

# (Ne)funkčnost reformovaného rozpočtového dohledu – případ Španělska a Portugalska

**Ing. Ivana Dostálová**

Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář

**Brexit, imigrace, finanční rizika: zvládne EU své krize?**

Brno, 11. listopadu 2016

*Projekt byl v období 1. 9. 2009 – 31. 8. 2012 spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky, od 1. 9. 2012 do 31. 8. 2017 se projekt nachází ve fázi udržitelnosti.*

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



## Španělsko a Portugalsko porušily rozpočtová pravidla EU

### ■ Portugalsko

- mělo ukončit postup při nadměrném schodku do roku 2015,
- ale neodstranilo nadměrný schodek podle doporučení Rady –
- v roce 2015 dosáhlo schodku ve výši - 4,4% HDP

### ■ Španělsko

- mělo ukončit postup při nadměrném schodku do roku 2016,
- ale Komise ve své Jarní prognóze odhadla, že země v roce 2016 neodstraní nadměrný schodek podle doporučení Rady –
- v roce 2016 dosáhne schodku ve výši -3,9% HDP

## Za porušení rozpočtových pravidel jim hrozily

- *Reputační sankce* – byly středem posíleného dohledu evropských institucí, nepříznivě vnímány zahraničními investory
- *Nevratné finanční sankce*, které lze uvalit jen na země eurozóny a které by měly být byly příjmem záchranného finančního mechanismu eurozóny (ESM) – těm unikly
- *Pozastavení čerpání z Evropských fondů*, které by bylo po přijetí nápravy zrušeno – evropské instituce projevíly váhavost, zvláště Evropský parlament

## Evropské instituce uvalily na země finanční sankce v nulové výši

- Evropské instituce neporušily pravidla pro rozpočtový dohled
- ale maximálně využily možného zmírnění, zabudovaného v pravidlech
- Lze spekulovat, že k mírnějšímu výkladu přispěl *Brexit*, který zvýšil nejistoty ohledně budoucnosti a pochybnosti občanů o EU
- Je patrné, že evropské instituce nyní více zvažují negativní kroky a že zejména Evropský parlament vlivem „jižního křídla“ jednal populisticky
- V minulosti reagovaly evropské instituce rychleji – dopady dubnových fiskálních notifikací a květnové prognózy Komise se projevovaly v červnových rozhodnutích Rady ECOFIN

## Pozice ČR:

- *K uvalení finančních sankcí* – pro zachování důvěryhodnosti pravidel jsme doporučovali uvalit finanční sankce, třeba v „symbolické“ částce
- *K pozastavení toku financí z evropských fondů* – postupovat v zájmu rovného zacházení jako v roce 2012 proti Maďarsku, kdy evropské instituce při porušení rozpočtové disciplíny jednaly rychle a reálná hrozba pozastavení evropských peněz motivovala maďarskou vládu k urychlené nápravě

*Finanční sankce za porušení rozpočtových pravidel jen pro eurozónu*  
*Pozastavení peněz z evropských fondů za porušení rozpočtových pravidel*  
*pro všechny země EU*

- Finanční sankce nikdy nebyly uvaleny
- Pozastavení peněz z evropských fondů – v roce 2012 bylo použito Maďarsku, ale země před začátkem účinnosti zjednala nápravu
- Současná legislativa pro evropské fondy požaduje vedení strukturovaného dialogu mezi Komisí a Evropským parlamentem, který se uskutečnil v říjnu, ač Komise vyzvala Evropský parlament v červenci
- Evropský parlament pozastavení označil za kontraproduktivní, poškodilo by slabší regiony, které rozpočtovou politiku vlády nezavinily

## Informační zdroje – webová stránka EU:

- **K rozpočtové legislativě:**

- <https://ec.europa.eu>

- Všechny předpisy o rozpočtovém dohledu

- Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – podrobný výklad předpisů, postupů a interpretace

- **K legislativě o evropských фонdech:**

- <https://eur-lex.europa.eu/legal>

- **K prováděnému rozpočtovému dohledu:** <https://ec.europa.eu>

- Rozhodnutí, doporučení, výzvy členským státům  
v rámci postupu při nadměrném schodku

## Struktura prezentace

- 1) Rozpočtový rámec – primární a sekundární legislativa
- 2) Postup při nadměrném schodku
- 3) **Bod zlomu – rozhodnutí Rady o tom, že členský stát nepřijal účinná opatření v reakci na doporučení Rady**
- 4) Uvalení finančních sankcí a zmrazení plateb/příslibu plateb z Evropských strukturálních a investičních fondů
- 5) Příklad Španělska a Portugalska



