

Dodržování fiskálních pravidel v zemích EU

*Pavel Morda**

Abstrakt:

Globální finanční krize a následná evropská dluhová krize odhalily slabiny ve strukturálním nastavení fiskální politiky mnoha evropských zemí, ve kterých v minulé dekádě došlo ke značnému nárůstu veřejného dluhu. Zároveň byla přehodnocena a upravena fiskální pravidla, která jak se ukázalo, nekladla dostatečný důraz na stabilizační funkci fiskální politiky a vládám jednotlivých evropských zemí umožňovala procyklické nastavení fiskální politiky. Společně se zavedením nových fiskálních pravidel byly na území EU také zřízeny politicky nezávislé národní dohledové orgány v podobě fiskálních rad. Z provedené empirické analýzy dodržování fiskálních pravidel v zemích EU v letech 2002–2019 však vyplývá, že čtyři současně platná fiskální pravidla byla dodržována pouze z 55 %. Zároveň je zřejmé, že mezi zeměmi lze nalézt značné rozdíly z hlediska tendence k dodržování fiskálních pravidel. Dlouhodobější negativní důsledky pro fiskální politiku pak v roce 2020 zapříčinila pandemie COVID-19, v důsledku které došlo v zemích EU k průměrnému navýšení dluhu v poměru k HDP o více než 10 p.b.

Klíčová slova: Fiskální pravidla; fiskální rady; fiskální politika.

JEL klasifikace: H6, E62, H87.

1 Úvod

Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí je velkým tématem posledních let, a to nejen na poli ekonomické vědy, ale zejména v oblasti hospodářské politiky většiny evropských zemí. Jedním z klíčových důvodů je současná výše zadlužení v zemích EU a zejména pak v eurozóně. Přibližně polovina zemí překračuje 60% hranici dluhu k HDP a průměrné zadlužení přesahuje 80 % HDP. Naději na zlepšení situace pak nepřináší ani nepříznivá demografická struktura, které Evropa v 21. století čelí (Murphy, 2017). Pro některé evropské země bude stárnutí populace představovat další riziko narušení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Problém veřejného zadlužení však zcela jistě není pro státy EU novou výzvou. Vysoké zadlužení bylo možné pozorovat již před vypuknutí globální finanční krize, a proto docházelo k postupnému vzniku fiskálních pravidel. Dodržování těchto pravidel mělo podporovat stabilizační funkci fiskální politiky a zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. V souvislosti s fiskálními pravidly následně ve většině evropských států vznikly také fiskální rady. Úkolem těchto politicky

* Pavel Morda; Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, katedra hospodářské a sociální politiky, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <xmorp18@vse.cz>.

Článek je zpracován jako výstup projektu *Ekonomické aspekty pandemie COVID-19 v zemích Evropské unie* evidovaného na VŠE pod označením F5/27/2021.

nezávislých dohledových orgánů je kromě jiného právě vyhodnocovat plnění fiskálních pravidel.

Cílem tohoto článku je vyhodnotit dodržování fiskální pravidel v zemích EU v posledních dvou dekádách a ověřit připravenost, resp. upozornit na výchozí situaci veřejných rozpočtů evropských zemí, které budou nuceny čelit budoucím výzvám nejen v podobě stárnutí populace. K vyhodnocení dodržování fiskálních pravidel je přístupováno ex-post, tedy na základě skutečných, nikoliv plánovaných dat. Dodržování je vyjádřeno v numerickém tvaru měřícím odchylku skutečnosti od definice fiskálního pravidla v % HDP. Kladná hodnota vyjadřuje rezervu, se kterou je pravidlo plněno, záporná hodnota vyjadřuje výši schodku, resp. numerický rozsah od hranice daného fiskálního pravidla (v % HDP).

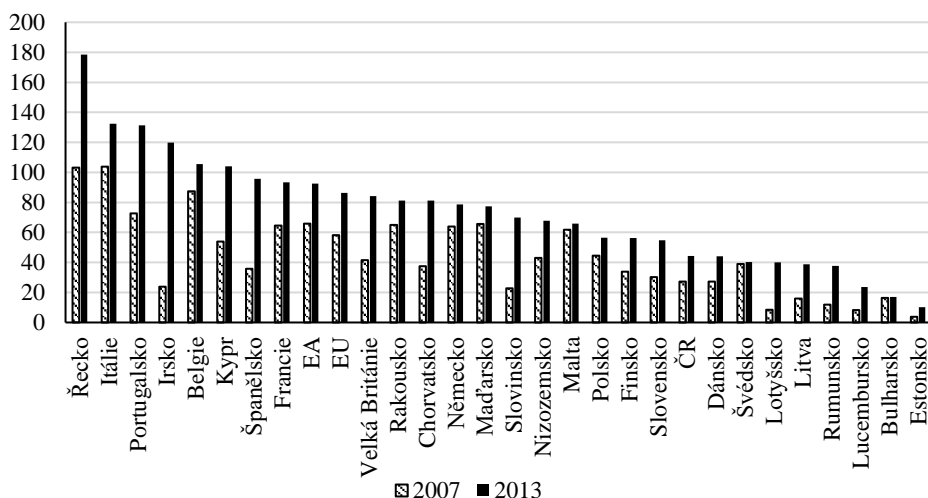
První část článku se podrobněji věnuje vzniku fiskálních rad a vývoji fiskálních pravidel. V následující části je provedena empirická analýza dodržování jednotlivých fiskálních pravidel v zemích EU. Závěr článku přináší přehled fiskálních nákladů spojených s pandemií COVID-19 pro veřejné rozpočty vybraných evropských států a jejich dopad do zvýšení veřejného zadlužení.

2 Veřejné rozpočty v krizi

Zranitelnost či špatné strukturální nastavení evropské fiskální politiky se naplno projevilo během světové finanční krize z roku 2008. Samotná krize v mnoha případech nebyla prvotní příčinou problémů veřejných rozpočtů evropských států, ale s jistotou dokázala odhalit a prohloubit dlouhodobě trvající problémy některých ekonomik. Před rokem 2008 měly země eurozóny velmi nízký spread mezi výnosy desetiletých státních dluhopisů a investory byly tyto dluhopisy považovány téměř za substituty. Finanční krize však tuto homogenitu odstranila, což výrazně zvýšilo úrokové náklady zejména států jižního křídla EU. Fiskální situace spojená s hospodářskou krizí v kombinaci s razantním zvýšením dluhové služby se postupně stala neudržitelná a po roce 2010 tak odstartovala nová fáze krize, takzvaná evropská dluhová krize.

Společně s prohlubujícími se deficity se tak téměř ve všech evropských zemích začalo razantně zvyšovat také zadlužení. Průměrné zadlužení vyjádřené v % HDP se v zemích EU mezi roky 2007-2013 zvýšilo o téměř 30 p.b., přičemž v některých zemích jako např. Lotyšsko, Irsko, Rumunsko či Slovinsko došlo k několikanásobnému nárůstu dluhu v poměru k HDP (viz obrázek 1).

Obr. 1 Vývoj dluhu sektoru vládních institucí v daných letech (v % HDP)

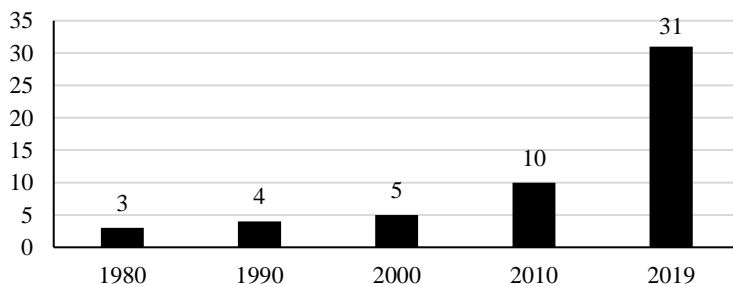


Zdroj: Vlastní zpracování, data Eurostat (2021).

