



V Bruselu dne 30.11.2012
COM(2012) 777 final/2

Corrigendum

Annule et remplace le document COM(2012) 777 final du 28.11.2012.

SDĚLENÍ KOMISE

Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie:

zahájení evropské diskuse

Návrh prohloubené a skutečné HMU:

zahájení evropské diskuse

1. Důvody, aspirace a přínosy hospodářské a měnové unie

Podle smluv je cílem Evropské unie podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Evropská unie vytváří hospodářskou a měnovou unii (HMU), jejíž měnou je euro (srov. článek 3 Smlouvy o EU).

Vytvoření HMU a zavedení eura byly milníky v integraci Evropy. Patří k nejpronikavějším úspěchům EU a euro je jedním ze symbolů Evropy doma i ve světě. Zavedením jednotné měny sledovali zakladatelé HMU vysoké ambice, jak ekonomické, tak i politické. Některé z nich se již staly skutečností, jiné se však ještě musí realizovat.

Euro je ve světě druhou nejdůležitější rezervní měnou a jako takové je nedílnou součástí světové ekonomiky. Je standardně používáno v rozvahách po celém světě. Euro otevřelo vnitřní trh více než 330 milionům občanů žijících v eurozóně, kteří mohou okamžitě srovnávat ceny za zboží a služby v jednotlivých zemích. Tím, že euro odstranilo kurzové riziko a náklady na směnu cizích měn, rovněž usnadňuje účinnější rozdělování zdrojů a ceny zboží a služeb jsou díky němu ve všech zemích zcela transparentní. V našem propojeném elektronickém světě je toto vytvoření rovných podmínek jednotného trhu mocným nástrojem pro růst. Euro prokazatelně usnadnilo obchod mezi státy eurozóny a zároveň podpořilo fyzické a finanční investice mezi členskými státy. Díky stabilitě své měny se eurozóna stala atraktivní pro investice. Tyto obchodní a investiční výhody podpořily růst a zaměstnanost. Značné hotovostní rezervy Eurosystému pomohly řešit problémy na mezibankovním trhu během období finančního rozvratu a nejistoty. Eurozóna je dynamický a otevřený projekt. I přes krizi zůstává členství v eurozóně, kterou tvoří 17 členských států a která se má v budoucnosti ještě rozrůst, atraktivní perspektivou: v lednu 2009 se k jednotné měně připojilo Slovensko a v lednu 2011 Estonsko.

Nedostatky původního návrhu HMU a dodržování pravidel

V době vypuknutí finanční krize v roce 2008 nahromadily některé členské státy eurozóny velké soukromé a veřejné dluhy, ztratily na konkurenceschopnosti a vznikla u nich makroekonomická nerovnováha. V okamžiku, kdy udeřila krize, je to učinilo zvláště zranitelnými, což mělo značný dominový efekt v rámci celé eurozóny, když se z finanční krize stala krize státních dluhopisů. Nárůst této zranitelnosti byl částečně způsoben

nedostatečným dodržováním a nerespektováním dohodnutých pravidel HMU, která tvoří její základ a jsou stanovena v Paktu o stabilitě a růstu. Do velké míry jsou příčinou této zranitelnosti některé nedostatky původního institucionálního uspořádání HMU, zejména skutečnost, že chybí nástroj pro systematické řešení makroekonomické nerovnováhy.

HMU je mezi moderními měnovými uniemi ojedinělá tím, že kombinuje centralizovanou měnovou politiku s decentralizovanou odpovědností za většinu hospodářských politik, pokud odhlédneme od omezení, která regulují vnitrostátní rozpočtové politiky. Na rozdíl od jiných měnových unií v HMU neexistuje funkce centralizované rozpočtové politiky a neexistuje zde centralizovaná rozpočtová kapacita (federální rozpočet)¹. Již od zavedení eura bylo jasné, že kvůli zvýšené provázanosti členských států eurozóny je obzvláště důležité, aby byly rozpočtové a hospodářské politiky v pořádku. Pakt o stabilitě a růstu² stanoví pravidla pro koordinaci rozpočtových politik. Rovněž stanovil opatření, které má být přijato proti členským státům, jež tato pravidla nedodržují. Předpokládalo se, že tato koordinace bude pro zajištění řádných politik na vnitrostátní úrovni dostatečná. Již v roce 2008 Komise prostřednictvím zprávy EMU@10³ navrhla řadu možných změn tohoto uspořádání. Krize potřebu změn urychlila.

Od roku 2008 čelí eurozóna především těmto hlavním problémům:

a) Členské státy dostatečně nedohlížely na dodržování Paktu o stabilitě a růstu a chyběly spolehlivé mechanismy pro zajištění udržitelných veřejných financí. Prosazování preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, podle které musí členské státy udržovat silnou základní rozpočtovou pozici, bylo nedostatečné a členské státy nevyužily období stabilního růstu k tomu, aby prováděly ambiciózní rozpočtové politiky. Zároveň se v rámci nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu v praxi neuplatnilo kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě. Výsledkem bylo narůstání rozpočtových schodků v době prosperity a neschopnost snížit dluh vysoce zadlužených zemí.

b) Koordinace vnitrostátních hospodářských politik (pokud odhlédneme od rozpočtu) probíhala pomocí mírných nástrojů – vyvíjení vzájemného tlaku a vydávání doporučení – přičemž na opatření jednotlivých členských států eurozóny měla jen omezený vliv. Tento nástroj byl tedy příliš slabý na to, aby mohl zabránit postupnému nárůstu rozdílů mezi členskými státy, pokud jde o konkurenceschopnost a růst. Málo se přihlíželo k tomu, že

¹ Přídavné jméno „fiskální“ je v tomto textu používáno ve smyslu „rozpočtový“.

² Politický rámec HMU zahrnuje několik podrobných ustanovení Smlouvy, kterými a) byla založena Evropská centrální banka (ECB), jež je nezávislým rozpočtovým orgánem eurozóny, b) se stanoví soubor pravidel upravujících provádění vnitrostátních rozpočtových politik (např. postup při nadměrném schodku, zákaz měnového financování a zvýhodněného přístupu a takzvaná doložka „no bail-out“) a c) kterými se obecněji upravuje dohled nad hospodářskými politikami v členských státech.

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

v celé eurozóně docházelo k efektu přelévání vnitrostátních opatření. Při provádění vnitrostátních hospodářských politik se nevěnovala dostatečná pozornost evropském kontextu, v jehož rámci hospodářství členských států fungují. K tomu přispěla skutečnost, že díky nadbytku likvidity v celosvětovém hospodářství obecně neexistovala rizika.

c) Finanční trhy hrají důležitou úlohu při motivování zemí k tomu, aby spravovaly veřejné finance udržitelným způsobem. Oceňují totiž riziko selhání a promítají ho do úrokových sazeb, za které si státy mohou půjčovat peníze. Na konci devadesátých let se celosvětově zmírnily inflační tlaky a centrální banky začaly rychle a trvale poskytovat velké množství peněz. Spolu s tím, jak finanční systém začal nově přistupovat k přesunu rizika, to vedlo k přebytku likvidity v globálním měřítku, ke všeobecné snaze o zisk a nakonec k velmi chybnému oceňování rizika soukromých i veřejných aktiv. Evropská centrální banka („ECB“) se po zavedení eura při svých operacích na otevřeném trhu navíc spoléhala na státní dluhopisy, čímž jim propůjčila status vysoké kvality, který se u centrálních bank požaduje pro finanční zajištění. Výsledkem byla silná konvergence výnosů a výrazné omezení tržní disciplíny, a to i přes rozdílnou výkonnost rozpočtů členských států. Mimo jiné to přispělo k tomu, že banky začaly hojně investovat do státních dluhopisů. Ekonomiky eurozóny zažívaly cyklickou expanzi, míra inflace byla relativně vyšší a bylo běžné, že si ekonomiky bezproblémově půjčovaly peníze za nízké nebo dokonce záporné reálné úrokové sazby. To v některých zemích vedlo k výrazné expanzi úvěrů, která přikrmovala velké bubliny na trhu s nemovitostmi.

d) Zřízením HMU se značně zrychlilo tempo finanční integrace. Na jedné straně to umožnilo nové možnosti pro diverzifikaci portfolií, na druhé straně to ovšem urychlilo přenos otřesů přes hranice států. Přestože byl trh integrovanější, odpovědnost za obezřetnostní dohled a řešení krizí zůstala převážně na vnitrostátní úrovni. Na jedné straně byly finanční trhy integrované, na druhé straně však byl systém dohledu nad finanční stabilitou nadále roztržštěn na vnitrostátní úrovni. Tato asymetrie způsobila, že ve všech fázích současné krize byla koordinace mezi příslušnými orgány nedostatečná. Skutečnost, že neexistovala společná pravidla, dohled nad celou eurozónou a orgány rozhodující o finančním sektoru, představovala při řešení krize vážný problém. Protože chyběl integrovaný rámec na úrovni EU a mechanismus pro společnou reakci na rizika plynoucí z bankovního odvětví a zasahující několik členských států nebo všechny členské státy, ve zranitelných státech došlo k silným a škodlivým negativním smyčkám mezi bankovním systémem a státy. Tyto smyčky ještě více prohloubily dluhovou krizi a změnily směr kapitálových toků. V důsledku toho přestaly trhy některým členským státům poskytovat finanční prostředky a hrozilo, že důsledky této nákazy postihnou eurozónu jako celek. V této souvislosti se ukázalo, že neexistence účinného mechanismu, jehož prostřednictvím by se členským státům v nouzi poskytovala likvidita, a tedy zvládala rizika nákazy a ochránila se finanční stabilita eurozóny, je jasným nedostatkem opatření pro řešení krizí.

EU sice přijala rozhodná opatření s cílem vyřešit tyto hlavní problémy, HMU však musí být přesto dále prohloubena. Tento návrh na prohloubenou a skutečnou HMU popisuje nezbytné

prvky a kroky, kterými lze dosáhnout úplné bankovní, hospodářské, rozpočtové a politické unie.

2. Dosud přijatá opatření: reakce na krizi

V rámci řešení krize se Komise ujala vedoucí úlohy při realizování různých opatření: při ochraně jednotného trhu před vznikajícími protekcionistickými tendencemi a před jeho roztržčením podle hranic jednotlivých států, zejména v bankovním odvětví; při revizi správy ekonomických záležitostí HMU s cílem napravit nedostatky ekonomického dohledu; při předkládání důležitých legislativních návrhů, jejichž cílem je zahájení reformy dohledu nad finančním sektorem; při zajišťování koordinace na úrovni EU a dohledu nad záchranou bank a při vedení podpory poskytované reálné ekonomice v rámci plánu evropské hospodářské obnovy.

Přínosem byla silná podpora ze strany Evropského parlamentu, neboť umožnila rychlý pokrok při realizaci těchto iniciativ a rychlý vstup v platnost příslušných legislativních návrhů. Díky pracovní skupině, kterou zřídil předseda Evropské rady s cílem posílit správu ekonomických záležitostí, se členské státy v roce 2010 rychle dohodly na podpoře návrhů předložených Komisí. Na častých zasedáních Evropské rady přijaly členské státy významné závazky a dohodly se na krocích pro řešení krize v Evropě.

Všechny členské státy eurozóny a většina ostatních členských států EU se zavázaly k tomu, že do svých vnitrostátních právních rámců začlení pravidla a zásady EU ohledně dohledu nad rozpočty, a to podle Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, kterou v březnu 2012 podepsaly všechny země EU s výjimkou České republiky a Spojeného království. Vytvořením finanční ochrany eurozóny a přijetím následných rozhodnutí, jejichž cílem bylo rozšířit ochranu a učinit ji flexibilnější a trvalou, se významně posílila kapacita řešení krizí.

2.1 Dohled nad rozpočty

Ve sděleních z 12. května 2010 a 30. června 2010⁴ Komise představila strategii pro posílení správy ekonomických záležitostí v Evropě. Po vydání těchto sdělení byl předložen balíček legislativních návrhů, které Komise přijala dne 29. září 2010.

Díky účinné interinstitucionální spolupráci postupoval legislativní proces rychle a v prosinci 2011 byl přijetím balíčku šesti legislativních návrhů přepracován evropský rámec hospodářského a rozpočtového dohledu. Tyto návrhy mají řešit nedostatky, které odhalila hospodářská a finanční krize. Balíček tvoří tři nařízení, která posilují evropský rámec

⁴ Viz sdělení Komise ze dne 12. května 2010 (KOM (2010) 250 v konečném znění) a ze dne 30. června 2010 (KOM (2010) 367 v konečném znění), a balíček šesti legislativních návrhů ze dne 29. září 2010 (KOM (2010) 522 prostřednictvím 527 v konečném znění).

rozpočtového dohledu – Pakt o stabilitě a růstu, dvě nařízení, kterými se zavádí nový postup dohledu při makroekonomické nerovnováze, a směrnice, která stanoví minimální normy pro vnitrostátní rozpočtové rámce v členských státech.

Tento legislativní balíček výrazně posílil preventivní složku Paktu o stabilitě a růstu tím, že zavedl výdajové pravidlo, podle kterého směřjí výdaje růst jen do výše střednědobé míry růstu potenciálního HDP. Tyto právní předpisy rovněž zavedly možnost přijetí sankcí již od samého počátku. Země budou nyní muset složit úročený vklad ve výši 0,2 % HDP, jestliže jejich základní rozpočtová pozice nebude dostatečně solidní. Nové předpisy rovněž v rámci nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu stanoví přísnější opatření k nápravě hrubých politických chyb a nově definují pravidla, podle kterých musí členské státy, které překročí maximální dovolenou míru zadlužení podle Maastrichtské smlouvy, toto překročení rychle snížit. Pokud se bude veřejný dluh negativně vyvíjet nebo schodek veřejných financí bude vysoký, bude nyní možné zahájit postup při nadměrném schodku. Zavedení pravidla obrácené kvalifikované většiny významně posílilo pravomoc Komise při rozhodování ohledně sankcí pro členské státy eurozóny. Zatímco v minulosti byla pro přijetí takových rozhodnutí nutná podpora kvalifikované většiny v Radě, v budoucnu bude kvalifikovaná většina nutná, aby byly zastaveny sankce navržené Komisí.

V rámci balíčku šesti návrhů byla také přijata směrnice, která stanoví minimální požadavky pro vnitrostátní rozpočtové rámce s cílem zajistit, aby fiskální rámce členských států byly zdravé a byly s to dodržovat pravidla EU. Tento přístup, kterým se zajišťuje, aby vnitrostátní rozhodovací procesy byly nastaveny tak, aby uskutečňovaly politiku v souladu s evropskými požadavky, je rovněž základem mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Členské státy, které patří do eurozóny a které všechny tuto smlouvu podepsaly, se zavázaly, že začlení hlavní zásady Paktu o stabilitě a růstu přímo do svého právního rámce prostřednictvím závazných a trvalých ustanovení, které mj. vytvoří vnitrostátní opravný mechanismus. Na tento mechanismus bude dohlížet nezávislý kontrolní orgán, aby se v rámci preventivní složky paktu zajistilo splnění rozpočtových cílů. Ačkoli se jedná o mezivládní smlouvu, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii předpokládá, že se její ustanovení stanou během pěti let součástí práva Unie. Komise již spolupracuje s Evropským parlamentem a Radou na začlenění některých prvků této smlouvy do právních předpisů EU platných pro členské státy eurozóny. Hodlá tak učinit prostřednictvím legislativních návrhů známých jako balíček dvou předpisů, o kterých se v současnosti rozhoduje na úrovni EU.

Tento balíček dvou předpisů – který tvoří dvě nařízení – Komise navrhla v listopadu 2011 a má ještě více posílit rozpočtovou koordinaci i dohled nad rozpočty. Jejich smyslem jsou cílenější prevence a účinnější nápravná opatření v případě, že nebudou dodržovány požadavky ohledně rozpočtové politiky vyplývající z Paktu o stabilitě a růstu. Ještě předtím, než rozpočtové plány členských států eurozóny na příští rok schválí jejich parlamenty, předloží je tyto státy Komisi a ostatním partnerům v eurozóně v souladu se společným harmonogramem. Balíček dvou předpisů rovněž zpřísňuje postupy kontroly a dohledu

v případě členských států, které se potýkají s vážnými potížemi týkajícími se jejich finanční stability, nebo v případě států, kterým je poskytována finanční pomoc.

2.2 Dohled nad hospodářskou politikou

Hlavní slabinou kontrolních mechanismů v době před krizí byl nedostatečný systematický dohled nad makroekonomickou nerovnováhou a vývojem konkurenceschopnosti. Ačkoli tento vývoj byl analyzován v kontextu zpráv Komise o členských státech, včetně stanovisek o programech stability a konvergenčních programech, a na základě neformálních průzkumů konkurenceschopnosti eurozóny prováděných každé dva roky, neexistoval žádný formální nástroj pro jeho systematickou analýzu a následnou formulaci konkrétních politických doporučení. Tento nedostatek odstraňuje balíček šesti právních aktů, který zavádí postup při nadměrné nerovnováze: Jedná se o nový kontrolní mechanismus, jehož cílem je předcházet makroekonomické nerovnováze, identifikovat případné rozdíly v konkurenceschopnosti ihned při jejich vzniku a umožnit jejich včasnou nápravu. Je založen na systému včasného varování, který na základě srovnávacího přehledu ukazatelů a hloubkových studií jednotlivých zemí identifikuje nerovnováhu a v případě potřeby zahájí nový postup při nadměrné nerovnováze. Prosazování tohoto nového postupu bude zajištěno formou finančních sankcí pro členské státy eurozóny, které postup při nadměrné nerovnováze nedodrží.

