

Maastrichtská fiskální kritéria: užitečný nástroj nebo neefektivní zátěž?

Maastricht Fiscal Criteria: a Useful Instrument or Inefficient Burden?

PAVEL ŠTĚPÁNEK

Fiskální pravidla jako nástroj limitující fiskální politiku

Úvahy o zasazení fiskální politiky do určitých pravidel jsou tak staré jako debata o fiskální politice samé a pramení v nikdy nekončícím úsilí politických vlád přerozdělovat co největší část domácího produktu prostřednictvím rozpočtu a tím si zavazovat voliče, resp. kupovat jejich přízeň. Vedle bohaté teorie pak existuje i velké množství empirických přístupů a pokusů zarámovat finanční politiku určitými omezujícími, systémovými a nepolitickými pravidly.

V konkrétních případech jsou faktory, které určují, zda pravidla vůbec existují a jakou mají podobu, velmi různorodé: jsou jimi například volební systém a forma demokracie a demokratických institucí, institucionální uspořádání veřejných rozpočtů a rozpočtového procesu, administrativní uspořádání země (Hallerberg – Strauch - von Hagen, 2004). Samotná pravidla se pak zabývají různými aspekty rozpočtového hospodaření, nejčastěji však mají podobu limitů buď deficitu veřejných rozpočtů, případně veřejného dluhu, ale často také přímo výdajů či výdajových položek. Stejně jako tvar pravidel je i ukotvení fiskálních pravidel také velmi různorodé, ve tvaru od zákonů přes sekundární legislativu až po formulaci jistých norem chování. Rozmanitě je i řešení právní či finanční sankcionovatelnosti jejich neplnění. Konečně, praxe přinesla i velmi rozmanité zkušenosti, pokud jde o úspěšnost jejich dodržování, resp. vymáhání s větším či menším, pozitivním či negativním, dopadem na kredit fiskální politiky (von Hagen, 2006).

Převažující zkušenosti však ukazují, že fiskální pravidla mohou být efektivní zejména tehdy, pokud jejich podoba respektuje a reflektuje kulturní, politická a ekonomická specifika té které země (OECD, 2002). Zvláštní částí debaty o fiskálních pravidlech je debata o proporcii mezi jejich rigiditou, resp. flexibilitou (tedy respektováním ekonomických specifík a např. průběhu hospodářského cyklu) na straně jedné a jejich efektivností na straně druhé. Samotný princip existence určitých pravidel omezujících volnost fiskální politiky však získává v průběhu času stále větší podporu, na čemž se nepochybně projevuje i uznání faktu, že stabilní veřejné rozpočty jsou pro dlouhodobou optimalizaci tempa ekonomického růstu zrovna tak důležité, jako je třeba nízká inflace.

Maastrichtská fiskální kritéria – jeden z mnoha příkladů fiskálních pravidel

Letošní rok je rokem padesátého výročí Římských dohod, kterými byl nastartován proces nejprve postupného utváření a rozvíjení jednotného evropského trhu a později na něj navazujícího utváření Evropské unie v její dnešní podobě. Padesát let Evropy bylo cestou od prvotního odbourávání obchodních bariér přes harmonizaci legislativních a institucionálních podmínek, koordinaci hospodářských politik a postupně utváření zárodků spo-

lečných hospodářských politik až po vytvoření pevného jádra EU v podobě měnové unie, v níž se účastní aktuálně 13 z 27 členských zemí.

Nesporný úspěch EU i měnové unie v jejich dnešních podobách by nebyl možný, kdyby se členské země nedohodly na principu a dobrovolně nezavázaly k dodržování určité hospodářsko-politické disciplíny, jejímž smyslem bylo zajistit celkovou stabilitu stále více se integrujícího společného trhu.