Andrej Babiš, 1. místopředseda vlády a ministr financí  
k hrozbě finančních sankcí pro Španělsko a Portugalsko  
po jednání Rady ECOFIN 12. července 2016, kdy bylo přijato pro oba státy  
rozhodnutí Rady, že nepřijaly účinná opatření ke snížení nadměrného schodku

- *„Pokud máme nějaká pravidla, je třeba je dodržovat.*
- *Nevidím důvod, proč by se mělo slevovat z trestu.*
- *Česká republika se ale na hlasování jako stát stojící mimo eurozónu nepodílí.“*

Pierre Moscovici, komisař EU pro hospodářské a finanční záležitosti, daně a cla  
k hrozbě sankcí pro Španělsko a Portugalsko

27. července 2016 po přijetí doporučení Komise pro rozhodnutí Rady o nulových  
sankcích Španělsku a Portugalsku

- *„Uvalení finančních sankcí by nezlepšilo minulost a bylo by kontraproduktivní v době, kdy lidé pochybují o Evropě.*
- *Naše rozhodnutí je z politického i ekonomického hlediska to nejvhodnější.“*

## 1) Rozpočtový dohled v EU

- **Založen Maastrichtskou smlouvou z února 1992 (Smlouva o EU)**  
vstup v účinnost v listopadu 1993
- *„ Členské státy mají považovat své hospodářské politiky za věc společného zájmu a mají je koordinovat v rámci Rady“*
- *„Členské státy se mají vyvarovat nadměrných rozpočtových schodků“*
- *Protokol o postupu při nadměrném schodku* definuje nadměrnost jako schodek nad 3 % HDP a dluh nad 60 % HDP
- **To samé říká i Lisabonská smlouva (SFEU, čl. 121 a 126)**
- vstup v účinnost od prosince 2009

## Již podle Maastrichtské smlouvy byly možné finanční sankce

- Nejprve Rada rozhodla, že členský stát má nadměrný rozpočtový schodek a vydala mu doporučení, do kdy ho má napravit
- Pokud členský stát do dané doby nepřijal účinná opatření, Rada mu měla vydat rozhodnutí, v němž ho vyzvala, aby tak učinil (do 1 měsíce) a pokud to neučinil, mohla mu dát finanční sankci
- *(pouze pro země eurozóny, předtím země se zafixovanou měnou k jednotce EU)*

## 2) Postup při nadměrném schodku

- Založen čl. 126 SFEU, který definuje základní postup
- Čl. 126(1): „*Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí*“
- Dále je podrobně popsán v nápravné části Paktu stability a růstu – nařízení Rady o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku
- Nadměrnost definována hranicemi 3% HDP pro nominální rozpočtový schodek a 60% pro dluh vládních institucí
- Postup se jmenuje při nadměrném schodku, ale nyní ho lze zahájit i pro nadměrný dluh, který se náležitým tempem nesnižuje - v průměru o 5% z převisu nad referenční hranici ročně za tři roky (v roce předchozím, běžném a následujícím, čísla za minulý rok podle fiskálních notifikací států, odhady a prognózy podle Jarní/podzimní prognózy Komise)

## Zahájení Postupu při nadměrném schodku

- Nejčastější na základě nadměrného schodku v minulém roce, který není výjimečný, dočasný ani tzv. „*close to*“ (tj. do 3,5% HDP)
- V dubnu nahlásí členský stát Komisi a Eurostatu fiskální data za minulý rok (nominální schodek v % HDP, dluh v % HDP)
- V květnu zveřejní Komise Jarní prognózu, v níž uvede, jaký nominální schodek očekává u dotčeného státu v daném roce a dvou následujících
- Pokud čísla převyšují referenční hranici, Rada vydá dle čl. 126(6) SFEU na návrh Komise **rozhodnutí o existenci nadměrného schodku** a hned poté dle čl. 126(7) SFEU **doporučení Rady k nápravě schodku** na základě doporučení Komise, do kterého roku má dotčený stát nadměrnost napravit udržitelným způsobem (zpravidla rok po identifikaci schodku); stanoví se průběžné rozpočtové cíle, očekávané fiskální úsilí (např. 0,5% HDP pro roční zlepšení strukturálního rozpočtového salda – tj. nominální schodek očištěný o vliv cyklu a jednorázových opatření) a věcná doporučení
- Termín pro přijetí účinných opatření 3 měsíce (velké problémy), či 6 měsíců

