

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA

**Obor Provoz a ekonomika
Katedra ekonomických teorií**



FISKÁLNÍ ASPEKTY MĚNOVÉ INTEGRACE

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce:

Ing. Jiří Pelc

Vypracovala:

Bc. Pavla Kuchynková

© 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Fiskální aspekty měnové integrace“ vypracovala samostatně za použití pramenů, které cituji a uvádím v příložené bibliografii.

V Praze, dne 13. 4. 2009

.....
Pavla Kuchynková

Poděkování

Děkuji Ing. Jiřímu Pelcovi za vedení mé diplomové práce, odborné připomínky a cenné rady. Za podnětné připomínky a pomoc děkuji také Ing. Michaelle Krčílkové.

Fiskální aspekty měnové integrace

Fiscal Aspects of Monetary Integration

Souhrn

Tato diplomová pojednává o vlivu měnové integrace na fiskální politiku státu. Práce se nejprve zaměřuje na problematiku fiskální politiky obecně, a to jak v České republice, tak v celé Evropské unii. Dále se zabývá jednotlivými Maastrichtskými kritérii konvergence a jejich dosavadním a očekávaným plněním v ČR. Dalším tématem je koordinace jednotlivých fiskálních politik Evropské unie prostřednictvím Paktu stability a růstu a jeho významu v současné době a v neposlední řadě jsou vysvětleny a zmapovány konkrétní aspekty a dopady přijetí eura v rámci fiskální politiky. Jedná se zejména o připravované a probíhající fiskální reformy, výhody a nevýhody přijetí eura a stabilizační mechanismy fiskální politiky. Práce také hodnotí současnou světovou ekonomickou situaci a její vliv na eurozónu a fiskální politiku.

Klíčová slova

Deficit rozpočtu, eurozóna, Evropská unie, fiskální politika, integrace, konvergenční kritéria, Pakt stability a růstu, vládní dluh, výdajový rámec.

Summary

This thesis is concerning the influence of monetary integration on the fiscal policy. At first the work is dealing with the fiscal policy in general – both in the Czech Republic and in the whole European Union. There are mentioned single Maastricht convergence criteria, their observance in the Czech Republic and also the predictions of observance in the future. The next issue is the coordination of single fiscal policies of EU members through the Stability and Growth Pact and its relevance nowadays. In the next part there are explained the concrete aspects and consequences of the implementation of euro currency within the fiscal policy. It is regarding mainly important prepared and proceeding fiscal reforms, positives and negatives of adoption of euro currency and stability arrangements of fiscal policy. The work is also assessing the present economical situation in the world and its influence on the euro area and on the fiscal policy.

Key words

Annual government deficit, euro area, European Union, fiscal policy, integration, convergence criteria, Stability and Growth Pact, government debt, expenditure frame.

Obsah

1. ÚVOD	5
2. CÍL PRÁCE A METODIKA	7
3. FISKÁLNÍ POLITIKA	8
3.1 FUNGOVÁNÍ FISKÁLNÍ POLITIKY	8
3.2 FISKÁLNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE	9
3.2.1 Fiskální cílení a střednědobý výdajový rámec.....	9
3.2.2 Nastavení fiskální politiky v České republice pro rok 2009.....	10
3.2.3 Fiskální impulsy jako reakce na finanční krizi	13
3.3 FISKÁLNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE.....	14
3.3.1 Rozpočet Evropské unie.....	15
3.3.2 Pravidla fiskální politiky Evropské unie	16
3.3.3 Vestavěné stabilizátory a diskreční politika.....	16
3.3.4 Efekty přelévání	17
3.3.5 Pozice ČR vůči rozpočtu EU.....	18
3.4 FISKÁLNÍ VERSUS MONETÁRNÍ POLITIKA V EUROZÓNĚ	19
4. KONVERGENČNÍ KRITERIA	21
4.1. KRITERIUM CENOVÉ STABILITY	22
4.1.1 Vymezení kriteria cenové stability	22
4.1.2 Vyhodnocení plnění kriteria cenové stability.....	23
4.2. KRITERIUM DLOUHODOBÝCH ÚROKOVÝCH SAZEB	24
4.2.1 Vymezení kriteria dlouhodobých úrokových sazeb	25
4.2.2 Vyhodnocení plnění kriteria dlouhodobých úrokových sazeb	25
4.3. KRITERIUM „STAVU VEŘEJNÝCH FINANČÍ“	26
4.3.1 Kriterion vládního (veřejného) deficitu	26
4.3.2 Kriterion vládního (veřejného) dluhu	29
4.4. KRITERIUM STABILITY KURZU MĚNY A ÚČASTI V ERM II	31
4.4.1 Vymezení kriteria stability měnového kurzu	31
4.4.2 Vyhodnocení plnění kriteria měnového kurzu.....	31
5. PAKT STABILITY A RŮSTU	34
5.1 PRÁVNÍ ARCHITEKTURA PAKTU	34
5.2 PRAVIDLA PAKTU.....	35
5.3 MECHANISMUS FUNGOVÁNÍ PAKTU	36
5.3.1 Preventivní právní nástroje	37
5.3.2 Sankce.....	38
5.4 FUNGOVÁNÍ PAKTU V PRAXI	39
5.5 REFORMA PAKTU	42
5.6 PAKT A ČESKÁ REPUBLIKA	43
5.7 VÝZNAM PAKTU.....	43
5.8 PAKT STABILITY A RŮSTU V KONTEXTU SOUČASNÉ GLOBÁLNÍ FINANČNÍ A EKONOMICKÉ KRIZE.....	44
6. VLIV ZAVEDENÍ EURA NA FISKÁLNÍ POLITIKU ČR	47
6.1 PRIORITY A ÚKOLY FISKÁLNÍHO SEKTORU V SOUVISLOSTI SE ZAVEDENÍM EURA.....	47
6.1.1 Organizační, technické a legislativní kroky.....	47
6.1.2 Strategie přistoupení ČR k eurozóně	48
6.2 HLAVNÍ REFORMY V OBLASTI FISKÁLNÍ POLITIKY	49
6.2.1 Doporučení Evropské komise	50
6.2.2 Hospodářská stabilita a udržitelnost veřejných financí	51
6.2.3 Hospodářská a fiskální udržitelnost pro zvýšení zaměstnanosti.....	51
6.3 OČEKÁVANÁ POZITIVA, NEGATIVA A RIZIKA PŘISTOUPENÍ K EUROZÓNĚ	53

6.3.1 <i>Pozitiva</i>	53
6.3.2 <i>Rizika a negativa</i>	54
6.4 STABILIZAČNÍ MECHANISMY V RÁMCI FISKÁLNÍ POLITIKY	55
7. ZÁVĚR	59
8. LITERATURA	62
9. SEZNAM TABULEK	68
10. PŘÍLOHY	69

1. Úvod

Historie evropské měnové integrace sahá až do 40. let minulého století, kdy se šest evropských států – pozdější země EHS – připojilo k podpisu Brettonwoodské dohody, která stanovovala pevný světový měnový řád. Dalším pokusem byl koncem 70. let Evropský měnový systém. Jasný plán na vytvoření Hospodářské a měnové unie však vytyčuje až Maastrichtská smlouva, která byla uzavřena členskými zeměmi Evropského společenství v roce 1991. Na jejím základě již v roce 1999 zavedlo dvanáct evropských států jednotnou měnu euro a vytvořilo tak tzv. eurozónu, která má v současnosti 16 členů a jejíž rozšiřování stále probíhá.

Česká republika vstoupila do Evropské unie 1. 5. 2004 a od tohoto data má v rámci třetí fáze hospodářské a měnové unie statut členské země s dočasnou výjimkou na zavedení eura. Tento statut není nijak časově omezen, je však spojen se závazkem budoucího vstupu do eurozóny. Členství v eurozóně bude pro Českou republiku v mnoha směrech velmi výhodné, na druhou stranu však přijetí eura v nevhodně zvolenou dobu může znamenat vychýlení ekonomické rovnováhy a jiné negativní efekty. Proto musí předcházet vstupu a také samotnému stanovení konkrétního data přijetí eura důkladná příprava.

Podle Maastrichtské smlouvy musí země, která se hodlá závazně ucházet o přijetí do eurozóny, splnit tzv. konvergenční kritéria, která mají zajistit dostatečnou makroekonomickou sladěnost kandidátské země se státy členskými tak, aby byly co nejvíce eliminovány možné negativní dopady přijetí jednotné měny, a aby v okamžiku přístupu byly měnové podmínky eurozóny co nejvíce shodné s potřebami přistupující země. Po zavedení eura musí být totiž ekonomika státu schopná zdárně fungovat i bez nezávislé měnové politiky a samostatné možnosti kurzového přizpůsobování a musí co možná nejrychleji umět reagovat na případné ekonomické šoky.

Hlavními faktory, které budou po vstupu České republiky do eurozóny určovat míru využití pozitivních efektů, bude zejména podobnost dlouhodobých ekonomických trendů ČR a eurozóny, míra příznivosti střednědobého ekonomického vývoje, adaptabilita finančních trhů a schopnost přizpůsobení se fiskální politiky a trhu práce.

Adaptačními mechanismy pro zvládnutí asymetrických šoků v rámci fiskální politiky jsou automatické stabilizátory, případně diskreční opatření. Dlouhodobá udržitelnost fiskálního sektoru, výše schodku rozpočtu a vládního dluhu nebo podíl mandatorních výdajů tak budou hlavními jmenovateli úspěšné a stabilní fiskální politiky, která povede ke zdařilému přechodu na jednotnou měnu euro a k následné bezproblémové adaptaci země na fungování v eurozóně. Pro dosažení příznivých hodnot těchto ukazatelů bude nutné v České republice provést rozsáhlé reformy fiskální politiky. V kontextu současné hojně diskutované globální finanční a ekonomické krize však bude pro Českou republiku značnou zátěží udržet fiskální politiku stabilizovanou a dlouhodobě splnit požadavky Evropské unie pro přijetí jednotné měny euro.

2. Cíl práce a metodika

Cílem této práce je popsat aspekty, které se týkají vstupu a následného členství v eurozóně, a to zejména z rozpočtového hlediska. Součástí práce bude zmapovat současnou situaci, ve které se nachází fiskální politika v České republice, dále vyložit kritéria a úmluvy, které je nutno dodržovat pro úspěšný vstup ČR do eurozóny a zhodnotit dosavadní vývoj klíčových ukazatelů spolu s prognózami jejich budoucího vývoje.

Hlavním úkolem práce je objasnit jaký vliv bude mít zavedení eura na rozpočtovou politiku v ČR a obecně popsat a zmapovat veškeré změny a opatření, která se zavedení eura budou týkat ve vztahu k fiskální politice České republiky a její dlouhodobě připravované reformě. Dále bude vysvětlen budoucí vliv této reformy veřejných financí na plnění kritérií, které je nutné splňovat pro úspěšný vstup do měnové unie – tedy konvergenčních kritérií.

Ke zpracování této práce bude použita odborná literatura a internetové zdroje, z nichž budou analyzovány a porovnávány informace a data potřebná pro ucelený přehled o dané problematice.

Nejprve bude zkoumaná problematika nastudována z odborných zdrojů a popsána podle jednotlivých bodů obsahu. Následně dojde k dohledávání a porovnávání dat, konkrétně veškerých ekonomických ukazatelů, které se týkají oblasti vstupu do eurozóny. Ta budou zpracována prostřednictvím tabulek, grafů a doprovodného textu a dojde k jejich analýze, vysvětlení příčin a důsledků vývoje ukazatelů a přijetí závěrů. Nakonec dojde k přehlednému shrnutí výsledků práce a jejich zhodnocení.

Vzhledem k tomu, že sledovaná problematika se neustále vyvíjí, bude nutné práci průběžně aktualizovat a doplňovat podle současného vývoje s využitím zejména internetových zdrojů, které nabízejí aktuální informace.

3. Fiskální politika

Fiskální neboli rozpočtová politika vlády je jednou z hlavních oblastí hospodářské politiky státu společně s monetární politikou. K ovlivňování ekonomiky státu slouží v oblasti fiskální politiky veřejné rozpočty, zejména rozpočet státní. [9]

Fiskální politika je jako nástroj hospodářské politiky využívána již od 30. let 20. století, tedy od období hospodářské krize. Státy, které v této době aplikovaly rozpočtovou politiku v největší míře byly USA a Švédsko. Jedním z nejvýznamnějších teoretiků, který věnoval ve svých dílech značnou pozornost fiskální politice byl anglický ekonom J.M. Keynes.

Od 2. poloviny 20. století začalo docházet u jednotlivých států ke vzniku nadměrných schodků rozpočtů a tedy i výraznému nárůstu vládního dluhu. Přijetí pravidel fiskální politiky se tedy stalo nevyhnutelným. Evropská unie řešila tuto situaci vznikem Maastrichtské smlouvy a Paktu stability a růstu, který definuje pravidla pro rozpočtovou politiku tak, aby byl její vývoj stabilní a udržitelný. [12]

3.1 Fungování fiskální politiky

Rozpočtovou politiku provádí vláda prostřednictvím ministerstva financí. Hlavními instrumenty jsou veřejné rozpočty – zejména rozpočet státní. Její nástroje by se daly rozdělit na příjmovou oblast rozpočtu, kam patří daně a výdajovou oblast rozpočtu, kam spadají vládní výdaje na nákup zboží a služeb a transferové platby.

Opatření fiskální a monetární politiky se často uplatňují společně jako smíšená fiskálně-monetární politika a to v kombinaci expanzivní monetární politiky plus restriktivní fiskální politika nebo naopak. V případě restriktivní fiskální politiky dochází ke snaze o snižování spotřeby a podpoře investic, naproti tomu u expanzivní fiskální politiky je spotřeba podporována a investice bržděny. [12]

Fiskální politika je na rozdíl od monetární politiky zatížena politickým vlivem, což je způsobeno absencí nezávislosti ministerstva financí. Může se tak snadno stát, zejména v předvolebním období, že rozpočtová politika se stane nástrojem nejen ekonomickým, ale také politickým.

Nárůst deficitů veřejných rozpočtů a následně i státního dluhu vedl k zavedení tzv. fiskálních pravidel, tedy pevných zásad a limitů, které mají za cíl veřejné finance regulovat a eliminovat politický vliv na co nejnižší míru. Tato pravidla se dotýkají zejména příjmů, výdajů, rozpočtového salda nebo dluhu. V mnoha případech je závazné pouze jedno z pravidel a ostatní jsou indikativní. Tento systém platí také v České republice. [12]

3.2 Fiskální politika v České republice

V roce 2003 proběhla v ČR reforma veřejných financí. Do rozpočtových pravidel byla nově přidána fiskální pravidla. Česká republika začala používat institut fiskálního cílení a střednědobé výdajové rámce, jež jsou tvořeny na tři roky dopředu a určují budoucí vývoj salda veřejných financí a limity výdajů tak, aby bylo dosaženo stanoveného fiskálního cíle.

3.2.1 Fiskální cílení a střednědobý výdajový rámec

Cíl pro fiskální politiku stanovuje vláda ve vyjádření podílu salda veřejných rozpočtů na HDP. Cíl je stanovován na tři roky dopředu formou klouzavého principu, tedy každý další rok je posouván tříletý výhled o jeden rok dopředu.

Celkové saldo, které je stanoveno jako cíl pro fiskální politiku, je rozděleno na dílčí plánovaná salda jednotlivých částí veřejných rozpočtů tak, aby bylo možné rozlišit, která část je pod přímou kontrolou vlády a jejíž hospodaření je tedy možné přímo vládou ovlivňovat. Pod přímý vliv vlády spadá saldo pro státní rozpočet a státní fondy.

Nejprve je nutné určit, jaká aktivní opatření bude nutné ze strany vlády učinit. Proto je vypracován tzv. autonomní scénář, který určí jaký by byl výsledek hospodaření vlády bez nových aktivních kroků. Dále je na základě prognózy HDP určena absolutní výše plánovaného salda pro centrální vládu. Toto saldo se následně porovná se saldem z autonomního scénáře a jejich rozdíl definuje nutná opatření na straně příjmů či výdajů.

Střednědobé výdajové rámce (SDVR) na celé období jsou určovány na základě prognózy příjmu centrální vlády, která vznikne na základě posouzení aktivních opatření

na straně příjmů. Od této prognózy je odečtena výše salda centrální vlády a je zohledněna očekávaná inflace. Výdajové rámce, vytvářené na tři roky dopředu jsou pro vládu závazné a jejich změna je možná pouze ve vymezených případech při předložení nového zákona o státním rozpočtu. Situace, při kterých je možné provést změnu SDVR jsou definovány zákonem č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.

Návrh celkových střednědobých výdajových rámců předkládá vláda společně s návrhem zákona o státním rozpočtu. SDVR schvaluje Poslanecká sněmovna, fiskální cíl jako výchozí parametr fiskální politiky schvaluje pouze vláda. Pokud dojde k mimořádným odlišnostem od již schválených SDVR, je vláda povinna předložit důvody Poslanecké sněmovně, která následně vysloví souhlas.

Stabilizační funkce fiskální politiky vychází z proticyklického působení výdajových rámců. Jestliže je růst HDP nižší než se očekávalo, bude následkem nižší daňové inkaso a vyšší deficit – při daných výdajových stropech. Jestliže je růst HDP vyšší než se očekávalo, daňové inkaso bude vyšší a dojde ke snížení deficitu. Výše deficitu se tedy přizpůsobuje fázi hospodářského cyklu a působí proti němu.

Fiskální cílení a střednědobé výdajové rámce mohou plnit svou stabilizační funkci tedy pouze v případě, že pravidlo pro objem výdajů je závazné a cíl pro fiskální politiku má pouze indikativní funkci. [12]

3.2.2 Nastavení fiskální politiky v České republice pro rok 2009

Podle zákona č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2009 činí schodek státního rozpočtu 38,1 mld. Kč. Příjmy státního rozpočtu jsou z dnešního pohledu založeny na optimistickém očekávání, proto byl zadán Poslaneckou sněmovnou vládě úkol vypracovat tři možné scénáře vývoje deficitů veřejných rozpočtů, které budou záviset na tempu růstu HDP. [21]

Ministerstvo financí a Národní ekonomická rada počítají tedy pro rok 2009 se třemi variantami rozpočtových úprav (Tabulka č. 1).

