

Dopady nového institucionálního rámce EU na koordinaci hospodářských politik

Ing. Ivana Dostálová

Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář

**Potenciální ekonomické a sociální účinky vyplývající
z Lisabonské smlouvy pro členské státy EU**

Brno, 7. května 2010

Tento seminář je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



Z Prohlášení představitelů eurozóny,
summit Jarní Evropské rady, březen 2010, Brusel

- *„Opětovně potvrzujeme, že všechny země eurozóny musejí provádět zdravé národní politiky v souladu s dohodnutými pravidly a že by si měly být vědomy své sdílené odpovědnosti za hospodářskou a finanční stabilitu.*
- *Opětovně potvrzujeme, že jsme odhodláni implementovat politiky zaměřené na obnovu silného, udržitelného a stálého růstu, který zabezpečí tvorbu pracovních míst a sociální soudržnost.*
- *Dohled nad hospodářskými a rozpočtovými riziky a nástroje pro jejich prevenci musejí být posíleny.“*

Olli Rehn, komisař pro měnovou a hospodářskou politiku,
duben 2010, Centrum pro evropskou politiku, Brusel:

- *„Posílení koordinace hospodářských politik a rozpočtového dohledu, zejména v eurozóně, je jednou z klíčových priorit, ne-li přímo klíčovou prioritou.*
- *Nemůžeme postupovat jako dosud. Naštěstí nemusíme objevovat objevené. Víme, co potřebujeme a máme k tomu prostředky. Musíme však jednat rychle.*
- *Současná smlouva poskytuje dostatečný prostor a tam, kde to bude třeba, můžeme novelizovat sekundární legislativu.“*

Luděk Urban, Fakulta sociálních věd UK, prosinec 2005,
EurActiv

- *„Koordinace hospodářské politiky zemí EU se stala od začátku 90. let trvalou součástí evropské integrace.*
- *EU vytvořila postupně dosti složitý a také málo přehledný mechanismus, jímž se snaží působit na to, aby politiky na nadnárodní úrovni (např. společná měnová politika) a politiky na úrovni států (především fiskální a strukturální) byly navzájem propojeny a doplňovaly se.“*

Struktura prezentace

- 1) Koordinace hospodářských politik a smluvní rámec
- 2) Lisabonská smlouva jako nový smluvní rámec
- 3) Lisabonská smlouva a procedury
- 4) Nové úpravy s dopadem na dohledové procedury
- 5) Závěr

1) Smluvní rámec pro koordinaci

- Založen Římskými smlouvami v roce 1957
- Definiuje obecná pravidla a postupy a na něj navazuje sekundární legislativa a procedury
- Konkrétní politiky definovány podle reálných potřeb
- Nové výzvy – globalizace, stárnutí, energetická krize, rozšiřování členské základny EU, rozšiřování eurozóny, klimatické změny, teroristické útoky

1) Hlavní zásady pro koordinaci

- Podle čl. 2 Smlouvy o EHS z roku 1957 měly státy postupně sbližovat své hospodářské politiky, podporovat harmonický rozvoj hospodářské činnosti, zmenšovat rozdíly mezi regiony
- Hospodářská a měnová politika byla ponechána v kompetenci států, ale hospodářská a kurzová politiku měla být považována za věc společného zájmu
- Měly dbát na rovnováhu platební bilance, zajišťovat vysokou úroveň zaměstnanosti a cenovou stabilitu
- Slovo koordinace/koordinovat bylo v původní smlouvě 17krát, v Maastrichtské smlouvě 34krát, v Lisabonské smlouvě 60krát

1) Základy pro současné uspořádání

- Maastrichtská smlouva z roku 1992
- Založila EU, položila právní základy pro HMU
- Zakotvila cíl zavádění hospodářské a měnové unie, která měla v konečném důsledku zahrnovat i jednotnou měnu
- Položila základy pro proces koordinace hospodářských politik a mnohostranný dohled (Hlavní směry hospodářských politik, rozpočtová disciplína s Protokolem o postupu při porušení, 4 konvergenční kritéria s Protokolem)

