

# Vyhodnocení stávajícího rámce fiskálního dohledu nad fiskálními politikami v hospodářské a měnové unii

Martin Gorčák

## Abstrakt

V tomto příspěvku se zabývám vybranými problémy rámce fiskálního dohledu nad fiskálními politikami EU, konkrétně na příkladu Itálie. Cílem bylo zjistit zásadní slabiny stávajícího rámce a navrhnout určité úpravy pro větší vymahatelnost snižování nadměrného dluhového poměru. Bylo zjištěno, že problém s vymahatelností často nastává mj. kvůli značnému zohledňování rámcového plnění preventivní části Paktu o stabilitě a růstu a nedostatečnému zvažování rizik fiskální udržitelnosti. V zájmu snazší vymahatelnosti by bylo namísto řádně zohledňovat tato rizika a důsledně respektovat multilaterální charakter stávajícího rámce fiskálního dohledu. Pro případná bilaterální vyjednávání mezi Komisí a členskými státy by bylo namísto upravit kompetence Evropské fiskální rady a nezávislých fiskálních rad členských států, a to v zájmu kontroly souladu se společně dohodnutými pravidly.

## Klíčová slova

Pakt o stabilitě a růstu, fiskální dohled, dluhové pravidlo, nápravná část Paktu o stabilitě a růstu, preventivní část Paktu o stabilitě a růstu

## Klasifikace JEL

E61, E62

## Úvod

Z původně jednoduchých a rigidních fiskálních pravidel EU se stala pravidla komplexní v důsledku snah o maximální zohlednění ekonomických specifik členských států EU. Cílem příspěvku je na příkladu Itálie identifikovat slabiny stávajícího rámce fiskálního dohledu EU a navrhnout jeho úpravy pro větší vymahatelnost snižování nadměrného dluhu sektoru vládních institucí. V první části charakterizují Pakt o stabilitě a růstu i postup při nadměrném schodku a zároveň odkazují na odbornou literaturu, která se dané problematice věnuje. Ve druhé části

věnuji pozornost makroekonomickým nerovnováhám Itálie a rizikům její fiskální udržitelnosti. Ve třetí části se zabývám problematickými aspekty plnění Paktu o stabilitě a růstu na příkladu Itálie a navrhuji úpravy stávajícího rámce fiskálního dohledu EU, pouze na základě pozorovaných problémů na případu Itálie.

## **1 Pakt o stabilitě a růstu a postup při nadměrném schodku**

Jádrem rámce fiskálního dohledu nad členskými státy Evropské unie (EU) je Pakt o stabilitě a růstu (SGP), jenž úzce souvisí s fiskálními kritérii pro přijetí společné měny eura, jež byly zavedeny Maastrichtskou smlouvou: rozpočtový schodek nepřesahující referenční hodnotu 3 % HDP a dluh sektoru vládních institucí nepřesahující 60 % HDP. Již Maastrichtská smlouva stanovila, že členské státy se mají vyvarovat nadměrných schodků veřejných financí<sup>1</sup>, a taktéž pojednává o postupu při nadměrném schodku (dnes v čl. 126 Smlouvy o fungování EU, dále jen „SFEU“), ovšem podrobněji jsou relevantní pravidla rozpracována v SGP, jenž byl přijat v roce 1997 (Baldwin a Wyplosz, 2013). Pro dodržování fiskálních kritérií bylo umožněno určité změkčení. „*Rozpočtové deficity tudíž mohou bez postihu překročit referenční hodnotu 3 %, pokud je toto vybočení vyhodnoceno jako výjimečné, dočasné a zůstávající poblíž referenční hodnoty. Podobně vládní dluh může bez postihu překračovat referenční hodnotu 60 %, pokud zadluženost vykazuje klesající tendenci a blíží se referenční hodnotě uspokojivým tempem.*“ (Dědek, 2014, s. 150).