Tabulka č. 1: Varianty rozpočtu pro rok 2009¹

	Růst HDP (%)	Příjmy (mld.)	Výdaje (mld.)	Schodek (mld.)
Původní varianta (schválená 10. prosince 08)	4,8	1114,0	1152,1	38,1
Nejpravděpodobnější varianta	1,0	1086,1	1157,0	70,9
Méně pravděpodobná varianta	2,0	1094,4	1155,5	61,1
Nejméně pravděpodobná varianta	3,0	1102,6	1154,4	51,8

Odhady vývoje České ekonomiky pro rok 2009 se v současné době v souvislosti s krizí na finančních trzích velice různí. Co je však jasné již předem je fakt, že předchozí predikce a odhady, které byly vysloveny před ochlazením světové ekonomiky, byly značně optimističtější. V současnosti je třeba počítat s různými scénáři vývoje, který je za dané situace jen velmi těžko odhadnutelný.

Nejoptimističtější odhady obecně přicházejí od Ministerstva financí. Konsenzus na finančním trhu však vidí situaci značně pesimističtěji, stejně tak Česká národní banka, která počítá sice s růstem o 0,5 %, nevylučuje však ani pokles ke kladné nule (Tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Odhady vývoje české ekonomiky²

Instituce	Meziroční změna HDP v %
Ministerstvo financí	+ 1,4 %
Patria Finance	- 2,0 %
Generali PPF AM	- 0,5 %
ČNB	+ 0,5 %
EBRD	+ 0,1 %

Makroekonomická situace v České republice byla ještě před zářím 2008, kdy se silně zhoršila situace na světových finančních trzích, velmi příznivá. Nepříznivý zahraniční vývoj se na výsledcích české ekonomiky podepisuje zejména z důvodů příliš

¹ Zdroj: www.ihned.cz [28]

² Zdroj: Deník E15, 2.2.2009 [15]

velké komoditní specializace vývozu na strojírenské produkty – zejména automobily a jejich příslušenství. Výkonnost české ekonomiky bude tedy zaznamenávat nepříznivé působení ze zahraničí zejména v oblastech zahraničního obchodu, důvěry v ekonomiku a finančního zprostředkování. [22]

Loňský nepříznivý vývoj na finančních trzích byl neočekávaným jevem, což dokazuje i značný rozdíl v současné a minulé predikci vývoje makroekonomických ukazatelů (predikce přírůstku HDP pro rok 2009 se liší o 3 procentní body).

Tabulka č. 3: Vývoj HDP v ČR – srovnání aktuální a minulé predikce³

	<i>Aktuální predikce</i>							<i>Minulá predikce</i>	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010
HDP růst v %	4,5	6,3	6,8	6,0	4,0	1,4	2,1	4,4	3,7

Podle Konvergenčního programu České republiky z listopadu 2008 zůstává prioritou pro fiskální politiku zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí a snižování deficitu vládního sektoru. Vláda bude pokračovat v reformách, které mají vést ke zlepšení udržitelnosti veřejných financí z dlouhodobého hlediska. Stanovené cíle však budou pravděpodobně obtížněji dosažitelné vzhledem ke krizi na finančních trzích a zpomalení růstu evropské i světové ekonomiky.

Hlavní cíle vlády v oblasti fiskální politiky stanovené Konvergenčním programem České republiky z listopadu 2008:

- Dodržet schválené výdajové limity a dosáhnout salda vládního sektoru na úrovni – 1,6 % v roce 2009 a – 1,5 % v roce 2010. (Pro rok 2011 byl schválen fiskální cíl ve výši – 1,2 % a jemu odpovídající výdajový limit.)
- Zjednodušit daňový systém a tím dosáhnout snížení daňové zátěže a omezení administrativní zátěže a daňové distorze.
- Snížit dynamiku vládních výdajů v poměru k růstu nominálního HDP a posílit efektivnost vládních výdajů.

³ Zdroj: Makroekonomická predikce leden 2009 [22]

- Pokračovat v reformách zdravotnictví a systému důchodového zabezpečení, které byly nastartovány v roce 2007.

Úspěšné provedení fiskální konsolidace předpokládá pokračování v uplatňování režimu fiskálního cílení a důsledné dodržování schválených střednědobých výdajových rámců. Střednědobým rozpočtovým cílem je i nadále do roku 2012 snížit strukturální deficit vládního sektoru na úroveň 1 % HDP. [23]

3.2.3 Fiskální impulsy jako reakce na finanční krizi

Ve dnech 11. a 12. prosince 2008 odsouhlasila Evropská Rada Plán evropské hospodářské obnovy, kde Evropská unie vyzývá členské státy a unijní instituce k fiskálnímu impulsu v celkové výši 1,5 % HDP EU. Tento dokument byl vydán v reakci na zpomalující se hospodářský růst.

Česká republika přitom musí zohledňovat několik specifíků, souvisejících s fiskální politikou. Pravděpodobně bude totiž čelit jednomu z nejrychlejších stárnutí populace v Evropě, takže zdravotnická a důchodová reforma jsou nutnou podmínkou udržení budoucího vývoje. Zároveň však tato situace poskytuje jen velmi malý prostor pro zadlužování státu. Udržení fiskální disciplíny je také velmi důležité ve spojitosti s plánovaným vstupem ČR do eurozóny. Další zvláštností je strukturální saldo veřejných rozpočtů, které v roce 2007 dosahovalo hodnoty okolo – 1,3 % HDP, v roce 2008 – 1,5 % HDP a nadále se předpokládá jeho zvýšení až k hodnotě - 2,5 % HDP, v souvislosti s opatřeními proti probíhající finanční krizi.

Hlavními nástroji v rámci požadovaných fiskálních impulsů tedy budou střednědobé výdajové rámce a automatické stabilizátory.

Strategie České republiky v rámci Plánu obnovy:

1. Snížení daní a sociálního pojištění a přímá pomoc domácnostem:
 - navýšení prostředků na platy ve veřejném sektoru,
 - snížení sociálního pojištění placeného zaměstnanci.

2. Zvýšení veřejných výdajů:

- jednorázové navýšení kapitálu institucí, které se zaměřují na podporu podnikání v ČR (Česká exportní banka, Exportní garanční a pojišťovací společnost, Českomoravská záruční a rozvojová banka),
- navýšení kapitálu Podpůrného garančního rolnického a lesnického fondu,
- investiční pobídky pro projekty technologických center,
- ko-financování projektů z EU fondů – zaměření na projekty zlepšující životní prostředí,
- příspěvek na výstavbu a modernizaci infrastruktury v rámci Státního fondu dopravní infrastruktury.

3. Zlepšení fungování systému nemocenského pojištění:

- snížení pojistného na nemocenské pojištění placené zaměstnavateli a přesun povinnosti vyplácet nemocenské dávky po dobu dvou týdnů na zaměstnavatele. [21]

3.3 Fiskální politika Evropské unie

Členské země Evropského společenství, resp. Evropské unie si již od 70. let 20. století kladou otázku, zda je nezbytná a přínosná existence centrálního federálního rozpočtu. Instituce federálního rozpočtu by však měla obrovské následky na fungování celé hospodářské politiky Evropské unie⁴, což je důvodem, proč dodnes nedošlo k výraznému navýšení objemu prostředků v rozpočtu EU. [13]

Existence federálního rozpočtu by pravděpodobně způsobila značné zvýšení objemu transferů prostředků do méně rozvinutých států a regionů s podprůměrnými příjmy. Protiargumentem je tedy zejména fakt, že státy by byly nuceny vzdát se svojí ekonomické suverenity, aniž by byly zajištěny odpovídající transfery prostředků do jejich rozpočtu v případě nadprůměrných ekonomických výsledků. Některé státy také spatřují základní nevýhodu v nedostatečném působení automatických stabilizátorů v případě snížené konkurenceschopnosti jejich ekonomiky.[8]

⁴ Jedním z nejvýznamnějších důsledků by bezesporu byla ztráta kontroly jednotlivých států nad fiskální politikou a výrazné snížení významu národních rozpočtů.

V součtu má centralizace i decentralizace veřejných financí měnové unie řadu výhod a nevýhod a dodnes neexistuje přesvědčivý teoretický ani praktický důkaz, jenž by podporoval nebo vyvracel nutnost zavedení federálního rozpočtu.

Důvody potřeby decentralizace:

- Nižší úroveň veřejné správy má bližší vztah k občanům samotným a tedy i podrobnější znalosti jejich potřeb. Přenesení pravomocí v rámci rozpočtové politiky na nižší úroveň veřejné správy pomůže přesnějšimu stanovení objemu a struktury poptávky po veřejných statcích a službách.
- Pokud jsou pravomoci přeneseny na nižší úroveň veřejné správy, je také v případě změny v poptávce po veřejných statcích možné pružněji a rychleji reagovat.
- Při decentralizaci fiskální funkce na nižší úroveň mají občané větší možnost kontroly vlády.

Důvody potřeby centralizace:

- Pokud je fiskální politika centralizována na vyšší úrovni, může být schopna při aplikaci nástrojů fiskální politiky dosahovat větší efektivity, čímž dojde k úsporám z rozsahu.
- V případě výskytu poptávkových asymetrických šoků v hospodářském cyklu je při centralizaci fiskálních politik možné sdílet rizika z těchto situací.
- Centrální orgány mohou v případě centralizace využívat přelévání externalit nebo naopak tomuto efektu zamezit. [13]

3.3.1 Rozpočet Evropské unie

Rozpočet Evropské unie není možné použít pro stabilizaci hospodářské situace, což vyplývá přímo ze Smlouvy o založení EU, článku 268, podle kterého musí být příjmy a výdaje rozpočtu v rovnováze. Toto pravidlo také eliminuje možnost anticyklického použití rozpočtového nástroje.

Rozpočet je podle čl. 269 Smlouvy financován z vlastních zdrojů i jiných příjmů, které jsou přijaty souhlasem členských států, ve kterých musí zároveň proběhnout ratifikace, která je velmi časově náročná a tedy možnost využití rozpočtu jako anticyklického nástroje je z těchto důvodů jen minimální.

Velikost rozpočtu EU ve vztahu k HDP je v současné době 1,24 %, což představuje pouze asi 2,5 % veřejných výdajů EU.

3.3.2 Pravidla fiskální politiky Evropské unie

Pravidla, která platí pro fiskální politiku EU, v žádném případě nenahrazují jednotlivé fiskální politiky států EU, tato pravidla by se měla vzájemně doplňovat. V současnosti je základním pravidlem pro ČR jedno z konvergenčních kritérií obsažených v Maastrichtské smlouvě, které stanovuje limit 3 % HDP pro vládní deficit a 60 % HDP pro vládní dluh.

Dalším pravidlem, jež se členské státy EU zavázaly dodržovat v roce 1997 je tzv. Pakt stability a růstu, který je zavazuje k dodržování rozpočtového přebytku, vyrovnaného nebo téměř vyrovnaného rozpočtu ve střednědobém horizontu (3 – 5 let). V rámci paktu byly definovány preventivní i sankční mechanismy, jež mají za úkol zajistit v případě vysokých schodků rozpočtů nebo velkých veřejných dluhů stabilní euro i inflaci v rámci EMU. Kontrola dodržování zmíněných pravidel a případné následné udělování sankcí spadá pod kompetenci Evropské komise a Rady ECOFIN. [12]

3.3.3 Vestavěné stabilizátory a diskreční politika

Jak již bylo řečeno, fiskální politika má proticyklické sklony. Když zpomaluje růst ekonomiky, klesají příjmy domácností i zisky firem a klesá také spotřeba, což má za následek výrazně nižší daňové příjmy. Také rostou výdaje na sociální dávky a podpory a zvětšuje se tedy výdajové zatížení rozpočtu. Fiskální politika se tak stává expanzivní. Veškeré popisované účinky se označují jako vestavěné stabilizátory fiskální politiky, což jsou mechanismy, které působí samostatně bez dalších rozhodování státu. Patří sem tedy například progresivní daň z příjmu, snížení příjmů nebo růst sociálních výdajů.

Automatické stabilizátory díky jejich zabudování v systému nemají problém s časovým zpožděním od rozpoznání problému po jejich zavedení.

Naproti vestavěným stabilizátorům v případě diskreční politiky je zapotřebí přímého rozhodnutí o změně daní a výdajů. Nevýhodou těchto opatření je však jejich pomalá implementace. Některé státy proto vytvářejí speciální fondy, jež slouží k aplikaci diskreční politiky a mohou být velmi rychle využity v případě potřeby. [11]

Fiskální pravidla Evropské unie hovoří o vyrovnaném hospodaření vlády a volném působení automatických stabilizátorů pro tlumení šoků. V období recese je tedy pomocí fiskální politiky stimulována agregátní poptávka – a to prostřednictvím deficitního hospodaření. Naopak v období expanze je pomocí přebytkového hospodaření poptávka tlumena. Konvergenční kritérium, které stanovuje maximálně 3% schodek rozpočtu je nastaveno tak, aby poskytovalo dostatečný prostor pro působení automatických stabilizátorů, pokud dojde k běžnému útlumu ekonomiky. V případě hluboké recese pak platí výjimka z tohoto kritéria vzhledem k nutnosti uplatnění diskrečních fiskálních opatření, která se podepíší na vyšším rozpočtovém schodku. [36]

3.3.4 Efekty přelévání

Postupy související s fiskální politikou, přijaté v jedné zemi se mohou prostřednictvím různých kanálů přelévat i do ostatních zemí a to s negativním i pozitivním důsledkem. Pro země eurozóny je tedy vysoce efektivní jistá koordinace fiskálních politik, která zabrání negativním dopadům aplikace fiskálních nástrojů a zároveň podpoří jejich pozitivní působení na okolní státy. Tato koordinace však s sebou také přináší omezující dohady a ustanovení a tím zmenšuje autonomii jednotlivých států v oblasti rozpočtové politiky.

Hlavními kanály, prostřednictvím kterých dochází k přelévání jsou cyklické příjmy a náklady vyvolané zadlužením.

Efekt přelévání cyklických příjmů hovoří o přenášení hospodářských cyklů prostřednictvím exportů a importů. Síla efektu přelití závisí na intenzitě obchodování mezi danými zeměmi a také na velikosti země, jež efekt vyvolala. Jestliže státy mají synchronizovanou fiskální politiku, může se při aplikaci fiskálních nástrojů stát, že bude

kombinace jejich politik příliš silná, naopak pokud se jedna země spoléhá na druhou, mohou být aplikovaná opatření nedostačující.

Efekt přelévání nákladů v důsledku zadlužení spočívá v tom, že země, které sdílejí měnu, mají i společné úrokové míry. Pokud má stát velký rozpočtový deficit, může se stát, že úrokové sazby porostou a tím budou negativně ovlivněny i investice a dlouhodobý ekonomický růst.

Ohrožení mezinárodních finančních trhů prostřednictvím výrazného zadlužování jedné země může přinést negativní náhled na celou eurozónu a tím odliv kapitálu a oslabování eura, což je označováno jako další příčina efektu přelévání.

V případě platební insolvence jedné z vlád v rámci Evropské unie, vzniklé v důsledku vysokého dluhu a neschopnosti tento dluh splácet, dojde prostřednictvím trhu s cennými papíry k zasažení celé evropské unie efektem přelévání. Pokud se některý ze států takové situaci jen přiblíží, mohou se ostatní státy cítit „ohroženy“ a mít potřebu danému státu poskytnout finanční podporu. Takovéto situaci jasně zamezuje Maastrichtská smlouva, která obsahuje klauzuli zakazující mezistátní úvěry sloužící k překlenutí krize vedoucí k bankrotu. Tato situace může být řešena například prostřednictvím ECB, která má možnost uvolnit svou monetární politiku.

Efekty přelévání vycházejí zejména z nadměrných a neudržitelných deficitů rozpočtu, které jsou důsledkem dlouhodobého hromadění dluhů a závazků. Předcházet podobným situacím je možné existencí preventivních opatření, nástrojů a procedur, které podobné situace eliminují. [11]

3.3.5 Pozice ČR vůči rozpočtu EU

Česká republika zaplatila souhrnně do rozpočtu EU od 1.5.2004 do 31.12.2008 146,6 mld. Kč a naproti tomu získala 200,6 mld. Kč. Saldo je tedy kladné a dosahuje hodnoty 54 mld. Kč. Česká republika byla každý rok od svého vstupu do EU vůči rozpočtu v pozici čistého příjemce. Hodnota čistých příjmů se meziročně od roku 2005 zvyšuje (Tabulka č. 4). V roce 2008 dosáhl rozdíl mezi příjmy a výdaji dokonce rekordních 22,8 mld. Kč – Česká republika odvedla 35,4 mld. Kč a získala 58,3 mld. Kč. Největšími položkami v příjmech jsou strukturální fondy EU a Fond soudržnosti

EU, které tvoří téměř tři čtvrtiny celkové sumy příjmů. Dalšími položkami jsou pak finance na společnou zemědělskou politiku, vnitřní politiky a předvstupní nástroje (Příloha č. 1 – Pozice ČR vůči rozpočtu EU). [35]

Spolu Českou republikou jsou čistými příjemci z rozpočtu také například Řecko, Španělsko, Portugalsko, Irsko, Dánsko a Lucembursko. Naopak čistými plátcí jsou Německo, Velká Británie, Itálie, Francie nebo Nizozemsko.

Tabulka č. 4: Příjmy a výdaje ČR v rámci rozpočtu EU⁵

Rok	Příjmy (mld. Kč)	Výdaje (mld.Kč)	Saldo (mld. Kč)
2004	25,3	18,0	+ 7,3
2005	32,7	30,7	+ 2,0
2006	37,3	30,4	+ 6,7
2007	49,1	32,1	+ 15,2
2008	58,3	35,4	+ 22,8

3.4 Fiskální versus monetární politika v eurozóně

Se vstupem země do měnové unie přechází monetární politika státu do kompetence Evropského systému centrálních bank a stát prakticky ztrácí kontrolu nad jejími nástroji. Naproti tomu fiskální politika zůstává plně v jeho kompetenci a stává se tedy jediným nástrojem státu například v případě asymetrických šoků⁶. Aplikace nástrojů rozpočtové politiky do praxe je však výrazně složitější a náročnější než v případě monetární politiky.