V důsledku změn zavedených od počátku krize, které vedly ke vzniku evropského semestru, byly rovněž plně integrovány jednotlivé složky hospodářského, rozpočtového a strukturálního dohledu. Dříve byly tyto složky posuzovány odděleně, zatímco nyní jsou během prvních šesti měsíců kalendářního roku sledovány paralelně, díky čemuž mohou členské státy v následujících šesti měsících zohlednit ve svých vnitrostátních rozpočtových procesech individuální pokyny pro jednotlivé státy. Členské státy dostanou doporučení ohledně své politiky před tím, než začnou sestavovat konečný návrh svého státního rozpočtu na další rok.

2.3 Finanční regulace a dohled

Za poslední čtyři roky učinila Evropská unie významné kroky v oblasti finanční regulace a dohledu. Zároveň se provádí i rozsáhlý a ambiciózní program finanční reformy. Cílem je zajistit, aby finanční instituce a trhy, které stály u zrodu krize, byly stabilnější, konkurenceschopnější a odolnější. Předseda Komise požádal bývalého výkonného ředitele MMF a guvernéra Banque de France Jacquesa de Larosièra, aby předložil souhrnnou zprávu o vhodných opatřeních. Na základě jeho zprávy pak Komise navrhla komplexní program reformy regulace finančního sektoru.

Aktuálně se projednává čtvrtá směrnice o kapitálových požadavcích a nařízení o kapitálových požadavcích (CRD4/CRR), v nichž je navrženo zpřísnění obezřetnostních požadavků pro banky a investiční podniky. Požadavky kapitálové přiměřenosti budou poprvé stanoveny v nařízení, a nikoli ve směrnici. Přijetí nařízení o kapitálových požadavcích bude důležitým

krokem vpřed při dokončování jednotného souboru pravidel pro finanční instituce v Evropské unii. EU rovněž přijala opatření v oblasti správy, neboť zavádí závazná pravidla pro postupy odměňování, aby se zabránilo nadměrnému riskování ze strany bank.

EU zpřísnila dohled nad finančními trhy vytvořením Evropského systému orgánů finančního dohledu (ESFS), který sestává ze tří evropských orgánů dohledu (ESA) – Evropského orgánu pro bankovnínictví (EBA), Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA) – a z Evropské rady pro systémová rizika (ESRB), jež vykonává obezřetnostní dohled na makroúrovni. Tři evropské orgány dohledu spolupracují s vnitrostátními kontrolními orgány členských států na zajištění harmonizovaných pravidel i na důsledném a jednotném provádění nových požadavků. Evropská rada pro systémová rizika sleduje potenciální hrozby pro stabilitu celého finančního systému a zajišťuje, aby bylo možné včas řešit případné slabiny.

Na ratingové agentury, které sehrály významnou roli při vzniku krize, nyní pozorně dohlíží Evropský orgán pro cenné papíry a trhy. Díky právním předpisům přijatým v roce 2012 budou všechny standardizované OTC deriváty zúčtovány prostřednictvím ústřední protistrany, čímž se snižuje riziko selhání protistrany. Po přijetí právních předpisů navržených Komisí budou dále všechny standardizované a dostatečně likvidní deriváty obchodovány na regulovaných platformách. Problém krátkého prodeje již byl řešen v rámci přijetí právních předpisů o zvýšení transparentnosti.

2.4 Mechanismy pro řešení krizí

Klíčovou součástí přístupu k řešení krizí bylo vytvoření mechanismu, který by řešil nestabilitu finančního trhu a zmírnil riziko šíření krize v dalších členských státech. Z podnětu Komise vznikly v květnu 2010 dva dočasné mechanismy pro řešení krizí: evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) a evropský nástroj finanční stability (EFSF). Evropský mechanismus finanční stabilizace představuje nástroj finanční podpory krytý prostředky z rozpočtu EU, který je k dispozici všem 27 členským státům Evropské unie a vychází ze stávajícího rámce Smlouvy. Evropský nástroj finanční stability je společnost ve vlastnictví členských států eurozóny, která je registrována v Lucembursku a jejíž fungování se řídí mezivládní dohodou. Úvěrová kapacita evropského nástroje finanční stability je zajištěna výhradně zárukami zúčastněných členských států a mohou ji využívat pouze členské státy eurozóny.

Kvůli hrozbě dalšího prohloubení krize členské státy eurozóny posílily stávající mechanismy podpory a zvýšily jejich flexibilitu. V zájmu zlepšení finanční stability eurozóny a jejích členských států se dále dohodly na vytvoření stálého mechanismu pro řešení krizí. Výsledkem je stálý záchranný fond eurozóny – Evropský mechanismus stability (ESM), který byl zřízen 8. října 2012 a po dokončení ratifikace smlouvy o ESM ve všech členských státech eurozóny je nyní plně funkční. V celosvětovém měřítku se jedná o nejlépe kapitalizovanou finanční instituci, která představuje nejsilnější regionální ochranný mechanismus (500 mld.

EUR). Vytvoření tohoto záchranného fondu je klíčové k zajištění dostatečné kapacity eurozóny potřebné pro záchranu členských států, které se kvůli selhání potýkají s finančním obtížemi. Dne 27. listopadu 2012 Evropský soudní dvůr potvrdil, že smlouva o ESM ve stávající podobě je v souladu s právními předpisy EU⁵.

ECB hraje stěžejní úlohu v reakci eurozóny na hospodářskou a finanční krizi. Nejprve byla kvůli zpomalení ekonomiky snížena oficiální sazba refinancování téměř na nulu. Když se na mezibankovním trhu téměř zastavila činnost, ECB rovněž přijala řadu opatření k řešení dopadů krize na fungování finančních trhů. Jedním z prvních dopadů byl úbytek financí na mezibankovním trhu, a to v době vzrůstajících obav ohledně kvality aktiv v rozvahách bank. ECB reagovala tak, že rozšířila přístup bank k operacím měnové politiky uvolněním pravidel zajištění jak pro běžné refinanční operace, tak pro krizovou pomoc v oblasti likvidity. V květnu 2010 Eurosystem zahájil Program pro trh s cennými papíry (SOM), který provádí omezené a sterilizované intervenční nákupy státních dluhopisů. Se vzrůstajícím finančním tlakem ve druhé polovině roku 2011, kdy byla ohrožena finanční stabilita v eurozóně, začala ECB umožňovat bankám přístup k mimořádným dlouhodobým refinančním operacím s dobou splatnosti až tři roky (v porovnání s maximálně tříměsíční splatností podle obvyklých postupů). Tři přidělené dlouhodobé refinanční operace výrazně ovlivnily smýšlení investorů a podstatně snížily tlak na finančních trzích. Přístup k financování na mezibankovním trhu zůstává pro mnoho bank stále problematický, ale podle posledních zpráv se tyto trhy začínají postupně uvolňovat, zejména pro větší banky.

Rozšíření krize na trhy se státními dluhopisy spolu s nárůstem negativních zpětnovazebních smyček mezi bankami a státy vedlo k větší roztržičnosti finančního systému eurozóny a ke vzniku tzv. rizika změny denominace, jež souvisí s obavami o reversibilitu eura. ECB přijala rozhodnutí, které je základem k provádění přímých peněžních transakcí (OMT) na sekundárních trzích se státními dluhopisy za přísných a účinných podmínek⁶. Cílem je zajistit správné promítnutí postoje ECB do reálné ekonomiky v celé eurozóně a posílit jednotnost měnové politiky. Transakce by byly prováděny pouze v rámci mandátu ECB, jehož cílem je zachovat stabilitu cen ve střednědobém horizontu. Nezbytnou podmínkou pro přímé peněžní transakce jsou přísné a účinné podmínky navazující na program evropského nástroje finanční stability nebo evropského mechanismu stability (EFSF/ESM). Pokud jsou podmínky programu zcela dodrženy, Rada guvernérů ECB zváží přímé měnové transakce do té míry, aby byly z hlediska měnové politiky oprávněné. Ukončí je, jakmile budou dosaženy jejich cíle nebo pokud nebudou v souladu s programem makroekonomických změn nebo

⁵ Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012 ve věci Pringle, C-370/12. Soudní dvůr dále potvrdil, že rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU, kterým se mění článek 136 SFEU, je platné a že členské státy mohly uzavřít a ratifikovat smlouvu o ESM před vstupem tohoto rozhodnutí v platnost.

⁶ Tisková zpráva ECB ze dne 6. září 2012 o technických specifikacích přímých měnových transakcí: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

preventivním programem. Likvidita vytvořená prostřednictvím přímých měnových transakcí bude plně sterilizována. Oznámení programu přímých měnových transakcí jakožto náhrady za omezenější program pro trh s cennými papíry opět výrazně ovlivnilo smýšlení investorů a v důsledku došlo k významnému snížení výnosů státních dluhopisů v ohrožených členských státech.

Hospodářská a měnová unie prošla zásadními změnami, ale práce ještě není dokončena

Všechna dosud přijatá opatření jako celek představují rozhodnou reakci na krizi, především ve srovnání s tím, co bylo považováno za politicky proveditelné před několika málo lety. Zavedení některých opatření, jako například revidovaných nástrojů pro koordinaci hospodářské a rozpočtové politiky nebo stálého mechanismu finanční ochrany, trvalo delší dobu. Také je nutné zdůraznit, že pozitivní dopad některých opatření na důvěru se projeví až po určité době jejich správného fungování. To je jeden z důvodů, proč navzdory silné odezvě nebylo možné zabránit přeměně krize státních dluhů na krizi důvěry, v níž je zpochybňována integrita samotné eurozóny.

Dalším klíčovým faktorem je nesoulad mezi výrazným urychlením finanční integrace v rámci hospodářské a měnové unie a naopak poměrně pomalým pokrokem při integraci finanční regulace a dohledu na úrovni EU.

Kvůli nedostatku silných nadnárodních institucí vykonávajících bankovní dohled na úrovni EU bylo řešení krize podstatně obtížnější a nákladnější pro daňového poplatníka, než by tomu bylo v opačném případě. Ještě důležitější je však skutečnost, že kvůli absenci těchto institucí měla krize důvěry spolu s nedostatkem vhodné správy finančního sektoru (struktury pro regulaci, dohled a řešení) a z toho plynoucí reakce veřejných orgánů hájících národní zájmy za následek opětovné roztříštění finančních trhů. Oceňování rizik založené na vnitrostátních referenčních dluhopisech totiž vedlo k výrazně odlišným finančním podmínkám pro podniky a domácnosti v různých členských státech eurozóny, čímž se smazala řada výhod evropské finanční integrace.

To v některých členských státech dále zbrzdilo růst, neboť úvěrové podmínky se zpřísnily, zejména pak ve státech, kde již aktivita stagnovala. Následně se v daných členských státech dále zhoršila zpětná vazba mezi bankami a státy, což omezilo jejich schopnost překonat krizi a promítlo se v jejich schopnosti vlastního refinancování na trzích a možné potřebě finanční pomoci. V členských státech, kde již probíhala poměrně čilá aktivita, se úvěrové podmínky naopak uvolnily.

Nedostatek silných integrovaných orgánů na úrovni EU měl tedy za následek porušení principu integrace a vedl k nerovným podmínkám pro podniky a domácnosti pouze na základě toho, zda se nacházejí na jedné nebo druhé straně hranic mezi dvěma členskými státy eurozóny. Prakticky stejné podniky vzdálené jen několik kilometrů, ale sídlící na opačné straně hranice tak nemohou financovat své investice za srovnatelných podmínek. Na jedné straně hranice tak kvůli nepříznivým úvěrovým podmínkám může docházet k růstu

nezaměstnanosti a pozastavení investic, zatímco na opačné straně hranice se investiční náklady snižují a nezaměstnanost klesá. Stejný princip platí i u podmínek pro financování domácností. Takovýto nesourodý vývoj je v rozporu s hospodářskými zásadami i potřebami občanů a podniků a může ohrozit celý projekt evropské integrace.

Kvůli negativním zpětným vazbám a smyčkám mezi státy a bankami a s tím souvisejícím opětovným roztržštěním finančních trhů EU nakonec znovu vyvstalo riziko změny denominace, které by podle účastníků finančního trhu mohlo v důsledku ohrozit existenci jednotné měny.

Ohlédneme-li se zpět do minulosti, lze říct, že více než padesát let po založení Evropské unie krize důvěry znovu zdůrazňuje omezující funkci státních hranic a zpochybňuje jednotný trh a dosažené úspěchy i zatím nenaplněné ambice hospodářské a měnové unie. Představuje také hrozbu pro evropský model sociálně tržního hospodářství.

Zkušenosti získané v souvislosti s hospodářskou a finanční krizí a krizí státních dluhů od roku 2008 byly hnací silou celkové změny správy ekonomických záležitostí hospodářské a měnové unie, která již vedla k bezprecedentním krokům. Díky této změně je nyní hospodářská a měnová unie mnohem silnější než před propuknutím krize. Krize jasně ukázala, nakolik se od založení hospodářské a měnové unie zvýšila vzájemná provázanost našich ekonomik. Nepopíratelně z ní také vyplývá, že úspěch nebo neúspěch hospodářské a měnové unie znamená úspěch nebo neúspěch také pro všechny zúčastněné strany.

Hrozba vyplývající z krize důvěry je však mnohem zásadnější. Proto i reakce na ni musí být zásadní. Musí obnovit důvěru v to, že dosavadní úspěchy jednotného trhu a jednotné měny nepřijdou nazmar a že bude dosaženo zatím nenaplněných cílů v zájmu občanů a podniků.

Má-li být reakce účinná a důvěryhodná, musí nejprve řešit naléhavé praktické problémy, jimž občané, podniky, a členské státy v současné době čelí. Zavedením bankovní unie by bylo možné ukončit roztržštěnost finančního trhu EU a zajistit srovnatelné podmínky financování pro domácnosti a podniky v celé EU. Pomohla by i odstranit negativní zpětnovazební smyčky mezi členskými státy a bankami. Díky bankovní unii by v eurozóně během jednotlivých hospodářských cyklů také dále nedocházelo k umělému prohloubení nesouměrného vývoje. Rovněž je třeba říct, že reakce musí přijít s vizí o hlubší integraci rozpočtové a hospodářské unie v budoucnu. V neposlední řadě musí také definovat jasný a realistický postup, jak tohoto cíle za pomoci odhodlání orgánů EU a členských států dosáhnout.

3. Cesta vpřed: spojit ambiciózní cíle s vhodným načasováním

Hospodářská a měnová unie musí čelit zásadní výzvě, zejména pokud jde o eurozónu, a musí být posílena, jinak v budoucnu nezajistí hospodářský a sociální blahobyt. Evropská rada vyzvala v červnu 2012 svého předsedu, aby v úzké spolupráci s předsedou Komise, předsedou Euroskupiny a prezidentem ECB předložil konkrétní a termínovaný plán, jak dosáhnout skutečné hospodářské a měnové unie. Na říjnovém zasedání Evropské rady byla předložena prozatímní zpráva a konečná zpráva se očekává v prosinci 2012. Dne 20. listopadu přijal Evropský parlament svou zprávu „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“, v níž jsou nastíněny preference Parlamentu pro integrovanější hospodářskou a měnovou unii. Komise v tomto návrhu nastiňuje další navrhované kroky.

V zájmu upevnění stability a prosperity je nezbytná komplexní vize prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie, která vytváří podmínky pro silnou a stabilní strukturu ve finanční, rozpočtové, hospodářské a politické oblasti. Všechna významná rozhodnutí v oblasti hospodářské a rozpočtové politiky, jež budou činit členské státy prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie, by měla podléhat větší koordinaci, schválení a dohledu na evropské úrovni. Tyto politiky by měly zahrnovat také oblast daní a zaměstnanosti, jakož i další politické oblasti, které mají pro fungování HMU zásadní význam. Tato HMU by měla být podpořena i autonomní a dostatečnou rozpočtovou kapacitou, která umožní efektivně podporovat politická rozhodnutí vyplývající z procesu koordinace. Přiměřená část rozhodnutí o příjmech, výdajích a vydávání dluhopisů by měla podléhat společnému rozhodování a provádění na úrovni HMU.