2.1 Vznik fiskálních rad

V reakci na zmíněnou krizi tak v EU začaly ve značné míře vznikat politicky nezávislé odborné orgány mající v kompetenci vytvářet konstruktivní kritiku a udělovat rady a doporučení představitelům fiskální politiky pro zachování (dlouhodobé) udržitelnosti veřejných financí, takzvané fiskální rady. Ty v současné době existují ve všech zemích EU s výjimkou Polska, a to na základě směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013.

Obr. 2 Počet fiskálních rad v EU

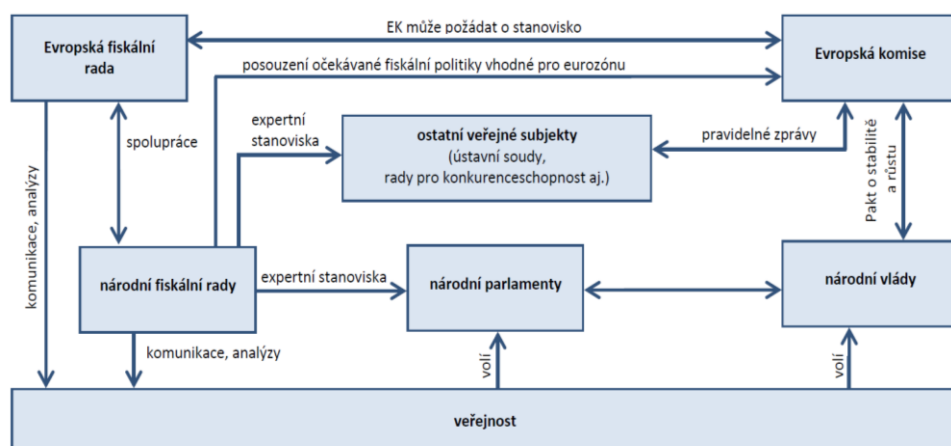


Zdroj: Vlastní zpracování, data EK (2017).

Pozn.: Některé země v EU mají více fiskálních autorit, v takovém případě jsou započítány všechny.

Samotný vývoj fiskálních rad v evropských zemích však není otázkou pouze posledního desetiletí. Již v devadesátých letech 20. století existovaly fiskální rady v Belgii, Nizozemsku, Dánsku či Rakousku. Dále je nutné podotknout, že jednotlivé instituce jsou v mnoha parametrech značně odlišné, a to jak z hlediska pravomocí, tak z hlediska zdrojů či počtu zaměstnanců. Hlavní cíle, kterými jsou dlouhodobá udržitelnost veřejných financí a hodnocení dodržování fiskálních pravidel, jsou však pro většinu institucí společné. Výlučná shoda panuje také v názoru, že fiskální rady by neměly mít rozhodovací pravomoc ve fiskální politice. Ta zůstává v agendě volených politických reprezentantů a fiskální rady by měly působit jako jakýsi politicky nezávislý dohledový orgán, přinášející do diskuze o veřejných financích dlouhodobější pohled. Představitelé fiskální politiky do značné míry ovlivňuje krátkodobý charakter politického cyklu a úkolem fiskálních rad je upozorňovat na dlouhodobé dopady současného nastavení fiskální politiky a struktury veřejných financí (Calmfors a Wren-Lewis, 2011; Debrun, 2013). V neposlední řadě by se představitelé fiskálních rad měli snažit prostřednictvím vydávání svých analýz a stanovisek snižovat informační asymetrii, která panuje mezi představiteli fiskální politiky a voliči. Následující obrázek představuje institucionální ukotvení fiskální rad ve veřejném prostoru. Některé studie (Beetsma aj., 2018) již prokazují, že existence FR přispívá k přesnějším a realističtějším predikcím a také k silnější tendenci dodržovat fiskální pravidla.

Obr. 3 Institucionální ukotvení fiskálních rad



Zdroj: MFČR (2017).

3 Fiskální pravidla

Ačkoliv konkrétní podoba fiskálních pravidel je již několik desetiletí předmětem odborné i politické debaty, obecně jsou považována za vhodný nástroj ke snižování fiskálních nerovnováh (Debrun aj., 2008). Na úrovni Evropské unie začala fiskální

pravidla vznikat ve větším měřítku od 90. let 20. století. První fiskální pravidla byla přijata podpisem Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost v roce 1993. Členské státy se zavázaly k dodržování rozpočtové kázně a vyvarování se nadměrným schodkům veřejných financí. Rozpočtová kázeň je definovaná jako maximální výše deficitu veřejných financí v poměru k hrubému domácímu produktu ve výši 3 % a nejvýše 60% hodnota pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. V roce 1997 se začalo jednat o prvních změnách fiskálních pravidel, ke kterým došlo prostřednictvím zavedení Paktu stability a růstu, který vstoupil v platnost 1. července 1998. Hlavním cílem Paktu bylo posílení koordinace fiskální politiky mezi státy EU a dodržování v té době platných fiskálních pravidel (Schuknecht aj., 2011).

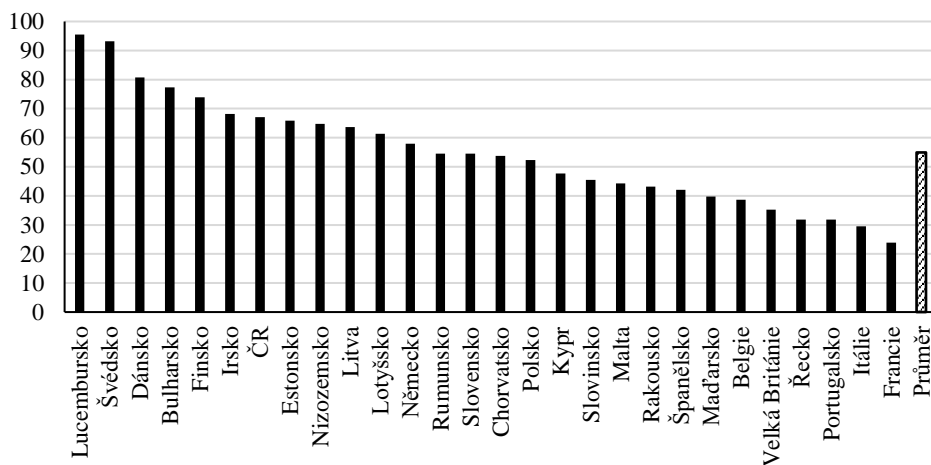
Dosavadní nastavení fiskálních pravidel však zcela nerefletovalo důležitost stabilizační funkce fiskální politiky. Proto došlo v roce 2005 k přijetí pravidla cyklicky očištěného rozpočtového salda, které bylo později upraveno o jednorázové operace a vzniklo v současnosti platné pravidlo strukturálního salda. Po již zmiňované finanční krizi z roku 2008 došlo k dalším dvěma úpravám. V roce 2011 byl zaveden takzvaný *Six pack* a v roce 2013 takzvaný *Two pack* společně s Fiskálním kompaktem. Oba balíčky přispěly reformou preventivní i nápravné složky Paktu stability a růstu zároveň zavedly nové pravidlo střednědobých výdajových rámců (Larch a Santacroce, 2020).

