

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií

Diplomová práce

2006

Linda Zábřahová

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Pakt stability a růstu jako součást

Hospodářské a měnové unie

Vypracovala: **Linda Zábřahová**
Vedoucí práce: **Prof. Ing. Luděk Urban CSc., Jean Monnet Professor**
Akademický rok: **2005/2006**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a použila jsem jen uvedené prameny a literatury.

V Praze dne 2. ledna 2006

Linda Zábřahová



Poděkování

Tímto děkuji konzultantovi mé diplomové práce profesoru Lud'ku Urbanovi za jeho cenné rady a připomínky při vedení této diplomové práce.

Bc. Linda Zabraňová
IES FSV UK
zabraňova.linda@seznam.cz

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**PAKT STABILITY A RŮSTU
JAKO SOUČÁST MĚNOVÉ UNIE**

Konzultant: Prof. Ing. Luděk Urban CSc., Jean Monnet Professor

Termín obhajoby: ZS 2005/2006

Vznik a dobré fungování Hospodářské a měnové unie je důležitou součástí evropské ekonomické integrace. Je to její dosud nejvyšší dosažené stadium. Ovšem zavedení společné měny není jednoduchá záležitost. Měnová unie v sobě totiž zahrnuje 3 věci, které musí být pro danou oblast společné: společná centrální banka, společná měnová politika a společná měna. Každá z členských zemí musela postoupit svoji monetární politiku Evropské centrální bance, ale fiskální politiky dále zůstávají v rukou jednotlivých států a nejsou nijak koordinované – naopak jsou dosti rozmanité a na sobě nezávislé.

Dobré fungování Hospodářské a měnové unie a jednotné měny euro jako stabilní měny je tedy úzce spjato s dodržováním jistých fiskálních podmínek (SGP). Pakt růstu a stability přináší stabilní podmínky pro fungování EMU, ale v jeho současné podobě má i mnoho sporných stránek. Jaké jsou tedy výhody a nevýhody současné podoby SGP? Je přínosem nebo spíše brzdou jednotlivých ekonomik? Jak by měl Pakt vypadat, aby lépe vyhovoval ekonomikám členských států?

Česká republika vstoupila do Evropské unie a má v úmyslu v blízké budoucnosti přijmout euro. Krátce zhodnotím, jak ČR plní podmínky ke vstupu do EMU a zda ve své současné ekonomické situaci bude moci splňovat podmínky určené Paktem.

V mé diplomové práci se chci soustředit na tyto oblasti:

- úvodem (stručně)
 - Hospodářská a měnová unie: její rizika (náklady) a přínosy pro členské státy
 - vznik a vývoj Hospodářské a měnové unie: cesta od Bretton-woodského systému k euru
 - Maastrichtská konvergenční kritéria = základ pro harmonizaci hospodářských a měnových politik členských států

- těžiště mé práce:
vztah jednotné měnové politiky a nejednotných fiskálních politik
 - proč je i po vstupu do EMU při jednotné měnové politice nutné mít hospodářské politiky omezené pravidly, která limitují růst deficitů veřejných rozpočtů a dluhů
 - souvislost s Paktem růstu a stability:
jaké by to mělo důsledky pro EMU, kdyby taková pravidla neexistovala
 - přínosy Paktu růstu a stability, jeho nevýhody pro členské země:
co přináší jeho existence a jaký to má vliv na ekonomiky členských států
 - návrhy na reformu Paktu
 - nedodržování Paktu a případné sankce, konkrétní případy (Německo 2003)

- závěrem
 - jak Česká republika plní kritéria pro vstup do EMU
 - zkušenosti členských států a poučení pro Českou republiku

Zdroje


- Artis, Michael J.: „*Reflections on the optimal currency area (OCA) criteria in the light of EMU*“, 2002
- Brůžek, Antonín: „*V. závěrečná fáze realizace EMU a společné měny euro*“, 2002
- Buiter, Willem H., Grafe, Clemens: „*Reforming EMU's Fiscal Policy Rules: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union*“, 2002
- ČNB: „*Euro – jednotná měna Evropské unie*“, 2001
- Fatás, Antonio: „*Stability and growth in Europe: towards a better pact*“, 2003
- Hagen, Jurgen von: „*Fiscal and monetary policy coordination in EMU*“, 2002
- Issing, Otmar: „*The Euro area and the single monetary policy*“, 2001
- Mc Cauley, Robert N.: „*The euro and the dollar*“, 1997
- Naudin, Francois: „*The European Central Bank: a bank for 21st century*“, 2000
- OECD: „*Euro area 2004*“, 2004

- Sinn, Hans-Werner: „*European monetary integration*“, 2004
- Tietmeyer, Hans: „*Evropská měnová unie a euro*“, 1996
- Verdun, Amy: „*Euro: evropská teorie integrace a ekonomická a monetární unie*“, 2002

Česká národní banka	www.cnb.cz
Deutsche Bank Research	www.dbresearch.de
Euroskop	www.euroskop.cz
Evropská centrální banka	www.ecb.int
Ministerstvo financí ČR	www.mfcr.cz
National Bureau of Economic Research	www.nber.org
Portal evropské unie	www.europa.eu.int
Statistické stránky o EU	www.europa.eu.int/comm/eurostat/
Stránky o Evropské unii	www.euroactiv.com
Stránky o společné měně	www.euro.ecb.int
Zastoupení Evropské komise v ČR	www.evropska-unie.cz

Prof. Ing. Luděk Urban CSc., Jean Monnet Professor
konzultant

Bc. Linda Záhřahová



OBSAH

Obsah	i
Použité zkratky	v
Seznam obrázků, grafů a tabulek v textu	vi
1. ÚVOD	1
2. PAKT STABILITY A RŮSTU	3
2.1. Vznik Paktu stability a růstu	4
2.1.1. Německá snaha o dodatečnou smlouvu	5
2.1.2. První návrhy smlouvy, Pakt stability	6
2.1.3. „Dublinský maratón“	7
2.1.4. Konečná realizace Paktu stability a růstu	8
2.2. Hlavní aspekty SGP	9
2.2.1. Preventivní aspekt SGP – nařízení o dozoru	10
2.2.2. Varovný aspekt SGP – nařízení o nadměrném deficitu	10
2.3. Shrnutí	14
3. PRO A PROTI PŮVODNÍ VERZI SGP	15
3.1. Argumenty „pro“ Paktu stability a růstu	15
3.1.1. Destabilizace celku kvůli nezodpovědnosti jedné součásti	16
3.1.2. Vykompenzování zdroje jiných inflačních tlaků	17
3.1.3. „Spill-over“ efekt	18
3.1.4. Zajištění funkčnosti stabilizační politiky na národní úrovni	18
3.1.5. Podpora koordinace politik v EU	19
3.1.6. Politicko-ekonomický důvod	20
3.2. Argumenty „proti“ Paktu stability a růstu	21
3.2.1. SGP omezuje rozpočtovou flexibilitu	21
3.2.2. SGP pracuje asymetricky, fiskální politika je pro-cyklická	22
3.2.3. Pakt stability a růstu odrazuje veřejné investice	25

3.2.4.	SGP ignoruje celkový fiskální stav eurozóny	26
3.2.5.	SGP se zaměřuje na krátkodobé povinnosti a závazky a nevěnuje pozornost strukturálním reformám	26
3.2.6.	SGP „strká všechny do jednoho pytle“	27
3.2.7.	Dlouhá procedura vyhodnocování, nefunkční vynucovací mechanismus	28
3.3.	Vlastnosti fiskálních pravidel a SGP	28
3.3.1.	Hodnocení SGP podle Kopits-Symanského kritérií	29
3.3.2.	Inmanova kritéria	31
3.3.3.	Diskuse o trade-offs mezi vlastnostmi SGP	32
3.4.	Shrnutí	34
4.	SGP V PRAXI DO REFORMY NA JAŘE 2005	36
4.1.	Cyklicky upravená bilance	36
4.1.1.	Různé přístupy k výpočtu cyklicky upravených proměnných	37
4.1.2.	Přístup Evropské komise	38
4.1.3.	Minimal benchmarks	40
4.1.4.	Nutná opatrnost při použití cyklicky upravených údajů	41
4.2.	Celková makroekonomická situace	41
4.2.1.	Situace při plnění Maastrichtských kritérií	42
4.2.2.	Pozitivní výhled let 1999 a 2000	45
4.2.3.	Obrat po roce 2000	46
4.3.	Irsko – 2001	46
4.4.	Portugalsko – 2002	47
4.5.	Německo – 2003	48
4.5.1.	Deficit v rámci povolených mezí	48
4.5.2.	Německé rozpočty přesahují hranice SGP	49
4.5.3.	Sankce pro Německo?	49
4.6.	Francie – 2003	51
4.6.1.	Pozitivní vývoj 90. let	51
4.6.2.	Náhlý obrat ve vývoji. Bude následovat postih?	51
4.7.	Řecko – 2004	52
4.8.	Ostatní státy	52

4.9. Shrnutí	53
5. NÁVRHY ODBORNÉ VEŘEJNOSTI NA REFORMU PŮVODNÍHO PAKTU	55
5.1. Rozpočtový cíl pro eurozónu jako celek	56
5.1.1. Společenství přiděluje deficitové podíly (=“ <i>deficit shares</i> “)	57
5.1.2. Tržní přidělování deficitových povolení (=“ <i>deficit permits</i> “)	57
5.2. Kvalita veřejných financí	59
5.2.1. Pravidlo veřejných výdajů (=“ <i>public expenditure rule</i> “)	59
5.2.2. „Zlaté pravidlo“ pro veřejné finance (=“ <i>the golden rule</i> “)	60
5.3. Zaměření se na úroveň dluhu a udržitelnost	62
5.3.1. Pravidlo stálé rovnováhy (=“ <i>permanent balance rule</i> “)	63
5.3.2. Od „Paktu stability“ k „Paktu udržitelného dluhu“	64
5.3.3. Snižování veřejného dluhu	65
5.3.4. Rozdílné dluhy, rozdílné deficity	66
5.4. Komise dohlížející na fiskální politiku	67
5.5. Některá interní přizpůsobení	68
5.5.1. Střednědobé rozpočtové cíle pro jednotlivé země	68
5.5.2. Zlepšení transparentnosti	69
5.5.3. Potírání špatného chování zemí v dobrých časech	70
5.5.4. Zavedení nezávislosti při posuzování Paktu	70
5.6. Shrnutí	71
6. DISKUSE A NÁVRHY ČLENSKÝCH STÁTŮ NA REFORMU PŮVODNÍHO SGP	72
6.1. Diskuse	72
6.1.1. Odlišné názory na změnu SGP	73
6.1.2. Načasování a užití sankcí	74
6.1.3. Strukturální dopad a důsledky dodržování střednědobého cíle	76
6.1.4. Pro-cyklický dopad SGP	78
6.2. Přístup členských států k reformě SGP	79
6.2.1. Cesta k reformě 2005	79
6.2.2. Návrh Evropské komise na reformu SGP	81

6.2.3	Reakce členských států a jejich návrhy	82
6.3.	Shrnutí	85
7.	REFORMA SGP V BŘEZNU 2005	87
7.1.	„Nový“ Pakt stability a růstu	87
7.1.1.	„Nový“ SGP obsahuje účelné a rozumné prvky...	88
7.1.2.	...ale sporné otázky převládají	90
7.2.	Zhodnocení reformy	93
7.2.1.	Napravila reforma nedostatky SGP?	94
7.2.2.	Odezvy na reformu 2005	95
7.2.3.	Moje hodnocení reformy, můj návrh na reformu	97
8.	ZÁVĚR	102
9.	PŘÍLOHY	104
10.	POUŽITÉ PRAMENY A LITERATURA	110
ABSTRAKT		116
-	česky	
-	anglicky	

POUŽITÉ ZKRATKY

BEPGs	.....	Broad Economic Policy Guidelines hlavní směry hospodářské politiky EU
CAB	.....	Cyclically Adjusted Balance cyklicky upravená bilance
ECB	.....	European Central Bank Evropská centrální banka
ECOFIN	.....	The Council of Ministers for Economic and Financial Affairs (Economic and Financial Council) rada ministrů financí a hospodářství jednotlivých členských zemí
EDP	.....	Excessive Deficit Procedure procedura nadměrného rozpočtu
EMU	.....	Economic and Monetary Union Hospodářská a měnová unie
EU	.....	European union Evropská unie
EWP	.....	Early-Warning Procedure mechanismus včasného varování
HDP	.....	hrubý domácí produkt
MS	.....	Maastrichtská smlouva
SGP	.....	Stability and Growth Pact Pakt stability a růstu

zkratky jednotlivých států:

B	...	Belgie	NED	...	Nizozemí
D	...	Německo	AT	...	Rakousko
ESP	...	Španělsko	PT	...	Portugalsko
FR	...	Francie	FIN	...	Finsko
GR	...	Řecko	DK	...	Dánsko
IRL	...	Irsko	SW	...	Švédsko
IT	...	Itálie	GB	...	Velká Británie
LUC	...	Lucembursko			

SEZNAM OBRÁZKŮ V TEXTU

obrázek 1	Příklad posuzování rozpočtu	str. 11
obrázek 2	Výše sankce podle SGP – první rok	str. 14
obrázek 3	Výše sankce podle SGP – druhý a každý další rok	str. 14
obrázek 4	Pakt stability a růstu – starý vs. nový	str. 92
obrázek 5	Zhodnocení reformy z hlediska požadavků na nový SGP	str. 95

SEZNAM GRAFŮ V TEXTU

graf 1	Růst HDP a rozpočtové deficity jednotlivých zemí EMU	str. 24
graf 2	Praxe SGP do reformy na jaře 2005	str. 53
graf 3	Náklady na uložení depozita v % HDP	str. 75

SEZNAM TABULEK V TEXTU

tabulka 1	SGP podle Kopits-Symanského kritérií	str. 30
tabulka 2	SGP vs. Inmanova kritéria	str. 31
tabulka 3	Odhad výstupové mezery a potenciálního růstu HDP pomocí produkční funkce (C-D) a Hodrick-Prescottova filtru (HP)	str. 39
tabulka 4	Rozpočtové citlivosti používané EK (v % HDP)	str. 40
tabulka 5	Odhady minimal benchmarks (v % HDP)	str. 40
tabulka 6	Rozpočtová bilance zemí EU 1994-2005 (v % HDP)	str. 42
tabulka 7	Cyklicky upravená rozpočtová bilance zemí EU 1994-2005 (v % HDP)	str. 43
tabulka 8	Vládní dluh zemí EU 1994-2005 (v % HDP)	str. 45
tabulka 9	Hlavní návrhy odborné veřejnosti na reformu SGP	str. 56

1. ÚVOD

V letech 1999 – 2001 se Hospodářská a měnová unie (EMU) začala stávat realitou, od počátku roku 2002 existuje euro i jako hotovostní platidlo. Euro jako společná měna spojilo 12 zemí a tím zejména jejich monetární politiky. Každá z těchto zemí musela postoupit svoji monetární politiku Evropské centrální bance. Ale fiskální politiky dale zůstávají v rukou jednotlivých států a nejsou nijak koordinované – naopak jsou dosti rozmanité a na sobě nezávislé. Fiskální a strukturální politiky tak pro členské státy nabývají na významu.

Kvůli obecnému zhoršení veřejných financí v posledních desetiletích a nyní v souvislosti s měnovou unií, se rozvinula diskuse o zavedení explicitních fiskálních pravidel do legislativy. Již Maastrichtská smlouva naznačila cestu a Pakt stability a růstu měl být potom přísným strážcem fiskálních politik členských států EMU. SGP byl odsouhlasený a přijatý jako podstatná a nutná součást měnové unie. SGP má zajišťovat dlouhodobě udržitelný a pro-růstový stav veřejných financí. Ale již od svého vzniku byl předmětem akademických sporů i diskusí v politických kruzích. Po drobných úpravách v průběhu fungování SGP došlo nakonec k dosti radikální reformě Paktu stability a růstu.

Cílem této práce je přiblížit Pakt stability a růstu, vysvětlit podrobněji způsob jeho fungování. Zhodnotit „pro“ a „proti“ SGP a také různé návrhy na reformu. Těžištěm této práce má být diskuse o Paktu a reforma SGP v roce 2005. Zda nový Pakt stability a růstu bude lepší plnit svůj původní záměr nebo bude jen lepe vyhovovat členským státům.

Ve druhé kapitole vysvětlím **princip fungování Paktu stability a růstu**, především jeho dvou nařízení. Ukážu, jak pracují procedury spojené se SGP, jak SGP definuje nadměrný deficit, atd.

Proč mají být fiskální politiky členských států omezeny nějakými pravidly? Zda hrozí nějaký problém právě kvůli společné měnové politice prováděné Evropskou centrální bankou vysvětlím ve třetí kapitole. Na tomto místě

se také budu zabývat **protiargumenty proti původnímu Paktu stability a růstu**. Také zda je tím správným strážcem fiskálního chování členských států a jestli nadměrně neomezuje fiskální politiky jednotlivých členů eurozóny. Zhodnotím SGP podle uznávaných kritérií pro fiskální pravidla.

Jak vypadá **provádění SGP v praxi**? Na to, jaké jsou problémy a rozdíly mezi teoretickým Paktem stability a růstu a jeho použitím v praxi upozorním ve čtvrté kapitole. Tam také monitoruji, **jak státy Pakt stability a růstu plnily** a zda jim to činilo nějaké potíže. Zaměřím se především na státy, kterým se Paktu nepodařilo dostát. Také na to, jak se k tomu postavila Evropská komise, Rada a ostatní členské státy a zda byly uvaleny nějaké sankce.

Právě na základě neplnění kritérií stanovených Paktem stability a růstu se zvedla silnější vlna kritiky. Většinou velké státy tvrdily, že Pakt stability a růstu je příliš rigidní a uniformní a není možné ho plnit. Na to zareagovala odborná veřejnost a mnoho akademiků se snažilo najít způsob, jak SGP reformovat. Každý z nich reagoval na trochu jiný problém SGP – ten, který považují za nejpalcivější. **Nejpodstatnější akademické návrhy na reformu SGP** uvádím v kapitole 5.

Ovšem malé státy viděly problém spíše na straně vymahatelnosti SGP. Tak se rozpoutala **diskuse o Paktu stability a růstu** i v institucích Evropské unie. Debata měla dva tábory s dosti odlišnými názory: jedni tvrdili, že je Pakt málo flexibilní, druzí na to odpovídali, že se jen státy nechtějí přizpůsobit, atd. Tuto diskusi budu prezentovat v kapitole šest. Tam také shrnu **návrhy samotných členských států na reformu SGP** – tyto návrhy jsou (na rozdíl od těch akademických) pro evropské instituce již závazné a musí je vzít v potaz.

Jaký z návrhů reformy byl nakonec odhlasován? V sedmé kapitole představím **nový Pakt stability a růstu** – tak jak byl reformován na jaře roku 2005. Samozřejmě, neuplynul ještě ani rok, ale pokusím se nový SGP zhodnotit podle ohlasů na něj, ale i podle změn, které reforma přinesla – zda bude Pakt stability a růstu lépe splňovat cíle, které si na počátku roku 1997 vytyčil – tedy stát se strážcem fiskálních politik členských států EMU.

2. PAKT STABILITY A RŮSTU

I přes dřívější myšlenky na společnou měnovou politiku (pevně zafixovaný kurz, 70. léta 20. století a dále) a později i společnou měnu, první výrazné zmínky o nutnosti koordinovat i fiskální politiky se objevily až v Maastrichtské smlouvě¹. Jedny z cílů Maastrichtské smlouvy schválené 7. února 1992 byly podpora cenové stability, neinflačního hospodářského růstu, vysoké zaměstnanosti a koordinace hospodářských politik v budoucí měnové unii. Ovšem i Delorova zpráva (duben 1989) již zmiňovala, že těchto cílů nelze dosáhnout v situaci neuspokojivého stavu veřejných financí některých členů budoucí měnové unie. Proto Maastrichtská smlouva stanovila pravidla pro zajištění jak rozpočtové disciplíny, tak i snižování státního dluhu.

Ovšem pravidla stanovená Maastrichtskou smlouvou měla platnost jen do konce II. etapy přechodu k Hospodářské a měnové unii – tedy do konce roku 1998. Od 1.1.1999 nebyla pro státy, které vstoupily do III. (poslední) etapy přechodu k EMU, stanovena žádná pevná fiskální pravidla.

Pro EMU je příznačné, že spojuje centralizovanou instituci (ECB, jednotnou monetární politiku) a mnoho decentralizovaných a nezávisle prováděných fiskálních politik. Pokud jsou tedy státy členy měnové unie, je nutné, aby jejich fiskální politiky byly ukázněné a chovaly se ohleduplně k ostatním zemím. A právě tady vznikla potřeba dodatečných pravidel upravujících chování členských států i po vstupu do EMU – *prostor pro Pakt stability a růstu*.

¹ viz Maastrichtská konvergenční kritéria v příloze (Příloha 1, str.105)

2.1. VZNIK PAKTU STABILITY A RŮSTU

Ve druhé fázi přechodu k EMU, v letech 1994 – 1997, kdy státy usilující o členství v měnové unii plnily konvergenční kriteria, se objevily první slabiny

Bouřlivý problém v naprosto libovolném a nekontrolovaném růstu a akumulování nadměrného deficitu, který pak sdílejí všechny státy měnové unie, byl již v období diskusí o vytvoření EMU chápán jako něco, co velmi ohrožuje stabilitu společné měny. Rozpočtová politika totiž nabývá na významu právě v situaci, kdy členský stát ztratil možnost autonomně používat nástroje měnové politiky (směnný kurs, diskontní sazby, apod.), s jejichž pomocí by čelil různým ekonomickým šokům.

Největší potíže nastaly právě při plnění fiskálních kritérií: podmínku deficitu 3 % HDP splňovaly pouze Dánsko, Irsko a Lucembursko, těsně překračovaly tento limit Francie, Rakousko a SRN (Šrein, 2003). V letech 1996 a 1997 začalo mnoho států uplatňovat tzv. „kreativní účetnictví“ ve snaze prokázat snížování dluhu nebo srazit deficit pod 3 % HDP – to však byla opatření zaměřená pouze na splnění limitu pro vstup a nikde nebyla záruka, že se nadměrné deficity nebudou v následujících letech opakovat.

To vzbudilo pochybnosti zvláště v Německu (německá marka byla velice stabilní, ve světě uznávaná měna a Němci by se jen neradi takového privilegia vzdali – a tak usilovali o co největší stabilitu eura). Proto Němci *začali hledat záruku, že budoucí společné euro bude alespoň stejně stabilní jako doposud marka*. Pod tlakem německé veřejnosti vláda SRN přišla s návrhem na utužení rozpočtové disciplíny. Účastníci měli uzavřít „**Pakt stability**“. Nejvýraznějším rysem tohoto paktu je automatické uvalení sankce proti státu, který připustí vznik nadměrného schodku. Přísnost při uvalování sankcí ale nebyla přijatelná pro ostatní členy a výsledkem bylo přijetí „**Paktu stability a růstu**“ na návrh Theo Waigela. Podrobněji o tom v následující podkapitole.

2.1.1. Německá snaha o dodatečnou smlouvu

V průběhu druhé etapy procesu přechodu k měnové unii započala snaha o vytvoření další smlouvy, která bude více specifikovat kritéria Maastrichtské smlouvy. Bylo nutné zavést pravidla, která mají utužovat rozpočtovou disciplinu i po vzniku EMU a jejich úkolem bude udržet nejednotné fiskální politiky členských zemí v určitých mezích. Hlavním iniciátorem byl německý ministr financí Theo Waigel, který chtěl **ochránit nadnárodní měnovou politiku budoucí Evropské centrální banky před decentralizovaně praktikovanou (deficitní) fiskální politikou zúčastněných zemí**. Německo mělo také obavy, aby břemeno cenové stability nenesla nakonec ECB sama a popřípadě, aby na „neslušné“ fiskální chování některých neukázněných zemí nedoplácely země ostatní.

Německá snaha o dodatečnou dohodu byla poprvé zveřejněna na zasedání rady ECOFIN² v Bruselu dne 18. září 1995. Tam Theo Waigel poukázal na to, že v Maastrichtské smlouvě není kladena dostatečná důslednost na rozpočtové chování a vznesl návrh na dodatečnou dohodu³. Jeho hlavním požadavkem byl více restriktivní rozpočtový cíl, který zajistí, že schodek *rozpočtu nepřekročí 3% hranici HDP* v žádné fázi hospodářského cyklu (tedy ani v recesi). A dále požadoval *přísné automatické sankce*, které by dodaly dohodě náležitou důležitost, váhu, ale především vynutitelnost.

Tento návrh zpočátku vyvolal určité rozpaky především mezi některými většími členskými zeměmi. Ale již na informační schůzce ECOFINu ve Valencii na konci září 1995 (tedy pár dní po oznámení požadavku Theo Waigela), uznali její účastníci nutnost vytvořit nějaké nařízení, které zajistí stabilitu i v budoucnu po splnění Maastrichtských kritérií.

² ECOFIN = Rada ministrů financí a hospodářství jednotlivých členských zemí

³ důvodem bylo hlavně to, že splnění Maastrichtských kritérií jaksí opravňuje ke vstupu do závěrečné fáze přechodu k EMU, ale již dále nezavazují k udržování svých fiskálních politik v mezích únosných pro dobré fungování společné měnové politiky

2.1.2. První návrhy smlouvy, Pakt stability

Byl vyzván právě německý ministr financí, aby připravil náčrt smlouvy. A to v takové podobě, že nová smlouva nebude vyžadovat žádný dodatek k Maastrichtské smlouvě a k jejímu přijetí postačí souhlas představitelů států. Vznikl „**Pakt pro evropskou stabilitu**“ – desetistránkový dokument, který měli podepsat všichni budoucí účastníci poslední fáze. Mají tak prokázat zájem na dlouhodobě udržitelné fiskální politice podporující růst a zaměstnanost.

Tento náčrt budoucí smlouvy hovořil o stanovení *střednědobého cíle bilance rozpočtů v maximální výši 1% schodku*. Dále o ustanovení, že *výjimečně překročení 3% hranice schodku veřejných financí (v poměru k HDP) může nastat jen v krajních situacích* a musí být schváleno kvalifikovanou většinou členských zemí EMU. Dalším prvkem byl požadavek, aby při dosažení *limitu veřejného vládního dluhu ve výši 60 % HDP* dbal stát na jeho postupné snižování v zájmu získání většího manévrovacího prostoru pro fiskální politiku.

Součástí byl i *automatický mechanismus sankcí*. Stát, který překročí hranici deficitu 3 % HDP, musí vytvořit neúročené depozitum („*stability deposit*“) ve výši 0,25 % HDP za každý procentní bod, kterým přesáhl tuto 3% hranici. „*Stability deposit*“ je uložen u ECB a bude vrácen, jakmile se vládní schodek vrátí do stanovené zóny. Pokud se to postiženému státu nepovede do dvou let, z depozita se automaticky stává pokuta a propadá⁴.

Takto vypracovaný návrh se shledal se souhlasem většiny malých zemí, ale i Francie⁵. Jen z jihoevropských zemí, které se dlouhodobě potýkají se strukturálními problémy, se ozývaly kritiky. Nechtěly nutné veřejné investice započítávat do výše deficitu.

⁴ „výtky“ z pokut mají být přerozdělovány členskými státy, které nemají nadměrný deficit a to proporcionalně vzhledem k jejich podílu na evropském rozpočtu

⁵ Francie v této fázi ještě vnesla dodatečný návrh: **střednědobý cíl vyrovnaných rozpočtů**

Na zasedání Rady Evropské unie 15. a 16. prosince 1995 v Madridu byl schválen projekt „**Paktu stability**“ („*Stability pact*“).

Na počátku roku 1996 se vedly diskuse o jednotlivých bodech budoucí smlouvy. A na zasedání Rady Evropské unie 21. a 22. června 1996 ve Florencii předložila Rada ECOFIN vypracovanou zprávu o problematice zajištění rozpočtové disciplíny. Do návrhu se dostalo i Francií navržené pravidlo střednědobého rozpočtového cíle: „*close to balance or in surplus*“ – znamená, že země mají povinnost udržovat ve středně dlouhém období svůj rozpočet vyrovnaný nebo v přebytku. Tedy aby automatické stabilizátory mohly zůstat efektivní po celou dobu trvání hospodářského cyklu, aniž by tlačily deficit rozpočtu nad 3% hranici. Pak mají dostatek prostoru pro zvládnutí cyklických poklesů rozpočtovým schodkem v rámci limitu. Důležitou součástí dohody se stalo i *monitorování střednědobých rozpočtových plánů jednotlivých zemí eurozóny* – případně nadměrné schodky by tak mohly být včas odhaleny a dalo by se jim zabránit.

Mechanismus automatického ukládání sankcí, velikost sankcí, definice vážné recese a s tím i podmínky, kdy je možno udělit výjimku – to vše zůstalo předmětem dalších debat. Politický boj a snaha o dosažení konsenzu v těchto otázkách trvaly až do konce roku 1996. Na počátku prosince 1996 se na jednání ECOFINu dohodla velikost *sankcí ve výši 0,1 % za každý procentní bod nad 3% limit s tím, že velikost celkové sankce může dosáhnout maximálně 0,5 % HDP*.

2.1.3. „Dublinský maratón“

Jako „Dublinský maratón“ vstoupilo do historie setkání ministrů financí a poté i hlavních představitelů států Evropské unie v Dublinu 12. - 13. prosince 1996. Nejžhavějším tématem bylo vyjednání podmínek, za kterých bude deficit považován za mimořádný a nebude tak penalizován. Po mnohahodinových jednání dospěli ke konsenzu, že *deficit bude považován za mimořádný, pokud nastane reálný pokles HDP v daném roce nejméně o 2 %*. Jestliže reálný pokles HDP bude za daný rok *v rozmezí 0,75 - 2 %*, pak bude výjimečnost situace posuzovat Rada ministrů, která má pravomoc k udělení omezení či sankcí.

Od této chvíle je smlouva nazývána „Pakt stability a růstu“ („**Stability and Growth Pact**“ = **SGP**). Ostatní, již dříve projednávané body nové smlouvy, byly na jednání v Dublinu potvrzeny. Smlouva dostala svou konečnou podobu. SGP se skládá ze *dvou nařízení a jednoho rozhodnutí Rady ministrů*.

2.1.4. Konečná realizace Paktu stability a růstu

V poslední fázi implementace Paktu stability a růstu se ozvala vlna kritiky proti formulaci „*as a rule*“ – znamená „*jak je zvykem*“ nebo „*zpravidla*“. V SGP se tato formulace vyskytovala poměrně často a to mnohokrát i v těch pasážích, které mají být jasné a jednoznačně určené. Zpochybňovalo to přesné vyjádření a zřejmě by i znemožňovalo striktní dodržování a vymáhání SGP. Na nátlak (zejména Německa) byly tyto formulace z textu budoucí smlouvy vypuštěny.¹⁰

Na počátku roku 1997 bylo nutné dořešit ještě jednu součást Paktu stability a růstu: možná kumulace více sankcí. Maximální výše sankce za překročení hranice deficitu zůstala stejná (0,5 % HDP), avšak bylo upřesněno, že tento limit platí pouze pro jednotlivá depozita zvlášť. Pokud tedy některá země přesáhne hranici schodku rozpočtu několikrát v různých letech za sebou, depozita za každý rok budou kumulována.

Téměř po dvouletém vyjednávání byl v Amsterdamu na zasedání Rady Evropské unie **17. června 1997 přijat Pakt stability a růstu**.

Je vidět, že především Německo se zasadilo o co „nejtvrdší“ verzi Paktu stability a růstu. Němci se jen neradi vzdávali své pevné měny a proto chtěli mít jistotu, že žádný z 12 států nebude bránit rozvoji eura a nebude ohrožovat jeho stabilitu. Snaha o *eliminaci „problému černého pasažéra“* eurozóny tedy vyústila v poměrně neúprosný Pakt stability a růstu.

¹⁰ Mimo tuto kontroverzní pasáž je ale v textu SGP spousta dalších „únikových“ klauzulí (např. „*poměr dluhu k HDP se dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě*“). Ty ve svém důsledku mohou výrazně změkčovat závaznost „tvrdých“ číselných mantinelů. Horší na tom je, že ani dnes nejsou tyto nedostatky odstraněny nebo neexistuje definice oněch sporných pojmů. Myslím, že to by posílilo efektivitu a kredibilitu SGP.

2.2. HLAVNÍ ASPEKTY SGP

Hlavním cílem SGP je ukázat fiskální politiky členských zemí:

- uvalením hranice na rozpočtový deficit: 3 % HDP
- uvalením hranice na státní dluh: 60 % HDP
- státy také mají ve střednědobém horizontu (hospodářský cyklus) udržovat své rozpočty *vyrovnané nebo v přebytku* (= „close to balance or in surplus“)

To jsou tedy hlavní rysy SGP. Vyplývá z toho, že pokud budou členové eurozóny usilovat o vyrovnaný či přebytkový rozpočet dlouhodobě, budou mít potom dostatek prostoru pro zvládnutí cyklických poklesů rozpočtovým schodkem v rámci 3 % HDP.

Pakt stability a růstu je tvořen dvěma nařízeními a jedním rozhodnutím:

- **první nařízení** „*O zesílení dozoru na rozpočtové postavení, jeho sledování a koordinace hospodářských politik*“⁷ pojednává o **preventivním rozměru** Paktu a je právně ustanoveno v Článku 99 MS
- **druhé nařízení** „*O urychlení a objasnění realizace procedury nadměrného deficitu*“⁸ **řeší varovnou část** Paktu a je právně ustanoveno v Článku 104 MS
- **rozhodnutí**⁹ poskytuje **politické poučení** těm státům, které přijmou SGP

⁷ v původním znění: „*Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies*“ ze 7. července 1997

⁸ v původním znění: „*Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure*“ ze 7. července 1997

⁹ v původním znění: „*Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*“ ze 17. června 1997

2.2.1. Preventivní aspekt SGP – nařízení o dozoru

Podstatou nařízení o dozoru je **mechanismus včasného varování** („*early-warning procedure*“ = *EWP*). Má kontrolovat vývoj státních rozpočtů a odhalovat signály potenciálních rozpočtových výkyvů. Má tedy včas identifikovat a upozornit na nadměrný rozpočtový deficit – dříve než přesáhne strop 3 % HDP a stát by byl sankcionován. Tento systém je založen na tzv. *programme stability*, které mají členské státy každoročně předkládat k posouzení Evropské komisi. Podrobné schéma posuzování existence nadměrného deficitu uvádím v příloze (Příloha 2, str. 106).

Státy tedy nejprve předloží své „*programme stability*“¹⁰. Ty pak zkoumá Evropská komise, která zhodnotí, zda cíl programu stability poskytuje bezpečnou rezervu k vyhnutí se nadměrného deficitu (Příloha 2, krok 1 – 2). EK pak předá doporučení Radě ministrů a ta vynese konečný posudek konkrétního programu (Příloha 2, krok 3 – 4). I další realizace je monitorována a pokud se chování státu výrazně odliší od plánu, vydá Rada doporučení k nápravě.

Mechanismus včasného varování přistupuje ke každému státu individuálně. Ale Rada ministrů hodnotí i celkový rámec všech programů – zda usnadňují bližší politickou koordinaci a zda je každá tato politika konzistentní s hlavními směry hospodářské politiky EU¹¹ - jako s jedním z instrumentů zajišťující koordinaci hospodářských politik.

2.2.2. Varovný aspekt SGP – nařízení o nadměrném deficitu

Nadměrný deficit se může objevit buď kvůli nerespektování včasného varování anebo nečekaně. Tím se zabývá druhé nařízení: definuje nadměrný deficit, objasňuje realizaci procedury a stanovuje případné sankce.