## Komise a Rada situaci monitorují

- Pokud se stát odchýlí od rozpočtových cílů, uvedených v doporučení Rady dle čl. 126(7) SFEU, a když instituce shledají, že je to kvůli zhoršených hospodářským okolnostem, které stát nezavinil a které zásadně zhoršily veřejné finance
- vydá Rada dle čl. 126(7) SFEU dotčenému státu nové doporučení a dobu nápravy prodlouží

### 3) Bod zlomu - když Rada vydá rozhodnutí, že stát nepřijal účinná opatření – podle čl. 126(8) SFEU

- Když je hospodářská situace příznivá, ale stát se málo snaží
- Rada mu na doporučení Komise vydá rozhodnutí dle čl. 126(8) SFEU, že nepřijal účinná opatření k nápravě nadměrného schodku v reakci na doporučení Rady dle čl. 126(7) SFEU
- *(rozhodnutí o nepřijetí účinných opatření)*
- Automaticky to odstartuje další nepříjemné kroky



#### 4) Rozhodnutí o nepřijetí účinných opatření spustí silnější nápravné kroky:

- **Rozhodnutí o uvalení pokuty**
- **Rozhodnutí Rady podle čl. 126(8) SFEU a podle nařízení Evropského parlamentu a Rady 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (*nařízení o sankcích*) o uvalení pokuty na dotčený členský stát eurozóny kvůli nepřijetí účinných opatření k nápravě nadměrného schodku**
- **Rozhodnutí o výzvě k přijetí nápravných opatření**
- **Rozhodnutí Rady podle čl. 126 (9) SFEU o výzvě dotčenému státu, aby přijal opatření pro odstranění nadměrného schodku**
- **Rozhodnutí Rady o pozastavení plateb/příslibu plateb z Evropských fondů**
- **Rozhodnutí Rady podle nařízení EP a Rady 1303/2013 o společných ustanoveních, týkajících se Evropských strukturálních a investičních fondů v čl. 23**

## Rozhodnutí o uvalení pokuty

- Od vydání rozhodnutí Rady o nepřijetí účinných opatření Radě doporučí do 20 dnů Komise Radě, aby Rada svým dalším rozhodnutím uvalila na stát pokutu ve výši 0,2 % HDP
- **Stát může během prvních 10 dnů** zaslat Komisi odůvodněnou žádost o snížení či zrušení pokuty
- **Komise může** pokutu snížit či zrušit též v případě „výjimečných hospodářských okolností“
- **Rada přijme rozhodnutí automaticky do 10 dnů** od přijetí doporučení Komise, pokud kvalifikovanou většinou nerozhodne o zamítnutí doporučení (tzv. *rozhodování obrácenou většinou*)
- Rada může kvalifikovanou většinou doporučenou pokutu snížit

## Rozhodnutí o výzvě k přijetí nápravných opatření

- Jde o jinou formu nového doporučení Rady v rámci posíleného nápravného dohledu – hodnocení každé tři měsíce
- Rada má **do dvou měsíců** od rozhodnutí o nepřijetí opatření dle čl. 126(8) SFEU vydat podle čl. 126 odst. 9 SFEU **rozhodnutí o výzvě**, aby stát přijal nezbytná opatření pro odstranění nadměrného schodku
- Je uveden nový termín pro odstranění nadměrného schodku, fiskální úsilí a požadovaná opatření a lhůty pro jejich přijetí

## Rozhodnutí Rady o pozastavení plateb/příslibu plateb z Evropských fondů

- Jde o tzv. makroekonomickou kondicionalitu – navázání čerpání z evropských fondů na kvalitu ekonomického řízení
- Pokud stát dostane podle čl. 126(8) SFEU rozhodnutí Rady o nepřijetí účinných opatření, má Komise navrhnout Radě, aby mu adresovala rozhodnutí o pozastavení plateb/závazků z Evropských strukturálních a investičních fondů
- V případě závažného porušení pravidel Paktu stability a růstu mohou být pozastaveny i platby
- **Jde o povinnost Komise, ale není stanovena lhůta pouze postup** - před přijetím návrhu musí Komise vést strukturovaný dialog s Evropským parlamentem (v roce 2012 to tehdejší nařízení Rady o Kohezním fondu nevyžadovalo)
- Po vydání návrhu Komise Rada přijme své rozhodnutí nebo odmítne tzv. „obrácenou kvalifikovanou většinou“ do měsíce od data návrhu Komise
- Pozastavení příslibů plateb (závazků) by mělo být uskutečněno v roce následujícím poté, kdy Rada vydá rozhodnutí (rozhodnutí Rady z roku 2016 by znamenalo pozastavení příslibu plateb v roce 2017)