SGP je členěn na preventivní část (nařízení č. 1466/97) a nápravnou část (nařízení č. 1467/97). Preventivní část SGP má zajistit stabilní rozpočtové pozice a předejít nadměrnému rozpočtovému schodku veřejných financí (tzn. rozpočtový schodek nad 3 % HDP a dluh sektoru vládních institucí nad 60 % HDP). Podle preventivní části je každému členskému státu EU definován střednědobý rozpočtový cíl (MTO), jenž spočívá ve stanovení cílené hodnoty rozpočtového salda očištěné o vliv hospodářského cyklu a jednorázových či jiných dočasných opatření. V případě odchýlení se od MTO je definována fiskální náprava k MTO ve strukturálních veličinách, kterou lze upravit za pomoci mnohých prvků flexibility v SGP, např. pomocí doložky strukturálních reforem, investiční doložky či doložky neobvyklých událostí (DG ECFIN, 2019d). U členských států, které se dopustí nadměrných schodků, může být z podnětu Evropské komise (dále jen „EK“ nebo „Komise“) zahájen postup při nadměrném schodku (EDP), ovšem až po celkovém zvážení relevantních faktorů ovlivňujících

---

<sup>1</sup> Pojem nadměrný schodek veřejných financí je relevantní jak pro kritérium rozpočtového schodku, tak i pro dluhové kritérium (Dědek, 2014; Baldwin a Wyplosz, 2013).

hospodářskou a rozpočtovou situaci členského státu, např. náprava strukturální části rozpočtového salda, náprava nadměrných makroekonomických nerovnováh či implementace strukturálních reforem. Seznam těchto faktorů není vyčerpávající (DG ECFIN, 2019d; Rada EU, 2017). Zde je relevantní nápravná část Paktu, došlo-li k selhání jeho preventivní části. Důsledkem EDP může být finanční sankce ve výši 0,2 % až 0,5 % HDP pro stát eurozóny, všem státům EU může být odepřen přístup k čerpání Fondu soudržnosti (Dědek, 2014).

Po přijetí SGP se očekávalo, že členské státy EU budou zavázány k dodržování pravidel a budou reagovat na tlak ze strany ostatních ČS EU (tzv. *peer pressure*). V roce 2003 však Rada ministrů financí zemí EU (Rada ECOFIN) přijala kontroverzní rozhodnutí zrušit v případě Německa a Francie rozhodnutí o postupu při nadměrném schodku, a to i přes nepřijetí účinného opatření z jejich strany. Komise toto rozhodnutí napadla u Soudního dvora EU, avšak na základě jeho rozhodnutí bylo řešením předpokládat, že lepší soulad s pravidly by byl zajištěn jejich větší flexibilitou a zohledněním specifik členských států (Baldwin a Wyplosz, 2013; EFB, 2018). Beetsma (2001) je přesvědčen, že vymáhání pravidel SGP by mělo být zajištěno spíše již zmíněným tlakem členských států než finančními sankcemi. Heipertz a Verdun (2010) potvrzují, že možnost finanční sankce prakticky měla především přimět členský stát, aby dodržoval předem stanovená pravidla, ne jej rovnou potrestat. Mezi další autory, kteří se zabývají vymahatelností SGP, patří Hallerberg et al. (2009), Majone (2014) či Pisani-Ferry (2011).

## **2 Itálie v kontextu fiskálního dohledu EU**

Na příkladu Itálie lze znázornit nedostatky stávajícího rámce fiskálního dohledu EU. U Itálie jsou shledávány opakované zkušenosti při rozhodování, zda má být vůči ní veden postup při nadměrném schodku. Zároveň je momentálně opět zvažován tento postup ze strany Komise, a to již pošesté od vystoupení Itálie z posledního EDP (2013). Komise teprve nedávno (5. června 2019) totiž vydala zprávu, na jejímž základě se zvažují následné kroky, jež by eventuelně mohly vyústit v otevření EDP. Příklad Itálie je taktéž specifický v tom, že jí v říjnu 2018 Komise vrátila k přepracování její návrh hospodaření veřejných rozpočtů na rok 2019 (draft budgetary plan = DBP)<sup>2</sup> jako jedinému státu eurozóny. Zároveň se jedná o členský stát EU s druhým nejvyšším dluhem sektoru vládních institucí.

---

<sup>2</sup> Vlády států eurozóny jsou povinny odevzdat Komisi do 15. října návrh hospodaření veřejného rozpočtu na následující rok, přičemž Komise může sdělit stanovisko, zda tento návrh je v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Pokud členský stát nedodrží stanovisko, Komise to může považovat za přitěžující okolnost při rozhodování o spuštění postupu při nadměrném schodku (nařízení č. 473/2013; Dědek, 2014).