¹⁰ podrobnější obsah a náležitosti programů stability v příloze (Příloha 4, str. 108)

¹¹ hlavní směry hospodářské politiky EU = **BEPGs** (*Broad Economic Policy Guidelines*)

DEFINICE „NADMĚRNÉHO ROZPOČTU“

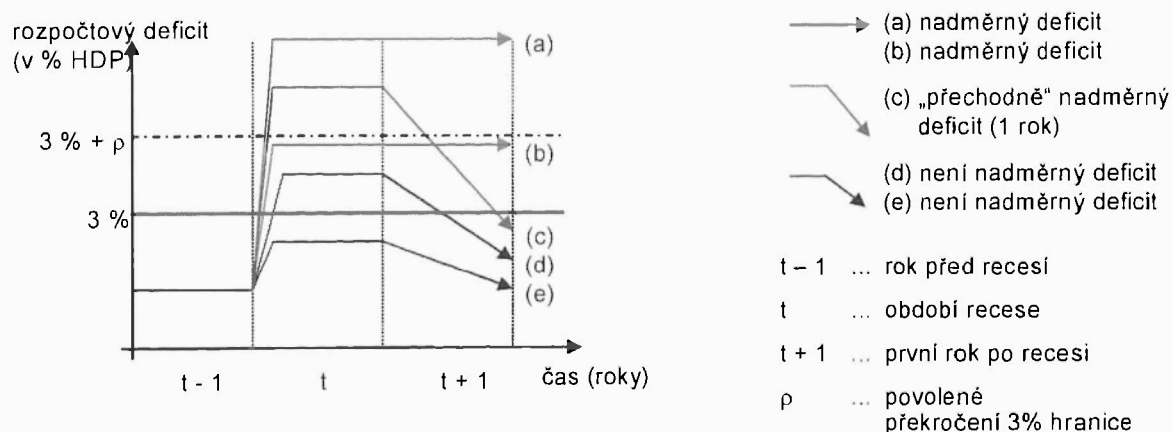
„Rozpočtový deficit¹² není považován za nadměrný, jestliže překročení 3% hranice HDP je pouze výjimečné a dočasné a poměr deficitu k HDP zůstává blízko hraniční hodnoty.“ Tak praví Článek 104 Maastrichtské smlouvy. Neurčitost těchto pojmů je poněkud zarážející, neboť právě na nich závisí, zda bude procedura ukončena nebo ne.

Zde uvádím obrázek, který ukazuje možné vývoje deficitu po neočekávaném ekonomickém šoku a jeho vyhodnocení Radou ECOFIN – zda se jedná o nadměrný deficit, či nikoliv. Počáteční stav byl bez nadměrného deficitu. Viz obrázek 1.

Výjimečný rozpočtový deficit (a tedy bez postihu) je ten, který nastal:

- důsledkem neobvyklé události mimo kontrolu členského státu (přírodní katastrofy, atd.)
- důsledkem vážné hospodářské krize (ta je definována jako roční pokles reálného HDP nejméně o 2 %)

Obrázek 1: PŘÍKLAD POSUZOVÁNÍ ROZPOČTU



zdroj: Cabral, A. (2001): „Main Aspects of the Working of the SGP“

¹² deficit je definován jako celkové čisté vládní výpůjčky

PROCEDURA APLIKOVANÁ PŘI NADMĚRNÉM DEFICITU¹³
= EXCESSIVE DEFICIT PROCEDURE = EDP

Již článek 104c Maastrichtské smlouvy hovoří o nadměrných deficitech jako o velmi nežádoucích: „*Komise má podle MS za úkol monitorovat rozpočtovou situaci a objem vládního dluhu – zda nepřekračují referenční hodnoty, zda se k nim přibližují či je to stav pouze výjimečný.*“ Právě tyto rysy přebíral Pakt stability a růstu z Maastrichtské smlouvy. I další postupy při neplnění stanovených kritérií jsou v MS již ukotveny.

Pokud Rada ECOFIN rozhodne o existenci nadměrného deficitu, ihned vypracuje doporučení, která předá členskému státu (Příloha 3, krok 5). ECOFIN požaduje urychlené napravení deficitu a stanoví k tomu dva konečné termíny: první zavazuje členský stát realizovat efektivní opatření k nápravě a to do čtyř měsíců, druhý stanoví, aby korekce nadměrného deficitu byla ukončena následující rok po jeho zjištění.

Zejména na základě prohlášení postiženého státu, Rada ECOFIN posoudí, zda byla přijata dosti efektivní opatření (krok 6)

Pokud Rada ECOFIN zjistí, že se členský stát řídí jejími doporučeními, pouze dohlíží na další realizaci a procedura nadměrného deficitu (EDP) je prozatím odložena. Pokud ale zjistí, že nebyla učiněna dostatečně účinná opatření, nastaví časový limit, v kterém musí být přijata opatření ke snížení deficitu (krok 7). Dale záleží na tom, zda se v zemi podařilo nadměrný deficit potlačit, pokud ne, ECOFIN uvalí na stát sankce (do 10 měsíců od odevzdání rozpočtové strategie EK a zároveň do 2 měsíců od doby, kdy dostal stát poslední varování). Pokud se deficit podařilo snížit, je rozpočtová situace ve státě pouze monitorována (viz krok 8 - 10). Vše se každý rok opakuje podle schématu až do doby, kdy se nadměrný rozpočet podaří odstranit.

¹³ v příloze uvádím schéma postupu po zjištění nadměrného deficitu (Příloha 3, str. 107)

Vidíme, že procedura analyzuje situaci velmi obezřetně, aby nedošlo k omylu – ale na druhou stranu je to velmi zdlouhavé a stát dostává mnoho šanci k nápravě, než vůbec budou sankce uvaleny. Navíc pasáž hovořící o těchto časových limitech končí frází „*pokud se neobjeví žádné mimořádné okolnosti*“.

SANKCE

Sankce za překročení povolené hranice deficitu ukládá Rada ECOFIN po poměrně podrobné a zdlouhavé proceduře, při které měly členské státy dostatek příležitostí své deficity snížit. Postihem pro daný stát je to, že mu z uložených peněz neplynou žádné úroky a navíc, pokud se mu nepodaří své fiskální výdaje usměrnit, stane se vklad pokutou. Velikost neúročeného depozita, které musí stát uložit u ECB se vypočítá pomocí následujícího pravidla, pokud se jedná o první sankci v řadě. První depozitum v procentech HDP vypadá takto:

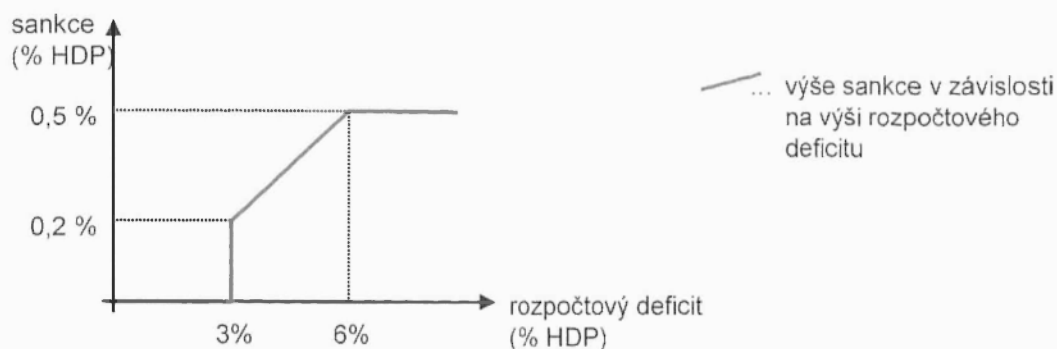
$$\text{depozitum} = 0,2 + 0,1 * (\text{deficit \%HDP} - 3\% \text{HDP}) \quad (2.1)$$

Dodatečné depozitum v % HDP (pokud deficit trvá i další rok) se skládá pouze z proměnné části výše uvedené rovnice. Je tedy uloženo podle pravidla:

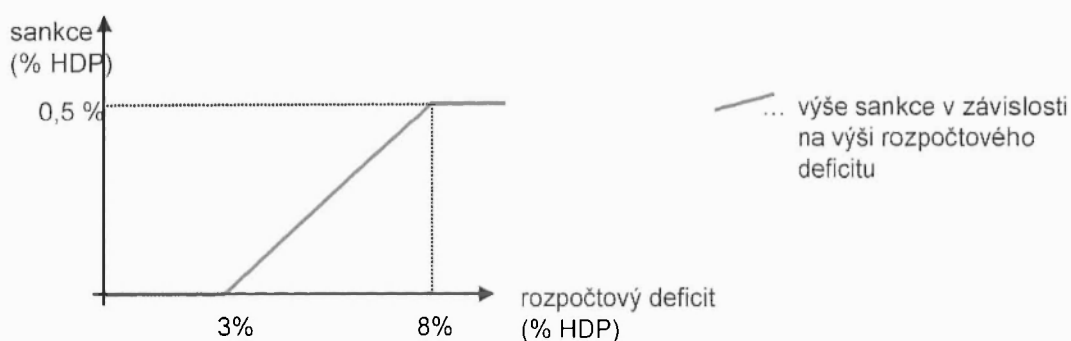
$$\text{depozitum} = 0,1 * (\text{deficit \%HDP} - 3\% \text{HDP}) \quad (2.2)$$

Ovšem žádné jednotlivé depozitum nesmí přesáhnout 0,5 % HDP. Jak mohou vypadat sankce uložené SGP v prvním roce je vidět na obrázku 2, a v každém dalším roce jako na obrázku 3. Nicméně celkový obnos všech depozit (jdoucích za sebou každý rok) není nijak omezen. Tedy například pokud deficit dosáhne 4 % HDP v prvním roce, neúročené depozitum bude uloženo ve výši 0,3 % HDP. Pokud se situace ani v příštím roce nezmění, další depozitum bude ve výši 0,1 % HDP. Což dohromady činí 0,4 % HDP.

Je ale podivné, že se sankce dají spočítat pouze když dojde k porušení 3% hranice pro rozpočtový deficit. SGP se již nezmiňuje o sankcích uplatňovaných při porušení kritéria dluhu.

Obrázek 2: VÝŠE SANKCE PODLE SGP – PRVNÍ ROK

zdroj: Cabral, A. (2001): „*Main Aspects of the Working of the SGP*“

Obrázek 3: VÝŠE SANKCE PODLE SGP – DRUHÝ A KAŽDÝ DALŠÍ ROK

zdroj: Cabral, A. (2001): „*Main Aspects of the Working of the SGP*“

2.3. SHRnutí

Vznik měnové unie má velké požadavky nejen na měnové politiky jednotlivých států, které členské státy v poslední etapě postoupí nadnárodní centrální bance, ale i na fiskální chování jednotlivých států. Již Maastrichtská smlouva ukotvila jisté podmínky pro fiskální politiky uchazečů o členství v EMU. Bylo však nutné zajistit, aby „slušné“ fiskální chování pokračovalo i po vzniku hospodářské a měnové unie. To měl zabezpečit právě Pakt stability a růstu v takové podobě, jak jsem popsala v této kapitole.

Jaké přednosti a jaké nedostatky má tato podoba SGP? Splňuje požadavky, které na něj byly kladeny? Také tím se budu v mé práci dále zabývat.

3. „PRO“ A „PROTI“ PŮVODNÍ VERZI SGP

Měnová unie v sobě zahrnuje tři věci, které mají členské státy společné. Je to **společná měna, společná centrální banka a společná měnová politika**. Tím, že se každý stát musel vzdát své suverénní měnové politiky a postoupit ji Evropské centrální bance, ztratil jeden z nástrojů hospodářské politiky. O to více nabývají na významu nástroje fiskální.

Ovšem fiskální a monetární politiky jsou ve skutečnosti spojeny „mezičasovým rozpočtovým omezením“ – v dlouhém období diskontovaný součet očekávaných vládních výdajů nesmí převýšit diskontovaný součet jejích předpokládaných příjmů. Pokud vláda smí tisknout peníze, „dotiskne“ si tím vlastně část svých předpokládaných výdajů („*seignorage*“). To ale časem vyústí ve větší inflaci. V EMU je ale situace komplikovanější. Státy už nemají právo tisknout peníze a ECB nesmí přímo umořovat veřejný dluh.

Proto je potřeba omezit používání fiskálních nástrojů tak, aby některý stát eurozóny neohrozil svým „neslušným“ fiskálním chováním stabilitu jiného členu EMU.

V této kapitole se budu věnovat Paktu stability a růstu v jeho původní podobě – tak, jak byl nastaven a měl bezchybně fungovat. Popíši, proč teoreticky musí existovat právě taková omezení fiskálních politik členských států a v čem je údajně Pakt až příliš omezující nebo dokonce špatný.

3.1. ARGUMENTY „PRO“ PAKTU STABILTY A RŮSTU

Argumenty „pro“ Pakt by měly splňovat 3 podmínky:

- a) **účel (záměr) Paktu má být prvořadým problémem eurozóny** – kontroverzní postupy s poměrně velkými vedlejšími účinky mají být reakcí na nějaký *závažný* problém
- b) **má mít celoevropský dopad**
- c) **má být důsledkem měnové unie**, spíše než evropské integrace

Zde nastíním několik argumentů *pro* fakt, že v měnové unii, kde existuje jednotná měnová politika, ale fiskální politiky zůstávají v rukou jednotlivých států a jsou dosti různorodé, je existence opatření jako je Pakt stability a růstu nutností.

3.1.1. Destabilizace celku kvůli nezodpovědnosti jedné součásti

Nejzásadnější argument pro Pakt, je speciální **ochrana Evropské centrální banky od tlaku na pomoc dlužníkovi**, která by měla inflační následky („*inflationary debt bailout*“). Nastane-li finanční krize v jednom státě, neohrozí to cenovou stabilitu celé EMU, dokud se ECB nerozhodne pomoci tomu státu v nesnázích. Pokud existuje riziko nedostatečné rozpočtové disciplíny jednotlivých členských zemí a asymetrie mezi jejich fiskálními politikami, je zřejmé, že ECB bude vystavena velkým politickým tlakům ze strany členských států, což může negativně ovlivnit důvěru finančních trhů k ní.

Vláda některé z členských zemí se dostane do fiskálních potíží, ze kterých se sama nedokáže vyprostit. Investoři se obávají, že vláda nedokáže pokrýt své závazky vůči majitelům dluhopisů, ti je prodávají a cena obligací začne klesat. Trh s dluhopisy v ostatních státech trpí nemorálním chováním jiných států. Aby se zabránilo zhroucení evropského finančního a bankovního systému, ECB skoupí obligace té vlády v nesnázích. Náklady pak nesou všichni účastníci eurozóny (nejen ti, kteří to způsobili) – to podporuje pokušení vlád uplatňovat riskantnější politiky – jsou si vědomy, že negativní dopady rozpočtového schodku by se „rozředily“ na celé území měnové unie a vytvořily by tak negativní externalitu ostatním členům Hospodářské a měnové unie. Ale již Maastrichtská dohoda obsahovala pravidlo „**no-bailout**“ (žádná výpomoc), které zakazovalo ECB nakupovat vládní dluh přímo od jeho emitenta a toto pravidlo je i součástí SGP¹⁴.

¹⁴ ECB by neměla pomáhat ani nepřímo: buď nakoupit velkou část dluhu na sekundárním trhu (*-ex post*) nebo snížit úrokové míry, aby snížila břemeno obsluhy vládního dluhu a ta ho mohla lépe splatit (*=ex ante*).

Země, jež nechává trvale narůstat své zadlužení, tímto svým jednáním zvyšuje úrokovou míru státních obligací v EU. K tomuto zvýšení dochází, protože věřitelé na kapitálovém trhu si nejsou jisti, zda ostatní země unie dodrží pravidlo zakazující pomoc postižené zemi („no bail-out clause“)¹⁵, a proto přiřadí rizikovou prémii všem zemím, které pokud chtějí stabilizovat poměr dluhu k HDP, jsou nuceny přejít na více restriktivní fiskální politiku. Tedy *neudržitelný nárůst dluhu jedné země tlačí ostatní státy k přijetí více deflační politiky*.

Vysoké veřejné deficity vedou členské státy k tlaku na centrální banku, aby snížila úrokové míry. Čím větší jsou veřejné deficity, tím silnější tyto tlaky budou a bude větší i pravděpodobnost, že jim centrální banka bude muset ustoupit, což ale povede k nárůstu inflace. Tato očekávaná inflace povede trh k tlaku na zvyšování úrokových měr, což bude dále zhoršovat vládní deficity a vlády tedy budou více tlačit na centrální banku, aby úrokové míry snížila – vzniká tak pro ekonomickou stabilitu velmi nebezpečná spirála a centrální banka se dostává mezi dva mlýnské kameny, přičemž taková pozice samozřejmě ohrožuje její kredibilitu.

Pakt stability a růstu, který svazuje ruce členskými státním ve věci eventuální neuvážené fiskální politiky, tak vytváří prostředí, ve kterém trh může mít vyšší důvěru v nezávislé jednání centrální banky. SGP tak má posilovat kredibilitu ECB a předvídatelnost makroekonomických politik.¹⁶

3.1.2. Vykompenzování zdroje jiných inflačních tlaků

Pokud jsou v nějakém státě požadované zdroje veřejného sektoru velké, všechny daně (včetně inflační), budou vysoké. Pokud se v některé zemi objeví nadměrný deficit nebo nakumuluje velký dluh, monetární politika ECB bude více inflační, aby zmírnila umrtvenou ztrátu spojenou s ostatními daněmi. Daně

¹⁵ není totiž jisté, zda se při takových potížích ostatní státy „nerozhodnou udělat pro tentokrát výjimku“

¹⁶ Canzoneri, Diba (2000), str. 5-7; Hedbávný, Schneider, Zápal (2004)

z výrobků a výrobních faktorů případnou na občany dané země, zatímco inflační daň se přesune na obyvatele celé eurozóny. Země má tedy mnohem menší zábrany k tvorbě dluhu, než kdyby měla svoji vlastní měnu. Členství v EMU by bez fiskálních omezení podnítilo sklon k větším deficitům i u ostatních států, protože nenesou celé břemeno svého chování a vytvářejí externality i ostatním státům – tzv. „*free-rider problem*“ – problém černého pasažéra (Hallett, Fatás, Hagen, 2003; str. 24).

3.1.3. „Spill-over“ efekt

Dalším důvodem „pro“ Pakt tedy je, že *nezodpovědná fiskální politika jednoho státu (nebo skupiny států) eurozóny může negativně ovlivnit ekonomiku ostatních členských států* a destabilizovat eurozónu jako celek. Je to tzv. *negativní „spill-over effect“* – jakýsi „*přelévací efekt*“ mezi jednotlivými státy EMU. Nadměrné vládní výdaje v jednom státě mohou mít negativní efekt na ostatní. Jeho finanční krize v případě přílišného zadlužení může destabilizovat celou měnovou unii a vést k inflačním tlakům, což by nutilo ECB k restrikcí, jejíž dopady by pocítila celá eurozóna. Jejich nadměrné výdaje mohou mít také vliv na celkovou úrokovou míru a tím ovlivnit náklady na obsluhu dluhu i u jiných států.

Ovšem stejně tak existuje *pozitivní „spill-over effect“*, kdy rozpočtová expanze v jedné zemi, zvyšuje agregátní poptávku v ostatních státech. Působí tak kladně na ekonomiky jiných států EMU. Právě takový efekt by měl být cílem.

Z předešlého je patrné, že EMU vyžaduje institucionální omezení, která budou předcházet nadměrným dluhům vlád jednotlivých členů, a které by pak v budoucnu mohly ohrozit cenovou stabilitu EMU a tím i Hospodářskou a měnovou unii jako takovou.

3.1.4. Zajištění funkčnosti stabilizační politiky na národní úrovni

Tento argument „pro“ Pakt vychází spíše z trendu zjištěného za poslední desetiletí – sklon evropských zemí k nadměrným deficitům. Nadměrné deficity pak tvoří velký dluh, který se v Evropě nezdá pohybuje okolo 70 % HDP. Vysoký

dluh pak činí veřejné finance více křehké, omezuje účinnost a efektivnost monetární politiky, díky růstu úrokových měr rostou náklady na obsluhu dluhu, financování sociálního systému je složitější, atd.

Tedy dalším argumentem pro ustavení SGP je **snaha zajistit, aby každý členský stát byl schopen vlastní rozpočtovou politikou** (bez intervence Unie či bez přímé pomoci ostatních členských států) **stabilizovat vlastní ekonomiku v případě asymetrického šoku**, respektive, aby koordinovaná akce fiskální politiky všech členských států mohla sehrát stabilizační roli v případě recese zasahující celou zónu. Zajištění tohoto je zjevné z té části Paktu, která zakotvuje střednědobý cíl.

Sám zákaz překročení tříprocentní hodnoty totiž nestačí: pokud se členské státy v příznivé fázi hospodářského cyklu zastaví na této hodnotě svého deficitu, pak v případě poklesu hospodářského cyklu se dostávají do situace, kdy buď naprosto nemohou svoji rozpočtovou politiku využít ke stabilizaci nebo se dostávají do situace nadměrného deficitu se všemi neblahými důsledky. Zejména pokud se jedná o asymetrický šok a pokud se tedy do situace nadměrného deficitu dostane jediná země z celé zóny. Je proto opět i otázkou důvěryhodnosti celého projektu EMU, aby státy disponovaly dostatečným prostorem pro aktivnější fiskální politiku v případě poklesu hospodářské aktivity či jiných hospodářských potížích.

3.1.5. Podpora koordinace politik v EU

„Koordinace fiskálních politik je formulována již v Maastrichtské smlouvě (článek 99 a 104). Od počátku III. fáze přechodu k měnové unii, mají členské státy považovat jejich hospodářské politiky za věc společného zájmu – pokud se jedná o jejich koordinaci.“ (European Parliament, 2002). Jde o tzv. Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs) neboli **hlavní směry hospodářské politiky EU**.

BEPGs tvoří hlavní instrument pro všeobecnou koordinaci hospodářských politik zemí EU. BEPGs jsou každoročně přijímány ECOFINem a obsahují doporučení jak pro rozpočtovou politiku, tak i strukturální politiky zemí. Jejich význam pro SGP vyplývá z faktu, že BEPGs obsahují doporučení pro střednědobé

rozpočtové strategie, o které mají členské země usilovat. Podle SGP může Rada při ročním hodnocení programů stability zvážit, zda jsou politiky členského státu konzistentní s těmito doporučeními či nikoliv.

Koordinace hospodářských politik je v literatuře uváděna jako další argument svědčící pro existenci Paktu (Eichengreen, Wyplosz, 1998: str. 12). Jednotná měnová politika a nesladěné fiskální politiky mohou vést k vysokým reálným úrokovým mírám, nízkým investicím, pomalému růstu, atd..

Já si ale nemyslím, že by pouhá číselná omezení deficitu a dluhu napomohla koordinaci politik. Jde právě o celkovou koordinaci v rámci BEPGs.

3.1.6. Politicko-ekonomický důvod

Poslední důvod svědčící „pro“ existenci fiskálních pravidel v měnové unii, který zde uvedu, je založen spíše na politické ekonomii a souvisí s udržitelností ekonomik na národní úrovni (viz výše). Demokraticky zvolené vlády (nebo spíše koalice...) jsou velmi náchylné k politice deficitních rozpočtů¹⁷ – taková politika redistribuuje příjmy budoucích voličů k voličům současným. **Většina vlád není schopná deficit odstranit** – je to velmi nepopulární – a tak je nutné zavést fiskální opatření explicitně. Takto „shůry určené“ fiskální limity nutí vlády k restrukturalizačním opatřením vedoucím k ozdravení veřejných financí a zároveň dostávají možnost, jak voličům tyto nepopulární restriktce vysvětlit. Myslím, že

¹⁷ jedná se o tzv. „*efekt fiskální iluze*“ (*fiscal illusion effect*, J.M.Buchanan), kdy politici plně nepřijmou náklady spojené s potřebou rostoucích státních příjmů, aby mohli financovat zvýšené veřejné aktivity. Existují zde 2 faktory:

- 1) Současní voliči hodnotí rozdílně *náklady spojené s rostoucími daněmi a náklady spojené s větším rozpočtovým deficitem*: zatímco zvýšení daní přímo snižuje voličův čistý příjem (*reálně a ihned*), vládní deficity jsou spojené s náklady jako např. vyšší inflace, atd. (tedy jen *předpokládaně, hypoteticky a s odloženou platností*);
- 2) během sestavování rozpočtu *nejsou zájmy budoucích daňových poplatníků náležitě zastoupeny* – budoucí generace tedy nemají v rozhodování o současném rozpočtu a výdajích (a jejich daních) žádné slovo. Proto politici „odsouvají“ náklady na současné potřeby do budoucna a vzniká deficit (a kumuluje se dluh)

tento politický důvod má v zemích se stárnoucí populací a štedrým sociálním systémem své opodstatnění.

Tedy pokud státy sami od sebe nesledují pravidla fiskální stability, je nutné navrhnout alternativní, na pravidlech založený systém, kde bude fiskální politika podrobena jistým externím zásadám a limitům. Cílem takových pravidel je posílit kredibilitu a předvídatelnost makroekonomických politik. Takovými pravidly může být v našem případě právě Pakt stability a růstu.

3.2. ARGUMENTY „PROTI“ PAKTU STABILITY A RŮSTU

V předchozí podkapitole jsme viděli, že mít fiskální pravidla upravená jistými pravidly, je v měnové unii nutností. Vystává zde ale otázka, zda je Pakt stability a růstu tím nejvhodnějším prostředkem k vytváření a udržování ideálních podmínek pro existenci jednotné měny v rámci více zemí.

Nyní se zaměřím na hlavní tvrzení poukazující na nevhodnost SGP v jeho původní podobě. Musím upozornit, že jsou to názory akademické a jedná se spíše o teoretické argumenty vyplývající ze struktury SGP.

3.2.1. SGP omezuje rozpočtovou flexibilitu

3 % HDP je prý *dosti tvrdá hranice* a není zjevně tak těžké ji porušit. Z literatury pojednávající o měnových uniích (tam, kde země ztratily svoji monetární suverenitu) je patrné, že při absenci monetární politiky je větší rozpočtová flexibilita nutná k lepšímu absorbování asymetrického šoku, který se objeví jen v jedné ze zemí měnové unie (např. neúroda v zemědělsky založené zemi, ...) ¹⁸.

Aby bylo vytvořeno dostatečné prostředí pro manévrování, je nutný rychlý přechod k všeobecně vyrovnaným rozpočtům. V obdobích pomalého růstu bude

¹⁸ na druhou stranu: protože existuje společná měnová politika eurozóny, nemůže mít monetární šok dopad jen na jedinou zemi, ale projeví se i v ostatních zemích EMU

nutné použít nějaké pro-cyklické politiky, které ale mohou zhoršit podmínky v cyklu. Takové politiky bude nezbytné použít i v případě, kdy prostor vymezený Paktem nebude dostatečný k překlenutí škály různých recesí a nepříznivých šoků.

Někteří ekonomové říkají, že úvaha o právě 3% (respektive 60%) hranici je poněkud svémocná. Jako důvod pro tuto hranici deficitu se ale udává fakt, že nominální trend růstu HDP v členských zemích bude přibližně 5 % (3 % reálný růst, 2 % inflace); pokud země budou držet své deficity těsně pod 3 %, pak bude v dlouhém období jejich dluh konvergovat právě k 60 % HDP nezávisle na počátečním stavu.¹⁹

Evropské vlády se v minulosti do těchto limitů vesměs vešly a tyto hranice se berou jako dlouhodobě udržitelný stav. Hranice pro poměr dluhu k HDP byla stanovena podle stavu na počátku 90. let, kdy průměr veřejných dluhů ve 12 členských zemích byl právě přibližně 60 % HDP a pokud budou státy respektovat střednědobý cíl SGP, do deficitu 3 % HDP by se měly vejít.

3.2.2. SGP pracuje asymetricky, fiskální politika je pro-cyklická²⁰

Pakt *neomezuje vládní pohnutky zvyšovat výdaje nebo omezovat příjmy v příznivých cyklických obdobích*; v Paktu není nic, co by zabránilo zemím provádět pro-cyklické zvyšování výdajů a omezování daňových příjmů během prudkého růstu (Korkman, 2001). SGP totiž **nijak neodměňuje či nemotivuje k dobrému fiskálnímu chování**, zejména pak v období ekonomického boomu. Proto jsou tato pravidla mnohými vnímána jako asymetricky nastavená.

I když se zrovna klíčové ukazatele nezhoršují, mohou se v ekonomice objevit takové, které zpomalení ekonomické aktivity naznačují. Znamku takového chování jsme mohli spatřit v eurozóně v roce 2000. V situaci optimistického růstu (3,4 % v eurozóně jako celku) a zároveň náhlého vzestupu ceny ropy, který tlačil

¹⁹ $d = b * y$; d ...deficit v % HDP, b ...dluh v % HDP, y ...nominální růst HDP

²⁰ **pro-cyklická fiskální politika** = když fiskální přístup zesiluje hospodářský cyklus zvyšováním strukturálního deficitu v období ekonomického vzestupu nebo deficit snižuje v době útlumu

inflaci vzhůru, se země s vysokým deficitem nedokázaly zbavit jejich fiskální nerovnováhy. Konsolidace rozpočtů v Německu, Francii a Itálii (ve 3 zemích, které nerespektovaly pravidlo *close-to-balance*) byla ještě více nepovedená než jejich nesmělé úsilí avízované v programech stability. Naproti tomu v ostatních zemích eurozóny byl výsledek konsolidace mnohem lepší než se očekávalo. (Buti, Eijffinger, Franco, 2002).

Pakt stability a růstu měl vylepšovat situaci a fiskální politika měla být alespoň neutrální, eventuelně proti-cyklická, s automatickými stabilizátory²¹. Nicméně toto se nestalo a **fiskální politiky jsou ještě více pro-cyklické** (Buti, Franco, Ongena, 1997). Důvodem může být i to, že fiskální politika je pod stávajícím SGP ponechána volnému uvážení – a to bývá většinou pro-cyklické.

Tato verze Paktu nepodněcuje vlády k rozpočtovému přebytku v dobách expanze. Takže pracuje s deficitem asymetricky proti cyklu. Přebytek v dobrých časech umožní automatickým stabilizátorům pracovat až v době útlumu. Podle Eichengreena a Wyplosze (1998): „*pokud jsou rozpočty udržovány blízko rovnováhy nebo v přebytku tak, aby automatické stabilizátory mohly fungovat, pak není žádný takový Pakt zapotřebí*“. Je to jakýsi bludný kruh, protože bez SGP by pro změnu neexistovaly už vůbec žádné stimuly pro vlády držet své rozpočty vyrovnané.

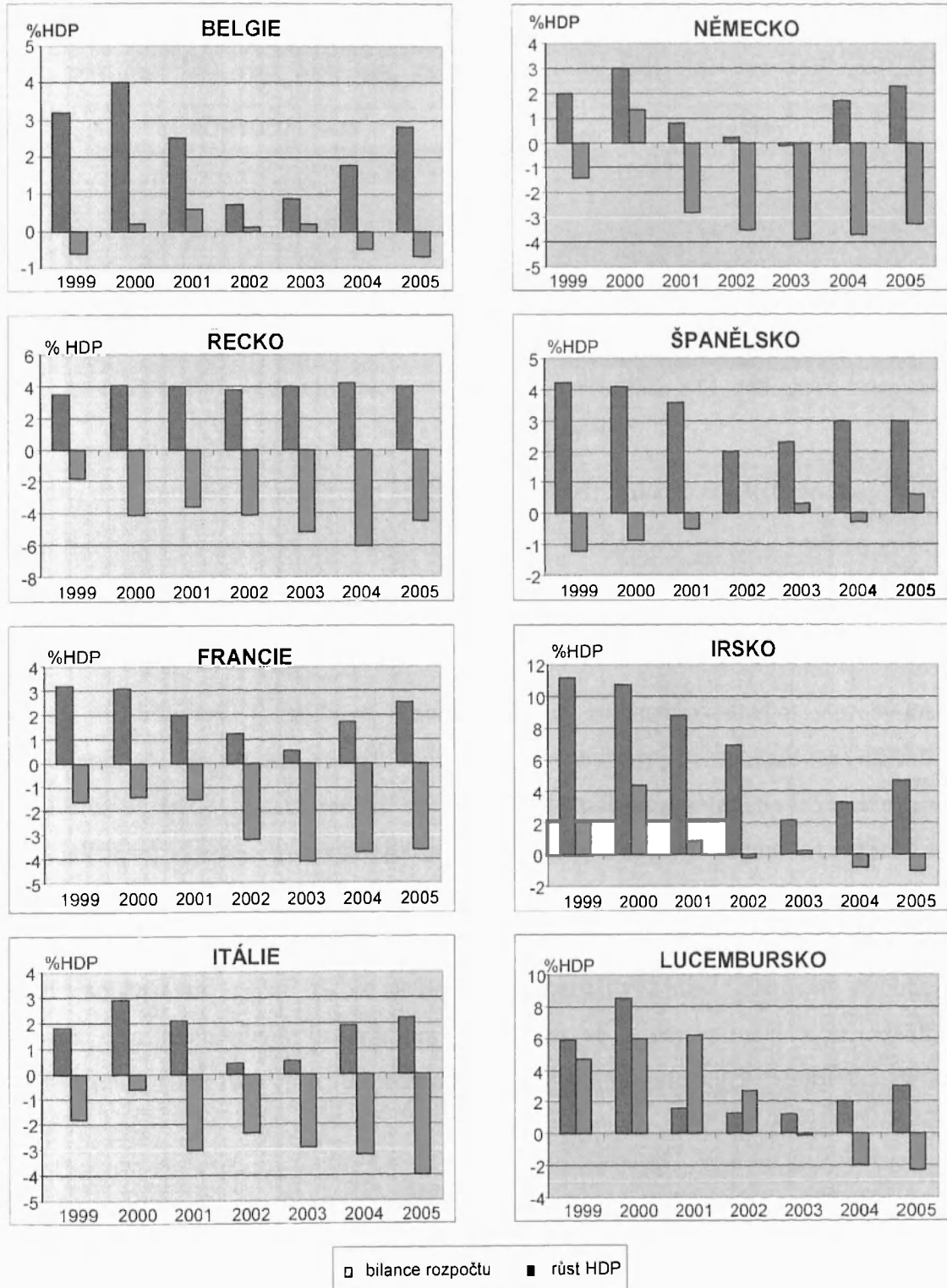
Mnoho zemí nemá své deficity vyrovnané ani v obdobích růstu. Za příklad můžeme dát Řecko, kde reálný růst v roce 2000 dosahoval 4 % HDP, ale stejně mělo schodek rozpočtu 4,1 % HDP. Finsko (7,1%), Nizozemí (2,2%), Lucembursko (6%) a Belgie (0,2%)²² byly jediné země, které dovedly svůj rozpočet přivést z deficitu k přebytku během hospodářského růstu v letech 1999 - 2000. Velikosti deficitů či přebytků jednotlivých států EMU a jejich míry růstu

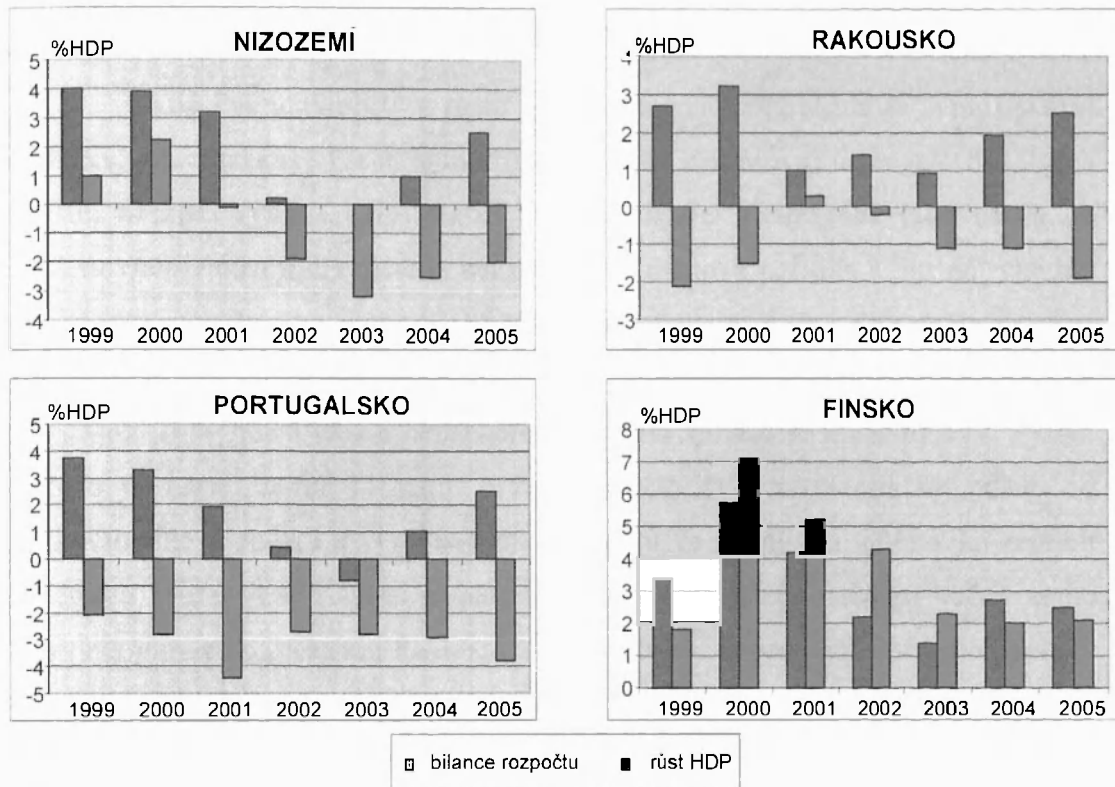
²¹ **automatické stabilizátory** ~ rozmanité prvky daňových a výdajových systémů (režimů) reagují na ekonomický cyklus a slouží k omezení fluktuací v ekonomických aktivitách; výsledek automatických stabilizátorů je, že rozpočtová rovnováha se zlepšuje v období vysokého růstu a zhoršuje se v období zpomalení ekonomiky

²² údaje v závorkách znamenají přebytek rozpočtu v roce 2000

HDP uvádím v grafu 1. Souhlasím s tím, že do SGP by měl přibýt nějaký motivační prvek v tomto směru.