Z výše uvedeného tak vyplývá, že na úrovni EU jsou v současné době platná čtyři základní fiskální pravidla, která jsou v následující části textu také vyhodnocována. Jedná se zaprvé o pravidlo deficitu, které udává limit deficitu sektoru vládních institucí ve výši 3 % HDP, s maximální možnou odchylkou ve výši 0,5 % HDP po dobu jednoho roku. Dále dluhové pravidlo, které udává limit celkového dluhu sektoru vládních institucí v poměru k HDP ve výši 60 %. Pokud je tato hranice překročena, je nutné, aby docházelo k poklesu poměru dluhu k HDP v posledních třech letech v průměru alespoň o 1/20. Třetím pravidlem je pravidlo strukturálního salda. Dle tohoto pravidla nesmí být strukturální saldo sektoru vládních institucí nižší než střednědobý rozpočtový cíl. Posledním fiskálním pravidlem je takzvané výdajové pravidlo, které říká, že tempo růstu reálných upravených výdajů sektoru vládních institucí nesmí přesáhnout desetiletý průměr nominálního tempa růstu potenciálního produktu, sníženého o konvergenční doložku (Larch a Santacroce, 2020).

Tato fiskální pravidla by teoreticky měla udržet veřejné finance dlouhodobě udržitelné. V průměru napříč zeměmi a jednotlivými pravidly lze říct, že v posledních 20 letech byla pravidla dodržována přibližně v polovině případů. To znamená, že v průměru (i) každý rok dodržovala všechna pravidla pouze každá druhá země, nebo (ii) každý rok dodržovaly všechny země pouze polovinu pravidel, nebo (iii) všechny země dodržovaly všechna pravidla pouze jednou za dva roky. Jak se však ukazuje, dodržování těchto pravidel v zemích EU je značně rozdílné.

Rozdíly v plnění pravidel mezi jednotlivými zeměmi jsou navíc výrazné a dlouhodobě přetrvávající.

Obr. 4 Průměrné dodržování fiskálních pravidel v letech 1998–2019 (v %)



Zdroj: Vlastní zpracování, data European Fiscal Board (2020).

Pozn.: Jedná se o průměrné dodržování všech výše uvedených fiskálních pravidel v jednotlivých letech.

Jak uvádí obrázek 4, fiskální pravidla byla v posledních dvou dekáдах nejvíce dodržována v Lucembursku, severských zemí, ale např. také v Bulharsku. Nadprůměrné hodnoty dodržování dosáhla také Česká republika. Naopak na opačném konci se umístila Francie společně se státy jižního křídla eurozóny. Dobře si však nevedla ani Velká Británie, která ve zkoumaném období ještě patřila mezi státy EU. Dále je zde možné najít rozdíl mezi zeměmi eurozóny a zeměmi mimo eurozónu, kdy nižší sklon k dodržování fiskálních pravidel mají země eurozóny.

Následující tabulky znázorňují jednotlivé plnění všech čtyř fiskálních pravidel v posledních téměř dvou dekáдах. Tabulka 1 udává odchylku od dluhového pravidla. Je zřejmé, že zde se finanční krize začala projevovat až s mírným zpožděním po kumulaci jednotlivých deficitů a k překročení 60% hodnoty veřejného dluhu k HDP, případně u zemí, s již vyšším dluhem k jeho nesnižování o 1/20, až od evropské dluhové krize v roce 2011. Můžeme také vidět, že země jako Řecko či Itálie neplnily dluhové pravidlo v žádném ze sledovaných roků a o mnoho lépe na tom nebyla ani Francie či Portugalsko.

Tab. 1 Odchylka od dluhového pravidla (v % HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AT	-0,8	0,1	0,6	-3,3	-1,3	1,4	-2,4	-13,5	-12,4	-6,8	-2,3	-1,1	-4,3	-4,6	-1,7	3,3	5,8	6,1
BE	0,6	1,4	3,5	2,1	2,7	3,8	-5,0	-12,5	-9,8	-9,2	-7,4	-6,7	-6,7	-3,8	-3,4	-0,4	-0,2	-0,7
BG	9,0	16,6	24,3	33,4	39,1	43,7	47,0	46,3	44,6	44,8	43,3	42,9	32,9	34,0	30,7	34,7	37,7	39,6
CY	-3,9	-5,7	-4,2	-0,6	0,7	6,0	14,5	5,7	3,6	-12,9	-21,2	-36,7	-27,5	-12,9	-1,0	8,2	-3,2	-0,1
CZ	34,1	31,7	31,5	32,1	32,3	32,5	31,7	26,4	22,6	20,2	15,5	15,1	17,8	20,0	23,2	25,3	27,4	29,2
DE	0,3	-4,3	-4,6	-4,9	-1,9	1,8	-0,1	-8,1	-15,5	-7,2	-4,4	0,3	2,3	4,5	4,7	5,7	6,1	0,2
DK	10,9	13,8	15,8	22,6	28,5	32,7	26,7	19,8	17,4	13,9	15,1	16,0	15,7	20,2	22,8	24,2	26,1	26,8
EE	54,3	54,4	54,9	55,3	55,4	56,2	55,5	52,8	53,4	53,9	50,2	49,8	49,4	50,0	49,8	50,7	51,6	51,6
EL	-5,3	-0,2	-2,8	-8,5	-3,9	-2,8	-9,1	-25,7	-37,9	-50,6	-19,0	-27,5	-19,7	-14,4	-12,5	-9,8	-15,7	-9,4
ES	8,8	12,3	14,6	17,6	20,9	24,2	20,3	6,7	-15,7	-17,5	-25,0	-24,3	-18,6	-8,1	-4,3	-2,7	-2,4	-0,8
FI	19,8	17,3	17,4	20,1	21,9	26,1	27,4	18,5	13,1	11,7	6,4	3,8	0,2	-6,7	-3,2	0,8	0,4	0,6
FR	-1,0	-5,1	-4,9	-4,1	0,8	0,8	-3,8	-17,6	-14,0	-10,4	-7,6	-8,1	-7,1	-5,7	-6,6	-5,6	-4,3	-3,7
HR	23,2	21,8	19,7	18,7	21,3	22,6	20,7	11,3	2,2	-14,4	-12,6	-17,3	-13,7	-7,2	0,4	3,2	4,1	2,7
HU	4,4	1,9	1,1	-2,8	-5,2	-4,3	-8,5	-11,5	-9,7	-5,4	-0,6	0,7	0,2	-0,3	-0,4	1,7	3,1	5,2
IE	29,4	30,1	31,8	33,9	36,4	36,1	17,6	-28,4	-41,1	-47,4	-35,5	-18,1	7,2	32,5	21,9	14,4	7,9	1,2
IT	-0,9	-2,1	-2,8	-5,3	-5,4	-2,2	-4,9	-15,4	-14,8	-10,7	-13,6	-16,5	-15,4	-10,6	-7,6	-6,3	-7,3	-7,4
LT	37,9	39,6	41,3	42,4	42,8	44,1	45,4	32,0	23,7	22,8	20,2	21,3	19,4	17,4	20,3	20,9	26,2	23,7
LU	52,6	52,5	52,1	52,0	51,7	51,8	44,6	43,9	39,8	41,0	38,0	36,3	37,3	38,0	39,9	37,7	39,0	37,9
LV	47,0	45,9	45,3	48,1	49,9	51,5	41,4	23,1	11,9	16,1	17,6	19,7	18,4	22,7	19,1	20,7	22,8	23,1
MT	-0,7	-6,2	-6,6	-2,6	4,9	5,6	2,3	-4,9	-3,6	-4,8	-0,1	-0,7	4,5	2,0	4,5	9,7	14,4	16,9
NL	11,2	10,0	9,7	10,2	14,8	17,0	5,3	3,2	0,8	-4,4	-6,8	-5,4	-3,1	1,9	4,1	3,1	7,6	11,4
PL	18,2	13,4	14,9	13,4	12,7	15,5	13,3	10,2	6,5	5,5	5,9	4,0	9,2	8,7	5,7	9,4	11,2	14,0
PT	-3,9	-6,3	-6,6	-8,8	-6,6	-2,7	-4,0	-15,1	-23,1	-28,8	-31,8	-21,7	-14,0	-6,9	-6,6	-1,2	0,8	2,2
RO	35,2	37,9	41,1	44,1	47,6	48,1	47,7	38,2	30,4	26,0	23,0	22,4	20,8	22,2	22,7	24,9	25,3	24,8
SE	9,9	10,4	11,2	11,0	16,1	20,8	22,3	19,1	21,9	22,7	22,4	19,6	14,9	16,1	17,8	19,2	21,2	24,9
SI	32,6	33,2	33,1	33,6	33,9	37,2	38,2	25,5	21,7	13,5	6,4	-22,3	-22,9	-15,0	-2,6	4,4	6,1	6,8
SK	14,7	16,8	18,3	25,3	28,6	29,7	31,4	23,6	19,0	16,5	8,2	5,3	6,5	8,1	8,0	8,7	10,6	12,0
UK	25,8	24,6	21,6	20,4	19,5	18,5	10,6	-17,8	-22,0	-17,5	-11,5	-6,6	-5,8	-4,7	-3,5	-2,2	-1,7	-1,7

