

Pokrok a problémy při posilování makroekonomického dohledu a koordinace hospodářských politik v EU

Ing. Ivana Dostálová

Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář
Vyhodnocení Lisabonské strategie:
vliv na konkurenceschopnost EU a členských států
Brno, 6. května 2011

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

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



Úvodem několik souvislostí

- Recept na úspěšné zvyšování konkurenceschopnosti EU:
- Je podmíněno dobrou hospodářskou strategií
- Dobrá hospodářská strategie sama o sobě není dostatečná, musí existovat v dobře nastaveném regulatorním rámci
- Ani dobrý rámec a dobrá strategie nestačí, pokud se s nimi všechny subjekty neztotožní a nedodržují je

Zjednodušeně řečeno

- Je potřeba mít dobrý regulační rámec, dobrou hospodářskou strategii a postupovat podle nich
- **Hlavním problémem v minulosti (zhoršeným krizí) byla:**
- slabá politická vůle řady národních vlád dodržovat pravidla, tedy Smlouvu a Pakt stability a růstu
- a implementovat hospodářskou strategii, tedy Lisabonskou strategii

Regulatorní rámec byl slabý

- Pakt stability a růstu byl aplikován v měkké podobě
- Sankce zůstaly pouze na papíře, i když země výrazně porušily pravidla
- Možnost zastavení plateb z Kohezního fondu nebyla použita nikdy
- Státy v příznivém období nevytvářely rezervy, ale zvyšovaly svou zadluženost
- Rozpočtový dohled nebyl provázán s mnohostranným dohledem nad strukturálními reformami
- Chyběl makroekonomický dohled
- Vytvářely se nerovnováhy, bubliny na trhu nemovitostí
- Dohled nad finančními trhy byl silně fragmentovaný
- Silná provázanost zejména eurozóny znamenala rychlé šíření negativních signálů

José Manuel Barroso, předseda Evropské komise

z přednášky Evropa 2020: cesta k jasnější budoucnosti

Brusel, 15. března 2011, Lisabonská rada pro konkurenceschopnost

- *„Chceme dobrá pracovní místa, vyšší životní standard a lepší kvalitu života pro všechny Evropany.*
- *Uvědomuji si, že mnoho lidí chybně považuje strategii Evropa 2020 za další Lisabonskou strategii, která selhala ve své slibu učinit z Evropy nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější region světa.*
- *Máme jasné cíle, máme sedm nosných iniciativ a posílili jsme ekonomické řízení, včetně zavedení Evropského semestru.“*

První fáze reformy dohledového mechanismu

- **První fáze reformy** se začala připravovat od března 2010, kdy Evropská rada stanovila tuto oblast za klíčovou prioritu EU a rozdělila evropským institucím úkoly
- V březnu 2011 uvítala Evropská rada, že Rada ECOFIN potvrdila obecný přístup k balíčku legislativních návrhu k ekonomickému řízení, které by měly vstoupit v účinnost od ledna 2012
- Od ledna 2011 byl zaveden Evropský semestr
- Nařízení mají přímou platnost, směrnice k požadavkům na národní rozpočtové rámce požaduje, aby je státy zavedly do národních procedur do konce roku 2013

Druhá fáze reformy

- **Druhá fáze reformy** se začne připravovat od června 2011 v souvislosti s přípravou nové finanční perspektivy
- Očekává se, že vstoupí v účinnost od ledna 2014
- Od začátku roku 2014 by měly mít výdajové programy z rozpočtu EU doložky o rozpočtové kázni
- Nově se zavedou kondicionality pro zastavení plateb při nekázni
- Obdobně jako je nyní v Kohezním fondu

Struktura prezentace

- 1) Časové mezníky při rozhodování o nové strategii a rámci
- 2) Základní východiska reformy
- 3) Tři pilíře současné reformy:
 - a) reforma rozpočtového dohledu - první již zavedenou novinkou je Evropský semestr
 - b) ustavení nového makroekonomického dohledu nad nerovnováhami
 - c) ustavení trvalého Evropského mechanismu stability pro země eurozóny
- 4) Lekce z minulosti: dodržovat pravidla, nekonečné iniciativy

