



Briefing paper pro debatu

ZAPOJENÍ ČR DO POSILOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÉ KOORDINACE EU. DÁVÁ TO SMYSL?

11. června 2013, Mezinárodní obchodní komora

Panelisté: Michal Mejstřík, předseda Mezinárodní obchodní komory, člen NERV, Tomáš Zidek, náměstek ministra financí, Zdeněk Čech, Evropská komise, Aleš Chmelař, Centre for European Policy Studies

Komentující politikové: Jan Mládek z ČSSD, Jan Skopec z ODS.

Speciální host: Lenka Zlámalová, Lidové noviny

Moderátor: Jiří Čáslavka, Glopolis

Současná krize ukázala propojenost finančního světa a reálné ekonomiky. Z finančních trhů se přelila do veřejných rozpočtů jednotlivých států a umocnila nerovnováhy uvnitř eurozóny i EU jako celku. Přestože prvotní dopad finanční a hospodářské krize byl velmi rozdílný, zhoršení ekonomické situace v jedné skupině členských zemí mělo negativní dopad na zbytek Evropy. Ušetřena následkům krize nezůstala ani Česká republika.

Tím se ukázala provázanost mezi státy EU jak ve finanční, tak v hospodářské sféře. V plném světle se rovněž projeví chyby v hospodaření některých států. Vzhledem k systematickému porušování fiskálních pravidel v předkrizovém období se proto objevily argumenty, že problémy nastaly i důsledkem nedostatečné hospodářské a fiskální koordinace v rámci

Evropské unie¹ či kvůli systémovým nedostatkům struktury společné měny a Evropské unie jako takové.² Od vypuknutí krize se proto objevily tendence k posílení kontroly a koordinace hospodářských politik vycházející jak z centra, tak z členských států. Otázkou zůstává, jakou roli v tomto integračním procesu má hrát Česká republika. Prozatím se k hospodářské a fiskální koordinaci a dohledu staví spolu s Velkou Británií nejzdrženlivěji. Jako jediná spolu s ní nepodepsala fiskální kompakt, a ještě s dalšími třemi zeměmi nepřistoupila k Paktu euro plus.

První část tohoto briefing paperu rekapituluje základní iniciativy fiskální politiky Evropské unie tak, jak byly implementovány od počátku krize. Krátce rovněž popisuje postoj České republiky k jednotlivým iniciativám a snaží se stručně zhodnotit strategické pozadí těchto postojů. Druhá část se zabývá kvalitativním ohodnocením dosavadní fiskální integrace. Klade si otázky, zda současný vývoj pomůže vyvést Evropskou unii z krize a opravit nedostatky v systému společné měny. Třetí část pak analyzuje pohled České republiky, a zda je omezená účast na tomto procesu pro Českou republiku prospěšná.

1. Fiskální integrace, kroky od počátku finanční krize a role České republiky v tomto procesu

Finanční krize byla katalyzátorem pro změny v koordinaci a dohledu nad fiskálními politikami jednotlivých států EU. Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact – SGP) se ukázal jako nedostačující mechanismus pro kontrolu vysoké úrovně zadlužování veřejného sektoru v jednotlivých zemích. O dysfunkci SGP se vědělo už před krizí, kdy pravidla ze smluv EU byla nejprve uvolňována a následně i porušována (nejen v Řecku nebo Portugalsku, ale postupně i ve větších státech, např. v Německu a ve Francii) a to i v dobách silného růstu. Nedostatky tohoto mechanismu se nicméně plně projeví až v době krize, kdy státy se vzrůstající hodnotou rozpočtových schodků a veřejného dluhu nebyly schopny vyřešit nastalou situaci samy a byly nuceny požádat o pomoc Mezinárodní měnový fond a Evropskou unii. Týkalo se to nejen členů eurozóny (tedy Řecka, Irska, Portugalska, Španělska a Kypru), ale i nečlenů (Maďarska, Lotyšska a Rumunska).

To vedlo instituce Evropské unie a jednotlivé státy k zavádění nových opatření zpřísňujících pravidla pro kontrolu fiskálních politik a postihy za jejich nedodržení. Jejich nominálním cílem je především dosáhnout větší fiskální disciplíny a zmírnit nejen následky této krize, ale i předejít nárůstu mezi jednotlivými státy a budoucím krizím podobného charakteru. Postupná fiskální integrace se dá rozdělit podle strukturálních podob do tří vln, ve kterých celý proces probíhá. Tyto tři vlny fiskální integrace spolu souvisí, každá má však rozdílný koncepční charakter. Zatímco první vlna (1.1 – Euro-

pa 2020, Evropský semestr a Pakt euro plus) je orientována na opravdovou koordinaci hospodářských politik a jejich konvergenci, která by měla budovat konkurenceschopnou a vyváženou hospodářskou politiku celé Evropské unie, druhá vlna (1.2 – Pakt stability a růstu, Šestibalíček a Dvojbolíček) je pokračováním nominální fiskální kontroly rozpočtů, ve kterém se nejedná o koordinaci jako takovou, ale o kontrolu dodržování předem stanovených nominálních fiskálních parametrů. Třetí vlna (1.3 – Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii) je pak prvním pokusem o ústavní sjednocení těchto dvou principů, tedy fiskální disciplíny a koordinace hospodářských politik. Fiskálně disciplinární rozměr však výrazně převažuje. Tento vysoce diversifikovaný a do určité míry i překrývající se preventivní systém byl pak postupně doplněn o krizové mechanismy, naposledy ustavením Evropského stabilizačního mechanismu (1.4).

1.1 Evropa 2020, Evropa 2020, Evropský semestr a Pakt euro plus

První linií, kterou EU začala integraci fiskálních politik na nadnárodní úrovni, je triptych strategie Euro 2020, Evropský semestr a Pakt euro plus. Přestože nešlo o úplně první koordinované kroky od vypuknutí krize, jak podrobněji popisujeme v příloze, jednalo se o první koncepční opatření, která nemířila jen na krátkodobý boj s hospodářským propadem v Evropě.

Strategie Euro 2020 je dlouhodobá a právně nezávazná strategie, která si klade za cíl zvýšit udržitelnou konkurenceschopnost v rámci EU a navazuje na nepříliš úspěšnou Lisabonskou strategii. V tomto dokumentu se ČR zavázala například zvýšit poměr pracujícího obyvatelstva, omezit růst relativní chudoby či navýšit investice do vědy a výzkumu. Tato strategie má však jen omezenou důležitost pro změnu veřejných politik a její dopad bude možno hodnotit až v dlouhodobém horizontu. Vzhledem k tomu, že její implementace vyžaduje značné zdroje a že byla koncipována v době s pozitivnějšími růstovými předpověďmi, je pravděpodobné, že její cíle nebudou splněny.