Základním rozdílem oproti monetární politice je velmi zdoluhavé zavádění nástrojů fiskální politiky. Zatímco v případě monetární politiky dochází k ovlivňování situace běžně během několika málo sekund (například změna úrokové sazby centrální bankou), rozpočtová politika provádí změny prostřednictvím veřejných rozpočtů, jejichž

⁵ Zdroj: www.mfcr.cz [35]

⁶ Asymetrický šok je šok na straně poptávky nebo nabídky – tedy prudká změna poptávky nebo nabídky v určitém odvětví trhu, který má mnohem výraznější dopad na jednu zemi než na ostatní členy eurozóny. [10]

schvalovací proces trvá v řádu několika měsíců. Zavedené nástroje fiskální politiky však mají účinek na ekonomiku až o polovinu rychlejší než nástroje monetární politiky.

Důsledkem časových zpoždění zavádění nástrojů rozpočtové politiky tak může být situace, kdy problémy, které měla opatření fiskální politiky napravit, jsou vyřešeny již ve chvíli, kdy opatření začnou být účinná. [11]

Jako reakce na hospodářské šoky v případě měnové unie bývají ve federálních státech používány zvýšené přísuny prostředků do postižené oblasti z federálního rozpočtu. Konkrétně v případě eura však tento nástroj není možné aplikovat, protože EU nemá charakter federálního státu a tedy ani možnost přesouvat prostředky z rozpočtu mezi regiony. Možností řešení výskytu asymetrických šoků je tedy zajištění vysoké flexibility národních rozpočtů a existence zabudovaných nebo automatických stabilizátorů, jejichž působení bude mít za následek zvýšení deficitu rozpočtů. Některé teorie však poukazují na to, že časté implementace nástrojů fiskální politiky jako řešení asymetrických šoků pravděpodobně povedou k permanentně rostoucím schodkům rozpočtu a jejich použití bez trvalých nebo dlouhodobých negativních následků na fiskální politiku je tedy možné pouze jednou za mnoho let.

Pravděpodobnost výskytu regionálních šoků v rámci eurozóny je tím větší, čím rozdílnější jsou ekonomické struktury jejích členů a zvyšuje se tedy se zvyšujícím se počtem států v EMU. Jejich řešení bude zřejmě do budoucna v EU, která je postavena na decentralizované fiskální politice problematické. [13]

4. Konvergenční kritéria

Konvergenční kritéria neboli maastrichtská kritéria konvergence jsou závazné podmínky, které musí každá členská země EU splnit pro vstup do eurozóny. Tato kritéria jsou definována v článku 121 Smlouvy o založení Evropského společenství a dále podrobněji upravena v Protokolu o konvergenčních kritériích a Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeném ke Smlouvě.

Smyslem těchto kritérií je sladit makroekonomické ukazatele kandidátských zemí s eurozónou a připravit je na převzetí eura. Členské země EU se účastní ode dne přistoupení do EU hospodářské a měnové unie, přičemž se na ně do jejich skutečného přijetí eura vztahuje výjimka ve smyslu článku 122 Smlouvy o založení ES. Země EU musí pro přijetí eura dosáhnout vysokého stupně udržitelné hospodářské konvergence, která je vyhodnocována právě na základě maastrichtských kritérií konvergence.

Tato kritéria se vztahují na vývoj dlouhodobých úrokových sazeb, cenové hladiny, dvou fiskálních ukazatelů a směnného kurzu. Kromě těchto podmínek je nutné pro vstup do eurozóny dosáhnout kompatibility národní legislativy s články 108 a 109 Smlouvy o založení ES a se Statutem ESCB a také docílit všeobecné makroekonomické stability.

Vyhodnocení plnění konvergenčních kritérií se provádí porovnáním referenčních hodnot a hodnot, kterých dosáhla Česká republika, včetně predikce a výhledu hodnot na několik let dopředu. Současná globální finanční a ekonomická krize se však velmi silně podepisuje na nejistotě veškerých výhledů prováděných v současnosti. Hloubka a trvání celosvětových problémů je za dnešních podmínek prakticky neodhadnutelná a není tedy možné přesně vymezit rozsah dopadů těchto problémů jak na Českou republiku, tak na ostatní evropské státy. Odhady a predikce uváděné v následujícím textu pro hodnocení plnění maastrichtských kritérií jsou převzaty z nejaktuálnějších dokumentů, které současnou nepříznivou ekonomickou situaci zahrnují, přesto však lze jejich budoucí platnost označit pouze za orientační.

4.1. Kriterium cenové stability

Míra inflace – tedy růst cenové hladiny udává, jakým způsobem se za posledních 12 měsíců v dané ekonomice vyvíjely ceny zboží a služeb.

4.1.1 Vymezení kritéria cenové stability

Členský stát EU pro splnění tohoto kritéria musí vykazovat dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nepřekračuje o více než 1,5 procentního bodu míry inflace nanejvýše tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Inflace se měří v EU pomocí harmonizovaných indexů spotřebitelských cen (HICP) na srovnatelném základě, který bere v úvahu rozdílnosti v národních definicích.[16,17]

Kriterium cenové stability je však určováno podle nejlepších tří zemí z celé EU, což znamená, že kritérium může být definováno zeměmi, které součástí eurozóny nejsou nebo ani dlouhodobě neaspírují na vstup. Z tohoto faktu tedy vyplývá obtížnost plnění tohoto kritéria pro řadu zemí. K přibližování cen při pevném měnovém kurzu totiž nutně dochází k vyšší inflaci. Pokud ale kritérium definují země s tradičně nízkou inflací, není často možné se vejít do požadovaného 1,5% pásma.

Vývoj cen se sleduje pomocí spotřebitelského koše, který zahrnuje nejčastěji spotřebovávané zboží a služby. Tyto spotřebitelské koše jsou odlišné pro každou ekonomiku v závislosti na zvyklostech obyvatel ve spotřebě. Jednotlivé položky, které jsou v koši zahrnuty, pak mají přiřazeny určité váhy podle jejich podílu na spotřebě. Vývoj inflace v jednotlivých zemích je však nutné porovnávat, pro tento účel se tedy používá v EU unifikovaný spotřebitelský koš, na jehož základě je stanovován harmonizovaný index spotřebitelských cen (HICP). Jednotlivé HICP v každé zemi se mezi sebou odlišují váhami přiřazenými k položkám tohoto koše v závislosti na jejich spotřebě v daném státě.

Harmonizace ukazatelů míry inflace je důležitá zejména pro zjišťování míry inflace v eurozóně a následné udržování cenové stability⁷, což je jeden z hlavních cílů ECB, která rozhoduje o nastavení měnověpolitických nástrojů za celou eurozónu. [1]

Pomocí HICP se zjišťuje vývoj inflace jako kritérium pro vstup do eurozóny. Je pravděpodobné, že národní indexy jednotlivých států a harmonizované indexy se budou v budoucnu sblížovat, jejich splnutí, či nahrazení národních indexů indexy HICP se však do budoucna nepředpokládá.

Harmonizovaný index spotřebitelských cen užívá řetězových vah, které jsou obměňovány každoročně v prosinci. Zdrojem jsou data národních účtů z předcházejících dvou let. Za základní cenové období se považuje průměr roku 1996.

Česká republika poskytuje Eurostatu od roku 2001 indexy spotřebitelských cen, jejichž výpočet obsahuje všechny metodické a výpočetní postupy harmonizace a jsou tedy srovnatelné s HICP ostatních zemí EU.[19]

4.1.2 Vyhodnocení plnění kritéria cenové stability

Toto kritérium je Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou velmi striktně interpretováno. Základním předpokladem je pro EK i ECB udržitelné plnění tohoto kritéria – a to i v krátkodobém budoucím výhledu. Důkazem velmi kritického přístupu je ostré hodnocení výsledků Slovenska v oblasti udržitelnosti cenové stability, které vstoupilo do eurozóny v lednu 2009.

Kritérium cenové stability nebylo v ČR splněno již v roce 2007 zejména v důsledku nárůstu světových cen potravin a ropy. Podle posledních vyhodnocení v roce 2008 ČR toto kritérium opět nesplnila. Navíc došlo k velmi výraznému výkyvu hodnoty inflace – o více než 3 procentní body (z hodnoty 3,0 na hodnotu 6,4) a ke splnění kritéria alespoň na hranici požadavku tedy chybí České republice více než 3 procentní body. Faktory, které zde působily, byly opět rostoucí světové ceny potravin, které se podepsaly na zvyšování cen potravin v ČR, dále zvýšení sazby DPH z 5 % na 9 %, zavedení ekologických daní a poplatků ve zdravotnictví, zvyšování spotřebních daní v souvislosti s reformou veřejných financí a harmonizací s právem EU (daně z cigaret),

⁷ Cenovou stabilitou se v eurozóně rozumí maximálně 2% meziroční přírůstek spotřebitelských cen měřených podle HICP.

zvyšování cen elektřiny, regulovaného nájemného, plynu a nárůst cen ropy počátkem roku.

Určitým rizikem bude pro cenovou stabilitu v budoucnu možnost zvýšení regulovaného nájemného pro obecní úřady – zvýšení se odhaduje meziročně až na 50 %. Dodržování kritéria také závisí na vývoji referenční hodnoty, odvozené od inflace v ostatních státech EU. S rostoucím počtem členů se zvyšuje pravděpodobnost výskytu tří států s tradičně velmi nízkou hladinou inflace, což by znesnadnilo možné splnění tohoto bodu. Přesto se podle Makroekonomické predikce z ledna 2009 očekává v následujícím období dezinflace díky oslabování poptávkových i nákladových tlaků, snížení administrativních nákladů oproti roku 2008, předpokládaný pokles cen potravin, ropy a ostatních surovin a celkový pokles světové poptávky. Také se projeví tzv. bazický efekt⁸. [22]

Od 1. 1. 2010 byl ohlášen pro Českou republiku nový inflační cíl 2,0 % s tolerancí $\pm 1,5$ procentního bodu pro národní index spotřebitelských cen (CPI). Tento cíl bude mít za následek příznivější podmínky pro plnění kritéria cenové stability. [2]

Tabulka č. 5: Harmonizovaný index spotřebitelských cen⁹
(Průměr posledních 12 měsíců proti průměru předchozích 12 měsíců)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	výhled	
									2009	2010
Průměr 3 zemí EU s nejnižší inflací	1,6	1,1	1,2	0,7	1,0	1,4	1,3	1,7	1,6	1,6
Hodnota kritéria (průměr + 1,5%)	3,1	2,6	2,7	2,2	2,5	2,9	2,8	3,2	3,1	3,1
Česká republika	4,5	1,4	- 0,1	2,6	1,6	2,1	3,0	6,3	1,3	2,1

4.2. Kriterium dlouhodobých úrokových sazeb

V České republice jsou uváděny úrokové sazby desetiletých státních dluhopisů až od roku 2001 a to z důvodů posouzení jejich výše podle Maastrichtských kritérií. Do

⁸ Bazický efekt nastane v případě, že je pro určitou srovnávanou hodnotu vysoká srovnávací základna.

⁹ Zdroj: ČSÚ, Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou – prosinec 2008 [20], Makroekonomická predikce České republiky – říjen 2004 [37], Makroekonomická predikce České republiky – leden 2009 [22], Konvergenční program České republiky – listopad 2008 [23]

roku 2000 byly uváděny hodnoty pro pětileté státní dluhopisy, což však bylo pro srovnávání s maastrichtskými kritérii zcela nevhodné.

4.2.1 Vymezení kritéria dlouhodobých úrokových sazeb

Podle kritéria dlouhodobých úrokových sazeb nesmí průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu v průběhu jednoho roku před šetřením překročit o více než dva procentní body úrokovou sazbu tří členských států EU, které v této oblasti dosáhly nejlepších výsledků. Úrokové sazby se zjišťují na základě dlouhodobých státních dluhopisů, nebo srovnatelných cenných papírů, s přihlédnutím k rozdílným definicím v jednotlivých členských státech. [16, 17]

Toto kritérium je svým způsobem spojeno s požadavkem cenové stability a důvěryhodností veřejného sektoru. Když se zvyšuje inflace, jsou zvyšovány i úrokové sazby, aby se kompenzovala ztráta reálné hodnoty investovaných peněz. Při slabé důvěře ve veřejný sektor je ze strany investorů po vládě požadována vyšší riziková premie, jejíž výše se odrazí v úrokové sazbě emitovaných dluhopisů. [1]

Při zjišťování průměrné dlouhodobé nominální úrokové sazby za období jednoho roku před šetřením se vypočítává tato sazba jako aritmetický průměr hodnot posledních dvanácti měsíců, za které jsou k dispozici údaje o HICP.

Referenční hodnota se stanovuje pomocí neváženého aritmetického průměru hodnot dlouhodobých úrokových sazeb ve třech zemích, které dosáhly nejnižší míry inflace. K tomuto průměru je následně přičteno 2,0 procentního bodu. [2]

4.2.2 Vyhodnocení plnění kritéria dlouhodobých úrokových sazeb

Toto kritérium je dosud plněno v České republice bez problému a ani prognózy budoucího vývoje nenaznačují výkyvy v hodnotách. Vzhledem k dosavadnímu vývoji ve srovnání s prognózami však také existují domněnky, že tyto hodnoty budou vyšší.

Faktem, který by mohl bezproblémové plnění tohoto kritéria ohrozit, je důvěra investorů, která bude záviset na provedení reformy veřejných financí – zejména penzijní a zdravotnické reformy, jejichž neúspěch nebo odkládání by mohly v budoucnu výrazně

ovlivnit výši rizikové prémie a tím ohrozit plnění tohoto kritéria. Dalším předpokladem úspěšnosti je zdravý a bezproblémový vývoj veřejných financí – pokud se rozšíří předpoklad nepříznivého fiskálního vývoje, může vzrůst riziková prémie dlouhodobých úrokových sazeb a tím i jejich hodnota. Makroekonomická predikce z ledna 2009 však předpokládá, že během tohoto roku bude vyšší zájem o státní dluhopisy než o investice do akcií. [1, 20]

Tabulka č. 6: Úrokové sazby 10letých státních dluhopisů¹⁰

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	predikce	
									2009	2010
Průměr 3 zemí EU s nejnižší inflací	4,92	4,85	4,12	4,28	3,37	4,24	4,2	4,2	4,1	4,1
Hodnota kritéria (průměr + 2,0%)	6,92	6,85	6,12	6,28	5,37	6,24	6,2	6,2	6,1	6,1
Česká republika	6,35	4,94	4,12	4,75	3,51	3,78	4,28	4,6	3,8	3,7

4.3. Kriterium „stavu veřejných financí“

Toto kritérium je složeno z požadavků na nízký vládní deficit a nízký veřejný dluh. Nazývá se také kritérium udržitelnosti veřejného sektoru. Toto kritérium je splněno pouze za podmínky, že jsou udržitelným způsobem splněny obě jeho složky.

4.3.1 Kriterium vládního (veřejného) deficitu

4.3.1.1 Vymezení kritéria vládního deficitu

Toto kritérium zahrnuje požadavek zdravých veřejných financí, které by měly být schopné zastoupit měnovou politiku při procesu stabilizace ekonomiky. Tento požadavek v širších souvislostech neznamená pouze nařízení evropské unie, které je zapotřebí splnit pro úspěšný přístup k eurozóně, ale především také vytvoření příznivých podmínek pro makroekonomickou stabilitu a růstový potenciál, tedy v důsledku zvýšení životní úrovně obyvatel.

¹⁰ Zdroj: Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou – prosinec 2008 [20], Makroekonomická predikce České republiky – leden 2009 [22]

Pro úspěšné působení země v podmínkách jednotné měny je velmi důležitá konsolidace veřejných financí. Měnová politika je v eurozóně určována výhradně Evropskou centrální bankou a fiskální nástroje tedy nabývají na důležitosti. Jejich efektivní využívání je však podmíněno zejména vytvořením dostatečného prostoru pro jejich využívání. Tímto prostorem je zvláště požadavek na udržení vyrovnaného deficitu veřejných financí.

K dodržení tohoto bodu nesmí poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách překročit 3 %. Kriterium je zaměřeno na střednědobou udržitelnost veřejných financí.

V případě tohoto kritéria existují určité výjimky:

- a) Poměr výrazně klesl nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě.
- b) Překročení nad referenční hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k referenční hodnotě.

Veřejný deficit znamená deficit, vztahující se k ústřední vládě včetně regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení, s výjimkou komerčních operací, definovaných v Evropském systému makroekonomických účtů.

Kriteriální veličinou udržitelnosti veřejných financí je deficit sektoru vládních institucí v metodice národních účtů ESA 95¹¹.

4.3.1.2 Vyhodnocení plnění kritéria vládního deficitu

Neplnění kritéria deficitu veřejných rozpočtů bylo hlavním důvodem pro odložení vstupu ČR do eurozóny, který byl původně plánován na rok 2010.

V roce 2004 byla v ČR otevřena Radou ECOFIN procedura při nadměrném deficitu, v rámci které Česká republika souhlasila se snížením vládního deficitu do dubna roku 2008 na úroveň nižší než 3 % HDP a to důvěryhodným a udržitelným způsobem. Udržitelné snížení schodku veřejných rozpočtů na úroveň 3 % HDP se na rok 2008 plánovalo také podle Konvergenčního programu z roku 2005. Rada ECOFIN dne 9. 10. 2007 přijala pro ČR nová doporučení, týkající se znepokojivých výsledků

¹¹ ESA 95 = metodika Evropského statistického úřadu pro vykazování vládního dluhu a deficitu, v ČR zajišťovaná Českým statistickým úřadem.

v oblasti plnění závazků snižování rozpočtového schodku pod 3% hranici. Tato doporučení se týkala omezení zhoršování rozpočtu v roce 2007 a zajištění odstranění nadměrného schodku do roku 2008, dále zajištění zlepšení strukturálního salda¹² ve výši minimálně 0,75 % HDP v roce 2008 ve srovnání s rokem 2007. Rada také vyzvala ČR k další rozpočtové konsolidaci vedoucí ke střednědobému rozpočtovému cíli, jenž je pro ČR stanoven na 1 % a to nejpozději do roku 2012 – jak vyplývá pro ČR z Paktu stability a růstu.

