

# Předpokládaná a realizovaná opatření proti dluhové krizi v eurozóně a jejich účinnost

**Ing. Ivana Dostálová**

Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář

**Evropský institucionální rámec a základy globální regulace**

Brno, 25. listopadu 2011

*Tento seminář je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.*

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



Herman Van Rompuy, předseda Evropské rady,  
z přednášky Lekce z krize pro budoucnost eurozóny,  
London School of Economics, září 2011

- *„Od května 2010 jsme kompletně přebudovali rámec pro správu ekonomických záležitostí v EU.*
- *Posílením rozpočtového dohledu a zavedením makroekonomického dohledu zesílil institucionální tlak. Nyní všichni sledujeme rozpočtové schodky a vládní dluhy, ale také rizika vzniku bublin na trhu aktiv a obchodní nerovnováhy.*
- *Zvýšil se tlak členských států. Vzájemné telefonní rozhovory evropských politických lídrů o výši vládních dluhů jsou takřka každodenním chlebem.*
- *Trhy se probudily ze spánku a, i když občas zareagují nepřiměřeně bouřlivě, zůstanou bdělé.“*

## Z prohlášení představitelů eurozóny, 26. října 2011, Brusel

- *„V posledních třech letech jsme v EU i eurozóně učinili bezprecedentní kroky ke zmírnění dopadů světové finanční krize.*
- *K obnovení důvěry jsou však zapotřebí další kroky k dotvoření hospodářské a měnové unie.*
- *Zavazujeme se, že před přijetím jakýchkoli zásadních plánů reforem fiskální nebo hospodářské politiky budeme konzultovat Komisi a další členské státy eurozóny.*
- *Jsme odhodláni řídit se doporučeními Komise a příslušného člena Komise v oblasti provádění Paktu stability a růstu.*
- *Souhlasíme s tím, aby Komise a Rada mohly důkladněji sledovat rozpočtový vývoj v zemích eurozóny, posuzovat národní rozpočty před jejich přijetím, zaujímat k nim stanoviska, sledovat jejich plnění a případně v průběhu roku navrhopvat změny.*
- *Vyzýváme Komisi a Radu k přísnému dohledu a aktivnímu využívání všech dostupných nástrojů.“*

José Barroso, předseda Komise,  
z přednášky „Diskuse ke správě ekonomických záležitostí“,  
Evropský parlament, 16. listopad 2011

- *„Systémový charakter krize naznačil, že musíme v koordinaci hospodářských politik pokročit dále, zvláště v eurozóně.*
- *Krize ukázala, že máme mezery v dohledu, intervencích a přijímání rozhodnutí. Některá slabá místa řeší „six pack“, který vstoupí v účinnost zhruba za měsíc a který budeme od prvního dne náležitě využívat.*
- *Závěry summitu eurozóny z 26. října potvrdily, že členské státy nyní přijímají to, co bylo před nějakou dobou považováno za nemyslitelné.*
- *Komise koncem listopadu vydá dvě nařízení:*
  - *(i) pro silnější dohled nad programovými zeměmi eurozóny a*
  - *(ii) pro silnější dohled nad zeměmi eurozóny, zejména pokud se nacházejí v postupu při nadměrném schodku.“*

Od jara 2011 se v důsledku dluhové krize v eurozóně prudce zhoršila důvěra spotřebitelů a investorů

- Podle Podzimní prognózy Komise z 10. listopadu 2011:
- se zhoršil hospodářský výhled pro EU i eurozónu,
- firmy očekávají oslabení, a proto zastavily přijímání nových pracovníků,
- ale nejistoty spojené s vývojem dluhové krize do poloviny roku 2012 pozvolna ustoupí,
- volatilita finančních trhů se sníží a
- přijímaná opatření v oblasti správy ekonomických záležitostí budou nakonec účinná

## Zadlužení některých vlád je vysoké

- **23 členských států je v současnosti v proceduře při nadměrném schodku**
- (kromě Estonska, Finska, Lucemburska a Švédska)
- podle fiskálních notifikací Eurostatu z října 2011:
- **14 členských států dluh nad 60 % HDP**
- (13 v eurozóně + Maďarsko)
- Nejvyšší dluh vládního sektoru ke konci roku 2010 měly:
- Řecko 144,9 % HDP; Itálie 118,4 % HDP; Belgie 96,2 % HDP; Irsko 94,9 % HDP; Portugalsko 93,3 % HDP

