



NOVÝ RÁMEC EU PRO FISKÁLNÍ POLITIKU

K zajištění stability hospodářské a měnové unie je zapotřebí, aby byl rámec pro předcházení vzniku neudržitelných veřejných financí silný. Reforma (součást balíčku šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí, tzv. „six-pack“), jíž se mění Pakt o stabilitě a růstu, vstoupila v platnost na konci roku 2011. Další reforma, která vstoupila v platnost počátkem roku 2013, má podobu mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě, včetně rozpočtového paktu. Nařízení týkající se posuzování návrhů vnitrostátních rozpočtů (součást balíčku dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí, tzv. „two-pack“) vstoupilo v platnost v květnu 2013.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 3, 119–144, 136, 219 a 282–284 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU);
- protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku; protokol (č. 13) o kritériích konvergence, který je připojen ke SFEU.

CÍLE

Cílem systému fiskální politiky Evropské unie je vybudovat pevný a účinný rámec pro koordinaci fiskální politiky členských států a dohled nad ní. Reformy struktury z období 2011–2013 jsou přímou reakcí na krizi státního dluhu, která ukázala, že v této oblasti je nutné zavést přísnější pravidla, neboť obtíže způsobené neudržitelnými veřejnými financemi v jednom státě se přenášejí na další státy eurozóny. Revidovaný rámec proto zohledňuje zkušenosti z nezdarů, pokud jde o počáteční podobu evropské měnové unie, a pokouší se posílit hlavní zásadu zdravých veřejných financí, která je zakotvena v čl. 119 odst. 3 SFEU.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Pakt o stabilitě a růstu

Hlavní právní základ pro Pakt o stabilitě a růstu skýtá primární právo Unie v článku 121 SFEU (mnohostranný dohled), v článku 126 SFEU (postup při nadměrném schodku) a v protokolu č. 12 (o postupu při nadměrném schodku). Sekundární právo Unie pak stanovuje více dopodrobna, jakým způsobem musejí být pravidla a postupy zakotvené ve Smlouvě uplatňovány. Pravidla Paktu o stabilitě a růstu reformuje a upravuje první balíček týkající se správy ekonomických záležitostí (tzv. „six-pack“), který vstoupil



v platnost dne 13. prosince 2011. Změněný pakt poskytuje hlavní nástroje pro dohled nad fiskální politikou členských států (preventivní složka) a pro korekci nadměrných schodků (nápravná složka). Ve své současné podobě zahrnuje pakt tato opatření:

- Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ve znění nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005 a nařízení (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011. Toto nařízení představuje preventivní složku.
- Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku ve znění nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005 a nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011. Toto nařízení představuje nápravnou složku.
- Nařízení (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.

Technické podmínky provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecné zásady pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů, „soubor pravidel“, který je stanoviskem Hospodářského a finančního výboru (výbor Rady pro hospodářské a finanční věci), navíc podrobně popisuje provádění Paktu o stabilitě a růstu a stanoví obecné zásady pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů. I když soubor pravidel formálně nedosahuje úrovně nařízení, je velmi důležitý, neboť upřesňuje provádění Paktu o stabilitě a růstu v praxi. Jeho poslední aktualizace schválená dne 15. května 2017 Hospodářským a finančním výborem obsahuje upřesnění týkající se flexibility v rámci stávajících pravidel Paktu o stabilitě a růstu (prostřednictvím tzv. doložek o reformě investic a strukturální reformě a prostřednictvím matice určující příznivá a nepříznivá období z hospodářského hlediska v rámci preventivní složky paktu). Tato upřesnění vycházejí ze společně dohodnutého postoje k flexibilitě v rámci Paktu o stabilitě a růstu, který byl schválen Hospodářským a finančním výborem v listopadu 2015 a v únoru 2016 potvrzen Radou pro hospodářské a finanční věci; výchozím bodem těchto diskusí pak bylo sdělení Komise o flexibilitě z ledna 2015. Současné znění souboru pravidel dále obsahuje dvě stanoviska Hospodářského a finančního výboru z listopadu 2016, která se důrazněji zaměřují na výdajové kritérium, zatímco ukazatel strukturálního salda nadále zůstává podstatnou součástí rámce fiskálního dohledu.

1. Preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu

Účelem preventivní složky je zajistit zdravé veřejné finance prostřednictvím mnohostranného dohledu, který vychází z článku 121 SFEU. Základ sekundárního práva tvoří pozměněné nařízení č. 1466/97 a nové nařízení č. 1173/2011.

Klíčovým pojmem v oblasti dohledu a řízení je střednědobý rozpočtový cíl každé země. Ten musí být v rozmezí mezi -1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem, v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových dočasných opatření. Tento cíl musí být přezkoumán každé tři roky nebo tehdy, když se provádějí významné strukturální reformy, jež mají vliv na fiskální situaci. Základními nástroji preventivní složky paktu jsou stabilizační a konvergenční programy.