Již v roce 2006 došlo k poklesu deficitu těsně pod hladinu 3 % HDP, tato situace však byla způsobena vyššími příjmy z daní než bylo očekáváno. Konečný výsledek z roku 2007 byl však opět velmi příznivý a v červnu roku 2008 mohlo dojít k ukončení procedury při nadměrném deficitu, která byla zahájena Radou ECOFIN. [2]

Podle výhledu pro Českou republiku, uvedeného v dokumentu Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií z prosince 2008, jsou prognózy plnění kritéria vládního deficitu velmi pozitivní (Příloha č. 2 - Saldo sektoru vládních institucí podle Vyhodnocení plnění Maastrichtských kritérií). Rizikem by však mohlo být prudší ekonomické zpomalení v České republice, což je vzhledem ke stávajícímu vývoji na světových finančních trzích a dopadu tohoto vývoje na růst ekonomiky ČR velmi pravděpodobné. Prognózy budoucího vývoje hodnoty salda vládního deficitu sice proklamují určité rezervy, které by měly tento aspekt pohltit, ale vzhledem k turbulentnosti současného vývoje je velmi obtížné stanovit, jak silný vliv bude finanční krize na vývoj České ekonomiky mít a tedy jak velká rezerva bude k plnění kritéria zapotřebí.

Ministerstvo financí ČR sice odhaduje růst českého hospodářství v letošním roce o 1,4 %, zároveň však připouští, že hodnota může být i značně nižší vzhledem k nepředvídatelnosti současné situace – jak také odhaduje Česká národní banka i další instituce (Kapitola 3.2.2 – Tabulka odhadů vývoje české ekonomiky). Ministerstvo uvádí, že pokud růst ekonomiky dosáhne alespoň 1 % HDP, bude možné 3% schodek udržet. Pokud však růst dosáhne nižších hodnot nebo dokonce nuly nebude s největší pravděpodobností udržení tohoto kritéria reálné. [24]

¹² Strukturální saldo = cyklicky očištěný schodek bez jednorázových a dalších výdajů

Podle výhledu, který uvádí Makroekonomická predikce z ledna 2009, jsou odhadované hodnoty salda vládního dluhu pro roky 2009 – 2011 již podstatně vyšší – již pro rok 2009 o bezmála 1,5 procentního bodu. Původní deficit na rok 2009 byl odhadován na 62,4 mld. Kč. Současný odhad se však vyšplhal na hodnotu 112,9 mld. Kč. Tato změna souvisí právě s předpokládaným zpomalením ekonomického růstu ČR. Deficit rozpočtu poroste v důsledku poklesu daňových příjmů a příjmů sociálního pojištění, dále také nárůstu výdajů spojených s růstem nezaměstnanosti. [22]

Dalšími riziky pro schodek rozpočtu pak může být vyšší zapojení rezervních fondů do vládních výdajů s negativním dopadem na deficit a také možný zákon o nápravě majetkových křivd, které byly způsobeny církvím nebo řešení ekologických závazků. Poslední jmenovaná rizika by však znamenala pouze jednorázový vliv na hodnotu schodku veřejných rozpočtů.[2]

Tabulka č. 7: Saldo vládního sektoru (v metodice ESA 1995, v % HDP)¹³

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Hodnota kriteria	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0
	Česká republika	- 3,7	- 3,7	- 5,7	- 6,8	- 6,6	- 3,0	- 3,6	- 2,7	- 1,0	- 1,2
		2009	2010	2011							
<i>Výhled</i>	Hodnota kriteria	- 3,0	- 3,0	- 3,0							
	Česká republika	- 3,0	- 2,9	- 2,5							

4.3.2 Kriterium vládního (veřejného) dluhu

4.3.2.1 Vymezení kriteria vládního dluhu

K dodržení tohoto kriteria nesmí poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu překročit 60 %, opět s výjimkou případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě nebo dojde ke krátkodobým výkyvům. Toto kriterium je zaměřeno na udržitelnost veřejných financí v dlouhodobém časovém horizontu.

Vládní dluh je nejvíce navyšován v případě, že saldo veřejných rozpočtů dosahuje záporných hodnot. Pokud se situace deficitu veřejných rozpočtů opakuje, dochází

¹³ Zdroj: Makroekonomická predikce České republiky – leden 2009 [22], Makroekonomická predikce České republiky – říjen 2003 [38]

neodvratně k veřejnému zadlužování země. Obě části tohoto konvergenčního kritéria jsou tedy ve velmi úzkém vztahu.

Veřejným dluhem se rozumí celkový úhrn dluhů v nominálních hodnotách na konci roku, konsolidovaných uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími státního sektoru. Spadá sem tedy i dluh krajů, měst, obcí i veřejných institucí jako např. nemocnic. [1]

Při hodnocení plnění tohoto požadavku jsou brány v úvahu i faktory jako dosavadní postup snižování rozpočtové nerovnováhy, nebo existence výjimečných a dočasných faktorů, které k takové nerovnováze přispívají. [17]

4.3.2.1 Vyhodnocení plnění kritéria vládního dluhu

Hodnota vládního dluhu je dlouhodobě výrazně pod hranicí 60 % HDP. Nejvyšších hodnot dosáhl vládní dluh v letech 2001 – 2004, kdy se začaly započítávat i nepřímé závazky vlády. V této době byly zároveň zahrnuty mezi vládní instituce Česká konsolidační agentura a Česká inkasní agentura.

V poslední době se podařilo díky rychlému hospodářskému růstu poměr vládního dluhu k HDP stabilizovat. Pro roky 2009 – 2011 se odhaduje jeho mírné zvýšení na hodnoty okolo 31 % HDP. Rizikem v této oblasti může být očekávaná nutná reforma důchodového systému a systému zdravotní péče. Pokud tyto reformy neproběhnou úspěšně, dá se do budoucna očekávat postupný růst tohoto ukazatele v souvislosti s dopady stárnutí obyvatelstva ČR. Dalším faktorem, který bude hodnotu státního dluhu ovlivňovat je plánovaná privatizace Letiště Praha a.s. [2, 22]

Tabulka č. 8: Vývoj dluhu vládního sektoru¹⁴

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Hodnota kritéria	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
	Česká republika	14,9	18,2	25,3	28,5	30,1	30,4	29,8	29,6	28,9	29,4
Výhled		2009	2010	2011							
	Hodnota kritéria	60,0	60,0	60,0							
	Česká republika	30,4	31,3	31,2							

¹⁴ Zdroj: Makroekonomická predikce České republiky – říjen 2003 [38], Makroekonomická predikce České republiky – leden 2009 [22], Makroekonomická predikce České republiky – říjen 2004 [37]

4.4. Kriterium stability kurzu měny a účasti v ERM II

4.4.1 Vymezení kriteria stability měnového kurzu

Jedním ze základních předpokladů úspěšného završení měnové integrace je stabilní měnový kurz. Proces měnové integrace spočívá zejména v neodvolatelném zafixování národní měny ke společné měně a přechod národní měnové politiky pod ECB. Tím pádem přestane měnový kurz plnit svou funkci a nebude nadále možné jej využívat jako nástroj hospodářské politiky daného státu.

Kriterium stabilního měnového kurzu předpokládá, že daná měna bude alespoň dva roky setrvávat v mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému (ERM II) bez značného a napětí a bez devalvace bilaterálního směnného kurzu vlastní měny vůči měně cizí.

Při hodnocení plnění tohoto kriteria je kladen důraz na to, aby se směnný kurz vůči euru blížil centrální paritě¹⁵. Zohledňovány jsou však i další faktory, které by mohly vést k apreciaci směnného kurzu.

V mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému od 1. 1. 1999 platí, že zúčastněné země mají pro svou měnu stanoveny dvoustranné parity vůči euru v rámci standardního flukтуаčního rozpětí $\pm 15\%$. Referenční měnou v ERM II je euro. Datum vstupu do ERM II závisí pouze na rozhodnutí dané země. Centrální parita a šíře flukтуаčního pásma je pak stanovena na základě bilaterální dohody. Centrální parita se nemusí nutně shodovat s přepočítávacím koeficientem národní měnové jednotky na euro při vstupu do eurozóny, ale jejich shodnost byla dosud pravidlem u všech zemí přijímajících euro. [1]

4.4.2 Vyhodnocení plnění kriteria měnového kurzu

Vzhledem k tomu, že Česká republika zatím není v mechanismu ERM II, není v současnosti možné formální vyhodnocení tohoto kriteria. Konkrétní hodnoty bude možné porovnávat až po vyhlášení centrální parity pro kurz koruny, která bude

¹⁵ Centrální parita = klíčový parametr pro zapojení měny do ERM II, ovlivní nastavení počátečních měnových podmínek a možnost výskytu rizik

stanovena až po vstupu ČR do ERM II. Vzhledem k tomu, že v současné době není plánované datum vstupu České republiky do eurozóny stanoveno, neexistuje reálný odhad časového horizontu vstupu ČR do ERM II. Současná hodnocení plnění tohoto kritéria se tedy prozatím opírají pouze o hodnocení kurzu CZK/EUR ve vztahu k hypotetické hladině centrální parity. [18, 20]

Do roku 2007 docházelo k dlouhodobému pozvolnému posilování koruny vůči euru. Rok 2008 však byl pro vývoj kurzu přelomovým – došlo k velmi rychlým a mohutným odchylkám od průměrného kurzu a to na obě strany. Koruna posílila až na rekordní hodnotu 22,97 CZK/EUR v červenci, poté však začala pomalu oslabovat a vlivem finanční krize a silné nestability na světových finančních trzích se dostala zpět až na hodnotu 26,93 CZK/EUR koncem prosince. Výrazné kolísání měny v prvním čtvrtletí roku 2009 pokračuje (Příloha č. 3 – Kurz koruny). [25]

V případě, že by se centrální parita vypočítala z průměrů denních kurzů v letech 2006 – 2008, bude její hodnota 27,01 CZK/EUR a fluktuační rozpětí se bude pohybovat mezi hodnotami 31,062 CZK/EUR a 22,959 CZK/EUR. V tomto období by tedy koruna splnila pohyb v rámci hypotetického fluktuačního pásma jen velmi těsně – vzhledem ke svojí maximální hodnotě 22,97 CZK/EUR v červenci, by zůstala pod maximální hranicí o pouhých 0,011 CZK/EUR. Vzhledem k nejednoznačnosti interpretace tohoto kritéria není tedy možné s jistotou jeho plnění interpretovat jako dostačující.

ČR by se měla do mechanismu ERM II zapojit až v okamžiku, kdy jí bude jasné umožněno v době vyhodnocování kurzového kritéria přijmout měnu euro a realizovat výhody plynoucí ze členství v eurozóně. Účast v mechanismu ERM II se totiž doporučuje pouze na dobu nebytně nutnou (2 roky). Vzhledem k současné situaci však Česká národní banka nedoporučuje vládě stanovovat datum přijetí eura ani vstupovat do mechanismu ERM II vzhledem k pravděpodobným budoucím problémům s plněním maastrichtských kritérií. Vláda naopak plánuje zveřejnit přesné datum vstupu do eurozóny 1.11.2009. [26]

Tabulka č. 9: Směnný kurz EUR/CZK – čtvrtletní průměry¹⁶

	1. čtvrtletí	2. čtvrtletí	3. čtvrtletí	4. čtvrtletí	Maximum	Minimum
2004	32,859	32,027	31,587	31,126	33,330	30,400
2005	30,014	30,126	29,677	29,298	30,515	28,865
2006	28,600	28,384	28,330	28,045	29,045	27,420
2007	28,037	28,266	27,923	26,829	28,730	26,000
2008	25,562	24,826	24,092	25,342	26,930	22,970
2009	27,599				29,470	26,120

¹⁶ Zdroj: www.cnb.cz [27]

5. Pakt stability a růstu

Pakt stability a růstu (The Stability and Growth Pact) je dokument, který má za úkol upřesnit jakým způsobem budou koordinovány fiskální politiky jednotlivých členských zemí EU po vstupu do eurozóny a tuto koordinaci posílit. Jeho cílem je vytvářet soulad mezi souborem centralizovaných národních rozpočtových politik a centralizovanou měnovou politikou tak, aby nedocházelo k ohrožení stability eura. Tento dokument byl členskými zeměmi přijat roku 1997 na zasedání Evropské rady v Amsterdamu.

5.1 Právní architektura Paktu

Ke koordinaci fiskálních politik se používají právní nástroje preventivní a právní nástroje sankční.

Pakt stability a růstu není tvořen jediným dokumentem, nýbrž se skládá ze tří částí:

1. *Politický dokument:*

Rezoluce Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, přijatá na zasedání v Amsterdamu dne 17. června 1997.

2. *Nařízení pro preventivní mechanismus:*

Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze 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.

3. *Nařízení pro sankční mechanismus:*

Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku ve znění nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005.

Další dokument, který se ke zmíněné problematice váže byl schválen 10. července 2001 Radou ECOFIN a nese název Pravidla chování týkající se obsahu a formátu stabilizačních a konvergenčních programů. Ten má za úkol usnadnit státům tvorbu programů stability a konvergence.

Rezoluce Evropské rady není závazným dokumentem, pouze doporučuje a vybízí členské státy k dodržování nízké hranice rozpočtových schodků.[3]

5.2 Pravidla Paktu

Součástí dohody je závazek členských států ve Smlouvě o ES a příslušných dodatkových protokolech, že budou ve střednědobém horizontu vyvíjet snahu o dosažení přebytkových nebo vyrovnaných rozpočtů. Pro krátkodobý horizont byly stanoveny jako závazná pravidla limity konvergenčních maastrichtských kritérií týkající se fiskální politiky – tedy 3 % HDP v případě schodku veřejných financí a 60 % HDP v případě veřejného dluhu. Jedinou výjimkou v případě překročení 3% hranice deficitu státního rozpočtu je prokazatelný stanovený meziroční pokles HDP dané země a to větší než 2 %, resp. větší než 0,75 %.

Pro případ porušení těchto pravidel se dostane daná země do tzv. procedury nadměrného schodku, která má za úkol pomoci důvěryhodně a udržitelně snížit deficit. Země musí předložit plán, kterým vysvětluje, jak se přebytečného schodku hodlá zbavit. Pokud je tento plán vyhodnocen jako nerealistický, může Rada sama vydat zprávu obsahující konkrétní kroky, vedoucí k odstranění nežádoucího schodku.

Země EU jsou rozděleny v návaznosti na Pakt stability a růstu na 2 skupiny:

- státy, které už euro přijaly (zúčastněné členské státy - *participating Member States, Pays Member participants*) a jejich měnovou politiku zajišťuje Evropská centrální banka,
- státy, které nejsou součástí jednotné měnové politiky (nezúčastněné členské státy – *non-participating Member States, Pays Members non-participants*) a jejichž měnová politika je součástí Evropského systému centrálních bank.

První skupina zemí je povinna představovat pravidelně programy stability a druhá skupina programy konvergence, podle nichž se snaží obě dosáhnout stavu, kdy rozpočet je vyrovnaný nebo v přebytku. V programech je nutné podle čl. 3 nařízení ES 1466/97, ve znění nařízení ES 1055/2005 zahrnout zejména následující informace:

- střednědobý cíl pro výši rozpočtu, cestu k jeho dosažení a očekávanou tendenci vývoje míry veřejného dluhu,
- předpovědi a prognózy ekonomického vývoje hlavních ekonomických veličin, které se vztahují k plnění stabilizačního a konvergenčního programu (např. zaměstnanost, inflace, růst HDP, veřejné investiční výdaje apod.),
- podrobný popis a vyhodnocení rozpočtových a jiných hospodářských opatření (přijímaných nebo navrhovaných), které povedou k dosažení cílů programu (analýza nákladů a přínosů strukturálních reforem apod.),
- analýza vlivu změn hlavních ekonomických předpokladů na výši rozpočtu a objem dluhů,
- důvody pro výskyt odchylek od požadované cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle.

Mimo tyto informace obsahují konvergenční programy také střednědobé cíle monetárních politik. Tyto programy jsou následně přezkoumávány Radou, Komisí a Hospodářským a finančním výborem z hlediska realističnosti ekonomických předpokladů, vhodnosti střednědobých cílů apod. Jejich znění se každoročně aktualizuje a data v nich obsažená se týkají aktuálního roku, předešlého roku a tří let následujících. Dodržování a fungování programů je opět kontrolováno Radou.[3,4]

5.3 Mechanismus fungování Paktu

Podle znění čl. 99 Smlouvy o ES mají členské státy koordinovat svojí hospodářskou politiku v rámci Rady EU. Rada EU má tedy funkci „rozhodovací“ zatímco Komise funkci „iniciativní“ a „monitorovací“. V praxi to znamená, že Komise předkládá zprávy, názory a doporučení, ovšem o hlavních směrech hospodářských politik členů eurozóny pak již rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Rada tedy prostřednictvím zpráv Evropské komise sleduje fungování a vývoj hospodářství

členských států a to způsobem, popsáním v čl. 5, 6, 9 a 10 nařízení ES 1466/97, ve znění nařízení ES 1055/2005. Komise tedy sleduje dodržování rozpočtové disciplíny členskými státy a následně podává zprávu Radě, která neodkladně přijme opatření. [3]

5.3.1 Preventivní právní nástroje

Přezkoumávání konvergenčních a stabilizačních programů Radou EU spočívá zejména v posouzení, zda cíle střednědobého rozpočtu v nich jmenované zaručují vyhnout se nadměrnému schodku veřejných financí a dále ve zhodnocení realističnosti a věrohodnosti ekonomických předpokladů ze kterých programy vychází. Také je nutné posoudit, zda opatření, která jsou přijímána nebo navrhována jsou dostatečná právě k dosažení střednědobých rozpočtových cílů a zda jsou hospodářské politiky zemí v souladu se širšími zásadami hospodářské politiky EU. Dalším uvažovaným kritériem je, zda daný stát usiluje o zlepšování situace a přibližování se střednědobému rozpočtovému cíli každoročně o doporučenou hodnotu 0,5 % a to bez vlivu jednorázových nebo dočasných opatření. Při hodnocení tohoto kritéria je bráno v úvahu zda se stát nachází v příznivém hospodářském období či nikoli.