## 2.1 Makroekonomické nerovnováhy Itálie a její fiskální udržitelnost

Itálie se stále potýká s makroekonomickými nerovnováhami, přičemž za hlavní zdroj makroekonomické nestability je považován vysoký dluh sektoru vládních institucí. Ten je momentálně druhý nejvyšší mezi státy EU a zároveň vysoko nad referenční hodnotou dluhového kritéria pro vstup do eurozóny (60 % HDP). Za rok 2018 dluhový poměr dosahoval 132,2 % HDP, přičemž dle odhadů Komise (DG ECFIN, 2019a) by se měl stupňovat jak v letošním roce (na 133,7 % HDP), tak i v roce příštím (na 135,2 % HDP). Dle hodnotící zprávy Komise (DG ECFIN, 2019b) snižování dluhového poměru vyžaduje hospodářskou a fiskální politiku zaměřenou na podporu investic a strukturálních reforem za účelem zvýšení produktivity a růstu potenciálního produktu. Růst reálného HDP je pomalý: za rok 2018 dosahoval 0,9 %, což bylo nejnižší ze všech států EU (DG ECFIN, 2019a). Tempo růstu je zároveň již od roku 2007 pod průměrem států eurozóny (Eurostat, 2018). Zpomalení za loňský rok bylo způsobeno poklesem růstu exportů a potlačením spotřeby domácností (DG ECFIN, 2019b). Podle hloubkového přezkumu makroekonomických nerovnováh (DG ECFIN, 2019b) Itálie čelí hlavním aspektům zranitelnosti své ekonomiky, především již zmíněnému vysokému dluhovému poměru. Ten by se mohl zvýšit kvůli nepříznivým vyhlídkám makroekonomického vývoje, nedosažení privatizačních cílů a zhoršování se primárního rozpočtového salda. Vysoký dluhový poměr a jeho citlivost na hospodářské šoky a budoucí náklady spojené se stárnutím obyvatelstva představují podstatná rizika udržitelnosti dluhu. Dalším podstatným aspektem makroekonomických nerovnováh je pomalý růst produktivity za poslední dvě desetiletí, vysoká míra nezaměstnanosti (10,6 % HDP za r. 2018, tedy třetí největší ze států eurozóny (DG ECFIN, 2019a)) a zranitelnost bankovního sektoru (vyžadující zejm. reformu insolvenčního rámce).

Již situace s dluhem sektoru vládních institucí naznačuje značná rizika fiskální udržitelnosti, která jsou potvrzena i Zprávou o fiskální udržitelnosti (DG ECFIN, 2019c). Na jednu stranu Itálie čelí v krátkodobém horizontu (tj. jednoho roku) nízkému riziku fiskální udržitelnosti, nicméně je vystavena rizikům náhlých změn ve vnímání jejich finančních trhů, zejména s ohledem na vysoké potřeby financování sektoru vládních institucí. Ve středním horizontu je riziko fiskální udržitelnosti hodnoceno jako vysoké: do roku 2029 by podle scénáře nezměněných politik dluh sektoru vládních institucí dosáhl 146,5 % HDP. V dlouhodobém horizontu je Itálie rovněž vystavena vysokému riziku fiskální udržitelnosti, a to zejm. kvůli vysokému dluhovému břemenu, jak vyplývá z analýzy dluhové udržitelnosti.

### **3 Problematické aspekty plnění Paktu o stabilitě a růstu na příkladu Itálie a návrh na úpravy stávajícího rámce fiskálního dohledu EU**

