

TWO-PACK



Jan Famfule,
manažer Analytického týmu



Kamil Kovář,
externí spolupracovník
Analytického tým

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Do evropské legislativní spleti reagující na finanční a dluhovou krizi přibyl další balíček. Po Fiskálním kompaktu, Evropském semestru a Six-packu je zde Two-pack. O co jde?

Nejprve trocha historie. Legislativní smršť rozhýbalo fatální selhání korektivní (nápravné) složky **Paktu stability a růstu** (SGP) přijatého v roce 1997 a od té doby dvakrát revidovaného (2005 a 2011). Státy eurozóny se v něm zavazovaly nepřekročit deficit veřejných financí 3 % HDP a veřejný dluh 60 % HDP. Nerespektování této dohody přimělo evropské tvůrce politik k přijetí mnoha opatření na zpřísnění rozpočtové odpovědnosti a koordinace fiskálních politik v EU i eurozóně.

Prvním opatřením zaměřeným na reformu SGP je tzv. **Six-pack**, balíček šesti opatření (5 nařízení a 1 směrnice) platný od 13. prosince 2011 pro celou EU, který by měl, kromě fiskálních otázek, rozpoznávat a řešit makroekonomickou nerovnováhu v rámci EU a eurozóny. Ve fiskálních otázkách Six-pack posiluje jak preventivní, tak korektivní složku SGP. V preventivní složce je nově důležitá kvantifikace „významného odchýlení“ od střednědobého rozpočtového cíle (MTO) vyrovnaného rozpočtu. Korektivní složka zahrnující proces řešení nadměrného schodku (EDP) se vztahuje na členské státy, které poruší jedno z kritérií deficitu nebo dluhu (3 % / 60 %) a může vést až k finančním sankcím. Pro většinu z těchto sankcí Six-pack zavádí možnost jejich zvrácení obrácenou kvalifikovanou většinou (RQMV), což je kvalitativní změna oproti předešlému stavu, kdy ministři financí na Radě ECOFIN museli standardní kvalifikovanou většinou (QMV) sankce potvrdit. K tomu reálně v praxi nedocházelo, ať už z důvodu solidarity mezi státy nebo prostých strategických důvodů. Klasickým příkladem je případ Německa a Francie v roce 2005.

Six-pack obsahuje také část, která se zaměřuje na makroekonomické nerovnováhy, zvláště pak na velké schodky či přebytky běžného účtu platební bilance (tzv. Macroeconomic Imbalance Procedure). Tato část Six-packu je reakcí na skutečnost, že evropská finanční a dluhová krize nebyla důsledkem pouze velkého zadlužení evropských zemí, ale v některých případech je spíše symptomem krize platební bilance (jak je argumentováno některými ekonomy, předně Paulem Krugmanem). Právě tato procedura byla nyní aplikována vůči Německu, které přesáhlo horní hranici pro přebytek běžného účtu (6 % HDP).

V Česku je více známá Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG) a zejména její fiskální část – **fiskální kompakt**. Ten vstoupil v platnost 1. ledna 2013 a platí pro 25 států EU kromě České republiky, Spojeného království a Chorvatska, které se ke smlouvě zatím nepřipojily. Důležité je, že TSCG je mezivládní smlouvou a není tedy legislativou EU. Zároveň jsou její nařízení závazná pouze pro státy měnové unie. Hlavním kritériem této snahy o fiskální pilíř HMU je strukturální deficit veřejných financí, tj. deficit očištěný o vliv hospodářského cyklu bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Ten může činit maximálně -0,5 % HDP. U států s nižším stupněm veřejného dluhu než 60 % HDP je pak povolena tolerance až do -1 % HDP. Signatářské státy jsou povinny včlenit pravidla TSCG do národní legislativy formou ústavního či podobného zákona. TSCG také dále zpřísňuje proceduru při řešení nadměrného schodku.

Zároveň s těmito snahami zaměřenými na prevenci a řešení finančních krizí sílil tlak na posílení koordinace rozpočtových politik mezi jednotlivými státy, na zohlednění a sladění vnitrostátních hospodářských cílů s cíli EU a rozšíření dohledu nad širší makroekonomickou politikou členských států EU. Z těchto důvodů byl v roce 2010 na úrovni EU27 zaveden **Evropský semestr**, jehož první cyklus proběhl v roce 2011. Spočívá v předkládání plánů rozpočtových politik k posouzení na evropské úrovni, odkud se státům vrátí s příslušnými doporučeními. Cílem

tohoto cyklu koordinace je zajistit, aby členské státy zohlednily daná doporučení při stanovování svého rozpočtu na nadcházející rok.

Státy eurozóny se však rozhodly jít ještě dál a letos v polovině října poprvé odeslaly návrhy svých rozpočtů Evropské komisi k připomínce, které již od Komise také obdržely. Tento proces vznikl v návaznosti na dvě nové regulace, které vstoupily v platnost 30. května 2013 na základě článku 136 Smlouvy o fungování EU, a letos jsou poprvé „zkoušeny“ v praxi. Balíček dvou regulací vešel ve známost pod názvem **Two-pack** a jeho cílem je vytvořit ještě přísnější rámec pro země eurozóny, zejména v oblasti fiskálního dohledu. Two-pack integruje některé prvky mezivládní TSCG (fiskálního kompaktu) do práva EU. Zejména, státy nacházející se v proceduře při nadměrném schodku musí připravit program ekonomické spolupráce. Rovněž aplikuje povinnost členských zemí předložit své plány na emisi dluhopisů kvůli ex ante koordinaci s ostatními státy eurozóny.