Zdroj: Vlastní zpracování, data European Fiscal Board (2020).

Pozn.: U zemí s poměrem dluhu k HDP nad 60 % znamená kladné (záporné) znaménko, že skutečný poměr dluhu k HDP je pod (nad) hodnotou požadovanou pravidlem snižování dluhu o 1/20. U zemí s dluhem k HDP pod 60 % HDP je znaménko kladné a měří vzdálenost k 60% referenční hodnotě.

Tabulka 2 zobrazuje odchylku od pravidla celkového deficitu. V tomto případě lze naopak nalézt silnou závislost na finanční krizi, kdy většina pozorovaných zemí přestala plnit zmíněné pravidlo v roce 2009, některé země již v roce 2008. K nejhorším zemím ve sledovaném období lze kromě Řecka zařadit také Velkou Británii, Portugalsko či Polsko. K obratu v dodržování pak došlo přibližně po 5 letech, kdy od roku 2015 již většina zemí EU pravidlo celkového deficitu opět dodržuje. Nutno dodat, že v případě tohoto pravidla hraje velkou roli hospodářský cyklus a většina zemí EU se ve zmiňovaném období těšila z relativně silného ekonomického oživení.

Tab. 2 Odchylka od pravidla celkového deficitu (v % HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AT	1,6	1,2	-1,8	0,5	0,5	1,6	1,5	-2,3	-1,4	0,4	0,8	1,0	0,3	2,0	1,5	2,2	3,2	3,7
BE	3,0	1,1	2,8	0,3	3,2	3,1	1,9	-2,4	-1,1	-1,3	-1,3	-0,1	-0,1	0,6	0,6	2,3	2,2	1,1
BG	1,8	2,6	4,8	4,0	4,8	4,1	4,6	-1,0	-0,1	1,0	2,7	2,6	-2,4	1,3	3,1	4,1	5,0	5,1
CY	-1,1	-2,9	-0,7	0,8	2,0	6,2	3,9	-2,4	-1,7	-2,7	-2,6	-2,8	-5,7	2,0	3,3	5,0	-0,7	4,7
CZ	-3,4	-3,9	0,6	0,0	0,8	2,3	1,0	-2,5	-1,2	0,3	-0,9	1,8	0,9	2,4	3,7	4,5	3,9	3,3
DE	-0,9	-0,7	-0,3	-0,3	1,3	3,3	2,9	-0,2	-1,4	2,1	3,0	3,0	3,6	3,9	4,2	4,2	4,9	4,4
DK	3,0	2,9	5,1	8,0	8,0	8,0	6,2	0,2	0,3	0,9	-0,5	1,8	4,1	1,7	3,1	4,8	3,7	6,7
EE	3,4	4,8	5,4	4,1	5,9	5,7	0,4	0,8	3,2	4,1	2,7	3,2	3,7	3,1	2,5	2,2	2,4	2,7
EL	-3,0	-4,8	-5,8	-3,2	-2,9	-3,7	-7,2	-12,1	-8,2	-7,3	-5,9	-10,2	-0,6	-2,6	3,5	3,7	4,0	4,5
ES	2,7	2,6	2,9	4,2	5,1	4,9	-1,6	-8,3	-6,5	-6,7	-7,7	-4,0	-2,9	-2,2	-1,3	0,0	0,5	0,2
FI	7,1	5,4	5,2	5,7	7,0	8,1	7,2	0,5	0,5	2,0	0,8	0,5	0,0	0,6	1,3	2,3	2,1	1,9
FR	-0,2	-1,0	-0,6	-0,4	0,6	0,4	-0,3	-4,2	-3,9	-2,2	-2,0	-1,1	-0,9	-0,6	-0,6	0,1	0,7	0,0
HR	-0,3	-1,5	-2,0	-0,7	-0,1	0,8	0,2	-3,0	-3,5	-4,9	-2,4	-2,3	-2,3	-0,3	2,0	3,8	3,2	3,4
HU	-5,8	-4,2	-3,6	-4,8	-6,3	-2,1	-0,8	-1,8	-1,5	-2,2	0,7	0,4	0,2	1,0	1,2	0,5	0,9	1,0
IE	2,5	3,3	4,3	4,6	5,8	3,3	-4,0	-10,8	-29,1	-9,8	-5,1	-3,2	-0,6	1,0	2,3	2,7	3,1	3,4
IT	0,1	-0,2	-0,5	-1,1	-0,6	1,7	0,4	-2,1	-1,2	-0,6	0,1	0,1	0,0	0,4	0,6	0,6	0,8	1,4
LT	1,1	1,7	1,6	2,7	2,7	2,2	-0,1	-6,1	-3,9	-6,0	-0,1	0,4	2,4	2,7	3,2	3,5	3,6	3,3
LU	5,0	3,3	1,6	2,8	4,9	7,4	6,5	2,8	2,6	3,6	3,5	3,8	4,3	4,3	4,8	4,3	6,1	5,2
LV	0,7	1,4	1,8	2,5	2,5	2,4	-1,3	-6,6	-5,7	-1,3	1,6	1,8	1,4	1,6	3,2	2,2	2,2	2,8
MT	-2,4	-6,0	-1,3	0,4	0,5	0,9	-1,2	-0,2	0,6	0,6	-0,5	0,6	1,3	2,0	4,0	6,3	4,9	3,5
NL	0,9	-0,1	1,2	2,6	3,1	2,9	3,2	-2,1	-2,2	-1,4	-0,9	0,1	0,8	1,0	3,0	4,3	4,4	4,7
PL	-1,8	-3,1	-2,0	-1,0	-0,6	1,1	-0,6	-4,3	-4,4	-1,9	-0,7	-1,2	-0,6	0,4	0,6	1,5	2,8	2,3
PT	-0,3	-2,7	-3,2	-3,1	-1,2	0,1	-0,7	-6,9	-8,4	-4,7	-3,2	-2,1	-4,4	-1,4	1,1	0,0	2,6	3,2
RO	1,1	1,6	1,9	2,2	0,9	0,3	-2,4	-6,1	-3,9	-2,4	-0,7	0,9	1,8	2,4	0,4	0,4	0,1	-1,3
SE	1,6	1,8	3,4	4,8	5,2	6,4	4,9	2,3	3,0	2,8	2,0	1,6	1,5	3,0	4,0	4,4	3,8	3,5
SI	0,6	0,4	1,1	1,7	1,8	3,0	1,6	-2,8	-2,6	-3,6	-1,0	-11,6	-2,5	0,2	1,1	3,0	3,7	3,5
SK	-5,2	-0,1	0,7	0,1	-0,6	0,9	0,5	-5,1	-4,5	-1,5	-1,4	0,1	-0,1	0,3	0,5	2,0	2,0	1,7
UK	1,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,3	-2,1	-7,1	-6,3	-4,5	-5,2	-2,5	-2,6	-1,6	-0,3	0,5	0,8	0,9

Zdroj: Vlastní zpracování, data European Fiscal Board (2020).