Vzhledem ke stávajícím makroekonomickým nerovnováhám a vysokým rizikům fiskální udržitelnosti lze považovat za relevantní úvahu o zahájení postupu při nadměrném schodku, jenž je zakotven jednak v primárním právu EU – zejm. čl. 126 SFEU – a také v Paktu o stabilitě a růstu. Konkrétně nápravná část SGP (nařízení č. 1467/97) má zajistit nápravu nadměrných schodků, přičemž ve smyslu SGP je za nadměrný schodek považována situace, kdy rozpočtový schodek přesahuje referenční hodnotu 3 % HDP a dluhový poměr přesahuje referenční hodnotu 60 % HDP. Nadměrný dluhový poměr by měl klesat směrem k referenční hodnotě uspokojivým tempem. Za tímto účelem bylo zavedeno tzv. *dluhové pravidlo*, podle něhož má nadměrný dluhový poměr klesat o 1/20 během období tří let, dokud dluhový poměr nedosáhne referenční hodnoty (DG ECFIN, 2019d; Rada EU, 2017). EK vypracuje zprávu dle čl. 126 odst. 3 SFEU pro členské státy, které před zohledněním relevantních faktorů<sup>3</sup> (*prima facie*) neplní schodkové a/nebo dluhové kritérium, a to za účelem zhodnocení, zda by měl být zahájen EDP. Tzv. *Code of Conduct*<sup>4</sup> (Rada EU, 2017) potvrzuje, že EK má tuto zprávu připravit pokaždé, když členský stát *prima facie* neplní některé z těchto kritérií. Od roku 2013, kdy Itálie vystoupila z EDP, Komise vypracovala v období 2015–2019 šest těchto zpráv (DG ECFIN, 2019e).

#### **3.1 Zvažování zahájení postupu při nadměrném schodku v případě Itálie v letech 2015–2019**

Po vystoupení z posledního EDP (v roce 2013) se na Itálii vztahovala přechodná verze dluhového pravidla na období tří let (2013–2015). Tato verze dluhového pravidla je mírnější oproti stálé verzi a vychází z minimálního lineárního strukturálního úsilí (MLSA), jehož plnění by mělo vést k potřebné sestupné tendenci dluhového poměru na konci přechodného období (DG ECFIN, 2019d).

EK ve své zprávě z roku 2015 (DG ECFIN, 2015) sdělila, že Itálie v předchozím roce dluhové pravidlo *prima facie* nedodržela. Po zvážení relevantních faktorů však došla k závěru, že dluhové kritérium nebylo porušeno, a to především s ohledem na nepříznivou hospodářskou situaci, na dostatečný pokrok k MTO dle preventivní části SGP a očekávané ambiciózní reformy podporující růst, a tudíž i střednědobou dluhovou udržitelnost. K podobným závěrům

---

<sup>3</sup> Tj. polehčujících a přitěžujících okolností.

<sup>4</sup> Tzv. *Code of Conduct* představuje společně dohodnutou interpretaci mezi Evropskou komisí a Radou EU především ohledně provádění pravidel Paktu o stabilitě a růstu.

došla EK i v další zprávě z roku 2016 (DG ECFIN, 2016). Itálie především čelila nepříznivým ekonomickým podmínkám, především v podobě nízké míry inflace, která zkomplikovala plnění dluhového pravidla za rok 2015, tudíž byl dle EK tento požadavek příliš náročný. EK se však zavázala ve zprávě, že bude vypracována během roku 2016 nová zpráva po zohlednění podzimní předpovědi EK, nicméně k takovému kroku nedošlo.