1) Březen 2010

- Po krizi zakládá Evropská rada v hlavních obrysech novou hospodářskou strategii Evropa 2020
- Má 3 dlouhodobé priority:
 - 1) chytrý růst – založený na znalostech a inovacích
 - 2) udržitelný růst – zdrojově úsporný, zelenější a více konkurenceschopný
 - 3) začleňující růst – s vysokou zaměstnaností a přinášející hospodářskou a sociální a teritoriální soudržnost

1) Březen 2010

- Strategie Evropa 2020 obsahuje 4 bezprostřední priority:
- 1) urychlené přijetí strategií ústupu od státních intervencí poskytovaných vládami v krizi (pro státy, které je uplatňovaly)
- 2) reformu finančního sektoru včetně dohledu
- 3) zabezpečení rozpočtové konsolidace
- 4) posilování koordinace hospodářských politik

1) Březen 2010

- Evropská rada vyzvala Komisi k předložení návrhů na posílení koordinace hospodářských politik, zejména lepším využitím článku 121 Smlouvy o fungování EU a s využitím nového čl. 136
- Zvláště poukázala na nutnost řešení problémů eurozóny
- Posilování ekonomického řízení se stává klíčovou prioritou

1) Květen 2010

- Komise předložila své první Sdělení k posílení koordinace hospodářských politik
- Zaměřila se na posílení rozpočtového dohledu s návrhem Evropského semestru, na nové ustavení makroekonomického dohledu a trvalého mechanismu eurozóny pro řešení krizí

1) Červen 2010

- Evropská rada schválila strategii Evropa 2020,
- Rozhodla o tom, že členské státy budou od roku 2011 odevzdávat Komisi a Radě konvergenční programy a programy stability na jaře v kontextu Evropského semestru
- odsouhlasila obrysy nově upraveného koordinačního a dohledového rámce

1) Zář 2010

- Rada ECOFIN oficiálně potvrdila zavedení Evropského semestru od ledna 2011
- Komise předložila balíček šesti legislativních návrhů
- Neformálně jsou nyní evropskými institucemi označovány jako
- „six pack“

1) Březen 2011

- Rada ECOFIN schválila svou pozici, tzv. obecný přístup k návrhům Komise
- Jarní Evropská rada otevřela projednávání s Evropským parlamentem, v červnu se očekává legislativní přijetí s tím, že dojde k
 - a) posílení rozpočtového dohledu – očekává se účinnost od ledna 2012
 - b) ustavení nového dohledu nad makroekonomickými nerovnováhami a vývojem konkurenceschopnosti – očekává se účinnost od ledna 2012
- Státy eurozóny se rozhodly 11. března o založení Evropského mechanismu stability a Jarní Evropská rada toto rozhodnutí uvítala a potvrdila hlavní obrysy nového mechanismu stability – očekává se účinnost od července 2013

1) Březen 2011

- Evropská rada ve svých závěrech z 24. a 25. března 2011 potvrdila horizontální doporučení a priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy
- Očekává, že je státy promítnou do konkrétních opatření konvergenčních programů/programů stability a národních programů reforem, které odevzdají nejlépe v polovině dubna
- Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit:
 - na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti
 - na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce
 - na posílení růstu

2) Základní východiska pro změnu pravidel a procedur

- Od března 2010 se stala oficiálně klíčovou prioritou EU reforma ekonomického řízení
- Změna pravidel se připravuje v rámci Smlouvy
- Výjimka – krizový mechanismus pro eurozónu
- Národní rozpočtové pravomoci a odpovědnosti zůstávají

2) Základem nového koordinačního rámce pro ekonomické řízení legislativní balíček Komise upravující rozpočtový dohled a zavádějící makrodohled

- Dva návrhy přijímány Radou v rámci zvláštního legislativního postupu
- Čtyři návrhy jsou projednávány s Evropským parlamentem v rámci řádného legislativního postupu
- Do konce června dohoda mezi Radou a Evropským parlamentem a návrhy se mají přijmout ve formě závazné legislativy
- Nejsilnější opozice ze strany ECB, která chce pro eurozónu silnější pravidla – „kvantový skok“, ale ECB statut pozorovatele (snaha prosadit pomoci EP)
- Evropský parlament shromáždil cca 2000 návrhů na úpravy