Stabilizační a konvergenční programy

Předkládání programů: Součástí mnohostranného dohledu podle článku 121 SFEU je, že každý členský stát musí v dubnu každého roku předložit Komisi a Radě stabilizační program (v případě členských států eurozóny) nebo konvergenční program (v případě členských států mimo eurozónu). Stabilizační programy musejí mimo jiné obsahovat střednědobý rozpočtový cíl, postup, jak ho dosáhnout, a analýzu scénářů, která by vyhodnotila účinky změn v hlavních příslušných ekonomických předpokladech ohledně fiskální situace. Základem pro výpočty musejí být nejpravděpodobnější makrofiskální scénáře (nebo scénáře, které jsou ještě obezřetnější). Tyto programy se zveřejňují.

Posouzení: Programy posuzuje Rada na základě hodnocení Komise a Hospodářského a finančního výboru. Zkoumán je především pokrok v dosahování střednědobého rozpočtového cíle. Nově se v platném znění paktu součástí posuzování stalo explicitní zohlednění vývoje výdajů.

Stanovisko: Na základě doporučení Komise a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem přijme Rada k programu stanovisko. Rada může ve svém stanovisku členské státy požádat, aby program upravily. Stanovisko je nedílnou součástí doporučení pro jednotlivé země přijímaných Radou na konci každého evropského semestru.

Sledování: Komise a Rada sledují provádění opatření stabilizačních, resp. konvergenčních programů.

Včasné varování: V případě větších odchylek od postupu pro plnění střednědobého rozpočtového cíle vydá Komise v souladu s čl. 121 odst. 4 SFEU (články 6 a 10 nařízení č. 1466/97 v platném znění) příslušnému členskému státu varování. Toto varování má podobu doporučení Rady požadujícího nezbytné úpravy politiky dotčeného členského státu.

Sankce: Pro členské státy eurozóny, které nepřijmou příslušná opatření k nápravě situace, předpokládá upravené znění Paktu o stabilitě a růstu uvalení sankcí v podobě úročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP z předešlého roku. Počítá se rovněž s pokutami za manipulaci s údaji o dluhu či schodku.

Evropský semestr: Předložení a posouzení stabilizačních a konvergenčních programů je součástí evropského semestru, který představuje širší proces koordinace hospodářské politiky v rámci Evropské unie a zahrnuje preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu.

2. Nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu

Postup při nadměrném schodku

Účelem postupu při nadměrném schodku je předcházet nadměrným schodkům a zajistit jejich rychlou nápravu. Postup při nadměrném schodku se řídí článkem 126 SFEU, protokolem (č. 12) připojeným ke Smlouvě, dále nařízením (ES) č. 1467/97 v platném znění a novým nařízením (EU) č. 1173/2011.

V souladu s Paktem o stabilitě a růstu v platném znění se postup při nadměrném schodku uplatní v závislosti na schodkovém nebo dluhovém kritériu:



- schodkové kritérium: schodek veřejných financí se považuje za nadměrný tehdy, pokud je vyšší než referenční hodnota 3 % HDP v tržních cenách, nebo
- dluhové kritérium: schodek veřejných financí se považuje za nadměrný tehdy, pokud je dluh vyšší než 60 % HDP a pokud zároveň nebylo za poslední tři roky dosaženo cíle meziročního snížení dluhu alespoň o 1/20 objemu dluhu převyšujícího 60% prahovou hodnotu.

Pozměněné nařízení obsahuje rovněž ustanovení objasňující informace o tom, kdy bude schodek – v případě, že bude vyšší než uvedená referenční hodnota, – považován za výjimečný (z důvodu nenadálé události, závažného hospodářského poklesu atd.) či dočasný (kdy předpovědi naznačují, že schodek bude po pominutí nenadálé události či hospodářského poklesu nižší než referenční hodnota).

Postup pro posouzení nadměrného schodku a rozhodnutí v dané věci je stanoven v čl. 126 odst. 3 až 6 SFEU. Jestliže některý členský stát nesplní alespoň jedno z těchto kritérií nebo hrozí-li, že je nesplní, vypracuje o tom Komise zprávu. Hospodářský a finanční výbor k této zprávě zaujme stanovisko. Jestliže se Komise domnívá, že se skutečně jedná (nebo by se mohlo jednat) o nadměrný schodek, zašle dotčenému členskému státu své stanovisko a informuje Radu. O tom, zda se v daném případě jedná o nadměrný schodek, rozhoduje na návrh Komise v konečné instanci Rada (čl. 126 odst. 6 SFEU), která na doporučení Komise následně přijme doporučení pro příslušný členský stát (čl. 126 odst. 7 SFEU) a v tomto doporučení uloží tomuto státu povinnost přijmout účinná opatření ke snížení schodku a stanoví k tomu lhůtu v trvání nejvýše šesti měsíců. V případě, že Rada shledá, že žádná taková opatření přijata nebyla, může své doporučení zveřejnit (čl. 126 odst. 8 SFEU). V případě trvalého neplnění udělených doporučení může Rada požádat dotčený členský stát, aby příslušná opatření v určité lhůtě přijal (čl. 126 odst. 9 SFEU).