Pilířem EU v hospodářské oblasti je společný trh. Na rozdíl od národních či federálních států však současně EU nemá klasickou vládu ani úplné spektrum ústředních institucí a legislativy pro úpravu a kultivování společného trhu (jsou však využívány mechanismy harmonizace a koordinace). Od národních států se EU dále liší tím, že společné politiky (zejména v rozpočtové oblasti) nemají stabilizační rozměr (na úrovni EU se přerozděluje jen o něco málo více než 1% HDP unie). Totéž platí pro měnovou unii, kde absence unijní fiskální politiky v důsledku znamená, že měnová politika nemá standardního fiskálního „protihráče“ pro udržování stabilního prostředí. To vede k riziku potenciálně vyšších nákladů udržení hospodářské stability měnové unie.

Konstituování jednotného trhu bylo iniciováno Jednotným evropským aktem v roce 1986. Maastrichtská smlouva z roku 1992 pak znamenala další kvalitativní zlom a nový impulz pro ekonomický integrační proces v Evropě, a to minimálně ve třech směrech. Za prvé se zrychlil proces odbourávání vnitřních bariér a prosazování jednotných podmínek vnitřního trhu, za druhé byl formálně artikulován a právně ukotven cíl integračního procesu v podobě vytvoření měnové unie a za třetí byla právně ukotvena tzv. konvergenční kritéria. Později, v roce 1997, byl dohodnut a podepsán Pakt stability a růstu, který ukotvil platnost fiskálních konvergenčních kritérií i pro členy měnové unie (a přinesl inovaci ve smyslu vytvoření sankčních postupů při jejich neplnění) po jejím vzniku. Měnových kritérií se Pakt nedotýká, neboť pro členy měnové unie ztrácejí význam.

Existence konvergenčních kritérií je ukotvena v článku 121 Maastrichtské smlouvy (odtud jejich název) a podrobněji obsahově definována v jednom z připojených protokolů. Kritéria měří nominální konvergenci a stupeň harmonizace makroekonomických politik, tj. politiky měnové a fiskální. Striktně řečeno, Maastrichtská kritéria nemají s konvergencí samotnou mnoho společného. Konvergence je proces výkonnostního, strukturálního, legislativního a institucionálního sblížení ekonomik. Kritéria jsou tedy měřítkem míry tohoto sblížení, resp. sblížování, naopak nejsou a ani by neměly být nástrojem nebo cílem tohoto procesu.

Výběr těchto kritérií a stanovení jejich hodnot byl věcí arbitrárního rozhodnutí (mohla tedy být zvolena i kritéria jiná, resp. jiné jejich hodnoty) (Saraceno – Monperrus Veroni, 2004). Současně však kritéria tvoří logicky provázaný celek vyjadřující syntetickým způsobem (opírajícím se o jednotnou metodologii a standardizovaný formát statistických dat) úroveň konvergence jedné ekonomiky směrem k ekonomice druhé (resp. k jiným ekonomikám). Jejich existence také jako substitutu společné fiskální politiky i jako disciplinujícího rámce pro národní fiskální politiky je v kontextu EU i měnové unie nespochybnitelná. Konkrétní hodnoty kritérií reflektují ekonomický dobový kontext počátku devadesátých let v zemích původní evropské patnáctky a podle disponibilních pramenů byla východiskem rozhod-

nutí o jejich hodnotách politická dohoda o stanovení šedesátiprocentní hranice veřejného dluhu v poměru k HDP, přičemž tato konkrétní hodnota byla rozumným politickým kompromisem v rámci širokého vějíře hodnot dluhu zemí patnáctky v té době (Saraceno – Monperrus Veroni, 2004). Důležitým aspektem je, že kritéria představují vnitřně logicky provázaný celek, vyjadřující, za jakých podmínek, resp. úrovně ekonomického růstu, inflace a deficitu veřejných rozpočtů nebude docházet ke zvyšování veřejného dluhu.