Dluhová krize = vysoké výdaje vlády na úroky srovnání nejvíce a nejméně zadlužené země EU podle posledních programů stability (červenec 2011 a duben 2011)

- **Řecko má dluh 144,9 % HDP**
- Výdaje na úroky v roce 2010 činily 12,8 miliard euro (5,6 % HDP)
- *Do roku 2014 mají vzrůst na 9,1 % HDP*
- **Estonsko má dluh 6,7 % HDP**
- Výdaje na úroky v roce 2010 činily 20,8 milionů euro (0,1 % HDP)
- *Do roku 2014 mají vzrůst na 0,3 % HDP*

## Dluhová krize podnítila a uspíšila reformu dohledového a koordinačního rámce

- Reformu spustila Evropská rada v březnu 2010, kdy přidělila evropským institucím úkoly
- V září 2010 zveřejnila Komise šest legislativních návrhů („six pack“)
- V březnu 2011 přijala Rada k balíčku svou pozici a zahájila vyjednávání s Evropským parlamentem (4 nařízení v tzv. co-decision podle 121(6) Smlouvy o fungování EU)
- Do června 2011 měla být dosažena finální dohoda mezi Radou a Evropským parlamentem



## Pro velký nesoulad pozic Rady a Evropského parlamentu nebyla dosažena dohoda do června 2011

- Evropský parlament v dubnu vyslovil cca 2000 pozměňovacích návrhů, požadoval přísnější postupy pro eurozónu
- V červnu přijala Rada aktualizovanou pozici
- Následně Evropský parlament připojil další úpravy a nehlasoval o legislativním balíčku
- Hlavním bodem nesouladu byl institut obráceného hlasování, který Evropský parlament vložil nově pro eurozónu do preventivní části Paktu stability a růstu pro rozhodnutí Rady o tom, že stát nepřijal účinná opatření podle předchozího doporučení Rady
- Protestovala hlavně Francie a ČR
- Schvalování začalo být napjaté
- V září PL PŘES předložilo kompromisní verzi pro hlasování Rady – ve dvou stupních a pro všechny státy
- Nejprve Rada kvalifikovanou většinou na doporučení Komise přijme zmíněné rozhodnutí, pokud ho do měsíce nepřijme a problém trvá, dá Komise Radě další doporučení a to je přijato do 10 dnů obrácenou prostou většinou (tedy považuje se za přijaté, pokud Rada nerozhodne standardním hlasováním o opaku)

## Hlasování Rady v oblasti rozpočtového dohledu – nový princip = hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou

- Pokud by nešlo o změny Smlouvy nebo jejích protokolů, hlasuje Rada kvalifikovanou většinou
- U doporučení/rozhodnutí se z hlasování vylučuje stát, kterému jsou doporučení/rozhodnutí určena
- Pokud se hlasuje o doporučení/rozhodnutí pro stát eurozóny, účastní se hlasování jen její státy
- Návrh nové legislativy počítal s hlasováním obrácenou kvalifikovanou většinou pro přijímání rozhodnutí Rady o finančních sankcích (úročený vklad, neúročený vklad, pokuta pro eurozónu)
- Postup při tomto hlasování:
  - Komise dá Radě doporučení k rozhodnutí o sankci
  - Rozhodnutí je automaticky přijato, pokud do deseti dnů od doporučení Komise nerozhodne Rada o opaku kvalifikovanou většinou

## Dalším sporným bodem mezi Radou a Evropským parlamentem – účast členského státu na výměně názorů v EP v rámci hospodářského dialogu