Rada může stát vyzvat na základě svých zkoumání k upřesnění programu v případě, že v některé jeho části dojde k názoru, že není definován dostatečně nebo opatření nejsou postačující.

Mimo znění konvergenčních a stabilizačních programů sleduje Rada následně také jejich plnění a to na základě informací od Komise a od států samotných. Vyhodnocovány jsou zejména současné i prognózované odchylky schodku rozpočtu od plánů uvedených v programech. V případě závažných odchylek je stát Radou upozorněn na možnost vzniku nadměrného schodku a je mu podle čl. 99 odst. 4 doporučeno přijmout upřesňující opatření. Pokud se stav deficitu po následném vyhodnocení nezlepší nebo dojde ke zhoršení, je státu doporučeno Radou přijmout urychlená nápravná opatření.¹⁷ V případě opětovného nerespektování těchto doporučení jsou uloženy státům sankce. [3,4]

¹⁷ V případě, že členský stát v současnosti provádí reformu důchodového systému zavádějící vícepilířový systém, který obsahuje povinný plně fondově financovaný pilíř, má tento stát povolenou odchylku cíle

5.3.2 Sankce

Udělování sankcí definuje nařízení Rady č. 1467/97. Toto nařízení pouze konkretizuje a upřesňuje postup, jenž je definován v čl. 104 odst. 11 Smlouvy o založení ES.

Udělení sankcí je založeno na předpokladu, že členské země se zavázaly ve Smlouvě o ES a dodatkových protokolech k dodržování požadované rozpočtové disciplíny, z čehož vyplývá, že sankční opatření jsou možná uvalit pouze na zúčastněné členské státy. Pro nečlenské státy je sankcí jejich nepřijetí do eurozóny.

Stát je povinen sankce přijmout v případě, že neprodleně po zjištění nevyhovujícího stavu veřejných financí nepřijme opatření k nápravě.

V článku 2 nařízení ES 1467/97 jsou zmíněny výjimky, které připouští porušení závazných rozpočtových pravidel bez sankcí. Mezi tyto výjimky patří případy, které mají závažný vliv na finanční pozice vlády nebo způsobí dramatický ekonomický pokles a mají charakter nepředvídaných a neodvratitelných událostí.

Samotnému sankčnímu stadiu řízení o uvalení sankcí předchází ještě stadium varovné. V případě, že Komise diagnostikuje nadměrný schodek rozpočtu, předá Radě toto zjištění i s jejím doporučením postupu při nápravě a ta rozhodne, zda se skutečně jedná o prohřešek proti pravidlům Paktu, případně následně předá danému státu varování o nadměrném rozpočtovém deficitu spolu s vlastním doporučením k nápravě, které stanoví lhůtu na přijetí opatření – nejvýše šestiměsíční. Součástí doporučení je také stanovení lhůty pro odstranění nadměrného schodku – maximálně jeden rok po jeho diagnostikování.¹⁸

Pokud Rada rozhodne, že byla dosud přijatá opatření neúčinná, vyzve do dvou měsíců daný stát k přijetí opatření ke snížení nadměrného schodku, což zahrnuje

nebo od cesty k jeho dosažení. Tato odchylka musí však pouze odrážet čisté náklady na reformu veřejně spravovaného pilíře a musí zůstat pouze jako dočasná rezerva. Toto pravidlo respektování odchylky v případě důchodových reforem vychází z novely Paktu o stabilitě a růstu z roku 2005.

¹⁸ Součástí doporučení je požadavek minimálního ročního zlepšení o 0,5 %HPD svého cyklicky očištěného salda, bez vlivů jednorázových opatření. Pokud dojde k nepředvídatelným nepříznivým okolnostem majícím za následek negativní dopad na veřejné finance, může rada prodloužit lhůtu pro odstranění nadměrného schodku.

požadavek každoročního zlepšení situace o minimálně 0,5 % HDP svého cyklicky očištěného salda, bez vlivů jednorázových a dočasných opatření.¹⁹

O Řízení o uvalení sankcí rozhoduje výhradně Rada EU. Rada má k dispozici několik opatření:

- stát je Radou požádán o zveřejnění dodatečných informací před vydáním obligací a cenných papírů,
- Rada vyzve ECB k přehodnocení své úvěrové politiky,
- stát je vyzván k uložení neúročeného vkladu u Společenství,
- jsou uloženy pokuty.

Sankce týkající se vkladu u Společenství vycházejí z článků 11-15 nařízení ES 1467/1997 a stanovují povinnost země vložit na účet jistinu v hodnotě 0,2 % HDP + 0,1 % HDP za každý procentní bod o který přesahuje rozpočtový schodek stanovenou 3% hranici (celkem však maximálně 0,5 %)²⁰. Účet, na který je jistina vložena není úročen a pokud nedojde k nápravě stavu rozpočtového deficitu alespoň na hodnotu 3 % HDP do dvou let, jistina bude přeměněna Radou na pokutu – tedy propadne. Podle článku 16 nařízení ES 1467/97 je propadlá jistina započítána do příjmu EU a rozdělena mezi členské státy dodržující pravidla rozpočtového hospodaření podle poměru HDP. Pokud stát dělá při nápravě nežádoucí situace pokroky, dochází postupně k oproštění od sankcí, uložené pokuty se však nevrací.

Udělení sankcí není pro Radu povinným úkonem a vzhledem k faktu, že Radu tvoří členské státy, může jejich rozhodování o sankcích být ovlivněno skutečností, že v roli sankcionovaného státu stojí jeden ze členů rozhodovacího orgánu.[3, 4]

5.4 Fungování Paktu v praxi

Jak vyplývá z následující tabulky, výrazné problémy s dodržováním pravidel Paktu stability a růstu měly v minulosti v rámci eurozóny zejména Francie a Německo

¹⁹ Reforma Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 výrazně zmírnila postup, který probíhá před uvalením sankcí a ponechala velký prostor pro vlastní uvážení Rady EU.

²⁰ Toto opatření může být ještě doplněno zveřejněním dodatečných informací před vydáním obligací a cenných papírů a přehodnocením úvěrové politiky Evropskou investiční bankou.

v letech 2002 až 2004 resp. 2005. Proti těmto zemím však nebyly na základě rozhodnutí Rady EU ze dne 25. listopadu 2003 uplatňovány sankce, které Pakt předepisuje. Rada sice přijala hodnocení Komise ohledně deficitů těchto zemí, nicméně vydala vlastní závěry, které byly ve srovnání s předepsanými sankčními pravidly velmi benevolentní. Toto rozhodnutí rady bylo silně kritizováno a množily se obavy, že by se mohlo stát precedents pro porušování pravidel EU. Hlavními kritiky rozhodnutí byly země Nizozemí, Rakousko, Finsko a Španělsko. Proti svévolnému rozhodování Rady EU se postavila také Evropská komise, která se obrátila přímo na Evropský soudní dvůr. Argumentem, který podporoval kritizované rozhodnutí, byl zejména fakt, že Francie a Německo jsou významnou hnací silou pro evropskou ekonomiku a tím pádem je určitá shovívavost k jejich prohřeškům proti pravidlům Paktu pochopitelná.

Evropský soudní dvůr sice odmítl žalobu ze strany Komise pro její nepřipustnost z procedurálních důvodů²¹, na druhé straně však označil závěry Rady za protiprávní. Řízení s Německem a Francií se tedy vrátilo zpět do fáze návrhu opatření, který předkládá Komise.

Tento spor byl největším, nikoli však jediným, impulsem k následné reformě Paktu stability a růstu. Dalšími hybateli byla neochota členů Pakt naplňovat, špatná kvalita rozpočtových statistik a také neschopnost vysvětlit jeho účel a význam veřejnosti, médiím a trhům. V důsledku těchto faktorů byla tedy v roce 2005 přijata Reforma Paktu a příslušných nařízení. [3]

²¹ Rada podle rozhodnutí soudu nemá povinnost schválit doporučení Komise, pokud její podpora nedosáhne požadované většiny. Rozhodnutí o doporučeních je skutečně pouze na Radě.

Tabulka č. 10: Deficit státního rozpočtu v jednotlivých zemích EU²²

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ²³
Eurozóna	-1,3	0,1	-1,8	-2,5	-3,0	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-1,0
EU 27	-1,0	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,5	-1,4	-0,9	-1,2
Belgie	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2	-0,4
Bulharsko	:	:	0,4	-1,0	-0,5	1,4	1,8	3,0	0,1	3,2
Česká rep.	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,0	-1,4
Dánsko	1,3	2,2	1,3	0,2	-0,1	1,9	5,0	4,8	4,4	3,9
Estonsko	-3,5	-0,2	-0,1	0,4	1,8	1,6	1,8	3,4	2,7	0,4
Finsko	1,6	6,9	5,0	4,1	2,6	2,4	2,9	4,1	5,3	4,9
Francie	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-2,9
Irsko	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,6	3,0	0,2	-1,4
Itálie	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-3,4	-1,5	-2,3
Kypr	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	1,7
Litva	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,2	0,1	-1,1
Lotyšsko	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,5	-1,2	-1,7
Lucembursko	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	1,3	3,2	2,4
Maďarsko	-5,5	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-4,9	-4,0
Malta	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-9,9	-4,6	-3,0	-2,6	-1,8	-1,6
Německo	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	-0,2	-0,5
Nizozemí	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,3	1,4
Polsko	-2,3	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-2,5
Portugalsko	-2,8	-2,9	-4,3	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,7	-2,2
Rakousko	-2,2	-1,7	0,0	-0,6	-1,4	-3,7	-1,5	-1,5	-0,5	-0,7
Rumunsko	-4,5	-4,4	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-2,9
Řecko	:	:	:	-4,7	-5,6	-7,4	-5,1	-2,6	-3,8	-2,0
Slovensko	-7,1	-12,2	-6,5	-8,2	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-1,9	-2,0
Slovinsko	-3,1	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	0,5	-0,6
Španělsko	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	1,8	2,2	0,6
Švédsko	1,4	3,8	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,2	2,3	3,5	2,7
V. Británie	0,9	3,6	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,6	-2,7	-3,3

Pozn.: Hodnoty, které překračují pravidla Paktu stability a růstu jsou označeny tučně

²² Zdroj: Eurostat [14]

²³ Data z roku 2008 jsou hodnoty, které udávaly země EU v rámci Zprávy o veřejných financích EMU – „Public Finances in EMU 2008“, která byla zveřejněna v říjnu roku 2008. Tyto hodnoty se však v mnoha případech rapidně změnily v souvislosti se světovou finanční krizí a snahou jednotlivých států o minimalizaci dopadů.

5.5 Reforma Paktu

Rada EU přijala dne 20. března 2005 zprávu Zdokonalení provádění Paktu o stabilitě a růstu, jež byla formálním základem pro reformu Paktu. Zpráva byla zaměřena zejména na upevnění a posílení nástrojů Paktu a to jak preventivních tak i sankčních, čímž měla být zajištěna větší pozornost členských států v oblasti rozpočtového rámce, zadlužování států do budoucna a fiskální politiky jako celku.

Reforma Paktu přinesla zejména jeho flexibilnější pojetí, státy získaly větší volnost ve vlastním rozhodování a uplatňování nástrojů fiskální politiky a větší prostor pro nalezení všestranně přijatelného řešení v případě problémů s dodržováním pravidel Paktu.

Konkrétně bylo tedy obsahem reformy v rámci preventivních opatření zejména zohlednění individuálních potřeb jednotlivých členských zemí a tedy diferenciací střednědobých cílů pro rozpočtové stavy. Dále došlo k většímu respektování hospodářského cyklu dané země, prostřednictvím posílení rozpočtové disciplíny v období hospodářského růstu, což povede k dosahování rozpočtového cíle postupně. Pro vlády, které aplikují reformu fiskální politiky i jiné strukturální reformy vedoucí k dlouhodobým úsporám nákladů, bylo zakotveno benevolentnější posuzování případných prohřešků, zejména pak v případě, že je zaváděn v rámci rozpočtové reformy vícepilířový systém, který má zpravidla za následek krátkodobé zhoršení stavu veřejných financí.

V rámci postupu při nadměrném schodku má nově Komise povinnost vypracovat zprávu pokaždé, když dojde k překročení 3% hranice deficitu rozpočtu. V rámci posuzování odstranění nadměrného schodku bude Rada a Komise hodnotit zejména údaje o schodku týkající se postupu při nadměrném schodku a jejich vývoj v čase. Co se týče benevolentnějšího posuzování prohřešků vzniklých v důsledku reformy veřejných financí, budou při posuzování brány v úvahu zejména čisté náklady na reformu veřejně spravovaného pilíře. Také byl přesněji definován pojem „prudký hospodářský propad“²⁴. Dále byla definována možnost prodloužení procesních lhůt pro rozhodnutí

²⁴ Tento pojem je důležitý zejména pro diagnostikování existence nadměrného schodku. V rámci prudkého hospodářského propadu část dojde k porušení Paktu, jež není sankcionováno. Reforma Paktu tedy zahrnuje revizi celé koncepce výjimečného beztrestného překročení doporučené hodnoty.

Rady v závislosti na ekonomickém vývoji daného státu, což umožní vytvoření komplexnějších opatření a možnost opakování některých fází v rámci procedury při nadměrném schodku. [3, 4]

5.6 Pakt a Česká republika

Jak již bylo zmíněno, v rámci reformy Paktu si každá členská země EU stanovila svůj individuální střednědobý fiskální cíl podle svých potřeb. ČR má tento cíl pro vládní saldo stanoven na úrovni -0,1 % HDP, jehož splnění se podle Konvergenčního programu předpokládá v roce 2013. Do budoucna se však pro ČR jako pro zemi s dlouhodobým problémem se stárnutím populace počítá s ještě přísnějšími cíli, a to z toho důvodu, aby byly do cílů zahrnuty i fiskální závazky související s budoucími starobními důchody.

Členské země si pro případ nepříznivé ekonomické situace mají právo zvolit tzv. bezpečnostní mezeru od tříprocentní hranice tak, aby i v době ekonomického poklesu nedošlo k jejímu překročení. V ČR je tato hranice stanovena na 1,4 % HDP, a tedy minimální hranice rozpočtového salda je pro ČR -1,6 % HDP.

České republiky se v minulých letech týkala také procedura při nadměrném schodku, a to již krátce po jejím vstupu do EU v roce 2004. Její tehdejší status transformující se země jí však zaručil čtyřleté období na odstranění nežádoucího schodku, což je výrazně nad obvyklým jednoletým limitem na nápravu situace. [11]

5.7 Význam Paktu

Pakt stability a růstu prošel zejména v období 1999 – 2005 ostrou kritikou ze strany řady členů EU. Jeho funkčnost a nezbytnost jeho existence byly častým tématem řady diskuzí. Jako hlavní důvody selhávání Paktu bývá uváděno nedostatečné legislativní ošetření, příliš nízká referenční hodnota veřejného deficitu nebo to, že je Pakt založen na špatných principech. Velkým problémem přitom často zůstává zejména úmyslné nepochopení mechanismu fungování paktu některými členskými státy, jež vede následně ke vzniku nadměrného deficitu a porušení Paktu. V některých případech

však bohužel tyto prohřešky zůstaly bez sankcí díky podvodům a velké vyjednávací síle daných států.

Smyslem paktu obecně je vytváření přebytku rozpočtu ve fázi hospodářského růstu a fiskální expanze v době poklesu ekonomické výkonnosti dané země. Existence nástroje, který upravuje a určitým způsobem limituje schodky rozpočtů členů EU je nutná zejména z důvodu možnosti výskytu asymetrického šoku, který by v případě nedostatečně velkého rozpočtu unie mohl vést k výrazně negativním ekonomickým dopadům na celou evropskou unii. Toto riziko přenosu ekonomické nestability z postižené země na ostatní členy unie je hlavním důvodem pro jisté omezení autonomie fiskálních politik a její částečné sladění.[3]

5.8 Pakt stability a růstu v kontextu současné globální finanční a ekonomické krize

V říjnu 2008 přijala Evropská unie rozhodnutí, které stanovuje, že řešení nadcházející finanční krize bude v rukou každého jednotlivého státu. Evropské státy proto začaly přijímat tzv. protikrizové balíčky, které mají zachránit jejich ekonomiku. Opatření, která jsou hromadně přijímána, však znamenají značné vládní výdaje a silně prohlubují zadluženost jednotlivých států. Kritéria, která stanovuje Pakt stability a růstu jsou tak v mnoha případech nepokrytě porušována.

Odhady Evropské komise mluví o tom, že země eurozóny v průměru zaznamenají v příštím roce asi dvouprocentní snížení ekonomického růstu v důsledku krize na finančních trzích. Státní obligace se stávají čím dál více rizikovými a může dojít k situaci, kdy vznikne na území eurozóny regionální finanční krize. Tato situace by pak mohla dostat do problémů i státy, které mají rozpočty vyrovnané, ale budou zemím v problémech poskytovat pomoc.

V souvislosti s porušováním pravidel Paktu vydala Evropská komise řadu napomenutí - jmenovitě Francii, Lotyšsku, Irsku, Řecku, Španělsku a Maltě. Prozatím však nebyly určeny žádné finanční sankce ani závazné termíny dokdy mají napomenuté země sjednat nápravu. K jejich stanovení by mělo dojít na jaře 2009, kdy bude proveden hloubkový audit veřejných rozpočtů zemí, které Pakt porušují. Současně s výtkami však

také Evropská Komise vyjádřila pochopení pro „mimořádné události“, kterými je myšlena například právě současná krize na finančních trzích. Je tedy otázkou, zda sankce, které by podle pravidel Paktu měly přijít, budou vůbec uloženy.