Je zřejmé, že stávající HMU nemůže být přes noc přeměněna do takto prohloubené a plně integrované podoby, zejména vezmeme-li v úvahu výrazný převod dalších politických pravomocí z vnitrostátní na evropskou úroveň. Aby se podařilo vytvořit takovou hospodářskou a měnovou unii, která svým občanům zajistí trvalou stabilitu, udržitelnost a prosperitu, je nutné již v krátkodobém horizontu zahájit rozhodné kroky k dosažení vytyčeného cíle (v příštích 6–18 měsících). Po těchto krocích musí následovat další opatření ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Opatření, která mají být přijata v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu, se musí vzájemně využívat a navazovat na sebe.

Cesta vpřed musí být pečlivě vyvážená. Kroky směrem k větší odpovědnosti a hospodářské kázi by měly být spojeny s větší mírou solidarity a finanční podpory. Tuto vyváženost je nutné zajistit současně s postupem vývoje HMU a ve všech jeho fázích. Hlubší integrace politiky finanční regulace, rozpočtové a hospodářské politiky a odpovídajících nástrojů musí být doprovázena přiměřenou politickou integrací, jež zajistí demokratickou legitimitu a odpovědnost.

V této kapitole jsou určeny kroky a opatření, jež je nezbytné provést v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu v zájmu dosažení prohloubené a skutečné HMU na

trvalém základě: od větší koordinace politik přes rozpočtovou kapacitu až po širší společné přijímání rozhodnutí týkajících se veřejných příjmů, výdajů a vydávání dluhopisů.

Některé z těchto nástrojů mohou být přijaty v rámci současných smluv, jiné si vyžádají jejich úpravy a nové pravomoci svěřené Unii. Prvně uvedené nástroje proto mohou fungovat již v krátkodobém horizontu a dokončeny by měly být nejpozději ve střednědobém horizontu. Druhá skupina nástrojů může být spuštěna až ve střednědobém horizontu a dokončena v dlouhodobém horizontu. Mělo by však být jasné, že celkově jde o holistickou koncepci, v níž každá fáze navazuje na fázi předchozí.

V krátkodobém horizontu (v příštích 6-18 měsících) by mělo být bezprostřední prioritou plné zavedení nových nástrojů pro správu ekonomických záležitostí, jež zavádí balíček šesti právních aktů, jakož i urychlené přijetí stávajících návrhů Komise, jako jsou návrhy dvou právních aktů a návrh na jednotný mechanismus dohledu. Ještě většího pokroku lze dosáhnout prostřednictvím sekundárních právních předpisů, zejména v oblasti koordinace hospodářské politiky a podpory strukturálních reforem, které jsou nezbytné k odstranění nerovnováhy a ke zlepšení konkurenceschopnosti. Po přijetí rozhodnutí o příštím víceletém finančním rámci EU bude zřízení finančního nástroje v rozpočtu EU, který podpoří opětovné vyvážení, úpravy a tím i růst ekonomik zemí HMU, tvořit první etapu v procesu zavádění silnější rozpočtové kapacity a integrovanějších mechanismů pro koordinaci politik. Další krok v koordinaci rozpočtové a hospodářské politiky spolu s odpovídající počáteční fází budování rozpočtové kapacity by mohl mít podobu „nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost“. Po schválení jednotného mechanismu dohledu bude navržen jednotný mechanismus dohledu nad bankami.

V střednědobém horizontu (18 měsíců až 5 let), je třeba zavést další rozpočtovou koordinaci (včetně možnosti vyžadovat revizi vnitrostátních rozpočtů v souladu se závazky na evropské úrovni), rozšíření politické koordinace na oblast daní a zaměstnanosti a vytvoření řádné rozpočtové kapacity HMU na podporu provádění politických rozhodnutí vyplývajících z hlubší koordinace. Některé z těchto prvků si vyžádají změnu Smluv.

Snížení veřejného dluhu, který výrazně překračuje kritéria daná Smlouvou, lze řešit zřízením fondu pro umoření dluhu. Případným hybným prvkem pro podporu integrace finančních trhů eurozóny a zejména pro stabilizaci rozkývaných trhů státních dluhopisů je společné vydávání krátkodobých státních dluhopisů se splatností do 1 až 2 let členskými státy eurozóny. Obě tyto možnosti by vyžadovaly změnu Smluv.

A konečně v dlouhodobém horizontu (nad 5 let) by na základě postupného sdílení suverenity a tím i odpovědnosti a kompetencí v oblasti solidarity na evropské úrovni mělo být možné sestavit samostatný rozpočet eurozóny, který HMU poskytne rozpočtovou kapacitu na podporu členských států, jež se vyrovnávají s otřesy. Pevně integrovaný rámec hospodářské a rozpočtové správy by navíc mohl umožnit společné vydávání veřejných dluhopisů, což by

zlepšilo fungování trhů a provádění měnové politiky. Jak je uvedeno v zelené knize Komise o proveditelnosti zavedení dluhopisů stability ze dne 23. listopadu 2011⁷, mohla by společná emise dluhopisů vytvořit nové způsoby, jak by vlády mohly financovat své zadlužení, vkladatelům a finančním institucím poskytnout bezpečné a likvidní investiční příležitosti a vytvořit integrovaný trh eurozóny s dluhopisy, který by z hlediska velikosti a likvidity odpovídal trhu americkému.

Tato postupná hlubší integrace eurozóny směrem k úplné bankovní, rozpočtové a hospodářské unii si současně vyžádá kroky směřující k politické unii s posílenou demokratickou legitimitou a odpovědností.

Pokrok v integraci se bude rovněž muset promítnout do externího rozměru, zejména do opatření vedoucích k jednotnému vnějšímu ekonomickému zastupování eurozóny.

Rámeček 1: Základní právní zásady

HMU musí mít v zájmu zajištění udržitelnosti společné měny možnost prohlubovat se rychleji a výrazněji než EU jako celek, přičemž je třeba zachovat integritu celé EU.

Toho lze dosáhnout dodržováním těchto zásad:

Za prvé, v zájmu legitimacy, rovnosti mezi členskými státy a účinnosti by prohloubení HMU mělo vycházet z institucionálního a právního rámce Smluv. Eurozóna je produktem Smluv. Její prohlubování by proto mělo probíhat v jejich mezích, aby se zabránilo roztržštění právního rámce, jež by vedlo k oslabení Unie a zpochybnilo prvořadý význam práva EU pro dynamiku integrace. Plnou účinnost zajišťují pouze pravidla rozhodování EU, jež namísto zatěžujícího požadavku jednomyslnosti stojí na kvalifikované většině a na pevném demokratickém rámci.

Mezivládní řešení by proto měla být zvažována pouze výjimečně a přechodně v případech, kdy by řešení na úrovni EU vyžadovalo změnu smlouvy, a pouze do doby jejího pozměnění. Musí být rovněž pečlivě navržena tak, aby byla v souladu s právními předpisy a správními postupy EU a nevyvolávala nové problémy s odpovědností.

Za druhé, prohlubování HMU by mělo v první řadě a v plné míře využívat potenciálu celounijních nástrojů, aniž by bylo dotčeno přijímání opatření specifických pro eurozónu. Dobrý základ k vypracování komplexního právního a finančního rámce pro hospodářskou koordinaci, integraci a skutečnou konvergenci poskytují evropský semestr, *acquis* v oblasti vnitřního trhu a podpora konkurenceschopnosti a soudržnosti v rozpočtu EU. K posílení

⁷ KOM(2011) 818.

HMU přispěje rovněž stávající úsilí o zefektivnění těchto politik, např. prostřednictvím makroekonomické podmíněnosti strukturálních fondů nebo nového přístupu ke správě jednotného trhu.

Zároveň by měly být – bude-li to třeba – zřízeny další nástroje specifické pro eurozónu a zaměřené na finanční, rozpočtovou a strukturální koordinaci nebo podporu, jež by měly být koncipovány jako doplněk základů EU. Užitečný právní základ (článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie) pro prohloubení integrace eurozóny poskytuje Lisabonská smlouva. Tento právní základ se již běžně používá, mj. v balíčku šesti a poté dvou právních aktů.

Pokud je to z právního hlediska možné, možnost zapojit se do opatření pro eurozónu by měli mít i další členské státy. Smlouvy sice stanoví, že se řada pravidel vztahuje pouze na členské státy eurozóny, ale současná konfigurace eurozóny je pouze dočasná, protože podle Smluv se členy HMU mají stát všechny členské státy kromě dvou (Dánsko a Spojené království).

Za třetí, k přechodu ke skutečné HMU by se mělo v první řadě využít všech opatření, která nabízejí Smlouvy ve stávající podobě, a to prostřednictvím přijetí sekundárních právních předpisů. Změny smluv by mělo být zvažováno pouze v případě, kdy opatření nezbytné pro zlepšení fungování HMU není možné zabudovat do stávajícího rámce. Možné změny by měly být pečlivě připraveny, aby byla zajištěna politická a demokratická odpovědnost potřebná pro hladký proces ratifikace.

3.1 V krátkodobém horizontu (v příštích 6–18 měsících): opatření realizovatelná v rámci sekundárního práva EU, jejichž cílem bude přiblížit se k bankovní unii, zlepšit koordinaci politik, přijmout rozhodnutí o příštím víceletém finančním rámci a vytvořit „nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost“

Prohlubování hospodářské a měnové unie musí řešit důsledky nadměrného hromadění dluhů veřejného a soukromého sektoru, a omezit tak související nerovnováhy, jež se v evropském hospodářství vytvořily. Avšak přizpůsobování se ukazuje být zdoluhavým a obtížným úkolem, který doprovází omezená nabídka úvěrů, „natahování“ veřejných financí a slabý růst v soukromém sektoru, jelikož firmy a domácnosti uvádějí do pořádku svou rozvahu.

Základní pojistkou pro stabilitu eurozóny a potřebným krokem k plnohodnotnému integrovanému rozpočtovému rámci je odhodlání dodržovat rozpočtovou kázeň. To zajistí zdravé rozpočtové politiky na vnitrostátní a evropské úrovni, a přispěje tak k udržitelnému růstu a makroekonomické stabilitě. Nejvyšší prioritou by mělo být plné zavedení nových nástrojů pro rozpočtový a hospodářský dohled a rychlé přijetí současných návrhů. Současně je třeba pokročit a vydat se na cestu k bankovní unii přijetím a provedením návrhů týkajících se finanční regulace a dohledu, zejména návrhu na jednotný mechanismus dohledu v eurozóně a v těch členských státech, které členy eurozóny nejsou, ale chtějí se jimi stát.

V zájmu zajištění bezproblémového fungování hospodářské a měnové unie by se mělo více zapracovat na koordinaci hospodářských politik. Rozměr problému, kterému eurozóna čelí co do růstu a přizpůsobování, kontrastuje s absencí silných forem politické koordinace v oblasti strukturálních reforem. Znamky rozsáhlých externalit mezi státy volají po tom, aby se zlepšil způsob, jakým se v eurozóně musí vést hospodářská politika. Řádné fungování hospodářské a měnové unie si vyžaduje, aby členské státy eurozóny společně vypracovaly hospodářskou politiku, jež by stavěla na stávajících mechanismech koordinace hospodářské politiky a zároveň by zahrnovala přijetí nutných kroků a opatření ve všech oblastech, které jsou pro řádné fungování eurozóny zásadní. Zejména je nutné zavést postup pro předchozí diskusi o všech důležitých reformách hospodářské politiky. Oporou by v této souvislosti měla být příslušná počáteční fáze budování rozpočtové kapacity pro HMU, v jejímž rámci bude poskytnuta cílená finanční podpora členským státům, které narážejí na potíže s přizpůsobováním.

Ve dnech 28. a 29. června 2012 byl uzavřen Pakt pro růst a zaměstnanost, jenž připomíná význam zdravých veřejných financí, strukturálních reforem a cílených investic pro udržitelný růst a jehož podpisem hlavy států a vlád vyjádřily své odhodlání stimulovat růst vedoucí k vytváření pracovních míst a také příslib dbát o zdravé veřejné finance. Komise také sleduje dopad přísných rozpočtových omezení na prorůstové veřejné výdaje a na veřejné investice. V tomto směru by eurozóna měla zajistit, aby se investice udržely na přiměřené úrovni, a zaručily se tak rámcové podmínky pro rozvoj konkurenceschopnosti a přínos pro růst a zaměstnanost.

Všechny iniciativy představené v tomto oddílu mohou být přijaty v krátkodobém časovém horizontu a v mezích platných Smluv.

3.1.1 Plné provedení evropského semestru a balíčku šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí a urychlená dohoda o balíčku dvou dalších právních aktů a jeho provedení

Dokončení současného rámce pro správu ekonomických záležitostí a jeho úplné provedení musí být nejvyšší prioritou.

Zavedení evropského semestru a balíčku šesti právních aktů zareagovalo na hlavní poznatky zjištěné v souvislosti s krizí. Součástí těchto opatření je reforma Paktu o stabilitě a růstu, vytvoření postupu při makroekonomické nerovnováze a zavedení minimálních standardů pro vnitrostátní fiskální rámce. Jedná se o výrazný krok vpřed, pokud jde o koordinaci hospodářské politiky. Tato opatření slibují důslednější provádění politiky na vnitrostátní úrovni, zejména v členských státech eurozóny, a potažmo i lepší fungování HMU, čímž přispívají k obnovení důvěry. Nyní je třeba tento slib naplnit, a to plným využíváním a důsledným prováděním nových nástrojů, které jsou již v platnosti.

Aby bylo možné podniknout jakékoli další kroky k vytvoření prohloubené a skutečné HMU, spoluzákonodárci by měli bezodkladně dospět k dohodě o navrhovaném balíčku dvou

právních aktů. Ten obsahuje důležité nástroje pro zpřísnění rozpočtového dohledu a pro účinnější řešení finanční nestability v členských státech. Rychlé přijetí tohoto balíčku a následné uplatňování dvou právních aktů v něm zahrnutých by mělo posílit důvěru v to, že orgány EU dostojí svému závazku a dokončí důkladnou reformu správy ekonomických záležitostí.

3.1.2 Finanční regulace a dohled: jednotný soubor pravidel a návrhy na jednotný mechanismus dohledu

Summit eurozóny, který se konal 29. června 2012, přinesl obrat v přístupu ke krizi. Účastníci této schůzky uznali, že je „naprosto“ nezbytné „prolomit bludný kruh mezi bankami a státy“, který oslabuje finance zemí eurozóny, a to natolik, že je ohrožena samotná existence HMU. Konkrétněji, východiskem dohody o vytvoření jednotného mechanismu dohledu bylo přesvědčení, že se musí překonat finanční roztržičnost a že je zapotřebí centralizovat bankovní dohled tak, aby mohly všechny země eurozóny plně důvěřovat jeho kvalitě a nestrannosti.

Skutečná hospodářská a měnová unie musí být spojena se společnou odpovědností za tvorbu bankovní politiky a za zásahy v případě krize. Jedině tak lze účinně prolomit bludný kruh, který spojuje veřejné finance členských států se zdravím jejich bank, a omezit negativní účinky v podobě přeshraničního šíření.

Integrovaný finanční rámec, z něhož by se postupem času vyvinula plná bankovní unie, by přinesl rozhodující pomoc, neboť by nabízel ucelený soubor nástrojů pro lepší sledování a lepší zvládání rizik ve finančním systému. To by snížilo finanční roztržičnost, značně omezilo nutnost zásahů ze strany veřejného sektoru, napomohlo opětovnému nalezení rovnováhy, a tím zlepšilo vyhlídky na růst. Nástroje jsou integrovány, protože v případě slabosti kterékoli jednotlivé složky se jejich dopad sníží. Ačkoli vytvoření některých potřebných částí systému si vyžádá čas, nesmí se kvůli tomu opozdit rychlé provedení uvedených složek, jež může přinést okamžité pozitivní výsledky.

Komise načrtla svou představu postupného vývoje v bankovní unii ve svém sdělení z 12. září 2012⁸. Předsedové Evropské rady, Komise, Euroskupiny a Evropské centrální banky tuto představu v zásadě podpořili⁹. Evropská rada dne 18. října 2012 potvrdila nutnost vytvořit „*integrováný finanční rámec, který bude v co největší míře otevřen všem členským státům*“,

⁸ Sdělení Komise s názvem „Plán ustavení bankovní unie“, ve kterém Komise načrtla svou celkovou představou vytvoření bankovní unie, jejíž součástí by byla jednotná pravidla, společná ochrana vkladů a jednotný mechanismus pro restrukturalizaci bank, KOM (2012) 510,

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

*kteřé se chtějí zapojit.*¹⁰ Evropský parlament ve své zprávě z listopadu 2011 „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“ vyzval k přijetí souvisejících návrhů Komise v nejkratší možné lhůtě.

Prvním a zásadním krokem na této cestě bude vytvoření jednotného mechanismu dohledu, který musí být následně doplněn jednotným mechanismem pro řešení problémů bank (viz oddíl 3.2.1).

Jednotný mechanismus dohledu musí zajistit plné sdílení informací o bankách mezi orgány dohledu, společné preventivní nástroje a společná opatření k řešení problémů v co nejranějším stadiu. Aby se obnovila důvěra mezi bankami, investory a vnitrostátními veřejnými orgány, musí mechanismus rovněž umožňovat, aby se dozor vykonával striktně a objektivně bez jakékoli regulační shovívavosti.