Graf 1: RŮST HDP A ROZPOČTOVÉ DEFICITY JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ EMU





zdroj dat: European Commission (2000-2005): "Public finances in EMU" [on line] 21.10.2005

3.2.3. Pakt stability a růstu odrazuje veřejné investice

Udržování rozpočtové situace blízko rovnováhy anebo v přebytku znamená, že investiční výdaje musí být financovány ze současných příjmů (státního důchodu). Tudíž **není již možné rozložit náklady nějakého investičního projektu na všechny generace daňových poplatníků**, které budou mít z daného projektu nějaký užitek nebo přínos. To s sebou přináší nechuť podnikat ty projekty, které „pozdržují“ užitek z nich, a mají za následek významnou mezeru mezi současnými výdaji na ně a budoucími benefity z nich. Takováto nechuť k velkým dlouhodobým investičním projektům se silněji projeví v periodách konsolidace (investice jsou více omežovány než ostatní položky).

3.2.4. SGP ignoruje celkový fiskální stav eurozóny

Podle Paktu stability a růstu je každá země zodpovědná za svou fiskální politiku. Ale **agregace** všech jednotlivých, na národní úrovni určených, fiskálních politik **nemusí vyústit v optimální fiskální situaci v eurozóně jako celku**. A následovně nemusí být zajištěna ani optimální měnová politika a tím ani vhodné prostředí pro reakce na ekonomické šoky. Také fiskální postoj zúčastněných zemí (na agregované úrovni) nemusí být vhodný k zajištění přiměřeného politického prostředí. Tedy nepatřičná a nepřiměřená fiskální situace se může objevit, i když nebylo porušeno žádné formální pravidlo učené Paktem. Například: posun od rozpočtového přebytku k vyrovnanému rozpočtu ve stejný čas v několika zemích najednou může vést k velmi expanzivní fiskální situaci, přestože každá země setrvává v mezích určených Paktem. A také naopak: koordinace fiskálních politik podle pravidel Paktu nemusí být dostačující reakcí na velké společné šoky, které by vyžadovaly sladěnou odezvu.

Tedy jediným řešením v tomto bodě kritiky je koordinovaná fiskální politika na úrovni EU.

3.2.5. SGP se zaměřuje na krátkodobé povinnosti a závazky a nevěnuje pozornost strukturálním reformám

Tato kritika má více podob: První, Pakt se zaměřuje téměř výlučně na **krátkodobé cíle** (deficit rozpočtu). A jako takový poskytuje podněty ke kreativnímu účetnictví a jednorázovým opatřením, která zamlžují transparentnost veřejných účtů.

Druhá: Co se týče dluhu, SGP zkoumá pouze jeho **úroveň, ale původ dluhu a jeho jednotlivé součásti nejsou v Paktu nijak zahrnuty** ani zkoumány – například podmíněné závazky veřejného penzijního systému. Tedy Pakt zachází stejně se zeměmi, které mají ve střednědobém a dlouhodobém horizontu naprosto jiné vyhlídky a jiné úrovně dluhu (např. země střední a východní Evropy, které by se rádi k EMU připojily: nyní mají dluh relativně nízký, ale budou zde nutné veřejné investice ke sblížení se stávajícími členy; naopak u členských států

s dluhem vyšším než u ostatních členů je udržitelnost tohoto dluhu k HDP více důležitá, zvláště u těch, kteří čelí negativním demografickým trendům a jiným šokům).

Třetí, Pakt zřejmě **negativně působí na realizování některých politik** (jako je například zmiňovaná reforma důchodového systému), které zvyšují udržitelnost skrze střední a dlouhá období, ale na úkor většího rozpočtového deficitu v současnosti. EMU tedy posunula fiskální politiku do mnohem kratších časových horizontů, než v období před fungováním EMU.

Beetsma, Debrun (2003) analyzují rozhodování vlády (která čelí nejistotě ze strany voličů) o strukturálních reformách za existence fiskálních omezení podobných právě Paktu stability a růstu. Jejich model ukazuje, že *„Pakt může zmařit strukturální reformy – vláda se vzdá budoucího růstu a udržitelnosti kvůli současné stabilitě“*.

3.2.6. SGP „strká všechny do jednoho pytle“

Pakt stability a růstu (1997) tak jak byl strukturovaný naznačuje, že když vláda bude mít rozpočtový přebytek v dobrých časech, tak potom v recesi neporuší rozpočtovou hranici platnou pro EMU. Avšak mnoho států se snažilo „držet svou ekonomiku na uzdě“ proto, aby vůbec splnily kritéria pro vstup do EMU. Recese pak znamená nemožnost dodržení 3% kritéria – vlády by už nemohly použít deficit jako prostředek ke zvýšení vládních výdajů a stimulovat tak poptávku. Recese tedy může trvat delší dobu, než kdyby mohla být poptávka stimulována přes veřejné výdaje. To může mít dlouhodobé dopady na jednotlivé země.

Předmětem kritiky je tudíž i fakt, že SGP uplatňuje na všechny členy eurozóny přístup *„one-size-fits-all“*, kde nezáleží na tom, zda mají všechny země stejné výchozí podmínky – limity platí na všechny stejně bez rozdílu. Fakt, že všichni členové mají splnit stejná kritéria by byl oprávněný pouze tehdy, kdyby deficity ve všech zemích měly za následek stejné externality. Navíc není důvod k tomu, aby země měly stejný cíl (deficit a dluh), když jejich skrytá pasiva (penzijní systém, ...), potenciální míry růstu, mezery ve výstupu, budoucí investiční potřeby, apod. jsou široce rozdílné.

Toto je zřejmé zejména po posledním rozšíření Evropské unie (2004) o deset dalších států. Právě zde by se mohla výrazněji projevit odlišná fiskální situace nově přichozích zemí, které na jedné straně budou muset pokračovat v nastoupených fiskálních reformách a konsolidacích, avšak na druhé straně budou muset najít dostatečný prostor na ko-finanování evropských výdajů a obecně na posílení veřejných investičních výdajů za účelem odstranit fyzicky existující mezery (infrastruktura, ...) a vytvořit příznivé prostředí pro dosažení rychlejšího tempa reálné ekonomické konvergence ke standardům „starších“ členů EU.

3.2.7. Dlouhá procedura vyhodnocování, nefunkční vynuocovací mechanismus

Dalším faktem, který je v SGP diskutabilní, je zdlouhavost procesu sankcionování. V EDP (proceduře nadměrného deficitu) je mnoho nejasných slov, které **mohou sankce danému státu v podstatě odpustit**. Ale na druhou stranu je faktem, že proces musí být spravedlivý a uvážlivý.

Je tedy vidět, že argumenty „proti“ původnímu Paktu stability a růstu nemusí být jen ekonomického rázu. Jeho funkčnost byla zásadním způsobem omezena či přímo zpochybněna v důsledku evidentního poklesu míry politického ztotožnění se s dohodnutými pravidly, které jsme v posledních letech v mnoha zemích EU svědky. Některé členské státy se rozhodly naprosto explicitně nerespektovat základní mezinárodní smlouvy a pravidla, na jejichž formování se přitom v nedávné minulosti samy spolupodílely. To obnáší výrazné riziko ztráty kredibility jak vlád samotných, tak i konkrétní podoby fiskálních pravidel (SGP).

3.3. VLASTNOSTI FISKÁLNÍCH PRAVIDEL A SGP

Dříve než se budu zabývat konkrétními návrhy na reformu, zhodnotím, jaké nedostatky měl původní Pakt stability a růstu z pohledu *hodnocení fiskálních pravidel*.

K tomuto účelu se nejčastěji využívá dvojí způsob hodnocení. Prvním jsou Kopits-Symanského a druhým Inmanova kritéria hodnocení fiskálního pravidla.

3.3.1. Hodnocení SGP podle Kopits-Symanského kritérií²³

Jsou fiskální pravidla EMU „dobrá“? George Kopits a Steven Symansky určili několik žádoucích vlastností fiskálních pravidel. Fiskální pravidlo odpovídající těmto podmínkám by mělo vykazovat minimum externalit. Podívejme se tedy, zda SGP v jeho původní verzi toto splňoval a v kterých bodech byla jeho reforma nezbytná.

Kopits a Symansky stanovili kritéria ideálního fiskálního pravidla. Pokud by takové pravidlo existovalo, mělo by splňovat následující kritéria. U každého z nich uvádím, jak SGP toto kritérium respektuje – to je také shrnuto v tabulce 1:

- správně definované – *jasný cíl, potřebné instituce, „únikové klauzule“, vše tak, aby se zamezilo dvojsmyslnosti*

SGP jasně stanovuje jak mimořádné okolnosti, při nichž je možné pravidla porušit, tak i sankce, které budou případně uplatněny. Ale existují i nejasnosti: pravidlo „close-to-balance or in surplus“, není specifikována sankce za překročení limitu dluhu, atd.

- transparentní – *musí stanovit jasné a průhledné účetnictví, úlohu ekonomických prognóz, způsob zveřejňování hlášení a zpráv*

V EMU přetrvává nejistota kreativního účetnictví. Prognózy EK jsou důležitým bodem při posuzování fiskální situace, ale úloha EK v tomto není přesně specifikována.

- adekvátní vzhledem ke stanovenému cíli – *zda zavedení pravidla směřuje k požadovanému cíli*

Cílem SGP je nízká inflace držena přes „slušné“ fiskální chování členských států EMU – tedy rozpočtová opatrnost – ta ale nemusí být přiměřená pro všechny: např. některé státy potřebují velké investice. Dalším nedostatkem je absence postihu expanzivní fiskální politiky v období hospodářského růstu.

²³ následující podkapitola podle: Kopits, Symansky (1998)

- konzistentní – v souladu s ostatními makroekonomickými politikami a pravidly
Z procedurálního hlediska SGP zajišťuje konzistenci politik propojením fiskálního dohledu s koordinovanou hospodářskou politikou dle BEPGs.
- jednoduché – tak, aby bylo srozumitelné pro zákonodárce i pro veřejnost
Pravidla SGP jsou velmi jednoduchá a pro každého člověka srozumitelná.
- flexibilní – tak, aby se pravidlo přizpůsobilo vnějším šokům, které jsou mimo kontrolu řídicích orgánů (vlády, ...)
SGP přesně jmenuje výjimečné situace v případě překročení deficitu, ale nepřizpůsobuje se potřebám dlouhodobých velkých investic. Je aplikován přístup one-size-fits-all, což není flexibilní.
- vynutitelné – je potřeba pevně stanovit konkrétní rámec sankcí a postihů
SGP stanovil rámec postihů velmi pečlivě, avšak proces přijímání rozhodnutí o porušení pravidel je subjektivní – záleží na rozhodnutí Rady – tedy na státech samotných. Jsou tedy zároveň vykonavateli fiskálních politik i soudci – to vede ke ztrátě důvěryhodnosti. SGP je špatně vynutitelný.
- podpořeno reformami – pravidlo musí být podpořeno účinnými reformami
Tyto reformy zůstávají vně podstaty SGP a provádění reforem není nijak ohodnoceno či zvýhodněno, ani podporováno.

Tabulka 1: SGP PODLE KOPITS-SYMANSKÉHO KRITÉRIÍ

kritérium pravidla	hodnocení
správně definované	★★
transparentní	★★
adekvátní	★★
konzistentní	★★
jednoduché	★★★
flexibilní	★★
vynutitelné	★
podpořené reformami	★

pravidlo splňuje kritérium:

- ★★★ ...velmi dobře
- ★★ ...dobře
- ★ ...ne moc dobře

zdroj: Buti, Eijffinger, Franco (2002): "Revisiting SGP: Grand Design or Internal Adjustment?"

Celkově se fiskální pravidla určená Paktem stability a růstu jeví podle Kopits-Symanského kritérií „dobře“. Nejsilnější stránkou SGP je **jednoduchost a nejslabší** se týká **vymahatelnosti a souladu s reformami**. Bureš (2005, str.2) říká: „Je třeba se smířit s faktem, že ideální fiskální pravidlo neexistuje. Přes všechny svoje nedostatky je základní pravidlo 3 % a 60 % HDP pro deficit a vládní dluh správné a splňuje dvě klíčové charakteristiky, a to jednoduchost a transparentnost“. S tímto názorem souhlasím.

Musíme zde také brát ale v úvahu, že tato kritéria byla původně navržena pro posuzování kvality „domácích“ fiskálních pravidel. Nadnárodní charakter SGP ovlivnil jejich původní formu a to ve dvou směrech. První: musí být respektována národní suverenita a různorodé národní preference jednotlivých států EMU – tedy například velikost vládního sektoru musí být ponechána volnému uvážení (vzhledem k různé sociální povaze jednotlivých států). Druhý: nadnárodní charakter a velký počet zemí zvyšuje nesourodost a rozptýlení preferencí a tím prohlubuje trade-off mezi různými kritérii (viz kap. 3.3.3.).

3.3.2. Inmanova kritéria

Robert P. Inman (Inman, 1996) nastavil čtyři hlavní kritéria na základě zkoumání fiskálních pravidel ve státech USA. Pomocí nich zhodnotíme, zda byl SGP dobře nastaven k tomu, aby zajišťoval dodržování fiskálních pravidel. Tato čtyři kritéria aplikuje na „silná“ a „slabá“ pravidla a následně porovnává s Paktem stability a růstu – viz tabulka 2.

Tabulka 2: SGP vs. INMANOVA KRITÉRIA

kritérium	slabé fiskální pravidlo	silné fiskální pravidlo	SGP
pravidlo -načasování hodnocení	ex ante	ex post	ex post
možnost zrušení či pozastavení pravidla -většinové pravidlo	umožněno	neumožněno	neumožněno
vynutitelnost -autorita, kontrolní orgán -přístup k info -sankce	zaujatý omezený malé	nezávislý otevřený velké	zaujatý omezený velké
možnost pozměnění -proces	jednoduchý	složitý	složitý

zdroj: Inman (1996): „Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU“

Aby bylo fiskální pravidlo *silné* a efektivní, musí být pravidlem *ex post*, ne *ex ante* – to je důležité právě v mezinárodní souvislosti, neboť by hrozilo riziko morálního hazardu a obtíže v dohlížení na *ex ante* politická prohlášení. Toto Pakt *splňuje dobře*.

Pro silné pravidlo je také důležité, že nemůže být zrušeno nebo pozastaveno pouhou prostou většinou hlasů. Stejně tak je pozměnění stávajících pravidel nemožné nebo nákladné. V případě SGP je potřeba jednomyslnost – tedy splňuje požadavek na *silné pravidlo*.

Problém vidím až u vynutitelnosti sankcí. Autorita, která vynucování zajišťuje, totiž není nezávislá, nestranná ani nezaujatá. Pravidla by měla být vynucována veřejným a politicky nezávislým orgánem či soudem. Pro dostatečnou vynutitelnost je dále potřebný veřejný přístup k hodnotícímu orgánu, aby byla poskytnuta možnost všem potenciálně postiženým stranám poukázat na porušení fiskálních pravidel. Co se týče SGP, je přístup fakticky uzavřený pro soukromé občany i společnosti. Tedy jeví se jako *slabé pravidlo*. Avšak je nutné podotknout, že v situaci velkého počtu zemí by veřejný přístup byl značně komplikovaný.

Pokud jsou pravidla porušena, měly by následovat podstatné sankce. To v případě SGP *platí*. Jen znovu nastává problém s procesem jejich vymáhání.

Až na výjimku vynutitelnosti, lze podle Inmanovo kritérií SGP definovat jako silné fiskální pravidlo. Slabá pravidla (v našem případě se týká vynutitelnosti SGP) nebývají většinou ze své definice efektivní. Efektivita ale závisí také na reakcích všech účastníků. Státy se chovají rozdílně v závislosti na jejich velikosti – proto budou **malé státy** spíše dodržovat pravidla než **státy s velkým vlivem**. Malé státy plně nesou důsledky svých aktivit – nemají možnost ovlivnit rozhodování ani situaci v ostatních zemích EMU.

3.3.3. Diskuse o trade-offs mezi vlastnostmi SGP

Ideální fiskální pravidlo neexistuje. Objevují se zde *trade-offs* – jakési kompromisy mezi různými kritérii a požadavky na SGP. Abychom našli to správné pravidlo, musíme stanovit, která z vlastností je pro nás více důležitá a v jaké míře.

Příkladem může být následující kompromis: **jednoduchost a transparentnost vs. flexibilita**. Na jednu stranu může být preferována jednoduchost a transparentnost nad flexibilitou, aby mohl fungovat například mechanismus „peer pressure“, centrální monitoring anebo se předešlo morálnímu hazardu ze strany některého členského státu. Ale na straně druhé, rozmanitost zemí zvyšuje heterogenitu preferencí. Při splnění kritéria jednoduchosti je nastaveno jedno prosté pravidlo. Ovšem přístup one-size-fits-all není zcela jistě optimální – je tedy nutné zavést více flexibility. Tím jsme u problému trade-off: musíme najít optimální míru jednoduchosti a flexibility pro všechny státy a hlavně pak tomu odpovídající fiskální pravidlo, což v praxi nebývá lehké. SGP je jednoduché pravidlo a právě tato jednoduchost a transparentnost ubírá na flexibilitě.

V případě SGP jsou posuzovány stejně všechny země bez ohledu na různou úroveň veřejného dluhu, na jinou potřebu veřejných investic či rozdílnou výši budoucích závazků (viz kap. 3.2.6.). Stanovování střednědobého rozpočtového cíle by mělo brát v úvahu finanční poměry vyjádřené stavem veřejného dluhu a dlouhodobou udržitelnost ohroženou například růstem výdajů na penzijní systém a jeho reformu – tedy být více flexibilní. To bude ale znamenat menší jednoduchost.

K tomu bychom měli hledat také optimální kompromis mezi **jednoduchostí a adekvátností**. Zaměřit se na to, zda pravidlo směřuje právě k tomu našemu cíli. Cílem SGP je udržet nízkou inflaci přes ukázněné fiskální politiky jednotlivých zemí. Ale jak jsem popsala v kapitole 3.2.4., nikde není dokázáno, že prostá agregace jednotlivých, i když ukázněných fiskálních politik vyústí v optimální fiskální situaci v eurozóně jako celku. Jednoduchost je v našem případě trochu na úkor adekvátnosti.

Existuje také trade-off mezi **flexibilitou a vymahatelností; flexibilitou a kredibilitou**, atd. Všechny tyto vlastnosti jsou mezi sebou provázané a je nutné nalézt jejich optimální kombinaci.

3.4. SHRNU TÍ

Snad dostatečně jsem popsala, proč musejí být fiskální politiky členských států EMU nějak omezeny. Větší diskuse se ale vedou o tom, jakým způsobem a zda je k tomu SGP vhodným prostředkem.

Snad nejběžnější kritika směřuje proti **přílišné restriktivnosti** tohoto systému (vychází především ze strany velkých států EMU): Pakt stability a růstu podle některých kritiků brzdí růst, vede ke zvyšování nezaměstnanosti, a to především tím, že znemožňuje anti-cyklickou stabilizační fiskální politiku, navíc v situaci, kdy se členské státy EMU vzdaly monetární politiky. Tato kritika ale na druhou stranu pomíjí již zmíněnou vůli Paktu zajistit to, aby státy měly v rukou **účinné fiskální politiky** – a to právě díky malému nebo žádnému dluhu. Ano, Pakt stability a růstu do určité míry omezuje užití nástrojů fiskální politiky v rukou členských států. Není ale spíše cílem Paktu donutit státy ke včasným reformám, aby později udržely své veřejné finance v mezích SGP?

Jako závažný problém vidím spíše **důvěryhodnost** Paktu. Najdeme zde dvě slabá místa: *vágní určení např. závazku směřovat ke střednědobému cíli rozpočtové rovnováhy či přebytku* a *systém sankcí za překročení limitu 3 % HDP*. Zatímco hranice 3 % je vynutitelná i použitím konkrétních sankcí, směřování k „rozpočtové rovnováze či přebytku“ je deklarováno vcelku nezávazně. Empiricky můžeme také konstatovat, že v dřívějších letech některé státy neusilovaly o redukci strukturálního deficitu (viz Německo). Problematická je i věrohodnost postihu za překročení tříprocentní hranice – právě v důsledku změkčení původního německého návrhu, kdy místo automatických sankcí nastupuje rozhodování Radou. Věrohodnost zde narušuje fakt, že dnešní „provinilci“ mohou být zítřejšími „soudci“ a naopak. To, že významný nedostatek je ve vymahatelnosti je dobře vidět z dvou výše uvedených hodnocení vlastností SGP.

Zásadním problémem je i jistá **vnitřní asymetrie** v celém mechanismu Paktu stability a růstu. Tato asymetrie zvyšuje riziko vynucených pro-cyklických

politik ve špatné konjunktře²⁴. Je proto na místě návrh, aby Pakt byl doplněn o motivační mechanismy, které by státy vedly k likvidaci deficitů a k vytváření přebytků v období dobré hospodářské konjunktury.

Výše uvedená kritika SGP vychází z různých zdrojů a tedy od ekonomů a akademiků, kteří mají vcelku rozdílné názory na fungování Paktu – stejně tak jako členské země EMU. Já osobně si myslím, že Pakt tak, jak byl nastavený před reformou 2005 měl největší nedostatek právě ve špatné vymahatelnosti a chybějící kredibilitě. Samozřejmě, že Pakt je rigidní, ale pokud má být jednoduchý a transparentní, je snížená flexibilita výsledkem. Určitě je také nutné vyjmout některé výdaje z posuzování rozpočtů – více o tom v poslední kapitole.

Kritiky fiskálních pravidel EMU lze nalézt dost. Ovšem již také víme, že fiskální politiky jednotlivých členů eurozóny *je nutné korigovat*. V kapitole 5 se budu věnovat akademickým návrhům na změnu Paktu stability a růstu tak, jak byly navrženy ještě před reformou SGP v březnu 2005 a v 6. kapitole diskusi a návrhům členských států na reformu.

²⁴ Canzoneri, Diba (2000), str. 23

4. SGP V PRAXI DO REFORMY NA JAŘE 2005

Iniciativa SGP vzešla ze strany Německa, které mělo obavy o možné zvyšování inflace a stabilitu eura – to vše právě kvůli jednotné monetární politice vedené Evropskou centrální bankou a mnoha nejednotným fiskálním politikám členských zemí EMU.

SGP má za cíl udržet rozpočty a dluhy států na úrovni, která neohrožuje stabilitu nové měny. V této kapitole se zaměřím na to, zda státy SGP opravdu respektují. Ještě předtím ovšem uvedu na pravou míru to, jak se rozpočtová situace ve skutečnosti posuzuje – cyklicky upravená bilance, minimal benchmarks, atd.

4.1. CYKLUICKY UPRAVENÁ BILANCE

Jedna z velkých kritik fiskálního rámce SGP spočívala zpočátku v tom, že rozpočtové cíle byly stanoveny v nominálních hodnotách. V roce 2002 byl proveden vstřícný krok a při posuzování rozpočtové situace země začal být formálně brán v úvahu dopad hospodářského cyklu na danou zemi – bylo *otevřeně uznáno používání cyklicky upravené bilance a objasněna její role v posuzování programů stability jednotlivých zemí*.

Jak tedy při posuzování programů stability Evropská komise hodnotí, zda je střednědobý rozpočtový cíl téměř vyrovnaný nebo v přebytku? Rozpočtová situace v souladu se SGP musí být měřena v podmínkách, které jsou upraveny o vliv ekonomického cyklu. Tato část se obvykle nazývá „*strukturální bilance*“ neboli „*cyklicky upravená bilance*“ (= *cyclically adjusted balance = CAB*)

Pro každý stát se stanovuje taková cyklicky upravená bilance, která poskytne bezpečnou rezervu a zajistí, že 3% hranice deficitu rozpočtu nebude při normálním průběhu ekonomického cyklu překročena. Tu Komise označuje jako „*minimal benchmark*“.

4.1.1. Různé přístupy k výpočtu cyklicky upravených proměnných

V ideálním světě s dostatečnými informacemi o všech rozpočtových údajích by bylo možné přizpůsobit každou rozpočtovou položku tak, aby vyjadřovala její „pravou“ strukturální pozici. Ve skutečnosti však takové ideální informace nejsou k dispozici. Proto se pomocí nepřímých metod cyklická složka rozpočtu vyvozuje z kovariance vládních příjmů a výdajů s fluktuací výstupu.

Nejběžnější metodou určování *cyklické složky rozpočtu* ($cc_t = \text{cyclical component}$) je *aplikace mezní citlivosti příjmů* (ε_{rev}) a *výdajů* (ε_{exp}) na *mezeru výstupu* ($OG_t = \text{output gap}$). Rovnici pro strukturální bilanci (3.1) získáme odečtením *cyklické složky* (cc_t) od aktuální *rozpočtové bilance* (b_t). B_t je *nominální bilance*, Y_t je *nominální HDP*; Y_t^R je *aktuální výstup* v reálném vyjádření, Y_t^{RP} je *potenciální výstup* také v reálném vyjádření.

$$CAB = b_t - cc_t = \frac{B_t}{Y_t} - (\varepsilon_{rev} + \varepsilon_{exp}) * OG_t = \frac{B_t}{Y_t} - (\varepsilon_{rev} + \varepsilon_{exp}) * \frac{Y_t^R - Y_t^{RP}}{Y_t^{RP}} \quad (3.1)$$

S ohledem na zjednodušující předpoklady a běžné problémy odhadů, dává metoda pouze přibližný výsledek. Výsledky musí být tedy interpretovány s opatrností. Zatímco existuje všeobecný soulad názorů na důležitost odhadování rozpočtové citlivosti, tak panuje mnohem menší shoda na postupu, jakým odhadnout *potenciální výstup* a *mezeru výstupu*. Pro spočítání mezery výstupu je nutné znát odhad potenciálního produktu – ten ale není přímo zjistitelný a tak je nutné přijmout mnoho předpokladů, aby bylo možné oddělit trend a cyklus.

- i) Jeden z přístupů k odhadnutí potenciálního výstupu a souvisejících výstupových mezer je metoda statistického filtru. Tato metoda se velmi lehce používá a její výsledky jsou snadno reprodukovatelné. Navíc tato metoda nemá náročné požadavky na data a je možné ji provádět na základě dat obsažených v programech stability (resp. konvergenčních programech). Nevýhodou statistického filtru však je nedostatek ekonomických základů, což způsobuje špatnou a složitou ekonomickou interpretaci výsledků.
- ii) Další všeobecně používaná metoda je pomocí odhadu produkční funkce. Ta je založena na ekonomických základech a výsledek tedy může být lehce

vysvětlen z ekonomického hlediska. Na druhou stranu výsledek silně závisí na předpokladech o produkční funkci – např. výnosy z rozsahu, potenciální růst technologického vývoje, odhad míry strukturální nezaměstnanosti, atd.

4.1.2. Přístup Evropské komise²⁵

ODHAD MEZER VÝSTUPU

K odhadování produktových mezer používala Komise zpočátku metodu statistického Hodrick-Prescottova filtru²⁶. Přes výhody, které jsem již zmínila výše, se ukázalo, že nedostatečná spojitost s ekonomickou teorií je vážným nedostatkem²⁷ (dosažené výsledky nebylo možno použít pro ekonomické analýzy hodnotící například stanovení mezd či inflační tlaky). Z těchto důvodů se Evropská komise rozhodla, že bude vhodnější přejít na druhý přístup – tedy k **produkční funkci**. Tato metoda byla odsouhlasena na zasedání Rady ECOFIN 6. listopadu 2001. K výpočtu potenciálního produktu využívá Cobb-Douglasovu produkční funkci, která závisí na třech faktorech:

1. na potenciaální velikosti pracovních vstupů, která je založena na odhadu NAIRU²⁸, na počtu práceschopného obyvatelstva a na trendu míry participace
2. na kapitálové zásobě v podnikovém sektoru
3. na trendu míry celkové produktivity z výrobních faktorů

²⁵ následující podkapitola podle: European Commission (2002)

²⁶ při výpočtu řeší Hodrick-Prescottův filtr minimalizací této rovnice:

$$\text{Min} \left\{ (y_t - y_t^T)^2 + \lambda \left[(y_{t+1}^T - y_t^T) - (y_t^T - y_{t-1}^T) \right]^2 \right\}$$

²⁷ za další vážné metodologické problémy lze označit *cutlivost dosažených výsledku na ad-hoc stanovení parametru λ* , který vyjadřuje celkovou délku hospodářského cyklu a tzv. „end point bias“ problem – tedy vychýlenost dosahovaných výsledků při výpočtech ke konci celého cyklu

²⁸ NAIRU = inflační míra nezvyšující nezaměstnanost; v tomto případě odvozená z Phillipsovi křivky Kalmanovým filtrem

Výsledky dosažené oběma metodami můžeme srovnat v tabulce 3, která ukazuje odhady mezer výstupu pro období 2000-2003. Je patrné, že u většiny zemí jsou rozdíly ve výsledcích získaných oběma metodami relativně malé. Avšak rozdíly v odhadu mezer výstupu jsou u některých menších zemí (Řecko, Finsko, Irsko, Lucembursko, Portugalsko – označené barevně) větší než jeden procentní bod. I přesto bychom mohli usoudit, že přechod k metodě produkční funkce byl pravděpodobně správný, neboť přináší přibližně stejné výsledky, které jsou navíc ekonomicky dobře interpretovatelné.

Tabulka 3: ODHAD VÝSTUPOVÉ MEZERY A POTENCIÁLNÍHO RŮSTU HDP POMOCÍ PRODUKČNÍ FCE (C-D) a HODRICK-PRESCOTTOVA FILTRU (HP)

v % HDP	mezera výstupu								potenciální růst HDP	
	2000		2001		2002		2003		2001	
	HP	C-D	HP	C-D	HP	C-D	HP	C-D	HP	C-D
Belgie	1,9	1,8	0,6	0,4	-0,5	0,6	0	-0,1	2,3	2,4
Německo	0,6	0,6	-0,5	-0,8	-1,4	-1,5	-0,5	-0,7	1,7	1,9
Recko	0,2	1,2	0,8	1,9	0,9	2,6	1,4	3,5	3,5	3,3
Španělsko	1,6	1,3	1,2	0,7	0,3	-0,2	0,4	-0,3	3,1	3,3
Francie	0,8	0,9	0,5	0,4	-0,2	-0,6	0,2	-0,3	2,3	2,5
Irsko	6,8	5,9	6	4,7	2,3	0,8	1,5	-0,3	7,5	8
Itálie	0,2	0,2	0,1	-0,3	-0,5	-1,2	0,1	-0,9	2	2,3
Lucemb.	2,6	1,2	2,5	0,5	0,3	-2,1	0,5	-2,5	5,2	5,8
Nizozemí	2,4	2,2	0,8	0,5	-0,3	-0,9	-0,1	-0,8	2,7	2,8
Rakousko	1,4	1,2	0,3	0,2	-0,5	-0,4	0,1	0,1	2,1	2,1
Portug.	2,2	1,8	1,4	-0,1	0,5	-1,6	0,4	-2,6	2,5	3,6
Finsko	4,6	3,2	1,9	0,6	0,2	-0,7	0,2	-0,5	3,4	3,4
EU12	1,1	0,9	0,3	0	-0,6	-0,9	0	-0,5	2,3	2,5
Dánsko	1,6	1,5	0,2	0,3	-0,3	-0,1	0	0,1	2,3	2,2
Švédsko	2,3	2,2	0,9	0,7	0	0,1	0,2	0,4	2,6	2,7
V. Británie	0,8	0,4	0,5	-0,1	-0,1	-0,9	0,4	-0,7	2,5	2,8
EU15	1,1	0,9	0,4	0	-0,5	-0,8	0,1	-0,5	2,3	2,6

zdroj: European Commission (2002): "Public finances in EMU - 2002" no.3 [on line] 21.10.2005

ODHAD ROZPOČTOVÉ CITLIVOSTI

Parametry rozpočtové citlivosti na mezeru výstupu používané Evropskou komisí jsou založeny na daňových a výdajových elasticitách počítaných OECD. Celková příjmová elasticita je dosažena použitím váženého průměru čtyř příjmových elasticit (daně z příjmu, daně korporací, příspěvku na sociální pojištění a nepřímých daní). Obdobný je přístup při výpočtu výdajové citlivosti, kdy je kladen největší důraz na státní transfery domácnostem (zejména výdaje na nezaměstnanost). Celková rozpočtová citlivost na mezeru výstupu, která je součtem příjmové a výdajové citlivosti, je v eurozóně i EU okolo 0,5. To značí, že

při změně produktové mezery o jeden procentní bod, se rozpočtová bilance změní o 0,5 % HDP. Citlivosti pro jednotlivé státy uvádím v tabulce 4.