Pozn.: Jedná se o rozdíl mezi celkovým rozpočtovým saldem a hodnotou fiskálního pravidla ve výši -3 % HDP. Kladné (záporné) znaménko znamená, že saldo rozpočtu je nad (pod) -3 % HDP.

Třetí pravidlo strukturálního salda, resp. jeho odchylka je uvedena v tabulce 3. Toto pravidlo bylo zavedeno zejména v důsledku velmi časté procykličnosti fiskální politiky. Na rozdíl od pravidla celkového deficitu je očištěné o cyklickou složku salda a jednorázové operace. Z tohoto důvodu pravidlo lépe vypovídá o celkovém nastavení fiskální politiky a struktuře výdajů. Oproti pravidlu celkového deficitu lze u pravidla strukturálního salda vidět mnohem nižší míru plnění. S výjimkou Lucemburska a Švédska, jejichž míra dodržování se pohybuje nad 90 resp. 80 %, nadpoloviční většinu dodržování pravidla vykazuje pouze Česká republika a Bulharsko. Naopak země jako Francie či Velká Británie dodržovaly dané pravidlo pouze v přibližně 16 resp. 22 % případů.

Tab. 3 Odchylka od pravidla strukturálního salda (v % HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AT	-0,9	-0,2	-0,5	-1,5	-1,3	-0,3	-0,6	-1,6	0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	0,6	-0,6	-0,5	-0,1	0,2
BE	-0,1	-2,6	0,7	-0,3	-0,7	-0,7	-0,9	-2,1	-0,6	-0,6	-0,1	-0,1	-0,5	-0,1	-0,4	0,3	-0,7	-1,1
BG	-0,8	0,0	1,7	0,7	1,2	0,0	-0,4	-4,2	0,6	0,1	1,4	1,1	-0,6	-0,3	0,9	1,7	2,3	2,1
CY	-2,4	-3,7	1,7	0,6	1,1	3,2	-1,7	-4,4	0,4	-0,7	0,7	2,3	4,8	2,5	0,3	0,7	2,0	0,1
CZ	-0,7	-0,7	3,9	-1,2	-1,5	0,5	-1,4	-1,7	0,6	0,7	0,6	1,1	0,1	0,3	1,7	1,8	1,1	0,5
DE	-0,6	0,6	-0,2	-0,3	0,1	0,6	-0,4	-0,2	-1,6	0,4	0,6	0,9	1,4	1,5	1,4	1,2	1,7	1,4
DK	-0,8	-0,1	1,0	3,2	0,7	1,1	0,5	-0,7	-1,0	-0,1	0,1	-0,6	0,0	-1,3	1,6	2,5	1,3	4,1
EE	-0,5	0,2	1,6	-1,8	-1,3	-1,5	-1,8	5,1	0,3	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,2	-0,6	-1,5	-0,9	-0,5
EL	-0,5	-2,8	-2,0	3,2	-2,3	-1,2	-2,6	-3,8	5,1	3,8	5,9	4,1	4,0	3,8	6,0	5,5	5,5	3,3
ES	-0,1	-0,2	0,7	-0,1	0,3	0,0	-5,2	-4,1	1,0	0,2	2,6	1,0	-0,3	-1,8	-1,4	-0,2	-0,4	-1,0
FI	4,1	3,0	2,1	2,3	1,2	0,6	0,3	-0,4	-1,9	-0,1	-0,6	-0,3	-0,7	0,0	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8
FR	-1,8	-0,7	-0,8	-0,7	0,3	-0,9	-0,3	-1,8	-0,6	0,3	0,2	0,5	-0,2	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,5
HR	-2,9	-2,3	-1,0	0,7	-0,5	-0,6	-1,0	-0,4	-0,8	-2,4	2,5	-0,2	-0,8	1,0	1,0	1,9	0,9	0,5
HU	-5,6	1,2	-0,7	-2,2	-1,8	5,0	0,3	1,2	-1,5	-1,3	2,2	0,1	-0,8	-0,4	-0,2	-2,1	-0,4	-0,7
IE	-1,3	1,7	1,1	1,2	1,7	-2,0	-5,0	-3,1	-1,1	1,1	0,6	1,2	0,0	1,1	0,5	0,0	0,2	-0,2
IT	-0,2	-0,7	-0,5	-0,5	0,3	0,8	-1,1	-0,7	-0,2	-0,4	1,5	0,3	-0,8	0,0	-1,5	-1,1	-0,7	0,3
LT	1,1	-1,5	-0,9	-0,2	-0,9	-2,0	-2,1	-0,5	1,5	-0,6	0,6	-0,1	0,1	0,4	0,5	0,0	-0,1	-0,6
LU	0,6	0,1	-1,2	1,1	2,8	3,2	4,4	2,1	0,5	1,3	2,4	2,3	2,1	1,1	0,9	1,5	2,7	1,7
LV	-1,3	-0,3	-0,3	-0,8	-2,1	-1,6	-1,4	0,5	2,0	-0,3	0,9	0,1	-0,1	-0,8	0,9	-0,7	-1,1	0,1
MT	-0,4	-1,3	-0,1	1,3	0,8	-0,7	-2,3	2,0	-0,6	0,7	-1,2	0,5	-1,5	-1,0	2,2	2,3	0,0	-1,3
NL	-0,8	-0,4	0,5	0,8	0,8	-0,5	-0,4	-2,9	-0,9	-0,3	0,9	0,2	0,5	-0,6	0,8	1,0	0,9	1,1
PL	0,3	-1,6	-0,2	0,5	-1,1	-0,1	-2,1	-3,9	-0,2	1,7	1,5	-0,1	0,1	0,0	-0,5	-0,5	-0,3	-1,3
PT	1,7	-3,9	-1,1	1,8	0,9	-0,3	-1,9	-4,0	-0,6	1,1	2,4	0,2	0,9	-0,8	-0,1	-0,1	0,2	-0,1
RO	0,2	0,6	-1,6	0,1	-1,7	-1,7	-3,6	-2,6	3,5	1,8	-0,5	1,2	0,3	0,6	-0,9	-1,6	-0,4	-1,9
SE	-1,2	0,1	-0,2	1,6	0,0	0,7	0,3	1,2	-0,4	0,7	1,1	1,0	0,4	0,7	1,5	1,8	1,0	1,1
SI	1,8	-0,6	-0,3	-0,1	-1,4	-0,9	-1,8	-0,1	-0,5	-0,7	2,5	-0,1	-1,2	0,3	-0,3	-0,1	-0,5	-0,7
SK	-1,9	4,8	-0,3	-0,4	-2,5	-0,8	-1,1	-2,7	-0,3	2,3	0,1	1,6	-1,3	-0,6	-0,4	0,6	-1,3	-0,7
UK	-2,1	-2,0	-0,3	-1,2	-0,1	-0,6	-1,5	-2,9	-0,4	0,9	-1,4	1,5	-1,0	-0,1	0,6	0,2	-0,3	-0,4

Zdroj: Vlastní zpracování, data European Fiscal Board (2020).