Dne 12. září 2012 předložila Komise legislativní návrhy na vytvoření jednotného mechanismu dohledu, který by se skládal z ECB a vnitrostátních orgánů dohledu¹¹, a na změnu nařízení z roku 2010 o zřízení Evropského orgánu pro bankovníctví, jejímž účelem je nařízení uzpůsobit vytvářenému jednotnému mechanismu dohledu a zajistit mezi členskými státy eurozóny a členskými státy mimo ni rovnováhu v rozhodovacích strukturách uvedeného orgánu¹².

Základem jednotného mechanismu dohledu, jak jej navrhuje Komise, je přenesení konkrétních klíčových úkolů dohledu na evropskou úroveň, a to jednak z bank se sídlem v členských státech eurozóny, jednak z bank se sídlem v členských státech, jež k eurozóně nepatří, ale jež se do bankovní unie rozhodnou vstoupit. Podle tohoto nového rámce bude ECB odpovědná za dohled nad všemi bankami v bankovní unii, na které bude uplatňovat jednotný soubor pravidel použitelný na celém jednotném trhu. Rámec navrhovaný Komisí zajišťuje účinný a důsledný dohled ve všech členských státech, které se ho budou účastnit, přičemž se spoléhá na konkrétní znalosti vnitrostátních orgánů dohledu. Je nanejvýš důležité, aby byla jednání o jednotném mechanismu dohledu dokončena před koncem roku a začátkem roku 2013 se začalo s jeho prováděním. Doplnkem se novému rámci pro dohled nad bankami uzpůsobí Evropský orgán pro bankovníctví, aby se zajistila integrita jednotného trhu.

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_cs.pdf

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_cs.pdf

Výše uvedené položí základ pro využívání Evropského mechanismu stability jako veřejné pojistky – jakmile se ve věci tohoto nástroje dosáhne dohody, bude tento mechanismus v příslušných případech sloužit pro přímou rekapitalizaci bank v souladu se závěry Evropské rady ze dne 19. října 2012. To pomůže přetrhnout negativní zpětnou vazbu mezi bankami a státy, čímž dojde k dalšímu upevnění eurozóny.

Při řešení problémů bank má zásadní význam důvěra vkladatelů a účastníků trhu. Aby se u veřejnosti dosáhlo takové úrovně důvěry, která bude srovnatelná s orgány, které při řešení problémů bank odvádějí ve světě nejlepší výsledky, bude zapotřebí důvěryhodný jednotný systém pro řešení problémů a silná finanční pojistka. Odpovědnost zůstává v krátkodobém horizontu na vnitrostátní úrovni. Jakmile však bude zaveden jednotný mechanismus dohledu, mělo by se za existence příslušných pokynů umožnit, aby Evropský mechanismus stability nabízel oboustrannou podporu pro přímou rekapitalizaci bank, kterým se nedaří získávat finanční prostředky na trhu a které nemohou být zachráněny domovským členským státem, aniž by došlo k ohrožení jeho veřejných financí.

Integrovaný finanční rámec včetně jednotného dohledu a následně jednotného mechanismu pro řešení problémů bank se musí zakládat na jednotném souboru pravidel. Proto je nezbytné bezodkladně dokončit jednání o návrzích Komise na stanovení nových regulačních rámců v oblasti obezřetnostních pravidel, pojištění vkladů, obnovy bank a řešení problémů bank.

3.1.3 Jednotný mechanismus pro řešení problémů bank

Pro účinnou bankovní unii je třeba nejen jednotný mechanismus dohledu zajišťující vysokou kvalitu dohledu v členských státech, ale také jednotný mechanismus pro řešení problémů bank v obtížích. Tuto skutečnost uznala Evropská rada dne 19. října 2012, když prohlásila, že *„bere na vědomí záměr Komise předložit po přijetí návrhů směrnice o ozdravných postupech a řešení problémů bank a směrnice o systémech pojištění vkladů návrh na vytvoření jednotného mechanismu pro řešení problémů bank určeného členským státům zapojeným do jednotného mechanismu dohledu.“*

Po přijetí jednotného mechanismu dohledu proto Komise předloží návrh jednotného mechanismu pro řešení problémů bank, který bude mít na starosti restrukturalizaci a řešení problémů bank v rámci členských států, které se účastní bankovní unie. Tento mechanismus bude spočívat v samostatném evropském orgánu pro řešení problémů, který bude řídit řešení problémů bank a koordinovat zejména uplatňování souvisejících nástrojů. Tento mechanismus bude účinnější než síť vnitrostátních orgánů pro řešení problémů, zejména pokud jde o přeshraniční bankovní skupiny, pro něž jsou v době krize rychlost a koordinace velmi důležité pro minimalizaci nákladů a obnovení důvěry. Mechanismus by s sebou přinesl rovněž významné úspory z rozsahu a zamezil by negativním externím faktorům, které mohou vyplynout z čistě vnitrostátních rozhodnutí.

Jakýkoli zásah ze strany jednotného mechanismu pro řešení problémů bank se bude muset zakládat na těchto zásadách:

- potřeba řešení problémů by měla být omezena na minimum, a to díky přísným společným obezřetnostním pravidlům a lepší koordinaci dohledu v rámci jednotného mechanismu dohledu,
- pokud je zásah jednotného mechanismu pro řešení problémů bank nezbytný, v souladu s návrhem Komise ohledně ozdravných postupů a řešení problémů bank by měli před poskytnutím jakéhokoli externího financování nést náklady na řešení problémů akcionáři a věřitelé,
- veškeré dodatečné zdroje potřebné k financování restrukturalizačního procesu by měly být poskytnuty z mechanismů financovaných bankovním sektorem namísto použití peněz daňových poplatníků.

Budoucí návrhy Komise na vytvoření jednotného mechanismu pro řešení problémů bank budou založeny na těchto zásadách.

Komise se domnívá, že stejně jako zavedení účinného jednotného mechanismu dohledu lze i zavedení jednotného mechanismu pro řešení problémů bank dosáhnout sekundárními právními předpisy, aniž by to vyžadovalo změnu stávajících Smluv.

3.1.4 Rychlé rozhodnutí o příštím víceletém finančním rámci

Návrh víceletého finančního rámce na období 2014–2020 je rozhodujícím nástrojem pro povzbuzení investic, růstu a zaměstnanosti na úrovni EU. Tento návrh Komise mimo jiné plánuje systematičtěji vázat financování v rámci politiky soudržnosti, rozvoje venkova a evropské námořní a rybářské politiky na různé postupy pro správu ekonomických záležitostí. Společný strategický rámec vytváří silnou vazbu mezi fondy, které do něho spadají (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond), a národními reformními programy, programy stability a konvergenčními programy, které vypracovávají členské státy, a také mezi individuálními doporučeními, která pro každý členský stát přijímá Rada.

Mezi členskými státy a Komisí se budou v této souvislosti uzavírat smlouvy/dohody o partnerství a bude se uplatňovat důsledná makroekonomická podmíněnost. V návrhu Komise se makroekonomická podmíněnost uplatňuje dvěma způsoby:

1. Změna programů: jedná se o změny smluv o partnerství a příslušných programů v návaznosti na doporučení Rady, v zájmu řešení nadměrného schodku, makroekonomických nerovnováh či jiných hospodářských a sociálních potíží nebo v zájmu maximalizace dopadu na růst a konkurenceschopnost, který mají fondy

společného strategického rámce v členských státech přijímajících finanční pomoc od EU. Pokud členský stát na takovou žádost uspokojivě nezareaguje, Komise může pozastavit realizaci části či všech plateb na předmětné programy.

2. Pozastavení: dojde k němu tehdy, pokud některý členský stát nepodnikne nápravná opatření v rámci postupů pro správu ekonomických záležitostí. V takovém případě Komise pozastaví realizaci části či všech plateb a závazků na předmětné programy.

Smlouvy o partnerství a operační programy zajistí, že plánované investice spolufinancované z fondů společného strategického rámce budou účinně přispívat k řešení strukturálních problémů, před kterými stojí členské státy. V případě doporučení Rady ve smyslu článků 121 a 148 Smlouvy a nápravné složky orientačního víceletého programu se ke změně programů přistoupí u těch doporučení, která jsou pro fondy společného strategického rámce relevantní a která souvisejí se strukturálními problémy, jež lze řešit víceletými investičními strategiemi. Taková doporučení se týkají mimo jiné:

- reforem trhu práce, které zlepší jeho fungování, např. řešení nesouladu mezi poptávkou po dovednostech a jejich nabídkou,
- opatření na zvýšení konkurenceschopnosti, např. zlepšení vzdělávacích systémů nebo podpora výzkumu a vývoje, inovací a infrastruktury,
- opatření ke zkvalitnění veřejné správy, např. zlepšení administrativních kapacit a statistik.

Rychlým přijetím víceletého finančního rámce a relevantních odvětvových předpisů, zejména „nařízení o společných ustanoveních“ pro fondy společného strategického rámce, se rychle posílí pobídky a podpora strukturálních reforem v členských státech.

3.1.5 Předchozí koordinace velkých reforem a vytvoření nástroje pro „konvergenci a konkurenceschopnost“

Během krize se jasně ukázalo, že hospodářské politiky členských států, zejména v eurozóně, jsou věcí společného zájmu. Po dlouhou dobu pomalá realizace nebo nerealizace důležitých strukturálních reforem zhoršovala problémy s konkurenceschopností a (v některých případech výrazně) mařila schopnost členských států přizpůsobovat se. To ještě více prohloubilo zranitelnost těchto členských států. Krátkodobé náklady, ať už politické nebo hospodářské povahy, často odrazují od provádění reforem, a to i v případě, kdy jsou střednědobé až dlouhodobé přínosy dosti vysoké. Potenciálně významné efekty přelévání, které jsou spojeny se strukturálními reformami v eurozóně, odůvodňují použití zvláštních nástrojů, jak se ostatně již stalo v případě donucovacích mechanismů, které zavedl balíček šesti právních předpisů. S ohledem na to by se měl dále posílit stávající rámec správy hospodářských záležitostí v eurozóně, a to zajištěním větší předchozí koordinace velkých

reformních projektů a – v návaznosti na rozhodnutí o příštím VFR – vytvořením „nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost“ s cílem podpořit včasnou realizaci strukturálních reforem (podrobnější popis zamýšleného uspořádání viz příloha 1). Tento nástroj by kombinoval prohlubující se integraci hospodářské politiky s finanční podporou, a tím by byla dodržena zásada, podle níž se kroky k větší odpovědnosti a hospodářské kázní mají kombinovat s větší solidaritou. Komise v připravovaném návrhu stanoví pro tento nástroj přesné podmínky.

Předchozí koordinace velkých reforem

Stávající rámec hospodářského dohledu EU již poskytuje základ pro koordinaci hospodářské politiky. Tento rámec však nepočítá se systematickou předchozí koordinací mezi členskými státy, pokud jde o jejich plány velkých reforem hospodářské politiky. Předchozí diskuse a koordinace plánů zásadních reforem, jak předpokládá článek 11 smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, by Komisi a členským státům umožnila posuzovat možné efekty přelévání vnitrostátních opatření a připomínkovat plány předtím, než budou na vnitrostátní úrovni přijata konečná rozhodnutí. V připravovaném návrhu navrhne Komise rámec pro předchozí koordinaci velkých strukturálních reforem v kontextu evropského semestru.

Nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost: smluvní ujednání a finanční podpora

Navrhovaný nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost by zahrnoval smluvní ujednání podložené finanční podporou.

Provádění strukturálních reforem v členských státech eurozóny by bylo usnadněno smluvními ujednáními mezi těmito státy a Komisí. Tento nový systém by se opíral o stávající rámec dohledu EU, zejména o postup pro prevenci a nápravu makroekonomických nerovnováh (postup při makroekonomické nerovnováze neboli MIP).¹³ Tato ujednání by byla sjednána mezi jednotlivými členskými státy a Komisí, byla by projednána v Euroskupině a uzavřena Komisí a členským státem. Byla by povinná pro členské státy eurozóny na něž se vztahuje postup při nadměrné nerovnováze, a jejich základem by byl plán nápravných opatření, který musí podle tohoto postupu členské státy předkládat. Pro členské státy eurozóny, na které se vztahují preventivní opatření, pokud jde o jejich makroekonomické nerovnováhy, by byla účast dobrovolná a spočívala by v prezentaci plánu akcí podobného tomu, který se vyžaduje v rámci postupu při nadměrné nerovnováze.

Tato ujednání by tedy vždy vycházela z doporučení pro jednotlivé země, která vyplývají z postupu při makroekonomické nerovnováze a která se obvykle zaměřují na posílení schopnosti přizpůsobit se, na posílení konkurenceschopnosti a na podporu finanční stability,

¹³ Nařízení (EU) č. 1176/2011

tj. na zásadní faktory pro řádné fungování hospodářské a měnové unie. Postup při makroekonomické nerovnováze zavádí citlivý filtr pro velké reformy, které jsou způsobilé k tomu, aby je doprovázela finanční podpora s ohledem na související externality existující v měnové unii.

Členským státem předložený plán opatření by posoudila Komise a konečný soubor reforem, opatření a lhůt pro jejich provedení by byl přijat ve formě ujednání. Toto ujednání by tak stanovilo podrobnější opatření, k jejichž provedení se členský stát zaváže poté, co získá souhlas svého národního parlamentu, pokud jej vnitrostátní postupy vyžadují. Tento systém sjednaných ujednání by zkvalitnil dialog mezi Komisí a členskými státy a posílil by závazek členských států provádět reformy a vzít je za své.

Reformy přijaté v rámci smluvních ujednání by byly finančně podpořeny a byly by doplňkem k požadavku kázně, který zavedl již balíček šesti právních předpisů. Tato podpora by měla mít vést k včasnému přijetí a provádění reforem, a to tím, že by překonala či alespoň zmírnila politické a ekonomické faktory, jež od reforem odrazují. Podporou strukturálních reforem, které posilují schopnost přizpůsobení členského státu, by nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost zlepšil schopnost hospodářství absorbovat asymetrické otřesy pomocí lépe fungujícího trhu.

Finanční podpora by se poskytovala pouze pro reformní balíčky, jež by byly dohodnuté a důležité jak pro dotyčný členský stát, tak pro řádné fungování hospodářské a měnové unie. Finanční podpora by podporovala úsilí členského státu zejména v případech, kdy nerovnováha vznikla navzdory dodržování předchozích doporučení, která mu byla určena.

Finanční podpora bude jasně signalizovat, že se uznávají jak reformní náklady členského státu, tak přínosy jeho vnitrostátních reforem pro zbytek eurozóny, vzhledem k pozitivním přeshraničním externalitám (které ovšem nemusí stačit k tomu, aby se staly impulsem pro reformy v členských státech). Pokud Komise následně zjistí, že členský stát smlouvu plně nesplnil, finanční podpora může být odeprána.

Finanční podpora by měla být koncipována jako celkový příděl, jenž má být použit jako příspěvek k finančním opatřením lemujícím obtížné reformy. Například krátkodobý dopad reforem, díky němuž se zvýšila flexibilita na trhu práce, by mohl být doplněn o vzdělávací programy financované částečně z nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost. Využití finanční podpory by bylo definováno ve smluvním ujednání uzavřeném mezi členským státem a Komisí.

Na podporu tohoto mechanismu finanční podpory by mohl být zásadně v rámci rozpočtu EU zřízen zvláštní finanční nástroj.

Tento nástroj by byl zřízen sekundárním právním předpisem. Mohl by se vykládat jako nedílná součást postupu při makroekonomické nerovnováze a byl by podpořen smluvními ujednáními a finančním příspěvkem, jak je uvedeno výše. Mohl by se tudíž zakládat na

článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nebo by se dal využít článek 352 SFEU a v případě potřeby formou posílené spolupráce (spolu s rozhodnutím podle článku 332 SFEU o zahrnutí výdajů do rozpočtu EU).

Nezbytné finanční příspěvky pro nástroj by mohly být založeny na závazku členských států eurozóny nebo na právním závazku zakotveném za tímto účelem v právních předpisech EU o vlastních zdrojích. Tyto příspěvky by měly být v rozpočtu EU zapsány jako účelově vázané příjmy. Jelikož by byl financován z účelově vázaných příjmů, na tento nástroj by se nevztahovaly stropy stanovené v nařízení o VFR. Uzavírat smluvní ujednání s Komisí a využívat finanční podporu by mohly pouze přispívající členské státy. Podpora poskytovaná prostřednictvím nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost by byla soudržná a ve shodě s podporou poskytovanou ze strukturálních fondů, zvláště z Evropského sociálního fondu. Objem tohoto nástroje by v počáteční fázi mohl zůstat omezený, ale ve střednědobém horizontu by se mohl zvětšovat za předpokladu, že mechanismus podpory prokáže svou účinnost, co se týče vyvažování, přizpůsobování a v konečném důsledku udržitelného růstu v eurozóně.

Komise v rámci chystaných návrhů stanoví pro tento nástroj konvergence a konkurenceschopnosti“ přesné podmínky, které budou vycházet ze smluvních ujednání a finanční podpory.