2) Opozice ze strany ECB:

Jean-Claude Trichet, prezident ECB pro časopis Die Zeit, 16.února 2011

- *V Evropě máme hospodářskou a měnovou unii. My v Evropské centrální bance pečujeme o měnovou unii; o fungování hospodářské unie se starají politikové.*
- *Euro jako měna neprošlo krizí, jeho hodnota se udržela velmi dobře i jeho důvěryhodnost a mimořádná stabilita. Problémem jsou špatné fiskální politiky některých zemí a ztráty konkurenceschopnosti.*
- *Návrhy Evropské komise jdou správným směrem, ale nejsou dostatečně ambiciózní. Sdělení je jasné: posilování evropského ekonomického řízení musí jít na všech úrovních tak daleko, jak to jen bude možné.“*

3) První dva pilíře reformy

- a) Rozpočtový dohled:
- dvě novely Paktu o stabilitě a růstu
- nové nařízení o posílení vynutitelnosti rozpočtového dohledu pro eurozónu
- nová směrnice k rozpočtovým rámcům
- b) Makroekonomický dohled:
- nové nařízení pro prevenci a nápravu makroekonomických nerovnováh v EU
- nové nařízení pro vynucení nápravy makroekonomických nerovnováh v eurozóně

3a) Hlavní změny v preventivní části rozpočtového dohledu

- **Evropský semestr**
- **Výdajové pravidlo**
- **Sankce** za porušení rozpočtové disciplíny pro země eurozóny ve formě **úročeného vkladu** u Komise, který se státu vrátí po nápravě
- **Mechanismus obráceného hlasování** v Radě při rozhodování o uvalení sankce (i pro nápravnou část)
- **Únikové doložky** pro snižování/zrušení sankce (i pro nápravnou část)
- **Kontrolní mise** Komise a Evropské centrální banky na místě v případě neplnění doporučení (podle čl.121/4; v nápravné části podle čl.126(8))

3a) Hlavní změny v nápravné části rozpočtového dohledu

- Větší důraz na dluhové kritérium
- Numerické stanovení dostatečnosti tempa snižování vládního dluhu
- Větší důraz na relevantní faktury jako výše dluhu, dluhová udržitelnost, makroekonomické nerovnováhy, závazky ze stárnutí obyvatelstva, vývoj zadluženosti soukromého sektoru, úvěrová emise, vývoj cen nemovitostí
- Rychlejší nástup sankcí a jejich stupňování
- Větší flexibilita zohlednění penzijních reforem podle charakteru reformy, ale jen u zemí s dluhem pod 60% HDP a schodkem nepřevyšujícím příliš 3% HDP

3a) Evropský semestr

- Je první změnou v reformě Paktu stability a růstu
- Smyslem je větší integrace mnohostranného dohledu nad fiskálními politikami a strukturálními reformami
- Členské státy budou předkládat své programy na jaře místo na podzim,
- Klíčová rozhodnutí pro státní rozpočty na další rok tak budou moci být učiněna na národní úrovni až poté, když jim Rada vyhodnotí jejich záměry a vydá stanovisko a doporučení
- V národních rozpočtech bude zapracována evropská dimenze

3a) Předseda Komise Barroso komentoval zavedení Evropského semestru v Evropském parlamentu

- *„Nový evropský semestr kombinuje přísná fiskální pravidla posilováním Paktu stability a růstu s efektivní hospodářskou koordinací.*
- *Nabízí „ex-ante“ koordinaci, což znamená, že si navzájem diskutujeme politiky, jak hospodářské, tak fiskální předtím, než jsou přijaty.“*

3a) Rozpočtový dohled – prevence

■ Beze změny:

- ◆ **Státy mají povinnost předkládat Komisi programy stability/konvergenční programy**
- ◆ **Ale v polovině dubna, nejpozději do konce dubna = plány k dosažení vyrovnaných rozpočtů a udržitelných veřejných financí**
- ◆ **Povinnost specifikovat střednědobý rozpočtový cíl (MTO) a cestu k jeho dosažení náležitým tempem**
- ◆ **MTO = strukturální saldo: očištěné od cyklických dopadů a jednorázových a dočasných opatření (zjednodušeně vyrovnané rozpočty)**