Po zásluze oblíbený terč kritiky

Kritéria byla definována na počátku minulé dekády a od počátku své existence jsou předmětem kritiky a konečkonců i pokusů o revizi (viz „aktualizace“ Paktu stability a růstu). Fiskální vývoj zemí původní evropské patnáctky od podpisu Maastrichtské smlouvy do vzniku měnové unie kontrastuje s vývojem na počátku stávající dekády a ukazuje tak, že stejně jako bylo rozhodnutí o jejich vzniku hodně politicky determinováno, stejně tak je hodně věcí politické vůle i jejich samotné plnění (a způsoby jejich plnění). Vliv politiky se ovšem projevuje i při snahách o jejich flexibilní interpretaci, nemluvě ani o účetních tricích, jejichž odhalení otřáslо kredibilitou nejen kritérií samotných, ale např. i Eurostatu (Lavrač, 2004). Kritika Maastrichtských kritérií se objevuje periodicky i v diskusi v nových členských zemích EU, které se připravují na vstup do eurozóny. Jakkoliv je polemika zejména vedena o měnových kritériích, jmenovitě o kritériu inflačním, ale i o vhodnosti a rizicích kritéria kurzového, objevují se i hlasy zpochybňující kritéria fiskální.

Výhodou kritérií je jejich jednoduchost, nevýhodou rigidnost (byť mírněnou flexibilní interpretací) a necitlivost ke konkrétnímu ekonomickému kontextu té které země. Nejčastěji se jim vytýká zejména necitlivost k pozici ekonomiky v rámci hospodářského cyklu, necitlivost ke strukturálním specifickým jednotlivých ekonomik, necitlivost k přijatým fiskálním reformním krokům, rozdílným v infrastruktuře apod. Apely na větší citlivost kritérií se objevovaly či objevují na obou stranách, tedy jak u zemí, které jsou již v měnové unii, tak u zemí, které se na členství v měnové unii teprve připravují. Evropské instituce, zejména však Evropská komise a ECB však signalizují v případech stávajících kandidátů měnové unie velmi striktní přístup k hodnocení plnění kritérií a v praxi jej už i aplikovaly při posledním rozšíření měnové unie (asymetrie hodnocení ekonomického vývoje i stanovisek k argumentům starých a nových členů EU a velkých a malých členských zemí je jiným, nikoliv však méně validním tématem).

Budoucím členům měnové unie, nás nevyjímaje, tedy nezbude než striktním požadavkům na splnění kritérií vyhovět bez ohledu na to, zda samotné hodnoty kritérií dávají v konfrontaci s konkrétním ekonomickým kontextem té které země smysl, tedy i bez ohledu na to, do jaké míry jejich splnění bude signalizovat to, k čemu tato kritéria byla vytvořena a konečně za jakou národohospodářskou cenu budou splněna.

Pro požadování změny však máme zatím slabou pozici

Konvergující ekonomiky vykazují nejen vyšší tempo reálného ekonomického růstu, ale i vyšší tempo potenciálního ekonomického růstu než drtivá většina původních zemí EU a rovněž než EU jako celek. To by jim v zásadě mělo umožnit „žít“ s větším fiskálním deficitem, než požaduje konvergenční kritérium, aniž by přitom nutně muselo docházet k růstu relativního zadlužení (a rovněž aniž by tím byly nezbytně generovány větší inflační tlaky). Tato hypotéza je samozřejmě velmi riskantní a náchylná k případnému zneužití pro

rozvolnění fiskální disciplíny. Je zjevné, že takto nelze nejen argumentovat, ale ani přemýšlet, pokud nebyly úspěšně osloveny a vyřešeny všechny hlavní strukturální problémy veřejných rozpočtů a současně provedena revize rozpočtové politiky a dosažena široká politická dohoda o méně rozvolněném profilu výdajových rozpočtových programů.

