

## **A n a l ý z a d o p a d ů**

k návrhu na přístup České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

### **I. Úvod**

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále „Smlouva“) byla podepsána 25 členskými státy EU dne 2. března 2012. Smlouva je primárně určena zemím eurozóny. Pro nečlenský stát eurozóny, který ji podepíše a ratifikuje, bude Smlouva použitelná až od okamžiku přijetí eura, pokud se ovšem sama země nerozhodne pro dřívější použitelnost některých jejích částí Hlavy III a IV Smlouvy.

Důvodem vzniku Smlouvy na mezivládním základě a nikoliv v rámci evropského práva byla neshoda členských států EU na příslušné revizi unijního práva. (Spojené království dle dostupných informací na uzavřeném jednání vzneslo určité požadavky na legislativní výjimky pro domácí finanční sektor z evropské finanční regulace, které některé ostatní členské státy nebyly připraveny akceptovat). Vedle Spojeného království se smluvní stranou Smlouvy dále nestala Česká republika, a to zejména z vnitropolitických a procedurálních důvodů. Také Chorvatsko se ke Smlouvě dosud nepřipojilo<sup>1</sup>.

Do pěti let od vstupu Smlouvy v platnost by měla být učiněna opatření s cílem začlenit obsah Smlouvy do unijního právního řádu. Bez ohledu na budoucí začlenění či nezačlenění obsahu Smlouvy do práva EU státy eurozóny očekávají, že členský stát, který v budoucnu požádá o přijetí společné měny, přistoupí i ke Smlouvě, jakkoliv právně takovou povinnost nemá.

Smlouva vznikala v době vrcholící dluhové krize, kdy kvůli vysokému a rychle rostoucímu zadlužení (způsobenému v některých případech dlouhodobým nedodržováním Paktu o stabilitě a růstu) v kontextu ekonomické recese, poklesu konkurenceschopnosti a náhlého prozření finančních trhů neúnosně rostly výnosy ze státních dluhopisů, což vedlo až k neschopnosti některých zemí financovat na finančních trzích svůj vládní dluh. Cílem Smlouvy tak bylo zejména posílit důvěru finančních trhů a tím přispět ke stabilizaci financí vládního sektoru členských států. Ratifikace a plné naplňování Smlouvy jsou mj. de facto podmínkou pro zapojení členského státu eurozóny do programu finanční pomoci v rámci Evropského mechanismu stability.

Smlouva vstoupila v platnost dnem 1. ledna 2013. V současné době Evropská komise připravuje zprávu o předpisech, které měly jednotlivé strany přijmout v souladu s článkem 3 odst. 2 Smlouvy (viz níže).

### **II. Možnosti přistoupení ČR ke Smlouvě**

Přistoupení členských států EU, jež dosud nejsou smluvními stranami, nevyžaduje žádná další jednání či ratifikaci ze strany stávajících smluvních stran a ČR se pro něj může sama kdykoli rozhodnout. Mechanismus přistoupení spočívá v uložení přístupové listiny u deponitáře, kterým je Generální sekretariát Rady.

---

<sup>1</sup> Chorvatsko je členem EU až od 1. července 2013.

V případě rozhodnutí o přistoupení ČR ke Smlouvě by proběhl vnitrostátní schvalovací proces skládající se z následujících tří základních kroků:

- a) schválení přistoupení vládou a předložení Smlouvy Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s přístupem,
- b) vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu ČR a
- c) připojení podpisu prezidenta republiky pod listinu o přístupu.

Možnosti přistoupení a jejich dopady jsou následující:

**1) Přistoupení ke Smlouvě, aniž by ČR oznámila úmysl být vázána ustanoveními Hlav III (Rozpočtový pakt) a IV (Koordinace hospodářských politik a konvergence) Smlouvy nebo jejich částí.**

**Dopad:** Přistoupení by umožnilo České republice účastnit se za určitých podmínek summitů eurozóny.

V této pozici jsou doposud Švédsko, Maďarsko, Polsko a Litva.

**2) Přistoupení ke Smlouvě a přihlášení se k některým nebo všem ustanovením Hlav III a IV Smlouvy.**

**Dopad:** Dopady implementace Smlouvy lze v tomto případě rozdělit do dvou oblastí:

- a) Náklady na ustanovení nezávislé monitorovací instituce (tzv. fiskální rady), kterou de facto činí Smlouva povinnou. Vznik instituce by byl nutný zejména s ohledem na zajištění fungování Smlouvou vyžadovaného mechanismu nápravy a vyhodnocení dodržování fiskálních pravidel. V podobě odpovídající Ministerstvem financí připraveným minulým legislativním návrhům byly tyto náklady vyčísleny na cca 50 milionů Kč ročně (počítalo se s 5 členy rady, 10-15 členy výkonného aparátu, dále je započítán nájem, technické vybavení, apod.).