1) Současný stav: volání po silnější koordinaci

- Celosvětově je vidět posun k posilování koordinace a regulace
- Po krizi – větší důraz na sledování rizik pro makrofinanční stabilitu – MMF, G20, EU
- Dochází k řadě změn v regulaci, vytváří se nový globální rámec pro nastolení rovnováhy (USA by měly zvýšit domácí úspory, Čína zvýšit domácí spotřebu, EU zvýšit produktivitu a růstový potenciál)

1) Současný stav: volání po silnější koordinaci a striktnějším monitorování – eurozóna, EU

- Po krizi 20 států v EDP
- Problém zadluženého Řecka, které se odchýlilo od zdravého vývoje
- Závěry Evropské rady z března 2010 zdůrazňují nutnost účinné implementace a doporučují:
- *„posílit koordinaci lepším využitím nástrojů v čl. 121 SFEU“* (mnohostranný dohled – nově může Komise přímo vyslovit varování státu a Rada ve spolurozhodování s Evropským parlamentem vydat nařízení upravující postupy dohledu)
- *„posílit koordinaci na úrovni eurozóny“*, jak umožňuje nový čl. 136 SFEU

2) Lisabonská smlouva jako nový smluvní rámec

- Novelizuje dřívější rámec, ale nemění principiálně zásady ani zavedené postupy pro koordinaci
- EU získává právní subjektivitu, Evropské společenství přestává existovat, ES nahrazeno EU
- Smlouva jasně ukazuje, že EU směřuje k euru
- Vychyluje asymetrii rozhodovacích pravomocí mezi členy a nečleny eurozóny ve prospěch eurozóny

2) Lisabonská smlouva

- Existuje jako souhrnný název pro dvě právně rovnocenné smlouvy – Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)
- 479 stránek, 90 940 slov
- 37 protokolů, z nichž koordinace hospodářské politiky se týká Protokol 12 o postupu při nadměrném schodku; Protokol 13 o konvergenčních kritériích a Protokol 14 o Euroskupině
- 65 prohlášení
- Celkem má oblast hospodářské koordinace – 4930 slov (cca 5 %) a obsahuje cca 19 konkrétních změn

2) Lisabonská smlouva a koordinace

- LS stanovuje rámec pro koordinaci hospodářských politik:
- v SEU v čl. 3 (3 a 4) – hospodářské cíle EU
- v SFEU v čl. 2 (3) a 5 – pravomoci EU
- v části třetí SFEU – vnitřní politiky, Hlava VIII, v kapitolách Hospodářská politika, Institucionální ustanovení specifikující funkce Hospodářského a finančního výboru, kapitole o eurozóně a přechodných ustanoveních pro státy mimo eurozónu
- v Protokolech 12, 13 a 14
- v Prohlášení 30 k čl. 126 SFEU

2) Lisabonská smlouva a koordinace

- Od počátku evropské integrace dochází ke koordinaci hospodářských politik členských států EU, která má oporu v primární legislativě a členské státy musejí považovat svou hospodářskou politiku za věc společného zájmu
- Koordinace znamená sladování hospodářských politik tak, aby sledovaly cíle EU a nenarušovaly hladký chod hospodářské a měnové unie
- Koordinace se netýká politik, které jsou ve výlučné pravomoci EU (např. společná měnová politika v eurozóně)
- Nyní se týká hlavně rozpočtové oblasti (čl. 126 SFEU)

2) Lisabonská smlouva – ukázka nadbytečných slov Výňatek z Prohlášení č. 30 k článku 126 SFEU

- *„Zvyšování růstového potenciálu a zajištění zdravého rozpočtového stavu jsou dva pilíře hospodářské a rozpočtové politiky Unie a členských států.*
- *Konference znovu potvrzuje svou oddanost ustanovením týkajícím se Paktu stability a růstu, která tvoří rámec pro koordinaci rozpočtových politik členských států.*
- *Konference potvrzuje, že systém založený na pravidlech je nejlepší zárukou dodržování závazků a rovného zacházení se všemi členskými státy“.*