3a) Rozpočtový dohled – prevence

- Členský stát musí dosáhnout svého střednědobého rozpočtového cíle
- Pokud ho nedosáhl, musí snižovat schodek minimálně o 0,5% HDP ročně
- Pokud má **nadměrný dluh** (nad 60% HDP) nebo **výrazné riziko celkové dluhové udržitelnosti**, musí snižovat nadměrný schodek o více než 0,5% HDP ročně

3a) Rozpočtový dohled – prevence

pokud stát nedosáhl svého MTO: nové výdajové pravidlo

- Monitoruje se, zda dynamika jeho rozpočtových výdajů nepřevyšuje obezřetné tempo růstu HDP
- Hlavně jde o to, aby stát nezvyšoval výdaje na základě nenadálých a nečekaných příjmů
- Ale tyto příjmy prvořadě využil ke snížení dluhu a nezakládal trvale zvýšené výdaje

3a) Rozpočtový dohled – prevence: nově sankce pro eurozónu za neplnění MTO nebo konsolidační cesty k jeho dosažení

- Pokud se stát odchýlí, vydá Komise varování a do měsíce předá Radě doporučení s lhůtou k přijetí nápravy
- Rada vydá státu toto doporučení
- **Pokud stát nepřijme ve stanovené lhůtě účinná opatření** (do 5 měsíců od prvního doporučení Rady (případně do 3 měsíců při zvlášť vážném odchýlení), vydá mu Rada další doporučení, v němž to uvede, a oznámí to Evropské radě
- Do státu vyjede kontrolní mise EK/ECB (i do nečlenských zemí mise EK, nebo pokud jsou v ERM2, spolu s ECB)
- **U prvního nesplnění doporučení Rady u eurozóny Komise do 20 dnů od doporučení Rady doporučí Radě, aby na stát uvalila povinnost složit úročený vklad ve výši 0,2% HDP**
- Sankce se státu po nápravě vrátí s úroky

3a) Rozpočtový dohled - prevence i náprava – nová procedura obráceného hlasování při rozhodování o sankcích a pokutách podle nového nařízení a účinném vynucení

- ◆ Doporučení Komise je přijato, pokud Rada ve složení eurozóny nerozhodne jinak kvalifikovanou většinou do 10 dnů
- ◆ Použije se podle čl. 121(4) v prevenci a podle čl.126(6) nebo 126(8) v nápravě
- ◆ To znamená, že k uvalení úročeného vkladu za špatnou rozpočtovou kázeň dojde 30 dní poté, co Rada dospěje k závěru, že stát nepřijal účinná opatření
- ◆ Tedy o čtyři až sedm měsíců později než zamýšlela Komise v původním návrhu

3a) Rozpočtový dohled:- prevence i náprava sankce pro země eurozóny – nově únikové doložky

- Legislativní požadavek
- Při rozhodování o uvalení sankce ve formě úročeného vkladu má Komise doporučit částku 0,2% HDP dotčeného státu dosaženého v předchozím roku
- Možné zmírnění
- Rada může doporučení Komise kvalifikovanou většinou upravit, protože rozhoduje na základě doporučení Komise a nikoliv návrhu Komise, jak se původně zamýšlelo
- Komise může na základě odůvodněné žádosti státu zaslaného Komisi do 10 dnů po přijetí doporučení Rady doporučit snížení výše úročeného vkladu nebo jeho zrušení (v nápravné části i na základě mimořádných událostí)

3a) Aktivace dluhového kritéria

- Stanovení numerické hodnoty pro posouzení dostatečného tempa snižování dluhu
- Je dostatečné, pokud se poměrový ukazatel vládního dluhu (v % HDP) v minulých třech letech snižoval průměrným ročním tempem 5 % svého převisu nad referenční hodnotou
- Zohlední se další relevantní faktory: vývoj vládního dluhu, zda jeho snižování nebylo komplikováno velmi nízkým nominálním růstem, rizikovost dluhové struktury, výše závazků penzijních reforem s ohledem na stáří obyvatelstva, dluh soukromého sektoru, atd.
- Tříleté přechodné období pro aplikaci, aby nyní návrhy prošly u vysoce zadlužených zemí jako Itálie – tři roky po ukončení nápravné procedury

