,6

Zdroj dat: Eurostat (data ke dni 28.5.2010)

# **The Budgetary Policy of the EU – Legal Framework of Excessive Deficits in Relation to Member States**

## **Summary**

The purpose of my thesis is to analyze the system of regulation of excessive budgetary deficits in the EU. This topic is very important now, because several countries of the euro area face the risk of default, which means a problem for further functioning of the whole euro area. The aim of this work is to examine the relevant legal framework, its development, concrete decisions and find shortcomings and possible changes which are necessary to improve the system.

The thesis consists of lead-in, six chapters and conclusion. Chapter One defines the basic terminology. Chapter Two shows different reasons for regulation in this area. Chapter Three focuses on relevant European legislations, both primary and secondary, and their development. Chapter Four deals with concrete European institutions decisions relating to particular member states and with the judgment of the ECJ in the case of France and Germany. It also presents procedures in the case of the Czech Republic and contemporary state of procedures in all countries. Chapter Five evaluates the system of excessive deficit regulation in the EU and especially focuses on its shortcomings. Chapter six provides and assesses possible changes drafted on the EU level and says which ways of changes would be useful.

The thesis shows that the current system of excessive deficit regulation does not work perfectly. Many countries run unsustainable budgetary policies even in the long run despite the rules. The problem can be seen in the wording of rules which are often uncertain or vague and this subsequently makes a room for exceptions. Another problem is the political aspect of procedures which can cause suspension of procedure. There is also a problem with sanctions which would rather worsen the situation of the country than motivate it to take effective action. There would be doubt about application of sanctions as well, because possible default of a country would damage other countries of the euro area too. More attention should also be paid to the criterion of the public debt which is more connected to the long run sustainability and therefore should be performed more strictly.

I suggest that every change of rules should deal with the points mentioned, because they are crucial for the better performance of this system and for the functioning of the euro area as a whole.

## **Keywords**

Excessive deficits – The Stability and Growth Pact

## **Klíčová slova**

Nadměrné rozpočtové schodky – Pakt stability a růstu