3.1.6 Podpora investic v eurozóně

Strukturální reformy podporované zaprvé VFR a zadruhé nástrojem pro konvergenci a konkurenceschopnost budou nezbytné pro zlepšení střednědobého růstového potenciálu členů eurozóny a jejich přizpůsobivosti otřesům. Důvěryhodná a prorůstová konsolidace, která zvyšuje účinnost struktury daní i kvalitu veřejných výdajů, přispěje ke stimulaci růstu. Jak je doporučeno v ročních analýzách růstu na rok 2012 a 2013, členské státy by měly usilovat zejména o to, aby udržely přiměřené tempo fiskální konsolidace a zároveň zachovaly investice zaměřené na dosažení cílů strategie Evropa 2020 pro růst a zaměstnanost.

Rozpočtový rámec EU nabízí prostor pro rovnováhu mezi uznáním potřeb produktivních veřejných investic a cíli rozpočtové kázně.

Veřejné investice jsou jedním z relevantních faktorů, jež se mají zohlednit při posuzování rozpočtové pozice členského státu v rámci zprávy, o níž se zmiňuje čl. 126 odst. 3 SFEU a po které se zahajuje postup při nadměrném schodku¹⁴. Význam takových relevantních faktorů, jako jsou veřejné investice, se výrazně zvýšil po nedávné reformě Paktu o stabilitě a růstu. Za určitých podmínek může zohlednění relevantních faktorů vést k tomu, že se na členský stát

¹⁴ Konkrétně podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU: „Zpráva Komise přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům (...)“.

neuplatní postup při nadměrném schodku¹⁵, a relevantní faktory by měly být zohledněny při formulování doporučení k nápravě nadměrného schodku, včetně cesty ke zmírnění schodku.

V rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu se veřejné investice zohledňují v novém orientačním ukazateli výdajů, který se používá spolu se strukturální rovnováhou k posouzení pokroku, jehož bylo dosaženo při plnění střednědobého rozpočtového cíle. Konkrétně se to dělá tak, že se za několik let zprůměruje tvorba hrubého fixního kapitálu ve veřejném sektoru, aby se členské státy netrestaly kvůli tomu, že mají v některých letech zvýšené investice¹⁶.

Komise prozkoumá další způsoby, jak v rámci preventivní složky pojmout investiční programy do posuzování programů stability a konvergenčních programů. Za určitých podmínek by jednorázové programy veřejných investic s prokázaným účinkem na udržitelnost veřejných financí mohly splňovat podmínky pro dočasnou odchylku od střednědobých rozpočtových cílů či od úprav vedoucích k dosažení tohoto cíle¹⁷. Mohlo by se to vztahovat například na veřejné investiční projekty spolufinancované s EU, avšak důsledně v rámci makroekonomické podmíněnosti.

Na jedné straně by se musel vypracovat plnohodnotný rámec, aby tyto podmínky mohly působit (zejména co se týče požadavků na informace a definice), na druhé straně by zvláštní režim veřejných investic mohl vést jen k dočasné odchylce od střednědobého rozpočtového cíle nebo od cesty, která k němu vede. Sdělení o vhodné cestě k dosažení střednědobého cíle vydá Komise na jaře roku 2013.

Zvláštní ustanovení o investičních projektech by se neměla zaměřovat za „zlaté pravidlo“, které by umožňovalo trvalou výjimku pro všechny veřejné investice. Takový nerozlišující přístup by mohl snadno ohrozit prvotní cíl Paktu o stabilitě a růstu tím, že by podkopával udržitelnost veřejného dluhu.

¹⁵ Zaprvé zohlednění relevantních faktorů může vést k tomu, že proti členskému státu nebude zahájen postup při nadměrném schodku, ačkoli kritéria schodku poruší, pokud je jeho míra zadlužení nižší než referenční hodnota. Za druhé, nesplnění orientačního ukazatele pro snížení dluhu by mělo vyústit v zahájení postupu při nadměrném schodku pouze po posouzení relevantních faktorů.

¹⁶ Rovněž výdaje na programy EU, a tím i investiční výdaje, pokud jsou plně vyrovnány s příjmy z fondů EU, se rovněž vylučují ze zohledňovaných výdajů pro účely posouzení toho, zda byl dodržen orientační ukazatel výdajů.

¹⁷ Pakt o stabilitě a růstu zahrnuje zvláštní ustanovení, která povolují takové možnosti. Nařízení č. 1466/97 – čl. 5 odst. 1: „...Při stanovení cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle pro členské státy, které jej ještě nedosáhly, a při umožnění dočasného odklonu od tohoto cíle pro členské státy, které jej již dosáhly, za podmínky, že je zachována dostatečná rezerva vzhledem k doporučené hodnotě schodku a že se během programového období předpokládá návrat rozpočtového stavu na úroveň střednědobého rozpočtového cíle, bere Rada v úvahu provádění významných strukturálních reforem přinášejících přímé dlouhodobé úspory nákladů, včetně úspor dosažených zvyšováním potenciálního růstu, které tedy mají prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí...“

3.1.7 Vnější zastoupení eurozóny

V návaznosti na pokrok, kterého bylo dosaženo v hospodářské správě eurozóny, je třeba usilovat o posilování a konsolidaci jejího vnějšího zastoupení. Toho může být plně dosaženo na základě stávajících smluv (článek 17 Smlouvy o EU a článek 138 SFEU).

Uvedené posilování je nezbytné, aby se zajistilo, že eurozóna je zastoupena způsobem, který odpovídá jejímu hospodářskému významu a který odráží změny, k nimž dochází ve vnitřní správě ekonomických záležitostí. Eurozóna musí být schopna hrát aktivnější úlohu jak v mnohostranných institucích, tak ve fórech, jakož i při dvoustranných jednáních se strategickými partnery. To by mělo vést k šíření jednotného stanoviska k otázkám, jako jsou hospodářské a rozpočtové politiky eurozóny, makroekonomický dohled, měnová a devizová politika a finanční stabilita.

Pro dosažení těchto cílů bude třeba schválit plán zaměřený na racionalizaci a tam, kde je to možné, na sjednocení vnějšího zastoupení eurozóny v mezinárodních hospodářských a finančních organizacích a fórech.

Pozornost by se měla zaměřit na MMF, který je prostřednictvím svého úvěrového nástroje a dohledu zásadním institucionálním pilířem v celosvětové hospodářské správě. Jak ukázala krize, pro eurozónu je nanejvýš důležité vystupovat jednotně, zejména pokud jde o programy, opatření v oblasti financování a politiku MMF při řešení krizí. Proto bude třeba posílit koordinační postupy eurozóny v Bruselu a Washingtonu ohledně záležitostí spojených s HMU tak, aby se ve vnitřní správě HMU odrážely změny a zajistila soudržnost a účinnost vydaných stanovisek.

Posílení zastoupení eurozóny v MMF by se mělo uskutečnit ve dvou etapách. V první fázi by skupiny zemí měly být přeskupeny tak, aby se seskupily země do skupin eurozóny, které by mohly zahrnovat rovněž budoucí členské státy eurozóny. Souběžně by se mělo usilovat pro eurozónu o status pozorovatele ve Výkonné radě MMF¹⁸.

Tato opatření by měla připravit podmínky pro eurozónu usilující v druhé etapě o jediné zastoupení v orgánech MMF (Výkonné radě a IMFC). Komise v příhodné době předloží podle čl. 138 odst. 2 SFEU formální návrhy zaujmout jednotný postoj k dosažení statusu pozorovatele eurozóny v MMF, statusu pozorovatele ve Výkonné radě MMF a následně pro jediné zastoupení. Vhodnou institucí pro zastupování eurozóny v MMF by v souladu s článkem 138 SFEU byla Komise, neboť s ECB spolupracuje v oblasti měnové politiky. Více podrobností o tomto aspektu prohloubení HMU je uvedeno v příloze 2.

¹⁸ Tj. EU zastupuje členské státy eurozóny v souladu se Smlouvami

3.2 Střednědobý horizont: posílená integrace hospodářské a rozpočtové politiky a kroky směrem k řádné rozpočtové kapacitě

Ve střednědobém horizontu je třeba zavést další rozpočtovou koordinaci (včetně možnosti vyžadovat revizi vnitrostátních rozpočtů v souladu s evropskými závazky), prohloubení politické koordinace v oblasti daní a zaměstnanosti a vytvoření samostatné, řádné rozpočtové kapacity pro HMU na podporu provádění politických rozhodnutí vyplývajících z hlubší koordinace. Některé z těchto prvků si vyžádají změnu Smluv.

Snížení veřejného dluhu, který výrazně překračuje kritéria Paktu stability a růstu, by se mohlo řešit zřízením fondu pro umoření dluhu. Případným hybným prvkem pro podporu integrace finančních trhů eurozóny a zejména pro stabilizaci rozkývaných trhů státních dluhopisů je společné vydávání krátkodobých státních dluhopisů se splatností do 1 až 2 let členskými státy eurozóny. Obě tyto možnosti by vyžadovaly změnu Smluv¹⁹.

3.2.1 Posílení rozpočtové a hospodářské integrace vyžadující změny Smlouvy

Reforma správy rozpočtových a hospodářských záležitostí, kterou by eurozóna absolvovala přijetím balíčku dvou právních předpisů, a nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost by představovaly zásadní kroky směřující k zajištění rozpočtové kázně, ale také hospodářské konkurenceschopnosti.

Posun směrem k většímu sdílení finančního rizika by však vyžadoval, aby koordinace rozpočtové politiky pokročila o krok dále tím, že se ve vymezených situacích zajistí společná kontrola nad vnitrostátní rozpočtovou politikou.

Především inovace, které přináší balíček dvou právních předpisů, a zejména možnost Komise přijmout k návrhu rozpočtových plánů stanovisko, a v krajních případech možnost požádat o nový návrh rozpočtového plánu v případě závažného porušení povinnosti podle Paktu o stabilitě a růstu, se blíží krajní možnosti koordinace a zásahu z úrovně EU do národního rozpočtového procesu. Jakmile bude balíček dvou právních předpisů přijat, EU v tomto ohledu z velké části dosáhne meze svých legislativních pravomocí.

Změnu smlouvy by si vyžádalo, kdybychom v oblasti kontroly vnitrostátní rozpočtové politiky chtěli zajít dále a vytvořit na evropské úrovni právo vyžadovat revizi vnitrostátních rozpočtů v souladu s evropskými závazky.

Měly by se zvážit tyto možnosti (seznam není vyčerpávající):

¹⁹ Viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012 ve věci Pringle, C-370/12, body 137 a 138.

- Zaprvé, povinnost členského státu přezkoumat svůj státní rozpočet (návrh rozpočtu), pokud by se to na úrovni EU vyžadovalo v případě odchylky od povinnosti rozpočtové kázně již stanovené na úrovni EU. To by znamenalo změnu charakteru stanoviska k vnitrostátním rozpočtům plánovaného v balíčku dvou právních předpisů z nezávazného na závazný.
- Za druhé, v návaznosti na přísnější proces monitorování a koordinace, který zavedl balíček dvou právních aktů, zavést v jistých zvlášť závažných a vymezených situacích právo vyžadovat revizi jednotlivých rozhodnutí o plnění rozpočtu v souladu s evropskými závazky, což by mělo za následek výraznou odchylku od cesty k rozpočtové konsolidaci stanovené na úrovni EU.
- Za třetí, jasné pravomoci na úrovni EU, které mají za cíl harmonizovat vnitrostátní rozpočtové zákony (podle Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii²⁰) a dovolávat se rozhodnutí Soudního dvora v případě, že se nedodrží.

Pokud jde o hospodářskou politiku, může daňová politika podpořit koordinaci hospodářské politiky a přispět k rozpočtové konsolidaci a růstu. Na základě zkušeností nabytých v budoucnosti ze strukturovaných diskusí o otázkách daňové politiky, které se zaměřují na oblasti, v nichž lze předpokládat ambicióznější činnosti, lze v budoucnu v eurozóně uvažovat o hlubší koordinaci v této oblasti, a to v souvislosti se změnou Smlouvy, která by to umožnila. Jinou obdobně důležitou oblastí, kde by bylo možné uvažovat o takovém pokroku, jsou trhy práce, a to vzhledem k významu dobře fungujících trhů práce a zejména pracovní mobility v zájmu přizpůsobivosti a růstu v eurozóně.

V rámci správy HMU a v zájmu konvergence v níže uvedených oblastech by se měla posílit koordinace politik v oblasti zaměstnanosti a sociálního zabezpečení a dohled nad nimi. Stávající hlavní směry hospodářských politik a politik zaměstnanosti by mohly být sloučeny do jediného nástroje a tím posíleny.

Tyto změny by měly posloužit jako základ pro vytvoření řádné rozpočtové kapacity pro eurozónu s cílem podpořit strukturální reformy ve velkém měřítku, jakož i pro umožnění forem sdílení dluhu k usnadnění řešení problémů s vysokým zadlužením a finanční segmentací, které jsou jedním z dědictví krize.

²⁰ V každém případě by obsah této smlouvy měl být začleněn do práva Unie, jak je uvedeno v jejím článku 16.

3.2.2 Řádná rozpočtová kapacita pro eurozónu

V návaznosti na zkušenosti se systematickou předchozí koordinací hlavních strukturálních reforem a s nástrojem pro konvergenci a konkurenceschopnost by se pro eurozónu měla zavést zvláštní rozpočtová kapacita. Tento nástroj by měl být nezávislý v tom smyslu, že jeho příjmy by závisely pouze na vlastních zdrojích, případně by se mohlo přistoupit k výpůjčkám. Nástroj by měl být účinný a poskytnout dostatečné zdroje na podporu důležitých strukturálních reforem ve velké ekonomice v podmínkách nouze.

Tato řádná rozpočtová kapacita pro eurozónu by mohla být zpočátku založena na sekundárním právu, jak je vysvětleno v oddíle 3.1.3. Jejím zdokonalení by však posloužil právní základ nové, zvláštní Smlouvy, která by byla nutná, pokud má tato kapacita dostat i možnost výpůjček.

3.2.3 Fond pro umoření dluhu

Jasně posílený rámec správy ekonomických a rozpočtových záležitostí by mohl umožnit řešení veřejného dluhu, který významně překračuje kritéria Paktu stability a růstu, a to prostřednictvím fondu pro umoření dluhu podléhajícímu přísným podmínkám.

Původní návrh na Evropský fond pro umoření dluhu (ERF) jako okamžitě použitelný krizový nástroj předložila německá rada ekonomických expertů (GCEE) jako součást strategie eurozóny ke snížení dluhu.

Aby byl omezen morální hazard a zajištěna stabilita této struktury, jakož i umoření plateb, navrhla GCEE několik nástrojů dohledu a stabilizace, jako jsou: 1) přísná důvěrnost odpovídající pravidlům schváleným v rámci programů evropského nástroje finanční stability nebo evropského mechanismu stability (EFSF/ESM); 2) okamžité platby sankcí v případě nedodržení pravidel; 3) přísné monitorování zvláštní institucí (např. Soudním dvorem EU); 4) okamžité zastavení převodu dluhu do fondu v průběhu zaváděcí fáze v případě nedodržení pravidel; 5) zastavení mezinárodních rezerv členských států (devizové rezervy nebo zlaté rezervy) jako záruky proti jejich závazkům a/nebo přidělení (případně i nově zavedených) daní na krytí dluhové služby (např. příjmy z DPH) k omezení rizik ze závazků.

Komise souhlasí s tím, že pevný ekonomický a rozpočtový rámec je nezbytnou podmínkou pro funkční fond pro umoření dluhu. Jak bylo uvedeno v předchozím oddíle, je žádoucí posílený dozor a pravomoc zasahovat do navrhování a provádění vnitrostátních rozpočtových politik. Důvěryhodnost plánů úprav by vyžadovala vhodné rozpočtové podmínky, které by byly stanoveny při vstupu členského státu do systému. Přísné dodržování cesty vedoucí k dosažení střednědobého cíle, jak jej navrhla Komise, by v tomto ohledu představovalo minimální podmínku.

Evropský fond pro umoření dluhu s těmito přísnými podmínkami (viz též přílohu 3) by tak mohl poskytnout záruku věrohodného snížení veřejného dluhu, čímž by se míra veřejného zadlužení dostala zpět pod 60% strop uvedený v Maastrichtské smlouvě.

Zavedení takového rámce by mohlo být dalším signálem, že členské státy eurozóny jsou ochotny, schopny a odhodlány snížit své veřejné zadlužení. To by mohlo snížit celkové náklady financování předlužených členských států. Zajištění nákladově udržitelného financování opatření na snížení „nadměrného dluhu“ v kombinaci s pobídkami i průběžným monitorováním jeho snižování, by mohlo členským státům eurozóny poskytnout možnost snižovat dluh způsobem, který by usnadnil investice do opatření podporujících růst. Navíc by takový rámec mohl přispět k tomu, aby snížení zadluženosti bylo provedeno na transparentním a koordinovaném základě v celé eurozóně, a doplnilo tak koordinaci rozpočtových politik.