3a) Rozpočtový dohled – náprava: sankce pro eurozónu dříve a stupňují se

- Podle čl. 126(6) Rada uvalí sankci již při rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku, pokud stát měl složený úročený vklad ve výši 0,2% HDP v preventivní části Paktu, nebo pokud je identifikována významná nerovnováha
- V takovém případě podle čl. 126(7) doporučí Rada státu, aby do 6/ 3 měsíců přijal účinná opatření
- Pokud za 6/3 měsíce Rada shledá, že stát nepřijal patřičná opatření rozhodne podle čl. 126(8) o přeměně sankce na nenávratnou pokutu a dá mu 2 měsíce na přijetí nápravy
- Pokud za 2 měsíce Rada shledá, že nepřijal účinná opatření, dá mu další 4 měsíce na nápravu

3a) Rozpočtový dohled náprava – pokračování procedury

- Pokud za 4 měsíce Rada shledá, že nepřijal nápravu, dá mu **pokutu ve výši 0,2% HDP zvýšenou o variabilní složku pokuty**
- Pokud stát nesplnil doporučení Rady a nemusel složit neúročný vklad, uvalí Rada podle čl. 126(8) **rovnou pokutu ve výši 0,2% HDP**
- **Každý další rok Rada vyhodnotí situaci a pokud stát nemá soulad s doporučením Rady dostane další pokutu ve výši variabilní částky**
- Pokuty a úroky půjdou do Evropského mechanismu stability, vklady se vrátí dotčenému státu

3a) Sankce a pokuty v nápravné proceduře

- Podle čl. 126(6) po rozhodnutí o existenci nadměrného schodku neúročený vklad ve výši 0,2% HDP z předchozího roku
- Podle čl.126(8) po rozhodnutí Rady o neplnění doporučení a nepřijetí účinných opatření pokuta ve výši 0,2% HDP z předchozího roku
- Podle čl. 126(11) a 126(9) po nesplnění výzvy k nápravě pokuta ve výši 0,2% HDP a variabilní složka ve výši jedné desetiny rozdílu mezi dosaženým schodkem v předchozím roce a jeho referenční hodnotou (3% HDP)
- Podle 126(11) a 126(9) při dalším neplnění každý rok až do ukončení nápravné procedury ve výši variabilní částky
- Jednotlivá pokuta nesmí překročit 0,5% HDP

3a) Požadavky směrnice

1. účetnictví vládních institucí a vládní statistika
2. makroekonomické a fiskální předpovědi
3. číselná fiskální pravidla
4. střednědobé rozpočtové rámce
5. transparentnost veřejných financí a ucelenost rozpočtového rámce

Požadavky směrnice mají být splněny nikoli nezbytně zákonnou formou nejpozději do **31.12.2013**

3b) Druhý pilíř - makroekonomický dohled

- Nově se zavádí dohled nad makroekonomickými nerovnováhami a vývojem konkurenceschopnosti jako doplněk k rozpočtovému dohledu (např. schodek běžného účtu, nadměrná úvěrová emise, vytváření bublin na trhu nemovitostí)
- Je založen na 2 nařízeních:
- První – obdobně jako preventivní a nápravná část Paktu stability a růstu definuje postupy pro prevenci a nápravu nadměrných nerovnováh
- Specifikuje proceduru při nadměrné nerovnováze založenou na mechanismu včasného varování k odhalení těchto nerovnováh, která bude založena na sadě ukazatelů a jejich prahových hodnot
- Druhé specifikuje sankce pro eurozónu za opakované nepřijetí účinných opatření

3b) Makroekonomický dohled

- Pokud bude nerovnováha považována za nadměrnou, dotčený členský stát by po opakovaném nepřijetí nápravných opatření mohl být předmětem procedury při nadměrné nerovnováze a dostal by časový plán na nápravu
- Protože jsou ekonomiky propojené, je míra přímého vládního vlivu menší
- Rozhodnutí o uvalení sankce ve formě roční pokuty ve výši 0,1% HDP předchozího roku
- Pokuty by byla vrácena, pokud by stát přijal patřičnou nápravu
- Jinak principy monitorování Komisí, hlasování v Radě, přijímání rozhodnutí o uvalení sankcí obdobné jako v rozpočtovém dohledu