Pozn.: Již směrnice Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států obsahuje ustanovení o účinném a včasném monitorování souladu s nastavenými pravidly nezávislými subjekty nebo subjekty, které jsou ve vztahu k fiskálním orgánům funkčně samostatné. Danou směrnicí má povinnost implementovat i ČR nezávisle na svém přistoupení k této Smlouvě.

- b) Přihlášení se k Hlavě III by znamenalo omezení maximální roční výše schodků vládního sektoru<sup>2</sup>, a tedy i schodků státního rozpočtu a státních fondů. Při současném odhadu výše cyklické složky salda vládního sektoru a známých jednorázových a přechodných opatřeních by to znamenalo následující výše schodků vládního sektoru:
  - i. dle nejpravděpodobnější varianty, jež by se dle Smlouvy ve stávající situaci na ČR uplatnila (hranice pro strukturální saldo vládního sektoru ve výši -0,5 % HDP), by maximální výše celkového deficitu vládního sektoru činila cca 54 mld. Kč v roce 2015 (1,3 % HDP) a 45 mld. Kč v roce 2016 (1,1 % HDP);
  - ii. při stanovení hranice strukturálního salda ve výši -1,0 % HDP by dle současné predikce celkový deficit vládního sektoru byl ve výši cca 75 mld. Kč v roce 2015 (1,8 % HDP) a přibližně 66 mld. Kč v roce 2016 (1,6 % HDP).

---

<sup>2</sup> Rozpočtová salda, ať celková nebo strukturální, uváděná v tomto textu, jsou vyjádřena vždy v metodice ESA 95, resp. pro období od září t. r. v ESA 2010.

Pozn.: Dle sekundárního práva EU mají členské státy již nyní povinnost stanovit si hodnotu strukturálního salda, ke které budou směřovat ve střednědobém horizontu. ČR si sama nastavila, že bude směřovat ke strukturálnímu schodku ve výši 1 % HDP.

Za předpokladu, že by ostatní složky vládního sektoru mimo státní rozpočet a státní fondy hospodařily dohromady přibližně vyrovnaně, jsou výše uvedené dopady pro maximální úroveň schodku vládního sektoru současně i maximálními schodky pro státní rozpočet a státní fondy.

V této pozici jsou Dánsko, Rumunsko (plnění Smlouvy v plném rozsahu Hlav III a IV) a Bulharsko (přihlášení se k Hlavě III, tedy k „Rozpočtovému paktu“).

**3) Přistoupení ke Smlouvě až společně s přijetím měny euro. Po přijetí eura by se Smlouva na ČR vztahovala v plném rozsahu od prvního dne měsíce následujícího po uložení přístupové listiny ČR.**

**Dopad:** Obdobný jako v případě č. 2), jen odložený do doby přijetí eura.

### **III. K jednotlivým hlavním aspektům Smlouvy**

Smlouva je rozdělena do šesti Hlav, přičemž klíčová ustanovení jsou obsažena v Hlavách III až V.

- 1) Hlava III („Rozpočtový pakt“) stanoví smluvním stranám povinnost **zavést do vnitrostátního práva, nejlépe na ústavní úrovni, pravidlo vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů vládního sektoru**. Smlouva přitom stanoví podmínky, kdy se považuje uvedená povinnost za splněnou: roční schodek **hospodaření vládního sektoru očištěný o vliv hospodářského cyklu a jednorázových a dočasných opatření** (tzv. strukturální saldo) **není horší než 0,5 % HDP**. Pokud je poměr dluhu vládního sektoru k HDP výrazně nižší než 60 % a rizika dlouhodobé neudržitelosti financí vládního sektoru nízká, může vládní sektor hospodařit se strukturálním schodkem až 1 % HDP.

Smlouva připomíná povinnost smluvních stran s dluhem vládního sektoru přesahujícím 60 % HDP snižovat převis nad šedesáti procentní hranicí průměrným tempem<sup>3</sup> jedné dvacetiny za rok. Tato povinnost již dnes platí, Smlouva ji nijak nedoplňuje ani nevyžaduje, aby si předmětné pravidlo smluvní strany zavedly do vnitrostátního práva.