Všeobecně hlavní determinant míry rozpočtové citlivosti je celková velikost vládního sektoru v ekonomice – jako příklad můžeme uvést skandinávské země s vysokou mírou státního přerozdělování, které mají koeficienty citlivosti vyšší. Velikost vládního sektoru v EU je v průměru 45 % HDP, což odpovídá právě koeficientu citlivosti 0,5.

Tabulka 4: ROZPOČTOVÉ CITLIVOSTI POUŽÍVANÉ EK (v % HDP)

B	D	GR	ESP	FR	IRL	IT	LUC	NED	AT	PT	FIN	EU12	DK	SW	GB	EU15
0,60	0,50	0,40	0,40	0,40	0,35	0,45	0,60	0,65	0,30	0,35	0,70	0,50	0,80	0,70	0,50	0,50

zdroj: European Commission (2002): "Public finances in EMU - 2002" no.3 [on line] 21.10.2005

4.1.3 Minimal benchmarks

Minimal benchmarks jsou analytickým nástrojem Evropské komise k určení maximální výše strukturálního rozpočtového deficitu, při němž ještě nedojde v průběhu kolísání cyklu k překročení 3% hranice deficitu. Dodržení tohoto limitu však není totéž co vyhovění požadavku Paktu o vyrovnaném či přebytkovém rozpočtu, neboť minimal benchmark pouze stanovuje hranici, která je dostatečná k pokrytí cyklických rizik, přičemž necyklická rizika (neočekávaný pokles příjmů, překročení výdajů) nezohledňuje. V tabulce 5 je příklad odhadů minimal benchmarks počítané na základě metody produkční funkce a „cyclical safety margin“ – tato míra vyjadřuje rozpětí v němž ještě budou působit automatické stabilizátory – tedy doplněk k minimal benchmark do 3 % HDP.

Tabulka 5: ODHADY MINIMAL BENCHMARKS (v % HDP)

země	B	D	GR	ESP	FR	IRL	IT	LUC	NED	AT	PT	FIN	EU12	DK	SW	GB	EU15
minimal benchmark	-0,7	-1,6	-1,7	-1,5	-1,7	-1,3	-1,5	0,1	-0,7	-2,1	-1,2	0,8	-1,4	-0,3	-0,8	-1,2	-1,4
cyclical safety margin	2,3	1,4	1,3	1,5	1,3	1,7	1,5	3,1	2,3	0,9	1,8	3,8	1,6	2,7	2,2	1,8	1,6

zdroj: European Commission (2002): "Public finances in EMU - 2002" no.3 [on line] 21.10.2005

4.1.4. Nutná opatrnost při použití cyklicky upravených údajů

Při hodnocení rozpočtové situace na základě cyklicky upravené bilance musíme obdržené výsledky interpretovat s určitou opatrností, neboť s ohledem na zjednodušující předpoklady a obvyklé problémy odhadů, nám tato metoda přinese pouze přibližné rozložení rozpočtové bilance na cyklickou a strukturální část. Existuje několik příčin možné vychýlenosti odhadů. První souvisí se skutečností, že odhadovaná cyklická složka vyjadřuje *průměrný* vliv mezery výstupu na rozpočet, avšak změny v mezeře výstupu mohou být způsobeny neobvyklou událostí, která nemá standardní efekt na rozpočtovou bilanci. Druhým důvodem je požadovaná symetričnost mezer výstupu a s ní spojené klíčové, ale svévolné rozhodnutí o časovém horizontu cyklu, v němž bude součet mezer nulový. Dalším, ne však posledním je fakt, že nefinanční toky zaznamenávané v národních účtech jsou nezávislé na jejich původu – tedy na jejich strukturálních či cyklických vlastnostech a délce jejich trvání. Zjednodušení také představuje spojování cyklické složky s celkovou mezerou výstupu. Jiný (ale složitější) způsob by bylo spojit ji s různými složkami HDP a získat tak účinky změn ve složení výstupu.

V kontextu rozpočtového dohledu by mohla být problémem nejistota ohledně toho, kolik v průběhu cyklu nashromážděných negativních mezer výstupu bude na konci cyklu vyzískáno zpátky. Jestliže nashromážděné produktové ztráty nebudou obnoveny, pak očekávaný příjem nebude ve skutečnosti nikdy realizován. Tento problém však dostatečně zmírňuje ke stabilitě orientovaná makroekonomická politika EMU (Butí, Giudice, 2002).

4.2. CELKOVÁ MAKROEKONOMICKÁ SITUACE

V této části mé práce zhodnotím vývoj veřejných financí členských států EMU. Podíváme se na rozpočtové bilance států a jejich zadlužení. Z chronologického hlediska lze toto téma rozdělit na tři části: 1) snaha vyhovět Maastrichtským kritériím; 2) pozitivní výhled let 1999-2000; 3) následující pokles.

Budu se věnovat zejména těm státům, kterým se nepodařilo udržet své veřejné finance v mezích určených Paktem stability a růstu.

4.2.1. Situace při plnění Maastrichtských kritérií

ROZPOČTOVÉ BILANCE

Od roku 1994 je podle statistik vidět, že se státy velmi usilovně snažily vyhovět Maastrichtským konvergenčním kritériím, aby mohly vstoupit do III. fáze vzniku EMU. Podle tabulky 6 je vidět, že pro období let 1994 až 1998 je charakteristické **snížování deficitů členských zemí** a to z 5 % HDP v eurozóně jako celku v roce 1994 až na 2 % HDP v roce 1998. Avšak mezi jednotlivými zeměmi jsou značné rozdíly. Státy, které měly na počátku relativně vysoký poměr deficitu k HDP (Finsko, Itálie, Španělsko, Portugalsko; Řecko²⁹) snížily své deficity velmi výrazně. V kontrastu s nimi dosáhly Německo, Francie či Rakousko pouze malého snížení. Všem státům se ale nakonec podařilo splnit kritérium deficitu pod 3 % HDP. Pokud se podíváme na státy, které se rozhodly do EMU nevstoupit zjistíme, že také dosáhly velkého snížení rozpočtových deficitů a všechny dosáhly v roce 1998 rozpočtových přebytků.

Tabulka 6: ROZPOČTOVÁ BILANCE V ZEMÍCH EU 1994-2005 (v %HDP)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgie	-4,9	-3,8	-3,1	-1,6	-0,9	-0,5	0,2	0,6	0,1	0,2	-0,1	-0,7
Německo	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,0	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,9	-3,7	-3,3
Řecko	-10,0	-10,3	-7,5	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-4,5
Španělsko	-6,3	-7,1	-4,5	-2,5	-1,7	-1,2	-0,9	-0,5	0,0	0,3	-0,3	0,6
Francie	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0	-2,9	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7	-3,6
Irsko	-1,7	-2,1	-0,2	1,0	2,4	2,3	4,4	0,9	-0,2	0,2	-0,2	-1,0
Itálie	-9,2	-7,7	-6,6	-2,7	-2,7	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,2	-4,0
Lucemb.	2,8	1,8	2,8	2,9	2,1	3,5	6,0	6,2	2,7	-0,1	-2,0	-2,3
Nizozemí	-3,8	-4,1	-1,8	-1,0	-0,7	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-3,5	-2,7
Rakousko	-5,0	-5,1	-3,7	-1,8	-2,2	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,1	-1,9
Portug.	-6,0	-5,7	-3,3	-2,5	-2,2	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-3,4	-3,3
Finsko	-5,3	-4,4	-3,0	-1,3	1,0	2,0	7,1	5,2	4,3	2,3	2,0	2,1
eurozóna	-5,0	-4,8	-4,1	-2,5	-2,0	-1,3	0,1	-1,6	-2,3	-2,7	-2,7	-2,6
Dánsko	-2,4	-2,4	-0,9	0,4	1,0	3,3	2,6	3,1	1,7	1,5	1,1	1,5
Švédsko	-10,3	-6,9	-3,5	-0,7	1,9	1,5	3,4	4,5	1,2	0,7	0,2	0,7
V. Británie	-6,8	-5,7	-4,4	-1,9	0,5	1,1	3,9	0,8	-1,6	-3,2	-2,8	-2,6
EU15	-5,4	-5,0	-4,1	-2,3	-1,5	-0,7	0,9	-0,9	-1,9	-2,6	-2,6	-2,4

... deficit nad 3 % HDP

... Řecko členem EMU až od roku 2001

zdroje: European Commission (2001-2005). "Public finances in EMU" [on line] 21.10.2005
Eurostat [on line] 22.10.2005 <<http://europa.eu.int/comm/eurostat>>

²⁹ Řecko vstoupilo do EMU v roce 2001 a tím se zvýšil počet zemí na dvanáct

Abychom mohli posoudit, jakou část snížení deficitů rozpočtu tvoří *cyklický vývoj* a jakou *strukturální reformy*, uvádím zde tabulku 7 – údaje v ní jsou očištěny o vliv hospodářského cyklu

Tabulka 7: CYKLICKY UPRAVENÁ ROZPOČTOVÁ BILANCE V ZEMÍCH EU 1994-2005 (v %HDP)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgie	-4,5	-4,0	-2,6	-1,6	-0,4	-0,5	-0,7	0,1	0,2	0,7	0,0	-0,5
Německo	-1,7	-2,8	-2,5	-1,8	-1,4	-0,9	-1,3	-2,5	-3,3	-3,2	-2,9	-2,3
Řecko	-8,3	-8,6	-6,0	-3,2	-0,9	-0,5	-0,8	-0,4	-1,7	-3,6	-4,1	-3,8
Španělsko	-4,5	-4,8	-2,7	-1,4	-1,5	-0,8	-0,5	-0,3	-0,1	0,4	0,6	0,7
Francie	-4,6	-4,6	-2,9	-1,8	-2,1	-1,4	-1,6	-1,9	-2,7	-3,9	-3,4	-3,3
Irsko	0,0	-1,3	0,5	1,0	2,3	1,6	2,8	-0,3	-1,4	0,1	-0,3	-0,2
Itálie	-8,2	-7,3	-6,5	-2,0	-2,0	-0,7	-0,8	-1,0	-1,8	-1,9	-2,6	-3,6
Lucemb	4,7	3,9	3,8	5,0	4,2	5,2	4,3	3,2	2,7	1,3	0,6	1,2
Nizozemi	-4,7	-4,4	-2,1	-1,6	-1,6	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-2,0	-1,7	-1,3
Rakousko	-4,9	-4,9	-3,6	-1,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,2	-1,6	-0,9	-0,9	-1,8
Portug	-5,2	-3,9	-3,6	-2,6	-2,5	-2,4	-2,3	-3,2	-3,0	-1,8	-2,1	-2,6
Finsko	0,8	1,0	0,5	0,1	1,8	2,1	5,6	3,2	3,7	2,3	2,1	2,2
<i>eurozóna</i>	-4,1	-4,2	-3,2	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-1,3	-2,0	-2,2	-2,2	-2,2
Dánsko	-0,1	-0,5	0,3	0,9	1,2	3,2	2,4	2,3	2,1	2,1	1,4	1,5
Švédsko	-7,9	-6,0	-0,9	0,6	3,4	2,1	3,9	1,8	1,3	0,7	0,3	0,8
V Británii	-5,6	-5,0	-3,7	-2,0	0,4	1,4	1,9	0,2	-0,6	-2,9	-2,6	-2,3
EU15	-4,6	-4,6	-3,3	-1,7	-1,1	-0,4	-0,3	-0,6	-2,2	-2,2	-2,1	-2,1

zdroje: European Commission (2001-2005): "Public finances in EMU" [on line] 21.10.2005
Eurostat [on line] 22.10.2005 <<http://europa.eu.int/comm/eurostat>>

V období 1992 až 1998 jsou data z tabulky 6 převážně shodná s daty z tabulky 7 (výjimku tvoří Finsko, u kterého bylo snížení deficitu způsobeno vzestupem z hluboké recese z počátku 90. let). Tento poznatek je očekávaný, neboť vlády ve snaze splnit konvergenční kritérium 3% hranice deficitu se nemohly spolehnout pouze na vliv hospodářského růstu, který by kladně ovlivnil vývoj státní bilance. Z tohoto důvodu praktikovaly fiskální politiku snižující strukturální část deficitu, čímž podstatně snížily riziko nesplnění 3% kritéria.

Z tabulky 7 je patrné, že snižování strukturálního deficitu se zastavilo v roce 1999 a posléze **započal opětovný růst**. Tento vývoj lze vysvětlit faktem, že nominální rozpočtový deficit zemí eurozóny už poklesl pod 3% hranici v roce 1998 (viz tabulka 6) a členské státy nebyly nuceny dále restrukturalizovat své

příjmy. I z toho je vidět potřeba pravidel omezujících neslušné fiskální chování i po roce 1999 – po splnění Maastrichtských kritérií a vstupu do EMU.

V letech 1994 – 1998 byly veškeré snahy států směřovány k jedinému cíli: splnit Maastrichtská konvergenční kritéria a vstoupit tak do EMU.

VLÁDNÍ DLUH

Na rozdíl od opatření vztahující se k deficitu rozpočtu, ustanovení týkající se celkového státního dluhu výslovně neuvádí, že jeho úroveň musí být pod stanovenými 60 % HDP. Stačí, když se bude *nacházet blízko této hranice* nebo se k ní bude přibližovat (článek 104 MS říká: „*pokud poměr dluhu k HDP přesahuje 60% hranici, musí se tento poměr dostatečně snižovat a přibližovat se stanovené hranici uspokojivým tempem*“; nezodpovězenou otázkou ale zůstává, co představuje vágní formulace „*dostatečně se snižující poměr dluhu k HDP*“). Odůvodnění je zřejmé: v době sjednání Maastrichtské smlouvy mělo několik zemí poměr dluhu k HDP přesahující 100 % (Belgie, Řecko, Itálie) a spousta jiných referenční hranici přesahovaly – viz tabulka 8³⁰. Bylo tedy jasné, že tento stav se během pár následujících let nepovede změnit.

U některých zemí je vidět velký pokrok (Dánsko, Portugalsko, Švédsko, Nizozemí, Irsko, Belgie). Ovšem u některých států je zřejmý posun opačný – jejich zadlužení se naopak ještě zvýšilo (Francie, Německo, Španělsko) – naštěstí se ustálilo a již neroste. Ale u Řecka a Itálie je situace horší – pohybují se v dluhu nad 100 % HDP a ten neklesá.

Vidíme tedy, že pokud se stát chová podle článku 104 MS, je to zřejmě v pořádku a ani vzhledem k jeho velkému dluhu mu stejně žádné sankce nehrozí. Stav dluhů zemí popsany výše platí i pro pozdější roky a nijak mnoho se nemění, proto se již vládním dluhem nebudu v rámci dalších období zaobírat.

³⁰ pro lepší názornost uvádím v příloze 5 (str. 109) data z tabulky 8 ve formě grafu

Tabulka 8: VLÁDNÍ DLUH ZEMÍ EU 1994-2005 (v %HDP)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgie	135,9	134,0	130,2	124,8	119,6	114,9	109,6	108,5	105,4	100,5	97,4	94,3
Německo	49,3	57,0	59,8	61,0	60,9	61,2	60,2	59,5	60,8	64,2	65,6	66,1
Řecko	107,9	108,7	111,3	108,2	105,8	105,1	106,2	107,0	104,9	103,0	102,8	101,7
Španělsko	61,1	63,9	68,1	66,6	64,6	63,1	60,5	56,9	54,0	50,8	48,0	45,1
Francie	48,4	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	57,2	56,8	59,1	63,7	64,6	65,6
Irsko	90,9	82,9	74,1	65,0	54,9	49,3	39,3	36,8	34,0	32,0	32,4	32,6
Itálie	123,8	123,2	122,1	120,2	116,3	114,9	110,6	109,5	106,7	106,2	106,0	106,0
Lucemb.	5,4	5,6	6,2	6,1	6,3	6,0	5,6	5,6	5,7	4,9	4,5	3,8
Nizozemí	76,3	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,8	52,8	52,6	54,8	56,3	58,6
Rakousko	64,7	69,2	69,1	64,7	63,7	67,5	66,8	67,3	67,9	65,0	65,5	65,3
Portug.	62,1	64,3	62,9	59,1	55,0	54,3	53,3	55,6	58,0	59,4	60,7	62,0
Finsko	58,0	57,1	57,0	54,0	48,6	47,0	44,5	43,8	42,7	45,3	44,5	44,3
<i>eurozóna</i>	68,2	73,0	74,5	74,3	73,3	72,1	69,6	69,2	69,1	70,4	70,9	70,9
Dánsko	73,5	69,3	65,1	61,2	56,2	53,0	47,4	45,4	45,2	45,0	42,3	40,0
Švédsko	73,8	73,6	73,5	70,5	68,0	62,7	52,8	54,4	52,4	51,9	51,8	50,5
V Británii	48,5	51,8	52,3	50,8	47,7	45,1	42,1	39,0	38,6	39,9	40,1	40,6
<i>EU15</i>	66,2	70,6	72,4	70,9	68,7	67,8	63,9	63,0	62,5	64,0	64,2	64,2

...takto jsou označené dluhy nad 60%HDP

...takto jsou označené dluhy nad 100%HDP

zdroje: European Commission (2001-2005): "Public finances in EMU" [on line] 21.10.2005
Eurostat [on line] 22.10.2005 <<http://europa.eu.int/comm/eurostat>>

4.2.2. Pozitivní výhled let 1999 a 2000

ROZPOČTOVÉ BILANCE

Během Prvních dvou let působení SGP byly výsledky velmi uspokojivé. Rozpočtové bilance se zlepšily a většina států se přiblížila vyrovnanému rozpočtu či dokonce vykazovala přebytek rozpočtu. Ale některé státy měly k vyrovnanému rozpočtu stále daleko: Itálie, Rakousko, Portugalsko (viz tabulka 6, str. 42).

V roce 2000 byl poprvé uplatněn Pakt, ale ne v důsledku překročení 3% hranice deficitu – ba naopak. **Irsko** se těšilo nadprůměrnému růstu a vykazovalo přebytek 4,4 % HDP. Tento růstu byl samozřejmě doprovázen inflací – ta dosáhla hodnoty 5,7 % – o mnoho větší než ve zbytku eurozóny. K případu Irska se vrátím v jedné z dalších podkapitol.

4.2.3. Obrat po roce 2000

Již v roce 2001 se makroekonomická situace nevyvíjela podle předpokladů. Silná domácí poptávka, nárůst nových pracovních příležitosti a cenová stabilita měly mít za následek udržitelný růst v dalších letech. Skutečnost byla ale jiná (viz tabulka 6, str. 42)

Zmírnění růstu mělo tři hlavní příčiny: prudký *nárůst cen ropy*, *centralizaci monetární politiky* a *zpomalení ekonomických aktivit v USA*. Důsledkem toho byly nižší příjmy z daní a navíc i rostoucí výdaje států. Tato situace pokračovala i v roce 2002

Podle předpokladů měly v roce 2001 dosáhnout čtyři státy eurozóny nadměrných schodků: Německo, Řecko, Francie, Itálie. To se potvrdilo hlavně v případě Portugalska (-4,4 %) a Itálie (-3,0 %). Tyto státy totiž propásly příležitost využít příznivé situace hospodářského růstu a splnit cíle SGP, aby pak v období zpomalení ekonomiky měly více možností, jak se s danou situací vyrovnat.

Situace Řecka se donedávna nezdála tak kritická. V dubnu 2004 ale došel Eurostat k závěru, že schodky let 2003 a předešlých, bude nutné opravit směrem nahoru a to dosti razantně – z důvodů nákladů na Olympijské hry a výdajů na zdravotnictví, které nebyly do té doby přesné (v tabulkách uvádím údaje již opravené)

V současné době je situace napjatá také v Německu, Francii, Itálii, Portugalsku, Řecku a Nizozemí. Jednotlivé důležité body v aplikaci procedur (EWP, EDP) jsou shrnuty v grafu 2 (na str. 53).

4.3. IRSKO – 2001

Lze říci, že první problém s rozpočtovými politikami států eurozóny přišel ze zcela jiné strany, než tvůrci Paktu předpokládali.

Při vyhodnocování irského stabilizačního programu v únoru 2001, dospěla Rada ECOFIN na základě doporučení Komise k názoru, že **irský rozpočet na rok 2001 je expanzivní a pro-cyklický**. Z toho důvodu je podle pravidla „peer

*peer pressure*³¹ nekonzistentní s BEPGs pro Irsko z roku 2000. V těchto letech totiž Irsko zažívalo epizodu poměrně velkého růstu a s tím spojené vysoké inflace (až 5,7 %) – to vedlo k hypotézám o přehřívání irské ekonomiky a vysoká inflace by mohla ohrozit stabilitu eura. Irsko tomu mělo čelit restriktivní fiskální politikou.

Na základě článku 99(4) MS vydala Rada doporučení ukončit tuto nekonzistentnost a přijmout další restriktivní opatření. To ovšem irská vláda kategoricky odmítla. Brání se tím, že snižuje fiskální přebytek a peníze používá například na veřejné investiční výdaje, které dlouhodobě zvýší tempo potenciálního růstu Irska (dopravní infrastruktura) atd.

V listopadu 2001 se Rada k případu Irska vrátila. V podstatě vzala svá předchozí slova zpět. Odůvodnila to tím, že některá doporučení byla irskou vládou aplikována a změněná ekonomická situace je již více konzistentní s BEPGs.

Tento konkrétní případ Irska ukazuje první použití nástroje *peer pressure* – v té době bylo Irsko jedním z mála států s rozpočtovým přebytkem, nízkým a stále klesajícím dluhem a dobrými vyhlídkami. Ale jestliže prioritním cílem ECB je nízká inflace, je kontrola přiměřeného růstu rozpočtových výdajů jako poptávkotvorého faktoru důležitá. Z toho hlediska není podstatné, zda se tato dynamika rozpočtových výdajů odehrává v podmínkách rozpočtového schodku či přebytku.

4.4. PORTUGALSKO – 2002

V lednu 2002 dospěla Komise v případě Portugalska k závěru, že *existuje významná odchylka* v portugalském fiskálním vývoji od vývoje popsaného v programu stability. Rada však v únoru 2002 nepřijala návrh Komise o EWP a spokojila se politickým ujištěním portugalské vlády, že v roce 2002 deficit nepřekročí 3% hranici a do roku 2004 bude rozpočet téměř vyrovnaný.

³¹ *peer pressure* = vynucovací mechanismus založený na multilaterálním posuzování fiskální a celkové hospodářské politiky členského státu podle *programu stability* či konvergenčního programu a *jejich souladu s BEPGs*; jedná se patrně o nejméně razantní vynucovací nástroj

V červenci 2002 po revizi údajů stoupl schodek na 4,4 % HDP. 5. listopadu 2002 *Komise aktivovala EDP*. Rada rozhodla o existenci nadměrného rozpočtu a rozhodla o korektivních opatřeních tak, aby do konce roku 2003 byl nadměrný deficit odstraněn.

Po parlamentních volbách v Portugalsku v roce 2002, nová vláda skutečně zareagovala. Zvýšila se základní sazba DPH (ze 17 % na 19 %), jako jednorázový krok byla schválena daňová amnestie a dočasně zmraženy některé výdaje. Tyto kroky pomohly srazit rozpočet pod 3 %. Ovšem po vyprchání jejich dočasného vlivu je hranice opět překročena – podle tabulky 6 byl v roce 2004 portugalský deficit 3,4 % a prognózy pro rok 2005 mluví o 3,3 % HDP. Navíc struktura přijatých opatření (zvýšení daní) negativně ovlivnila domácí poptávku a tím i ekonomický růst. Přesto 11. května 2004 *zrušila Rada EDP pro Portugalsko*.

Portugalsko tedy doplácí na promeškané dobré příležitosti k méně bolestné fiskální konsolidaci ve druhé polovině minulé dekády.

4.5. NĚMECKO – 2003

4.5.1. Deficit v rámci povolených mezí

Od poloviny 90. let se veřejné finance v Německu – ostatně jako ve všech zemích usilujících o členství v EMU – výrazně zlepšily. Schodek byl snížen především omezením výdajů, a to formou škrťů ve vládní spotřebě a investicích, zatímco transfery domácnostem vzrostly. Deficit se v roce 1998 snížil na 2 % HDP a dluh dosahoval 60,9 % HDP.

Rok 2000 byl výjimečný: rozpočet dosáhl přebytku ve výši 1,3 % HDP. Ale skutečnost se lišila od predikce. V tomto roce totiž došlo k aukci licencí UMTS v přibližné výši 2,5 % HDP³². Je zřejmé, že bez tohoto výjimečného příjmu by byl schodek veřejných financí přes 1 % HDP.

³² členské státy musely do 1.1.2002 přidělit licenci 3. generace mobilní komunikace (UMTS) – způsob alokace si stát zvolil sám; kupní ceny těchto licencí byly zpočátku velmi vysoké (ostatně viz ČR) – díky brzkému prodeji zaznamenaly největší příjmy právě Německo a Francie

4.5.2. Německé rozpočty přesahují hranice SGP

Od roku 2001 zpomaloval hospodářský růst a nezaměstnanost rostla. Rostl i rozpočtový deficit. Počátek příběhu Německa byl shodný s Portugalským. *Rada ministrů nepodpořila* v únoru 2002 návrh Komise na udělení *EDP Německu* (z důvodu signifikantní odchylky za rok 2001: deficit 2,8 % namísto cílovaného 1,5 % HDP). Naopak se *jednomyslně spokojila s politickým závazkem německé vlády udržet deficit pod 3% hranicí v roce 2002 a dosáhnout téměř vyrovnané pozice do roku 2004*. V září 2002 prohlásil německý ministr financí, že Německo překročí 3% referenční hranici.

21. ledna 2003 *Komise* na základě nových informací zvýšila predikci německého deficitu na 3,8 % a *zahájila EDP v Německu*. Rada také doporučila německé vládě přijmout do 21. května 2003 nezbytná korekční fiskální opatření tak, aby byl do konce roku 2004 existující deficit odstraněn. *Německo reagovalo odkladem některých akcí a i úspornými opatřeními na straně výdajů*. Již v průběhu roku 2003 bylo ale jasné, že i přes realizovaná opatření se deficit roku 2004 nepodaří pod 3 % HDP snížit. V listopadu 2003 tedy Komise navrhla Radě *aktivovat články 104(8) MS* – tj. korekce nebyly dostačující a schodek zůstane i nadále nadměrný; a *104(9) MS* – tj. *zveřejnit minulá doporučení a stanovit termín pro přijetí nových kroků vedoucích k nápravě*. To mělo být snížení CAB o 0,8 procentního bodu HDP v roce 2004 a v roce 2005 minimálně o 0,5 procentního bodu a to tak, aby byl nadměrný schodek v roce 2005 odstraněn. Termín pro odstranění nadměrného deficitu se tedy posunul o 1 rok – do konce roku 2005.

4.5.3. Sankce pro Německo?

Komise se dostala do složité situace, zda potrestat dva pilíře EU (Německo a Francii – viz dále) či nikoliv. Komisař pro měnové otázky *Pedro Solbes doporučoval upustit od sankcí* na základě výjimečných okolností – v tomto případě kvůli *válce v Iráku*. S tím ale nesouhlasily menší země (především Rakousko, Belgie, Španělsko), které vyrovnaných rozpočtů dosáhly. ECB také velmi usilovala o důsledný postup při realizaci EDP – což je pochopitelné. Navíc

Německo a Francie jsou velkými kritiky tohoto britsko-amerického válečného tažení a mají být na základě války v Iráku zproštěny sankcí?

25. listopadu 2003 ovšem *Rada nenašla potřebnou kvalifikovanou většinu na podporu výše uvedených návrhů Komise. Rada se tedy rozhodla ukončit proceduru nadměrného rozpočtu ve vztahu k Německu.* Kromě toho alespoň některá fiskální doporučení pro Německo odhlasovala.

Samozřejmě, toto rozhodnutí Rady se ihned setkalo s velmi chladnými reakcemi – zejména ze strany Evropské Komise. Podle ní jsou **tyto kroky proti duchu Maastrichtské smlouvy a Paktu stability a růstu**. Nejvíce byl kritizován fakt, že Rada dočasně pozastavila EDP v situaci, kdy veškeré dostupné ekonomické analýzy jednoznačně nasvědčují tomu, že Německo referenční hranici opakovaně již od roku 2002 překračuje a v nejbližších letech se pokles deficitu pod 3 % HDP nepředpokládá. *Komise v lednu 2004 požádala Evropský soudní dvůr o přezkoumání* listopadového rozhodnutí Rady. Soud 13. července 2004 šalamounsky rozhodl, že Rada neměla právo EDP přerušit, ale na druhou stranu – Rada má toto rozhodování plně ve své kompetenci a není žádný jiný orgán, který by mohl zasáhnout. To ale na ztrátě již dosti ztracené důvěry v SGP nic nezměnilo.

V roce 2004 se *povedlo schodek snížit jen velmi málo* (o 0,2 % HDP). To především kvůli stagnující domácí poptávce a tedy nízkým příjmům ze spotřební daně – ani zvýšení spotřební daně z tabáku nepřineslo očekávaný nárůst vládních příjmů.

Ani v roce 2005 se, i přes očekávaný růst a zvýšení soukromé spotřeby nepředpokládá, že by schodek německého rozpočtu klesl pod požadovanou hranici.

Bude to už počtvrté v řadě, kdy Německo neplní podmínky SGP. Žádné sankce zatím Německu uděleny nebyly a Pakt stability a růstu ztrácí na své věrohodnosti. Navíc ve Francii je situace velmi podobná.

4.6. FRANCIE – 2003

4.6.1. Pozitivní vývoj 90. let

Druhá polovina 90. let byla pro francouzské veřejné finance **příznivá**. V roce 1998 splňovala Francie obě fiskální podmínky vstupu do EMU.

Až do roku 2000 zažívala Francie **dobré ekonomické podmínky**. Deficit se stále snižoval (díky vysokým daňovým příjmům i přes snížení daňových sazeb) a i dluh dosáhl nižší úrovně, než se předpokládalo. I v dalších letech měla pokračovat konsolidace veřejných financí, i když pomalejším tempem. Ovšem predikce se od skutečnosti nakonec dosti lišily.

4.6.2. Náhlý obrat ve vývoji. Bude následovat postih?

Jako v ostatních evropských zemích, v roce 2001 se **ekonomický růst** ve Francii **zpomaluje**. Příjmy z daní se snížily a deficit opět narůstá (zatím jen na 1,5 % HDP).

Podle prognóz by se i v roce 2002 měl deficit udržet pod 2% hranicí i přes zpomalený růst, zvýšení výdajů a dalších daňových škrtů. Skutečnost byla dosti jiná. Deficit dosáhl 3,1 % HDP a i dluh začal znovu narůstat (na 59,1 %).

21. ledna 2003 **přijímá Rada ministrů rozhodnutí o mechanismu včasného varování (EWP) vůči Francii**, protože byla identifikována signifikantní odchylka od plánovaného deficitu pro rok 2002 – odchylka dosáhla 1,3 % HDP a byla způsobena především strukturálními aspekty. V březnu se zvýšily odhady deficitu za rok 2002 na 3,1 % a Komise aktivovala EDP. V červnu Rada uložila časové úkoly tak, aby do konce roku 2004 byl nadměrný deficit odstraněn. Protože na tyto výzvy **Francie nereagovala**, Komise doporučila Radě – stejně jako v případě Německa – **aktivovat články 104(8) a 104(9) MS**.

Francii a Německu se v listopadu 2003 podařilo společnými silami **zablokovat návrh Komise o aplikaci EDP** – viz kapitola 4.5.3 o Německu. Dále už je případ podobný jako kauza Německa. Když nemohla sama o sobě hlasovat Francie, podpořilo ji na oplátku Německo a Itálie. A ani francouzské rozpočtové

vyhlídky nejsou nijak optimistické: v roce 2004 dosáhl deficit 3,7 % a pro letošní rok se předpokládá schodek ve výši 3,6 % HDP.

Stejně tak *ani Francie nebyla za stav svých veřejných financí nijak potrestána*.

4.7. ŘECKO – 2004

Případ Řecka je poněkud speciální. V dubnu 2004 došlo k aktualizaci dat a dospělo se k závěru, že Řecko má nadměrný deficit již od roku 2000 (viz tabulka 6, str. 42). 5. července 2004 rozhodla Rada o existenci nadměrného deficitu v Řecku. Vydala doporučení o nápravě do konce roku 2005. To se týkalo i dluhu – ten se pohyboval nad 100 % HDP.

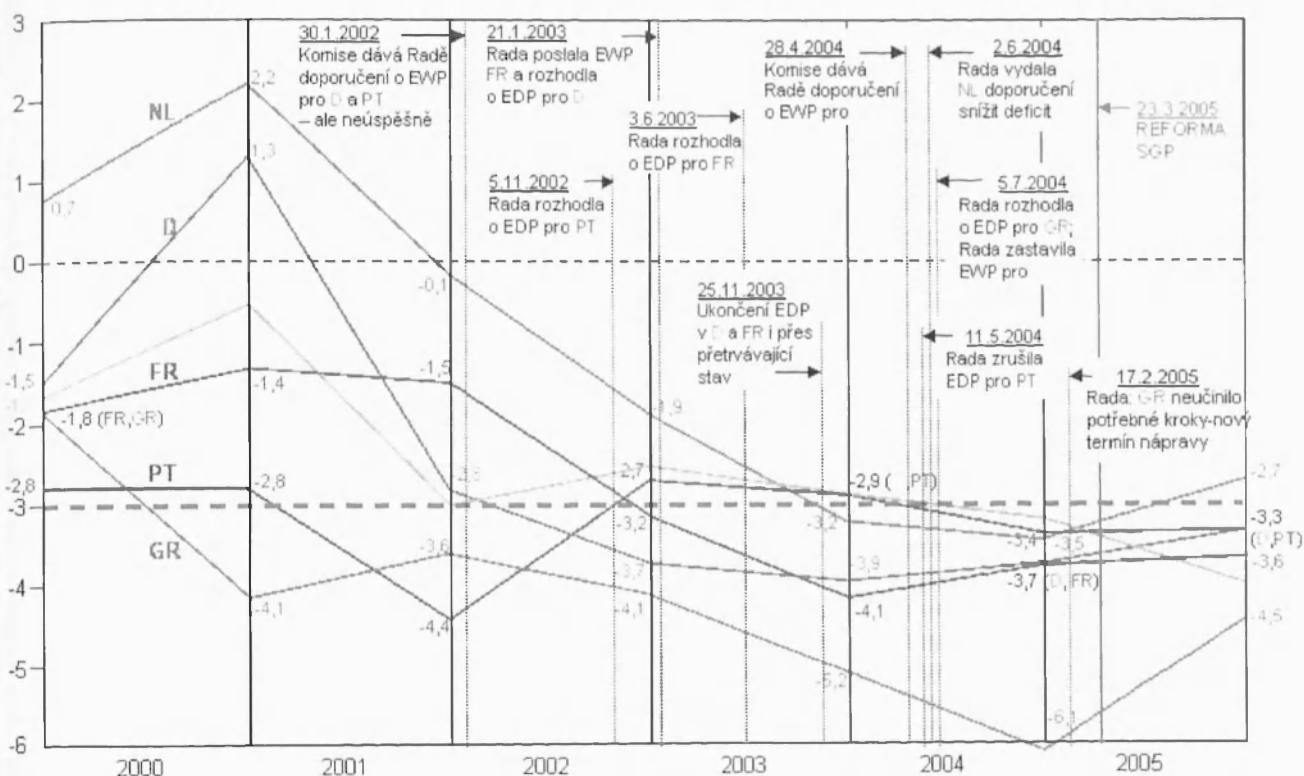
V lednu 2005 Rada rozhodla o tom, že ze strany Řecka nebyly učiněny potřebné kroky a situace se nelepší. 17. února 2005 rozhodla Rada, že Řecko má nyní zredukovat deficit do konce roku 2006.