- Evropský parlament může pozvat představitele členského státu
- (tj. ministra financí), jemuž je určeno:
- (i) rozhodnutí Rady o tom, že stát nesplnil doporučení Rady, nepřijal účinná nápravná opatření, dostal následná rozhodnutí v preventivní části dohledu, nebo
- (ii) pokud se stát nachází v postupu při nadměrném schodku, případně když neplní další kroky v nápravné části rozpočtového dohledu, k výměně názorů v příslušném výboru Evropského parlamentu
- **Účast je dobrovolná, ne povinná, jak původně Evropská parlament vyžadoval**
- Evropský parlament může také pozvat předsedu Rady, předsedu Komise a pokud to je vhodné předsedu Evropské rady nebo Euroskupiny k diskusi o širší oblasti dohledové procedury – tyto povinnosti nikdo nezpochyboval

## Rámec pro správu ekonomických záležitostí

- **Rozpočtový dohled**
  - hlavně Pakt stability a růstu
- **Makroekonomický dohled**
  - Nařízení o prevenci a nápravě makroekonomických nerovnováh
  - Nařízení o donucovacích opatřeních k nápravě nerovnováhy v eurozóně
- **Záchranný stabilizační mechanismus**

# Rozpočtový dohled

- A) Pakt stability a růstu
- i) preventivní nařízení 1466/97
- ii) nápravné nařízení 1467/97
- iii) usnesení Evropské rady (6/97) o Paktu stability a růstu
- iv) zpráva Rady (3/2005) o zlepšení provádění Paktu stability a růstu
- B) nařízení o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně
- C) směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce

## Přijímání evropské legislativy pro rozpočtový dohled a její účinnost

- **Od ledna 1999** - Pakt stability a růstu v účinnosti v původní podobě
- (2 nařízení + 1 usnesení ER)
- **V roce 2005** novelizace
- (obou nařízeních a přijetí zprávy Rady ke zlepšené implementaci Paktu stability a růstu)
- **V letech 2010 - 2011** příprava a schvalování reformy rozpočtového dohledu a jeho rozšíření o makrodohled
- Dne 28. září 2011 schválení legislativního balíčku na plénu Evropského parlamentu
- Dne 4. října 2011 přijetí Radou ECOFIN, pak jazyková a právní kontrola
- Formální přijetí Radou dne 8. listopadu a EP dne 16. listopadu
- Vstup v účinnost 20 dní po zveřejnění v Úředním věstníku
- Cca od poloviny prosince 2011

## Preventivní část Paktu stability a růstu – nařízení o posílení dohledu nad rozpočtovými pozicemi a dohledu a koordinaci hospodářských politik

- Stanovuje pravidla pro předkládání konvergenčních programů a programů stability jako součásti mnohostranného hospodářského dohledu, který podle čl. 121(3) Smlouvy o fungování EU provádějí Rada a Komise
- Cílem preventivního dohledu je předejít vzniku nadměrných rozpočtových schodků, posílit zdravé veřejné finance, které zlepšují podmínky pro stabilitu cen, růst a zaměstnanost při zachování makroekonomické a finanční stability
- Za tímto účelem si členské státy stanovují své střednědobé rozpočtové cíle, které mají dosáhnout a udržet ve středním období (zhruba vyrovnané strukturální saldo veřejných financí)
- Cíle ve strukturální podobě, tj. nominální saldo po očištění od cyklických výkyvů a jednorázových a dočasných opatření
- Pokud by vláda např. převedla aktiva penzijních fondů zpět do veřejného pilíře průběžného financování,lepší si nominální rozpočtové saldo (maastrichtské kritérium), ale Komise to neuzná jako zlepšení strukturálního salda, protože to je jednorázové opatření (to se stalo v Maďarsku)

## Postup mnohostranného dohledu v preventivní části

- Státy předkládají nově v dubnu (nejlépe v polovině, nejpozději do konce dubna) – své programy s rozpočtovým plánem a realitou
- (na období  $n-1$ ,  $n$ ,  $n+3$  roky) včetně specifikace střednědobých cílů a opatření k jejich dosažení
- Programy mají být předloženy národním parlamentům, aby se zvýšila míra ztotožnění států s programy. V programu má být uvedeno, zda byl parlament informován, nebo zda ho projednal a schválil
- Komise a Rada posoudí programy podle 121(3) Smlouvy o fungování EU a Rada vydá stanovisko do 3 měsíců od předložení programů
- Státy zapracují evropská doporučení do návrhů svých národních rozpočtů na následující rok, než je předají parlamentům (nově zavedený Evropský semestr a integrovaný dohled)
- Ministři financí nově předkládají do národních parlamentů návrhy rozpočtů včetně doporučení z Bruselu (a pokud je nenechali zapracovat, mají vysvětlit důvody)