*Komentář: Pravidlo zhruba vyrovnaných rozpočtů stejně jako pravidla pro postupné dosažení tohoto stavu kopírují platnou sekundární legislativu EU. ČR má již dnes právně závaznou povinnost směřovat ke strukturálnímu schodku, který si sama stanovila na 1 % HDP. ČR by nově musela cíl, který zajistí dosažení požadovaného strukturálního salda, zavést do vnitrostátního práva. Smlouva by navíc ve stávající situaci znamenala pro ČR povinnost směřovat ke strukturálnímu schodku 0,5 % HDP, neboť ČR má dluh vládního sektoru sice nižší než 60 %, ale dlouhodobá udržitelnost financí vládního sektoru je hodnocena negativně.*

- 2) Hlava III dále ukládá smluvním stranám povinnost **zavést do vnitrostátního rozpočtového procesu, nejlépe na ústavní úrovni, automatický mechanismus**

---

<sup>3</sup> Toto tempo je doporučená hodnota.

**nápravy.** Ten by byl automaticky aktivován v případě, že se stát závažným způsobem odchýlí od zhruba vyrovnaného hospodaření či od cesty k jeho postupnému dosažení. Nastavení nápravného mechanismu musí odpovídat společným zásadám<sup>4</sup> navrženým Evropskou komisí. Mechanismus nápravy zejména zahrnuje povinnost provést opatření k nápravě odchylek během stanoveného období, musí být závazný pro rozpočtový proces a musí být nastaven tak, aby zajistil dodržování klíčových fiskálních cílových hodnot, a znemožnil tak jakýkoli trvalý odklon od zhruba vyrovnaného hospodaření vládního sektoru. Dodržování těchto pravidel včetně mechanismu nápravy musí na vnitrostátní úrovni sledovat instituce s odpovídajícími pravomocemi a nezávislostí (fiskální rada).

***Komentář:** Povinnost vymezit v národních numerických fiskálních pravidlech důsledky nedodržení pravidel je zakotvena ve směrnici Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Danou směrnicí má povinnost ČR implementovat nezávisle na svém přistoupení k této Smlouvě. Nutnost nápravy dle Smlouvy by však byla výrazně silnější, protože by byla součástí národního právního rámce (nejlépe na úrovni ústavního zákona) a protože by musela vyhovět zásadám Komise na rozsah, rychlost nápravy apod. Směrnice rovněž zakotvuje povinnost vymezit v domácích rozpočtových pravidlech sledování souladu s pravidly na základě spolehlivé a nezávislé analýzy provedené nezávislými nebo funkčně samostatnými subjekty. Smlouva klade na tyto nezávislé subjekty o něco konkrétnější nároky, respektive již přímo počítá se zřízením fiskální rady.*

- 3) Splnění daných ustanovení - s výjimkou pravidla pro snížení dluhu přesahujícího 60 % HDP - formou závazných vnitrostátních předpisů, nejlépe na ústavní úrovni, má **přezkoumávat Soudní dvůr EU**, a to po podání smluvní strany na základě závěru Komise či z podnětu smluvní strany samotné. V případě, že smluvní strana nevyhoví rozsudku soudu, může kterákoliv smluvní strana opětovně předat věc Soudnímu dvoru EU, který může udělit pokutu až ve výši 0,1 % HDP žalované země.

***Komentář:** Lze konstatovat, že dodržování dohodnutých pravidel je v zájmu ČR.*

- 4) Smluvní strany v postupu při nadměrném schodku mají povinnost předkládat tzv. **program rozpočtového a hospodářského partnerství**. Jeho obsahem má být podrobný popis strukturálních reforem k udržitelné nápravě nadměrného schodku. Dostatečnost tohoto programu a jeho soulad s návrhem rozpočtového plánu na následující rok budou sledovány Komisí a Radou. Smyslem programu je kvantifikované a konkrétní hodnocení reálnosti dosažení cílů, sledování jejich plnění a jejich účinného vymáhání.

***Komentář:** Země EU a eurozóny mají již dnes povinnost předkládat orgánům EU zprávu o opatřeních přijatých k odstranění nadměrného schodku. Program rozpočtového a hospodářského partnerství by nicméně patrně rozšířil informační povinnosti ČR v postupu při nadměrném schodku vůči orgánům EU.*

- 5) Státy eurozóny se ve Smlouvě zavazují, že podpoří návrhy a doporučení Komise vůči zemi, která překročila kritérium povoleného deficitu v rámci postupu při nadměrném schodku. Podpora návrhům Komise má být zaručena, **pokud kvalifikovaná většina států eurozóny nebude proti**.