4.8. OSTATNÍ STÁTY

Doporuční Komise o EWP z 28. dubna 2004 se týkalo Itálie. Byly zaznamenány *signifikantní odchylky od cílu* v italském programu stability. Pro rok 2004 byl v programu stability uveden schodek ve výši 2,3 % HDP, ale podle odhadů Komise měla dosáhnout 3,2 % – a ve skutečnosti tomu tak bylo. Ovšem na základě prezentace ministra financí Silvia Berlusconiho o dodatečných fiskálních opatřeních, byla v červenci téhož roku *EWP Radou zastavena*.

Také Nizozemí přesáhlo referenční hranici a to v roce 2003 (3,2 %) a předpokládalo se, že tomu tak bude i v následujícím roce. Rada 2. června 2004 vydala Nizozemsku doporučení, aby do konce roku 2005 snížila deficit pod doporučovanou hranici. Podle odhadů pro letošní rok se to Nizozemsku povedlo.

Graf 2: PRAXE SGP DO REFORMY NA JAŘE 2005



zdroj (vytvořeno podle): European Commission (2001-2005) „Public finances in EMU“

4.9. SHRNUŤÍ

Z předešlého je vidět, že Pakt stability a růstu se pro mnohé státy stal pouhým bezcenným kusem papíru, bez jakékoliv vážnosti. Jeho vynuocovací mechanismy nefungují a státy odmítají respektovat Pakt jako takový a stejně tak se neřídí pokyny a doporučeními Rady.

Zatím byly podmínky Paktu porušeny celkem u sedmi zemí. Byla aplikována EDP (nebo EWP), která byla později zrušena anebo posunut termín tak, aby stát měl další rok na zlepšení své fiskální situace. Ale za své chování nebyl penalizován ani jeden z těchto států.

Především pokud jde o dva vedoucí státy Evropské unie, je alarmující, že tyto státy nemají snahu své pochybení napravit. Státy nechtějí dodržovat *jimi*

přijaté závazky, aby napravily takto neuspokojivý stav. Ten pak může vést k oslabení společné měny – a právě Německo mělo zpočátku obavy o stabilitu eura a samo bylo iniciátorem důsledného dodržování fiskálních pravidel a vzniku SGP. Později německá vláda tvrdí, že dlouhá doba stagnace, náklady na re-unifikaci a strukturální reformy vedou k rozdílné rozpočtové situaci, kterou SGP neumí vzít v úvahu a je třeba SGP reformovat. Na případu Portugalska, Německa i Francie vidíme, že mechanismus včasného varování i procedura nadměrného rozpočtu jsou pomalé

Je také zjevné, že proces rozhodování je ovlivněn shovívavostí. Evropská komise může pouze „navrhovat“, avšak finální rozhodnutí činí Rada. Ta přijímá rozhodnutí kvalifikovanou většinou a možnost blokovací minority je zde velká¹³, jelikož není v zájmu určité země sankcionovat druhou, když se do stejné situace může dostat v následujícím hospodářském poklesu ona sama.

Můžeme tedy jen spekulovat o účinnosti a vymahatelnosti SGP v této podobě, v jaké byl do počátku roku 2005. Právě na základě těchto „neúspěchů“ se začalo diskutovat o podobě SGP a jeho případných reformách, které by vylepšily fiskální disciplínu a přitom by zvýšily pružnost a použitelnost na státy s různými podmínkami. Ovšem jak je možné, že některým státům se bez větších problémů daří udržet své veřejné finance v mezích SGP? Je na vině rigidita SGP nebo neochota členských států podřídit se?

Různými návrhy na reformu se budu zabývat v následující kapitole a diskusí o nich potom dále.

¹³ blokovací minoritu v Radě tvoří 89 hlasů z 321; a například Německo, Francie a Itálie mají dohromady 87 hlasů – tedy stačí získat ještě jeden malý stát a mají „vyhráno“

5. NÁVRHY ODBORNÉ VEŘEJNOSTI NA REFORMU

PŮVODNÍHO PAKTU STABILITY A RŮSTU

I přes to, že Pakt stability a růstu je jedním ze základních kamenů EMU, čelil delší dobu značně ostrým kritikám. A to z mnoha důvodů a již více let. Jak jsme viděli ve třetí kapitole – podle kritiky z ekonomického hlediska – hlavním obviněním bylo, že SGP je velmi nepružný a působí pro-cyklicky. Na druhou stranu se jako problematický ukázal i bod týkající se vymahatelnosti a tím snížené kredibility SGP. V této kapitole uvádím nejhlavnější a nejdiskutovanější návrhy **odborné veřejnosti** (!) na reformu. Ať už se týkají *zlepšení flexibility* nebo právě *kredibility* – těch je ovšem minimum, protože podněty o nevhodnosti SGP vychází spíše od členských států, které nesplňují podmínky Paktu a hledají tak větší prostor pro své fiskální politiky.

Zde bych ještě ráda poznamenala, že mimo výše zmíněné strany diskuse zde byla i skupina odborníků, která usilovala o *zrušení Paktu jako takového*. Argumentovala tím, že SGP *není potřebný* a finanční trhy si s problémy způsobenými externalitami, které mají původ ve vládním dluhu, poradí samy. Případnou alternativou by mohla být nová smlouva nebo systém, který by se s nedostatky toho dnešního vypořádal úplně jiným způsobem.

Myslím si, že úplné zrušení Paktu stability a růstu je nevhodné již z hlediska ztráty kredibility Evropské unie a Hospodářské a měnové unie a touto alternativou se již dále zabývat nebudu.

Podle kritiky SGP a jeho hodnocení popsané v kapitole 3 je vidět, že Pakt stability a růstu je prý příliš uniformní. Neobsahuje mechanismus podnětů k lepšímu chování, nezahrnuje zájmy společné pro eurozónu a náležitě neřeší témata ekonomického růstu a dlouhodobé udržitelnosti. Následující stránky proto věnují úpravám a upřesněním SGP, které byly navrženy a o kterých odborná veřejnost diskutovala před reformou v březnu 2005. Jak jsem již řekla, jsou to vesměs návrhy *nezávislých expertů a akademiků* – problém tedy řeší většinou na

teoretické úrovni a do finální diskuse na poli EU nemusejí vůbec zasáhnout. Tyto návrhy reformují Pakt svým způsobem z mnoha různých hledisek a „léčí jeho neduhy“ různými postupy – každý autor návrhu totiž považuje za důležitý jiný problém se SGP spojený. V tabulce 9 je shrnutí kritických bodů SGP a vhodné postupy k nápravě.

Tabulka 9: HLAVNÍ NÁVRHY ODBORNÉ VEŘEJNOSTI NA REFORMU SGP

kritický bod	návrh na reformu	autor
numerická pravidla se v podstatě netýkají příčiny špatného chování; SGP potřebuje krediblnější a nestranný vynucovací mechanismus	zlepšit logiku rozpočtového procesu; vytvořit nezávislou Komisi fiskální disciplíny	Wyplosz von Hagen
SGP se příliš věnuje hranici deficitu a nebere ohledy na kvalitu veřejných financí	zavést výdajové pravidlo; přechod ke zlatému pravidlu	von Hagen; Brunila
udržitelost závisí spíše na velikosti dluhu, ne na deficitu	zavést Pakt udržitelného dluhu; přechod k individuálnímu hodnocení jedné země po druhé	Pisani-Ferry
hranice 3 % a je svévolná a nekonzistentní s vhodným fiskálním postojem	přechod ke strukturální bilanci; zavedení pravidla stálé rovnováhy	Buiter, Grafe
SGP se nevěnuje celkovému stavu eurozóny	přistoupit na agregovanou rozpočtovou bilanci; tržní řešení v podobě deficitových povolenek	Casella

zdroj: Wyplosz (2002); von Hagen (2002); Pisani-Ferry (2002); Buti, Eijffinger, Franco (2002)
Buiter, Grafe (2002), Casella (1999)

5.1. ROZPOČTOVÝ CÍL PRO EUROZÓNU JAKO CELEK

Tento návrh byl poprvé předložen v roce 1999 (Casella, 1999). Zaměřuje se na problém, kde *SGP neřeší vhodnou fiskální situaci eurozóny jako celku, ale pouze jednotlivých zemí*, což nemusí bezpodmínečně vést k celkové stabilitě měnové unie.

V měnové unii je důležitá zejména celková (agregovaná) fiskální pozice eurozóny a jako taková vstupuje do reakční funkce ECB. Podstatou věci je, že je

stanoven cíl pro eurozónu jako takovou a potom rozdělen mezi jednotlivé členské země. To v praxi může být realizováno dvěma způsoby: *přidělením deficitových podílů* mezi členy EMU nebo *tržní alokací deficitových povolení*.

5.1.1. Společenství přiděluje deficitové podíly (=“*deficit shares*“)

Tento návrh koordinace v rozpočtové oblasti předložil francouzský ministr financí Dominique Strauss-Khan v dubnu 1999 na neformálním zasedání ECOFINu v Drážďanech. Vyzdvihl, že při hodnocení národních programů stability, se agregovaná situace EMU musí vzít v úvahu.

Průměrná hranice 3 % HDP deficitu pro eurozónu jako celek zůstává. Jednotlivé členské státy dostanou souhlas překročit 3% referenční strop, pouze pokud jiné státy dosáhnou menšího schodku. Jestliže je velikost cyklických fluktuací mnohem menší pro eurozónu jako celek, opatření nutná k zabránění přestřelování agregovaného stropu deficitu jsou méně přísná než ta, která jsou nutná pro každý členský stát zvlášť.

Národní programy stability by byly agregovány do „programu stability pro eurozónu“. Stanoví se žádoucí situace v EMU a podle potřeby se přerozdělí jednotlivé podíly. Současné institucionální nastavení SGP ovšem neumožňuje použít kritérium o deficitu na eurozónu jako celek a následné rozdělování deficitových podílů. Bylo by nutné toto schválit. Pokud již připustíme tento systém, myslím si, že byrokratické přidělování deficitových podílů by bylo značně kontroverzní a je lepší přenechat přerozdělování podílů tržním mechanismům.

5.1.2. Tržní přidělování deficitových povolení (=“*deficit permits*“)

Alternativním řešením k byrokratické a politické alokaci může být přerozdělování „deficitových povolení“ pomocí tržního mechanismu. Alessandra Casella (1999) navrhla systém obchodovatelných povolenek k překročení rozpočtového omezení (=“*tradable deficit permits*“) jako mechanismus pro

realizaci fiskálních omezení v rámci EMU³⁴. Jedná se o „vylepšení“ předchozího návrhu – po určení celkové hladiny deficitu v EMU a počátečním rozdělení povolení (zřejmě 3 % HDP pro každého), budou moci členské země s povoleními mezi sebou obchodovat. I když celkový deficit eurozóny zůstane nezměněn, členské země budou mít větší možnost překročit původně určené rozpětí deficitu. Pokud zemi zasáhne nějaký neočekávaný negativní šok, může si koupit povolení od země s přebytkovým rozpočtem. Vzniká tady i prostor pro vyhlazování očekávaných šoků a mezičasové plánování (náklady na emisi nadměrného dluhu rostou)

Buti, Eijffinger, Franco (2002) říkají, že trh sám není schopen zaručit fiskální disciplínu, ale alokační vlastnost trhu zde použijeme jako neefektivnější

Výhodou je, že každá země může odhadnout mezní náklady a výnosy své fiskální ukázněnosti (či neukázněnosti). Každá země může mít jiné měřítko pro oceňování nákladů při uplatňování fiskální disciplíny a tedy není omezena pravidlem „one-size-fits-all“.

Toto pojetí také vyřeší problém s pro-cyklickou fiskální politikou. Země se budou snažit udržet deficit dosti pod 3 % HDP v období konjunktury a to umožní působení automatických stabilizátorů. Vláda nebude nucena ke zvyšování daní a snižování výdajů v době recese, aby splnila kritéria SGP. Do systému bude zaveden *jistý způsob „odměňování“ za dobré chování v období růstu*.

Navíc celková suma povolenek může být zvýšena například v období nějakého celoevropského hospodářského poklesu. Podle Caselly by toto eventuální zvyšování mohl zajišťovat nějaký automatický (a transparentní) mechanismus

Nevýhodou tohoto systému je (stejně jako u současného SGP), že dává vládě velký podnět k podhodnocování jejich skutečných deficitů a z toho důvodu není tato alternativa nejvhodnějším řešením problémů SGP.

³⁴ tento nápad je inspirován obchodováním s povolenkami na emise oxidu siřičitého v USA

Tento návrh vyžaduje, aby deficity různých vlád vytvářely stejné externality a byly tedy dokonalými substituty. Deficity v jednotlivých zemích ale nejsou dokonalými substituty a proto nemůžeme stavět do jedné roviny například německý a italský deficit. Také pokud Německo překročí hranici o 1 %, tak je to pro něj mnohem dražší, než například pro Irsko (německé HDP je vyšší než irské). Dalo by se tomu zabránit „ohodnocením“ deficitových povolení pro jednotlivé země nepřímou úměrou k velikosti jejich dluhu. Bylo by to ale dost komplikované a do systému by se znovu zavedl politický rozměr. Problém může být i v tom, že povolení nebude alokováno těm, kteří ho nejvíce potřebují, ale těm, kteří jsou ochotni za něj nejvíce zaplatit. Další problém souvisí s vymahatelností – stejně jako při současném Paktu. Tedy když země vytvoří deficit, na který nemá povolení. Pak by následovaly rozsáhlé sankce – ale problém vynutitelnosti zde není vyřešen.

Přes veškeré nedostatky, je myšlenka deficitových povolení zajímavá a stojí za další uvážení. Mohlo by být zajímavé vyzkoušet ji například na národní úrovni pro jednotky typu kraj.

5.2. KVALITA VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Zatímco se Pakt stability a růstu zaměřuje jen na velikost deficitu, složení veřejných financí, které je také podstatné, opomíjí (Buti, Giudice, 2002). Obecně má platit, že země bude oprávněna mít vyšší deficit, pokud domácí veřejné investice budou vyšší, pokud se země pustí do restrukturalizace svých veřejných financí, apod.

„Kvalita“ veřejných financí může být ztělesněna ve dvou návrzích na reformu SGP: posunem od deficitového cílení k (a) *výdajovému cíli pravidlu*, (b) tzv. *zlatému pravidlu* financování schodku.

5.2.1. Pravidlo veřejných výdajů (=“*public expenditure rule*“)

Zaměření se na výdajovou stránku má výhodu v lepší kontrolovatelnosti – výdaje závisejí na hospodářském cyklu mnohem méně než příjmy (Buti, Eijffinger,

Franco, 2002). Některé země používají pravidlo omezující růst výdajů (ať už v nominálním nebo reálném vyjádření).

Výhodou je, že se vztahuje na rozpočtové složky, které je vláda schopná kontrolovat. Tato pravidla spojují každoroční rozpočtový proces s víceletým taktickým rámcem politiky státu. Členské státy stanoví střednědobý cíl růstu veřejných výdajů a příjmy potom nechají kolísat podle hospodářského cyklu. A v neposlední řadě, tato pravidla jsou lehce definovatelná a kontrolovatelná.

Tento návrh ale trpí i *nedostatky*. Používání těchto pravidel ve vícenárodním kontextu může být problematické: Jednotné výdajové pravidlo zavede de facto homogenní sociální preference mezi velmi heterogenní země, kde by potom nutné výdaje – specifické pro jednotlivé státy – bylo těžké prosazovat. Nebo musí být preference stanoveny na národních úrovních. Tím se buď zase objeví prvek rigidity anebo postup, který nemusí být vždy ke každé zemi fér.

Zatímco rostoucí deficit nebo zadlužení v jedné zemi může způsobit problémy pro celou eurozónu, stoupající úroveň výdajů jako taková nemá negativní odezvu na ostatní státy. Tedy žádné omezení by nemělo zamezit zemi zvyšovat domácí výdaje (penze, zdravotnictví nebo nezaměstnanost), pokud budou financovány daněmi.

Tedy jakkoliv jsou výdajová pravidla užitečná na národní úrovni, na mezinárodní či nadnárodní úrovni bych je raději brala jako komplement než substitut například právě Paktu stability a růstu.

5.2.2. „Zlaté pravidlo“ pro veřejné finance (=“*the golden rule*“)

Mnoho ekonomů již ukázalo, že je z ekonomického hlediska žádoucí, aby projekt hrazený veřejnými investicemi, který bude využívaný po několik let, byl také po stejnou dobu financovaný (splácený)³³. SGP jde přesně opačným směrem podle pravidla „close-to-balance or in surplus“ je nutné financovat i velké

³³ Tento postoj se objevil již na konci 19. století: Leroy-Beaulieu (1891), Jeze (1896) – podle Mathieu, Sterdyniak (2003)

investiční projekty ze současných příjmů. Ale podle „zlatého pravidla“ je výpůjčka na veřejné investice povolena. Tedy státní rozpočet by měl být rozdělen na „současný rozpočet“, který by měl být vyrovnaný a obsahovat běžnou veřejnou „spotřebu“, odpisování a opotřebovávání veřejných statků, a na „investiční rozpočet“, který bude financován výpůjčkami. Vláda Velké Británie toto pravidlo v roce 1998 přijala pod názvem „zlaté pravidlo pro veřejné finance“.

Jako další návrh reformy tedy je, zavést do eurozóny toto pravidlo.

Rozpočet vyjma veřejných investic má být vyrovnaný.

Podle zlatého pravidla mohou být investice financovány výpůjčkami, což je důležité zvláště pro země s podstatnými investičními potřebami (zejména pro nově přistupující země – viz Buiter, Grafe, 2003). Navíc investice do lidského kapitálu, infrastruktury, R&D, atd. mají dlouhodobě zvýšit růst. Největší výhodou zlatého pravidla je, že náklady na tento projekt se rozloží na všechny generace daňových poplatníků benefitujících z konkrétního projektu a vyhneme se riziku ztráty efektivity zaviněnou distorzními účinky zdanění, pokud daň kolísá v čase. Problém se ale může objevit v počáteční periodě transformace, kdy současná generace má platit nové projekty a zároveň i splácet minulý dluh (viz reforma důchodového systému: přechod z Pay-As-You-Go na fondový systém). Jako důsledek použití zlatého pravidla by bylo umožněno zemím zaměřit se například na plnění Lisabonské strategie („Evropa se stane nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“), zlepšit infrastrukturu, atd.

Ale existují i *protiargumenty*: Pokud budeme uvažovat hrubé investice, zlaté pravidlo se stane překážkou ke snížení deficitu nebo dluhu. Pokud je podíl investic určen jako procento HDP, dlouhodobá rovnovážná úroveň dluhu může být velmi vysoká (zejména tam, kde je nízká inflace). Tento podíl dluhu může růst v málo zadlužených zemích, zatímco v hodně zadlužených bude jen pomalé tempo vstřebávání.

Z pohledu všeobecné rovnováhy, vyčlenění veřejných investic od ostatních složek rozpočtu nedává moc smysl. Důležitá je celková akumulace kapitálu, jak v soukromém, tak veřejném sektoru. Například dobře navržená daňová reforma,

kteřá snížením daňové zátěže a distorzi, povede k vyšším investicím, může být preferována před veřejnými investicemi. Navíc, není jasný empirický důkaz o tom, že investice do veřejné infrastruktury povedou vždy k významnému efektu pozitivního růstu. Stejně tak z hlediska mezigenerační spravedlnosti není jasné, zda kombinace vyšších investic do infrastruktury společně s vyšším dluhem, budou budoucími generacemi nutně preferovány před nižšími investicemi a nižším dluhem.

Navíc, dvojitý rozpočet může zdeformovat výdajová rozhodnutí ve prospěch hmotného majetku a v neprospěch výdajů na nehmotné statky (které mohou vyvolat ekonomický růst: např. lidský kapitál). Také možnost půjčovat si bez omezení za účelem investic, může snížit pozornost při vyhodnocování nákladů a přínosů jednotlivých projektů.

To mimo jiné otvírá onu Pandořinu skříňku o definici a vymezení veřejných investic: má se vycházet z národních účtů nebo se mají brát v úvahu i ostatní výdaje přesahující svým horizontem účinnosti do budoucna (jako například vzdělání nebo výzkum)? Toto pravidlo dává mnoho prostoru k oportunistickému chování, kde vláda může mít sklon hodnotit některé své výdaje jako investici. To činí kontrolní proces ještě více složitým.

Ale chybu SGP, kterou se tento návrh snaží odstranit (rozložit splácení investice na všechny generace, které z ní benefitují), považuji za zásadní a je nutné ji napravit.

5.3. ZAMĚŘENÍ SE NA ÚROVEŇ DLUHU A UDRŽITELNOST

Pravidla EU se prý nezaměřují na udržitelnost³⁰ a neohlízejí se na fakt, že každá země je jiná (Buti, Eijffinger, Franco, 2002). Řešením by mohlo být stanovení střednědobého cíle, který zaručí dlouhodobou udržitelnost veřejných

³⁰ udržitelností budeme rozumět takové podmínky či okolnosti, za kterých současné politiky budou udržitelné v dlouhodobém horizontu a to bez jakýchkoliv potřeb k reformě nebo nápravám

financi i s tím, že se vezmou v úvahu specifika každé země. Jinou možností je soustředit se pouze na poměr veřejného dluhu k HDP.

Akumulace dluhu závisí na *deficitu* a na *růstu nominálního HDP*. Rychle rostoucí země (snažící se srovnat svou úroveň s ostatními) mají vyšší potenciální růst a vyšší inflaci a mohou si dovolit mít větší deficit (a dluh), aniž by ohrozily dlouhodobou udržitelnost svých veřejných financí. Tedy *3% hranice* a „*close-to-balance*“ pravidlo je pro ně příliš omezující. Co se týče méně rozvinutých zemí (zvláště pak v nově rozšířené Evropě), které potřebují větší veřejné investice, budou současná pravidla spíše překážkou v procesu vyrovnávání se s ostatními státy (jejich dostižení).

5.3.1. Pravidlo stálé rovnováhy (=“*permanent balance rule*“)

Willem Buiter a Clemens Grafe (Buiter, Grafe, 2002, 2004) předložili návrh „*pravidla stálé rovnováhy*“. Má zaručit udržitelnost a fiskální rozvážnost a zároveň vzít v úvahu rozdíly mezi zeměmi.

S a priori konstantní daňovou sazbou (daňové příjmy mají být stálým poměrem k HDP), budou financovány očekávané veřejné výdaje, zatímco dluh bude ustálený. Bude zaručena udržitelnost a fiskální rozvážnost a také uvážena rozdílnost zemí.

Podle tohoto pravidla, by byla daňová sazba stanovena jako stálá a to podle rovnice:

$$t = g^p + (r^p - \pi^p - n^p) * b \quad (5.1)$$

- kde:
- g^p stálá úroveň veřejných výdajů v % HDP
 - r^p stálá úroková míra (průměrná v průběhu cyklu)
 - π^p míra inflace
 - n^p růst výstupu
 - b poměr dluhu k HDP

Výhodou je v tom, že pravidlo nechává prostor pro aktivní hospodářskou politiku v krátkém období. Také „povoluje“ zemím s relativně vysokým hospodářským růstem a inflací (země střední a východní Evropy) mít vyšší deficit.

Přestože *permanent balance rule* je teoreticky velmi přesné, jeho použitelnost je poněkud pochybná. Jeho *nevýhody* se odvíjejí spíše od složitého odhadování veličin (permanentní výdaje, budoucí růst, ale také sociální a politické preference, atd.) Pravidlo tak nedodržuje kriteria jednoduchosti a transparentnosti.

Ekonomický růst rozvíjejících se zemi (u kterých by toto pravidlo hrálo velkou roli) je větší, ale je také velice nestálý a proměnlivý. Z toho vyplývá potenciální konflikt mezi ukázněností a stabilizací – země s vyšším růstem nominálního HDP bude moci mít podle „pravidla stálé rovnováhy“ vyšší deficit – to ale SGP zakazuje. Bylo by velmi těžké, uplatnit tento návrh v praxi.

5.3.2. Od „Paktu stability“ k „Paktu udržitelného dluhu“

Návrh pochází od Pisani-Ferry (2002) – vypracovaný pro skupinu ekonomické analýzy EK. Říká, že fiskální *disciplína se má zaměřit spíše na velikost dluhu, raději než na úroveň deficitu* – jelikož je to právě nadměrně vysoký dluh, který může ohrozit udržitelnost veřejných financí. Nabízí, že si státy mohou vybrat, zda opustí EDP a přijmou „Pakt udržitelného dluhu“ (–*Debt Sustainability Pact*). Takový Pakt by umožnil státům mít dluh do výše 50 % HDP bez dalšího omezení vztahujícího se k deficitu. Každá země by předkládala střednědobý plán s cca pětiletým určením dluhu, který musí plnit, a který by byl odsouhlasen Komisí a Radou. Ale na oplátku bude moci být více flexibilní v krátkém období. Pozornost kontroly by se přesunula z každoročního monitorování deficitu ke střednědobému pohledu a především na dlouhodobou fiskální udržitelnost.

Ovšem i tento návrh trpí několika *nedostatky*. Předně, 50% hranice dluhu je svevolná – je pouze stanovená pod 60% hranicí určené Paktem. Návrh také neříká, jak bude uvažována velikost dluhu v průběhu cyklu, kdy v době utlumeného růstu poměr dluhu k HDP roste (díky stagnaci výstupu a vládním výpůjčkám).

Zatímco je samotné měření dluhu celkem bez problémů, nelze již to samé říct o skrytých závazcích. Odhady podléhají značné nejistotě co se týče makroekonomického, demografického a jiného vývoje.

Celý tento návrh je postaven na předpokladu, že na velikosti deficitu v měnové unii nezáleží, hlavně když je výše dluhu pod kontrolou. Ovšem již toto tvrzení je sporné. Jako příklad můžu uvést *negativní spill-over efekt* týkající se inflace. Zemi, která má dluh pod stanovenou hranici, nebude nic bránit v provádění expanzivní a inflační fiskální politiky až do doby, kdy dluh přesáhne 50 % HDP a Komise bude moct zasáhnout. Proto si myslím, že „hlídání“ fiskálních politik pouze pomocí dluhových pravidel se máji účinkem.

5.3.3. Snižování veřejného dluhu

Co se týče pravidel zabývajících se raději velikostí dluhu, Daniel Gros předložil toto (Gros, 2003): Návrh má být jako doplněk k EDP. Má napomoci při určování, zda „*se poměr dluhu k HDP dostatečně snižuje a přibližuje se stanovené hranici uspokojivým tempem*“ – řečeno jazykem Maastrichtské smlouvy – a tedy vyjasnit tuto vágní formulaci. Stanoví se minimální rychlost snižování vládního dluhu v zemích, kde přesahuje 60% hranici stanovenou Paktem stability a růstu. Tyto země budou požádány, aby snižovaly rozdíl mezi výší jejich dluhu a referenční hranicí o 5 % ročně:

$$\Delta b = -0,05 * (b_t - 60) \quad (5.2)$$

kde b_t je velikost dluhu v aktuálním roce. Tato rovnice platí, pokud použijeme podmínky, ze kterých vychází SGP: předpokladem je, že míra růstu je 5 % HDP ročně a požadovaná hranice dluhu je 60 % HDP a deficit tedy 3 % HDP. Tedy například země, která má veřejný dluh ve výši 100 % HDP, musí tento dluh příští rok snížit o 2 % HDP ($-0,05 * (100 - 60) = -2\%$).

Pozitivní je, že se návrh snaží reagovat i na akumulaci nadměrných dluhů a to přesnější definicí, než je stanoveno v SGP, a že toto pravidlo bylo navrženo jako doplněk SGP, ne jako jeho substitut.

Nevýhodou je, že pravidlo by bylo pro-cyklické – a to vlastně ještě více než SGP. Návrh podle Grose vyžaduje, aby

$$d < 3\% + b_t (g - 0,05) \quad (5.3)^{37}$$

³⁷ protože z rovnice (5.2) a $\Delta b = def_t - b_t * g \dots (5.4)$ vyplývá (5.3)

kde d je deficit a g je nominální růst HDP. Pokud bude nominální růst HDP větší než 5 %, pak je toto pravidlo méně přísné než SGP, protože povoluje vyšší hranici deficitu než 3 %. Jestliže bude růst HDP nižší než 5 %, deficit bude muset být nižší než 3 %. Vidíme, že tento návrh podporuje pro-cyklickou politiku (v období nižšího růstu není možné podpořit ekonomiku expanzivní fiskální politikou)

5.3.4. Rozdílné dluhy, rozdílné deficity

Jak jsem již uvedla, Pakt stability a růstu nebere v úvahu fakt, že ne každý vládní dluh je neudržitelný, i když přesahuje nějakou arbitrárně určenou mez (nebo mez spočítanou při konkrétních podmínkách). To se projeví zvláště v souvislosti s nově přistupujícími státy, které mají naprosto odlišnou životní úroveň než „staré“ státy Unie – mají jiné požadavky na veřejné investice a budou čelit jinému tempu růstu než staré státy Unie. Tím budou vyžadovat i vyšší úroveň zadlužení.

Paul de Grauwe (de Grauwe, 2003) uvádí, že je nesmyslné aplikovat na všechny státy stejné číselné parametry (one-size-fits-all) – raději vzít v úvahu budoucí závazky a hospodářskou situaci jednotlivých států a na základě toho povolit různé výše dluhů a pak i deficitů. Ovšem žádná země by nesměla přesáhnout 60% hranici poměru dluhu k HDP a 3% práh deficitu. Pro každou zemi by byla stanovena udržitelná výše poměru dluhu k HDP a pak i povolená výše deficitu. De Grauwe používá jednoduchý systém výpočtu (stejný jako je uveden v poznámce č 19, str. 22). Tedy například při nominální míře růstu HDP 4 % a cíleném udržitelném dluhu ve výši 30 % HDP bude povolený deficit 1,2 % HDP.

Tento návrh by zbavil SGP jeho přístupu, který „strká všechny do jednoho pytle“. Ale přináší tím s sebou řadu *problémů*. Předně by bylo těžké stanovit pro každou zemi její optimální či cílenou výši dluhu. Navíc přetrvává hranice 60 % HDP, kterou žádný stát nesmí překročit. Objevuje se tady trade-off mezi jednoduchostí a tím, jak je pravidlo „šité na míru“ každému státu. Myslím si, že zavedení tohoto pravidla do praxe by přineslo mnoho nejasností a výrazně by se snížila transparentnost.

5.4. KOMISE DOHLÍŽEJÍCÍ NA FISKÁLNÍ POLITIKU

Charles Wyplosz (Wyplosz, 2002) navrhl zřídit v každé zemi komisi z nezávislých expertů (=“*Fiscal Policy Committee*“ = FPC), která bude mít za úkol dohlížet na fiskální politiku, zejména její rovnováhu. Komise by stanovila úroveň vládních výpůjček, zatímco příjmy a výdaje by zůstaly pod kontrolou národních vlád a parlamentů.

Komise by se skládala z kvalifikovaných členů, kteří jsou jmenováni na neurčitou a neobnovitelnou dobu trvání a své funkce mohou být zbaveni pouze pokud poruší své závazky a povinnosti – to má zaručit jejich nezávislost a nestrannost. Budou vytvářet své vlastní ekonomické a rozpočtové předpovědi. FPC nebude mít právo ovlivňovat či diktovat velikost rozpočtu, daňovou strukturu ani alokaci veřejných výdajů. Ovšem než se z návrhu rozpočtu stane zákon, příjmy a výdaje musí FPC schválit.

Tato komise bude dohlížet zejména na udržitelnost dluhu v předem definovaném časovém horizontu a rozpočtové přebytky či deficity budou v krátkém období ponechány na uvážení vlád. Protože FPC bude rozhodovat *ex ante*, povolí veřejné akce, které by vedly ke zvýšení dluhu jen tehdy, když zaručí, že v budoucnu díky nim dojde ke snížení zadlužování (např. reforma důchodového systému). FPC bude tedy brát v úvahu jak dluh explicitní, tak implicitní – pramenící z budoucích závazků vlád. To dá dohromady celkový dluh ($v\%$ HDP), kterým se FPC bude zabývat. Komise také může stanovit rychlost snižování dluhu³⁸ – k tomu lze použít pravidlo z podkapitoly 5.3.3.

Nemyslím si, že by Komise dohlížející na fiskální politiku nějak vyřešila problém předpojatosti vlád k tvoření nadměrných deficitů, ale věřím, že náležitě definovaná instituce může přinutit politiky k více odpovědné fiskální politice. Tato reforma by se vypořádala se svévolností SGP a zvýšila kredibilitu, zatímco vlády by měly relativně volné ruce v rozhodování o svých cílech. Tento návrh vidím jako velmi zdařilý.

³⁸ Hedbávný, Schneider, Zápál (2004)

5.5. NĚKTERÁ INTERNÍ PŘIZPŮSOBNÍ

Jak jsme mohli vypořádat v předchozích podkapitolách, každý z návrhů usiluje o vyřešení některého (jednoho nebo více) z nedostatků SGP. Mnoho návrhů se například snaží vyřešit nadměrnou uniformitu SGP. Některé jiné poukazují na nutnost zavedení aspektu udržitelnosti ve spojitosti s výší dluhu. Obchodování s deficitovými povolenkami se snaží vypořádat s problémem pro-cyklického chování, atd.

Nicméně si myslím, že žádný z výše uvedených návrhů na reformu Paktu stability a růstu nepředstavuje Pareto-zlepšení: pokud návrh řeší nějaký problém SGP, neřeší všechny, a zároveň obvykle zhorší či přímo zapříčiní vznik jiného. Buti, Eijffinger a Franco (2002) říkají: *„Bez nějakého přípravného období, kdy by mohla být efektivita těchto opatření vyzkoušena v praxi bez eventálních následků při neúspěchu, je to krok do neznáma.“* Také jakési pokusy o přepsání pravidel (SGP), kdy není žádná z alternativ podporována většinou, není z žádného hlediska dobré. Debaty o nevhodnosti (byť nových pravidel) by pokračovaly i v budoucnu.

I přes nedostatky, které SGP v jeho původní podobě vykazuje, je nutné nějaká pravidla fiskálního chování mít. Buti, Eijffinger, Franco (2002) poukázali na některá interní přizpůsobení původních pravidel SGP – nějaké malé změny, které by podnítky větší disciplinovanost a zlepšily přístup k jednotlivým zemím. *„... současná fiskální pravidla jsou nastavena vcelku dobře, zvláště když přihlídneme k jejich nadnárodnímu charakteru. Nicméně, nějaké vylepšení je potřebné.“* Tento názor je mi blízký právě s ohledem na reformy navržené jinými autory a s přihlédnutím k „vedlejším účinkům“ každého z výše uvedených návrhů.

5.5.1. Střednědobé rozpočtové cíle pro jednotlivé země

Pravidlo vyrovnaného rozpočtu (*close-to-balance*) vede k uniformitě mezi zeměmi. Ty jsou posuzovány stejně, bez ohledu na jejich rozdílný charakter (úroveň veřejného dluhu, potřeba veřejných investic, výše budoucích závazků, atd.) Stanovování střednědobého rozpočtového cíle by mělo toto brát v úvahu

Zemím s relativně nízkou úrovní dluhu (například pod 55 % HDP) a nízkými odhady budoucích závazků bude povoleno mít cyklicky upravené rozpočtové deficity až do výše jejich „*minimal benchmarks*“ (viz str. 40). Odhad velikosti budoucích závazků by musela zajišťovat nějaká nadnárodní instituce, aby se předešlo morálnímu hazardu a vše bylo objektivní. Možnost mít nízký strukturální deficit bude omezena pouze pro ty země, jejichž výdajová tendence nebude implikovat nárůst dluhu nad 60% hranici. Aby však byla zajištěna fiskální opatrnost a nepřekročení 3% hranice deficitu, nesmí střednědobý rozpočtový plán překročit stanovený *minimal benchmark*. Země s významným objemem dluhu nebo očekávaným velkým nárůstem výdajů budou muset dodržovat cíl vyrovnaných rozpočtů, jak je stanoveno v SGP.