## Postup v preventivní části rozpočtového dohledu

- Komise a Rada v průběžném dohledu posuzují, jak stát plní svůj program (jak postupuje směrem ke svému střednědobému rozpočtovému cíli)
- Nové je dvoupilířové posuzování:
- (i) tempo snižování strukturálního salda a
- (ii) analýza výdajů (tempo růstu výdajů bez diskrečních opatření na straně rozpočtových příjmů) ve srovnání s odhadem referenční míry střednědobého tempa růstu potenciálního HDP
- Ad (i) jako základní měřítko se bere tempo snižování strukturálního salda o 0,5% HDP ročně, pokud nemá stát stanoveno v doporučení Rady vyšší tempo
- Podle preventivního nařízení má mít alespoň 0,5% HDP ročně eurozóna a státy účastníci se kurzového režimu ERM2 a
- Státy s nadměrným dluhem (nad 60% HDP) nebo významným rizikem celkové fiskální neudržitelnosti mají mít nad 0,5% HDP

## Postup v preventivní části rozpočtového dohledu

- Nové výdajové pravidlo:
- Porovnávají se agregátní výdaje očištěné od výdajů, které vláda nemůže v krátkém období ovlivnit (tj. výdaje na úroky, výdaje na projekty z evropských fondů financované plně z EU, nediskreční výdaje na podpory v nezaměstnanosti)
- Základní pravidlo: tempo růstu výdajů pro státy, které nedosáhly svého střednědobého rozpočtového cíle, musí být nižší než referenční míra střednědobého růstu potenciálního produktu, pokud nejsou vyšší výdaje kompenzovány zvýšenými příjmy

## Postup v preventivní části a při přechodu do nápravné části

- Pokud se stát významně odchýlí (skutečný vývoj nebo plán), dostane od Komise varování a za měsíc od Rady doporučení k nápravě (5 nebo 3 měsíce)
- Pokud ve stanovené době nepřijme účinná nápravná opatření, dostane od Rady rozhodnutí o tom, že nepřijal účinná opatření a stát eurozóny následně finanční sankci – povinnost složit u Komise úročený vklad ve výši 0,2 % HDP předchozího roku
- Pokud se takový stát eurozóny dostane do postupu při nadměrném schodku, dostane po rozhodnutí Rady podle 126(6) o existenci nadměrného schodku další rozhodnutí Rady o převedení úročeného vkladu na neúročený vklad ve výši 0,2 % HDP
- Nečlen eurozóny dostane jen rozhodnutí Rady a případně další doporučení Rady a při přechodu do postupu při nadměrném schodku příslušné rozhodnutí Rady a doporučení Rady, mohlo by ale dojít k postihu prostřednictvím Fondu soudržnosti pozastavením finančních závazků
- Stát eurozóny může navíc také dostat pokutu až do 0,2 % HDP za manipulaci s fiskálními daty

## Nově kvantifikace významného odchýlení od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle

- Odchýlení o 0,5% HDP v jednom roce, nebo o 0,25% HDP ve dvou následujících letech
- Členský stát se může dočasně odchýlit:
  - (i) pokud dostatečně přeplňuje svůj střednědobý rozpočtový cíl, pokud si zachová dostatečnou bezpečnou mezeru k referenční hodnotě nadměrnosti schodku
  - (ii) při vážném hospodářském propadu nebo situaci, která je mimo dosah jeho kontroly a má velký dopad na jeho finanční situaci
  - (iii) při provádění důchodové reformy s fondovým pilířem