2) Ukázka z praxe - problémy s interpretací

- Komise i Rada si nechávají dělat výklad u svých právních služeb
- Nejasnosti vznikly např. u poskytování půjčky třetím zemím podle čl. 212 a 213 SFEU – případ Moldavska
- Čl. 212 požaduje u schvalování nově spolurozhodování Rady a EP (v zájmu posilování demokracie, ale zpomalí schvalování)
- Čl. 213 definuje možnost poskytnutí naléhavé finanční pomoci jen s rozhodnutím Rady na návrh Komise

2) Stálé zásady vs. věcné posuny

- Nemění se základní zásady – makroekonomická a cenová stabilita, zdravé veřejné finance, vnější rovnováha
- Nově je možná bližší koordinace eurozóny
- Větší důraz je na vyvážený, udržitelný hospodářský růst a sociální začleňování a udržitelné životní prostředí
- Věcně je patrný posun k solidaritě, např. u energetických dodávek

2) Zachování nesystematičnosti

- Postup při změnách Protokolu o postupu při nadměrném schodku je v čl. 126 SFEU, ne v příslušném protokolu
- Postup při změnách Protokolu o konvergenčních kritériích není v čl. 140, ale v příslušném protokolu
- Protokol o postupu při nadměrném schodku prakticky žádné postupy neuvádí, ty jsou uvedeny v čl. 126 SFEU

2) Posun k euru, konec zamlžování

- Poprvé v primární legislativě pojmy euro, eurozóna
- Dříve uvedeny v sekundární legislativě, ve smlouvě jen jednotná měna
- Nově čl. 3(4) SEU stanoví, že „EU vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro“
- Dříve uveden „vstup států do třetí etapy HMU“ (trvalou výjimku si dojednalo v Maastrichtské smlouvě Dánsko a Spojené království)
- Dříve Protokol o přechodu do třetí etapy HMU uváděl, že „postup Společenství ke třetí etapě hospodářské a měnové unie je nezvratný, žádný členský stát mu nebude bránit, i když sám nesplní podmínky pro vstup. Členské státy urychlí přípravné práce...“

2) Posun k vyšší transparentnosti

- Podle čl. 16(8) SEU jsou nově jednání Rady při přijímání legislativních návrhů veřejná
- Dochází k oddělení jednání Rady pro legislativní a nelegislativní věci
- Zveřejňování je ve skutečnosti již dlouho uplatňováno např. v dohledové proceduře (podle čl. 121 a 126 SFEU), i když to není ve Smlouvě
- Naopak čl. 126(7) SFEU uvádí, že *„Rada nebude zveřejňovat doporučení dotčenému státu a učiní tak pouze v případě, že tento stát nepřijme účinná opatření“*

2) Posun k rozhodování Rady kvalifikovanou většinou (velmi časté u koordinace)

- Čl. 16(3) SEU „*nestanoví-li Smlouva jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou*“
- Jednomyslnost zachována v minimu oblastí, např. u přijímání daňových předpisů
- **U hospodářské a měnové politiky jednomyslnost pro:**
 - změnu Protokolu o postupu při nadměrném schodku,
 - změnu Protokolu o konvergenčních kritériích,
 - stanovení přepočítacího kurzu mezi domácí měnou a eurem při vstupu do eurozóny,
 - změny dohledových pravomocí ECB

2) Ukázka z praxe - příklad chybného výkladu

- Podle čl. 16 SEU se při hlasování Rady předpokládá kvalifikovaná většina, pokud není uvedeno jinak
- ČSÚ vypracoval Rámcovou pozici pro Parlament
- Uvedl v ní u hlasování o statistickém nařízení v rámci Paktu stability a růstu, že je nutná jednomyslnost
- K chybě napomohlo a) vyškrtnutí „*kvalifikovanou většinou*“ oproti dřívější úpravě a b) to, že předchozí odstavec v článku 126 SFEU uvádí nutnost jednomyslnosti, ale pro změny Protokolu o postupu při nadměrném schodku (primární legislativy) a ne implementace protokolu (sekundární legislativy)

2) Posun k řádnému legislativnímu postupu (málokdy u koordinace)