5.5.2. Zlepšení transparentnosti

Aby země vyhověly krátkodobým cílům SGP, volí většinou jednorázová opatření namísto nutných strukturálních reforem, někdy se pokoušejí o kreativní účetnictví. Další fakt snižující transparentnost je, že monitoring je omezován zpožděním v poskytování dat a některá data jsou špatně dostupná. To znemožňuje včasné posouzení a popřípadě napravení situace. Bylo by tedy dobré, aby každá země či Eurostat publikovaly reálné strukturální bilance očištěné o jednorázová opatření (UMTS licence, jednorázové daně, ...).

Při posuzování dodržování Paktu by se mělo přihlídnout i k povaze jednotlivých položek – zda jsou to jednorázová³⁹ či dlouhodobá opatření. Na základě dohodnutého rámce by vlády měly zveřejňovat odhady svých mimo-rozpočtových závazků, čistých aktiv a dlouhodobých rozpočtových trendů, které by rozšířily obsah programů stability. To pomůže k celkovému vyhodnocení rozpočtové pozice země.

³⁹ při posuzování jednorázových rozpočtových opatření by musely být dořešeny metodologické problémy, neboť i jednorázová opatření či události mají delší (i když dočasný) expanzivní nebo restriktivní charakter

5.5.3. Potírání špatného chování zemí v dobrých časech

Je obecně známo, že SGP nedává žádné adekvátní podněty k tomu, aby země v dobrých časech prováděly obezřetnou fiskální politiku. Pakt by měl stanovit, že pro-cyklická fiskální politika je nežádoucí – že daňovým škrty v období ekonomického vzestupu by měly odpovídat náležité škrty ve výdajích.

Evropská komise by měla dostat formální pravomoc postihovat i toto pro-cyklické chování. Například rozšířit možnosti použití procedury včasného varování také na období konjunktury právě pokud by byla odhalena významná odchylka od strukturálních cílů. Pro-cyklická opatření (jako třeba politicky motivované snížení daní) je důležité přesně definovat a nezahrnovat do nich například nárůst R&D výdajů, výdajů na vzdělání, ochranu životního prostředí apod.

5.5.4. Zavedení nezávislosti při posuzování Paktu

Jednou z nejvýznamnějších kritik Paktu je zaujatost při jeho vymáhání: národní autority mají pravidla uplatňovat sama na sobě. Řešením může být přerozdělení rozhodovacích pravomocí mezi Evropskou komisí a Radou.

Rozlišujeme tři typy rozhodnutí při uplatňování SGP: (1) technická rozhodnutí o dodržování fiskálních pravidel, (2) politická rozhodnutí o opatřeních k prevenci nebo snížení nadměrného deficitu, (3) rozhodnutí o uvalení sankcí.

Evropská komise (EK) by měla být pověřena přijímat rozhodnutí typu (1) – tedy udělovat první varování a zjišťovat existenci nadměrného deficitu.

Rada by měla přijímat rozhodnutí typu (2) o opatřeních k úpravě nepříznivé fiskální bilance. Vše jako doposud kvalifikovanou většinou a na základě doporučení EK.

Rozhodnutí typu (3) je současně technického i politického rázu. Pro snížení rizika zaujatosti při (ne)uplatňování sankcí by bylo vhodné, aby o jejich uvalení vydávala Komise návrh (*proposal*) a ne doporučení (*recommendation*). Rozdíl spočívá ve způsobu zamítnutí Radou: v případě návrhu musí být odsouhlaseno jednomyslně, na rozdíl od doporučení, kdy platí pravidlo kvalifikované většiny.

Takové změny by jistě posílily vynutitelnost pravidel, avšak jejich úplné provedení vyžaduje změnu ve Smlouvě. Otázkou je, zda by Rada byla ochotna v zájmu kredibility posílit pravomoci Komise na její vlastní úkor.

5.6. SHRNUTÍ

Je zřejmé, že Pakt stability a růstu v jeho původní podobě přinášel jisté rozepře a jeho úprava byla nutná. Iniciace reformy vycházela jak ze strany ekonomů, tak i národních vlád a poslední dobou i autorit, které zastávají oficiální posty v evropských institucích. Zde jsem se věnovala především akademickým návrhům a názorům odborné veřejnosti. Předloženo bylo mnoho návrhů *zavést nové prvky do posuzování fiskálního chování, zaměřit se na jiné ekonomické ukazatele, zřídit nové instituce*, které by se staraly o fiskální situaci v jednotlivých státech, či jen *přizpůsobit původní Pakt novým podmínkám*. Každý se soustředí na některou z kritik SGP, která autorovi připadá nejpalčivější a řeší pouze některý problém – ba dokonce někdy přináší i jiné sporné otázky

Z této kapitoly je vidět, že není jednoduché najít účinné pravidlo, které by napomohlo takovému fiskálnímu chování, jaké hospodářská a měnová unie vyžaduje a zároveň by nemařilo hospodářské záměry jednotlivých států či nezatěžovalo jejich ekonomiky

Myslím si, že v žádném z výše popsanych návrhů nepřevažují jeho přínosy nad nevýhodami. Ale mezi nejzdařilejší návrhy řadím *Komisi dohlížející na fiskální politiku jednotlivých zemí*. Ta by situaci mohla určitě vylepšit a posuzování jednotlivých zemí by bylo více individuální. *Kvalita veřejných financí* a budoucí vyhlídky by jistě měly být ve vyhodnocování zahrnuty. Každý návrh má ale i nezanedbatelné nevýhody (a kvůli nim není dobré návrh implementovat) – proto se raději přikláním k drobnějším přizpůsobením původního Paktu tak, aby lepe vyhovoval současným podmínkám.

Zde jsme viděli spoustu akademických návrhů na reformu SGP. Diskusi o stanoviscích a reformních návrzích členských států a institucí EU i odlišných pohledech na SGP se budu věnovat v další kapitole.

6. DISKUSE A NÁVRHY ČLENSKÝCH STÁTŮ

NA REFORMU PŮVODNÍHO SGP

I když jsem v kapitole 3 uvedla, že SGP např. zabraňuje reformám nebo omezuje rozpočtovou flexibilitu, je možné se na Pakt podívat jinak. Samozřejmě některá kritika byla oprávněná a je nutné tyto nedostatky napravit (dát podnět k dobrému chování v období konjunktury, zahrnout veřejné investice, dlouhodobé závazky a nutnost provádění reformy do posuzování jednotlivých zemí, zlepšit vynucovací mechanismus).

V předchozích podkapitolách jsou vysvětleny různé akademické návrhy na reformu SGP. Každý z nich má jistě určitý pozitivní přínos, ale většinou i nějaký negativní. Mimo tyto jednotlivé návrhy se diskutuje celkově o přístupu k SGP a hlavně o dlouhodobém dopadu SGP na ekonomiky států i eurozónu jako celek – názory jsou rozdílné. Zde bych ráda charakterizovala ta nejžhavější témata diskuse. Potom teprve přistoupím k reformě, která následovala po shrnutí všech těchto návrhů a debat.

6.1. DISKUSE

Pravidla Paktu stability a růstu jsou v platnosti již šest let a každý si mohl vytvořit názor na to, zda SGP aplikovaný v praxi odpovídá jeho původním záměrům. V posledních letech se ukázalo, že změna je nutná – začal chybět respekt ze strany členských států a kredibilita SGP se snižovala. Otázkou ale je, zda se reforma má vydat spíše směrem k utužování kredibility a vymahatelnosti již stanovených a existujících pravidel nebo spíše po stopách „hříšníků“, kteří tvrdí, že Pakt je příliš rigidní a nedá se mu vyhovět a je nutné ho udělat více flexibilní (nebo spíše méně omezující – jak uvidíme z výsledné reformy v další kapitole...)

6.1.1. Odlišné názory na změnu SGP

Některé vlády tvrdí, že *Pakt omezuje jejich suverenitu v provádění fiskální politiky*. Státy proto hned v prvních letech fungování SGP volají po jeho reformě a „ekonomicky citlivé“ interpretaci tak, aby SGP dokázal vzít v úvahu i kvalitativní povahu ekonomiky a ne jen striktní 3% hranici. Diskuse o reformě Paktu vedla ale také druhá strana: ukázalo se (viz čtvrtá kapitola), že *SGP chybí respekt ze stran členských států a kredibilita Paktu se tím stále více snižuje*.

Tedy o různých reformách SGP se hovořilo již v roce 2002 a debata měla dva tábory.

Jedni volali po *zvýšení kredibility SGP* („*jestřábi*“, např. nizozemská a rakouská vláda, ECB, Bundesbanka a Evropský parlament)

Druzí zas usilovali o *zvýšení jeho flexibility* („*hrdličky*“, především Německo a Francie).

Ano, Pakt stability a růstu jistě *vyžaduje určité zvýšení flexibility*. Především je nutné při posuzování ekonomické situace jednotlivých států se zabývat nejen velikostí dluhu a deficitu, ale hlavně jeho složením. Zastánci tohoto názoru mají pravdu, že je nutné přihlídnout k celkové situaci daného státu a na jeho budoucí závazky (např. penzijní systém, zda je dlouhodobě udržitelný, jestli stát přistoupil k jeho reformě či nikoliv; potřebu veřejných investic, atd.). Jinak jsou referenční hranice určené Paktem opravdu neudržitelné a omezovaly by strukturální reformy (viz kapitoly 3.2.3. a 3.2.5.).

Pod větší flexibilitou si představují zachování SGP v jeho původní podobě a zohlednění některých specifických faktorů každé země. Ale také zcela přesnou definici všech výjimek. Ovšem výjimka typu „*vyloučení výdajů na znovusjednocení Německa*“ (o němž se také vedly diskuse) by zřejmě směřovala až ke zrušení Paktu. Takové návrhy, které vycházely právě od neukázněných zemí Německa a Francie, obsahují tolik výjimek a změkčení SGP, že Pakt skutečně nemusí existovat. To je ale špatné – nějaká restriktivní pravidla potřebujeme.

Osobně vidím jako větší problém ztrátu *kredibility* a řadím se tak ke skupině „*jestřábů*“, tedy zastánců *lepší vymahatelnosti SGP*. Problém nelze řešit výhradně změkčením pravidel tak, aby vyhovovala téměř všem státům a nebylo tak nutné státy sankcionovat. Pak bychom se vyhnuli problému vymahatelnosti. Malé země jako jsou především Rakousko a Nizozemí (i když Nizozemí čelilo v roce 2003 nadměrnému deficitu) jsou zásadně proti takovému rozmělnění pravidel. Jako řešení může být například zautomatizování sankční procedury přenesením pravomocí z Rady na Komisi.

Pokud hovoříme o kredibilitě v souvislosti s reformou SGP, není z tohoto hlediska zcela důvěryhodné měnit pravidla „uprostřed hry“. Jörn Quitzau (2004) se k tomu vyjádřil následovně: „*Hra může být ztraktivněna změnou pravidel, ale mělo by to být uděláno s chladnou hlavou, a ne rozhodím uprostřed hry následovně po protestech hráčů.*“ Ale čekat na to, až „bude hra u konce“ – tedy až bude ukončena EDP s Německem a Francií – by mohlo trvat ještě velmi dlouho. Quitzau je toho názoru, že EK by měla zavést nově navržená pravidla, ale zároveň potrestat Německo i Francii, pokud ani v roce 2005 nesníží své deficity pod 3 % HDP. S tím také souhlasím.

6.1.2. Načasování a užití sankcí

Debaty na různých úrovních se vedly i o ekonomických a procedurálních aspektech SGP. Jako argument podporující jen velmi výjimečné uvalení sankcí (tedy vedený zřejmě ze strany postižených zemí a zastánců změkčení SGP) je, že použití sankcí jako součástí EDP by pouze prohloubilo problémy, kterým dané státy čelí. Jednak by se zavedením sankcí zhoršoval již existující schodek, protože by musel být složen depozit, a za druhé by tím byla ještě více omezena možnost vyrovnat se s nadměrným schodkem především v období ekonomické recese z důvodu většího svázání fiskální politiky.

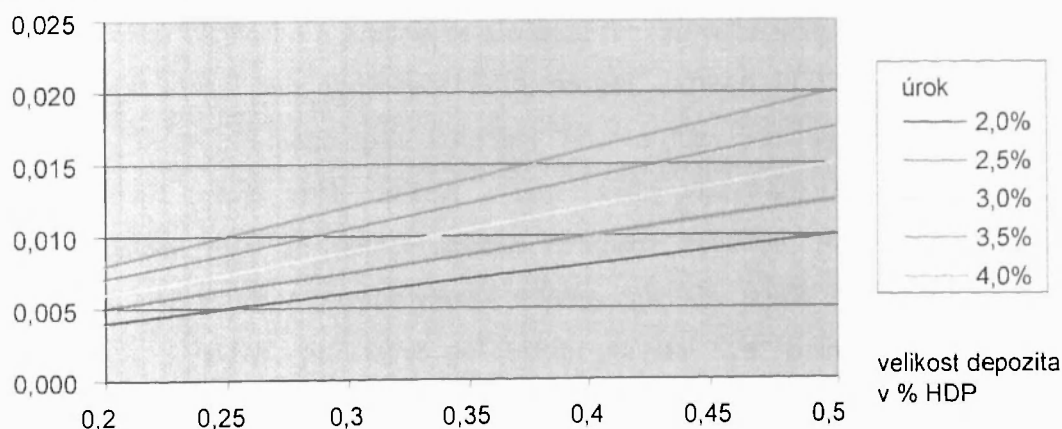
Tento důvod je ale možné zpochybnit či alespoň ohodnotit jako příliš silné tvrzení. Podle kapitoly 2.2. a příloh 2 a 3 na straně 106 a 107 je zřejmé, že k použití sankcí dojde pouze v případě, kdy téměř chybí náznak kooperace ze strany daného státu. Není pravděpodobné, že by peněžní sankce ve formě depozita

byly uvaleny dříve než dva roky po prvním roce, kdy byl schodek nad hranicí 3 % HDP. Jakmile ovšem stát spolupracuje, snaží se o korekci schodku a i přesto se mu toho nepodaří dosáhnout, „vyzíská“ od Rady další rok na tuto korekci. V případě úplné kooperace ze strany vlády daného státu (ovšem nezdaru dostat schodek pod 3 %) dostává stát lhůtu tří let od prvního roku, kdy se nadměrný schodek poprvé objevil, aby ho adekvátně snížila.

Pokud už dojde k situaci, že vláda musí složit depozit, i přesto nedojde k zásadnímu zhoršení aktuální situace daného státu. Vezmeme-li v úvahu, že se předpokládá, že depozit je uložen pouze na omezenou dobu a vláda si na něj vypůjčí, tak reálné náklady na obsluhu tohoto dluhu jsou velmi omezené. To je vidět na grafu 3. Uvažujeme-li maximální možnou výši deficitu (tzn. 0,5 % HDP) a úrok ve výši 4 %, náklady na tento depozit by činily 0,02 % HDP. Předpokladem samozřejmě je, že stát svou rozpočtovou situaci včas napraví a z depozita se nestane pokuta.

Graf 3: NÁKLADY NA ULOŽENÍ DEPOZITA V % HDP (v závislosti na úrokové míře)

výše nákladů v % HDP



Zdroj: European Commission (2004): „Public finances in EMU – 2004“

To byla jedna z možných námitek, proč se sankcemi vůči státům porušujícím základní ustanovení vyčkávat co nejdéle (a tím spouštět i pochybnosti o vymahatelnosti SGP). I když jak vidíme z grafu nemá tak úplně ekonomické odůvodnění.

6.1.3. Strukturální dopad a důsledky dodržování střednědobého cíle

Jako jeden z „protiargumentů“ SGP jsem v kapitole 3 uvedla, že zabraňuje strukturálním reformám. Ovšem zkusme se na tento problém podívat z druhé strany: Nebylo záměrem Paktu přimět státy ke včasným strukturálním reformám a revizi svých rozpočtových příjmů a výdajů (i s případným dočasným překročením 3% hranice deficitu) tak, aby tím zabránily pozdějším problémům ve svých rozpočtech a dokázaly se vejít do 3% hranice deficitu i v „horších časech“ a tím se předešlo možným problémům celé měnové unie? Zda stanovení referenční hranice pro deficit nemělo přinutit státy včas přemýšlet o svých veřejných financích a pod hrozbou depozita (pokuty) nastolit slušné fiskální chování s ohledem na ostatní státy eurozóny? (Warin, 2004)

Jak je možné, že mnoho států dokáže splnit podmínky SGP i v období nepříznivého hospodářského růstu? Soustavně porušují pravidla SGP především dva velké státy. Hefeker (2005) argumentuje tím, že velké státy nemají podněty provádět přísnou fiskální politiku – mají velké slovo při rozhodování o případných sankcích (zvláště pokud je takových států více). Pro malé státy by porušení pravidel znamenalo ztrátu kredibility a zřejmě i rychlejší uvalení sankcí než na státy velké. Německo a Francie se ale brání tím, že velké státy vykazují menší růst a proto je konsolidace obtížnější (Haan, Berger, Jansen, 2003b).

Já se přikláním spíše k tvrzení, že tyto státy benefitují z možností, které jim přináší právě jejich velikost a tím i velký vliv v nadnárodních institucích. Velké státy tuší, že sankce zřejmě uplatněny nebudou. Malé státy se snaží dodržovat pravidla a zavádí včasné reformy tak, aby jejich fiskální chování bylo v souladu s Paktem. Soustavné porušování pravidel SGP vidím spíše ve vnitřních záležitostech jednotlivých států. Místo reforem výdajové struktury svých rozpočtů je (politicky) průchodnější svalovat vinu na úplnou rigiditu SGP. Samozřejmě, nelze takto jednoznačně říci, že výdajová či příjmová struktura německých či francouzských rozpočtů je špatná – k tomu bychom potřebovali podrobnou analýzu struktury rozpočtů – ale to je spíše téma na samostatnou diplomovou práci.

V případě, že by státy striktně dodržovaly Pakt stability a růstu, tak během 50 let dosáhnou situace, kdy bude dluh nulový. V případě, že by k tomu skutečně došlo, jediným nástrojem v rukou vlád bude strukturální politika. Warin (2004) říká: „Víme, že norma 3% deficitu zaručí konstantní dluh ve výši 60 % HDP při nominálním růstu 5 % a inflaci 2 % již z Maastrichtské smlouvy. Ale SGP redefinoval stálý stav, o který mají státy usilovat – tedy vyrovnaný či prebytkový rozpočet jako střednědobý cíl.“

Otázkou je, zda je pravidlo vyrovnaného rozpočtu (které si vynutí nulové dluhy) v dlouhém období žádoucí. Pokud se vrátíme k definici udržitelnosti z MS, odpověď zní „ne“ (Warin, 2004, str. 16)

Zrušení SGP není dobré z již zmíněných důvodů. Dlouhodobost SGP je ovšem také nechtěná, protože vede k nulovému dluhu. Státy by tím ztratily možnost užívat veřejných financí ke zmírnění fluktuací ekonomiky. Mělo by to dopad na směnný kurz eura, což by si vyžádalo další strukturální reformy, a hlavně to neodpovídá tomu, co bylo definováno jako udržitelná úroveň fiskální ekonomiky (tedy dluh ve výši 60 % HDP) I Buiter⁴⁰ (Buiter, 2003, str. 6) argumentuje proti dlouhodobému hledisku SGP, kdy dojde k tomu, že země bude mít čistý dluh roven nule nebo se vláda stane čistým věřitelem. Veřejný dluh je totiž prostředkem, jak docílit mezigenerační redistribuce. Dále by se také objevil problém ve slučitelnosti soukromé tržní ekonomiky s vládou, jenž je čistým věřitelem majícím ve svém portfoliu půjčky, soukromé obligace či dokonce soukromé cenné papíry.

Je nutné udržovat takovou úroveň dluhu, která by byla dlouhodobě udržitelná. Problém se tedy objevil, když SGP snížil Maastrichtskou úroveň dluhu z 60 % HDP na teoretických 0 % HDP. To by mohla být dočasná strategie pro silně zadlužené státy, ale v ostatních případech to má v dlouhém období negativní efekt. V tomto kontextu se objevuje jedna z dříve zmíněných kritik SGP: vlády se pod SGP zaměřují spíše na investice vynášející v současnosti a nejsou tak

⁴⁰ Willem H. Buiter, hlavní ekonom Evropské banky pro rekonstrukci a rozvoj v Londýně

podporovány programy, ze kterých by benefitovalo více generací především v budoucnu (kde i náklady by mohly být rozděleny na všechny generace mající z daného projektu prospěch). Tento problém řeší právě akademické návrhy v předešlé kapitole 5.3. (Buiter, Grafe 2002, 2004, de Grauwe 2003, Pisani-Ferry 2002).

6.1.4. Pro-cyklický dopad SGP

Pakt bývá kritizován pro svou přílišnou rigiditu a pro-cyklický dopad (teorie k problému je vysvětlena v kapitole 3.2.2.). Ale Marinheiro (2004) na základě empirické evidence z let 1980-2003 ukázal, že celková rozpočtová bilance byla vždy proti-cyklická. Výsledky také nepotvrdily tvrzení, že by konvergenční kritéria (bráno od roku 1995) vedla k méně proti-cyklickému používání fiskální politiky. Naopak, za doby trvání EMU se proti-cyklické vlastnosti fiskální politiky jenom posílily. Dále došel Marinheiro ke zjištění, že fiskální politika byla vždy více proti-cyklická v obdobích poklesu než růstu. Shrňeme-li předchozí závěry, je možné, že SGP pomohl posílit cyklické vlastnosti fiskální politiky a vedl k větší stabilizaci cyklů (což by odporovalo tvrzení z kap. 3.2.2.). Ovšem tyto závěry Marinheira platí pro celou oblast EMU a nemusí být platná pro jednotlivé státy zvláště. Navíc víme, že opravdu existuje řada států, které SGP dodržují a to umožňuje automatickým stabilizátorům fungovat tak, jak mají. V souhrnu je závěr Marinheira docela dobře slučitelný i s tím, že některým státům může připadat SGP skutečně pro-cyklický (těm, kteří nedostojí podmínkám SGP a automatické stabilizátory tak neplní svou funkci).

Pokud nedocházelo k pro-cyklickému používání fiskální politiky (bráno v eurozóně jako celku), jak je tedy možné, že některé státy začaly čelit nadměrným rozpočtům? Nejpravděpodobnější odpovědí je právě asymetrické používání fiskální politiky během cyklu (u některých států), kdy není deficit dostatečně redukován v obdobích růstu a obdobích poklesu pak není dostatek prostoru pro použití automatických stabilizátorů (za příklad dává Marinheiro Portugalsko a Německo). Je nutné, aby vlády v obdobích růstu snižovaly deficit. V tomto okamžiku problém přerůstá z ekonomické oblasti do oblasti politické, protože

pravě politici rozhodují o daních a transferech, vládních příjmech a výdajích. Zde je znovu prostor pro zřízení nezávislé komise zabývající se fiskální politikou (viz kap. 5.4.)

Tento problém souvisí i s tím, že SGP nedává dostatečné podněty pro tvorbu přebytků v obdobích expanze a s tím, že pro všechny státy stejný 3% limit není vyhovující – řešením by mohlo být stanovování rozpočtových cílů (viz kap. 5.5.1.)

6.2. PŘÍSTUP ČLENSKÝCH STÁTŮ K REFORMĚ SGP

Německo a Francie byly iniciátory SGP a chtěly docílit fiskální stability. Byly také ale mezi prvními, kteří Pakt porušovaly – a to soustavně. Nyní jsou mezi nejhlasitějšími zastánci reformy a to ve smyslu zvýšení flexibility SGP. V této části se budu věnovat návrhům na reformu, tak jak je požadovaly členské státy a Evropská komise.

6.2.1. Cesta k reformě 2005

13. září 2002 **Pedro Solbes** (komisař pro hospodářské a měnové otázky) oznámil, že fungování Hospodářské a měnové unie je uspokojivé. Hned 24. září 2002 ale připustil, že deficit pro eurozónu pro rok 2002 dosáhne 2% namísto plánovaných 0,9% - Komise proto navrhla změnu pravidel tak, aby se takovým odchytkám zabránilo. Ale rozsah Paktu stability a růstu chtěla nechat zachován jako pevný rámec EMU. Solbes vyzdvihl nutnost utužit koordinaci fiskálních politik – ale to vše v rámci stávajícího SGP.⁴¹

18. října 2002 (pro *Le Monde*), prezident Evropské komise, **Romano Prodi** řekl: „Vím velmi dobře, že Pakt stability a růstu je hloupý, stejně jako všechna rozhodnutí, která jsou rigidní.“ A ve své řeči pro Evropský parlament (21. října 2002, *A stronger, better Stability and Growth Pact*) dodal, že koordinace

⁴¹ Mathieu, Sterdyniak (2003). str. 22

hospodářských politik má být v rukách silné autority, která bude jak striktně dohlížet na fiskální chování, tak adaptovat pravidla měnícím se okolnostem

Následně na to 21. listopadu 2002, Komise předložila návrhy na posílení koordinace rozpočtových politik. Pakt stability a růstu to pozměnilo ve dvou směrech: Za prvé se přešlo na *posuzování cyklicky upravených rozpočtových bilancí (CAB)* jako klíčovou veličinu k zjištění fiskální situace každé země (podrobněji viz kap. 4.1.). Druhá změna spočívala v tom, že se zeměmi, které budou *vykazovat snahu provádět strukturální reformy*, bude zacházeno *mírněji*. Přestože s tímto postojem souhlasila většina ekonomů, je velmi těžké určit veličinu „*snaha provádět strukturální reformy*“. Tím byl příběh reforem prozatím uzavřen

Po dalších neúspěších SGP (jestli tak můžeme nazvat jeho neplnění) ke konci roku 2003 se zvedla nová vlna naléhání, že Pakt je nutné reformovat – ať už se ozvaly názory jedné strany žádající větší flexibilitu nebo strany druhé, volající po lepší vymahatelnosti. Podpořil to i fakt, že v červenci 2004 dal Evropský soudní dvůr za pravdu Evropské komisi v případě přezkoumání rozhodnutí Rady o ukončení EDP pro Německo a Francii.

V létě 2004 navrhla Komise, že SGP jako takový má své opodstatnění a měl by i nadále existovat, ale má být významně pozměněn, aby lépe vyhovoval současným potřebám a požadavkům.

3 září 2004 vydala Evropská komise sdělení Radě a Evropskému parlamentu „*Posilování hospodářské správy a řízení a vyjasnění provádění Paktu stability a růstu*“⁴². Následovaly připomínky některých států, jejich návrhy a debata o těchto krocích.

⁴² v původním znění: „*Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*“

6.2.2. Návrh Evropské komise na reformu SGP

Dne 3 září 2004 Joaquín Almunia (komisař pro měnové otázky) předložil za Evropskou komisi vypracovaný návrh na reformu SGP s tím, že definitivní nová verze SGP má být schválena na jaře 2005. Zde uvádím jeho nejdůležitější body (Almunia, 2004):

- Větší *duraz* má být kladen *na udržitelnost poměru dluhu k HDP*. Komise by například ráda zahájila proceduru sankcí, pokud bude poměr dluhu k HDP o mnoho větší než 60 % a zároveň se „*dostatečně rychle nesnižuje*“ nebo se referenční hranici „*nepřibližuje uspokojivým tempem*“.
- Pro jednotlivé země *specifické faktory* – jako třeba potenciální růst, inflace, demografické změny a strukturální reformy – mají být začleněny do definice „*téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu*“.
- Vylepšená procedura včasného varování *EWP* (ve smyslu přerozdělení pravomocí) *má okamžitým působením* zamezit špatnému rozpočtovému vývoji. Podle toho, fáze zdravého růstu má být využita ke zintenzivnění rozpočtové konsolidace nebo má vytvářet rozpočtový přebytek.
- Větší ohled má být brán na *vývoj a faktory specifické pro danou zemi* v průběhu procedury nadměrného rozpočtu (EDP). Nicméně, Komise by stále ráda iniciovala proces ihned, jakmile deficit překročí hranici 3 % HDP.
 - deficitní země s *nízkým růstem* by dostaly více času na přizpůsobení
 - definice „*výjimečných okolností*“, kdy EDP není aktivována i přes nadměrný rozpočtový schodek, má být rozšířena o klauzuli „*o probíhajícím období slabého růstu*“
 - jako *dočasná výjimka* má být posuzováno i překročení 3% hranice kvůli implementaci růst podporujících investičních projektů, strukturálních reforem, které ústí ve větší růst a nižší deficity v budoucnu, atd.
- *koordinace rozpočtových politik* má být zlepšena přes bližší propojení SGP a pro-růstově orientovaných BEPGs. Návrh Komise o dozoru na fiskální politiky přisuzuje méně významu sankcím, ale větší důležitost mechanismu „*peer pressure*“ a preventivním mechanismům.

K tomu se ihned ten den na tiskové konferenci vyjádřil prezident Evropské komise Romano Prodi (Prodi, 2004): „*Jsem pevně přesvědčen, že tyto návrhy zaručí silnější a kredibilnější Pakt. Jsem šťastný, že práce této Komise přináší dnes ovoce a předkládá projekt s návrhy, které přispějí k povzbuzení růstu v Evropě.*“

6.2.3. Reakce členských států a jejich návrhy

13. září 2004 Rada ECOFIN na svém zasedání potvrdila návrh Komise jako správný základ pro další diskuse. Od té chvíle byly představeny další návrhy – především z dílen „států-hříšníků“. V podstatě šlo především o rozšíření seznamu výjimek.

Německo-francouzská rada ekonomických poradců¹¹ ohodnotila SGP jako velmi citlivé a aktuální téma a zařadila ho do svého programu. V říjnu 2004 po svém zasedání v Berlíně a Paříži zveřejnila oficiální stanoviska těchto dvou států: „*Podstata naší myšlenky je „zajistit důvěru v SGP prostřednictvím jeho změny“.* My jednoznačně podporujeme Pakt stability a růstu, ale reformu považujeme za nezbytnou, abychom uchránili účel SGP.“ (G-F Council of Economic Advisors, 2004, str. 4). Konkrétní stanovisko je následující:

- čelit pro-cyklickým efektům SGP – SGP musí více brát v úvahu potřeby udržitelné fiskální politiky
- podněty k fiskální disciplíně v průběhu ekonomického vzestupu – doplnit SGP o nějakou klauzuli, která by k tomu vlády tlačila
- redukce strukturálních deficitů – snížit deficit o určitou část za určité období
- vytvoření instituce pro nezávislou analýzu

¹¹ A German-French Council of Economic Advisors - vznikla v březnu 2003; jejím úkolem je výměna názoru na současnou hospodářskou situaci a následně publikace hospodářských doporučení – ta ovšem nejsou nijak závazná; vznikla se záměrem zabývat se pouze těmito tématy: reforma penzijního systému a zdravotnictví, R&D a zavádění inovací, deregulace síťových odvětví; až později ohodnotila problém SGP jako závažný a přijala ho do svého programu

Jak je vidět, vyjádření této německo-francouzské rady není zrovna konkrétní a proto ho Komise nemůže přijmout jako návrh. Je to pouze souhrn obecných reforem, které stejně již Evropská komise navrhla. Jejich společný projekt v souvislosti se SGP ani nemůže být více konkrétní, protože Německo nemělo nikdy stejné priority jako Francie. Pro Německo byla fiskální stabilita předpokladem pro nezpochybňování kredibility eura, zatímco pro Francii byl vždy na prvním místě hospodářský růst a až na druhém fiskální disciplína.

Konkrétní návrh podal Komisi až v lednu 2005 německý kancléř **Gerhard Schröder**. Chang (2005) se k tomu vyjádřil takto: „*Schröder argumentoval zejména pro zmírnění a uvolnění pravidel SGP a pro omezení způsobilosti Komise zasahovat do fiskálních záležitostí členských států*“ Tady jsou body jeho návrhu, který Komisi předložil (Becker, 2005, str. 7):

- EDP má být zahájena proti zemi s rozpočtovým deficitem přesahující 3 % HDP pouze pokud *tato země udělala nějaké vážné fiskální chyby*
- Evropská komise a Rada má vzít v úvahu *kvalitativní faktory jako komplement ke kvantitativnímu 3% pravidlu*; obojí při rozhodování zda je deficit nadměrný (a zda má být nutně zahájena EDP) a při sestavování časového harmonogramu pro nápravu. Spolková vláda ještě pracuje na seznamu všech výjimek a kvalitativních faktorů, který bude vyčerpávající a přesný a s ohledem na konkrétní pozici země jako například:
 - kvalita vládních výdajů (např. podíl plynoucí na vzdělání, výzkum a vývoj, atd.)
 - zda vláda právě provádí nějaké strukturální reformy (daňového systému, trhu práce, vzdělávacího systému, zdravotnictví, ...)
 - nízká inflace by měla být považována jako pozitivní
 - mimořádná zátěž – jako třeba reunifikace Německa
 - čisté příspěvky do rozpočtu EU (státům, kteří přispívají chudším zemím skrz rozpočet EU)

Podle Schröderova návrhu by bylo pro Komisi o mnoho těžší zahájit EDP (Financial Times, 2005a, 17/1/2005). Německý ministr financí Hans Eichel

zdůraznil „že cílem není oslabit SGP, ale zavést rozumnější a uvážlivější implementaci jeho kritérií“.

Schröderův postoj se ale setkal s širokou kritikou. Lucemburský premiér a ministr financí Jean-Claude Juncker poznamenal: „On (Schroder) se nestará o evropskou ekonomiku, není ani hlavou státu, je pouze hlavou národní vlády.“ (Financial Times, 2005c, 19/1/2005)

Belgický ministr financí Didier Reynders zpochybnil celkový přínos jeho návrhu a poukazuje na to, že Schroderovým motivem je německá neschopnost dostat direktivám SGP, spíše než něco, z čeho bude benefitovat celá EMU

Nizozemský ministr financí (a jeden z autorů SGP) Ferrit Zalm vesměs zopakoval výše uvedené názory a označil takový politický zásah za „hrůzostrašný scénář“ (Financial Times, 2005b, 17/1/2005).

Ministři financí ostatních států také samozřejmě pilně pracovali na návrzích na reformu SGP. Objevila se spousta dílčích připomínek, především k původnímu návrhu Komise ze 3. září. Itálie měla téměř stejné požadavky jako Německo. Francie by navíc ráda viděla výjimku pro výdaje na obranu. Musím zde připomenout, že pokud by se na všechny tyto požadavky přistoupilo, z Paktu stability a růstu by téměř nic nezbylo. S tím stoupenci té tvrdší linie (Rakousko, Nizozemí, Finsko, Dánsko, Švédsko) nemohly souhlasit – ti pouze požadují změnu pravidel, aby byla zajištěna lepší vymahatelnost SGP (přerozdělení pravomoci v procedurách spojených s Paktem stability a růstu)

Jean-Claude Juncker předložil ECOFINu na začátku března 2005 text, ve kterém se pokouší dosáhnout kompromisu mezi dvěma názorovými platformami (Německo, Francie a Itálie jako zástupci velkých států volající po přehodnocení SGP, jeho větší flexibilitě a uvolnění a de facto jeho zpolitizování, na druhé malé státy v čele s Rakouskem a Nizozemím obhajující zachování a dodržování originalního Paktu). Text pozměňuje původní SGP tím, že bere v úvahu kvalitu výdajů, náklady na strukturální reformy a vnější ekonomické šoky. Na rozdíl od Schroderových požadavků, návrh ponechává Komisi její právo v procedurách SGP. Ale ani zde nedošlo ke shodě obou stran.