Pozn.: Kladné (záporné) znaménko znamená, že země je nad svým střednědobým cílem (MTO) nebo že její strukturální fiskální úsilí je vyšší (nižší) než referenční požadavek 0,5 % HDP.

Plnění výdajového pravidla zobrazuje tabulka 4. Úkolem tohoto posledního zavedeného pravidla je snaha o proticyklické nastavení fiskální politiky prostřednictvím omezení prudkého zvyšování veřejných výdajů v době hospodářského růstu. Pravidlo bylo zavedeno až po roce 2011 a pohledem zpětného vyhodnocení mělo jeho zavedení své opodstatnění. Mezi roky 2002 a 2010 většina zemí ne hospodařila s určitou mírou fiskální zdrženlivosti, ale zvyšovala své čisté výdaje oproti střednědobému růst potenciálního produktu očištěného o konvergenční doložku výrazně rychleji. Bezprostředně po zavedení bylo pravidlo ve většině zemí dodržováno, avšak přibližně od roku 2016 dochází ve velkém množství zemí k jeho opětovnému porušování.

Tab. 4 Odchylka od výdajového pravidla (v % HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AT	0,2	-0,4	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	-1,2	-2,1	0,4	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,3	-0,6	-0,6	-0,9	-0,4
BE	-1,4	-0,5	-0,9	-0,7	-0,7	-0,5	-2,3	-2,4	-0,4	-1,4	0,3	-0,5	0,1	0,5	-0,2	0,0	-0,7	-1,1
BG	0,2	-0,6	-0,4	1,7	2,9	-3,7	-1,1	-1,5	2,8	2,1	0,2	-0,9	-0,4	-0,4	0,7	0,8	1,6	3,3
CY	-2,2	-3,2	0,5	-1,8	-0,6	-0,2	-0,6	-2,2	-0,7	0,2	2,6	3,4	4,9	5,8	2,5	-0,7	3,3	-4,2
CZ	-1,5	-2,3	3,1	-0,8	-2,0	-0,3	-0,3	-0,8	0,6	0,0	1,5	1,1	1,6	0,3	0,3	1,5	0,4	0,5
DE	-0,4	-0,1	0,9	-0,2	0,1	0,5	-1,0	-1,3	-1,1	0,5	-0,1	-0,1	1,1	1,1	0,5	0,9	0,7	0,7
DK	-0,8	-0,7	-0,3	1,8	2,0	0,8	0,7	-1,1	-1,1	0,3	0,5	1,2	-1,2	0,0	0,3	1,3	2,6	1,9
EE	-0,4	-1,2	-0,2	0,5	-1,6	-1,0	-4,0	-0,8	4,2	2,4	0,8	-1,0	-0,9	-1,3	-0,3	-0,3	-1,0	-1,0
EL	-2,1	-1,8	-2,7	1,3	-0,4	-2,6	-2,4	-2,9	7,0	7,6	5,4	4,4	6,7	2,1	4,8	7,7	4,7	2,8
ES	-0,7	-0,5	-0,6	-1,2	-0,6	-0,9	-2,1	-2,9	0,4	1,1	2,9	3,1	0,5	-0,9	-1,0	-0,3	-1,3	-1,2
FI	3,2	3,4	2,4	1,5	0,7	1,4	-0,3	-0,3	-1,0	-0,5	-0,7	-0,2	-0,2	0,3	0,2	-0,5	-0,7	-1,0
FR	-1,3	-0,5	-0,7	-0,8	-0,7	-0,5	-0,5	-2,4	-0,3	0,4	0,3	0,4	-0,2	-0,3	-0,6	-0,6	-0,4	-0,9
HR	6,3	0,7	-0,6	-0,2	-1,2	-0,2	-0,7	0,2	-0,8	0,2	2,5	1,4	0,3	-1,5	-0,9	0,8	0,6	-0,8
HU	-4,6	-0,2	0,8	-1,9	-2,0	1,4	-0,3	1,7	1,2	-0,2	2,6	1,0	0,1	-1,6	-1,2	-2,2	-0,3	-0,7
IE	-1,2	-0,2	0,0	0,8	0,2	-0,8	-3,9	-1,6	0,9	2,9	3,8	3,0	2,4	1,9	-0,1	0,0	-0,1	0,3
IT	-1,2	0,1	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4	-0,9	-1,3	-0,3	-0,1	2,8	0,1	-0,6	0,3	-0,8	-0,8	-0,9	-0,6
LT	1,6	-0,2	-1,1	-1,5	-1,1	-0,7	-5,1	-0,8	3,1	2,5	1,7	0,1	-0,3	-0,7	0,3	1,1	-0,7	-1,6
LU	0,6	-0,3	-0,6	0,2	3,2	3,3	2,9	1,0	2,1	2,0	0,2	2,1	3,0	1,4	1,4	-0,6	0,4	2,0
LV	-1,1	1,2	-2,1	-2,4	-3,5	0,1	-3,1	-0,2	4,5	3,5	1,5	-0,4	-0,9	-1,5	-0,5	-0,1	-1,4	-1,4
MT	0,5	-1,3	-0,5	-1,0	-0,5	-0,1	-2,7	2,4	-0,3	2,0	-1,0	-0,5	-0,3	-0,4	1,9	0,7	-0,1	-0,6
NL	-0,5	-0,8	0,1	0,6	0,0	0,5	-1,4	-2,8	-1,3	0,2	0,2	1,0	1,4	-0,2	-0,5	1,5	0,6	1,3
PL	-0,2	-0,6	1,0	-0,9	-1,3	-0,1	-1,9	-0,8	-0,9	2,3	1,6	0,1	0,5	0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-1,9
PT	0,0	-1,3	-1,4	-0,8	0,5	-0,3	-1,2	-3,1	0,7	1,1	3,7	1,8	1,9	0,6	-0,1	0,1	-0,9	-0,6
RO	-0,7	-0,4	-2,6	-0,6	-2,3	-3,1	-2,2	-0,8	2,6	2,5	0,3	1,8	-0,3	-1,0	-0,8	-2,7	-1,2	-0,9
SE	0,8	-1,3	-0,2	-0,3	0,9	1,2	1,2	0,8	0,9	1,5	0,4	0,3	0,9	0,7	1,7	2,0	1,0	1,1
SI	0,6	-0,4	-0,5	-0,8	-0,5	-0,1	-2,7	-0,3	-1,1	-0,2	2,4	2,6	1,4	-0,4	-0,2	0,0	-0,6	-1,0
SK	-0,9	2,7	1,0	-1,9	-1,3	-0,9	-1,4	-4,0	0,6	1,8	0,9	0,7	-0,9	-1,9	-0,2	0,4	-1,2	-1,3
UK	-1,6	-1,9	-1,4	-1,8	-0,6	-0,7	-2,4	-1,3	-0,2	1,8	-0,6	0,9	0,0	-0,5	0,5	-0,2	-0,4	-0,7

Zdroj: Vlastní zpracování, data European Fiscal Board (2020).

Pozn.: Kladné (záporné) znaménko znamená, že roční míra růstu čistých vládních výdajů je pod (nad) střednědobým růstem potenciálního produktu očištěného o konvergenční doložku.

3.1 Fiskální pravidla a dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Ačkoliv však v posledních dvou dekadách došlo v EU v oblasti fiskálních pravidel k výraznému zlepšení, a to jednak ve snaze zamezení procykličnosti fiskální politiky a jednak zřízením dohledových orgánů nad veřejnými financemi v podobě fiskálních rad, dosud nelze hodnotit fiskální politiku či veřejné hospodaření většiny států EU výrazně kladně. Jak již bylo poznamenáno, průměrné dodržování fiskálních pravidel pouze mírně přesahuje 50 % a velmi patrné jsou také rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. Navíc je nutné si uvědomit, že fiskální pravidla v žádném případě neposkytují doporučení k příkladnému hospodaření, nýbrž se jedná o hraniční hodnoty.