## 5) Španělsko – postup při nadměrném schodku

- V dubnu 2009 zahájen rozhodnutím Rady dle 126(6) a doporučením Rady dle 126(7) - ukončit nápravný postup do roku 2012
- 1. nové doporučení Rady z prosince 2009 dle 126(7) posunulo termín nápravy do roku 2013
- 2. nové doporučení Rady z července 2012 dle 126(7) posunulo termín nápravy do roku 2014
- **3. nové doporučení Rady z 21. července 2013 dle 126(7) posunulo termín nápravy do roku 2016**
- S rozpočtovými cíli: 6,5% HDP pro 2013; 5,8% HDP pro 2014; **4,2% HDP pro 2015 a 2,8% HDP pro 2016**
- Skutečnost - z dubnových fiskálních notifikací v roce 2016 vyplývá nominální schodek 5,1% HDP v 2015
- z Jarní prognózy Komise v roce 2016 vyplývá nominální schodek **3,9% HDP pro 2016**

**Španělsko – hospodářské ukazatele z Jarní prognózy Komise z května 2016**  
(2014 a 2015 skutečnost, 2016 prognóza)

**Mělo podle doporučení Rady z 21. června 2013  
ukončit nápravný postup do roku 2016**

	2014	2015	2016
<b>Tempo reálného růstu HDP v %</b>	1,4	3,2	2,6
<b>Nominální rozpočtový schodek v % HDP</b>	-5,9	-5,1	<b>-3,9</b>
<b>Vládní dluh v % HDP</b>	99,3	99,2	100,3
<b>Míra nezaměstnanosti v % z pracovní síly</b>	24,5	22,1	20,0

## 5) Portugalsko – postup při nadměrném schodku

- V prosinci 2009 zahájen rozhodnutím Rady dle 126(6) a doporučením Rady dle 126(7) ukončit postup do roku 2013
- 1. nové doporučení Rady z října 2012 dle 126(7) posunulo termín nápravy do roku 2014
- **2. nové doporučení Rady z 21. července 2013 dle 126(7) posunulo termín nápravy do roku 2015**
- S rozpočtovými cíli: 5,5% HDP pro 2013; 4,0% HDP pro 2014; **2,5 % HDP pro 2015** a **2,8% HDP pro 2016**
- Skutečnost: z dubnových fiskálních notifikací v roce 2016 vyplývá nominální schodek **4,4% HDP v 2015**
- z Jarní prognózy Komise v roce 2016 vyplývá nominální schodek 2,7% HDP pro 2016

**Portugalsko – hospodářské ukazatele z Jarní prognózy Komise z května 2016**  
(2014 a 2015 skutečnost, 2016 prognóza)

**Mělo podle doporučení Rady z 21. června 2013  
ukončit nápravný postup do roku 2015**

	2014	2015	2016
<b>Tempo reálného růstu HDP v %</b>	0,9	1,5	1,5
<b>Nominální rozpočtový schodek v % HDP</b>	-7,2	<b>-4,4</b>	-2,7
<b>Vládní dluh v % HDP</b>	130,2	129,0	126,1
<b>Míra nezaměstnanosti v % z pracovní síly</b>	14,1	12,6	11,6



## Postup se Španělskem a Portugalskem

- 7. července přijala Komise **podle čl. 126(8) SFEU** doporučení pro rozhodnutí Rady o nepřijetí účinných opatření
- **12. července vydala Rada rozhodnutí o nepřijetí účinných opatření**
- 27. července přijala Komise **podle čl. 126(9) SFEU** doporučení pro rozhodnutí Rady o výzvě
- **8. srpna vydala Rada rozhodnutí o výzvě**
- 27. července přijala Komise **podle čl. 126(8) SFEU** doporučení pro rozhodnutí Rady o uvalení sankcí
- **8. srpna vydala Rada rozhodnutí o uvalení sankcí**

Obě země využily možnost předložit na svou obhajobu tzv. odůvodněnou žádost – Španělsko 13. července, Portugalsko 18. července