***Komentář:** Z hlediska vynucení rozpočtové kázně a dodržování platných pravidel je princip „obráceného hlasování“ potenciálně velmi účinný. Jako většina ustanovení Smlouvy je*

---

<sup>4</sup> COM(2012) 342 final – Společné zásady pro vnitrostátní rozpočtové mechanismy nápravy.

obdobné pravidlo již zakotveno v sekundární legislativě EU. Zároveň se členský stát eurozóny zavazuje aktivně podpořit určitý návrh rozhodnutí, přestože s ním nemusí souhlasit, a tím dobrovolně omezit své právo dané pravidly hlasování o daných návrzích a doporučeních v Radě. Na druhou stranu je třeba upozornit, že se jedná o citlivé ustanovení – členský stát se zde zavazuje aktivně podpořit určitý návrh rozhodnutí, přestože s ním nemusí souhlasit. Postačí, že proti tomuto návrhu nevystoupila kvalifikovaná většina států. Tento způsob hlasování v Radě (tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou) zároveň není explicitně uveden v primárním právu EU. Jeho použití umožňuje větší rychlost a usnadňuje přijetí rozhodnutí, na druhé straně však oslabuje postavení členského státu.

6) Smluvní strany mají povinnost koordinovat plány na **emise státních dluhopisů**.

*Komentář:* Koordinace a vykazování emisních plánů jsou s ohledem na konkurenci státních emisí v rámci eurozóny pochopitelné a **již dnes** prováděné na úrovni přípravných orgánů Rady ECOFIN.

7) Podle Hlavy IV („Koordinace Hospodářských politik a konvergence“) se smluvní strany zavazují společně usilovat o **koordinaci hospodářské politiky**, která by měla prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporovat hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Nemá se přitom jednat o vytváření žádné společné hospodářské politiky, ale výlučně o koordinaci hospodářských politik na základě Smlouvy o fungování EU.

*Komentář:* Členské státy jsou zavázány přijímat opatření v rámci koordinace hospodářských politik **již na základě příslušných ustanovení unijních smluv**. Debata o projednávání zásadních hospodářských reforem ex-ante probíhá, ČR tento záměr obecně podporuje.

8) V Hlavě V („Správa eurozóny“) je poprvé smluvně zakotvena existence tzv. Eurosummitu, pravidelných **neformálních setkání hlav států a předsedů vlád** smluvních stran, jejichž měnou je euro. Tyto schůzky se mají konat podle potřeby a nejméně dvakrát ročně. Státy stojící mimo eurozónu, které ale ratifikovaly Smlouvu, se jednání mohou účastnit vždy, když budou předmětem jednání otázky konkurenceschopnosti, změny celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, a dále podle potřeby, avšak alespoň jednou za rok.

*Komentář:* ČR by měla možnost účastnit se eurosummitů v případě přistoupení, aniž by se musela přihlásit k plnění ustanovení Hlav III a IV. Jedná se tedy o jednoznačnou přidanou hodnotu případného dodatečného přistoupení ke Smlouvě. Smlouva umožňuje účast států, které nejsou členy eurozóny, na summitech eurozóny alespoň jednou ročně a vždy, když budou na programu otázky konkurenceschopnosti, změn celkového uspořádání eurozóny a základních pravidel, která se na ni budou vztahovat.

První eurosummit se konal v říjnu 2008, od vstupu Smlouvy v platnost zatím proběhl pouze jeden Eurosummit, který se konal dne 14. března 2013. Dosavadní předseda Evropské rady (a Eurosummitu), H. Van Rompuy, „eurozónový“ formát Evropské rady příliš nepodporuje, otázkou bude přístup nového předsedy.

#### **IV. Závěr**

Výhody dodatečného připojení České republiky ke Smlouvě lze vnímat v několika rovinách:

- 1) Nezpochybnitelným přínosem by byla možnost účasti na jednání summitů eurozóny alespoň jednou ročně, a tedy přístup k rozhodovacím procesům o otázkách konkurenceschopnosti, změn celkového uspořádání a základních pravidlech eurozóny. Pro toto právo stačí pouhé přistoupení bez závazku plnění pravidel obsažených v Hlavě III (Rozpočtový pakt) a IV (Koordinace hospodářských politik a konvergence).
- 2) Dodatečné přistoupení ke Smlouvě má význam rovněž v symbolické rovině. Česká republika by tím vyslala jasný signál o změně své evropské politiky a vyjádřila tak podporu celoevropskému úsilí o stabilizaci a integraci eurozóny.
- 3) Ustanovení obsažená v Hlavě III (Rozpočtový pakt) a IV (Koordinace hospodářských politik a konvergence) se budou na Českou republiku vztahovat až v okamžiku přistoupení ke společné měně, pokud se vláda České republiky dobrovolně nerozhodne přihlásit se k některým nebo všem těmto ustanovením dříve.
- 4) Řada ustanovení Smlouvy potvrzuje závazky, které vyplývají již ze současné legislativy a které jsou pro ČR platné již dnes.