Sankce: Postup při nadměrném schodku rovněž počítá se sankcemi v případě nepodřízení se rozhodnutí Rady (čl. 126 odst. 11 SFEU). Pro členské státy eurozóny bude sankce udělena vždy ve formě pokuty, jež sestává z fixní složky (0,2 % HDP) a ze složky proměnlivé (obě složky dohromady mohou činit nejvýše 0,5 % HDP).

Další sankce pro členské státy eurozóny jsou stanoveny v nařízení (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. Sankce se uvalují v různých fázích postupu při nadměrném schodku a tvoří je neúročené vklady ve výši 0,2 % HDP a pokuta ve výši 0,2 % HDP z předchozího roku. Totéž nařízení stanovuje sankce také za manipulaci se statistickými údaji.

B. Rozpočtový pakt

V březnu 2012 byla na zasedání Evropské rady podepsána všemi členskými státy s výjimkou Spojeného království a České republiky mezivládní Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jejíž součástí v oblasti veřejných financí je rozpočtový pakt (tuto smlouvu nepodepsalo ještě Chorvatsko – neučinilo tak před svým přistoupením k EU dne 1. července 2013, ani po něm). Rozpočtový pakt zavádí do předpisů členských států, a to pokud možno do ústavního pořádku, pravidlo vyrovnaného rozpočtu (tzv. „zlaté pravidlo“) – tedy nižší limit pro strukturální schodek, který nesmí přesáhnout 0,5 % HDP (je-li veřejný dluh nižší než 60 % HDP, je tento nižší limit stanoven ve výši 1 % HDP) – (tzv. „dluhová brzda“). V případech, kdy toto pravidlo



nebude náležitě uplatňováno, mohou členské státy žalovat ostatní členské státy u Soudního dvora Evropského unie. Mezi další opatření patří například automatické použití opravného mechanismu a zpřísněná pravidla pro země, vůči nimž se uplatňuje postup při nadměrném schodku. Finanční pomoc z evropského mechanismu stability bude navíc poskytována pouze těm členským státům, jež podepsaly rozpočtový pakt.

C. Další reformy posilující správu ekonomických záležitostí v eurozóně

Reformy správy ekonomických záležitostí v Unii z období 2011–2013 a rámce fiskálních politik zahrnují kromě revidovaných pravidel Paktu o stabilitě a růstu a mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii také dvě nařízení, jejichž cílem je ještě více posílit správu ekonomických záležitostí v eurozóně (tzv. „two-pack“):

- nařízení (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních pro sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně a že
- nařízení (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi.

Hlavní prvky prvního nařízení stanovují společné rozpočtové lhůty společné pro všechny členské státy eurozóny a pravidla pro sledování a posuzování rozpočtových plánů členských států ze strany Komise. V případě závažného nedodržování pravidel Paktu o stabilitě a růstu může Komise požádat o přezkum těchto plánů. Toto nařízení dále stanovuje, že členské státy eurozóny, na které se vztahuje postup při nadměrném schodku, musí předložit program hospodářského partnerství obsahující podrobnosti o politických opatřeních a strukturálních reformách, jichž je zapotřebí k zajištění účinné a trvalé nápravy nadměrného schodku. Rada přijímá na návrh Komise k programům hospodářského partnerství stanoviska.

Druhé nařízení se týká členských států, které se potýkají se závažnými obtížemi, pokud jde o finanční stabilitu, nebo jejichž finanční stabilita je ohrožena. Stanovuje pravidla zvýšeného dohledu, finanční pomoci a dohledu po ukončení programu (dokud není splaceno alespoň 75 % přijaté finanční pomoci).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament je spoluvůrcem právních předpisů, pokud jde o stanovení podrobných pravidel pro mnohostranný dohled (čl. 121 odst. 6 SFEU), a jsou s ním konzultovány sekundární právní předpisy týkající se uplatňování postupu při nadměrném schodku (čl. 126 odst. 14 SFEU). Pakt o stabilitě a růstu v platném znění zahrnuje nový nástroj, hospodářský dialog, který zajišťuje Evropskému parlamentu zásadní úlohu v současném rámci pro fiskální politiky. V něm je stanoveno, že příslušný výbor Evropského parlamentu je oprávněn vyzvat předsedu Rady, Komisi, předsedu Evropské rady, předsedu Euroskupiny či případně členský stát k výměně názorů. Evropský parlament je rovněž pravidelně informován o provádění jednotlivých nařízeních. V rámci nového nařízení bude navíc třeba každé tři roky obnovovat pravomoci Komise týkající se stanovování zvláštních požadavků na podávání zpráv ohledně sledování



a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, přičemž Parlament či Rada budou moci tyto pravomoci zrušit.

Jost Angerer
05/2019