První regulace v podstatě posiluje Evropský semestr. Do poloviny října každého roku musí být návrh rozpočtového plánu (DBP), ještě před hlasováním v národních parlamentech, odevzdán Evropské komisi k připomínce. Ta jej, pakliže zjistí vážné nedodržení rozpočtových povinností vyplývajících z SGP, za dva týdny (okolo 30. října) vrátí zpátky s připomínkami, resp. vyžádá si přepracovaný návrh rozpočtu. Pokud daná země bude shledána jako nedodržující závazky SGP, může Komise referovat svůj názor jednání Euroskupiny. Zároveň s těmito externími opatřeními vyžaduje Two-pack ustanovení nezávislých institucí monitorujících rozpočtové plány na samotné národní úrovni. Celkově se Komise snaží o vytvoření takové institucionální platformy, kdy bude vytvářet tlak na národní vlády nepřímo skrze poskytování nezávislého názoru národním parlamentům.

Druhá regulace stanovuje jasné procedury pro státy v potížích nebo státy přijímající finanční pomoc: Členský stát, který zažívá vážné finanční potíže (např. spekulativní útoky) nebo využívá předběžné (precautionary) finanční pomoci, přejde pod zvýšený dohled. Členský stát, který využívá nepředběžné (non-precautionary) finanční pomoci, bude nejen předmětem zvýšeného dohledu, ale také programu makroekonomického přizpůsobení. Tato regulace poskytuje předvídatelnější způsob jednání se zeměmi v potížích, zvyšuje transparentnost a zavádí mechanismy, které zajistí, že úsporná opatření doprovázející finanční pomoc nezadusí potenciál pro hospodářské oživení. Dohled nad těmito státy obsahuje závazek těchto členských států k přijetí opatření k nápravě zdrojů fiskální nestability. Zároveň Two-pack zavádí dohledové procedury i ukončení programu fiskální pomoci. Jde tedy celkově o snahu jak kodifikovat podmíněčnost finanční pomoci státům ve fiskálních potížích tak, aby Evropská komise získala páku na ovlivňování jejich reformních kroků. To by mělo v ideálním případě vést k větší důvěře států poskytující krizové půjčky a tedy větší předvídatelnosti krizového chování EU jako takové.

Komentář na závěr

Two-pack není zlomovým bodem ve vývoji pravidel regulujících rozpočtové chování jednotlivých členských států a postupu EU jako takové při předcházení a řešení finančních krizí. Naopak, jde spíše o doplnění již existujících pravidel a jejich kodifikaci v rámci evropského práva. Ačkoliv ne ve všech případech je současná finanční a dluhová krize důsledkem předchozího zadlužování vlád členských států, krize jako taková se projevila právě v nárůstu zadlužení jednotlivých států a poté turbulencemi na trzích se státními dluhopisy. Snahy EU a Evropské komise o zpřísnění pravidel zavazující fiskální politiku jednotlivých členských států jsou tak logické.

Ačkoliv ne ve všech případech je současná finanční a dluhová krize důsledkem předchozího zadlužování vlád členských států, krize jako taková se projevila právě v nárůstu zadlužení jednotlivých států a poté na trzích se státními dluhopisy. Snahy EU a Evropské komise o zpřísnění pravidel zavazující fiskální politiku jednotlivých členských států jsou tak logické. EU se však dlouhodobě potýká s tím, co se v akademii nazývá demokratický deficit, a s korespondujícím nezájmem voličů. Vztah EU k jednotlivým členským státům se v reakci na finanční a dluhovou krizi mění a narůstající vliv Evropské komise při vytváření národních rozpočtů může problém s legitimitou dále prohloubit. EU je si tohoto problému samozřejmě vědoma, a proto se snaží vytvořit procesy a instituce na národní úrovni, které vedou k zamýšleným výsledkům bez přímého zásahu evropských institucí (např. snaha o ustanovení rozpočtových limitů v ústavách členských zemí a nařízení o zřízení nezávislých národních institucí pro evaluaci rozpočtu). Nicméně otázka legitimacy je natolik podstatná pro celé fungování EU, že by neměla být opomíjena ve veřejné debatě ohledně opatření, které EU přijímá v reakci na současnou krizi. Z tohoto důvodu se jeví jako problematické, že se do této veřejné debaty zapojují hlavně ekonomové a právníci, nahlízející na celou problematiku z technického úhlu pohledu a často upozadující politický rozměr daných řešení.

Vytvoření měnové unie a současná finanční a dluhová krize nezbytně vedou ve svém důsledku k nutnosti větší koordinace hospodářských a fiskálních politik. Tato koordinace se posouvá ke stále striktnějším pravidlům a mechanismům, jejichž nutnost se však střetává s politickou realitou podoby a fungování EU. EU tedy čeká na konkrétní politickou vizi, která by legitimizovala koordinaci fiskálních politik, jelikož současný politický, institucionální a právní rámec se může v budoucnosti ukázat jako nedostatečný pro nástroje, které EU v současnosti přijímá.

© **Evropské hodnoty o.s. 2014**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

**ODPOVĚDNÉ VLÁDNUTÍ ● SEBEVĚDOMÝ ZÁPAD ● EVROPSKÁ INTEGRACE
VNITŘNÍ BEZPEČNOST ● VITÁLNÍ EKONOMIKA**

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY
Vltavská 12, 150 00 Praha 5
+420 210 088 877
info@evropskehodnoty.cz
www.evropskehodnoty.cz
facebook.com/Evropskehodnoty