- V řádném legislativním postupu rozhoduje Rada s Evropským parlamentem (oproti zvláštnímu)
- Podle čl. 121(6) SFEU nově při přijímání nařízení u mnohostranného dohledu (pravidla pro postupy, nařízení nápravných opatření při odchýlení a ohrožení HMU)
- Pro eurozónu nově podle čl. 121(6) SFEU v souladu s čl. 136 SFEU
- Podle čl. 133 SFEU nově při přijímání opatření pro užívání eura

3) Lisabonská smlouva a procedury (SFEU)

- **Proces koordinace hospodářské politiky** – kapitola Hospodářská politika, **článek 121** a Pakt stability a růstu
- **Procedura při nadměrném schodku** – **článek 126**, Protokol 12 a Pakt stability a růstu
- **Specifika pro eurozónu** – kapitola pro eurozónu, **články 136, 137 a 138** a Protokol 14
- **Procedura vstupu do eurozóny** – kapitola Přejícná ustanovení, **článek 140** a Protokol 13

3) Proces koordinace hospodářských politik a mnohostranného dohledu

- Je zastřešen v primární legislativě v čl. 119, 120 a 121 SFEU a 136 ve vztahu k ustanovením pro hlasování o opatřeních pro eurozónu
- Hlavní nástroje k implementaci:
 - desetileté strategie hospodářských reforem
 - Hlavní směry hospodářské politiky přijímané doporučeními Rady od roku 1993, nyní v tříletých intervalech, podle čl. 136 specifická doporučení pro eurozónu
 - Národní programy reforem a Implementační zprávy podle článku 121(3)
 - Konvergenční a stabilizační programy podle článku 121(3) a Paktu stability a růstu

3) Procedura při nadměrném schodku

- Je zakotvena v čl. 126 SFEU (země se vyvarují nadměrných schodků)
- Obsahuje postup pro monitorování rozpočtového hospodaření států a nápravu při nadměrném schodku
- V sekundární legislativě Pakt stability a růstu z roku 1997, který zůstává beze změn, tj. usnesení Evropské rady k Paktu stability a růstu; nařízení Rady 1466/97 k posílení dohledu nad rozpočtovými pozicemi (prevence) a nařízení Rady 1467/97 k implementaci postupu při nadměrném schodku (náprava)
- Členské státy předkládají konvergenční a stabilizační programy podle čl. 121(3) SFEU a nařízení 1466/97

3) Procedura koordinace a mnohostranného dohledu pro eurozónu

- Je specifikována v čl. 136 SFEU
- Podle ní postupy v čl. 121 a čl. 126 – opatření u eurozóny (přijetí Hlavních směrů hospodářské politiky, doporučení nebo varování při odchýlení, stanoviska k stabilizačním programům, opatření při nadměrném schodku) přijímají pouze členové eurozóny
- Doporučení k abrogace derogace pro vstup do eurozóny přijímají kvalifikovanou většinou státy eurozóny
- Výjimkou čl. 126(14) – postup při změně Protokolu o postupu při nadměrném schodku (jednomyslně a zvláštním legislativním postupem) a implementace Paktu stability (kvalifikovanou většinou a zvláštním legislativním postupem)
- Zavádí asymetrii rozhodování, u nečlena hlasují v Radě všechny státy

3) Procedura přijímání státu do eurozóny

- Je popsána v kapitole Přechodná ustanovení, která charakterizuje nečleny jako státy s výjimkou
- Přistoupení nového státu je podmíněno stavem trvalé a udržitelné hospodářské konvergence, který se posuzuje plněním čtyř konvergenčních kritérií (cenová stabilita, udržitelnost veřejných financí, kurzová stabilita, stálost dlouhodobých úrokových sazeb)
- Komise a ECB jednou za dva roky vypracují Konvergenční zprávu
- Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem a projednání v Evropské radě zruší derogaci
- Před svým rozhodnutím musí Rada obdržet doporučení eurozóny

4) Změny - SEU

- Čl. 47 EU má právní subjektivitu – dříve pouze ES (ukončení sporů, zda je Unie subjektem ve smyslu mezinárodního práva a dohadů u citací práva ES/EU v dokumentech)
- Čl. 49 vstup do EU – každý evropský stát, který uznává hodnoty EU uvedené v čl. 2 SEU (demokracie, právní stát, dodržování lidských práv) může požádat o členství. Nově se v kritériích pro vstup zohlední názor Evropské rady