Evropský semestr je oproti tomu prvním krokem k možné fiskální a politické unii, protože etabloje strukturu centralizované koordinace národních rozpočtů. Členské země EU musí v rámci Evropského semestru každoročně předkládat své strategické plány na dosažení plánovaných cílů stanovených Evropskou komisí (EK). Pokud s daným plánem nebude EK spokojena, může požádat o jeho přepracování. Tím by měly státy dostat zpětnou vazbu ještě před schvalováním rozpočtu na další rok. Ačkoli stanoviska EK nejsou závazná, některými aktéry mohou i podobná vyjádření být vnímána jako zasahování do práv národních vlád a parlamentů. První Evropský semestr byl spuštěn v roce 2011, v roce 2012 byla Česká republika kritizována za nadměrné plošné škrtky, které snížily hospodářský růst, nebo za nadměrné zdanění práce. Ne všechny body byly podle českých představitelů přiměřené, konkrétně například kritika penzijní reformy.³

1 <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>

2 De Grauwe, P. (2011). The governance of a fragile eurozone. *Revista de Economía Institucional*, 13(25), 33-4.

3 <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/link-dossier/evropsky-semestr-doporuceni-pro-ceskou-republiku-000086>

Pakt euro plus je třetí a poslední částí první vlny integrace fiskálních politik na nadnárodní úrovni. Ten je rovněž pouze dobrovolnou a právně nezávaznou dohodou, uzavřenou v roce 2012, jež si klade za cíl dodržování ještě přísnějších pravidel než těch stanovených Evropským semestrem a Paktem stability a růstu. Zúčastňují se ho všechny státy Evropské unie kromě Velké Británie, Maďarska, Švédska a České republiky. Čeští představitelé sice nemají proti většině opatření námitky a nezamítají přistoupení k tomuto paktu v budoucnosti.

1.2 Pak stability a růstu, Šestibalíček a Dvojbaliček

Druhou linií, která je úzce provázaná s první, je posílení Paktu stability a růstu o tzv. Šestibalíček (Sixpack) a Dvojbaliček (Two-Pack). Pakt stability a růstu sice už od roku 1998 určuje pravidla pro fiskální disciplínu, a to maximální hodnotu schodku veřejného rozpočtu na 3 % HDP a maximální veřejné zadlužení na 60 % HDP, jeho institucionální vymahatelnost byla nicméně kriticky nízká.

Nízkou vymahatelnost si klade za cíl změnit Šestibalíček a Dvojbaliček, tedy soubor nařízení a direktiv, které zásadně nemění parametry nastavení, ale mají zásadním způsobem zvýšit vymahatelnost a postihnutečnost nedodržování pravidel. Za klíčový bod se dá označit polo-automatické spuštění Procesu při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure – EDP), tedy administrativní řízení, během něžž musí státy odstranit nedostatky v rozpočtu, aby předešly uplatnění finančního postihu až do výše 0,5 % HDP. Kvalifikovaná většina členských států se musí vyslovit pro odvrácení EDP, tedy ne pro jeho spuštění, jak tomu bylo před reformou. Tato obrácená kvalifikovaná většina může dát evropským orgánům poměrně silný vliv pro vynucení dodržování pravidel.

V současné době jsou v EDP všechny členské státy kromě Finska, Švédska, Lucemburska a Estonska. Kvůli nenarušení fiskální konsolidace jednotlivých států bylo stanoveno přechodné období tří let s několika národními výjimkami, během kterých mají státy možnost zlepšit stav svých veřejných financí. Teprve během následujících let se tedy ukáže, jestli mechanismy přijaté v posledních letech jsou dostatečně silné a důvěryhodné. Už zmíněný dvojbaliček dává právo EK zkoumat návrhy rozpočtů jednotlivých států eurozóny na následující rok a vydávat k nim komentáře a doporučení. Tím jde tento soubor regulací v dohledu nad členy eurozóny dál než Evropský semestr.

1.3 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii

Třetí linie v našem rozdělení, tvořená Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG), představuje dohodu zavazující členské státy eurozóny implementovat do svého právního řádu (nejlépe do ústavy)

tzakvanou dluhovou brzdu. Ta stanovuje, že strukturální deficit (deficit očištěn o cyklickou složku) nesmí překročit hranici 0,5 % HDP či 1 % v případě, že dluh je výrazně nižší než 60 % HDP. Stanovuje rovněž mechanismus pro redukcii dluhu, který přesahuje 60 %. Ač se podobná strukturální kritéria dají těžko porovnávat s pravidly nominálními, je pravděpodobné, že ve většině případů se jedná o pravidla přísnější, než jaké představuje SGP.

Nečlenské státy eurozóny se k paktu, který je po právní stránce mezinárodní smlouvou, nemusí připojit. Postoj České republiky k této smlouvě do jisté míry charakterizuje celkový postoj vlády k fiskální a hospodářské integraci. Česká republika spolu s Velkou Británií k TSCG jako jediné země nepřistoupily, přestože vláda připravuje do konce svého volebního období prosadit „finanční ústavu“, která představuje mechanismus ještě přísnější než TSCG, zejména vzhledem ke sníženému limitu celkového dluhu. Jako opodstatnění uvedla důvody procesní a neochotu Václava Klause smlouvu podepsat a tím dokončit ratifikační proces. Tento argument je však jen těžko relevantní, protože pro ratifikaci smlouvy stačil podpis dvanácti členských států a smlouva by se stala závaznou až v případě vstupu ČR do eurozóny, podobně jako v případě Evropského stabilizačního mechanismu. Nepřistoupení je tedy spíše vyjádřením postoje české vlády k podobě smlouvy, popř. k evropské integraci jako takové.

Vláda ve své analýze⁴ vymezuje čtyři problematické okruhy smlouvy, všechny však míří na právní působnost smlouvy v rámci unijního rámce a prakticky vůbec na její obsahovou část. Ač se jedná o legitimní argumenty členského státu, je nutné si položit otázku, jaké jsou pro ČR dopady nepodepsání TSCG. Jsou chápány české námitky jako věcné nebo je česká pozice spíše vnímána ostatními státy jako neochota spolupráce a hlubší integrace v EU? Je nesouhlas vlády opravdu jen nesouhlas s danými kritickými prvky smlouvy nebo je to skryté vyjádření odporu k další integraci a směřování České republiky z hlavního proudu integrace, jak to formuluje i nejsilnější opoziční strana⁵ a jak tomu napovídá společný postup s britskou vládou?

1.4 Krizové mechanismy: Evropský nástroj finanční stability, Evropský stabilizační mechanismus

Předchozí fiskálně integrační nástroje mají především preventivní a odrazující charakter. Průběh krize ale ukázal, že Evropa potřebuje finančně významné mechanismy, které by byly operativně schopné zajistit financování pro státy, které se kvůli klesajícím cenám svých dluhopisů na sekundárních trzích ocitnou mimo dosah trhů emisních.

4 <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

5 <http://www.cssd.cz/media/projevy-a-clanky/dostava-se-cesko-evrope-do-izolace/>

Jejich historie sahá na začátek roku 2010, kdy byl etablován tzv. Řecký úvěrový nástroj (Greek Loan Facility – GLF). Ten byl ad hoc vytvořeným nástrojem o omezené velikosti 110 miliard eur v závazcích.

Nákaza z řecké krize a kolaps finančního sektoru v Irsku však brzy vyvolaly potřebu většího a obecnějšího mechanismu. Ten vznikl v podobě Evropského nástroje finanční stability (European Financial Stability Facility) o kapacitě 440 miliard eur a byl ručen jednotlivými státy EU. K němu se připojil Evropský mechanismus finanční stability (European Financial Stability Mechanism – EFSM) ručený evropským rozpočtem o kapacitě 60 miliard. Obě tyto speciální účelové entity (special-purpose vehicles – SPV) měly pouze dočasný charakter a financovaly spolu s MMF následující balíčky Irsku, Portugalsku i druhý balíček Řecku.

Aby byla i do budoucna zajištěna preventivní hodnota takového fondu, původně dočasný koncept se začal budovat na bázi permanentní mezinárodní instituce. Tak vznikl Evropský stabilizační mechanismus (European Stabilisation Mechanism – ESM, či tzv. euroval) o stejné kapacitě jako EFSF a EFSM dohromady. Jeho fungování je inspirováno Mezinárodním měnovým fondem a má plnit stejnou funkci na úrovni eurozóny, tedy financovat státy, které se ocitnou mimo dosah trhů výměnou za fiskální konsolidaci a strukturálních opatření. Tvrdým charakterem aplikovaných opatření se má stejně jako v případě MMF předejít morálnímu hazardu. Funkce ESM je však rovněž preventivní v tom, že ujišťuje dluhopisové trhy, že žádný stát se nemůže ocitnout v úplné platební neschopnosti.