V roce 2017 vydala EK další zprávu (DG ECFIN, 2017a), jež posuzovala podobné relevantní faktory jako u předchozích dvou zpráv: nepříznivé hospodářské podmínky, rámcové plnění nápravy k MTO a provádění strukturálních reforem. Tentokrát je EK přestávala interpretovat jako polehčující okolnosti: hospodářské podmínky se postupně zlepšovaly, nastávalo riziko neplnění nápravy k MTO v letech 2016 a 2017, a taktéž docházelo ke zpomalování provádění strukturálních reforem. EK závěrem sdělila, že dluhové pravidlo by nemělo být považováno za plněné, pokud do dubna 2017 nepřijme dodatečná fiskální opatření ve výši 0,2 % HDP pro nápravu strukturálního salda směrem k MTO. Zároveň však sdělila, že o doporučení k zahájení EDP rozhodne na základě jarní předpovědi Komise. Nicméně další zpráva již v roce 2017 nebyla vypracována a o zahájení EDP v témže roce se ani neuvažovalo. Přitom podle podzimní ekonomické předpovědi 2017 (DG ECFIN, 2017b) se vyhlídky růstu reálného HDP zlepšily (na rok 2017 o 0,6 p. b. a na rok 2018 o 0,2 p. b. oproti jarní předpovědi téhož roku), tudíž by ekonomické podmínky obtížně ospravedlnily neplnění dluhového pravidla. Tato předpověď rovněž předpokládala meziroční zhoršení strukturálního salda v r. 2017, čímž by Itálie nesplnila požadavek EK ke zlepšení strukturálního salda. Nevydání zprávy Komise na podzim vyvolalo značnou kritiku (EFB, 2018). Komise se však bránila tvrzením, že čl. 126 odst. 3 SFEU neuvádí žádný termín pro vypracování této zprávy (EFB, 2018). Místo ní se rozhodla poslat italskému ministru financí dopis ohledně rizika závažného neplnění dluhového kritéria. V tomto ohledu lze pochybovat o multilaterální podstatě fiskálního dohledu, poněvadž zpráva EK je projednávána se zapojením všech členských států EU v Radě EU, avšak pouhý dopis je jen bilaterální povahy. Tento krok rovněž zpochybňuje otázku rovného zacházení mezi ČS, poněvadž zpráva Komise by měla být vypracována vždy při porušení kritéria schodku a/nebo dluhového kritéria, jak je uvedeno v *Code of Conduct* (Rada EU, 2017). Přitom EK může ve zprávě dojít k závěru, že po zohlednění relevantních faktorů bylo dané kritérium plněno, avšak rovné zacházení by mělo být zaručeno pro všechny ČS, i pokud jde o vypracování zprávy Komise.

Na jaře 2018 EK vypracovala další zprávu (DG ECFIN, 2018a), podle které Itálie *prima facie* neplnila dluhové pravidlo za rok 2017. EK tehdy ani neočekávala jeho plnění v letech 2018 a 2019, a to především kvůli předpokládanému zhoršení strukturálního salda z hodnoty -

0,6 % HDP z r. 2015 na -2,0 % HDP v r. 2019. Makroekonomický výhled taktéž již EK nemohla považovat za polehčující faktor při neplnění dluhového pravidla. Na druhou stranu EK shledala, že Itálie za roky 2016 a 2017 rámcově plnila fiskální úsilí k MTO, po zohlednění úlevy kvůli neočekávaným událostem. EK došla k závěru, že dluhové pravidlo bylo plněno, zejm. po zohlednění rámcového plnění preventivní části SGP v letech 2016 a 2017. Problém lze však spatřit ve zhoršení strukturálního salda v obou letech (DG ECFIN, 2018b), tudíž otázku rámcového plnění lze zde považovat za značně spornou, zvláště pokud má jít o polehčující okolnost.

Vloni v říjnu EK zcela poprvé využila svou pravomoc ohledně hodnocení DBP: vyzvala Itálii k přepracování DBP na r. 2019, přičemž Euroskupina tento krok EK podpořila (Rada EU, 2018). Itálie však svůj DBP nepřepočítala nijak markantně: jednalo se především o navýšení cílové úrovně privatizace pro rok 2019 na 1 % HDP z původních 0,3 % HDP (DG ECFIN, 2018c). Právě proto EK vypracovala v listopadu 2018 novou zprávu (DG ECFIN, 2018c), tentokrát se závěrem, že (po zohlednění relevantních faktorů) dluhové pravidlo nebylo plněno, a že je namístě zahájit EDP. Hlavní faktory, jež v předchozích zprávách omlouvaly neplnění dluhového pravidla, přestávaly být pro Itálii polehčující: makroekonomické podmínky již nemohly vysvětlit rozsáhlé nedostatky neplnění dluhového pravidla. Navíc vláda plánovala provést zásadní krok zpět v otázce strukturálních reforem podporujících růst, a kromě toho Komise odhalila riziko závažného odchylení od doporučené cesty k MTO v roce 2018 a v roce 2019. Nicméně Itálie se nakonec dohodla s Komisí na úpravách pro snížení rozpočtového schodku pro r. 2019, a to z 2,4 % na 2,04 % HDP (BBC, 2018) výměnou za nedoporučení k zahájení EDP (DG ECFIN, 2019f). S ohledem na tyto úpravy tedy nebyl EDP zahájen, přestože bylo zvažováno jeho zahájení na základě dluhového kritéria, nikoli schodkového. Zde lze opět poukázat na otázku multilaterální podstaty fiskálního dohledu, neboť dodatečné bilaterální jednání mezi EK a členským státem lze považovat za aspekt fiskálního dohledu vymykajícímu se kontrole ostatních členských států, zvláště když se na schvalování státního rozpočtu nepodílela Rada EU.