Závěr

Maastrichtská rozpočtová kritéria zůstávají i po dílčích revizích necitlivá ke konkrétním okolnostem té které země. To znamená, že dle okolností bude jejich „splnění“ spojeno s většími či menšími náklady (např. dílčí ztrátou části dynamiky outputu), přesněji se může stát, že část těchto nákladů bude vynaložena ne příliš účelně. Chceme-li však vést úspěšně debatu o aktuálnosti těchto kritérií a jejich případné volnější interpretaci s ohledem na okolnosti rychle konvergujících ekonomik nových členských států EU, musíme nejprve robustně posílit naši negociační pozici provedením systémových fiskálních reforem, které české veřejné rozpočty postaví opět na pevné základy.

Souhrn

Existuje množství faktorů, které ovlivňují roli a výběr fiskálních kritérií v koncipování a prosazování fiskální politiky. Jsou jimi volební systémy, institucionální uspořádání veřejných rozpočtů a rozpočtového procesu, administrativní uspořádání země apod. Zkušenost ukazuje, že pokud je vůle a daří se účinně prosazovat fiskální pravidla, posiluje se tím důvěryhodnost fiskální politiky jako takové. Maastrichtská fiskální kritéria vznikla na počátku minulé dekády a od počátku své existence byla terčem kritiky, zejména pro jejich necitlivost k průběhu ekonomického cyklu a ke strukturálním odlišnostem jednotlivých členských ekonomik Evropské unie. Většina nových členů unie prochází obdobím rychlého ekonomického růstu, opírajícího se o konvergenci úrovní produktivity. Tyto země by mohly žít s vyššími fiskálními deficity, aniž by docházelo k relativnímu růstu veřejného dluhu. Ve většině, pokud ne ve všech těchto zemích, však neproběhly dostačující fiskální reformy: to znemožňuje seriózní zahájení debaty uvnitř a s EU o udržitelnosti historicky nastavených hodnot Maastrichtských fiskálních kritérií.

Klíčová slova

fiskální pravidla, konvergenční kritéria, Maastrichtská fiskální kritéria

Abstract

There is quite an extensive variety of factors underlying decisions on the set-up and use of fiscal rules, such as election systems, forms of governments, institutional and administrative set-ups, democratic traditions etc. Experience suggests, that a proper enforcement of the rules contributes to increase the credibility of fiscal policies as such. The Maastricht fiscal criteria have been agreed upon already fifteen years ago. They reflect economic and fiscal conditions of the EEC countries in the early years of the previous decade and, since, they have attracted a lot of criticism for not being sensible enough to the variations of the business cycle and to the structural specificities of the EU countries. Most of the new EU members experience rapid economic growth, based on catching-up productivity levels. These countries could live with higher fiscal deficits while at the same time avoiding increasing relative public debt levels. Yet, there is plenty of unfinished business on the fiscal reform front in most, if not all, of those countries, making impossible for them to seriously launch the debate with the EC on the suitability of the specific values of the Maastricht fiscal criteria.

Key words

fiscal rules, convergence criteria, Maastricht fiscal criteria

Kontaktní adresa / Contact address

Ing. Pavel Štěpánek, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, Estonská 500, 101 00 Praha 10
(e-mail: pavel.stepanek@vsfs.cz)

Poznámka

(1) Psáno v květnu 2007 pro časopis ACTA VŠFS.

Literatura

HALLERBERG, M; STRAUCH, R.; HAGEN, J. von. The design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, in: *IMF Working Paper Series 419/December 2004*.

HAGEN, J. von. Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan, in: *Monetary and Economic Studies March 2006*.

Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, in: *OECD Economic Outlook 72*.

SARACENO, F.; MONPERRUS-VERONI, P. A simple proposal for a „Debt-Sensitive Stability Pact“, In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (2004)*, DIW Berlin.

LAVRAČ, V. Fulfillment of Maastricht Convergence Criteria and the Acceding Countries, in: *Eyoneplus Working Paper No 21*, April 2004.