Všechny tyto mechanismy byly financovány čistě členskými státy eurozóny. Česká republika tedy neuvažovala o přímé účasti. Aby mohl být ESM ustaven pod evropským právem, musely jej však ratifikovat všechny země Evropské unie. Česká republika byla posledním státem, který dokončil ratifikační proces 23. března 2013 z důvodů blokování tehdejší prezidentem Václavem Klausem. Ač opožděná ratifikace měla malý faktický dopad na funkci ESM, Česká republika tímto demonstrovala svůj nesouhlas s podobnými mechanismy.

2 Hodnocení posilování fiskální spolupráce v EU

Následující část stručně shrnuje hlavní argumenty pro současnou podobu fiskální spolupráce a její výhody (2.1), požadavky po hlubší integraci (2.2) dílčí nedostatky její současné podoby a argumenty proti fiskální integraci jako takové.

2.1 Výhody současného směřování fiskální koordinace

Zastánci současné podoby fiskální integrace argumentují, že jejím vytvořením dojde k posílení rozpočtové disciplíny a k následné stabilizaci eurozóny, potažmo Evropské unie jako celku. Tento argument bývá nejčastěji ospravedlňován předkrizovým vývojem v některých zemích, především v Řecku, kde vlá-

dy přistupovaly ke značným zvyšováním výdajové stránky rozpočtu i v dobách silného růstu a implicitně se tedy spoléhaly na pomoc ostatních států v případě vážnějších problémů. V očích zastánců by se v případě nezavedení hlubší fiskální spolupráce snížil tlak na jednotlivé státy na dodržování fiskálních pravidel a na provádění reforem spjatých se snižováním rozpočtového deficitu a zvyšování konkurenceschopnosti. Podobný krizový vývoj by se tedy mohl opakovat v budoucnu.

Povinné zasazení fiskálních pravidel do primárního práva, dle TSCG, by dávalo možnost ústavním soudům jednotlivých členských států sankcionovat vlády v případě nedodržování fiskálních pravidel. Právě tato ústavní kontrola nad vládní politikou by měla předejít předkrizové praxi, kdy neexistoval efektivní vymáhací mechanismus, jak donutit vlády navrhovat a schvalovat rozpočty, které by nepřekračovaly společně stanovené limity. Díky požadavku kvalifikované většiny pro zahájení EDP, se jednotlivé vlády mohly podle starého rámce spolehnout, že jestliže dostatečné množství zemí překračuje společné fiskální požadavky, k zahájení řízení nedojde ani v jedné z nich. Obrácená kvalifikovaná většina specifikovaná v Dvojbaličku by i zde měla vést k větší samočinnosti a tím k menší kolektivní neopatrnosti.

Většina z výše zmíněných pravidel by měla působit především jako preventivní část fiskální koordinace, která doplňuje mechanismus krizový mechanismus v podobě ESM. Současný fiskální rámec tak zaručuje jak vyšší pravděpodobnost dodržování fiskálních pravidel, tak mechanismus pro eliminaci morálního hazardu v případě, že tato preventivní opatření selžou. Tím podle svých zastánců radikálně snižují pravděpodobnost opakování podobné krize, jakou zažíváme dnes. Jako pokračování současného trendu ve fiskální integraci by bylo možné považovat i větší automaticitu sankcí, kterou navrhuje kancléřka Merkelová v revizi TSCG v podobě možnosti Evropského soudního dvora zažalovat jednotlivé státy i bez iniciativy jiného členského státu. To by de facto představovalo přesun práva veta nad národními rozpočty na centrální úroveň a ještě by tak zvýšilo vymahatelnost nominálních fiskálních pravidel.⁶

2.2 Nedostatky současné fiskální spolupráce

Požadavky hlubší fiskální integrace ve většině případů neodporují současným pokusům o koordinaci, které pouze považují jako první v dalším směřování k hlubší konvergenci, které pomůžou absorbovat a nejenom předcházet asymetrickým šokům a zmírnit tak dopady dalších krizí na jednotlivé státy.⁷ Až na výjimky dosavadní opatření však prozatím zůstávají ve stejné typologické linii jako předkrizová fiskální kontrola členských států pomocí SGP. Důraz je kladen především na striktnější kontrolu a právní vymahatelnost nominálních fiskálních cílů a na schopnost Evropské unie společně rozpočtové cíle stanovit. Tento fakt je předmětem kritiků, kteří

6 http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Update/2013/update_02_13/HWWI-Update_02_2013.pdf

7 http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Update/2013/update_02_13/HWWI-Update_02_2013.pdf

sice neodmítají fiskální integraci jako takovou, ale upozorňují na nedostatky bývalého i současného fiskálního rámce a na omezenou a právně nezávaznou dimenzi koordinace fiskálně významných hospodářských politik, jako je daňová politika či pracovní právo.

Mezi hlavní empirické argumenty těchto kritiků patří fakt, že některé státy systematicky splňující SGP v předkrizovém období, jejichž veřejné dluhy patřily k nejnižším v eurozóně (Španělsko, či Irsko), se i přesto během krize dostaly do situace, ve které byly nuceny zažádat o externí pomoc a ohrožovaly nákazou ostatní členské státy. Z této zkušenosti odvozují, že samotná vyšší právní vymahatelnost nepovede k účinné prevenci budoucích krizí. Podobná kritika nedostatečnosti nominální koordinace (tedy nejen SGP, ale i fiskální složky TSCG, Dvojbalíčku a Šestibalíčku) se proto soustředí na průvodní makroekonomické efekty dluhového nárůstu, především na deficit obchodní bilance a nedostatek reálné konvergence v HDP, zaměstnanosti, produktivity práce a strukturu státních příjmů a výdajů. Pro vyřešení dlouhodobých problémů vyžadují hlubší hospodářskou integraci s vyšším společným rozpočtem a koordinací dalších hospodářských politik, v čele s daňovou a pracovněprávní harmonizací. Například podle Carole Ulmer je nutné vytvořit silnější ochranu oslabených členů eurozóny.⁸ Taková ochrana by měla zahrnovat přijetí nové politiky zaměstnanosti, vytvoření společných eurobondů nebo změna v rozdělení moci mezi členskými státy a Unii.

Evropská komise v tomto kontextu vydala pracovní návrh prvotního systému společných dluhopisů.⁹ Státní dluhopisy by se podle něj měly rozdělit do dvou skupin, přičemž dluh do 60 % HDP by byl ručen společně všemi státy eurozóny – ekvivalentní tzv. eurobondům – zatímco dluh nad touto úrovní by byl zodpovědností jednotlivých států. V poslední době se rovněž objevují návrhy společného rozpočtu eurozóny,¹⁰ který by měl pomoci absorbovat případné asymetrické šoky, především na nezaměstnanost a tím na automatické stabilizátory. Podobné požadavky ještě hlubší integrace se však prozatím setkávají jen s relativně malou politickou podporou Evropské rady.