Španělsko a Nizozemsko nesouhlasí se seznamem relevantních faktorů, naproti tomu Francii a Německu připadá výčet dosti restriktivní. Rakousko požaduje jeho zkrácení, zatímco Belgie a Itálie s ním souhlasí. Polsko, Slovensko a Maďarsko chtějí zohlednit jen rozpočtové výdaje spojené s penzijní reformou. Pro Finsko je Junckerův návrh akceptovatelný. Francie chce na seznam zařadit výdaje na zbrojení a výzkum a vývoj. Rakousko má zásadní požadavek nepovolit Německu zařadit náklady na re-unifikaci jako výjimečné. Standard & Poors varovala: „*jakékoliv uvolnění rozpočtových pravidel může způsobit pokles v ohodnocení zemí eurozóny*“. (Euractiv, 2005c)

6.3. SHRNUTÍ

V první části kapitoly jsem v diskusi ukázala, že názor na SGP není vůbec jednotný a tedy ani názor na jeho reformu nemůže být jednotný. Obě strany sporu požadují reformu, ale každá z jiného důvodu. Jedné skupině připadá SGP příliš svazující a druhé naopak dosti nekredibilní.

Je to vidět i v druhé části kapitoly u konkrétních návrhů Komise a členských států. Zatímco se komisař pro měnové otázky Pedro Solbes, předchůdce Joaquina Almunii, snažil bojovat proti špatné disciplíně členských států, Almunia svým návrhem umožnil škálu důvodů, proč a jak porušit SGP a nebyť za to potrestán. Stejně tak – pokud by byly akceptovány všechny navržené výjimky, kdy by bylo porušení SGP povoleno – vyzní to celé stejně, jako tichý hlas některého z ministrů, který nemá odvalu přihlásit se upřímně a nahlas ke zrušení Paktu stability a růstu. SGP ztratil mnoho na své kredibilitě a důvěryhodnosti. Myslím si, že takovou a podobnou reformou by utrpěl (a utrpí) ještě více. Prvotní chybou bylo, že Komise v září 2004 reagovala na problémy s prováděním SGP tak, že doslova sama „nabídla“ změny, které z velké části splňují požadavky „států-hříšníků“ a naznačila tak předem uvolnění podmínek. Tedy místo potrestání právě států, které nedokáží (či ani nechtějí?) SGP vyhovět, se podmínky upraví konkrétně podle jejich požadavků.

Bude vůbec nový Pakt stability a růstu plnit svůj původní úkol? Zamezí „neslušnému chování“ některých členských států a ochrání tím hospodarskou a měnovou unii?

Pojďme se tedy podívat na to, jak reforma v roce 2005 proběhla a co přinesla. Přiklonily se Komise a Rada spíše k názorům hříšníků nebo těch, co se Pakt snaží všemi silami plnit? Přihledly i k ekonomickým názorům odborné veřejnosti? To uvidíme v následující kapitole

7. REFORMA SGP V BŘEZNU 2005

V diskusi o různých návrzích na reformu jsme viděli, že názor na ni není vůbec jednotný. Povedlo se SGP vylepšit tak, aby vyhovoval současným podmínkám a nebyl už tolik rigidní? Zlepšila se jeho vymahatelnost?

7.1. „NOVÝ“ PAKT STABILITY A RŮSTU⁴⁴

Na základě zmíněné debaty a návrhů Komise a členských států, vypracovala Rada konkrétní podobu reformy SGP „Zlepšení provádění Paktu stability a růstu“⁴⁵. Ta byla předložena ECOFINem 21. března 2005 Evropské Radě a schválena Evropskou Radou v Bruselu ve dnech 22. a 23. března 2005. Podle této zprávy Rada potvrdila, že „...Pakt stability a růstu je základní součástí makroekonomického rámce Hospodářské a měnové unie...“ Cílem reformy prý nemělo být zvýšení rigidity či flexibility dosavadních pravidel, ale *učinit je efektivnějšími*. „Oba nominální pilíře Paktu – 3% referenční hodnota pro poměr schodku veřejných financí k HDP a 60% referenční hodnota pro poměr veřejného dluhu k HDP – prokázaly svoji hodnotu a i nadále zůstávají základním kamenem mnohostranného dohledu. ... Pakt musí být používán ve všech zemích spravedlivým a konzistentním způsobem a musí být pochopitelný pro veřejnost. ... Při posilování a vyjasňování Paktu je důležité zajistit řádnou rovnováhu mezi vyšší mírou volnosti hospodářského posouzení politik při dohledu a koordinaci rozpočtových politik a potřebou zachování jednoduchého průhledného a vymahatelného rámce založeného na pravidlech“

Rada stanovila zejména **pět oblastí**, ve kterých by bylo možné dosáhnout zlepšení

⁴⁴ fakta o reformě podle European Council (2005c), pokud není uvedeno jinak

⁴⁵ v původním znění: „Improving the implementation of the Stability and Growth Pact“

- i) posílení hospodářského odůvodnění rozpočtových pravidel s cílem zlepšit jejich důvěryhodnost a ztotožnění se s nimi
- ii) zvýšení míry, do které tvůrci politik členských států přijímají pravidla za „svá“
- iii) účinnější využití období, kdy hospodářství roste rychleji než je obecný trend, k rozpočtové konsolidaci s cílem vyvarovat se pro-cyklických politik
- iv) lepší zohledňování období, kdy růst hospodářství nedosahuje obecného trendu, v doporučeních Rady
- v) věnování dostatečné pozornosti zadlužení a udržitelnosti při dohledu nad rozpočtovými pozicemi

Změny se týkají problematických oblastí, pozorovaných v průběhu doby. Je dobré si věc nejdříve „osahat a vyzkoušet“ a pak teprve je možné zhodnotit, zda bude funkční nebo zda budou nutné nějaké úpravy. Takový postup se ale v případě zákonů, nařízení a pravidel nehodí, protože při ne úplně ideálním a efektivním fungování tím ztrácí důvěru jak pravidla samotná, tak autority, které vzniku pravidel pomohly, jak se stalo u SGP (Buti, Eijffinger a Franco, 2002).

7.1.1. „Nový“ SGP obsahuje účelné a rozumné prvky...

Důležité v reformovaném Paktu z hlediska kredibility je to, že **obě dvě Maastrichtská kritéria 3 % HDP a 60 % HDP pro rozpočtový deficit a vládní dluh zůstávají nezměněná**. Co se však mění, je střednědobý cíl vyrovnaného či přebytkového rozpočtu. Nyní **se střednědobý cíl bude lišit stát od státu v závislosti na specifických rysech ekonomiky daného státu a jeho hospodářském a rozpočtovém vývoji**. Může být upraven po implementaci penzijní reformy či potom každé čtyři roky tak, aby flexibilně reagoval na vývoj vládního dluhu, potenciálního růstu a fiskální udržitelnosti.

Posílení „preventivního aspektu“ SGP v dobrých časech¹⁶, je zásadním prvkem reformy. V obdobích, kdy bude hospodářský růst nad svým potenciálem.

¹⁶ „dobrymi časy“ se rozumí roky, kdy výstup přesáhne svou potenciální úroveň (Becker, 2005)

budou státy vedeny k mnohem větší snaze konsolidovat svůj rozpočet, aby předešly nadměrnému zvýšení deficitu a celkovému zhoršení veřejných financí v druhém období cyklu – době, kdy bude celkový výstup dosahovat hodnoty nižší než potenciální. Tomu má dopomoci i pravidlo každoročního snižování deficitu – v dobrých časech o 0,5 % HDP vyjma jednorázových opatření. Navíc, neočekavane či dodatečné příjmy mají být použity ke splacení dluhu.

Pokud není prováděna dostatečná prevence ze strany členského státu, přímo Komise vydá státu doporučení, jaká opatření zavést a jak postupovat při opravě.⁴⁷ Když se vrátíme k původním debatám o reformě, velké státy byly vesměs proti přenesení některých pravomocí z Rady na Komisi – možná právě kvůli případu Irska z roku 2001 a také hlavně proto, že Rada je instituce, která má za úkol zastupovat zájmy členských států (na rozdíl od Komise).

Nyní mají členské státy při stanovování střednědobých cílů **dbát více na poměr vládního dluhu k HDP a potenciální růst**. *Málo zadluženým zemím* s vysokým potenciálním růstem bude dán větší prostor při tvorbě politik – dokonce jim bude umožněn rozpočtový deficit ve výši 1 % HDP jako střednědobý cíl (např. Lucembursko, Irsko). Naopak, *silně zadlužené státy* s nízkým potenciálním růstem mají sledovat střednědobý cíl vyrovnaného či přebytkového rozpočtu. Čistý přebytek bude doporučován státům, *jejichž dluh překročí 100 % HDP* (v současnosti Řecko: 101,7 % a Itálie: 106 % HDP). Velikost dluhu jednotlivých států – viz tabulka 8, str. 45 nebo graf v příloze 5, str. 109.

S posuzováním výše dluhu je spojen problém, na který jsem upozornila již v 5. kapitole. Tato pravidla hodnotí pouze oficiálně uvažené úrovně dluhu, ale dluh implicitní, který by se do hodnocení měl také zahrnout, zůstává stranou. Mnoho zemí by tak významně překročilo kritérium 60 % HDP (např. u Německa se celkový dluh odhaduje na 255 % HDP). ECOFIN tento problém zaregistroval, ale

⁴⁷ Na tomto místě počítali tvůrci nového Paktu s bezproblémovým schválením Evropské ústavy. „*Hospodářská doporučení*“ by tím byla nahrazena „*včasnými varováními*“ vydanými přímo Evropskou komisí. To by napomohlo lepšímu dohledu na národní rozpočtové politiky a opravdovému včasnému varování a nápravě chyb (Becker, 2005)

předložení návrhu na řešení se očekává až koncem roku 2006. Prozatím bude Rada ECOFIN při evaluaci Programů stability k tomuto pouze přihlížet a snažit se implicitní dluh u každé země odhadnout (Becker, 2005). Vyjádření ECOFINu o Programech stability bude prozatím pro země mající explicitní dluh vyšší než 60 % HDP obsahovat doporučení týkající se vývoje a dynamiky jejich dluhu

Další zvláštní pozornost je věnována strukturálním reformám. Tyto reformy sice zapříčiní krátkodobě zhoršení veřejných financí, ale dlouhodobě povedou k podpoře jejich udržitelnosti. Proto Rada při zavedení strukturální reformy s dlouhodobými pozitivními dopady umožňuje odchylit se od střednědobého cíle. Například u penzijní reformy se počítá s tím, že čisté naklady státu na zavedení povinné fondové části a na prvních 5 let jejího fungování, budou vyloučeny z procedury posuzování (podíl nákladů, které se smějí vzít v úvahu je regresivní: během pětiletého období smějí být postupně 100 %, 80 %, 60 %, 40 %, resp. 20 % čistých vládních výdajů na penzijní reformu).

7.1.2. ...ale sporné otázky převládají

ECOFIN pošramotil důvěryhodnost SGP jeho svévolnými rozhodnutími. Prvotřídním příkladem je rozhodnutí v listopadu 2003, kdy pozastavil EDP proti Německu a Francii. Avšak reforma 2005 nezměnila nic na této rozhodovací struktuře SGP – stále platí, že ti, kteří rozhodují jsou zároveň také viníci

Reforma navíc značně rozšířila ECOFINu jeho rozhodovací prostor. Dosud bylo stanoveno jen pár okolností, za kterých je možné překročit 3% hranici, dnes je ale **definice mimořádných okolností dosti široká**. Například povoluje Radě, aby při rozhodování o existenci nadměrného rozpočtu považovala delší **periodu stagnace či slabého růstu za výjimečnou okolnost**. Minimálně 2% pokles HDP jako definice zvláště silného poklesu růstu je pro možnost udělení výjimky prý příliš restriktivní. Proto za výjimečný bude považován i stav, kdy došlo k negativnímu hospodářskému růstu či k velké ztrátě výstupu v důsledku hospodářského růstu, který byl pod svým potenciálem.

Menší dočasné překročení 3% hranice bude také povoleno Komise má totiž při rozhodování o nadměrném deficitu vzít v úvahu „ostatní relevantní faktory“. Existuje dlouhý seznam faktorů specifických pro jednotlivé země, které mají být při posuzování vzaty v úvahu. Tento soupis nezahrnuje jen střednědobou hospodářskou situaci země, ale také určité výdajové kategorie – jako například výdaje na evropské hospodářské cíle – zejména sjednocení Evropy (to v sobě zahrnuje čisté příspěvky do rozpočtu EU, ale i náklady plynoucí z re-unifikace Německa), stejně tak výdaje na akce spojené s mezinárodní solidaritou nebo propagující zavádění inovací, výzkum a vývoj, či konsolidační balíčky. Kromě toho dlouhého výčtu má být brán zřetel na „všechny ostatní faktory, které jsou pro danou zemi relevantní“. Tedy kromě mnoha zeširoka formulovaných výjmků je tady ještě jedna mlhavě formulovaná „úniková klauzule“, kterou si každý může vysvětlit podle svého.

Poslední výraznou změnou je **prodloužení mezních lhůt pro zavedení efektivních opatření**. Doba, během které má *Rada ECOFIN rozhodnout o existenci nadměrného deficitu*⁴⁸ (podle čl. 104(6) MS) od data, kdy členský stát odevzdal své rozpočtové údaje, se prodlužuje ze tři na čtyři měsíce. Také doba, během níž *mají postižené státy podniknout efektivní kroky* vedoucí ke snížení nadměrného deficitu (podle čl. 104(7) MS)⁴⁹, se prodlužuje ze čtvř měsíců na šest. Díky tomuto prodloužení budou prý státy moci při svém rozhodování o efektivním balíčku opatření vzít v úvahu aktualizované předpovědi Komise.

Zůstává nutnost napravit nadměrný deficit do jednoho roku po jeho identifikaci. Nicméně v případě výjimečných okolností může být tento termín posunut o další rok – to znamená nutnou nápravu do dvou let od jeho identifikace a tedy do tří let od jeho faktického výskytu. Tyto termíny mohou být ještě odsunuty v případě, že dojde k neočekávané události s negativním dopadem na rozpočet.

⁴⁸ příloha 2, str. 106, krok 4

⁴⁹ příloha 3, str. 107, krok 5

Přehled provedených změn a porovnání Paktu stability a růstu z roku 1997 a SGP po reformě na jaře 2005 uvádím na obrázku 4.

Obrázek 4: PAKT STABILITY A RŮSTU – STARÝ vs. NOVÝ

	starý SGP	nový SGP
Malé, dočasné překročení je povoleno v případech:	<ul style="list-style-type: none"> • mimořádná událost, např. přírodní katastrofa • vážný hospodářský pokles (pokles HDP větší než 2%) • „ostatní závažné okolnosti“ 	<p>a navíc ještě v případech:</p> <ul style="list-style-type: none"> • finanční zátěž pramenící ze strukturálních reforem • ostatní relevantní faktory jsou: <ul style="list-style-type: none"> - výzkum - cíle společných politik - penzijní reformy - konsolidační opatření - obzvláště velké příspěvky do EU
Nadměrný rozpočet povolen v případech:	<ul style="list-style-type: none"> • pokles HDP > 2% • pokles HDP > 0,75%, pokud zároveň: <ul style="list-style-type: none"> ◦ je pokles náhlý ◦ jiné výjimečné okolnosti 	<p>a navíc ještě v případech</p> <ul style="list-style-type: none"> • prodloužená perioda hospodářské stagnace nebo • velmi nízkého růstu
Termín pro snížení deficitu	rok po tom, co je deficit zpozorován	<p>kromě toho:</p> <ul style="list-style-type: none"> • za jistých okolností může být původní termín odložen na 2.rok po zjištění deficitu • termín může být posunut, pokud je vidět dostatečná snaha o nápravu a ekonomika je slabá
Rozhodnutí o nadměrném deficitu	ve 3 měsících	ve 4 měsících
Provedení navržených nápravných opatření	ve 4 měsících	v 6 měsících
Střednědobé rozpočtové cíle	vyrovnaný či přebytkový rozpočet	<ul style="list-style-type: none"> • 1% deficit u málo zadlužených a rychle rostoucích ekonomik • jinak 0% deficit nebo přebytek
Úspory a snižování dluhu v „dobrých časech“		<ul style="list-style-type: none"> • snížení o 0,5% ročně, s výjimkou mimořádných opatření • neočekávané další příjmy mají být použity na redukci dluhu • včasné varování

zdroj: Becker, W. (2005): „Reform of the Stability pact – a licence to run up a debt“

Problém je v tom, že definice mimořádných okolností je dosti široká a dlouhý seznam výjimek a specifických faktorů *umožňuje každé zemi, aby si ospravedlnila všechny situace, kdy nebude respektovat rozpočtovou disciplínu určenou Paktem*. Mimo to, prodlužování termínů protáhne již tak dosti zdoluhavý postup nápravy. Reformovaný SGP proto poskytuje mnoho způsobů jak zpozdit nebo odvrátit procedury, které mají sloužit k nezbytným nápravným akcím. Ve skutečnosti nový SGP souhlasí s národní fiskální suverenitou uvnitř EMU. To zvyšuje riziko, že *v budoucnu nebudou nadměrné rozpočty výjimkou*. Ale přitom *procedura nadměrného rozpočtu (EDP) bude aplikována jen zřídka – a sankce nemusí být uplatněny vůbec*.

7.2. ZHODNOCENÍ REFORMY

K jakému návrhu se Rada ECOFIN při sestavování nového Paktu přiklonila nejvíce? Z návrhů odborné veřejnosti převzala fakt, že je nutné brát v úvahu také *velikost dluhu* a podle toho určit výši deficitu tak, aby byly veřejné finance *dlouhodobě udržitelné*. Dále, že je dobré dbát na *složení vládního dluhu* a jeho kvalitativní součásti, nejen na jeho kvantitativní prvky. Toto také obsahovala zpráva Evropské komise ze dne 3. září 2004, ale i návrhy velkých států.

Německá strana navíc chtěla prosadit *více výjimečných okolností* (v tomto případě hlavně náklady na znovu-sjednocení Německa) a také jakési *„zpolitizování“⁵⁰ rozhodování o EDP*. S tím ale nechtěly souhlasit menší státy. Nakonec byl učiněn jakýsi kompromis: Schröder slevil z požadavku zredukovat pravomoci Komise a malé státy ustoupily u výjimečných okolností.

⁵⁰ zpolitizováním na tomto místě rozumíme přenesení více pravomoci z Komise na Radu. Rada je totiž instituce, která má za úkol hájit národní zájmy, na rozdíl od Komise, která má být nezávislá a její jednání a rozhodování nemá být ovlivněno příslušností k danému státu

7.2.1. Napravila reforma nedostatky SGP?

O reformě Paktu stability a růstu se hovořilo z několika důvodů. Hlavní dva důvody byly jeho **rigidita** a přístup **“one-size-fits-all”** a na druhou stranu jeho **špatná vymahatelnost** a **malý respekt** ze stran států-hříšníků.

Co se týče implementace SGP, můžeme nyní říci, že Pakt *respektuje specifické faktory každé země*. Při evaluaci se respektuje pozice země, její zadlužení, budoucí závazky, nutnost provádění reformy i investice do aktivit podporující růst. Ale podle mého názoru „až moc“. Pokud nebudeme do posuzovaného rozpočtu zahrnovat výdaje státu na výzkum a vývoj, strukturální reformy, společné evropské cíle, atd., bude jen málo pravděpodobné, že stát bude mít vyšší deficit než 3 % HDP. A když už se tak stane, v nové verzi Paktu stability a růstu si zajisté najde některou z výjimek, kvůli které nemusejí být sankce uloženy.

Nový Pakt stability a růstu se *snaží zaměřit na nápravu pro-cyklických vlivů* zdůrazňováním důležitosti *hodnověrných makroekonomických předpovědí* a *intenzivnější konsolidace v dobrých časech*, *načasováním nápravných opatření podle aktuální situace každé země*, atd. I když toto jsou změny provedené správným směrem, nejsou zřejmě až tak důsledné a účinné, jak by bylo v tomto směru třeba.

Naproti tomu, co se týče *vymahatelnosti*, Pakt stability a růstu nezaznamenal větší pokrok. Je dokonce možné říci, že zavedením mnoha výjimek a především *“ostatních relevantních faktorů”* se rozšiřují možnosti pro nesprávné posuzování SGP a zvětšuje se prostor pro koluzní chování v Radě (viz případ Německa, Francie, Itálie). Nebude již možné objektivně určit ty faktory, které jsou *“ještě relevantní”* a které už nikoliv. Tím se podle mého *ještě více snižuje transparentnost celého projektu SGP*.

Můžeme tedy považovat reformu SGP na jaře 2005 za zlepšení? Zavedením některých opatření se SGP stává skutečně **flexibilnějším** a **schopnějším reagovat** na nestandardní situace, ale utrpěla tím **jednoduchost**, **vymahatelnost** a **transparentnost SGP**.

Reforma proběhla na návrh a podle scénáře států hříšníků. Nabízí se zde otázka, zda je Pakt stability a růstu v této podobě ještě vůbec potřebný a zda bude jako "hlídač" slušného fiskálního chování členských států EMU vůbec účinný. To se ukáže až postupem času.

Na obrázku 5 shrnuji to, jak reforma SGP 2005 zareagovala na jednotlivé body, které bylo nutné v SGP napravit.

Obrázek 5: ZHODNOCENÍ REFORMY Z HLEDISKA POŽADAVKŮ NA NOVÝ SGP

reforma 2005	potřebná vylepšení SGP 1997			
	překonání uniformity	zlepšení transparentnosti	náprava pro-cyklických vlivů	zpřísnění vymahatelnosti
I. PROVADĚNÍ SGP				
Programy stability		(+)		
účast národních vlád				(+)
spolehlivost předpovědí		(+)		(+)
lepší statistické provádění		+		+
II. PREVENTIVNÍ ČÁST				
střednědobý cíl	++	-		
cesta nápravy	+		+	
strukturální reformy	+	-		-
III. NÁPRAVNÁ ČÁST				
výjimečné okolnosti	+		+	
"ostatní relevantní faktory"	+	--	-	--
systémová reforma	+			-
dluh a udržitelnost	+	-	+	
opakovatelnost kroků	+	-	+	-
CELKOVÉ ZHODNOCENÍ	+	-/+	+/-	-/+

++ silné zlepšení

+ zlepšení

-- silné zhoršení

- zhoršení

(+) zlepšení, pokud je opatření dobře implementováno na národní úrovni

zdroj: Buti, Eijffinger, Franco (2005)

7.2.2. Odezvy na reformu 2005

Ihned po schválení tohoto návrhu se ozvalo mnoho institucí, politiků i ekonomů. Dá se říci, že stále existují dva tábory. Jedni reformu chválí, jako krok správným směrem, druzí ji zatracují jako nesmyslné uvolnění pravidel.

Komisař **Joaquin Almunia** se k reformě vyjádřil takto: „*Reformovaný Pakt nabízí lepší a vyváženější rámec, který zdokonalí ekonomickou podporu našich fiskálních pravidel a posílí jeho schopnost udržovat disciplínu, přestože se*

potýkáme s odlišnými hospodářskými situacemi mezi státy EU25“ (European Commission, 2005b). Stejně tak lucemburský ministr financí Jean-Claude Juncker poznamenal, že „je s touto dohodou spokojený ... stabilita zůstává hlavním prvkem SGP a práva Komise jsou ochráněna“ (Euractiv, 2005d).⁵¹

Německý ministr financí **Hans Eichel** byl potěšen, že náklady na reunifikaci Evropy (zvláště pak Německa) budou brány jako mimořádná okolnost. Hovořil o „novém startu“ a o tom, že kredibilita Evropy závisí na bližší spolupráci mezi ministry, Komisí a ECB (Euractiv, 2005d).

Na to zareagoval rakouský ministr financí **Karl-Heinz Grasser**. Charakterizoval fakt, že náklady na re-unifikaci Německa budou brány v úvahu jako mimořádná okolnost, jako „špatný žer“ (Euractiv, 2005d).

Premiér italské vlády **Silvio Berlusconi** popsal nový Pakt jako „vítězství pro mou vládu a významný krok kupředu“ a poznamenal že „všechny vlády se domnívají, že přizpůsobivost nového SGP jim dovolí provést nákladné, ale nezbytné reformy“ (Euractiv, 2005d).

Ovšem **Evropská centrální banka** není až tak optimistická. ECB jako instituce, které se fungování či nefungování Paktu stability a růstu může velmi dotknout, je známa tím, že je zásadně proti zmírnění SGP: „kredibilitu EDP je nutné plně zachovat“ (Euractiv, 2005c). „ECB je velmi znepokojena změnami SGP. Změny podkopou důvěru fiskálního rámce Evropské unie a udržitelnosti veřejných financí v členských státech eurozóny.“ (ECB, 2005)

Na stejné straně stojí například i **Aliance liberálů a demokratů pro Evropu**⁵²: „Reforma nezdořála problém toho, co se stane, když jsou pravidla porušena. Každé rozhodnutí záleží na tom, jak se Rada rozhodne interpretovat

⁵¹ zde bych rada poznamenala, že práva EK jsou ochráněna pouze vzhledem k původnímu Schroderovu návrhu; jinak práva Komise nejsou nijak posílena – ba naopak si myslím, že EK bude mít ztíženou situaci kvůli nově zavedeným výjimkám a posuzování relevantních faktorů

⁵² Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)

nový Pakt. Takže poslední slovo budou mít stále členské státy samy“ (Euractiv, 2005d)

Stejně tak **Paul Skehan**, generální tajemník Eurochambers⁵³, kritizoval reformu: „Revize Paktu měla být provedena na základě ekonomických cílů a principů. Namísto toho se zdá být rozhodujícím faktorem politické uvážení. Takto „odlehčený“ Pakt nevrátí kredibilitu ani SGP, ani Evropě a jejím institucím. ... Způsob, jakým členské státy lpěly v minulosti na pravidlech SGP nebyl přesvědčivý. Proč by se to tedy po zmírnění pravidel mělo změnit? Když Evropská Rada ratifikovala „kompromis“, bude to mít negativní dopad na úroveň evropského dluhu, daňové a úrokové sazby, atd.“ (Eurochambers, 2005)

K názorům, že nový Pakt stability a růstu nesplnil očekávání a není lepší než ten původní, se přiklonily nejen vlády malých států, ale i odborná veřejnost a ekonomové. **Charles Wyplosz** podotknul, že „velké státy dostaly to co chtěly a Pakt je ještě více zpolitizován a je nepravděpodobné, že bude účinný – hlavně v případě velkých států“ (Euractiv, 2005d) Stejně tak ekonomové **CEPS**⁵⁴ (Gros, Mayer, Ubide, 2005b) říkají, že „to nevěští nic dobrého, pokud dva velikáni eurozóny (Francie a Německo), jejichž ekonomiky byly považovány za motor evropské integrace, jsou najednou jejími hlavními brzdami“ (také Euractiv, 2005b)

7.2.3. Moje hodnocení reformy, můj návrh na reformu

ECOFIN reformami získal ještě více prostoru pro své rozhodování. V několika ohledech byl Pakt dosti uvolněn – především v rozšíření definice výjimek a relevantních faktorů. „Jakýkoliv další faktor, který bude podle názoru členského státu relevantní pro hodnocení situace po překročení doporučené hodnoty, bude patřičně zvážen“ (European Council, 2005c) – to znamená, že

⁵³ Eurochambers = European Association of Chambers of Commerce and Industry

⁵⁴ CEPS = Centre for European Policy Studies

cokoliv bude země považovat za relevantní, bude muset být prozkoumáno a zhodnoceno. **Prodloužení mezních lhůt** umožní delší korekce rozpočtů. Je proto nutné zajistit, aby státy využily prodloužené doby efektivně. Pokud by se toto povedlo, preventivní role SGP by neměla být víc oslabena, než byla dosud.

Myslím si, že *státy získaly dost možností obhájit si každý případ překročení referenčních hranic – a to vše v rámci povoleném Paktem stability a růstu*. Zvyšuje se tedy nebezpečí, že v budoucnosti již nebude nadměrný deficit výjimkou, ale spíše pravidlem. Fiskální politiky států nejsou v podstatě nijak zvlášť omezeny a stabilita eura a kredibilita eurozóny může být ohrožena.

Nyní mají být více *zohledněny specifické faktory každé země*. Ale zároveň přístup ke všem státům má být *rovnocenný a spravedlivý* (viz citace na str. 87). Tato dvě tvrzení si podle mého názoru poněkud odporují.

Státy, které dosud SGP soustavně porušovaly a měly by na ně být uvaleny sankce (především Německo, Francie, Portugalsko), se nyní se svou rozpočtovou politikou do mezí utvořených Paktem vesměs vejdou. Je vidět, že takto rozmělněná pravidla jsou opravdu mírnější. Otázkou stále zůstává, *zda tyto státy budou potrestány za své předchozí porušování SGP nebo jim sankce budou odpuštěny* a vše se bude odvíjet již podle nových pravidel.

Myslím si, že reformou v březnu 2005 ztrácí **Pakt stability a růstu** svůj význam. Stává se pouze bezcenným kusem papíru s tím, že fiskální chování členských států eurozóny je “nějak vymezeno”. Ovšem natolik vágně a široce, že si každý stát najde prostor pro svou obhajobu. Ale *svůj původní záměr* – tedy udržet rozpočty a deficity v únosných mezích a neohrozit neslušným fiskálním chováním stabilitu eura či nevytvářet negativní spill-over efekty na ostatní státy – *ten nový SGP rozhodně neplní*.

Je třeba se smířit s tím, že ideální pravidlo neexistuje. Ovšem důležité je zachovat původní záměr SGP a v reformě ho zohlednit tak, aby svou funkci skutečně plnil. Přes všechny nedostatky vidím pravidlo 3 % a 60 % HDP v původním Paktu jako správné, protože splňuje dvě hlavní charakteristiky – **jednoduchost a transparentnost**. Jako velký nedostatek jsem v původním Paktu

viděla jeho špatnou vymahatelnost a ztrátu kredibility. Nikoliv jeho nadměrnou rigiditu. Sankce jako poslední donucovací možnost se stala předmětem politického způsobu zvažování „něco za něco“. Zasadní role sankci je ale zcela jiná, a to dodávat pravidlům dostatečnou vážnost a důvěryhodnost.

Podle mého by reforma SGP měla být spíše jen upravou stávajících pravidel, než úplná změna celého Paktu – nehledě na to, že ani jeden z návrhů (viz kap. 5) není bezchybný a nepřináší s sebou další jiné komplikace. Smysluplnou reformou by bylo rozumné(!) rozšíření výjimek, jejich přesná definice a především zautomatizování sankční procedury.⁵⁵ Rozšíření výjimek by mělo umožnit členským státům ve výjimečných a nezaviněných případech nespadnout pod povolenou hranici. Na druhou stranu zautomatizování procedury by dodalo pravidlům dostatečnou vážnost a politickou nestrannost. Vesměs existují výjimky dvojího druhu (Bureš, 2005)

- *při posuzování se vynechají určité typy výdajů* – v tomto případě navrhuji vypuštění z posuzování čisté příspěvky do společného rozpočtu EU. Myslím, že by tyto výdaje měly být vypuštěny proto, že i když mohou negativně působit na veřejné finance, nejedná se o případ zmiňovaného černého pasažérství, ba naopak prospěch z nich mají země ostatní. Tato skupina má navíc velice přené vymezení, a proto by její vypuštění nemělo znamenat žádné spekulativní, ani technické problémy. Jako druhou věc, která by mohla být vypuštěna, jsou náklady na reformy související se stárnutím populace. V tomto bodě mohu víceméně souhlasit s provedenou reformou SGP. Ovšem s preciznějším vymezením – jistě by to bylo poměrně složité (v členských zemích existuje spousta typů penzijních systémů, je těžké odlišit transfery domácnostem spojené s přechodem na jiný penzijní systém od těch ostatních, atd.), ale pokud se mají některé výdaje vyjmout z procesu posuzování, je nutné, aby byly přesně definované.

⁵⁵ na tomto místě souhlasím s Janem Burešem a využívám některé jeho myšlenky (Bureš, 2005)

Jinak se dostáváme do dnešní situace, kdy je spousta vágně formulovaných výjimek a SGP tím ztrácí svou funkci a důvěryhodnost

Právě z tohoto důvodu si myslím, že není vhodné vyloučit z posuzování výdaje typu „pro-růstové výdaje“ nebo výdaje na znovu-sjednocení Německa – jen těžko si dokažu představit jejich přesnou definici, aby se zamezilo spekulacím a “únikovým klauzulím”

- *za určitých podmínek je možné porušit pravidla* – tedy procedura nadměrného deficitu (EDP) se zahájí pouze pokud nastaly výjimečné okolnosti. To bylo zakotveno již ve starém Paktu a vcelku v rozumném měřítku. Ale nový SGP je v této formulaci opět dosti nekonkrétní

Podle mého je nutné stanovit některé výdaje, které se nemají brát při posuzování v potaz. Ovšem jejich definice má být přesná a vztahovat se ke konkrétním ekonomickým akcím (viz výše, první druh výjimek). Nový Pakt stability a růstu obsahuje oba uvedené druhy výjimek a oboje dosti zešíroka formulované. Takže vytváří značně velký prostor k volnému uvážení, zda se skutečně jedná o potřebnou výjimku nebo se zkratka stává svým neukázněným fiskálním chováním do formulace SGP vejde.

Zavedení obou druhů výjimek přináší opravdu široké pojetí. Pokud budu brát větší ohled na hospodářský cyklus a je posílena preventivní role Paktu, pak “výjimečné okolnosti” a “specifické faktory státu” není zapotřebí rozšiřovat. A naopak – pokud budu uvažovat relevantní výjimky a specifické faktory, není třeba rozšiřovat podmínky, za kterých SGP mohou porušit. Jinak se funkce SGP vytrácí

Kromě rozumného a přesného vymezení výjimek, vidím jako stěžejní prvek reformy “odpolitizování” donucovací složky SGP. Tedy přenesení některých pravomocí z Rady na Komisi. Určitě by to přineslo větší kredibilitu a lepší vymahatelnost. Je ale málo pravděpodobné, že by velké státy připustily zvýšenou roli Komise a omezení pravomocí Rady.

Samozřejmě důležitou součástí je zavedení trestu při “špatném chování v dobrých časech”.

Nový Pakt stability a růstu tedy vidím výhradně jako změkčení a rozmělnění původních pravidel, které nenásleduje žádné zlepšení vynahatelnosti. Myslím si, že SGP ve své původní podobě měl alespoň nějakou restriktivní funkci – nyní ji téměř ztratil. Pravidla se stávají bezvýznamnými.

Pokud se státy nedohodly na účelné reformě SGP, přikláním se spíše ke slovům Jean-Clauda Junckera z 9. března 2005: „*Pakt stability funguje špatně, ale nehodlam prosazovat náhradu za každou cenu*“ (Euractiv, 2005c). Lepší nepřipustit žádnou reformu, než špatnou. Menší státy možná mohly použít svou neustupnost a nedovolit reformu pod taktovkou „velkých států-hříšníků“.