Výsledky a predikce hospodářského růstu a vládního deficitu v zemích EU vyvolaly bouřlivou diskuzi o tom, jestli je nutné, aby Evropská komise požadovala po jednotlivých státech dodržování Paktu i při stávající situaci nebo jestli je přednější řešit současné problémy i přes rozpočtové důsledky, které s sebou přijímaná opatření přinášejí. Tabulka č. 11 ukazuje dopady protikrizových opatření ve dvanácti vybraných zemích EU. Pokud se odhady naplní, bude v letošním roce pravidlo schodku rozpočtu 3 % HDP porušeno u osmi z těchto dvanácti zemí, přičemž již v roce 2008 bylo toto pravidlo porušeno u šesti z nich.²⁵

Dalším diskutovaným problémem je otázka vzájemné pomoci jednotlivých zemí eurozóny, potažmo celé EU. Evropské smlouvy totiž o jakékoli pomoci mezi jednotlivými státy v případě finančních potíží vůbec nehovoří. Současná situace však přiměla státy k diskuzi, zda by toto nemělo být nějakým způsobem ve smlouvách zakotveno. Nejhorší výsledky zaznamenávají v současné době Irsko a Řecko. Schodek rozpočtu Irska se loni propadl na 6,3 % HDP, letošní hodnota se odhaduje minimálně o 3 % vyšší a státní dluh se zvyšuje každým rokem. V Řecku se státní dluh již dostal na hodnotu 94,6 % HDP. U obou těchto zemí proto existují reálné obavy z finančního kolapsu, který by měl značný dopad nejen na všechny země v rámci eurozóny, ale pravděpodobně také na zbývající země EU, které zatím eurem neplatí. [32, 33]

²⁵ Oproti očekávaným schodkům, které byly zveřejněny ve zprávě „Public Finances in EMU – 2008“ v říjnu roku 2008 (Tabulka Deficit státních rozpočtů v jednotlivých zemích EU – kapitola 5.4), podle níž by z těchto zemí pravidla porušily pouze Maďarsko a Velká Británie.

Tabulka č. 11: Protikrizové balíčky vybraných zemí EU a jejich dopady (uveřejněno do 21.2.2009)²⁶

Země	Pomoc finančnímu sektoru	Další opatření	Deficit 2008 (%HDP)	Deficit 2009 (%HDP)	Hospodářský růst 2008 (%HDP)	Hospodářský růst 2009 (%HDP)
Německo	80 mld. euro	400 mld. euro jako garance za půjčky, 2 mld. euro do automobilového průmyslu, 50 mld. euro na podporu investic, infrastruktury, školství.	- 0,1	- 2,9	-	- 2,3
Velká Británie	42 mld. euro (říjen 2008)	Banky poskytují půjčky britským firmám, 3 mld. euro do automobilového průmyslu, 566 mld. euro na podporu zaměstnanosti.	- 4,6	- 8,8	0,7	- 2,8
Lotyšsko	-	-	- 3,5	- 6,3	- 2,3	- 6,9
Španělsko	-	Celková státní protikrizová pomoc je 38 mld. euro.	- 3,4	- 5,8	1,2	- 2,0
Irsko	440 mld. euro	-	- 6,5	- 9,5	- 2,0	- 5,0
Itálie	20 mld. euro	Banky půjčují italským firmám, 16,6 mld. euro na podporu investic.	- 2,8	- 3,8	- 0,6	- 2,0
Řecko	9 mld. euro	28 mld. euro na podporu investic, zaměstnanosti, infrastruktury apod.	- 3,0	- 3,7	2,9	0,2
Slovensko	-	1,3 mld. euro podpora investic, 132,78 mil. euro.	- 2,2	- 2,8	7,1	2,7
Polsko	10,4 mld. euro	Podpora investic 4,7 mld. euro, celková pomoc 24 mld. euro.	- 2,5	- 3,6	5,0	2,0
Česko	-	2,5 mld. euro jako státní pomoc proti důsledkům krize.	- 1,2	- 2,5	4,2	1,7
Maďarsko	-	5,5 mld. euro státní podpora proti krizi.	- 3,3	- 2,8	0,9	- 1,6
Francie	26 mld. euro – ve dvou fázích. Stát obdržel prioritní akcie a pohledávky od finančního sektoru.	6,5 mld. euro na podporu automobilového průmyslu, pravděpodobně 26 mld. euro na podporu investic.	- 3,2	- 4,4	0,7	- 1,8

²⁶ Zdroj: Deník E15, 19.2.2009, [32]

6. Vliv zavedení eura na fiskální politiku ČR

Nejvíce diskutovaným a také nejproblematictější maastrichtským kritériem bylo doposud kritérium veřejných financí. Nadměrný deficit státního rozpočtu ČR řešila donedávna i Rada ECOFIN svou Procedurou při nadměrném schodku rozpočtu. Ve světle aktuálních událostí na finančních trzích se může zdát, že toto kritérium nebude do budoucna jediným problematickým, a že se může udržitelnost ostatních ukazatelů pod stanovenou hranicí stát dalším obtížným úkolem. Udržitelnost veřejných financí a dlouhodobá fiskální stabilita je však důležitá i z toho důvodu, že po vstupu do EMU zůstává kritérium veřejných financí jediným relevantním maastrichtským kritériem, které je možno nadále využít ke srovnávání konvergence nebo divergence jednotlivých členů.

6.1 Priority a úkoly fiskálního sektoru v souvislosti se zavedením eura

6.1.1 Organizační, technické a legislativní kroky

Pro naplánování a zpřehlednění jednotlivých organizačních, technických a legislativních kroků, které budou uskutečněny v souvislosti se zavedením eura v České republice, byl sestaven Národní plán zavedení eura v České republice, který schválila vláda dne 11. 4. 2007. Tento dokument si klade za cíl důkladně připravit veškeré subjekty, které jsou na přijetí jednotné evropské měny zainteresovány a také snížit náklady spojené se vstupem do eurozóny.

Na tvorbě plánu pracovala Národní koordinační skupina pro zavedení eura, která je rozdělena do jednotlivých podskupin, které zpracovávaly příslušné oddíly národního plánu.

Pro oblast veřejných financí a veřejné správy a samosprávy byly stanoveny tyto hlavní oblasti:

- státní rozpočet, rozpočty územních samospráv a správní fondy,
- správa státního dluhu a finančního majetku státu,
- účetnictví, výkaznictví, daně, cla, mzdy a platy,

- ceny,
- sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění,
- konverze informačních systémů,
- legislativní stránka zavedení eura ve veřejné správě.[29]

6.1.2 Strategie přistoupení ČR k eurozóně

Prioritám v rámci hospodářské politiky ČR, které je zapotřebí respektovat k přijetí eura se věnuje také společný dokument vlády ČR a České národní banky – Strategie přistoupení České republiky k eurozóně (dále jen „strategie“), který byl přijat v září 2003 a je průběžně aktualizován.²⁷

Jako jedno z nejzásadnějších opatření jmenuje tato strategie změny v oblasti fiskální politiky. Primárním cílem bylo dostat se z Procedury při nadměrném schodku, kde se ČR nacházela již od svého vstupu do EU. Termín udržitelného snížení schodku rozpočtu pod hranici 3 % HDP byl stanoven na rok 2008. Splnění tohoto závazku úzce souviselo se získáním důvěryhodnosti České republiky v rámci EU. Tento závazek se úspěšně podařilo v roce 2008 splnit.

V rámci fiskální politiky hovoří strategie také o nutnosti provedení fiskálních reforem, které povedou k dosažení dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí. Změny se mají týkat výdajů veřejných rozpočtů – zejména velice vysokých mandatorních výdajů a přitom zohledňovat demografické změny ve formě reformy zdravotnictví a důchodového systému. Největší část mandatorních výdajů totiž tvoří dávky důchodového a nemocenského pojištění a dávky sociální podpory. Vzhledem k tomu, že Česká republika se se vstupem do eurozóny prakticky vzdá monetární politiky, bude dosažení flexibilní fiskální politiky klíčové.

Fiskální reformy jsou v rámci přípravy na přijetí jednotné měny euro prováděny v rámci střednědobého cílení a střednědobých výdajových rámců. Jako střednědobý cíl je však splnění maastrichtského kritéria veřejných deficitů nedostačující. Strategie si klade za cíl snižování deficitu veřejných financí kontinuálně a to o minimálně 0,5 % HDP za rok – směrem ke splnění požadavků Paktu stability a růstu. Česká republika

²⁷ Poslední aktualizace byla schválena vládou v srpnu 2007

tedy bude směřovat v rámci střednědobého horizontu schodek veřejných rozpočtů (očištěný cyklicky) na hodnotu maximálně 1 % HDP. Tato hodnota bude udržovat fiskální politiku na takové úrovni, aby bez problémů zvládla svojí stabilizační roli po odstranění samostatné monetární politiky. [30]

6.2 Hlavní reformy v oblasti fiskální politiky

Již od roku 2003 tvoří základ rozpočtové politiky ČR závazné střednědobé výdajové rámce, které jsou tvořeny v tříletých klouzavých horizontech.

Střednědobý horizont rozpočtového procesu zahrnuje:

- dodržování střednědobých výdajových rámců,
- plnění střednědobých fiskálních cílů.

Tyto nástroje formulují střednědobé výdajové politiky státního rozpočtu a státních fondů a o jejich fungování má za úkol informovat vláda – v rámci předložení státního rozpočtu ke schválení v Poslanecké sněmovně. Pokud nejsou výdajové rámce dodrženy, má vláda povinnost tyto výkyvy zdůvodnit.

V makroekonomické oblasti byly podle Národního programu reforem ČR pro období 2005 – 2008 tyto priority:

- dodržovat principy fiskálního cílení a posilovat střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů,
- restrukturalizace výdajové strany veřejných rozpočtů,
- pokračovat v restrukturalizaci daňového břemene,
- předcházet vzniku nepřímého zadlužování formou mimorozpočtových fiskálních rizik,
- provést strategická rozhodnutí pro stabilizaci důchodového systému a systému financování zdravotní péče.

Těžištěm reforem pro období 2008 – 2010 bude pro fiskální oblast:

- zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí,

- komplexní reforma penzijního systému,
 - komplexní reforma zdravotního systému,
 - dodržení režimu výdajových limitů a dosažení střednědobého fiskálního cíle.
- [31]

6.2.1 Doporučení Evropské komise

Evropská komise každoročně zveřejňuje Výroční zprávu o pokroku realizace strukturálních reforem. V rámci této zprávy předložila Evropská komise v roce 2007 návrh Integrovaných hlavních směrů pro růst a zaměstnanost a návrh Lisabonského programu Společenství na období 2008 – 2010. Doporučení Evropské Komise pro ČR souvisejí jako již tradičně zejména s dlouhodobou udržitelností veřejných financí v návaznosti na reformu důchodového systému a reformu zdravotnictví. Dále se doporučení týkala cílů v oblasti veřejných výdajů na výzkum a vývoj, ochrany zaměstnanosti a flexibility na trhu práce.

Integrované hlavní směry pro růst a zaměstnanost:

1. Zajistit hospodářskou stabilitu pro udržitelný růst.
2. Zajistit hospodářskou a fiskální udržitelnost jako základ pro zvýšení zaměstnanosti.
3. Podporovat efektivní rozdělování zdrojů zaměřené na růst zaměstnanosti.
4. Zajistit, aby vývoj mezd přispíval k makroekonomické stabilitě a růstu.
5. Podporovat větší soudržnost mezi makroekonomickou a strukturální politikou a politikou zaměstnanosti.
6. Přispívat k dynamickému a řádnému fungování HMU.²⁸

Tyto integrované směry jsou součástí Národního programu reforem ČR 2008 – 2010. Výrazné dopady na fiskální politiku a její reformy mají zejména Integrovaný směr 1. a 2. [31]

²⁸ Tento integrovaný směr se týká zemí eurozóny – tedy neplatí pro ČR a není součástí programu reforem ČR na 2008 – 2010.

6.2.2 Hospodářská stabilita a udržitelnost veřejných financí

Referenční hodnota střednědobého fiskálního cíle deficitu státního rozpočtu na rok 2012 je stanovena na 1 % HDP. Z tohoto důvodu se pro roky 2009 a 2010 počítá s hodnotou salda rozpočtu okolo 1,5 % HDP, která by se měla postupně v roce 2011 snížit na hodnotu 1,2 % HDP. Pro splnění těchto cílů bude nutné dodržet výdajové stropy a v případě nečekaného nárůstu mandatorních výdajů pak bude nutné přijetí dodatečných úsporných opatření a škrťů.

Od roku 2008 byla uskutečňována v ČR série reformních opatření, která směřují k deklaraci nepřekročitelnosti výdajových rámců. Tato nepřekročitelnost by měla být do budoucna jedním z hlavních fiskálních nástrojů pro fiskální konsolidaci. [23]

V souvislosti s již zmiňovanou globální finanční a ekonomickou krizí může být plnění střednědobého fiskálního cíle deficitu státního rozpočtu výrazně ohroženo. Predikce schodku rozpočtu pro rok 2009, která počítá s mimořádnými opatřeními proti dopadům světové finanční krize, prozatím počítá se schodkem rozpočtu okolo 2,5 % HDP, což je o jeden procentní bod více než je střednědobý plán pro toto období. Vzhledem k turbulentnímu vývoji, permanentnímu zhoršování výhledů a praktické nepředvídatelnosti délky trvání globálních problémů, není prakticky možné s velkou přesností odhadnout budoucí vývoj rozpočtového salda. Už teď je ale jasné, že dodržení střednědobého rozpočtového cíle pro rok 2012 je velmi výrazně ohroženo.

6.2.3 Hospodářská a fiskální udržitelnost pro zvýšení zaměstnanosti

Již v minulosti byly v rámci tohoto reformního požadavku aplikovány parametrické změny v důchodovém systému a také byla zahájena reforma zdravotnictví.

Reforma zdravotnictví a důchodová reforma je v ČR prioritou také z toho důvodu, že Česká republika čelí nezadržitelnému stárnutí populace.

1. Důchodová reforma

Problémem důchodového systému je jeho vysoká setrvačnost a proto je nutné začít s prováděním reformy co nejdříve. Základními principy budoucího systému by měly být zásluhovost a pojistně-matematická neutralita. Kroky, které již proběhly jsou postupné

zvyšování věku odchodu do důchodu – v současnosti na 65 let a zvýšení minimální povinné doby důchodového pojištění na 35 let.

Chystané změny pro období 2008 – 2010:

- úpravy v legislativě, které se budou týkat penzijních fondů,
- možnost tzv. opt – outu – tedy možnost částečného dobrovolného vyvázání ze současného systému,
- oddělení majetku akcionářů a penzijních fondů,
- vytvoření nového rezervního důchodového fondu, který nebude součástí státního rozpočtu,
- záruka výše penzí – minimálně životní minimum,
- podpora čerpání doživotních penzí,
- motivace ke zvýšení příspěvků do dobrovolných systémů,
- postupné zvyšování věku odchodu do starobního důchodu, přísnější podmínky pro pobírání invalidního důchodu a prodloužení minimální doby povinného pojištění.

2. Zdravotnická reforma

Zdravotnictví se v České republice dlouhodobě potýká s finanční nestabilitou a nedostatečnou likviditou a platební schopností mnoha zdravotních pojišťoven. Cílem reformy zdravotnictví je zajištění stability systému, větší efektivita, transparentnost a posílení práv pojištěnců. Od 1.1.2008 byly v souvislosti s reformou zdravotnictví zavedeny regulační poplatky za návštěvu u lékaře, výdej léků na recept a den strávený ve zdravotnickém zařízení. Poplatky jsou však předmětem neustálých diskuzí a došlo a neustále dochází k četným úpravám a změnám systému.

Chystané změny pro období 2008 – 2010:

- přesnější vymezení rozsahu zdravotních služeb, které jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění,
- zlepšení možností pojištěnce jak se svých nároků na uhrazení výkonu z veřejného zdravotního pojištění domoci,

- garance časové a místní dostupnosti k jednotlivým typům poskytovatelů zdravotní péče,
- volitelný rozsah pojištění – možnost doplatku či připojištění,
- posílení rovné soutěže zdravotních pojišťoven a zdravotnických zařízení,
- vznik odborného a nezávislého Úřadu pro dohled nad zdravotními pojišťovnami.

[31]

6.3 Očekávaná pozitiva, negativa a rizika přistoupení k eurozóně

Měnová integrace může mít pro Českou republiku značně pozitivní důsledky. Pro jejich maximální využití bylo však nejprve nutné ujasnit si reálně hrozící negativa, aby mohla být učiněna nezbytná reformní opatření k jejich co největší eliminaci.

6.3.1 Pozitiva

1. Fiskální sektor

- Dopady na hospodářskou politiku ČR – bude nutné udržovat střednědobě vyrovnané veřejné rozpočty a v rámci dlouhodobě udržitelného hospodářského růstu aplikovat strukturální reformy.
- Rozpočtová politika státu bude prováděna v souladu s paktem stability a růstu, což povede ke snížení nákladů na financování rozpočtů a také stabilizuje dlouhodobé úrokové sazby na nízké úrovni.

2. Ostatní oblasti

- Česká republika se bude podílet na utváření společné měnové politiky a kurzové politiky a tím na posilování makroekonomické stability EU.
- Dojde k výraznému snížení rizika měnových turbulencí a k větší stabilitě finančního sektoru díky zafixování měny v rámci unie.
- Dojde ke snížení kurzového rizika vůči zemím eurozóny, což povede k nižším transakčním a zajišťovacím nákladům a snížení nejistoty zahraničního obchodu v rámci eurozóny.
- Ceny budou transparentní a srovnatelné, což povede ke stimulaci konkurence.