2.3 Argumenty proti současné podobě fiskální koordinace

Mezi hlavní argumenty odpůrců současné podoby fiskální koordinace patří, že pravidla – jak jsou dnes nastavena ve zpřísněné verzi SGP a v TSCG – by mohla příliš omezit flexibilitu a manévrovací prostor při tvoření hospodářských politik. Vyžadování takto restriktivních opatření mohlo zvý-

šit riziko udušení hospodářského růstu v Evropské unii jako celku. V neposlední řadě by mohla nastavená pravidla být i tak tvrdá, že by je leckteré země potýkající se s hlubokými problémy způsobenými finanční a hospodářskou krizí nebyly schopny plnit. To by mohlo naopak vést k ještě hlubší krizi v případě, že by byly aplikovány poloautomatické sankce na země nacházející se v krizi.

Rozdílnou námitkou k současnému stavu fiskální integrace je, že současné smlouvy nejsou dostatečné pro zajištění rozpočtové disciplíny. U TSCG, která bude promítnuta do primární národní legislativy, se objeví velký tlak na ústavní instituce, aby rozpočet, který bude porušovat daná pravidla, nebyl právně zrušen jako protizákonný. A i v případě, že zrušen bude, není jisté, že to povede k žádanému cíli.¹¹ Pakt stability a růstu pak bude muset obsahovat dostatečné sankční mechanismy, aby byl systém důvěryhodný. Finanční sankce státům, které nedodržují principy TSCG, jsou však procyklické, což takřka automaticky povede k dalšímu prohloubení krize a k navýšení schodku rozpočtu daného státu. To zvýší pravděpodobnost, že se proti aplikaci EDP najde kvalifikovaná většina a celý systém TSCG i přes svou přísnost zůstane de facto nevymahatelný.

2.4 Argumenty proti fiskální integraci jako takové

Další část odpůrců tvoří ti, pro které hlubší hospodářská integrace příliš zasahuje do svrchovaných práv států. Utváření hospodářské politiky a určování rozpočtů na úrovni jednotlivých států podle nich umožňuje, aby rozhodování bylo blíže k daňovým poplatníkům a fiskální politika mohla být uzpůsobena specifickým národním podmínkám a preferencím. Nehledě na podobu je tedy podobná centralizace nepřijatelná, protože zásadně omezí národní suverenitu států v klíčové redistribuční oblasti.

V tomto kontextu je jistě objektivním problémem nedostatečná politická reprezentativnost a legitimita, jejíž každé opatření týkající se redistribuce bohatství v rámci EU, vyžaduje relativně vysokou míru. Evropská Rada (která jednotlivé návrhy fiskální integrace formulovala a schválila) a Evropská komise (která je předložila a která je klíčovým hráčem např. ve schvalování rozpočtů v rámci Evropského semestru) ovšem nejsou přímo volenými orgány, a proto postrádají odpovídající zvýšenou legitimitu spojenou s fiskální politikou.¹²

I přesun diskrečních práv na Evropský parlament by byl jen částečným řešením. Ten je totiž z rozličných důvodů považován evropskými občany za nedostatečně legitimní a reprezentativní, aby mohl určovat a korigovat fiskální politiku jednotlivých zemí. Nadto by Evropský parlament hlasoval jako celek a poslanci jednotlivých států by mohli být z přirozených důvodů přehlasováni i v případě, že se jedná o rozpoč-

8 Ředitel of Institutional Relations at the think tank Confrontations Europe, www.parliament.uk/briefing-papers/RP12-14.pdf

9 European Commission. (2011). Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds. *European Commission Green Papers*, 2011(818).

10 <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444813104578018162989166622.html>

11 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/writew/eurozone/eu01.htm>

12 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/writew/eurozone/eu01.htm>

tu jejich země. Ač podobný princip je aplikován na celounijní legislativu, je málo pravděpodobné, že by byl považován za dostatečně legitimní a reprezentativní, kdyby se rozhodování Evropského parlamentu jako celku mělo promítnout v jednotlivých národních rozpočtech.

3 Fiskální unie a Česká republika

Valná část problémů, které současná a potenciálně i hlubší fiskální integrace představuje pro Českou republiku je sdílená s ostatními státy a proto byla zmíněna výše. V následující části jsou zhodnocena především česká specifika.

3.1 Podpora posilování fiskální a hospodářské spolupráce v EU pro ČR

Pokračující fiskální integrace a možné směřování k fiskální unii pravděpodobně nemá v České republice dostatečnou občanskou podporu. V kontextu krize je podpora kroků vedoucích k silnějším pravomocem Evropské unie v české společnosti obecně velmi nízká. Otázkou je, do jaké míry je toto klima ovlivněné politickými představiteli, kteří se na negativních zprávách posledních let snaží získat politický kredit, omezit svou politickou zodpovědnost za ekonomickou situaci České republiky či odpoutat pozornost od domácích problémů obecně. Ač tedy vláda uznává propojenost s ČR s EU a eurozónou, přímou zodpovědnost za společná řešení či nezbytnost politické hospodářské kontroly však odmítá.¹³

Podpora podobných politických procesů je přitom klíčová pro budoucnost České republiky v integračním procesu EU jako takovém. Přestože dnes není přistoupení k TSCG právní podmínkou pro vstup do eurozóny, dá se předpokládat, že bude vyžadováno při vstupu do monetární unie Evropskou radou. Mění se de facto právní charakter měnové unie a tím i podmínky pro Českou republiku, kdyby se rozhodla euro přijmout.¹⁴ Jelikož přístup ke společné měně byl již předmětem referenda o přístupu ČR k Evropské unii, je případně referendum o přístupu k TSCG jednou z mála právně koherentních možností současné vlády, jak vyvolat faktické referendum o vstupu do eurozóny.

3.2 Rizika posilování hospodářské spolupráce pro Českou republiku

Ač by přistoupení k fiskálnímu paktu mohlo omezit manévrovací prostor pro vytváření rozpočtu a hospodářských poli-

tik, nepřistoupení k fiskální části integračního procesu v současném stádiu se zdá být pro Českou republiku irelevantní, protože připravuje svou vlastní a v mnoha ohledech přísnější verzi fiskální brzdy.

Jisté riziko pro konkurenceschopnost ČR může být hlubší hospodářská spolupráce, která není přímou součástí dosavadního rámce. Česká republika např. stále disponuje úrovní zdanění právnických osob pod průměrem Evropské unie. V případě, že by mělo dojít nejen k harmonizaci daňového základu (podle současného návrhu Common Consolidated Corporate Tax Base – CCTB), ale i k harmonizaci jednotlivých daňových úrovní, Česká republika by mohla ztratit komparativní výhodu oproti státům, které dnes právní osoby daní výrazně vyšší sazbou. Podobná možnost vzniká i v případě pracovněprávní harmonizace.

Takto hluboká harmonizace ale zůstává málo pravděpodobná i v dlouhodobém horizontu a je téměř jisté, že by nabízela možnost, jak jednotlivým státům kompenzovat nedostatečný vývoj hospodářských parametrů, např. inovačního potenciálu, národního důchodu nebo stavu lidského kapitálu. Česká republika nadto dostane příležitost se vyjádřit k chystané legislativě buď v rámci současného institucionálního systému v Evropské Radě a Radě EU, nebo – v případě účasti v hlubší spolupráci – při jednáních podle pravidel Posílené spolupráce (enhanced cooperation). Vzhledem k charakteru této legislativy a k definici ve smlouvách EU bude však ke všem těmto opatřením vyžadován český souhlas.