V podstatě již neexistuje žádné omezení deficitů členských států. Každá země si najde odůvodnění pro své rostoucí rozpočty. V současnosti je tedy možné, že nebude zahájena ani jedna procedura nadměrného rozpočtu. Hrozba sankcí je ještě méně pravděpodobná, než byla doposud. Účel a funkce Paktu stability a růstu se reformou 2005 vytratily úplně.

8. ZÁVĚR

Pakt stability a růstu tak jak vznikl v roce 1997 byl fiskální pravidlo, které zprvu přivítala téměř celá Evropská unie jako důležité, smysluplné a potřebné. Ovšem prvních pár let jeho fungování ukázalo, že pravidlo je poněkud přísné a jeho dodržování vyžaduje určité uskromnění a omezení fiskální politiky (což zřejmě bylo původním cílem SGP). Na tomto základě vznikala kritika jak ze strany států porušujících SGP tak potom i ze strany některých akademiků.

Pakt byl kritizován zejména za svou rigiditu a také za špatnou vymahatelnost a ztrátu kredibility. Od roku 2002 se vedly dlouhé diskuse na téma reformy SGP. Při tom zaznělo mnoho různých návrhů. Ale žádný z nich nebyl schopen vyřešit nedostatky SGP úplně či alespoň výrazně zmírnit "vedlejší účinky" Paktu. Důvodem možná bylo to, že v diskusi o reformě SGP vystupovaly dvě strany, kde každá měla jiný pohled na SGP a viděla problém v něčem jiném. Na jedné straně stály malé státy Unie a Evropská centrální banka, kteří bojovaly za lepší vymahatelnost SGP a tím i za lepší disciplínu členských států. Na straně druhé byly velké státy EMU – zejména Německo a Francie, které zastávaly názor, že SGP je velmi rigidní a aplikuje přístup one-size-fits-all.

Určitě, SGP ve své původní podobě byl málo flexibilní, ale větší problém bych viděla u jeho vymahatelnosti. Velké státy, které soustavně porušovaly tato fiskální pravidla totiž nebyly nikdy potrestány. Právě státy-hříšníci požadovaly reformu ve smyslu uvolnění pravidel. S tím ale malé státy, které SGP plnit dokáží, nechtěly souhlasit a prosazovaly nápravu právě směrem k lepší vymahatelnosti.

Nakonec, 22. března 2005 byla přijata nová verze Paktu stability a růstu. Jeho znění viceméně vyhovělo právě hříšníkům. Jedná se o úpravu původního SGP. Nový SGP má stále dvě stejné referenční hranice. Obsahuje ale dlouhý seznam mimořádných okolností, kdy může být SGP porušen, a mnoho výjimek, které nemají být do posuzování zahrnuty. SGP z roku 2005 tím ztratil svou sílu a jeho schopnosti rozlišit nadměrný deficit se téměř rozplynuly. Každý stát EMU si v něm totiž může najít nějakou okolnost či specifický faktor pro danou zemi tak, aby se jakékoliv proceduře nadměrného deficitu (EDP) vyhnul.

Je dost možné, že EDP bude aktivována jen zřídka a sankce na základě SGP nemusejí být uplatněny už vůbec. Na způsobu vymáhání SGP se totiž nezměnilo téměř nic. Pravomoci Komise a Rady zůstaly zachovány – jen Komise bude mít ztíženou situaci při posuzování rozpočtů jednotlivých zemí, protože má zkoumat podrobně každý “relevantní faktor“, který by mohl ovlivnit rozpočtovou situaci země.

Nový Pakt stability a růstu je tedy formulovaný dosti zešíroka a podle mého téměř ztrácí smysl. Pravidla navíc byla změněna uprostřed hry a na žádost těch, kteří jim neuměly dostat. Tedy ty státy, které měly být na poli poražených jsou nyní vítězi. I to přispívá k ještě větší ztratě kredibility SGP.

Myslím si, že Pakt stability a růstu ve své současné podobě asi už nezabrání státům, aby praktikovaly fiskální politiky, které by mohly ohrozit stabilitu eura nebo vyústily v problém černého pasažéra. Zbývá tedy, aby státy samy začaly cítit potřebu směřovat k vytyčeným fiskálním cílům a chránily tak stabilitu společné měny a tím i důvěryhodnost celého projektu EMU.

Moje pesimistické hodnocení reformy SGP může být unáhlené, protože od reformy neuběhl ani rok a SGP nemohl být dostatečně aplikován. Ale i přesto si myslím, že takto rozmělněná pravidla nedokáží zastávat funkci “strážce fiskálních politik“ a přispějí k morálnímu hazardu členských zemí. Je ale možné, že státy samy začnou respektovat potřebu ukázněných fiskálních politik a nebudou černými pasažery EMU. To vše se ukáže až postupem času.

9. PŘÍLOHY

1 Maastrichtská smlouva, Maastrichtská konvergenční kritéria	105
2 Postup při rozhodování o existenci nadměrného deficitu	106
3 Postup při zjištění existence nadměrného deficitu	107
4 Programy stability	108
5 Vývoj vládního dluhu v zemích EU v letech 1994-2005	109

Příloha 1: MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA, MAASTRICHTSKÁ KONVERGENČNÍ KRITÉRIA

Maastrichtská smlouva, jež prošla dlouhým ratifikačním procesem v parlamentech členských zemí a v platnost vstoupila 1.11.1993, poskytla detailní plán vytvoření HMU ve třech etapách. V poslední etapě má být zavedena společná měna. Do této etapy smí ale vstoupit jen ty státy, které splní předpoklady v rámci konvergenčních kritérií. V této smlouvě se členské země Evropské unie zavázaly *posilovat nezávislost svých centrálních bank* a provádět opatření, která povedou k *harmonizaci společných měnových pravidel*.

Maastrichtská konvergenční kritéria stanovila hodnoty ekonomických ukazatelů, jejichž dosažení mělo zajistit podmínky pro vznik stabilní měny. Je jich pět – dvě fiskální a tři monetární.

FISKÁLNÍ KRITÉRIA ~ kritéria zdravých veřejných financí:

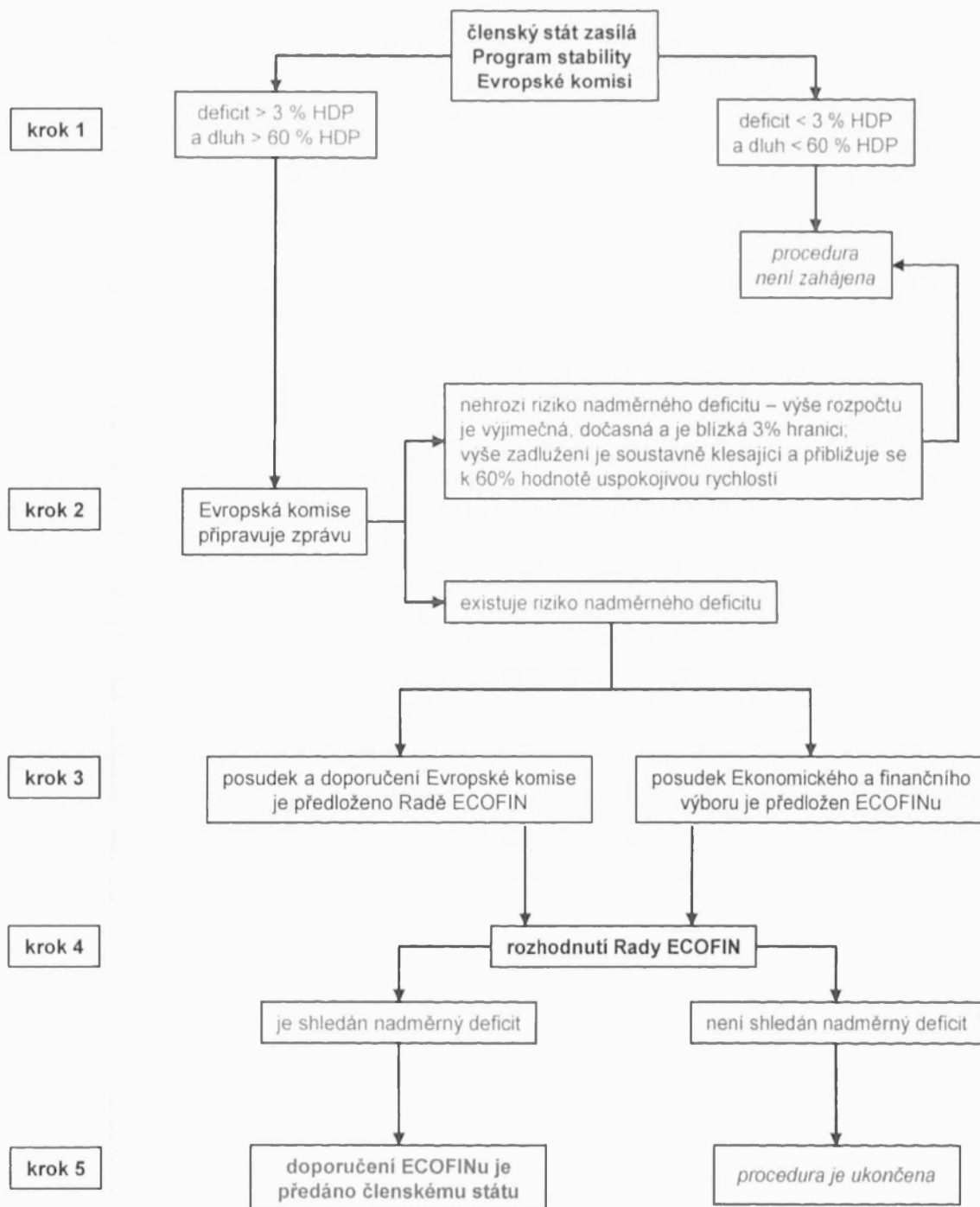
- ★ podíl plánovaného nebo současného *deficitu státního rozpočtu* na HDP *nesmí přesáhnout 3% hranici*
- ★ podíl *veřejného dluhu* na HDP *nesmí být větší než 60 %*

MONETÁRNÍ KRITÉRIA

- ★ *kritérium cenové stability* – míra inflace naměřená v roce předcházejícím hodnocení plnění kritérií nesmí překročit průměrnou míru inflace ve třech zemích s nejnižší mírou inflace o více než 1,5 procentního bodu
- ★ *kritérium členství v ERM* – země je členem ERM v období alespoň dvou let před prověřením plnění kritérií, a to bez větších fluktuací směnného kurzu a bez devalvace vůči kterékoliv jiné členské měně
- ★ *kritérium konvergence úrokových měr* – dlouhodobé nominální úrokové míry nesmí během jednoho roku před hodnocením plnění kritérií přesahovat o více než 2 procentní body průměrnou úroveň této sazby tří států s nejstabilnější cenovou hladinou (nejnižší mírou inflace)

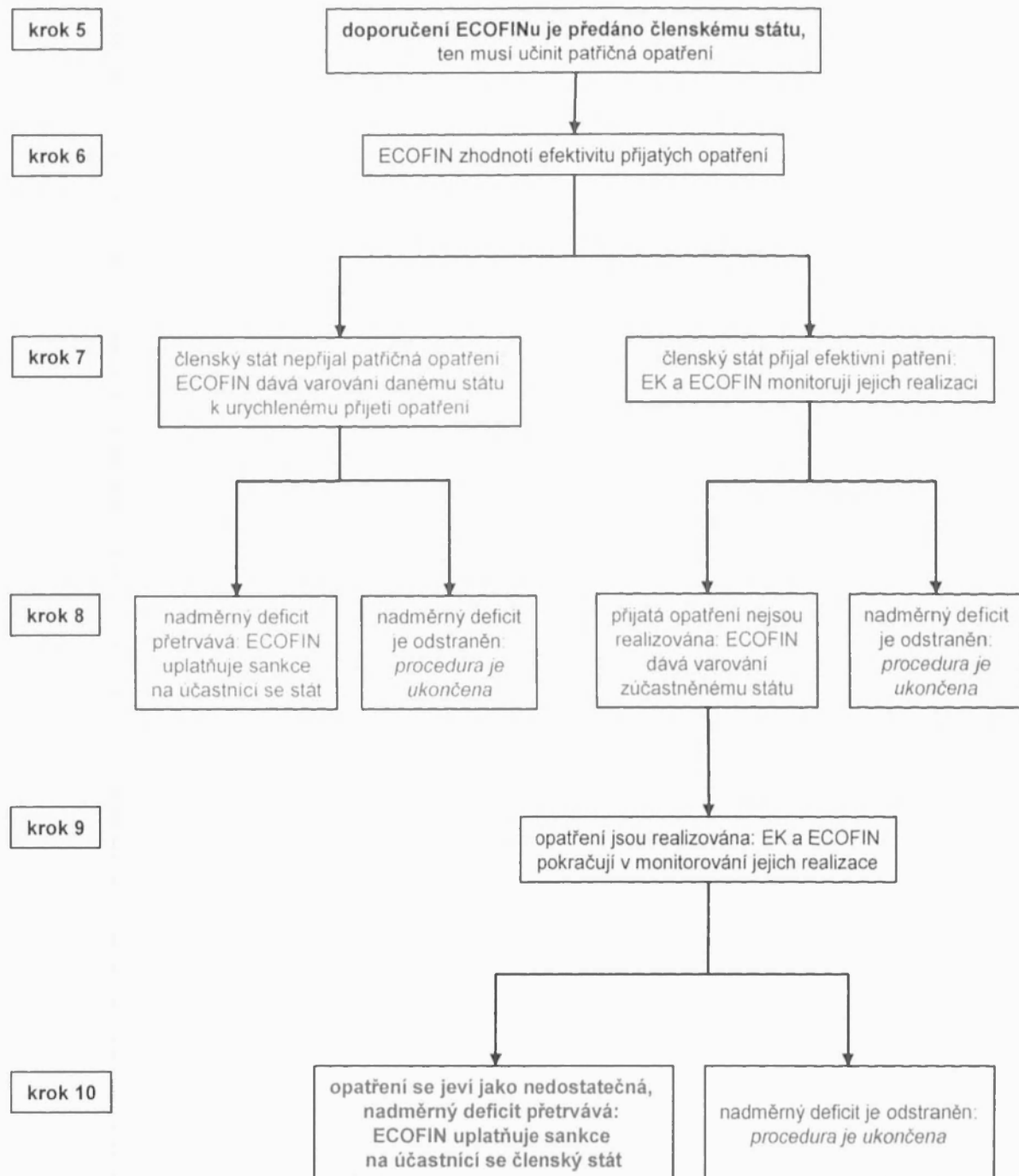
Z fiskálních kritérií vychází Pakt stability a růstu.

Příloha 2: POSTUP PŘI ROZHODOVÁNÍ O EXISTENCI NADMĚRNÉHO DEFICITU



zdroj: Schuknecht, L. (2002): „The implementation of the Stability and Growth Pact“

Příloha 3: POSTUP PŘI ZJISTĚNÍ EXISTENCE NADMĚRNÉHO DEFICITU



zdroj: Schuknecht, L. (2002): „The implementation of the Stability and Growth Pact“

Příloha 4: PROGRAMY STABILITY

Každý stát je od roku 1999 povinen každoročně předkládat Radě a Komisi potřebné informace pro účely mnohastranného dohledu a tím i včasného odhalení možného zvýšeného deficitu. Tyto informace mají podobu tzv. **programů stability** (jedna-li se o státy, které ve třetí etapě přechodu k EMU přijaly jednotnou měnu euro) nebo podobu **konvergenčních programů** (pro ty členské státy EU, které jednotnou měnu ještě nepřijaly). Konvergenční programy jsou podrobeny stejným pravidlům jako programy stability, musí však navíc obsahovat informace o národních monetárních politikách a jejich důsledcích (dopad na inflaci, stabilitu směnného kurzu, atd.). Tyto programy musí být navíc v souladu s hlavními směry hospodářské politiky EU (tzv. BEPGs).

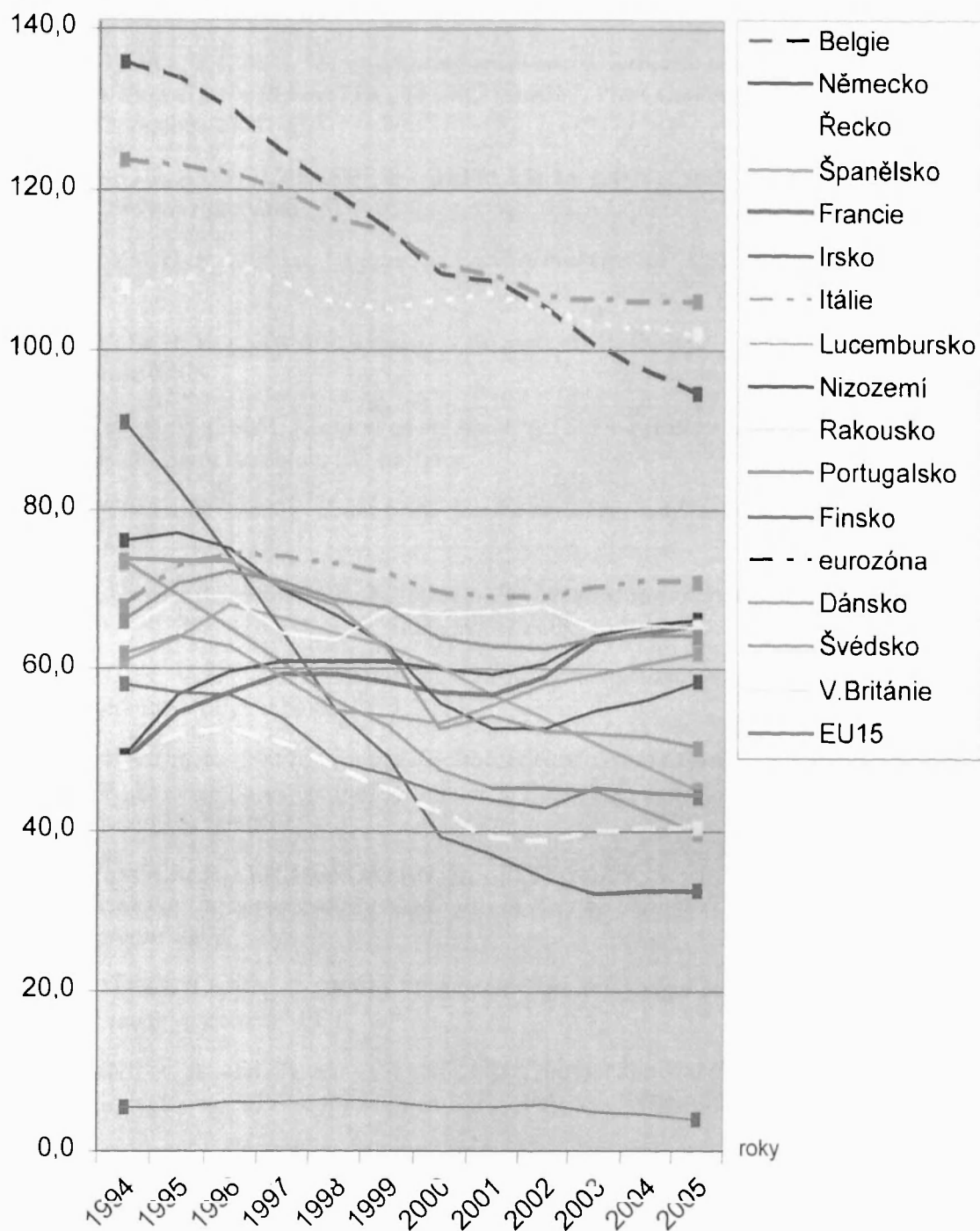
Program stability musí obsahovat následující informace (podle *Council Regulation 1466/97*):

- (a) **Střednědobý cíl pro rozpočtovou strategii** „*close-to-balance or in surplus*“ (rozpočet vyrovnaný nebo v přebytku) a cestu, jak přizpůsobit tento cíl celkovému vládnímu přebytku/schodku. Také očekávaný vývoj ukazatele celkového vládního dluhu.
- (b) **Hlavní předpoklady očekávaného ekonomického vývoje a důležitých ekonomických veličin**, které jsou relevantní pro realizaci programu stability (jako vládní investice a výdaje, růst HDP, zaměstnanost a inflace).
- (c) **Popis rozpočtových a jiných ekonomických opatření**, která budou přijata či jsou navržena pro dosažení cílů programu.
- (d) **Analýzu toho, jak změny v hlavních ekonomických předpokladech ovlivní rozpočet a dluh.**

Fakta obsažená v odstavcích (a) a (b) je nutné předkládat každý rok a musí se vztahovat k roku předešlému, současnému a minimálně 3 rokům následujícím. Z uvedeného je tedy možné včas zjistit, zda stát povolenou hranici překračuje, zda k ní směřuje či nikoliv.

Příloha 5: VÝVOJ VLÁDNÍHO DLUHU V ZEMÍCH EU 1994-2005

vládní dluh (v % HDP)



zdroje dat: viz tabulka 6

10. POUŽITÉ PRAMENY A LITERATURA

literatura, šedá literatura, pracovní texty

- ALMUNIA, J. (2004): “*Strengthening economic governance and improving the Stability and Growth Pact*” EC, SPEECH/04/387, Press Conference, Brussels, 3rd September 2004
- ANNETT, A. - DEGRESSIN, J. - DEPPLER, M. (2005): “*Reforming the Stability and Growth Pact*” IMF, PDP/05/2
- BARYSCH, K. (2003a): “*A pact for stability and Growth*” CER policy brief, říjen 2003
- BARYSCH, K. (2003b): “*Germany – the sick man of Europe*” CER policy brief, prosinec 2003
- BECKER, W. (2005): “*Reform of the Stability Pact – a licence to run up debt*” Deutsche Bank Research, EU Monitor
- BEETSMA, R. (2001): “*Does EMU Need a Stability Pact?*” v Brunila, Buti, Franco (2001)
- BEETSMA, R. - DEBRUN, X. (2003): “*Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*” IMF, WP/03/174
- BEZDĚK, V. (2004): “*Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?*” konference VŠE, Praha dne 26.3.2004
- BOFINGER, P. (2004): “*Should the Stability and Growth Pact be Reformed?*” CEPR, Briefing paper for the Committee in Economics and Monetary Affairs of the European Parliament
- BOFINGER, P. - EICHENGREEN, B. - EIJJFINGER, S. - HEFEKER, C. (2003): “*Should the European Stability and Growth Pact be Changed?*” Intereconomics leden/únor 2003
- BOUTHEVILLAIN, C. (2001): “*Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach*” ECB, WP no. 77
- BRUNILA, A. - BUTI, M. - FRANCO, D. (2001): “*The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*” Palgrave, ISBN 0-333-96145-5
- BUTTER, W. - GRAFE, C. (2002): “*Reforming EMU's Fiscal Policy Rules. Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union*” EBRD, NBER
- BUTTER, W. (2003): “*How to reform the Stability and Growth Pact*” NBER
- BUTTER, W. - GRAFE, C. (2004): “*Patching up the Pact*” Economics of Transition, volume 12 (1) 2004, 67-102

- BUREŠ, J. (2005): *"Pakt stability – nelze ustoupit velkým státům"* European Policy Brief, březen 2005
- BUTI, M. - EIJJFINGER, S. - FRANCO, D. (2002): *"Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?"* CEPR
- BUTI, M. - EIJJFINGER, S. - FRANCO, D. (2005): *"The Stability Pact Pains: a Forward-looking Assessment of the Reform Debate"* Tilburg University, CentER no.2005-101
- BUTI, M. - FRANCO, D. - ONGENA, H. (1997): *"Budgetary Policies during Recessions – Retrospective Application of the Stability and Growth Pact to the Post-war period"* Economic Papers no.121, European Commission
- BUTI, M. - GIUDICE, G. (2002): *"Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment"* European Commission
- BUTI, M. - SAPIR, A. (2003): *"EMU and Economic Policy in Europe: Challenges of the Early Years"* published on behalf of the Commission of European Communities, Edward Elgar Publishing Limited, UK; ISBN 1-84376-152-1
- CABRAL, A. (2001): *"Main Aspects of the Working of the SGP"* v Brunila, Buti, Franco (2001)
- CANZONERI, M. - DIBA, B. (2000): *"The Stability and Growth Pact Revisited: A Delicate Balance or an Albatross?"* Department of Economics, Georgetown university
- CASELLA, A. (1999): *"Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union"* NBER, wp7278
- CASELLA, A. (2001): *"Tradable deficit permits"* v Brunila, Buti, Franco (2001)
- CHANG, M. (2005): *"Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking"* Colgate University, NY
- CREEL, J. (2003): *"Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact"* OFCE, no.2003-04
- Deutsche Bundesbank (2005): *"Comments on Reforming the Stability and Growth Pact"* monthly report – January 2005
- EICHENGEEN, B. – WYPLOSZ, C. (1998): *"The Stability Pact: more than a minor nuisance?"* CEPR, CES
- EIJJFINGER, S. (2005): *"On a Reformed Stability and Growth Pact"* Intereconomics, May/June 2005
- Euractiv (2005a): *"Germany heading for closer budgetary surveillance"* publikováno 28.9.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozici na <<http://www.euractiv.com/Article?temuri=tem:29-144925-16&type=News>>
- Euractiv (2005b): *"Stability and Growth Pact: Government credibility has collapsed"* publikováno 24.3.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozici na <<http://www.euractiv.com/Article?temuri=tem:29-137240-16&type=Analysis>>

- Euractiv (2005c): “*Stability and Growth Pact may stay as is, say Juncker*” publikováno 9.3.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozíci na <<http://www.euractiv.com/Article?lang=EN&temuri=tem:29-136527-16&type=News>>
- Euractiv (2005d): “*Stability pact reform deal littered with exception*” publikováno 21.3.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozíci na <<http://www.euractiv.com/Article?temuri=tem:29-137056-16&type=News>>
- Eurochambers (2005): “*Chambers insist on strong, strict Stability and Growth Pact: Loose rules will not ensure Member States’ commitment*” Press release 21.3.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozíci na <http://www.eurochambers.be/PDF/pdf/press_2005_11-SGP21March05.pdf>
- ECB (2005): “*Statement of the Governing Council on the ECOFIN Council’s report on Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*” Press release 21.3.2005; [on line] citováno 10.11.2005, k dispozíci na <<http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050321.en.html>>
- European Commission (2000): “*Public finances in EMU – 2000*” European Economy
- European Commission (2001): “*Public finances in EMU – 2001*” European Economy
- European Commission (2002): “*Public finances in EMU – 2002*” European Economy
- European Commission (2003): “*Public finances in EMU – 2003*” European Economy
- European Commission (2004a): “*Commission calls for stronger economic and budgetary coordination*” Press Releases, IP/04/1062
- European Commission (2004b): “*Public finances in EMU – 2004*” European Economy
- European Commission (2004c): “*Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*” Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2004) 581
- European Commission (2005a): “*Public finances in EMU – 2005*” European Economy
- European Commission (2005b): “*Stability and Growth Pact reform: Commission welcomes agreement on new Regulations*” Press Releases, IP/05/798
- European Council (1997a): “*Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies*”, EC/1466/97
- European Council (1997b): “*Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure*”, EC/1467/97

- European Council (1997c): „*Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*“, 97/C 236/01
- European Council (2005a): “*Council regulation EC/1055/2005*”
- European Council (2005b): “*Council regulation EC/1056/2005*”
- European Council (2005c): „*Presidency conclusions*“ DOC/05/1
- European Parliament (2002): „*Fact Sheets 1999-2002*“ [on line] citováno 10.11.2005, k dispozici na <http://www.europarl.eu.int/factsheets/default_en.htm>
- Evropský parlament, Hospodářský a měnový výbor (2005): “*Zpráva o veřejných financích v HMU v roce 2004*” dokument ze zasedání 7.2.2005, A6-0025/2005
- FELDSTEIN, M. (2005): “*The Euro and the Stability Pact*” NBER, WP 11249
- FISCHER, J. - GIUDICE, G. (2001): “*The Stability and Convergence Programmes*” v Brunila, Buti, Franco (2001)
- FITOUSSI, J.-P. (2004): “*Reform proposals for the Stability and Growth Pact*” European Parliament, Committee for Economic and Monetary Affairs, briefing paper no.3
- German-French Council of Economic Advisers (2004) “*Regaining the Reform Initiative – a German-French Proposal for Economic Policy in Europe*” Joint statement of the G-F Council of Economic Advisers, October 2004
- de GRAUWE, P. (2005): “*The stability and growth pact in need of reform*” University of Leuven, September 2003
- GROS, D. (2003): “*A Stability Pact for Public Debt?*” CEPS, Policy Brief no. 30
- GROS, D. - MAYER, T. - UBIDE, A. (2005a): “*The Maastricht Dog That Lost Its Bark – How the Stability Pact has lost its relevance*” *The International Economy*, winter 2005
- GROS, D. - MAYER, T. - UBIDE, A. (2005b): “*The Party is Over: Macroeconomic Policy in the Euro Area after the Demise of the Stability Pact*” CEPS Commentaries 24.3.2005; [on line] citováno 8.12.2005, k dispozici na <http://www.ceps.be/Article.php?article_id=418>
- HAAN – BERGER - JANSEN (2003a): “*The end of the stability and growth pact?*” CESifo wp 1093
- HAAN – BERGER - JANSEN (2003b): “*Why did the SGP fail?*” CESifo
- HALLETT, A. - FATÁS, A. - HAGEN, J. (2003): “*Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*” CEPR
- HEDBÁVNÝ, P. - SCHNEIDER, O. - ZÁPÁL, J. (2004): “*A fiscal rule that has teeth: A suggestion for a ‘Fiscal Sustainability Council’ underpinned by the financial markets*” IES FSV UK Praha, prosinec 2004
- HEFEKER, C. (2005): “*Will a Revised Stability Pact Improve Fiscal Policy in Europe?*” *Intereconomics* leden/únor 2005

- INMAN, R.P. (1996): *“Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU”* NBER, wp5838
- KOPITS, G. - SYMANSKY, S. (1998): *“Fiscal Policy Rules”* IMF, no. 162
- KORKMAN, S. (2001): *„Fiscal policy coordination in EMU: Should it go beyond the SGP?“* v Brunila, Buti, Franco (2001)
- LEHMENT, H. (2002): *“European Fiscal Policies under the Stability Pact – Some First Insights”* Kiel Working Paper no.1098
- MACEK, L. (2002): *“Pakt stability a růstu po pěti letech”* [on line] citováno 7.10.2005, k dispozici na <<http://www.lukasmacek.cz/pactestab.htm>>
- MARINHEIRO, C. (2004): *„Has the Stability and Growth Pact Stabilized: Evidence of panel of 12 European Countries and some implications for the reform of the Pact?“*, CES, 1411
- MATHIEU, C. - STERDYNIAK, H. (2003): *“Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice”* OFCE, no.2003-02
- PISANI-FERRY, J. (2002): *“Fiscal discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals”* Université Paris-Dauphine, Paris
- PRODI, R. (2004): *“Press conference speaking points”* EC, SPEECH/04/388, Press Conference, Brusseles, 3rd September 2004
- QUITZAU, J. (2004): *“The ‘evolution’ of the stability and growth pact”*, Deutsche Bank Research Talking point; [on line] citováno 14.11.2005, k dispozici na <<http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwkey=u919783>>
- QUITZAU, J. (2005): *“Stability Pact just a shadow of itself”*, Deutsche Bank Research Talking point; [on line] citováno 14.11.2005, k dispozici na <<http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwkey=u896641>>
- SCHUKNECHT, L. (2002): *“The implementation of the Stability and Growth Pact”* OECD Journal on Budgeting, vol.1, no.3
- de SOUSA, H.Z. (2004): *“The Future of the Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination”* Notre Europe, Policy Papers no. 9
- ŠREIN, Z. (2003): *„Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?“* VŠE Praha
- VERDE, A. (2004): *“The Stability and Growth Pact in Rainy Days: an alternative view”* Bank of Valletta Review, no 30.
- VIRÉN, M. (2001): *“Fiscal Policy, Automatic Stabilisers and Coordination”* v Brunila, Buti, Franco (2001)
- WARIN, T. (2004): *“Should Europe Get Rid of the Stability and Growth Pact?”* Middlebury College Economics discussion paper no. 04-15
- WARIN, T. (2005): *“Stability and growth Pact: an index to trigger an early warning earlier?”* Middlebury College Economics discussion paper no. 05-02

- WYPLOSZ, C. (2002): “*Fiscal discipline in the EMU: Rules or institutions?*” European Economy
- ZEITLER, F. (2005): “*What remains of the Stability and Growth Pact?*” speech by professor Zeitler, Salzburg seminar, 26th August 2005

tisk

- Financial Times (2005a): “*Schröder calls for loosening of euro stability pact’s rules*” autoři: Bertrand Bernoit, George Parker, FT 17/1/2005
- Financial Times (2005b): “*Leaders strain at the stability pact leash*” FT 17/1/2005
- Financial Times (2005c): “*Brussels reclaim central role in fiscal rules*” autor: George Parker, FT 19/1/2005

elektronické zdroje

Centre for Economic Policy Research	www.cepr.org
Centre for European Policy Studies	www.ceps.be
Centre for European Reform	www.cer.org.uk
Cesifo-group	www.cesifo.de
Česká národní banka	www.cnb.cz
Deutsche Bank Research	www.dbresearch.de
Euroskop	www.euroskop.cz
Eurostat – statistické stránky o EU	http://europa.eu.int/comm/eurostat/
Eurotreaties	www.eurotreaties.com
Evropská centrální banka	www.ecb.int
InfoBase Europe - European news service	www.ibeurope.com
Ministerstvo financí ČR	www.mfcr.cz
National Bureau of Economic Research	www.nber.org
Portál Evropské unie	www.europa.eu.int
Stránky o Evropské unii	www.euractiv.com
Stránky o společné měně	www.euro.ecb.int
Zastoupení Evropské komise v ČR	www.evropska-unie.cz
Zprávy o veřejných financích v EU	http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm

ABSTRAKT

Tato práce analyzuje Pakt stability a růstu. Zkoumá, zda je SGP tím správným strážcem fiskální ukázněnosti členských států EMU.

Přiblíží, jak SGP funguje, jaké jsou jeho základní součásti a jak vypadají jednotlivé procedury. Práce zkoumá kladné i záporné vlastnosti Paktu stability a růstu v jeho původní podobě. Analyzuje, jak členské státy Pakt stability a růstu respektovaly a plnily. Zejména se věnuje těm, kteří těmto fiskálním pravidlům nedokázaly dostát. Dale se věnuje kritice SGP a akademickým návrhům na jeho reformu. Také uvádí debatu na úrovni členských států a institucí Evropské unie a jejich názory a návrhy na reformu. Z této debaty pak vychází nově přijatá úprava Paktu stability a růstu na jaře roku 2005 – i tu práce přiblíží a zhodnotí. Pravě touto reformou získal Pakt větší flexibilitu, která ale s největší pravděpodobností povede – spíše než k upevnění pravidel – k jejich uvolnění a zřejmě již SGP nebude plnit svou původní funkci.

ABSTRACT

This diploma thesis analyses Stability and Growth Pact. It examines, if SGP is the appropriate guard of fiscal discipline of EMU member states.

It explains how SGP works, what the basic elements are and how constituent procedures behave. This thesis investigates favorable and also negative features of Stability and Growth Pact in its former version. It analyses, how have member states respected and met requirements of SGP. In particular, it pays attention to states, which couldn't fulfill these fiscal conditions. Then it devotes to critics of SGP and academic reform proposals on its reform. It cites debate on the level of member states and European Union institutions, their opinions and reform proposals too. On the basis of this discussion it has been created a new alteration of Stability and Growth Pact – it is also described and evaluated in this thesis. However, this reformed version of SGP is more flexible, but it will probably leads to loosening of fiscal rules and here is a risk, that in this form, it will never work well.