O vytvoření takového fondu pro umoření dluhu by se dalo uvažovat pouze v rámci revize platných smluv. Z důvodu odpovědnosti by akt zakládající takový fond musel být sepsán s velkou právní přesností, pokud jde o maximální převoditelný dluh, maximální dobu fungování fondu a všechny ostatní charakteristiky fondu, aby byla zajištěna právní jistota nezbytná podle vnitrostátních ústavních zákonů.

Možný model zajištění náležité odpovědnosti pro fond pro umoření dluhu by tak měl mít tuto podobu: právní základ nové smlouvy by umožnil zřízení fondu rozhodnutím Rady, přijatým jednomyslně členy eurozóny, odsouhlaseným Evropským parlamentem a podléhajícím ratifikaci členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky. Uvedené rozhodnutí by stanovilo maximální finanční prostředky a délku fungování fondu a podmínky účasti v něm. Subjekt pro správu evropského dluhu v rámci Komise by skládal účty Evropskému parlamentu a spravoval by fond podle pravidel stanovených v rozhodnutí Rady.

3.2.4 Eurobondy

Významným dopadem krize bylo přehodnocení rizika státního dluhu v rámci eurozóny. Po více než deseti letech, během kterých si členské státy mohly půjčovat za téměř identických podmínek, začaly trhy znovu rozlišovat rizikové prémie podle jednotlivých zemí. Státní dluhopisy vydané slabšími členskými státy eurozóny byly obchodovány s výrazně vyššími výnosy, což má negativní důsledky na udržitelnost veřejných financí daných států a na solventnost finančních institucí, které si vedou státní cenné papíry jako aktiva. Tato segmentace úvěrového rizika spolu s „domácím zvýhodněním“, které je pro finanční instituce charakteristické, se ukázaly být významnými podněty finanční fragmentace v eurozóně. Banky byly nadměrně vystaveny dluhům slabších států, získávaly stále obtížněji prostředky na refinancování, narážely na stále obtížnější úvěrové podmínky pro soukromý sektor a začaly se chovat rozdílně, v závislosti na tom, kde sídlil dlužník. Současně s tím segmentace

finančního trhu brání přenosu měnové politiky a zklidnění na centrální úrovni se neprojevuje na odpovídajícím zlepšení úvěrových podmínek tam, kde by to bylo více oprávněné.

Za této situace máme pádný důvod k vytvoření nového vlastního nástroje pro eurozónu. Možným motorem pro posílení integrace finančních trhů eurozóny a zejména ke stabilizaci volatilních trhů se státními dluhopisy jsou tzv. eurobondy. Společné vydávání krátkodobých státních dluhopisů s jednoletou až dvouletou splatností členskými státy eurozóny by vytvořilo mocný nástroj proti stávající roztržičnosti, snížilo by negativní zpětnovazební smyčku mezi vládami a bankami a omezilo morální hazard. Kromě toho by to rovněž napomohlo řádnému přenosu měnové politiky. Eurobondy postupně nahradí stávající krátkodobé dluhopisy a nezvýší celkový objem vnitrostátních krátkodobých dluhů zemí eurozóny.

Tyto tzv. eurobondy přispějí k doplnění evropských finančních trhů vytvořením vysoce integrovaného trhu s krátkodobými dluhopisy v eurozóně. S ohledem na důležitou úlohu krátkodobých cenných papírů pro řízení hotovosti a na jejich krátkodobou povahu mají tyto cenné papíry obvykle zvláště vysokou úvěrovou kvalitu. Současně revolvingová, krátkodobá povaha těchto eurobondů umožňuje rychle přizpůsobovat režimy financování vnitrostátnímu rozpočtovému přístupu, což vytváří pobídky pro rozpočtovou disciplínu.

Společná emise by posílila finanční stabilitu, jelikož by zajistila pohotové dodávky krátkodobé likvidity pro všechny členské státy eurozóny. Vytvořil by se také soubor bezpečných aktiv v rámci celé eurozóny, který by značně usnadnil řízení likvidity finančních institucí, a tím snížil jejich často silné domácí zvýhodňování, které mělo v krizových situacích velmi nepříznivé dopady. Eurobondy by rovněž významně napomohly v provádění měnové politiky v eurozóně, protože přenosové cesty by byly posíleny a harmonizovány. Eurobondy by tak byly plně slučitelné a komplementární s pojetím fondu pro umoření dluhu.

Kvůli jejich charakteru finančního nástroje vyžadujícího společné a nerozdílné záruky ze strany zúčastněných členských států by si zavedení těchto nástrojů vyžádalo změny smluv. Eurobondy nepředstavují náhražku za lepší správu ekonomických záležitostí a rozpočtovou kázeň. Realizace tohoto společného dluhového nástroje by vyžadovala těsnější koordinaci a dohled ze strany orgánů členských států, které jsou pověřeny správou dluhů, s cílem zajistit udržitelné a účinné vnitrostátní rozpočtové politiky. Tuto monitorovací a řídicí funkci by mohla zajišťovat pokladní správa HMU v rámci Komise.

3.3. Dlouhodobá vize HMU

V dlouhodobějším horizontu by se Evropská unie měla změnit směrem k úplné bankovní, rozpočtové a hospodářské unii, což vše vyžaduje, jako čtvrtý prvek, příslušnou demokratickou legitimitu a odpovědnost za proces rozhodování. K tomu bude třeba zásadně reformovat Smlouvu.

3.3.1 Úplná bankovní unie

V dlouhodobějším výhledu je zcela logické usilovat o úplnou bankovní unii pro všechny bankovní ústavy. Přímý dohled prováděný ECB, při kterém bude uplatněn jednotný soubor pravidel a normy vytvořené Evropským orgánem pro bankovníctví, zajistí konzistentně vysokou kvalitu dohledu v rámci celé eurozóny. Kromě nástrojů obezřetnostní politiky na makro-úrovni eurozóny bude existovat účinný systém monitorování a zvládání rizik na mikro- a makro-úrovni v rámci finančního systému.

Tento systém a společný systém pro řešení problémů bank, společně s účinnými a pevnými systémy zaručených vkladů ve všech členských státech vytvoří dlouhodobě pevný základ bankovního systému a přispěje k zachování důvěry v trvalou stabilitu eurozóny. Aby se co nejvíce zvýšila důvěra veřejnosti, bude také třeba důvěryhodné a pevné finanční jištění. To by se mohlo v konečném důsledku usnadnit vytvořením bezpečných aktiv eurozóny.

Úplná bankovní unie zahrnující všechny tyto prvky je klíčovou částí dlouhodobé vize pro hospodářskou a rozpočtovou integraci²¹.

3.3.2 Úplná rozpočtová a hospodářská unie

Hospodářská a měnová unie by ve své poslední fázi dospěla do úplné rozpočtové a hospodářské unie. Na jejím konci by byla politická unie s přiměřeným sdílením svrchovanosti a s centrálním rozpočtem, jakožto její vlastní rozpočtovou kapacitou, a s prostředky umožňujícími ukládat svým členům rozpočtová a hospodářská rozhodnutí za určitých a jasně stanovených podmínek. Jak velký by byl tento centrální rozpočet, to bude záviset na hloubce žádané integrace a na ochotě uzákonit příslušné politické změny. Tak hluboká integrace by vytvořila podmínky pro společné emise dluhových cenných papírů formou dluhopisů stability, jak je uvedeno v zelené knize Komise z roku 2011.

Neexistence centrálního rozpočtu se stabilizační funkcí se již dlouho považuje za potenciální nedostatek eurozóny ve srovnání s ostatními úspěšnými měnovými uniemi.

Centrální rozpočet zajišťující rozpočtovou kapacitu se stabilizační funkcí

Podle rámce založeného na pravidlech se stávající struktury HMU opírají o decentralizované vnitrostátní fiskální politiky. Předpokládá se, že v takto nastaveném systému působí stabilizační funkce rozpočtové politiky již na vnitrostátní úrovni, v rámci pravidel Smlouvy a

²¹ Sdělení Komise s názvem „Plán ustavení bankovní unie“, ve kterém Komise načrtla svou celkovou představou vytvoření bankovní unie, jejíž součástí by byla jednotná pravidla, společná ochrana vkladů a jednotný mechanismus pro restrukturalizaci bank, KOM (2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

Paktu o stabilitě a růstu. Podle tradičního pojetí HMU je úkolem vnitrostátní rozpočtové politiky reagovat na specifické otřesy v jednotlivých zemích a úkolem měnové politiky je zajistit cenovou stabilitu a tím i stabilizovat makroekonomické podmínky v celé HMU. Národní automatické stabilizátory mají kromě toho významný potenciál pro stabilizaci v zemích HMU, vzhledem k relativní velikosti sociálních států.

V návaznosti na rozpočtovou kapacitu by se nástroj stabilizace na úrovni HMU mohl stát součástí skutečné HMU, podporovat přizpůsobivost asymetrickým otřesům, usnadňovat hospodářskou integraci a konvergenci a nevytvářet dlouhodobé transferové toky. Takový mechanismus by musel být přesně zaměřen na řešení krátkodobých asymetrií a na cyklické výkyvy, aby se zabránilo neustálým transferům v průběhu cyklu. Musí podporovat strukturální reformy a podléhat přísným politickým podmínkám, aby se zabránilo morálnímu hazardu.

Společný nástroj na makroekonomickou stabilizaci by mohl přinést systém pojištění, v němž by si rizika hospodářských otřesů rozdělily členské státy, a tím by se otupily výkyvy v národních důchodech. Za druhé by mohl přispět k lepšímu provádění vnitrostátních rozpočtových politik během celého cyklu. Zejména by pak mohl podpořit rozpočtová omezení v dobách hospodářského rozmachu a zároveň vytvořit další prostor pro manévrování v podpůrné rozpočtové politice v dobách hospodářského propadu. Celkově by sdílený nástroj mohl být ve srovnání se stávajícími opatřeními čistým přínosem ke stabilizační odolnosti.

V závislosti na tom, jak by byl koncipován, by se mechanismus mohl zaměřit na asymetrické otřesy nebo i na otřesy, které jsou pro eurozónu společné. Tento druhý přístup má sice širší záběr, ale vyžadoval by silné pojistky pro zachování fiskální důvěryhodnosti, neboť vyšší stabilizační odolnost vůči společným nepříznivým otřesům by bylo možné nabýt pouze účinným zvyšováním celkového toku výpůjček eurozóny v těchto obdobích, a proto by musela být financována z vyšších přebytků v hospodářsky příznivých dobách. V rámci tohoto přístupu by měl být centrální rozpočet vybaven možností půjčovat si a emitovat dluhopisy. Navíc by měnová politika stále zůstala prvořadým nástrojem na řešení společných otřesů.

Řečeno co nejjednodušeji, systém na stabilizaci asymetrických otřesů by mohl vyžadovat čisté platby, které jsou v příznivých letech negativní a v nepříznivých letech pozitivní. Například jednoduchý systém by stanovil čisté příspěvky/platby zemí v závislosti na jejich mezeře výstupu (poměrně k průměru). Co se týče použití obdržení plateb z fondu, nebyly by žádné další požadavky.

Alternativně by se mohlo vyžadovat, aby byly platby z fondu účelově vyhrazeny a aby měly proticyklické účinky (jako např. v USA systém dávek v nezaměstnanosti, kde federální fond doplácí 50 % dávek v nezaměstnanosti déle než je stanoveno normou až do stanoveného maxima, za předpokladu, že je dosažena určitá míra nezaměstnanosti a dále roste). Zatímco účelově vyhrazené transfery mohou podporovat stabilizační charakteristiky, nelze zcela vyloučit riziko, že vlády vykompenzují dopad transferů prostřednictvím fiskálních opatření s opačným účinkem.

Systémy by měly fungovat tak, aby se zamezilo „neustálým transferům“ mezi zeměmi. Jinými slovy, měly by být koncipovány tak, aby se v dlouhodobém měřítku jedna země nestala čistě ztrátová nebo čistě zisková vzhledem k systému. Nezbytnou podmínkou je, aby rozdíly v čistých transferech do systému mezi jednotlivými zeměmi nebyly závislé na rozdílech v absolutních příjmech, ale spíše na rozdílech v cyklických pozicích. Rozdíly v úrovni příjmů mohou přetrvávat po desetiletí, zatímco relativní cyklické pozice průběhu desetiletí pravděpodobně změní znaménko. Existuje rovnováha mezi tím, do jaké míry musí být transfery dočasné a tím, do jaké míry lze řešit asymetrické dlouhodobé otřesy v poptávce (např. odliv kapitálu a snižování pákového efektu)²².

Institucionální aspekty

Změny smlouvy, které by zajistily právní základ pro takovou rozpočtovou kapacitu se stabilizující úlohou, by mimo jiné mohly:

- vytvořit nový, zcela jasný právní základ, který by umožnil zřídit fond pro širěji vymezené cíle, než jak je to v současnosti možné podle článku 136 Smlouvy o fungování EU, včetně cílů v oblasti makroekonomické stabilizace;
- vytvořit odpovídající speciálně rozpočtový postup a postup pro získávání vlastních zdrojů;
- vytvořit nové daňové pravomoci na úrovni EU nebo pravomoc získávat příjmy zadlužováním se na trzích (což v současnosti zakazují články 310 a 311 Smlouvy o fungování Evropské unie).
- vytvořit v rámci Komise pokladní správu HMU;
- a nakonec, pokud by si to přály, umožnit dalším členským státům svobodně se zapojit do takové rozpočtové kapacity, což by byl jeden z kroků na jejich přípravě ke vstupu do eurozóny.

Dosažení prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie vyžaduje postupná opatření, vycházející z toho, čeho by už bylo dosaženo v krátkodobém a střednědobém horizontu, a zavádějící další integraci v jednotlivých krocích a po jednotlivých politikách. Tímto způsobem by po hlubší koordinaci hospodářské a rozpočtové politiky doplněné o nástroje finanční podpory pro provádění společně odsouhlasených zásadních priorit nakonec mohl následovat vznik centrálního rozpočtu se společnými mechanismy stabilizace, začlenění

²² Některé stávající analýzy posuzují ekonometricky přínos stávajících transferových systémů ve federálních státech k absorpci asymetrických otřesů. Například odhady stabilizační kapacity převodů mezi jednotlivými státy USA se liší od 10% do 30% zmírnění otřesu.

evropského mechanismu stability (ESM) do rámce Smlouvy o EU a kroky směřující k vzájemným emisím státních dluhopisů mezi členskými státy.

Pokrok na cestě k vytvoření prohloubené a skutečné HMU by ve střednědobém horizontu vyžadoval v rámci Komise struktury podobné pokladní správě HMU, které by organizovaly sdílené politiky prováděné se společnou rozpočtovou kapacitou do té míry, do jaké by stačily společné zdroje a/nebo společné půjčky. Tato pokladní správa by zahrnovala nový rozpočtový orgán a spravovala by společné zdroje. V jejím čele by měl stát jeden z předních členů Komise, např. místopředseda zodpovědný za hospodářské a finanční věci a euro, který by vhodně spolupracoval s komisařem zodpovědným za rozpočet, a jemuž by se dostávala podpora ze strany příslušných struktur kolegia.

I když nelze vyloučit začlenění ESM do rámce EU podle současných Smluv na základě rozhodnutí podle článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie a změny rozhodnutí o vlastních zdrojích EU, zdá se, že vzhledem k politickému a finančnímu významu takového kroku a vzhledem k nutným právním úpravám by tato cesta nebyla méně pracná, než změnou smluv o EU. Tato druhá možnost by také umožnila zavedení přizpůsobených rozhodovacích postupů.

Všechny výše zmíněné kroky znamenají vyšší míru přenesené svrchovanosti, tedy odpovědnosti na evropskou úroveň. Tento proces by měl být doprovázen kroky směrem k politické integraci, aby byla zajištěna posílená demokratická legitimita, odpovědnost a kontrola.

4. Politická unie: Demokratická legitimita a odpovědnost i zlepšení správy věcí veřejných v rámci prohloubené a skutečné HMU

4.1. Obecné zásady

Jakákoli činnost týkající se demokratické legitimacy, jakožto základní stavební kámen skutečné HMU, musí vycházet ze dvou základních zásad. Zaprvé je zapotřebí zajistit odpovědnost v rámci systémů víceúrovňové správy na té úrovni, na níž se příslušné exekutivní rozhodnutí přijímá, a zároveň náležitě zohlednit tu úroveň, na níž má dané rozhodnutí dopad. Zadruhé, při rozvoji HMU, stejně jako při evropské integraci obecně, musí úroveň demokratické legitimacy odpovídat tomu, v jaké míře je z členských států na evropskou úroveň převedena suverenita. Platí to zejména pro nové pravomoci ohledně dohledu nad rozpočty a hospodářskou politikou, jakož i pro nová pravidla EU o solidaritě mezi členskými státy. Jednoduše řečeno, další finanční vzájemnost vyžaduje odpovídající úroveň politické integrace. Tento oddíl přináší přehled některých předběžných kroků pro účely budoucí práce.