Vzhledem k tomu, že drtivá většina ostatních opatření je právně nezávazného charakteru, je těžké najít přímé nevýhody, které by skýtala větší hospodářská spolupráce právě pro Českou republiku. Jako v případě Paktu euro plus, jedná se většinou o větší množství jednání a více dobrovolné harmonizace a hledání společných, nedirektivních řešení. V porovnání s dopadem současných evropských nařízení a směrnic na českou ekonomiku jsou parametry existující i plánované fiskální spolupráce pro zemi mimo eurozónu zanedbatelné. Rovněž samotné potenciální financování společných fondů (relevantní pouze v případě přistoupení k eurozóně) se odehrává v závazcích a nebyl pozorován žádný přímý fiskální následek pro přispěvatele ESM a EFSF, který by napovídal destabilizačnímu charakteru půjček do těchto krizových mechanismů nebo omezení možností financování domácího rozpočtu.

3.3 Rizika neúčasti těsnější spolupráce pro ČR

Neúčastí v některých smlouvách se Česko na druhou stranu zbavuje možnosti spoluvytváření nových pravidel. Nečlenské státy eurozóny, které podepsaly TSCG, se budou moci účastnit neformálních zasedání a ovlivňovat tak budoucí vývoj. To znamená, že přestože pro ně smlouva prozatím neplatí, mohou změnit její další vývoj. Taková účast představuje užitečný a vlivný kanál především z toho důvodu, že se většina z nich zavázala v budoucnu euro přijmout. Podobně racionálně platí například u Paktu euro plus. Svou neúčastí

¹³ <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/stabilizace-a-budoucnost-hmu--prispevek-cr-do-evropske-debaty-105911/>

¹⁴ <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-UV-final.pdf>

tedy Česká republika zvyšuje potenciální náklady v budoucnu k podobným dohodám přistoupit. Přinejmenším tak zvyšuje riziko, že v budoucnosti bude přistupovat k dohodám, na jejichž původu se nepodílelo.

Z řad některých komentátorů a opozice často zaznívají hlasy, že pozice České republiky jako outsidera v integraci EU posouvá Českou republiku na okraj a marginalizuje se tak i vliv ČR v EU. Oslabování hlasu České republiky může vést k tomu, že budou na zřetel brány výrazně méně ostatní české zájmy i v jiných a pro Česko v současnosti důležitějších oblastech. Nevýhodou může být i nejednoznačnost českých postojů. Například fiskální kompakt Česká republika v prosinci 2011 podpořila, ale nakonec k němu nepřistoupila. To může vést k tomu, že ostatní partneři v EU nás budou vidět/vidí jako nepředvídatelné a nespolehlivé spojence, kteří uvažují v rámci politických quiproquo s jednotlivými státy – v současnosti s Velkou Británií –, což může poškodit vztahy s ostatními členy Evropské unie, a to především pro nás hospodářsky strategickými jako je Německo.

V neposlední řadě stabilnější a fiskálně zdravější euro zóna a Evropská unie musí být i v zájmu České republiky. To mimo jiné zmiňuje i dokument vlády.¹⁵ Je legitimní nesouhlasit s jednotlivými kroky, jak toho dosáhnout. Pak by ale Česká republika, například ve spojení s dalšími státy, měla jasně definovat nebo se snažit o formulaci alternativních nástrojů k dosažení daných cílů. Kritika je důležitá, ale musí být konstruktivní s návrhem jasných změn.

4 Závěr

Evropská unie a eurozóna prochází v mnoha ohledech nejhlubší krizí své existence. Zároveň je i uprostřed možná nejhlubších změn, které ovlivní podobu evropského kontinentu na další desetiletí. V tomto kontextu je až překvapivé, do jaké míry Česká republika přistupuje buď neangažovaně, nebo rezervovaně k jednotlivým evropským iniciativám.

Existuje samozřejmě prostor pro širokou kritiku současné podoby integrace a pro širší dialog, nicméně postoj České republiky se může pro externího pozorovatele zdát poněkud nekoherentním, např. když česká vláda kritizuje kroky na evropské úrovni, se kterými principiálně silně souhlasí a které pak sama implementuje na úrovni národní. To byl případ nejenom TSCG, ale do jisté míry i Evropského semestru, za jeho vyjednávání byl kritizován tehdejší ministr Janota některými současnými členy vlády, a ESM, který Česká republika – v podobě prezidenta Klause – téměř ostentativně odmítala plně ratifikovat.

Česká argumentace často rovněž neodpovídá postavení České republiky v evropském kontinentu, nebo prezentuje podřadné důvody k neúčasti na hlavním proudu evropské integrace (nemohli jsme se účastnit rozhodování, není to

naše záležitost atd.). Postoj České republiky reflektuje do jisté míry neochotu současné vlády a bývalého prezidenta k hlubší integraci jako takové. Dosavadní změny ve fiskálním rámci mají však stále striktně mezivládní charakter, který jde tak daleko, že TSCG samotná je pouhou mezivládní, nikoli evropskou smlouvou. Jedná se o relativně rigidní koordinaci jednotlivých fiskálních politik založenou na ex ante stanovených pravidlech spíše než na konstrukci společné fiskální a hospodářské unie s dávkou demokraticky kontrolované flexibility. V tomto ohledu je opravdu těžké se obávat, že by se Česká republika stala součástí evropského superstátu, který by nakonec nedokázala kontrolovat.

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, právě v současné době se dějí zásadní změny, které má Česká republika možnost ovlivnit. A to přestože se jí prozatím nemusejí týkat (TSCG, ESM, harmonizace daňového základu). Svou neúčastí si tak nejenom otevírá dveře pro budoucí simplistický argument, který česká vláda již použila v případě Paktu euro plus („nebyli jsme dostatečně zahrnuti do vyjednávání, proto nepřistoupíme“), především si tím však zvyšuje náklady na možnou účast v hlavním proudu evropské integrace pro následující vlády a činí méně pravděpodobnou i účast v eurozóně. Ovlivňuje tak na dlouhou dobu dopředu směřování České republiky v rámci Evropy a zavazuje ruce budoucím vládám.

Tento briefing paper si kladl za účel nejenom představit hlavní rysy evropské fiskální integrace a český pohled, ale i upozornit na potřebu otevřít o fiskální a hospodářské integraci EU době širokou veřejnou diskuzi, aby si tak Česká republika svou nominální účastí na vyjednáváních o směřování evropské integraci mohla přinejmenším nechat otevřené dveře pro budoucí účast.

5 Přílohy – Podrobný popis

5.1 Vývoj hospodářské koordinace před hospodářskou krizí

Tvorba veřejného rozpočtu spadala od vzniku Evropské unie mezi kompetence národních států. Integrace v rámci EU ostatně nebyla tak blízka, aby se vzájemně koordinovala hospodářská politika. To se změnilo při pokládání základů Evropské monetární unie, kdy v rámci Maastrichtské smlouvy z roku 1992 byly zakotveny konvergenční kritéria zahrnující fiskální principy, které stanovovaly jak maximální výši schodku veřejného rozpočtu, tak celkového státního dluhu (3 % HDP schodek státního rozpočtu a 60 % HDP výše státního dluhu). Do roku 1991 se dluh jednotlivých států vyznačoval prudkým nárůstem a u prvních 12 států Evropské monetární unie dosahoval dluh průměrně necelých 60 % HDP. U některých států, jako u Itálie 80. a začátkem 90. let dosahovaly schodky 10 % HDP.¹⁶ Konvergenční kritéria vedla k zlepšení rozpočtů států budoucí monetární unie, když průměrné schodky klesly z 5 % HDP v roce 1992 na 2 % HDP v roce 1998.¹⁷