Poslední zpráva EK (EK, 2019g) byla vypracována v červnu 2019. Neplnění dluhového pravidla za loňský rok dosáhlo nejvyšší hodnoty od roku 2015, tedy 7,6 % HDP. Komise opět dospěla k závěru, že by měl být EDP zahájen na základě dluhového kritéria. Zpráva sice pojednává o fiskální udržitelnosti Itálie, nicméně není zvažována jako relevantní faktor. Relevantní faktory, jež byly zohledněny, byly podobné faktorům z předchozí zprávy (nepříznivé makroekonomické podmínky, neplnění cesty k MTO za loňský rok, omezený pokrok při provádění strukturálních reforem). Podle zprávy měla Itálie za loňský rok zajistit

fiskální úsilí směrem k MTO o 0,6 % HDP, což však Komise zmírnila na 0,3 % HDP prostřednictvím takzvaného prostoru pro diskreci (*margin of discretion*), který představuje určitý způsob odchýlení se od společně dohodnuté metodiky pro definování fiskálního úsilí k MTO. Nicméně některé členské státy konkrétně s tímto přístupem nesouhlasí (DG ECFIN, 2018d).

### **3.2 Nedostatky fiskálního dohledu pozorované na příkladu Itálie a jeho navrhované úpravy**

Celkově vzato je na příkladu Itálie očividné, že vymahatelnost dodržování dluhového pravidla je nesmírně obtížná, ačkoli důvody pro zahájení EDP lze spatřovat patrně od doby, kdy relevantní faktory, jež v letech 2015 a 2016 obhajovaly neplnění dluhového pravidla, začaly hrát v neprospěch této země. Itálie neplní dluhové pravidlo již od doby, co vystoupila z EDP, nicméně EK jeho neplnění často ospravedlňovala především rámcovým plněním preventivní části SGP. Přitom bych považoval za stěžejní, podobně jako EFB (2018), aby byla pozornost zaměřena spíše na dodržování dluhového pravidla. Navíc *Code of Conduct* (Rada EU, 2017) nepřisuzuje větší důležitost faktoru fiskálního úsilí směrem k MTO než ostatním relevantním faktorům. Bude-li EK nadále klást velký důraz mj. na rámcové plnění preventivní části SGP, nepovažuji za pravděpodobné, aby bylo dluhové pravidlo řádně vymáháno, a aby docházelo k uspokojivému snižování dluhového poměru tak, jak je předpokládáno podle společně dohodnutých pravidel. Lze pochopit argument Komise (DG ECFIN, 2017a), že Itálie měla problémy dodržovat již přechodnou verzi dluhového pravidla, a to především kvůli nízké míře inflace. Taktéž OECD (2016) argumentuje, že by striktní dodržování dluhového pravidla mohlo ohrozit hospodářský růst obecně ve státech eurozóny. Nicméně dodržování dluhového pravidla v jeho předepsané verzi bych považoval za potřebné vzhledem k nadprůměrné výši italského dluhového poměru a již zmíněným vysokým rizikům fiskální udržitelnosti. Pokud členský stát není schopen plnit ani mírnější verzi dluhového pravidla po dobu tří let, potom bude obtížné plnění i v jeho přísnější verzi. Obdobně to platí i pro vymahatelnost ze strany EK, která by měla usilovat o to, aby členský stát plnil přechodnou verzi dluhového pravidla co nejdříve.