Pro dlouhodobou stabilitu či udržitelnost veřejných financí musí hospodářská politika sledovat kromě hraničních hodnot fiskálních pravidel či jiných kritérií strukturu ekonomiky jako celku. Podrobnější popis možných budoucích závazků je uveden v tabulce 5.

Tab. 5 Matice fiskálních rizik

	Přímé závazky	Podmíněné závazky
Explicitní závazky	Státní dluh Struktura výdajů Mandatorní výdaje v dlouhém období	Státní garance a záruky za nevládní půjčky Zastřešující (souhrnné) státní záruky Obchodní a kurzové záruky Státní záruky soukromých investic Státní pojištění
Implicitní závazky	Budoucí penzijní systém Sociální zabezpečení Budoucí financování zdravotní péče Budoucí opakující se náklady na veřejné investiční projekty	Selhání místních vládních institucí Bankovní krize Úhrada závazků privatizovaných subjektů Krize penzijních fondů Možnost záporného čistého jmění či selhání centrální banky Záchrana ostatních podniků (bail-out) Obnova životního prostředí, pomoc při přírodních katastrofách, vojenské financování

Zdroj: Vlastní zpracování, data Polackova Brixí a Schick (2002).

Pozitivní hodnocení veřejných financí na základě pohledu na současný nízký deficit či dluh proto v některých případech může být velmi zavádějící. Příčiny možného budoucího tlaku na veřejné finance lze rozdělit do čtyř základních skupin a zdaleka ne všechny jsou viditelné na první pohled. Přímé závazky jsou relativně snadno předvídatelné závazky, které s určitostí vzniknou. Naopak podmíněné závazky jsou vyvolané neočekávanou událostí. Přímé a podmíněné závazky se dále dělí na explicitní a implicitní. Výši explicitních závazků je možné vyčíslit, zatímco u implicitních závazků můžeme z velké části budoucí náklady, resp. vznik události, pouze předpokládat (Polackova Brixí a Schick, 2002).

4 Dopad pandemie COVID-19 do veřejného zadlužení

Ke všem výše uvedeným rizikům či budoucím závazkům přibyla v roce 2020 v mnoha ohledech bezprecedentní situace v podobě vypuknutí pandemie COVID-19. Již v prvních měsících roku 2020 byla pozastavena značná část ekonomické aktivity a v souladu s většinovou shodou napříč ekonomickým spektrem zareagovala fiskální politika nejrozumnějšími podpůrnými opatřeními (Morda, 2020). Empirická analýza 30 států z období 1980-2017 potvrzuje, že státy, které reagovaly na hospodářské krize expanzivnější fiskální politikou, utrpěly mnohem menší ekonomické ztráty. Zároveň však dodává, že takto reagovaly převážně země s nízkým poměrem dluhu k HDP (Romer, Romer, 2019). Jak však ukazuje již obrázek 1, průměrné zadlužení zemí EU dosahovalo na konci roku 2019 téměř 80 % HDP, přičemž průměrný dluh zemí eurozóny byl ještě vyšší.

Tab. 6 Fiskální opatření ve spojitosti s pandemií COVID-19

	Okamžité fiskální stimuly	Ostatní fiskální stimuly a garance
Belgie	1,4	26,7
ČR	3,8	1,1
Dánsko	5,5	11,3
Francie	5,1	22,9
Itálie	3,4	45,3
Maďarsko	0,4	8,3
Německo	8,3	31,6
Nizozemsko	3,7	11,3
Portugalsko	2,5	16,6
Řecko	3,1	3,3
Španělsko	4,3	12,6
Velká Británie	8,3	17,4

Zdroj: Vlastní zpracování, data Bruegel (2020), MFČR (2021).

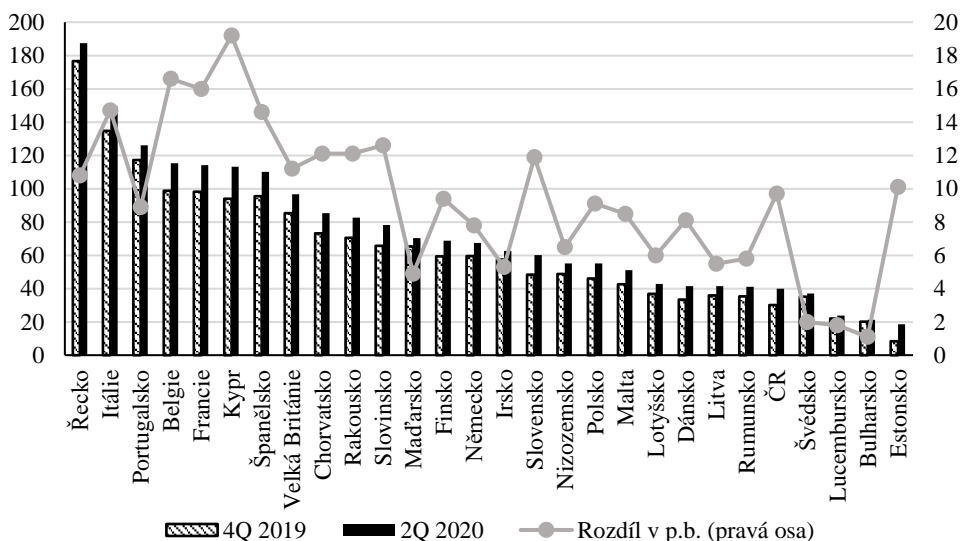
Pozn.: Uvedená fiskální opatření jsou vyjádřena v % HDP roku 2019.

Jak uvádí tabulka 6, okamžitá reakce fiskální politiky v uvedených zemích převyšovala 4 % HDP, ostatní fiskální stimuly a garance pak čítají v průměru téměř 20 % HDP, v zemích jako Německo či Itálie pak 31,6 resp. 45,3 %.

Tato fiskální expanze se zcela jistě promítne v deficitu jednotlivých států a zprostředkovaně do zvýšení veřejného zadlužení. Z hlediska fiskálních pravidel je rok 2020 velice těžko hodnotitelný. Pro krizové situace, jakou pandemie COVID-19 zcela nepochybně je, lze využít takzvané únikové klauzule (*Escape Clauses*). Tyto klauzule tak poskytují fiskálním pravidlům určitou flexibilitu při

řešení těchto výjimečných situací (Schaechter aj., 2012). Zároveň by měly zajistit jistou nadčasovost a stabilitu fiskálních pravidel, které by během ekonomických krizí neměly být národními vládami měněny.

Obr. 5 Změna dluhu sektoru vládních institucí (v % HDP)



Zdroj: Vlastní zpracování, data Eurostat (2021).

Již dle aktuálně dostupných dat je zřejmé, že během prvního pololetí roku 2020 došlo k průměrnému růstu zadlužení vyjádřeném v poměru k HDP o téměř 10 p.b. V Belgii, Francii či na Kypru pak došlo k nárůstu dluhu o více než 15 p.b. Nutno dodat, že toto zvýšení dluhu nemusí být finální a data za celý rok 2020 mohou být ještě pesimističtější. Pandemie COVID-19 a s ní spojené signifikantní zvýšení veřejného zadlužení tak bude mít zcela jistě dlouhodobější ekonomické důsledky, které v kombinaci se současným strukturálním nastavením veřejných rozpočtů a pesimistickým demografickým výhledem některých evropských ekonomik mohou být v budoucnu velkou výzvou.