Z první zásady vyplývá, že demokratickou odpovědnost za jakékoli rozhodnutí přijímané na úrovni EU, a zejména ze strany Komise, musí primárně zajistit Evropský parlament. Odpovídající zapojení Evropského parlamentu do postupů v rámci EU bude proto muset být provázeno posílením úlohy institucí EU. Zároveň bude zapotřebí, bez ohledu na konečnou podobu HMU, zachovat zásadní úlohu vnitrostátních parlamentů při zajišťování legitimacy opatření členských států v Evropské radě a v Radě, ale zejména při realizaci vnitrostátních rozpočtových a hospodářských politik, a to i v případě, že jsou blíže koordinovány ze strany EU. Vysoce ceněná je také spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty. Pomáhá budovat vzájemné porozumění a společnou odpovědnost za HMU, jakožto systém víceúrovňové správy. Vítaná jsou proto konkrétní opatření, která tuto spolupráci v souladu s protokolem č. 1 ke Smlouvám o EU a článkem 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správu v hospodářské a měnové unii dále prohlubují. Samotná spolupráce mezi parlamenty však nezajišťuje demokratickou legitimitu rozhodování v rámci EU. Ta vyžaduje parlamentní shromáždění s reprezentativním složením, které umožňuje hlasování. Takovým shromážděním je v případě EU, a tedy i eura, pouze Evropský parlament.

Zásada zajišťující, aby úroveň legitimacy odpovídala míře převedení suverenity a míře solidarity v rámci politické Unie, vede ke dvěma obecným závěrům.

Zaprvé, otázka odpovědnosti vyvstává v podstatně odlišné podobě, pokud jde o krátkodobá opatření, která lze realizovat prostřednictvím sekundárního práva EU, a pokud jde o dlouhodobější horizont, kdy se předpokládá změna Smlouvy. Lisabonská smlouva zdokonalila jedinečný model EU jakožto nadnárodní demokracie a, pokud jde o současné pravomoci EU, v zásadě upravila odpovídající úroveň demokratické legitimacy. Vzhledem k tomu, že další změny HMU lze provést na základě této Smlouvy, by nebylo přesné předesílat, že existují nepřekonatelné problémy týkající se odpovědnosti. Úvahy týkající se změny

modelu demokratické legitimacy EU budou naopak muset být zahrnuty do diskusí ohledně změn Smlouvy ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, jak vyplývají z oddílů 3.2 a 3.3.

Zadruhé, pokud by se mezivládní akce v eurozóně oproti stávajícímu stavu podstatně rozšířily, vznikly by závažné problémy v oblasti odpovědnosti a správy. To by platilo zejména v případě, kdy by se prostřednictvím uvedených opatření ovlivňovalo provádění hospodářských politik členských států. Tento krok by nejprve vyvolal problémy týkající se slučitelnosti s primárním právem EU v této oblasti. Jak potvrdil Soudní dvůr, Smlouva svěřuje Unii úkoly v oblasti koordinace hospodářských politik členských států. Smlouva o ESM je v úplném souladu se Smlouvami, protože jejím účelem není koordinace hospodářských politik členských států, nýbrž se jedná o mechanismus financování. Smlouva navíc obsahuje výslovná ustanovení, díky nimž podmíněnost vyplývající ze smlouvy o ESM, která není nástrojem koordinace hospodářské politiky, má za cíl zajistit slučitelnost činnosti EMS s právem EU a s koordinačními opatřeními přijatými Unií. Mezivládní opatření mohou navíc orgánům Unie, jako je Komise a ECB, svěřit jen omezené úkoly, k nimž může patřit koordinace společného postupu nebo správa finanční pomoci, pokud jsou plněny jménem členských států a nezasahují do působnosti, kterou Smlouvy těmto orgánům svěřují.²³ Každopádně není zřejmé, jak by bylo možné uspořádat parlamentní odpovědnost na mezivládní evropské úrovni ve snaze ovlivnit hospodářské politiky jednotlivých členských států eurozóny.

S ohledem na to, že vzniká potřeba posílit správní struktury v prohloubené HMU, je proto zapotřebí tyto struktury efektivně a legitimně vytvořit a zapojit je do institucionálního rámce Unie v souladu s metodou Společenství.

4.2 Optimalizace odpovědnosti a správy v krátkodobém horizontu

Diskuse ohledně zajištění optimální demokratické odpovědnosti a správy, které by nevyžadovalo změnu Smlouvy, by se s ohledem na výše uvedené zásady měla zaměřit na praktická opatření, a zejména ta, která jsou navržena k posílení parlamentní diskuse v rámci evropského semestru.

Výchozím bodem by měl v tomto směru být hospodářský dialog, který byl nedávno zaveden balíčkem šesti právních předpisů a který upravuje diskusi mezi Evropským parlamentem na straně jedné a Radou, Komisí, Evropskou radou a Euroskupinou na straně druhé. Lze tedy předpokládat, že se Parlament zapojí do diskusí ohledně roční analýzy růstu vypracované Komisí a že se zejména tyto dvě debaty v Parlamentu uskuteční v klíčových okamžicích evropského semestru, konkrétně předtím, než Evropská rada projedná roční analýzu růstu Komise a než Rada přijme doporučení pro jednotlivé země. Lze toho dosáhnout sjednáním interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí. Komise a Rada by se rovněž mohly účastnit meziparlamentních setkání, která se v rámci evropského semestru uskuteční mezi zástupci Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů. Aby se usnadnilo plnění úlohy vnitrostátních parlamentů, členové Komise by se mohli, na základě

²³

Viz rozsudek ve věci C-370/12 Pringle, body 109–111 a 158–162.

jejich žádosti, účastnit projednávání doporučení EU pro jednotlivé země v těchto parlamentech.

V praxi je zapotřebí posílit uplatňování zásady „dodržuj nebo vysvětli“, podle níž je Rada veřejně odpovědná (především Evropskému parlamentu) za jakoukoli změnu, kterou provede v návrzích Komise ohledně ekonomického dohledu, jako jsou doporučení pro jednotlivé země.

Parlament by měl být v rámci prohloubené HMU více zapojen do výběru víceletých priorit Unie, které jsou vyjádřeny v integrovaných hlavních směrech Rady (hlavní směry hospodářských politik a politik zaměstnanosti).

Evropský parlament by měl být, jak předpokládá balíček dvou právních předpisů, pravidelně informován o přípravách a provádění programů úprav týkajících se členských států, které získávají finanční pomoc. Je třeba zdůraznit, že tuto podmíněnost hospodářské politiky ve vztahu k dotčeným členským státům zastřešuje koordinace hospodářské politiky, jež se provádí v rámci EU.

Evropský parlament má navíc možnost pro účely silnější HMU přizpůsobit svou vnitřní organizaci. Mohl by například zřídit zvláštní výbor pro otázky eura, který by odpovídal za kontrolu a rozhodování především v záležitostech eurozóny.

Podobně tomu mohou být přijata, aniž by bylo zapotřebí měnit Smlouvu, některá další praktická opatření s cílem zlepšit fungování euroskupiny a její přípravných instancí, a to v souladu s prohlášením ze summitu eurozóny ze dne 26. října 2011.

Konečně je třeba uvést, aniž by se to týkalo výslovně pouze HMU, že lze přijmout řadu významných kroků, aby se prosadil vznik skutečné evropské politické sféry. V souvislosti s evropskými volbami v roce 2014 se jedná zejména o nominaci kandidátů na post předsedy Komise politickými stranami i řadu pragmatických kroků, které jsou podle stávajícího volebního práva EU možné. Navíc by měl být urychleně přijat nedávno předložený návrh Komise ohledně revize statutu evropských politických stran.

4.3 Otázky k diskusi v případě změny Smlouvy

V souvislosti s reformou Smlouvy, která převádí další nadnárodní pravomoci na úroveň EU, a za účelem zajištění přiměřeně silné demokratické odpovědnosti je zapotřebí vzít do úvahy tyto kroky:

Zprvu, stávající hlavní směry hospodářských politik a politik zaměstnanosti (aktuálně uváděné společně jako „integrované hlavní směry“, vycházející však z různých právních základů) by měly být za účelem viditelnosti, transparentnosti a legitimacy spojeny do jediného nástroje, z něhož vyplývají víceleté priority Unie. Podstatné je, že tento nástroj by měl být

přijat řádným legislativním postupem, který umožní spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady.

Zadruhé, aby se zajistila řádná legitimita nové pravomoci, na základě níž lze vyžadovat revizi národních rozpočtů v souladu s evropskými závazky, lze v případě potřeby přistoupit k legislativnímu aktu přijímanému postupem spolurozhodování. Toto řešení zajišťuje maximální možnou míru demokratické legitimacy a je odůvodněné vzhledem k tomu, že roční rozpočty členských států jsou rovněž schvalovány příslušnými parlamenty postupem, který má legislativní povahu. Aby se zajistilo rychlé přijímání rozhodnutí, změna Smlouvy by měla vytvořit nový zvláštní legislativní postup, který se bude skládat jen z jednoho čtení.

Integrace ESM do rámce EU, kterou tento návrh prosazuje, by umožnila, aby ESM podléhal řádné kontrole Evropského parlamentu.

Do úvahy lze vzít i institucionální změny:

„Eurovýbor“ zřízený v Evropském parlamentu, by mohl mít určité zvláštní rozhodovací pravomoci nad rámec těch, jež jsou běžně přiznány jiným výborům, např. větší váhu v přípravných parlamentních činnostech nebo dokonce možnost vykonávat některé funkce nebo schvalovat určité akty místo pléna.

Pokud jde o Komisi, jakékoli kroky, které by byly i do budoucna²⁴ v jejím rámci navrženy k posílení pozice místopředsedy pro hospodářské a měnové záležitosti a euro, by vyžadovaly změnu zásady společné odpovědnosti, a tudíž změnu Smlouvy. Dlouhodobě by se o nich dalo uvažovat, aby se umožnilo politické vedení a posílená demokratická odpovědnost struktury, která bude podobná pokladní správě HMU v rámci Komise. V této souvislosti by mohl vzniknout zvláštní vztah důvěry a kontroly mezi místopředsedou Komise pro hospodářské a měnové záležitosti a „eurovýborem“ Evropského parlamentu. Jejich podobu je však zapotřebí důkladně zvážit. Zásada společné odpovědnosti se uplatní na rozhodnutí v rámci všech oblastí politiky, v nichž má Komise pravomoc, tj. od hospodářské soutěže po soudržnost. Tato zásada představuje systém kolektivních vnitřních kontrol a protivah, který napomáhá zlepšovat legitimitu činnosti Komise.

²⁴ Je zapotřebí připomenout, že postavení komisaře pro hospodářské a měnové záležitosti bylo posíleno již v říjnu a listopadu 2011, a to několika akty přijatými v mezích stávajících Smluv s cílem zajistit nezávislost, objektivitu a účinnost při provádění činností, za něž odpovídá Komise a které se týkají koordinace, dohledu a vymáhání v oblasti hospodářské správy Unie a eurozóny. Po změně jednacího řádu Komise jde zejména o to, že rozhodnutí Komise jsou v této oblasti přijímána na základě návrhu místopředsedy odpovědného za hospodářské a měnové záležitosti a euro, a to zvláštním písemným postupem, který umožňuje objektivnější a efektivnější rozhodování. Místopředseda má rovněž pravomoc přijímat, na základě dohody s předsedou, rozhodnutí jménem Komise v několika oblastech, které souvisejí s balíčkem šesti právních předpisů a týkají se programů hospodářského přizpůsobování v rámci EFSM, EFSF a ESM. Veškeré iniciativy Komise, které mají případný dopad na růst, konkurenceschopnost nebo hospodářskou stabilitu, navíc vyžadují předběžnou konzultaci s útvary místopředsedy Komise.

Někdy jsou slyšet hlasy volající po dalším posílení euroskupiny tím, že bude odpovídat za rozhodnutí týkající se eurozóny a příslušných členských států. To by však vyžadovalo změnu Smlouvy, protože čistě neformální charakter euroskupiny vyplývající z protokolu č. 14 znamená, že se jedná o diskusní fórum bez rozhodovacích pravomocí. Stávající Smlouvy již však v článcích 136 a 138 SFEU vytvořily model, že je v Radě přijímáno rozhodnutí, o němž hlasují pouze členové eurozóny. Komise v rámci tohoto návrhu rozpracovává možnost vytvořit na základě výše uvedeného modelu další právní základ vyplývající ze Smlouvy. Hlavní praktický rozdíl mezi tímto modelem a euroskupinou vybavenou rozhodovacími pravomocemi by byl ten, že ve druhém případě by byli delegáti z členských států, které nejsou v eurozóně, vyloučeni nejen z hlasování ale také z rozpravy a z přípravných prací konaných mezi zasedáními ministrů. Komise je však toho názoru, že toto uspořádání je nežádoucí, neboť by ve skutečnosti vedlo k vytvoření „Rady pro eurozónu“ jakožto oddělené instituce, přičemž by se dostatečně nezohlednila konvergence mezi stávajícími a budoucími členy eurozóny.

Změnou Smlouvy by se také musela posílit demokratická odpovědnost za činnost ECB, pokud jedná jako orgán bankovního dohledu, zejména tak, že běžnou rozpočtovou kontrolu této činnosti by vykonával Evropský parlament. Zároveň by bylo možné pozměnit čl. 127 odst. 6 SFEU, aby se zajistila použitelnost běžného legislativního postupu a vyloučily některé právní překážky, které v současné době vykazuje jednotný mechanismus dohledu (např. zavést přímou a neodvolatelnou účast členských států mimo eurozónu na jednotném mechanismu dohledu, a to nad rámec modelu „úzké spolupráce“, poskytnout členským státům, které se plně účastní jednotného mechanismu dohledu, práva v rozhodovacím procesu ECB a ještě více pokročit v interním oddělení rozhodování ohledně měnové politiky a dohledu). Lze rovněž zvážit takovou změnu Smlouvy, která by poskytovala agenturám v oblasti finanční regulace zvláštní status a posílila by jejich nadnárodní charakter a jejich demokratickou odpovědnost. Významně by to nejen posílilo účinnost evropských orgánů dohledu, ale také by to podstatně usnadnilo zřízení a fungování jednotného mechanismu pro řešení problémů bank, který má být vytvořen.

Dalším ze způsobů, jak posílit legitimitu EU, by také bylo rozšířit pravomoci Soudního dvora, tj. zrušit čl. 126 odst. 10 SFEU, a připustit tak pro členské státy řízení pro porušení Smlouvy, nebo vytvořit nové, zvláštní pravomoci a postupy, ačkoli je zapotřebí mít na paměti, že na některé záležitosti se nevztahuje úplný soudní přezkum.

Pokud by reforma Smlouvy byla širší, než jsou záležitosti HMU, měla by obsahovat i cíl, který se týká zobrazení běžného legislativního postupu. Znamená to umožnit místo stávajících ojedinělých případů, kdy se uplatňuje zvláštní legislativní postup, použití postupu spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady a hlasování kvalifikovanou většinou.

Zvláštní výzvy týkající se zajištění odpovídající úrovně demokratické odpovědnosti by se objevily v případě, kdy by změna Smlouvy umožnila společné vydávání státních dluhopisů podložených společnou a nerozdílnou zárukou všech členských států eurozóny. Co se týče

související odpovědnosti, problém spočívá v tom, že taková společná a nerozdílná záruka může, pokud by ji věřitel nárokoval, vést k velké finanční zátěži doléhající na veřejné finance jediného členského státu, za což odpovídá parlament tohoto členského státu, ačkoli je tato zátěž výsledkem politických rozhodnutí, které byly předtím přijaty jedním nebo několika jinými členskými státy v rámci odpovědnosti jejich parlamentů. Do doby, než bude mít EU k dispozici dalekosáhlé pravomoci za účelem tvorby hospodářské politiky v eurozóně a než bude Evropský parlament odpovídat za rozhodování o zdrojích a značném veřejném rozpočtu, nelze tento problém týkající se odpovědnosti překonat jen tím, že se řízení společného veřejného dluhu svěří výkonnému orgánu EU, a to i když tento orgán odpovídá Evropskému parlamentu.

Na rozdíl od toho by však tento problém nevznikl v úplné fiskální a hospodářské unii, jež by sama o sobě disponovala značným centrálním rozpočtem. Zdroje do tohoto rozpočtu by z velké části pocházely z cílené a autonomní pravomoci ukládat daně a z možnosti EU vydávat vlastní dluhopisy EU, což by bylo doprovázeno rozsáhlým sdílením suverenity, pokud jde o realizaci hospodářské politiky na úrovni EU. Evropský parlament by pak disponoval posílenou pravomocí spolupodílet se na přijímání právních předpisů ohledně takového autonomního zdanění a zajišťoval by potřebnou demokratickou kontrolu všech rozhodnutí, která přijímá výkonný orgán EU. Členské státy by neodpovídaly společně a nerozdílně za jednotlivé státní dluhy, ale odpovídaly by maximálně za dluh EU.