Má-li být dluhové pravidlo snáze vymáháno, navrhuji bych nepřisuzovat výraznou váhu rámcovému plnění preventivní části SGP, zvláště pokud Itálie neplní dluhové pravidlo ani v jeho přechodné verzi, a zároveň je vystavena vysokým rizikům fiskální udržitelnosti. To mě přivádí k dalšímu návrhu, a sice více reflektovat tato rizika ve zprávách Komise a přisuzovat jim stejnou váhu jako ostatním zvažovaným relevantním faktorům (mj. rámcovému plnění



preventivní části SGP). Kromě toho, má-li být respektována multilaterální podstata fiskálního dohledu, je zapotřebí vypracovávat zprávu Komise dle čl. 126 odst. 3 SFEU, pokud je to namístě a pokud se k tomu Komise zaváže. Poslání dopisu italskému ministru financí o riziku závažného neplnění dluhového kritéria nepovažuji za dostačující, je třeba vypracovávat zprávu Komise dle společně dohodnutých pravidel především v SGP a *Code of Conduct*, i v zájmu rovného zacházení s ostatními členskými státy EU, které jsou zapojeny do rámce koordinace hospodářských a fiskálních politik dle společně dohodnutých pravidel. Navíc nezahájení EDP na základě snížení rozpočtového schodku, ačkoli je zvažováno jeho zahájení na základě dluhového pravidla, považuji za krok zpochybňující důvěryhodnost rámce fiskálního dohledu, který by vedl k náležitému snížení dluhového poměru Itálie. V tomto ohledu bych považoval za vhodné posílení kompetencí nejen Evropské fiskální rady, ale i nezávislých fiskálních rad členských států: pokud by mělo nastat podobné bilaterální jednání mezi Komisí a členským státem, měl by členský stát náležitě vysvětlit národní fiskální radě během vytváření návrhu státního rozpočtu na následující rok, jak odůvodňuje své kroky při pokračujícím neplnění dluhového pravidla. Kromě toho by Komise měla náležitě vysvětlit Evropské fiskální radě soulad svých kroků s pravidly fiskálního dohledu, a pokud nepodá náležité vysvětlení, nebude podobné bilaterální jednání umožněno. Taktéž by bylo namístě zrušit možnost prostoru pro diskreci (*margin of discretion*), který stejně nezískal podporu u některých členských států a přispívá už k tak velké komplexnosti fiskálního rámce.

## **Závěr**

Cílem příspěvku bylo na příkladu Itálie identifikovat slabiny stávajícího rámce fiskálního dohledu EU a navrhnout jeho úpravy pro větší vymahatelnost snižování nadměrného dluhu sektoru vládních institucí. V příspěvku jsem dospěl k následujícím zjištěním: Itálie již od vystoupení z posledního postupu při nadměrném schodku (2013) neplní dluhové pravidlo potřebné pro náležité snižování nadměrného dluhového poměru, a to ani v jeho přechodné verzi. Problémem většinou bylo přílišné zohledňování preventivní části Paktu o stabilitě a růstu ze strany Komise, přičemž dle společně dohodnutých pravidel není jednomu relevantnímu faktoru přisuzována větší váha než ostatním. Navíc Komise nepřisuzuje dostatečný význam vysokým rizikům fiskální udržitelnosti Itálie. Z toho důvodu bych považoval za klíčové, aby Komise se více zaměřovala na vymáhání dluhového pravidla než na polehčující okolnost v podobě rámcového plnění preventivní části SGP. Tím pádem bych navrhoval v zájmu větší vymahatelnosti dluhového pravidla přisuzovat náležitý význam rizikům fiskální udržitelnosti

při posuzování relevantních faktorů v rámci rozhodování, zda by mělo být zahájení EDP namístě. Kromě toho v zájmu respektování multilaterální povahy fiskálního dohledu EU je zapotřebí vypracovávat zprávu Komise ohledně zvažování zahájení EDP, pokud je to namístě, a pokud se k tomu Komise zaváže, což je žádoucí i v zájmu rovného zacházení s ostatními státy EU. Obecně bilaterální jednání mezi členským státem a Komisí nepovažují za dostačující, navrhol bych tedy posílení kompetencí Evropské fiskální rady i nezávislých fiskálních rad členských států v zájmu kontroly podobných bilaterálních jednání, zda nedochází k porušování společně dohodnutých pravidel fiskálního dohledu. Kromě toho navrhuji v zájmu snížení komplexnosti pravidel SGP nepoužívat prostor pro diskreci pro úpravu fiskálního úsilí členského státu v rámci preventivní části SGP, který se stejně setkával s nesouhlasem některých členských států, a jenž přispívá k již tak veliké komplexnosti fiskálních pravidel.