## Nápravná část Paktu stability a růstu – nařízení o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

- Nařízení definuje postup při nadměrném schodku a upřesňuje tím čl. 126 Smlouvy o fungování EU
- Cílem je odstrašit členské státy, aby udržovaly dobrou disciplínu a nemusely být zařazeny do postupu
- Cílem je urychlit nápravu států, které do tohoto postupu propadnou
- Referenční hranicí pro nadměrnost schodku je 3 % HDP, referenční hranicí pro nadměrnost dluhu je 60 % HDP
- Do postupu se na základě nadměrnosti schodku nedostane stát, který bude mít schodek výjimečný (nezavinil), dočasný (podle prognózy Komise) a v blízkosti kritéria (bere se do 3,5 % HDP)
- Nově se bude postupovat i podle dluhu (s 3letým přechodným obdobím)
- Do postupu nebude zařazen jenom kvůli nadměrnosti dluhu, ale pro nedostatečné tempo jeho snižování – za dostatečné tempo se pokládá snižování rozdílu skutečného dluhu a hodnoty referenční hranice během 3 let o jednu dvacetinu)
- Ani nedostatečné tempo snižování není dostačující pro zavedení postupu při nadměrném schodku, musejí se zohlednit další relevantní faktory

## Nápravná část rozpočtového dohledu

- Při posuzování existence nadměrného schodku podle schodku, pokud má země dluh pod 60 % HDP, se zohlední všechny relevantní faktory
- Při posuzování existence nadměrného schodku podle schodku, pokud má země dluh nad 60 % HDP, se zohlední relevantní faktory jen když jsou splněny navíc dvě podmínky (schodek ke dočasný a v blízkosti referenční hodnoty)
- Při posuzování podle dluhu se zohlední relevantní faktory

## Nápravná část rozpočtového dohledu

- Podle čl. 126(6) Smlouvy vydá Rada na návrh Komise rozhodnutí o tom, že v daném státě existuje nadměrný schodek a podle čl. 126(7) mu dá doporučení s termínem 6/3 měsíců na přijetí účinných opatření
- Pokud za stanovenou dobu Rada zjistí, že stát nepřijal účinná opatření podle doporučení, podle 126(8) vydá rozhodnutí o tom, že stát nepřijal účinná nápravná opatření a
- Do 2 měsíců dá nečlenskému státu eurozóny další doporučení podle čl. 126(7); členskému státu eurozóny podle 126(9) rozhodnutí o výzvě k nápravě
- Pokud stát eurozóny neuposlechne výzvu, dostane se do fáze posíleného nápravného dohledu a Rad podle čl. 126(11) a 126(9) rozhodne o pokutě

## Nápravná část dohledu – sankce pro eurozónu

- Pokud Rada zjistí, že v dotčeném státě existuje nadměrný schodek, dá mu podle 126(6) rozhodnutí o existenci nadměrného schodku a pokud měl složen úročený vklad v preventivním postupu, převede úročený vklad (0,2 % HDP) na neúročený vklad (0,2 % HDP)
- Pokud při rozhodnutí podle 126(6) Rada zjistí, že vychýlení je vážné, vydá rozhodnutí o uložení neúročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP
- Pokud vychýlení není vážné, vydá rozhodnutí podle 126(6) a doporučení podle 126(7)
- Pokud stát nepřijme účinná opatření a má složený neúročený vklad, změní se tento vklad na nevratnou pokutu ve výši 0,2 % HDP
- Pokud stát měl jen doporučení, ale ukáže se, že ho nesplnil a nepřijal účinná opatření, Rada mu vydá rozhodnutí podle 126(8) a pak na něj uvalí dalším rozhodnutím povinnost složit pokutu.
- Pokud se stát dostane do posílené fáze dohledu, podle 126(11) a 126(9) složí pokutu ve výši 0,2 % HDP plus variabilní částku. Další rok pak variabilní částku až do doby, než se dostane z nápravného postupu. Celková pokuta nesmí přesáhnout 0,5 % HDP.



## Závěr

- Nová pravidla jsou přísnější, monitorují rozpočtový vývoj a rozpočtové plány v širších souvislostech, zkoumají více ukazatelů, spektrum sankcí je větší (silnější slovo Komise, větší automaticnost nápravných postupů, silnější dohled parlamentů, dalších subjektů, kontrolní mise, finanční sankce)
- Ani sebelepší evropská pravidla nemohou nahradit dobrou a pragmatickou vládu, která své občany nezadlužuje