4) Změny – nová ustanovení o euru

- Čl. 5(1) SFEU říká, že členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie, a dodává, že pro eurozónu platí specifická ustanovení
- Kapitola 4 - zvláštní ustanovení pro eurozónu
- Kapitola 5 - přechodná ustanovení pro státy mimo eurozónu
- Nově Protokol o Euroskupině, který stanovuje pravidla pro zasedání ministrů

4) Změny - proces koordinace hospodářské politiky a mnohostranný dohled

- Státy koordinují své hospodářské politiky v rámci unie a považují hospodářskou politiku za věc společného zájmu a provádějí ji v souladu s cíly EU, se zásadou otevřeného trhu a volné soutěže (čl. 119 SFEU)
- Nově při nesouladu, ohrožení HMU vydává Komise státu přímo varování, dříve dala doporučení Radě a Rada vydala doporučení státu
- Nově se dotčený stát v Radě neúčastní hlasování o svém doporučení – čl. 121(4)
- Nově Rada s Evropským parlamentem může přijmou nařízení s podrobnými pravidly dohledu – čl. 121(6) – dříve podrobný postup po přijetí stanoviska Evropského parlamentu přijímala Rada společný postup (nyní závaznější nařízení a řádný legislativní postup)

4) Změny – oprávnění Rady v duchu solidarity

- Podle čl. 122(1) Rada na návrh Komise rozhodne při mimořádné situaci, zejména při zásobování – nově především výslovně uvedena oblast energetiky, o opatřeních přiměřených situaci. Rada rozhoduje nově kvalifikovanou většinou, dříve jednomyslně
- Podle 122(2) je-li členský stát v nezaviněných nesnázích může Rada poskytnout finanční pomoc Unie zvláštním legislativním postupem. Nově kvalifikovanou většinou, dříve kvalifikovanou většinou, pouze když se jednalo o živelné přírodní katastrofy, jinak jednomyslně

4) Změny – procedura při nadměrném schodku

- Podle čl. 126(1) se státy vyvarují nadměrných schodků
- Referenční hranice specifikovány v Protokolu o postupu při nadměrném schodku
- Nově dává Komise státu přímo varování, pokud plánuje nebo překročil referenční hodnotu schodku, nebo dluhu, nebo obou ukazatelů
- Další postup stejný, ale nově se při hlasování v Radě o existenci nadměrného schodku nepřihlíží k hlasu dotčeného státu. To bylo dříve jen u nápravných postupů – čl. 126 (7, 8, 9, 11, 12)
- Nově je rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku založeno na návrhu Komise, dříve doporučení (tudíž by Rada potřebovala jednomyslné rozhodnutí, pokud by chtěla změnit návrh Komise)

4) Největší změna – kapitola o eurozóně

- Nově vložený čl. 136 pro posílení koordinace rozpočtové kázně členů eurozóny a dohledu nad ní a pro vypracování doporučení k hlavním směrům hospodářské politiky a dohledu nad nimi stanovuje, že o těchto opatřeních rozhoduje Rada pouze ve složení členů eurozóny
- Tato asymetrie je zatím pouze na vrcholové úrovni
- Zpočátku existovaly obavy z dvou rychlostního jednání na nižších úrovních, které se nepotvrdily (např. projednávání stabilizačních programů na Hospodářském a finančním výboru pouze členy eurozóny, ale projednávání konvergenčních programů všemi státy)

4) Změny - nový protokol o Euroskupině

- Nově vložený čl. 137 uvádí, že „*pravidla zasedání ministrů členských států, jejich měnou je euro, jsou stanovena novým Protokolem o euroskupině*“
- Nový Protokol a čl. 137 formalizují to, co se již dříve uskutečňovalo bez opory ve Smlouvě, Euroskupinu, která byla ustavena na základě rozhodnutí Evropské rady jako neformální orgán, který diskutuje otázky eurozóny a společné měny
- Schůzek se účastní Komise a v případě zasedání ministrů financí i ECB
- Nová úprava posílí její vliv
- Euroskupina volí svého předsedu na dva a půl roku