- Informovaly Komisi o reformách, které provedly (např. reformy trhu práce, restrukturalizace bankovního sektoru) a o provedené fiskální konsolidaci
- Poukázaly na další záměry fiskální konsolidace
- Přislíbily, že dodrží nový termín nápravy

## Nová výzva Rady stanovila Španělsku

- **Ukončit nápravný postup do roku 2018**
- Do 15. října předložit návrh rozpočtového plánu na rok 2017 a plán účinných opatření
- Nové rozpočtové cíle – schodky:
  - -4,6% HDP pro 2016
  - -3,1% HDP pro 2017
  - -2,2% HDP pro 2018
- Reakce Komise na návrh rozpočtového plánu na rok 2017 a plán účinných opatření (konec října): „*předložené návrhy obsahují již přijatá opatření současné vlády, která nemá plný mandát Parlamentu*“
- *Pro rok 2016 je plánovaný schodek -4,6% HDP podle výzvy Rady; pro rok 2017 je o 0,5% HDP nad cílem*
- *Existuje riziko neukončení nápravného postupu trvalým způsobem*
- *Nová vláda s plným mandátem musí co nejdříve předložit další opatření“*
- Několik dní poté vyslovil Parlament Španělska po cca 10 měsících vládě důvěru

## Nová výzva Rady stanovila Portugalsku

- **Ukončit nápravný postup do roku 2016**
- Do 15. října předložit návrh rozpočtového plánu na rok 2017 a plán účinných opatření
- Dosáhnout v roce 2016 schodku ve výši -2,5% HDP
- Reakce Komise na návrh rozpočtového plánu na rok 2017 a plán účinných opatření (konec října): „žádáme o doplňující informace, jak země zajistí rozpočtový výsledek podle svého příslibu v odůvodněné žádosti pro rok 2017, kterou předložila 18. července 2016 před vydáním rozhodnutí Rady o uvalení sankcí“
- Poté Portugalsko dopisem upřesnilo

## Závěr: Případ Španělska a Portugalska vyvolal diskuse, do jaké míry je třeba striktně dodržovat psaná pravidla

- Nejprve to vypadalo, že na Španělsko a Portugalsko budou uvaleny finanční sankce – ČR to podporovala – uvalit byť v symbolické výši pro zachování kredibility pravidel
- Pak evropské instituce v květnu oddálily rozhodnutí kvůli červnovému referendu o *Brexitu* a červnovým parlamentním volbám ve Španělsku
- „Jižní křídlo“ lobbovalo za zmírnění, které nakonec podpořil předseda Komise Jean Claude Juncker za lobbování německého ministra financí Wolfganga Schäubleho
- Komise zohlednila „polehčující okolnosti“ - Portugalsko dosáhlo pokroku v reformách a přislíbilo nápravu, Španělsko také, navíc nemělo od prosince minulého roku vládu s plným mandátem a trpí nejvyšší mírou nezaměstnanosti a chudoby
- Španělsko ušetřilo cca 2,162 mld. eur, Portugalsko cca 360 mil. eur

Rozpočtová pravidla jsou funkční,  
mají poměrně velký manipulační prostor pro interpretaci,  
nedokážou zabránit tvorbě zájmových aliancí a populismu

- **Státy a instituce postupují podle pravidel, probíhá preventivní i nápravný dohled**
- Při existenci jednotné měnové politiky je obezřetná rozpočtová politika nutnou podmínkou, zejména pro země eurozóny
- Po reformě Paktu stability a růstu v roce 2011 se rámec posílil - finanční sankce i v preventivní části dohledu , v nápravném procesu přicházejí dříve
- Psaná pravidla nabízejí velký prostor pro interpretaci – *Rada rozhodne* (např. o existenci nadměrného schodku podle čl. 126(6) SFEU) vs. *Rada může rozhodnout* (např. o finanční pokutě podle čl. 126(11) SFEU, *Komise má doporučit sankce ve výši 0,2% HDP předchozího roku, ale může je snížit, nebo i zrušit* za určitých okolností
- Kromě psaných pravidel funguje lidský faktor, státy vytvářejí zájmové aliance
- Větší slovo má Evropský parlament - při strukturovaném dialogu populisticky vystupoval proti pozastavení příslibu plateb z evropských fondů pro Španělsko a Portugalsko
- Rozpočtové politiky jsou v kompetenci národních vlád - některé země jsou odpovědnější (severské země)

Děkuji za pozornost