## Literatura

- [1] BALDWIN, Richard E. a WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2013. 580 s. ISBN 978-80-247-4568-8.
- [2] BBC NEWS. Italy budget: Parliament passes budget after EU standoff. In: *BBCNews* [online]. 2018. [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46710472>
- [3] BEETSMA, Roel. *Does EMU Need a Stability Pact?* In: BRUNILA, Anne, BUTI, Marco a FRANCO, Daniele (eds.). *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. New York: Palgrave, 2001. 439 s. ISBN 978-0-333-96145-2.
- [4] DĚDEK, Oldřich. *Doba eura: úspěchy a nezdary společné evropské měny*. Praha: Linde, 2014. 336 s. ISBN 978-80-7201-933-5.
- [5] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019a. European Economic Forecast – Spring 2019, May 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102_en.pdf)
- [6] DG ECFIN, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2019b. Country Report Italy 2019, February 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-italy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_en.pdf)
- [7] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019c. Fiscal Sustainability Report 2018, January 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip094\\_en\\_vol\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip094_en_vol_1.pdf)

- [8] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019d. Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019, April 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf)
- [9] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019e. Closed procedures, 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/italy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/italy_en)
- [10] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2015. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, 2015. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2015 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2015-02-27\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf)
- [11] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2016. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, 2016. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2016 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2016-05-18\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2016-05-18_it_126-3_en.pdf)
- [12] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2017a. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, 2017. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2017 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017\\_106\\_en\\_act\\_part1\\_v6.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf)
- [13] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2017b. European Economic Forecast, November 2017. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2017 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip063\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip063_en.pdf)
- [14] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2018a. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, May 2018. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2018 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/italy\\_1263\\_may2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/italy_1263_may2018.pdf)
- [15] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2018b. European Economic Forecast, May 2018. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2018 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip077\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip077_en.pdf)
- [16] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2018c. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, November 2018. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2018 [cit. 20. 5. 2019].

- Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263\\_commission\\_report\\_211118\\_-\\_italy\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263_commission_report_211118_-_italy_en_1.pdf)
- [17] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019f. Report on Public Finances in EMU 2018, January 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf)
- [18] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2019g. Report from the Commission – Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, June 2019. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2019 [cit. 6. 6. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com2019\\_532\\_it\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com2019_532_it_en.pdf)
- [19] DG ECFIN, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 2018d. Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018, March 2018. In: *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* [online]. 2018 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf)
- [20] EFB, EUROPEAN FISCAL BOARD, 2018. *Annual Report 2018 of the European Fiscal Board*. [online]. 2018. [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-efb-annual-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-efb-annual-report_en.pdf)
- [21] EUROSTAT. *Real GDP growthrate – volume*. [online]. 2018. [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tec00115&language=en&toolbox=data>
- [22] HALLERBERG, Mark, STRAUCH, Rolf R. a VON HAGEN, Jurgen. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 230 s. ISBN 978-0-521-85746-8.
- [23] HEIPERTZ, Martin a VERDUN, Amy. *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 310 s. ISBN 978-0-521-19750-2.
- [24] MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 370 s. ISBN 978-1-107-69479-8.
- [25] NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013, o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.
- [26] NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- [27] NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- [28] OECD, 2016. OECD Economic Surveys: Euro Area: Overview, June 2016. In: *Organisation of Economic Cooperation and Development* [online]. 2016 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/economy/surveys/euro-area-2016-overview.pdf>

- [29] RADA EU, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2017. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, May 2017. In: *Council of the European Union* [online]. 2017 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>
- [30] RADA EU, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2018. *Terms of reference on the draft budgetary plan of Italy*. [online]. 2018 [cit. 20. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/05/eurogroup-statement-on/>
- [31] PISANI-FERRY, Jules. *The Euro Crisis and Its Aftermath*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 206 s. ISBN 978-0-199-99333-8.
- [32] SMLOUVA O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE.

## **Kontakt**

Ing. Martin Gorčák  
Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů VŠE v Praze  
Nám. Winstona Churchilla 4  
130 67 Praha 3  
Česká republika  
Gorm03@vse.cz