4) Procedura přijímání členů eurozóny

- V kapitole Přejídná ustanovení – tím dává najevo, že se počítá s tím, že všechny státy budou časem v eurozóně
- Procedura nemění dříve udělené trvalé výjimky (Dánsko a Spojené království). V důsledku krize posílilo odhodlání ke vstupu do eurozóny např. v Dánsku a Švédsku se ukázalo, že euro je pokládáno investory i v krizi za bezpečnou měnu).
- Nově Rada před vyslovením abrogace derogace potřebuje doporučení eurozóny, které je přijímáno kvalifikovanou většinou
- Rozhodnutí eurozóny musí být přijato do 6 měsíců poté, co Komise předá návrh Radě (duben, květen). To vyvolalo spekulace, zda to nebude eurozóna zdržovat.
- Striktní dodržování by posunulo termín zavedení eura o rok, kvůli nutnosti duálního značení cen půl roku před zavedením a dalších příprav. Zatím se nepotvrdilo, ani neprokázalo, zřejmě planý poplach.

4) Změny – vnější zastoupení eurozóny v mezinárodních finančních institucích

- Nově podle čl. 138(1) SFEU může pro posílení postavení eura ve světě eurozóna přijmout společnou pozici týkající se otázek měnové unie v mezinárodních finančních institucích (např. MMF)
- Nově podle čl. 138(2) SFEU si může eurozóna zřídit vnější zastoupení eurozóny v mezinárodních finančních institucích

4) Změny – pomoc při nerovnováze platební bilance nečlenu eurozóny

- Nově definována možnost poskytnutí střednědobé pomoci na podporu platební bilance nečlenskému státu eurozóny ve Smlouvě v čl. 143 a 144
- Pomoc byla v období krize poskytnuta Maďarsku, Lotyšsku a Rumunsku
- Nemohla by být poskytnuta členu eurozóny, takový nástroj chybí, protože se nepočítá se špatnou rozpočtovou disciplínou
- Řecko se dostalo do potíží, rozhodnutí o novém *ad hoc* mechanismu – členské státy eurozóny podle kapitálu v ECB v návaznosti na MMF a za úrokovou sazbu bez dotací (cca 5 % ročně)

5) Závěry

- Lisabonská smlouva přináší cca 19 změn oproti dřívější smluvní úpravě pro oblast koordinace hospodářských politik a mnohostranného dohledu, ale zásadně nic nemění
- Většina pravidel založena na nezávazných doporučeních
- Narovnává a zrychluje nápravné postupy, postupuje k větší transparentnosti
- Některé postupy neupravila podle reality, realita ji předbíhá
- Obsahuje řadu nepřehledností a málo srozumitelných pasáží i pro české a bruselské úředníky

5) Závěry

- EU připravuje posílení koordinačních mechanismů
- Zrychlení nápravných procedur
- Větší vynutitelnost
- Ponechá Smlouvu, chce měnit Pakt stability a růstu
- Evropská rada zadala Komisi připravit návrh posílení koordinace pro eurozónu (čl. 136 SFEU)
- Komise předloží návrh dne 12. května 2010

5) Závěry – k návrhu Komise

- Připravuje se reforma Paktu stability – *ex ante* předkládání Stabilizačních programů – před přijetím národních rozpočtů v Parlamentu (místo *ex post* jako nyní)
- Zvýšení váhy dluhového kritéria v proceduře při nadměrném schodku
- Automatické sankce – čerpání ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti při neplnění doporučení
- Zavedení trvalého mechanismu pro pomoc eurozóně
- Monitorování vzniku nerovnováh pro jejich rychlou nápravu

5) Závěry

- Vlády mají implementovat politiky zaručující makroekonomickou a cenovou stabilitu, bez vnitřních a vnějších nerovnováh, s ohledem na podporu vyváženého růstu a se zohledněním sociálních a ekologických parametrů
- K tomu existuje složitý mechanismus koordinace a dohledu, který funguje v dobách příznivého vývoje, ale selhává v horších časech
- Tvorbou pravidel, monitorováním jejich dodržování a sledováním nápravných akcí se zabývá mnoho lidí
- Ani sebelepší pravidla nemohou nahradit moudré politiky



■ Děkuji za pozornost.