¹⁵ <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

¹⁶ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>

¹⁷ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>

Druhým institucionálním prvkem, který si členské státy od-souhlasily, je Pakt stability a růstu (SGP) skládajícím se ze dvou částí. V jeho „preventivní části“ se členské státy Mone-tární unie zavázaly mít vybalancované schodky, aby státní dluh držely v udržitelné výši a v rámci „korektivní části“ byl stanoven Postup při nadměrném schodku (EDP), tedy při překročení 3 % schodku HDP a 60 % HDP státního dluhu. Slabinou toho paktu byla ovšem nízká vynutitelnost dodr-žování pravidel. Komise, jako iniciátor vymáhacího procesu potřeboval jednak souhlas komisařů a kvalifikovanou většinu z Rady EU pro ekonomické a finanční záležitosti (ECOFIN) pro zahájení jakýchkoliv kroků. To samozřejmě značně zne-snadňovalo vymahatelnost pravidel. Navíc se začátkem no-vého tisíciletí jako odpověď na slabý hospodářský růst pravi-dla ještě více uvolnila a i přes porušení několika státy (např. Francie a Německo), korekční mechanismy nebyly kvůli nedostatečné podpoře členských států uplatněny. Revize Paktu stability a růstu z roku 2005 na jednu stranu přinesla stanovení střednědobých cílů (MTO), které přenášely kont-rolu vybalancovaných rozpočtů více na stranu jednotlivých států, ale na druhou stranu nepřinesla zlepšení vymahatel-nosti pravidel. V roce 2007 byl například zastaven EDP proti Řecku na návrh Evropské komise, ačkoliv se upozorňovalo na špatný stav veřejných financí, který se plně projevil až po začátku finanční krize. Liknavosti k dosažení přísnějších pravidel nahrával i příznivý ekonomický cyklus, kvůli němuž nebyl takový tlak na veřejné finance.

Česká republika, která přistoupila do EU v roce 2004, musela upravovat svojí hospodářskou politiku požadavkům Evropské unie již při přístupových jednáních o vstupu do EU, a následně se snažila začít plnit konvergenční kritéria, když se uvažovalo o datu přijetí eura v České republice. Tento proces byl zbrzděn a prozatím pozastaven finanční a hospodářskou krizí a také odmítavým postojem k přijetí eura českou vládou.

5.2 Plán evropské hospodářské obnovy (EERP)

První odpovědí na krizi byl Plán evropské hospodářské ob-novy, který představila Evropská komise na podzim roku 2008. Ten měl krátkodobě podpořit poptávku ve výši zhru-ba 1,5 % HDP Evropské unie, a tak nastartovat ekonomiku. Kromě toho byl kladen důraz na chytré investice, které měly napomoci obnovení konkurenceschopnosti. Tento plán spo-lečně s financemi vynaloženými na podporu finančního sek-toru zatížily do značné míry účty národních států.

5.3 Evropa 2020

Jak bylo stručně zmíněno v hlavním textu, strategie Evropa 2020 přichází po Lisabonské strategii a určuje nové cíle pro desetiletí 2010-2020. Tato nová strategie má předčít svoji předchůdkyni v úspěšnosti prosazování daných cílů. Ačko-liv vytvoření Strategie Evropa 2020 není reakcí na krizi, její obsah je jí do značné míry ovlivněn. Podle oficiálního po-stoje Evropské komise má Evropa 2020 přinést nové zdroje

hospodářského růstu, avšak nejenom z pohledu překonání krize, ale především vyřešit středně a dlouhodobé problémy evropského ekonomického modelu. Evropský růst by měl být následně inteligentnější, udržitelnější a podporující sociál-ní začlenění.¹⁸ Strategie společně s evropským semestrem směřuje k větší koordinaci fiskálních politik jednotlivých členských států EU

Strategie Evropa 2020 obsahuje pět hlavních bodů:¹⁹

- 75 % obyvatelstva ve věku od 20 do 64 let by mělo být zaměstnáno;
- 3 % HDP Evropské unie by měla být investována do vý-zkumu a vývoje;
- v oblasti klimatu a energie by mělo být dosaženo cílů „20-20-20“ (včetně zvýšení závazku na snížení emisí na 30 %, pokud budou podmínky příznivé);
- podíl dětí, které předčasně ukončí školní docházku, by měl být pod hranicí 10 %;
- nejméně 40 % mladší generace by mělo dosáhnout terci-ární úrovně vzdělání;
- počet osob ohrožených chudobou by měl klesnout o 20 milionů.

Tyto body si každý stát převedl do národních cílů a směrů, aby si tím uzpůsobil strategii své konkrétní situaci. Česká re-publika si upravila cíle do následující podoby:²⁰

- hranice 75 % obyvatelstva zůstala zachována;
- prostředky do vědy a výzkumu mají dosahovat 1 % HDP (pouze veřejný sektor);
- Emise skleníkových plynů CO₂ má být + 9 % (oproti roku 2005) a podíl obnovitelných zdrojů má dosahovat 13 %;
- podíl dětí, které předčasně ukončí školních docházku, se má udržet pod hranicí 5,5 % a terciární úrovně vzdělávání by mělo dosáhnout alespoň 32% mladší generace;
- zachovat počet osob ohrožených chudobou či sociálním vyloučením na úrovni z roku 2008 (15,3 % celkové popu-lace) a usilovat o snížení jejich počtu o 30 000.

5.4 Evropský semestr

Dalším krokem, který následoval po strategii Evropa 2020, je přijetí takzvaného „evropského semestru“. Tento nástroj pro dosažení cílů ze Strategie 2020 a Paktu stability a růstu má umožnit i lepší koordinaci při vytváření hospodářských po-litik a národních rozpočtů. Je to v podstatě proces systema-tického a cyklického posuzování pokroků v plnění národních programů reformem ještě před schválením parlamenty člen-ských zemí a to v pevně daných časových postupech. Návr-hy hospodářských politik tak bude ještě před sestavováním rozpočtu hodnotit a komentovat Evropská komise. Ačkoliv

18 http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_cs.htm

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:CS:PDF>

20 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_cs.pdf

doporučení nejsou závazná, jedná se o poměrně výrazný krok směrem k fiskální unii.

Evropský semestr začíná uveřejněním roční analýzy růstu Evropskou komisí. V ní identifikuje hlavní výzvy a priority pro následujících dvanáct až osmnáct měsíců. Ty jsou projednávány na jarním zasedání Evropské rady, která navrhuje politický směr a fiskální a makroekonomické strukturální reformy pro podporu hospodářského růstu.²¹ V dubnu pak připravují státy na základě roční analýzy růstu svoje národní programy reforem, upravují svoje střednědobé a dlouhodobé plány a nakonec předkládají stabilizační a konvergenční programy (stabilizační členské a konvergenční nečlenské státy monetární unie). K dokumentům zaujme Evropská komise během května a června stanovisko a vydá doporučení k jednotlivým částem. Tato doporučení schvaluje Evropská rada. Národní vlády tak dostanou zpětnou vazbu k tvorbě hospodářských politik ještě před finálním sestavením rozpočtu na následující rok a mohou tím pádem doporučení implementovat ještě týž rok do svých strategických programů. Jak již bylo zmíněno, tato doporučení nejsou právně závazná. Nicméně pokud některá členská země doporučení včas nezohlední, může být zasláno politické varování. Pokud pak se země ocitne v situaci s příliš výraznými makroekonomickými výkyvy, může být provedení daných doporučení vynuceno pobídkami a sankcemi. Zahájení prvního kola evropského semestru bylo 1. ledna 2011.