5 Závěr

Deficity veřejných rozpočtů a z nich pramenící zadlužení jsou v zemích EU dlouhodobým tématem. Za vhodný nástroj ke snižování těchto fiskálních nerovnováh jsou považována fiskální pravidla. První fiskální pravidla tak začala vznikat již od 90. let 20. století a členské státy EU se zavázaly k jejich dodržování. Během posledních více než dvou dekád byla pravidla mnohokrát upravována a docházelo k jejich rozšiřování. Kromě pravidel sledujících deficity a zadlužení členských států byla implementována i takzvaná proticyklická fiskální pravidla

strukturálního salda a střednědobých výdajových rámců, která reflektují důležitost stabilizační funkce fiskální politiky. Společně se zavedením nových fiskálních pravidel po globální finanční krizi začaly ve větším měřítku vznikat také politicky nezávislé národní dohledové orgány v podobě fiskálních rad. Jak ale ukazuje empirická analýza v tomto článku, dodržování fiskálních pravidel v zemích EU mezi lety 2002 a 2019 bylo na velmi nízké úrovni. Průměrné dodržování v současnosti platných fiskálních pravidel pouze mírně přesahuje 50 %. Dalším problémem pak jsou existující dlouhodobé rozdíly v plnění pravidel mezi jednotlivými zeměmi, kdy některé země mají výrazně nižší tendenci k jejich dodržování. Jak navíc ukazují empirické výzkumy, existuje přímá spojitost mezi stárnutím populace a neudržitelností penzijních systémů (Lakotová, Zamrazilová, 2019). I proto je nutné si uvědomit, že státům čelícím nepříznivé demografické situaci či jiným strukturálním problémům samotné dodržování fiskálních pravidel k zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí nestačí. V případě fiskálních pravidel se jedná o jakési hraniční hodnoty, které by neměly být překročeny, nikoliv o dlouhodobý cíl. Zároveň je velmi důležité, aby fiskální pravidla byla pevně ukotvena a aby v nepříznivých podmínkách nedocházelo k jejich rozvolňování. V roce 2020 se na výši deficitů, a tedy i zvýšení veřejného zadlužení negativně projevila pandemie COVID-19. Již v prvním pololetí roku 2020 došlo k průměrnému nárůstu dluhu v poměru k HDP v zemích EU o 10 p.b. Toto dramatické zvýšení zadlužení se promítne také do zvýšení úrokových nákladů na obsluhu dluhu. V současnosti se díky expanzivní měnové politice většina zemí EU těší z velmi nízké úrokové sazby placené ze státního dluhu. Při dynamickém růstu zadlužení a ohrožení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí však není jisté, že v budoucnu nedojde k jejímu zvyšování. Součástí fiskálních pravidel jsou únikové klauzule, které ve výjimečných situacích přináší určitou flexibilitu a v loňském roce tak formálně k jejich porušení nedošlo. Přesto však zvýšení veřejného zadlužení může mít pro některé státy dlouhodobé negativní ekonomické důsledky.

Literatura

BEETSMA, R., DEBRUN, X., FANG, X., KIM, Y., LLEDÓ, V., MBAYE, S., ZHANG, X., 2018. *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance* [online]. IMF Working Paper 18/68. [vid. 9. 1. 2021]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3182486>.

BRUEGEL, 2020. *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. [online]. [vid. 14. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>.

CALMFORS, L., WREN-LEVIS, S., 2011. What should fiscal councils do? *Economic Policy*. Sv. 26, č. 68, s. 649–695. doi: 10.1111/j.1468-0327.2011.00273.x.

DEBRUN, X., 2013. *The Functions and Impact of Fiscal Councils* [online]. International Monetary Fund [vid. 17. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.

DEBRUN, X., MOULIN, L., TURRINI, A., AVUSO-I-CASALS, J., KUMAR, M., DRAZEN, A., FUEST, C., 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*. Sv. 23, č. 54, s. 297–362. doi: 10.1111/j.1468-0327.2008.00199.x.

EUROPEAN FISCAL BOARD, 2020. *Compliance Tracker Dataset* [online]. [vid. 10. 1. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/files/efb-compliance-tracker-dataset_en.

EUROSTAT, 2021. *Government deficit/surplus, debt and associated data* [online]. [vid. 19. 1. 2021]. Dostupné z: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en.

JANKOVICS, L., SHERWOOD, M., 2017. *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years* [online]. European Commission Discussion Paper 067 [vid. 3. 1. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.

LAKOTOVÁ, L., ZAMRAZILOVÁ, E., 2019. Comparative analysis of long-term sustainability of EU pension systems: some implications for Czech Republic. In: LÖSTER, T., PAVELKA, T. *International Days of Statistics and Economics 2019*. Slaný: Melandrium. s. 910–919.

LARCH, M., SANTACROCE, S., 2020. *Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the Europeans Fiscal Board* [online]. [vid. 7. 1. 2021]. Dostupné z: https://fondazionecerm.it/wp-content/uploads/2020/10/EC-numerical-compliance_with_eu_fiscal_rules_en_3.pdf.

MFČR [Ministerstvo financí České republiky], 2017. Fiskální výhled České republiky [online]. [vid. 6. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled/2017/fiskalni-vyhled-cr-listopad-2017-30172>.

MFČR [Ministerstvo financí České republiky], 2021. *Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020* [online]. [vid. 10. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>.

MORDA, P., 2020. Reakce hospodářské politiky na vnitřní a vnější šoky. *Český finanční a účetní časopis*. Roč. 15, č. 1, s. 41–62. doi: 10.18267/j.cfuc.543.

MURPHY, M., 2017. Demographic Determinants of Population Aging in Europe since 1850. *Population and Development Review*. Sv. 43, č. 2, s. 257–283. doi: 10.1111/padr.12073.

Morda, P.: *Dodržování fiskálních pravidel v zemích EU*.

POLACKOVA BRIXI, H., SCHICK, A., 2002. *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. The World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-4835-2.

ROMER, C., ROMER, D., 2019. Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises: How It Matters and Why. *Brooking Papers on Economic Activity* [online]. Č. 1, s. 239–313. [vid. 23. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/26798821>. doi: 10.1353/eca.2019.0003.

SCHAECHTER, A., KINDA, T., BUDINA, N., WEBER, A., 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. *IMF Working Papers*. Sv. 12, č. 187. doi: 10.5089/9781475505351.001.

SCHUKNECHT, L., MOUTOT, P., ROTHER, P., STARK, J., 2011. *The Stability and Growth pact: Crisis and Reform* [online]. ECB Occasional Paper No. 129. [vid. 20. 1. 2021]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1791598.

Compliance with fiscal rules in EU countries

Pavel Morda

Abstract:

The global financial crisis and the ensuing European debt crisis have exposed weaknesses in the structural fiscal stance of many European countries, where public debt has risen sharply over the past decade. At the same time, fiscal rules were reconsidered and adjusted, which did not consider the stabilizing function of fiscal policy important and allowed the governments of European countries to set pro-cyclical fiscal policies. Along with the implementation of new fiscal rules, politically independent national fiscal councils have also been established in the EU. An empirical analysis of compliance with fiscal rules in EU countries in 2002-2019 shows that only 55% of fiscal rules were complied with. At the same time, it seems that significant differences can be found between countries in terms of their tendency to comply with fiscal rules. The long-term negative consequences for fiscal policy were caused by the COVID-19 pandemic, which resulted in an average increase in debt relative to GDP of more than 10 percentage points.

Keywords: Fiscal rules; Fiscal councils; Fiscal policy.

JEL Classification: H6, E62, H87.