3c) Třetí pilíř – ustavení trvalého mechanismu pro řešení krizí eurozóny

- V dubnu 2010 zvolen narychlo nestandardní postup při poskytnutí půjčky Řecku
- Státy eurozóny poskytly úvěrovou linku ve výši 80 mld. euro
- Ve formě bilaterálních půjček s podmínkou nápravného hospodářského programu
- Na základě mezivládní dohody
- Tranše se uvolňují po kontrolních misích
- Další pomoc byla poskytnuta Irsku a Portugalsku založením dočasného nástroje

3c) Je potřeba zajistit stálý Evropský mechanismus stability pro země eurozóny – náhrada dočasného uspořádání

- Obecná shoda ministrů financí eurozóny byla dosažena na Radě ECOFIN dne 15. března 2011
- Nový mechanismus účinný od července 2013, založený na čl. 136 Smlouvy
- Musí dojít k menší změně čl.136 Smlouvy
- Evropská rada rozhodla o změně Smlouvy v prosinci 2010 a navrhla text, který bude formálně přijat na Evropské radě v březnu 2011
- Národní ratifikace do konce roku 2012, vstup v účinnost od 1. ledna 2013

4) Lekce z minulosti – pravidla nestačí, musí se dodržovat

- Původní Lisabonská strategie i koordinační rámec pro formulaci a implementaci hospodářských politik měly společného jmenovatele
- Nebyly dostatečně implementovány
- Byly založeny na nadměrně optimistických očekáváních politiků
- Národní vlády je příliš nedodržovaly
- Chyběla politická vůle je více respektovat a vzít za své
- Prosaditelnost nebyla podpořena větší právní vynutitelností
- Silná obchodní, finanční a investiční provázanost zemí znamená i rychlé šíření negativních signálů, proto je potřeba sledovat rizika i na nadnárodní úrovni
- Místní krize se může rychle rozšířit po celém světě

4) Nové iniciativy nikdy nekončí - v březnu 2011 přijímá Evropská rada také Pakt pro euro

- V únoru 2011 představilo Německo a Francie nový záměr – Pakt pro konkurenceschopnost
- Mechanismus silnější koordinace, který by měl zaručovat stabilitu eurozóny, její konvergenci, zvyšování konkurenceschopnosti, podporu zaměstnanosti, stabilitu veřejných financí a posilování finanční stability
- Nečlenské země eurozóny se mohly účastnit, ale za předpokladu převzetí stejných povinností jako eurozóna
- Pokrok bude jednou za rok vyhodnocován (konkrétní závazky v oblasti např. vývoj mezd odpovídající vývoji produktivity, zavádění principu flexikurity, snižování zdanění práce, zvyšování věku odchodu do důchodu, zavádění fiskálních pravidel jako dluhových brzd.
- ČR není zatím připravena, je např. proti daňové harmonizaci

4) Přijetím legislativního balíčku Komise ani Paktu pro euro posilování koordinace nekončí, začne druhá fáze.

Další iniciativy - Polsko a Británie – dopis devíti zemí

- V polovině března 2011 vznikl společný dopis premiérů Polska a Británie, spolupodepsaný premiéry Nizozemí, Švédska, Dánska, Finska, Estonska, Litvy a Lotyšska
- Nastiňuje model hospodářského rozvoje zaměřený na odstraňování překážek pro růst
- Je adresován předsedům Evropské rady a Komise
- Čtyři priority:
 - 1) podpora potenciálu vnitřního trhu
 - 2) otevírání evropských a globálních trhů
 - 3) nové kroky na podporu podnikání, snižování regulatorní zátěže
 - 4) inovace, podpora silné evropské ekonomiky založené na tvořivosti, lepší přístup k financování, nízkouhlíkové technologie
- ČR nepodpořila, protože se o tom dozvěděla až z tisku

Děkuji za pozornost