5.5 Pakt euro plus (pakt pro posílení stability eura, Pakt pro euro)

V tomto dokumentu se 17 členských států eurozóny a dalších 6 nečlenských států eurozóny rozhodlo dodržovat ještě přísnější pravidla, než která byla stanovena jinými dokumenty jako Pakt stability a růstu nebo Euro 2020. Dodržování a uplatňování těchto pravidel se také přezkoumává Evropskou komisí v rámci stabilizačního a konvergenčního programu. Požadavky paktu sahají od snižování platů tak, aby odpovídaly produktivitě, až po snižování zdanění práce, propojení penzí s očekávanou délkou života, a větší spolupráci v oblasti daní.²² Zeměmi, které se rozhodly nepřipojit k tomuto paktu, jsou Velká Británie, Švédsko, Maďarsko a Česká republika. Premiér Petr Nečas v březnu 2012 při svém projevu v Poslanecké sněmovně uvedl, že Česká republika nemá s velkou částí opatření problém, protože většinu už buď plní, nebo se je plnit chystá v rámci reforem. Nicméně problémové podle premiéra bylo, že ČR nebyla při sjednávání paktu a mohla jen k hotovému dokumentu přistoupit. Navíc na projednání tohoto dokumentu měla vláda podle premiéra málo času, a proto se k něčemu tak zásadnímu nemohla zavázat. Dále představitelé České republiky vidí problémy v oblasti harmonizace daní a nejasném postavení institucí

EU a právní povahy paktu.²³ Česká republika se k paktu může připojit později.

5.6 „Šestibalíček“ (Sixpack)

„Šestibalíček“ je soubor pěti nařízení a jedné směrnice, který posiluje Pakt stability a růstu a přináší nový soubor pravidel pro ekonomický a fiskální dohled. Upravuje jak preventivní, tak korektivní část. Byl přijat v prosinci 2011 všemi 27 členskými státy Evropské unie a představuje nejzásadnější změnu Paktu stability a růstu od doby jeho vzniku. Jak jsme psali v minulých částech, Pakt stability a růstu vymezuje 3% HDP hranici schodku domácího rozpočtu a 60% HDP hranici státního dluhu. Nicméně vymahatelnost dodržování těchto pravidel byla slabá. „Šestibalíček“ by měl tento trend zvrátit.

Největší změnou je systém sankcí, které jsou v případě porušení pravidel ukládány. Ty se posouvají směrem k většímu zautomatizování. Pokud bude stát v EDP a nebude respektovat doporučení Rady, může Rada na doporučení Komise uložit peněžní sankci. Na odvrácení sankce bude nyní potřeba kvalifikovaná většina členských zemí. Tato „obrácená kvalifikovaná většina“ zajišťuje, že se nebude do budoucna tak jednoduché sankcím vyhnout. Stejná procedura funguje i v případě dluhu. Zde jsou v EDP všechny státy s dluhem přesahujícím 60% HDP, i když mají schodek domácího rozpočtu nižší než 3% HDP. To znamená, že v současné době jsou v EDP všechny členské státy EU kromě Finska, Švédska, Lucemburska a Estonska. Kvůli tomu, že státy v EDP procházejí fiskální konsolidací, bylo vloženo tříleté přechodné období pro tuto legislativu, aby se zaručilo, že země náhle nezmění cestu nastoupené fiskální konsolidace. V preventivní části se změna týká měření dosažení střednědobých cílů (medium-term objectives – MTO). Zde byly vytvořeny porovnávací výdajové mechanismy, které stanovují míru růstu veřejných výdajů při dosažení střednědobých cílů. Země, které těchto cílů nedosáhly, měly mít výdaje pod touto srovnávací úrovní. To do určité míry omezuje flexibilitu vytváření rozpočtů. Evropská unie, ale na druhou stranu argumentuje, že to volnost neomezuje, pokud jsou prostředky vynakládány efektivně. Novinkou je i dohled Komise nad makroekonomickými nerovnováhami v rámci EU. Komise může vydávat preventivní doporučení státům předtím než se nerovnováhy (např. ztráta konkurenceschopnosti) stanou příliš velkými. V případě zhoršení situace lze také uložit sankce.

5.7 „Dvojbaliček“ (Two-pack)

„Dvojbaliček“ jsou dvě nařízení, která, jak název napovídá, rozšiřují „šestibalíček“ a přináší další centrální kont-

21 <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/link-dossier/evropsky-semestr-doporuceni-pro-ceskou-republiku-000086>

22 <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/summit-eu-zachranny-balicek-eurozony-se-odklada-008602>

23 <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/vyznamne-projevy/informace-premiera-pred-poslanci-o-pozici-cr-na-jednani-evropske-rady-24--a-25--brezna-2011-82491/>

rolní mechanismy hospodaření členských států do evropských struktur. Návrh těchto opatření byl představen v listopadu 2011, nicméně k jeho schválení Evropskou radou došlo až koncem února 2013.²⁴ Nařízení hlavně zavádějí dohled nad vytvářením rozpočtů jednotlivých států. Podle prvního nařízení musí každý členský stát do 15. října předložit Evropské komisi návrh rozpočtu na následující rok. Komise pak zkoumá, jestli daný rozpočet je v souladu s Paktem stability a růstu, předně se střednědobými cíli. Pokud zjistí, že rozpočet nedodrжуje pravidla Paktu stability a růstu, může si vyžádat revizi návrhu. Navíc ke všem rozpočtům může vydávat doporučení, která ovšem nejsou nijak závazná a státy mají stále suverenitu ve schvalování rozpočtů. Z tohoto pohledu se jedná o rozšíření evropského semestru a další krok k fiskální unii. Pokud je navíc stát v EDP nebo čerpá pomoc ze společných fondů, stanovuje nařízení posílený dohled a účast v Makroekonomickém nápravném programu (Macroeconomic adjustment programme).

5.8 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (TSCG)

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii, často nazývaná jako „fiskální pakt“ či „fiskální kompakt“, je mezinárodní dohoda, která má zajistit fiskální disciplínu zúčastněných států bez ohledu na politické nebo ekonomické cykly. Má být platná pro členy měnové unie od momentu vstupu v platnost a pro ostatní, jakmile přijmou euro nebo dříve, pokud se rozhodnou dobrovolně ke smlouvě zavázat.

Země se ve smlouvě zavázaly, že zajistí konvergenci k střednědobým cílům SGP a také že budou držet svoje rozpočty vyrovnané nebo v přebytku. Dosáhnout se toho má především tak, že státy implementují do národní legislativy, nejlépe do ústavy, takzvanou dluhovou brzdu, což je hranice pro schodek státního rozpočtu, který nesmí přesáhnout. Tento schodek je definován jako strukturální deficit ve výši 0,5 % HDP a 1 % HDP pro země se zadlužením výrazně nižším než 60 % HDP. Strukturální deficit je deficit očištěný o cyklické efekty a jednorázová a dočasná opatření. Následné dodržování střednědobých cílů má kontrolovat národní nezávislá instituce k tomuto účelu vytvořená nebo zmocněná. Prozatím panuje řada nejasností, jak se má strukturální deficit měřit. Při porušení mají být automaticky spuštěny nápravné mechanismy a kontrola má podléhat soudnímu dvoru EU. Tuto smlouvu podepsalo 25 členských zemí kromě Velké Británie a Česka. Ačkoli vláda plánuje zavedení ještě přísnějšího mechanismu – finanční ústavy – čeští představitelé v čele s premiérem ke smlouvě nepřistoupili.

²⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/135722.pdf

5.9 Evropský semestr a ČR²⁵

Evropský semestr 2012 byl prvním, který se řídil podle nového rámce dohledu, „šestibalíčku“. V návaznosti na doporučení Evropské rady z roku 2011 a Analýzu růstu pro rok 2012, která klade důraz na provádění prorůstových opatření (konsolidace veřejných financí s příznivými dopady pro růst, podpora konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy), předložila Česká republika v dubnu 2012 Národní program reforem na rok 2012. Ten upřesňuje priority a harmonogram jejich provádění. Konkrétní opatření, která vláda v dokumentu popisovala, byla například podpora podnikatelského prostředí s minimem legislativní zátěže, propojení výzkumné a soukromé sféry, změny v oblasti penzí nebo podpoře zaměstnanosti. Aktualizace konvergenčního programu vychází z Programového prohlášení vlády ze srpna 2010. Hlavní cíl je dosáhnout v roce 2016 vyrovnaného rozpočtu.

Evropská komise ve svém hodnotícím materiálu z roku 2012 uvádí, že makroekonomický scénář, na němž jsou vystavěny rozpočtové projekce programu, je realistický, není však bez rizik.²⁶ V roce 2013 Komise vydala tato doporučení:

- 1.) Provést plánovaný rozpočet na rok 2013 tak, aby byl v roce 2013 udržitelným způsobem napraven nadměrný schodek a bylo dosaženo strukturálního přizpůsobení uvedeného v doporučeních Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Na rok 2014 a roky pozdější posílit a striktně provádět rozpočtovou strategii, doprovázenou dostatečně upřesněnými opatřeními, aby se zajistilo fiskální úsilí přiměřené pro dostatečný pokrok k dosažení střednědobého cíle. Upřednostnit výdaje podporující růst a mimo jiné včas vyčlenit prostředky na zbývajících projekty spolufinancované z fondů EU ve stávajícím finančním rámci.
- 2.) Snížit vysokou úroveň zdanění práce přesunem zdanění do oblastí, které méně omezují růst, například periodické daně z bydlení a daně z provozu motorových vozidel. Dále zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými. Zlepšit dodržování daňových předpisů a snížit náklady na jejich dodržování vytvořením jednoho inkasního místa a harmonizováním daňových základů pro daň z příjmu fyzických osob a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění.
- 3.) Zvyšovat zákonem stanovený věk odchodu do důchodu rychleji, než to stanoví stávající právní předpisy, vytvořit jasnou vazbu mezi zákonem stanoveným věkem odchodu do důchodu a nadějí dožití a přezkoumat mechanismus indexace důchodů. Zvyšování věku odchodu do

²⁵ <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/link-dossier/evropsky-semestr-doporuzeni-pro-ceskou-republiku-000086>
http://www.cebre.cz/dokums_raw/120626_reader_evropsky_semestr_1.pdf
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_czech_cs.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_czech_cs.pdf

důchodu doplnit o opatření podporující zaměstnatel-
nost starších pracovníků a omezit možnosti předčasného
odchodu do důchodu. Zejména zrušit veřejnou dotaci
pro režim předčasného odchodu do důchodu. Přijmout
opatření, která by výrazně zlepšila nákladovou efektiv-
nost výdajů na zdravotní péči, zejména na péči v nemoc-
nicích.

- 4.) Přijmout opatření k posílení efektivnosti a účinnosti ve-
řejných služeb zaměstnanosti. Výrazně zvýšit dostupnost
zařízení péče o děti podporujících sociální začlenění se
zaměřením na děti do tří let a zvýšit účast romských dětí,
a to zejména přijetím a provedením zákona o soukro-
mých zařízeních péče o děti a zvýšením kapacity veřej-
ných zařízení péče o děti.
- 5.) Zajistit provádění protikorupční strategie na období
2013–2014. Přijmout služební zákon, který by měl zajis-
tit stabilní, výkonné a profesionální služby státní správy.
Zlepšit správu prostředků z fondů EU s ohledem na pro-
gramové období 2014–2020. Posílit kapacitu provádění
veřejných zakázek na místní a regionální úrovni.
- 6.) Vytvořit ucelený hodnotící rámec vzdělávání na základ-
ních školách a podniknout cílené kroky na podporu škol,
jež vykazují slabší výsledky. Přijmout opatření ke zlepšení
systému akreditace a financování vysokých škol. Zvýšit
podíl finančních prostředků přidělovaných výzkumným
institucím podle jejich výkonu.
- 7.) S využitím probíhajícího přezkumu pokračovat v reformě
regulovaných povolání snížením nebo zrušením vstup-
ních bariér a vyhrazených činností, budou-li shledány
neodůvodněnými. Přijmout další opatření ke zlepšení
energetické náročnosti budov a průmyslových odvětví.²⁷

6 Odkazy

Sixpack

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm

Two-pack

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/135722.pdf

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

Evropský semestr

<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/link-dossier/evropsky-semestr-doporuceni-pro-ceskou-republiku-000086>

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měno- vé unii (TSCG)

http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf

<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>

<http://www.cssd.cz/media/projevy-a-clanky/dostava-se-cesko-v-evrope-do-izolace/>

Evropa 2020

http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm

<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=en>

Plán evropské hospodářské obnovy (EERP)

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf

Další zdroje

<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

<http://www.economist.com/node/1928604>

<http://www.ceps.be/book/treaty-stability-coordination-and-governance-economic-and-monetary-union-aka-fiscal-compact>

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21496/LAW_2012_09_Kocharov_ed.pdf?sequence=1

<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/policy-briefs/the-briefing-room/2012/tbrPB11-07.pdf>

www.parliament.uk/briefing-papers/RP12-14.pdf

<http://www.pwc.com/cz/en/studie-analyzy/what-next-for-the-eurozone.pdf>

http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Update/2013/update_02_13/HWWI-Update_02_2013.pdf

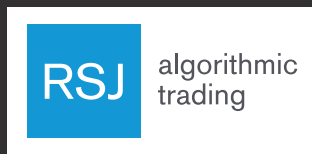
²⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_czech_cs.pdf

Briefing paper pro debatu Zapojení ČR do posilování hospodářské koordinace EU. Dává to smysl?

Vydal: Glopolis, Praha 2013
Autoři: Jiří Čáslavka, Aleš Chmelař, Václav Korbel
Grafický design: Creative heroes (www.creativeheroes.cz)
Vydavatel: Glopolis
Soukenická 23
110 00 Praha 1
Tel./fax: +420 272 661 132
www.glopolis.org



Publikace vyšla s finanční podporou Zastoupení Evropské komise v České republice. Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.



Tato publikace je součástí společného projektu analytického centra Glopolis a společnosti RSJ a.s. Naší snahou je rozklíčovat základní kořeny finanční krize, problémy s fungováním finančního sektoru a přispět tak k hledání jeho udržitelných reforem. I když jsme si vědomi rozdílů v názorech a v posuzování některých aspektů finančních trhů, shodujeme se v potřebě kultivovat a prohlubovat debatu o aktivitách finančního sektoru a jeho vlivu na ekonomiku a na hledání férových a konstruktivních řešení.



Mezinárodní obchodní komora (International Chamber of Commerce – ICC) byla založena v roce 1919, sídlí v Paříži. Dnes reprezentuje tisíce společností a asociací z více než 120 zemí na G20 a jinde. Posláním Národního výboru ICC v České republice je napomáhat českým podnikům i dalším společnostem začlenit se do světového dění prostřednictvím této prestižní světové organizace. V rámci své činnosti ICC ČR aktivně spolupracuje na vytváření stanovisek k tématům zasláným centrálou ICC k posouzení, zároveň tuto agendu ovlivňuje tak, aby odpovídala zájmům svých členů.



Glopolis je nezávislé analytické centrum se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Více informací na **www.glopolis.org**.