6.3.2 Rizika a negativa

1. Rizika fiskální konsolidace

- Fiskální politika bude hlavním nástrojem makroekonomické stabilizace díky zafixovanému měnovému kurzu a faktické absenci domácí měnové politiky. Fiskální konsolidace tedy musí nutně směřovat k dosažení flexibilní fiskální politiky a dosažení maastrichtských kritérií i souladu s Paktem stability a růstu.
- Účast ČR v ERM II a období těsně po přistoupení do eurozóny bude vysoce rizikovou dobou. Bude zde riziko rozdílného cyklického vývoje, kladný vývoj inflace by mohl způsobit nižší reálné úrokové sazby. Z tohoto důvodu je nutná dostatečná a precizní konsolidace veřejných financí jako podmínka zachování udržitelného ekonomického růstu.
- Snižování schodku veřejných financí musí být plynulé a musí zahrnovat provádění hlubších strukturálních reforem. Úsilí o stabilizaci a udržitelnost fiskálního sektoru musí pokračovat i po přijetí jednotné měny euro.
- Splnění hladiny schodku rozpočtu, kterou předepisuje maastrichtské kritérium, nebude dostačující s ohledem na nutnost vytvoření manévrovacího prostoru v rozpočtové soustavě. Tato nezbytnost je ještě podpořena předpokládaným budoucím nepříznivým demografickým vývojem.
- Rizikovou pro formování fiskální politiky může být úroveň národohospodářských statistických dat, která budou nutná pro vyhodnocení hospodářské situace a přípravu fiskálních opatření.
- Bariérou pro vstup do eurozóny může být také celkový stav veřejných financí a to nejen co se týče příliš vysokých schodků, ale také díky nedostatečnému strukturálnímu přizpůsobení - zejména výdajové strany a nekonzistentnost rozpočtové politiky s ostatními strukturálními politikami ČR, které podporují konkurenceschopnost v podmínkách jednotného trhu.

2. Rizika v ostatních oblastech

- Pokud ekonomika České republiky a ekonomiky eurozóny budou nestejně sladěny, mohou mít ekonomické šoky asymetrické dopady.
- Ztráta samostatné měnové politiky České republiky – obtížnější reakce na negativní dopady rozdílného vývoje ekonomik členů eurozóny.

- O zafixování směnného kurzu EUR/CZK může být rozhodnuto až v okamžiku skutečně udržitelné konvergence makro i mikroekonomických politik.
- Cyklický vývoj české ekonomiky musí být více sladěn s cyklickým vývojem eurozóny jako celku.

[30]

6.4 Stabilizační mechanismy v rámci fiskální politiky

Vstup do eurozóny a tedy přijetí společné měny euro povede ke ztrátě nezávislé měnové politiky. Do popředí se tedy budou dostávat jiné adaptační mechanismy, pro zvládnutí případných asymetrických šoků. V rámci fiskální politiky jde zejména o automatické fiskální stabilizátory nebo diskreční opatření. Z tohoto důvodu je nezbytně nutné udržovat rozpočtovou politiku ČR v dobrém a udržitelném stavu a zohledňovat její situaci při úvahách o vhodném načasování pro vstup do eurozóny.

Schodek rozpočtu

Dopady dočasných nebo jednorázových fiskálních opatření zohledňuje cyklicky očištěné - nebo-li strukturální saldo. Podle odhadů České národní banky byla v letech 1998 – 2006 cyklická složka deficitu pouze zanedbatelná – deficit navíc zhoršovala proticyklická výdajová politika vlády. Výrazněji se projevila až v letech 2007 a 2008 díky přijetí stabilizačních opatření v roce 2007, což se velmi kladně projevilo na vývoji schodku rozpočtu a výrazně přispělo k ukončení procedury při nadměrném schodku v roce 2008.

Rozpočtová politika by před vstupem do eurozóny měla směřovat k vyrovnané bilanci, protože v případě asymetrických šoků je prostorem pro reakci právě rozdíl mezi referenčními hodnotami danými Paktem stability a růstu²⁹ a skutečnými hodnotami schodku rozpočtu a vládního dluhu. Závazným střednědobým cílem pro Českou republiku je tedy dosažení strukturálního deficitu 1 % HDP do roku 2012.

²⁹ Referenční hodnota = Schodek vládního sektoru maximálně 3 % HDP a vládní dluh maximálně 60 % HDP.

Rozpočtové politiky České republiky i některých dalších zemí zaznamenaly výrazné zlepšení v roce 2007, což však bylo způsobeno zejména neočekávaně příznivým ekonomickým vývojem. Reformní snahy se na zlepšení podepsaly jen částečně, což vyplývá z hodnot cyklicky upraveného salda. V ČR v roce 2007 činil schodek HDP téměř 1 %, což je hodnota velmi příznivá, ale vzhledem k faktu, že toto zlepšení bylo způsobeno zejména cyklickým působením, může být skutečnost nenulového schodku v takto příznivé ekonomické situaci také trochu alarmující a svědčí o tom, že fiskální sektor v České republice je stále zapotřebí stabilizovat (Tabulka č. 12). Téměř nulových hodnot naopak v roce 2007 dosáhlo například Německo či Slovinsko (Příloha č. 4 - Deficit vládního sektoru vybraných evropských zemí). Ochlazení hospodářského růstu, které v současnosti probíhá, totiž s sebou přináší velké riziko zhoršení deficitů proti původně odhadovaným hodnotám a prostor, který 3% limit schodku rozpočtu nabízí je příliš malý.[36]

Tabulka č. 12: Neupravené a cyklicky upravené saldo vládního sektoru ČR³⁰

	Neupravené saldo				Cyklicky upravené saldo			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Deficit vládního sektoru v ČR – odhad								
Evropské komise v % HDP	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,1	- 2,9	- 2,3	- 1,9	- 1,5

Vládní dluh

Na stabilizační schopnosti fiskální politiky se podílí také aktuální i budoucí stav vládního dluhu, který v České republice dlouhodobě klesá. V roce 2007 dosáhl hodnoty 28,9 % HDP. Vzhledem k nepříznivému ekonomickému vývoji v současnosti se však na následující období předpokládá opět mírný růst, který se projevil již v roce 2008 hodnotou 29,4 % HDP. Co se týče celé eurozóny, zůstává Česká republika v tomto ohledu na předních místech³¹. [36]

³⁰ Zdroj: Analýzy stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou [36]

³¹ V roce 2008 druhé místo za Slovinskem. Srovnání však proběhlo v době, kdy ještě nebyly zahrnuty do rozpočtů zemí protikrizové balíčky a výhledy na vládní dluhy byly obecně nižší než v současnosti.

Podíl mandatorních výdajů

Dalším faktorem, který ovlivňuje prostor pro reakci na neočekávané situace a šoky je charakter výdajů, které se dají rozdělit podle účelu na mandatorní, kvazi-mandatorní a nemandatorní, přičemž nejméně pružné jsou mandatorní. Česká republika zaznamenává od roku 2007 mírný nárůst těchto výdajů (z hodnoty 54 % na příjmech státního rozpočtu na hodnotu 56 %) a jejich růst se předpokládá i pro rok 2009 (Příloha č. 5 - Podíl mandatorních výdajů státního rozpočtu). Vládní programové prohlášení však předpokládalo jejich snížení do roku 2010 na hodnotu pod 50 % - což s největší pravděpodobností nebude možné splnit. [36]

Udržitelnost fiskálního sektoru

Mezi všemi faktory, které mají stabilizační působení na ekonomiku je tím nejdůležitějším dlouhodobá udržitelnost fiskálního sektoru. S problémem stability veřejných financí v souvislosti se stárnutím populace se potýká většina zemí EU. Potřebné reformy, které státy zahrnují do svých konvergenčních programů, zpracovala Evropská komise v modelové simulaci budoucího vývoje dluhu vládního sektoru až do roku 2050. Podle této simulace hrozí do budoucna závažné fiskální problémy zejména České republice, Slovinsku, Slovensku a Maďarsku. Všechny tyto země proto řadí Evropská unie mezi země s největším rizikem fiskální neudržitelnosti v dlouhodobém horizontu. Velmi příznivý předpoklad je naopak pro Polsko, které podle modelu může skončit s výrazně kladnou čistou pozicí vládního sektoru. Pro ČR tedy zřejmě dojde k postupnému zpřísňování střednědobých cílů. [36]

Tabulka č. 13: Hrubý dluh vládního sektoru v % HDP – modelová simulace³²

	2007	2010	2030	2050
Česká republika	30,4	30,0	76,0	282,0
Rakousko	59,9	55,0	24,0	25,0
Německo	69,9	60,0	22,0	38,0
Portugalsko	64,4	60,0	33,0	74,0
Maďarsko	65,4	63,0	70,0	205,0
Polsko	44,9	42,0	- 20,0	- 117,0
Slovinsko	25,6	23,0	45,0	227,0
Slovensko	30,6	30,0	32,0	116,0

³² Zdroj: Analýzy stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou [36]

7. Závěr

Eurozóna vznikla 1.1. 1999 zavedením bezhotovostního eura v jedenácti evropských zemích. V lednu 2002 pak bylo euro zavedeno i v hotovostní podobě. V současné době je členem eurozóny 16 států Evropské unie, pro 2 státy platí trvalá výjimka na zavedení eura (Velká Británie a Dánsko), pro zbylých devět zemí – mezi nimi i pro Českou republiku, platí povinnost přijmout euro a to ve chvíli, kdy budou splněna požadovaná kritéria.

Kritéria pro vstup do eurozóny jsou Maastrichtská kritéria konvergence, definovaná v Maastrichtské smlouvě. Česká republika plní naprosto bezproblémově a udržitelně kritérium dlouhodobých úrokových sazeb a kritérium vládního dluhu. V případě kritéria stability měnového kurzu není možné jeho plnění v současnosti interpretovat vzhledem k tomu, že hodnota centrální parity a flukтуаčního pásma, ve kterém se kurz měny musí pohybovat, nebyla dosud stanovena. Kritérium cenové stability nebylo splněno již v roce 2007, v roce 2008 pak došlo k výraznému výkyvu v hodnotě inflace ČR, a to zejména z důvodů zvýšení DPH, zavedení poplatků ve zdravotnictví a zvyšování cen potravin. Do budoucna se však předpokládá návrat pod hranici tohoto kritéria. Za nejvíce problémové kritérium se dlouhodobě považovalo kritérium deficitu rozpočtu. Díky trvale vysokým hodnotám byla ČR zařazena do procedury při nadměrném schodku. Deficit rozpočtu se podařilo snížit již v roce 2007 pod požadovanou hranici, otázkou však zůstává jeho plnění do budoucna, které bude do značné míry záviset na růstu HDP. Pro budoucí vývoj HDP však nyní existuje několik předpokladů a není proto možné spolehlivě odhadnout vývoj hodnoty deficitu v následujících letech.

Pro země eurozóny platí jednotná monetární politika, kterou provádí Evropská centrální banka. Vstup do eurozóny a přijetí jednotné měny euro tedy znamená prakticky ztrátu nezávislé měnové politiky a pružnosti měnového kurzu. Do popředí se dostane politika fiskální, jejíž adaptační mechanismy se stanou významným faktorem pro zvládnutí nepředvídatelných asymetrických šoků. Pro úspěšné zvládnutí přechodu na jednotnou měnu euro tedy bude klíčovou zejména dlouhodobá stabilita a udržitelnost fiskální politiky. Významnou také bude ekonomická sladěnost České republiky

s eurozónou, která rozhodne o vhodnosti nastavení kurzových podmínek eurozóny pro ČR. V posledních letech se zejména díky cyklickému vývoji daří České republice k podmínkám eurozóny přibližovat – zejména co se týče snižování rozpočtového deficitu, sladování cenové hladiny i zlepšování podmínek podnikatelského prostředí a celkového ekonomického růstu. Tyto ukazatele však může ohrozit probíhající ekonomická krize, která pravděpodobně proces sladování ČR s eurozónou znesnadní.

Stabilizačními nástroji fiskální politiky jsou zejména schodek rozpočtu, vládní dluh, podíl mandatorních výdajů a celková udržitelnost fiskálního sektoru. Pro možnost odolat asymetrickým šokům je nutné směřovat bilanci salda vládního deficitu k vyrovnané hodnotě, aby vznikl co největší manévrovací prostor. Tomu odpovídá také střednědobý cíl strukturálního deficitu, který je nastaven na 1 % HDP do roku 2012.

Další prioritou pro fiskální politiku je v současnosti celkové zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí. Konkrétní cíle se v současné době týkají zejména dodržení výdajových limitů, kontinuální eliminace schodku vládního sektoru, zjednodušení daňového systému, zefektivnění vládních výdajů a dokončení důchodové a zdravotnické reformy. Provedení posledních dvou jmenovaných reforem je nutné také z důvodu problému stárnutí populace, díky kterému nebude dlouhodobě možné, aby fiskální politika České republiky fungovala za stejných pravidel jako doposud, protože by se výrazně snížila její akceschopnost.

Nástrojem pro koordinaci fiskálních politik jednotlivých států EU je Pakt stability a růstu, který má za úkol udržovat stabilitu eura synchronizací decentralizovaných fiskálních politik a centralizované monetární politiky v Evropské unii. S dodržováním Paktu však již v minulosti měla problémy řada zemí – mezi nimi i Česká republika, která se několik let nacházela v proceduře při nadměrném schodku. Diskuze o jeho významu se znovu rozpoutaly v nedávné době v souvislosti se světovou ekonomickou a finanční krizí, které jsou nuceny čelit všechny státy EU. Jejich protikrizové balíčky, které začala většina zemí přijímat, se totiž významně projevují na velikosti schodků jejich rozpočtů a řada států takto již pravidla porušila nebo je pravděpodobně poruší v letošním roce. Začínají se tedy ozývat hlasy, které zpochybňují nutnost trvat na zásadách Paktu i v takto mimořádné situaci.

Přesné datum vstupu České republiky do eurozóny plánuje vláda ČR oznámit k 1.11.2009. V souvislosti se stanovením plánovaného termínu přijetí eura bude

pravděpodobně i určen vstup do mechanismu ERM II. Na vhodnou dobu pro přijetí eura existují obecně dva protichůdné typy názorů. První z nich propaguje co nejrychlejší přijetí eura - jako podmínku budoucího úspěšného růstu ekonomiky a konkurenceschopnosti České republiky. Euro by totiž měly začít používat do roku 2013 všechny sousední státy ČR a to může české podniky znevýhodnit oproti zahraniční konkurenci. Vstupem do eurozóny by se také vyřešily neustálé problémy plynoucí z posilování koruny, které zejména pro exportéry znamenají značné znevýhodnění vývozu. Jasný harmonogram přechodu na euro by pro českou republiku mohl také znamenat urychlení a posílení hospodářských reforem. V souvislosti s globální finanční krizí je euro považováno zastánci tohoto názoru za „kotvu“, která ekonomiky zemí eurozóny pevně drží. Pro českou otevřenou ekonomiku by tedy znamenalo brzké splynutí s eurozónou ochranu před omyly finančních trhů a před spekulanty, jejichž útoky budou zřejmě do budoucna přibývat v souvislosti s narůstajícím počtem států EU, které euro přijmou.

Podle druhého názoru je považována za vysoce nepříznivý faktor, který by měl datum přijetí eura jednoznačně oddálit, právě probíhající finanční krize, jejíž trvání a ani dopady není možné v současné chvíli spolehlivě odhadnout. I přes fakt, že česká ekonomika se úspěšně přibližuje ekonomice eurozóny a fiskální politika se stává pružnější a udržitelnější, bude ve stávající situaci podle zastánců tohoto mínění výhodnější ponechat si prozatím nezávislou měnovou politiku a pružný měnový kurz alespoň do doby, než se situace uklidní a bude možné konkrétní dopady krize na stabilitu fiskální politiky eurozóny analyzovat. Náklady, které by totiž Česká republika pravděpodobně musela vynaložit na vyrovnávání případného nepříznivého vývoje světové ekonomiky, by nejspíše způsobily zvýšení nesouladu stavu české ekonomiky s ekonomikou eurozóny a téměř jistě by převýšily přínosy, které by brzké přijetí eura přineslo.

8. Literatura

- 1 BRŮŽEK, Antonín, SMRČKOVÁ, Daniela, ZÁKLASNÍK, Martin. *Evropská měnová integrace a Česká republika*. Praha : Velryba, 2007. 197. ISBN 978-80-85860-19-1.
- 2 *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou : společný dokument ministerstva financí ČR a České národní banky schválený vládou České republiky na jejím zasedání dne 19. prosince 2007*. [s.l.] : [s.n.], 2007. 21. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Vyhodnoceni_Maastricht_2007_akt21032008_pdf.pdf>.3 LACINA, Lubor, et al. *Měnová integrace : Náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha : C. H. Beck, 2007. 538 s. ISBN 978-80-7179-560-5.
- 3 LACINA, Lubor, et al. *Měnová integrace: náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha : C. H. Beck, 2007. 266. ISBN 80-7179-472-4.
- 4 TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. Praha : C. H. Beck, 2004. 145 s. ISBN 80-7179-860-6.
- 5 ZAHRADNÍK, Petr. *Vstup do Evropské unie. Přínosy a náklady konvergence*. Praha : C. H. Beck, 2003. 392. ISBN 80-7179-472-4.
- 6 *Pakt stability a růstu. Zavedení eura* [online]. 2003 [cit. 2008-07-20]. Dostupný z WWW: <http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/euro_pakt_stabil_rust.html>.
- 7 *Pakt stability a růstu : Právní úprava a její změny*. Sagit [online]. 2004 [cit. 2008-07-20]. Dostupný z WWW:

<http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_183.HTM>.

- 8 TURNOVEC, František. *Political Economy of European Integration*. Praha : Charles University in Prague - The Karolinum Press, 2003. 186 s. ISBN 80-246-0451-5.
- 9 FIALOVÁ, Helena. *Malý ekonomický výkladový slovník*. 6. upravené vyd. Praha: A plus, 2000. 198 s. ISBN 80-902514-3-9.
- 10 Deficity veřejných rozpočtů oddalují přijetí eura. Euractiv [online]. 2004 [cit. 2008-07-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/deficity-veejnch-rozpote-oddaluj-pijet-eura>>.
- 11 Fiskální politika a pakt stability. BussinessInfo [online]. 2008 [cit. 2008- 07-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/fiskalni-politika-a-pakt-stability/1000521/47608/#TOP>>.
- 12 *Fiskální výhled České republiky : duben 2007*. Praha : Ministerstvo financí ČR, 2007. 48 s.
- 13 ŠAROCH , Stanislav, ŽÁK, Milan. *Česká ekonomika a ekonomická teorie : sborník příspěvků pro diskusní semináře na Katedře hospodářské politiky a Institutu pro ekonomickou a ekologickou politiku Vysoké školy ekonomické v Praze, konané v letech 1988-2002*. Praha : Academia, 2004. 266. ISBN 80-200-1129-3.
- 14 *Eurostat* [online]. [2000] [cit. 2009-02-22]. Dostupný z WWW: <ec.europa.eu/eurostat>.
- 15 HAVEL, Prokop. Ministerstvo financí: *Ekonomika vzroste o 1,4 procenta*. *E15*. 2.2.2009, č. 3, s. 4-5.

- 16 Integrace České republiky do Evropské unie. *Česká národní banka* [online]. 2006 [cit. 2007-02-16]. Dostupný z WWW: <http://www.cnb.cz/cz/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/>.
- 17 EU enlargement and Economic and Monetary Union (EMU). *European Central Bank* [online]. 2000 [cit. 2008-06-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.ecb.int/ecb/enlargement/html/faenlarge.en.html>>.
- 18 Konvergenční program České republiky : březen 2007. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2007 [cit. 2008-12-10]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen_programy.html>.
- 19 Ceny - metodika. *Český statistický úřad* [online]. 2005 [cit. 2008-05-31]. Dostupný z WWW: <http://www2.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/o/10n1-05-_2005-ceny___metodika>.
- 20 *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou : společný dokument ministerstva financí ČR a České národní banky schválený vládou České republiky na jejím zasedání dne 16. prosince 2008.* [s.l.] : [s.n.], 2008. 24. Dostupný z WWW: <http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2008/081217_sladenost.html>.
- 21 *Příloha k aktualizované verzi konvergenčního programu ČR : listopad 2008.* Praha : [s.n.], 2008. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen_programy.html>.
- 22 Makroekonomická predikce České republiky : leden 2009. *Ministerstvo financí ČR : odbor Finanční politika* [online]. 2009 [cit. 2009-01-23]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro_pre.html>.

- 23 Konvergenční program České republiky : listopad 2008. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2008 [cit. 2008-12-15]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen_programy.html>.
- 24 Janota: Česko může přestat plnit maastrichtské kritérium. *Patria* [online]. 2009 [cit. 2009-02-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.patria.cz/Zpravodajstvi/1353450/janota-cesko-muze-prestat-plnit-maastrichtske-kriterium.html>>.
- 25 *Česká národní banka* [online]. 2003 [cit. 2009-02-04]. Dostupný z WWW: <www.cnb.cz>.
- 26 ČNB doporučila vládě nestanovovat datum přijetí eura. *ČT24* [online]. 2009 [cit. 2009-02-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.ct24.cz/ekonomika/41944-cnb-doporucila-vlade-nestanovovat-datum-prijeti-eura/>>.
- 27 Kurzy devizového trhu - měsíční průměry. *Česká národní banka* [online]. 2009 [cit. 2009-02-04]. Dostupný z WWW: <http://www.cnb.cz/cs/financni_trhy/devizovy_trh/kurzy_devizoveho_trhu/prumerne_mena.jsp?mena=EUR>.
- 28 PODZIMKOVÁ, Dina. Potvrzeno: HDP letos vzroste jen o 1,4 %, zní odhad. *IHNED.cz* [online]. 1996 [cit. 2009-02-07]. Dostupný z WWW: <http://ihned.cz/c3-33665990-000000_d-potvrzeno-hdp-letos-vzroste-jen-o-1-4-zni-novy-odhad>.
- 29 Národní plán zavedení eura v ČR 2007. *Česká národní banka* [online]. 2003 [cit. 2008-06-09]. Dostupný z WWW: <http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2007/070417_tz_narodni_plan_zavedeni_eura.html>

- 30 Strategie přistoupení České republiky k eurozóně : Společný dokument Vlády ČR a ČNB. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2009 [cit. 2009-03-02]. Dostupný z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_strategie_pristoupeni_11297.html>.
- 31 *Národní program reforem České republiky 2008 - 2010*. [s.l.] : Vláda ČR, 2008. 81 s.
- 32 KOUTSKÁ, Magda, STÁREK, Václav. Vládní balíčky na záchranu ekonomik euru nesvědčí. *E15*. 19.2.2009, s. 16-17.
- 33 TVARŮŽKOVÁ, Lucie. Po bankách a průmyslu docházejí peníze celým státům. *IHNED.cz* [online]. 2009 [cit. 2009-02-21]. Dostupný z WWW:
<<http://ekonomika.ihned.cz/c1-34574590-evropska-rozpocetova-kazen-se-hrouti>>.
- 34 Commission assesses another four Stability and Convergence Programmes. *European Commission* [online]. 2009 [cit. 2009-02-25]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article14128_en.htm>.
- 35 JAKOB, Ondřej. Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU v roce 2008 opět rekordní. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2009 [cit. 2009-02-25]. Dostupný z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009>.
- 36 *Analýzy stupně ekonomické sladěnosti České republiky s eurozónou : 2008*. [s.l.] : Česká národní banka, 2009. 136 s.
- 37 Makroekonomická predikce České republiky : říjen 2004. *Ministerstvo financí ČR : odbor Finanční politika* [online]. 2004 [cit. 2009-02-12]. Dostupný z WWW: <
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro_pre_16208.html?year=2004>.

- 38 Makroekonomická predikce České republiky : říjen 2003. *Ministerstvo financí ČR : odbor Finanční politika* [online]. 2003 [cit. 2008-06-10]. Dostupný z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro_pre.html?year=2003>.
- 39 Vybrané devizové kurzy - grafy : Rok 2008. *ČNB* [online]. 2009 [cit. 2009-03-17]. Dostupný z WWW:
<http://www.cnb.cz/cs/financi_trhy/devizovy_trh/kurzy_devizoveho_trhu/graf.jsp?rok=2008&mena=EUR>.
- 40 Vybrané devizové kurzy - grafy : Rok 2009. *ČNB* [online]. 2009 [cit. 2009-03-31]. Dostupný z WWW:
<http://www.cnb.cz/cs/financi_trhy/devizovy_trh/kurzy_devizoveho_trhu/graf.jsp?rok=2009&mena=EUR>.

9. Seznam tabulek

TABULKA Č. 1: VARIANTY ROZPOČTU PRO ROK 2009	11
TABULKA Č. 2: ODHADY VÝVOJE ČESKÉ EKONOMIKY	11
TABULKA Č. 3: VÝVOJ HDP V ČR – SROVNÁNÍ AKTUÁLNÍ A MINULÉ PREDIKCE	12
TABULKA Č. 4: PŘÍJMY A VÝDAJE ČR V RÁMCI ROZPOČTU EU	19
TABULKA Č. 5: HARMONIZOVANÝ INDEX SPOTŘEBITELSKÝCH CEN	24
TABULKA Č. 6: ÚROKOVÉ SAZBY 10LETÝCH STÁTNÍCH DLUHOPISŮ	26
TABULKA Č. 7: SALDO VLÁDNÍHO SEKTORU (V METODICE ESA 1995, V % HDP)	29
TABULKA Č. 8: VÝVOJ DLUHU VLÁDNÍHO SEKTORU	30
TABULKA Č. 9: SMĚNNÝ KURZ EUR/CZK – ČTVRTLETNÍ PRŮMĚRY	33
TABULKA Č. 10: DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH EU	41
TABULKA Č. 11: PROTIKRIZOVÉ BALÍČKY VYBRANÝCH ZEMÍ EU A JEJICH DOPADY	46
TABULKA Č. 12: NEUPRAVENÉ A CYKLICKY UPRAVENÉ SALDO VLÁDNÍHO SEKTORU ČR	56
TABULKA Č. 13: HRUBÝ DLUH VLÁDNÍHO SEKTORU V % HDP – MODELOVÁ SIMULACE	58

10. Přílohy

Seznam příloh

PŘÍLOHA Č. 1 – POZICE ČR VŮČI ROZPOČTU EU

PŘÍLOHA Č. 2 – SALDO SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ

PŘÍLOHA Č. 3 – KURZ KORUNY

PŘÍLOHA Č. 4 – DEFICIT VLÁDNÍHO SEKTORU VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ

PŘÍLOHA Č. 5 – PODÍL MANDATORNÍCH VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU

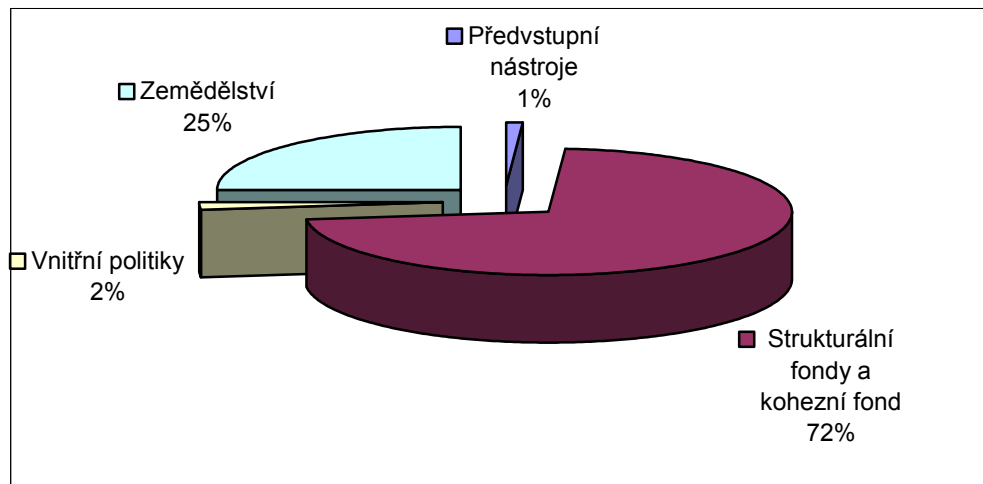
Příloha č. 1 – Pozice ČR vůči rozpočtu EU

a) Příjmy a platby ČR do rozpočtu EU za rok 2008³³

	Mil. euro	Mil. Kč
Příjmy z rozpočtu EU		
Strukturální akce	1 680,13	41 905,75
Strukturální fondy	1 084,69	27 054,44
<i>alokace 2004 – 2006</i>	<i>456,84</i>	<i>11 394,44</i>
<i>alokace 2007-2013</i>	<i>627,86</i>	<i>15 660,00</i>
Fond soudržnosti (CF)	595,43	14 851,31
<i>alokace 2004-06</i>	<i>137,29</i>	<i>3 424,24</i>
<i>alokace 2007-2013</i>	<i>458,15</i>	<i>11 427,07</i>
Zemědělství	584,2	14 571,15
Tržní operace	28,38	707,85
Přímé platby	338,02	8430,97
Rozvoj venkova	212,62	5303,28
Veterinární opatření	3,28	81,72
Rybářství	1,9	47,33
Vnitřní politiky	47,39	1 182,06
Budování institucí	1,49	37,22
Komunitární programy	45,9	1 144,84
Předvstupní nástroje	24,48	610,58
Phare	-10,52	-262,39
ISPA (čerpáno jako CF)	35	872,97
Celkové příjmy z rozpočtu EU	2 336,20	58 269,55
Platby do rozpočtu EU		
Tradiční vlastní zdroje (cla + dávky z cukru)	207,6	5 178,00
Zdroj z DPH	224,65	5 603,30
Zdroj z HND	864,07	21 551,70
Korekce Velké Británie	124,91	3 115,60
Celkové platby do rozpočtu EU	1 421,24	35 448,60
Čistá pozice vůči rozpočtu EU	914,96	22 820,95
<i>pro přepočítání mezi EUR a CZK použit průměrný kurz za rok 2008 (údaj ČNB)</i>	24,942	

³³ Zdroj: www.mfcr.cz [35]

b) Struktura příjmů ČR z rozpočtu EU v roce 2008³⁴



Příloha č. 2 – Saldo sektoru vládních institucí - podle Vyhodnocení plnění Maastrichtských kritérií, vydaného v prosinci 2008³⁵ (Metodika ESA 1995, v % HDP)

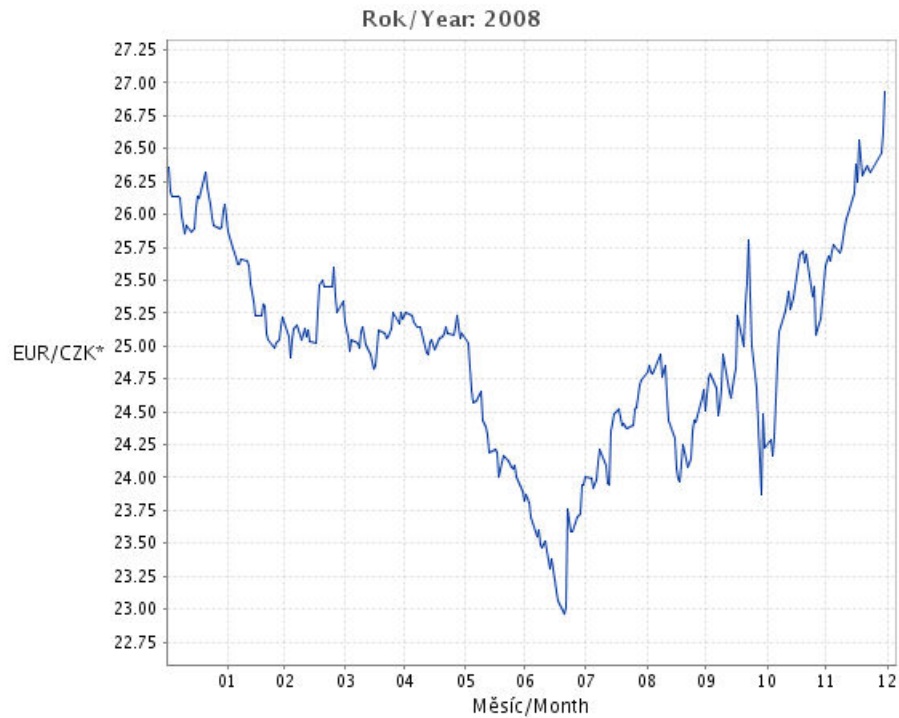
	<i>výhled</i>							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hodnota kritéria	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0	- 3,0
Česká republika	- 3,0	- 3,6	- 2,7	- 1,0	- 1,2	- 1,6	- 1,5	- 1,2

³⁴ Zdroj: www.mfcr.cz [35]

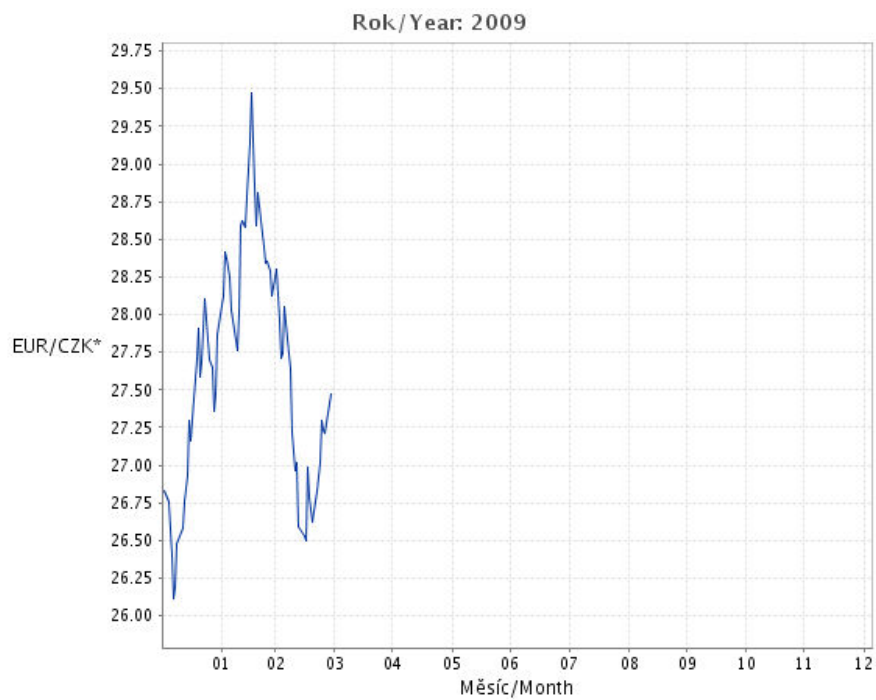
³⁵ Zdroj: Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou : společný dokument ministerstva financí ČR a České národní banky schválený vládou České republiky na jejím zasedání dne 16. prosince 2008. [20]

Příloha č. 3 – Kurz koruny³⁶

a) Kurz koruny v roce 2008



b) Kurz koruny v roce 2009 – 1. čtvrtletí



³⁶ Zdroj: www.cnb.cz [39, 40]

Příloha č. 4 – Deficit vládního sektoru vybraných evropských zemí
(v metodice ESA 1995), odhad Evropské komise (v % HDP)³⁷

	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
	Neupravené saldo				Cyklicky upravené saldo			
Česká republika	- 2,7	- 1,6	- 1,4	- 1,1	-2,9	- 2,3	- 1,9	- 1,5
Rakousko	- 1,5	- 0,5	- 0,7	- 0,6	- 1,4	- 1,0	- 1,2	- 0,9
Německo	- 1,6	0,0	- 0,5	- 0,2	- 1,4	- 0,3	- 0,8	- 0,8
Portugalsko	- 3,9	- 2,6	- 2,2	- 2,6	- 3,2	- 2,2	- 1,9	- 2,2
Maďarsko	- 9,2	- 5,5	- 4,0	- 3,6	- 9,7	- 4,7	- 3,7	- 3,3
Polsko	- 3,8	- 2,0	- 2,5	- 2,6	- 4,0	- 2,5	- 2,7	- 2,3
Slovinsko	- 1,2	- 0,1	- 0,6	- 0,6	- 1,3	- 0,7	- 1,1	- 0,7
Slovensko	- 3,6	- 2,2	- 2,0	- 2,3	- 3,1	- 2,6	- 2,8	- 3,1

Příloha č. 5 – Podíl mandatorních výdajů státního rozpočtu (v %)³⁷

	2005	2006	2007	2008	2009
- na příjmech státního rozpočtu	54	57	54	56	56
- na výdajích státního rozpočtu	51	53	51	53	54
- na příjmech vládního sektoru (ESA 95)	39	41	39	39	40
- na výdajích vládního sektoru (ESA 95)	36	38	36	36	37

³⁷ Zdroj: Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou : 2008 [36]