Jestliže by se Smlouva měla změnit tak, aby jako přechodný krok umožňovala vydávání krátkodobých eurobondů, které by bylo doplněno posílenými pravomocemi v oblasti hospodářské správy, bylo by zapotřebí vytvořit model odpovědnosti, jež by spočíval jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Evropský parlament by zajistil potřebnou odpovědnost za rozhodnutí ohledně správy eurobondů, která by přijímala pokladní správa HMU v rámci Komise. Některá rozhodnutí Rady by však měla být zároveň přijímána jednomyslně členskými státy eurozóny se souhlasem Evropského parlamentu a měla by se týkat nejprve zavedení systému eurobondů a následně pravidelného obnovování jeho platnosti. Členské státy by mohly v rámci vlastních ústavních systémů poskytnout takovou míru odpovědnosti, kterou jejich vnitrostátní parlamenty považují za nezbytnou pro vyjádření souhlasu s těmito rozhodnutími o zavedení a obnově platnosti uvedeného systému.

Návrh na zřízení fondu pro umoření dluhu vyvolává otázky ohledně odpovědnosti, které mají naprosto odlišnou povahu. Připravit model zajišťující řádnou odpovědnost za výše uvedený návrh by znamenalo, že je možné jeho právní základ nadefinovat s právní přesností, pokud jde o maximální výši dluhu, kterou lze převést, maximální lhůtu pro fungování a všechny další rysy, aby se poskytla právní jistota vyžadovaná vnitrostátním ústavním právem. Pokud by bylo možné toto zajistit, lze si pak představit nový právní základ vycházející ze Smlouvy, který by umožňoval zřízení fondu rozhodnutím Rady přijatým jednomyslně všemi členskými státy eurozóny a se souhlasem Evropského parlamentu a za předpokladu, že toto rozhodnutí bude ratifikováno členskými státy v souladu s příslušnými ústavními požadavky. Toto rozhodnutí by stanovilo maximální objem prostředků ve fondu, dobu jeho trvání a přesné

podmínky účasti. Komise, která odpovídá Evropskému parlamentu, by pak fond spravovala v souladu s přesnými pravidly vyplývajícími z rozhodnutí Rady.

PŘÍLOHA 1: Nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost

Kroky ke skutečné rozpočtové a hospodářské unii v oblasti koordinace hospodářské politiky by měly vycházet ze stávajícího systému a zároveň by měly tento proces dále upevňovat. Převzetí odpovědnosti za své reformy ze strany jednotlivých zemí je v této situaci rozhodující, stejně jako postupně sílící pronikání pokynů na úrovni eurozóny, pokud členské státy nepřijmou vhodné kroky. Rozsáhlejší efekty přelévání v rámci měnové unie vyžadují takovýto přísnější proces koordinace hospodářské politiky pro členské státy eurozóny. Na základě současných Smluv by proto mohl zákonodárný orgán zřídit integrovaný rámec dohledu nad hospodářskými politikami sestávající ze dvou prvků: 1) mechanismu pro systematickou předchozí koordinaci všech velkých projektů reforem v členských státech v souvislosti s evropským semestrem, který předpokládá článek 11 TSCG, a 2) nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze založeného na smluvních ujednáních mezi Komisí a členskými státy eurozóny, na něž je vázána možnost finanční podpory.

Tento rámec by doplňoval postup při makroekonomické nerovnováze a stávající rámec pro sledování rozpočtové situace v členských státech (Pakt o stabilitě a růstu). Jeho cíl by byl dvojitý: zaprvé by upevňoval stávající postupy, a to zejména posílením předchozí koordinace velkých hospodářských reforem. Zadruhé by posílil dialog s členskými státy eurozóny s cílem zvýšit odpovědnost jednotlivých států zavedením smluvních ujednání, která by byla uzavřena mezi Komisí a členskými státy. Na tato ujednání by byl vázán specializovaný systém finanční podpory, představující počáteční fázi budování fiskální kapacity pro hospodářskou a měnovou unii. Pro hospodářskou a měnovou unii by smluvní ujednání spolu s finanční podporou bylo sloučeno do nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost.

Komise v rámci chystaných návrhů stanoví přesné podmínky jak pro mechanismus předchozí koordinace reforem, tak pro nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost, který je založen na smluvních ujednáních s finanční podporou. Komise bude ve svých návrzích usilovat také o zjednodušení stávajících postupů, které v průběhu času vznikly (evropský semestr, národní programy reforem, postup při makroekonomické nerovnováze atd.).

Zamýšlený proces by postupoval takto:

Inovace v evropském semestru by zahrnovaly zavedení systematické předchozí koordinace velkých hospodářských reforem, intenzivnější dialog s členskými státy, zavedení smluvních ujednání dohodnutých mezi Komisí a členskými státy eurozóny a finanční podporu vázanou na plnění těchto smluvních ujednání.

1. Komise zveřejňuje roční analýzu růstu a návrh hlavních integrovaných směrů: hlavní směry hospodářských politik a politik zaměstnanosti. Ty by stanovily priority a cíle (kvantifikované či nikoli) pro nadcházející rok jak pro politiky členských států, tak na úrovni EU. Opatření na úrovni EU by mohla zahrnovat konkrétní návrhy, na jejichž základě by zákonodárné orgány měly po odsouhlasení a zahájení jednat. Evropský parlament by byl konzultován (toto je v současnosti povinné pouze pro politiku zaměstnanosti; byla by uzavřena politická dohoda, na jejímž základě by byl Evropský parlament konzultován o celém souboru hlavních směrů). Komise zároveň předkládá zprávu mechanismu varování, v níž uvádí členské státy, jež jsou považovány za postižené nerovnováhou a které pak budou podléhat hloubkovému přezkumu (s cílem posoudit, zda tato nerovnováha existuje, a pokud ano, zda se jedná o nadměrnou nerovnováhu).
2. Každý členský stát eurozóny na základě těchto pokynů předloží národní program reforem, tedy jednotný dokument obsahující návrhy na opatření politiky, která jsou zásadně důležitá pro zlepšení růstu a konkurenceschopnosti, a program stability, který představuje střednědobé rozpočtové plány.
3. Komise programy posoudí a představí své hodnocení v řadě pracovních dokumentů útvarů Komise, které rovněž upozorní na přetrvávající problémy. Tyto dokumenty by se zveřejňovaly dříve, než je tomu v současnosti s cílem umožnit dialog o analýze. Souběžně s tím Komise vypracuje horizontální hodnocení hlavních navrhovaných hospodářských reforem v zemích eurozóny. O tomto horizontálně pojatém dokumentu a jeho závěrech se diskutuje v rámci Euroskupiny a Rady pro hospodářské a finanční věci s cílem zajistit systematickou předchozí koordinaci plánů velkých reforem.
4. Poté Komise předloží návrh na doporučení pro jednotlivé země, kde stanoví konkrétní dohodnutá politická opatření a také harmonogram pro jejich realizaci. Komise souběžně s tím státům s nadměrnou nerovnováhou předloží doporučení, která konstatují existenci nadměrné nerovnováhy a nabádají dotčené členské státy, aby přijaly nápravná opatření. Díky procesu neformálního dialogu o politické analýze budou doporučení specifická pro jednotlivé země podrobnější, politicky konkrétnější a časově lépe vymezená. Zvláštní doporučení pro jednotlivé země by se zaměřily na omezený počet klíčových prvků souvisejících s růstem a s nápravou nedostatků v dotčeném členském státě. Tato větší zaměřenost a přesnější vymezení by mohly představovat intenzivnější podnět pro reformní úsilí v členských státech.
5. Poté, co Rada přijme zvláštní doporučení pro jednotlivé země včetně doporučení při makroekonomické nerovnováze, předloží členské státy, na něž se vztahuje preventivní a nápravná složka postupu při makroekonomické nerovnováze (dobrovolně v prvním

případě a povinně v případě nápravných opatření) na základě výše zmíněných doporučení návrh smluvního ujednání obsahující konkrétní politická opatření, která mají v úmyslu provést, a harmonogram pro tato opatření. V případě členských států, na něž se vztahuje nápravná složka postupu při makroekonomické nerovnováze, by plán nápravných opatření odpovídal smluvním ujednáním, která mají být dohodnuta s Komisí. V případě členských států, na něž se vztahuje preventivní složka postupu při makroekonomické nerovnováze, by smluvní ujednání sestávala z akčního plánu, který by se podobal plánu vyžadovanému v rámci nápravné složky.

U členských států, na které se vztahuje nápravná složka, se vyjednáváním smluvních ujednání rozumí schválení plánu nápravných opatření, a proto se použijí články 8 až 12 nařízení č. 1176/2011.

Pro členské státy v rámci preventivní složky by měl platit podobný postup i lhůty, a to včetně sledování a posuzování provádění opatření předpokládaných ve smluvních opatřeních. Sankce se však nepoužijí.

Členské státy by každoročně podávaly zprávy o pokroku v provádění svých smluvních ujednání ve svých národních programech reform.

6. Na smluvní ujednání by byla vázána finanční podpora. Souvisely by se zvláštními doporučeními pro jednotlivé země vyplývajícími z postupu při makroekonomické nerovnováze, která se zaměřují na úpravu kapacit a konkurenceschopnosti jednotlivých členských států, tj. na oblasti, kde by reformy vedly k rozsáhlým příznivým efektům přelévání do dalších členských států, a jsou tudíž nezbytné k zajištění bezproblémového fungování hospodářské a měnové unie.

Finanční podpora by spočívala v poskytnutí paušální částky na základě smluvního ujednání, aniž by byla vyčleněna na konkrétní reformy. Vymezení a využití příslušných částek a vyplacení (které se může proběhnout v několika tranších) bude záviset na podmíněnosti (opatřeních/reformách, které mají členské státy provést) a také by mělo být ve smluvních ujednáních stanoveno.

Vedle sankcí a příslušného postupu použitelného pro členské státy v rámci nápravné složky (jak předpokládá nařízení č. 1174/2011) by pak smluvní ujednání mohla být vykonatelná tím, že Komise může v případě, že členský stát smluvní ujednání neplní, vydat varování (s použitím čl. 121 odst. 4 SFEU). Tato varování, která může Komise vydávat nezávisle, by mohla zahrnovat výzvu členským státům k nápravě odchylek,

včetně odchylek od harmonogramu. V případech nesplnění může být pozastavena finanční podpora.

Finanční podpora bude financována ze zvláštního fondu/finančního nástroje, jak bylo uvedeno v hlavní části textu. Členské státy eurozóny se budou na tomto fondu podílet formou příspěvků vypočtených v závislosti na výši HND.

Až Komise představí svůj návrh na posílení a zjednodušení stávajících postupů, bude také řešit rizika možných nezamýšlených důsledků zavedení takové finanční podpory, jako je morální hazard (např. odměňování relativně výkonnostně slabších států) a zbytečně vynaložené náklady (na reformy, které by byly provedeny v každém případě, tj. i bez další pobídky).

PŘÍLOHA 2: Vnější zastoupení eurozóny

Pokrok při další integraci, na němž se členské státy dohodnou, se musí odrazit navenek, především jako pokrok směrem k dosažení jednotného vnějšího ekonomického zastoupení EU a zejména eurozóny. Silnější hlas hospodářské a měnové unie je nedílnou součástí současného úsilí o lepší hospodářskou správu eurozóny.

Jedním z klíčových poučení z krize je, že když dojde ke globálnímu otřesu, na který je nutné zareagovat společně, je to jediné velikost eurozóny, která má vliv na povahu politických opatření, jež budou přijata v mezinárodních finančních institucích a fórech. Unie se zejména díky euru v posledních několika letech stala přirozeným partnerem velkých hospodářských mocností při jednáních o celosvětovém růstu, finanční pomoci nebo finančních nařízeních. Vzhledem k současné rozdrobenosti jejího zastoupení v mezinárodních finančních institucích a fórech však eurozóna postrádá vliv a vedení, které by odpovídaly jejímu hospodářskému významu.

Úsilí o posílení hospodářské správy eurozóny musí být doprovázeno posunem směrem k větší jednotě a soudržnosti vnějšího zastoupení eurozóny, pokud má být tato zóna plně funkční. Tento krok by měl jít ruku v ruce s výrazným posilováním vnitřní správy ekonomických záležitostí.

Vnější zastoupení eurozóny²⁵ by mělo být posíleno tak, aby mohla hrát aktivnější úlohu jak v mezinárodních institucích a fórech, tak i při bilaterálních jednáních s jejími strategickými partnery. To by mělo vést k zaujímání jednotného stanoviska k otázkám, jako jsou hospodářské a rozpočtové politiky, makroekonomický dohled, kurzová politika a finanční stabilita.

Pro dosažení těchto cílů bude třeba schválit plán zaměřený na racionalizaci a na sjednocení vnějšího zastoupení eurozóny v mezinárodních hospodářských a finančních organizacích a fórech.

Pozornost by se měla zaměřit na MMF, který je prostřednictvím svého úvěrového nástroje a dohledu zásadním institucionálním pilířem v celosvětové hospodářské správě. V současné době je 17 členských států eurozóny roztroušeno do osmi skupin a zastoupení a má až pět výkonných ředitelů. Přítomnost orgánů Unie v MMF je přitom dnes velmi omezená. Evropská centrální banka má ve Výkonné radě MMF a v IMFC místo pozorovatele. Evropská komise má pouze status pozorovatele při IMFC.

Ustanovení čl. 138 odst. 2 SFEU umožňuje přijetí vhodných opatření pro zajištění jednotného zastoupení v mezinárodních finančních institucích a konferencích. Cílem tohoto článku

²⁵ Tj. EU zastupující členské státy eurozóny v souladu se Smlouvami.

Smlouvy bylo docílit silnějšího a jednotného zastoupení Unie pro členské státy eurozóny v těchto institucích a konferencích vzhledem k tomu, že účinnost současných neformálních ujednání pro zastupování eurozóny byla považována za nevyhovující²⁶.

Je nutné zvýšit koordinaci mezi infrastrukturou eurozóny v Bruselu a ve Washingtonu. Zlepšit by se měl proces koordinace v rámci eurozóny a členské státy by se měly povinně řídit společnými stanovisky. Skupiny by měly být přeskupeny tak, aby se seskupily země do skupin eurozóny pro MMF, které by mohly zahrnovat rovněž budoucí členské státy eurozóny. Souběžně by se mělo pro eurozónu usilovat o status pozorovatele ve Výkonné radě MMF. O tom je s MMF zapotřebí jednat. Členové eurozóny sdílejí jednotnou měnu, jednotnou měnovou a kurzovou politiku a správu externích rezerv členů vykonávanou Evropským systémem centrálních bank. Nedávné změny ve správě eurozóny podstatně změnily způsob koordinace rozpočtových a hospodářských politik na evropské úrovni. Pokud jde o záležitosti eurozóny, stala se Evropská komise přirozeným partnerem MMF. Komise a ECB kromě toho nedávno úzce spolupracovaly s MMF při jednáních o balíčcích finanční pomoci určených pro eurozónu a členské státy EU spolupracují obecně s tímto fondem, pokud jde o otázky dohledu. V této souvislosti je udělení statusu pozorovatele eurozóně, zastupované Evropskou komisí poté, co byla Evropská centrální banka zapojena do oblasti měnové politiky, zásadní pro lepší součinnost při spolupráci mezi MMF a orgány, které tvoří jádro každodenního řízení eurozóny.

Dosažení dlouhodobého cíle spočívajícího v jediném zastoupení eurozóny v MMF by mělo probíhat postupně tak, aby se všem zúčastněným aktérům umožnilo provést nezbytné institucionální úpravy odpovídající jedinému zastoupení eurozóny.

Pokud jde o konkrétní kroky vpřed, Evropská komise:

- předloží plán vedoucí k postupné konsolidaci zastoupení eurozóny v MMF na jediné zastoupení,
- v příhodné době předloží podle čl. 138 odst. 2 SFEU formální návrhy zaujmout jednotný postoj k dosažení statusu pozorovatele eurozóny v MMF, statusu pozorovatele ve Výkonné radě MMF a následně pro jediné zastoupení.
- předloží návrh na zlepšení koordinace mezi členskými státy ohledně otázek týkajících se MMF v souvislosti s HMU,
- zváží využití možností podle čl. 138 odst. 1 SFEU k navržení společného postoje k otázkám, jež v rámci příslušných mezinárodních finančních institucí a konferencí mají

²⁶ Viz také závěrečná zpráva pracovní skupiny VI pro správu ekonomických záležitostí působící v rámci Evropské úmluvy, pracovní skupina VI 17, 21.10.2002, s. 8; srov. rovněž závěrečná zpráva pracovní skupiny VII pro vnější činnost působící v rámci Evropské úmluvy, pracovní skupina VI 17, 21.10.2002, s. 66.

zvláštní význam pro hospodářskou a měnovou unii,

- nadále podpoří zastoupení eurozóny v rámci bilaterálních vztahů s hlavními hospodářskými partnery. Struktura jednání s Čínou o makroekonomických a devizových otázkách (jimiž se zabývá delegace eurozóny²⁷) by mohla posloužit jako model.

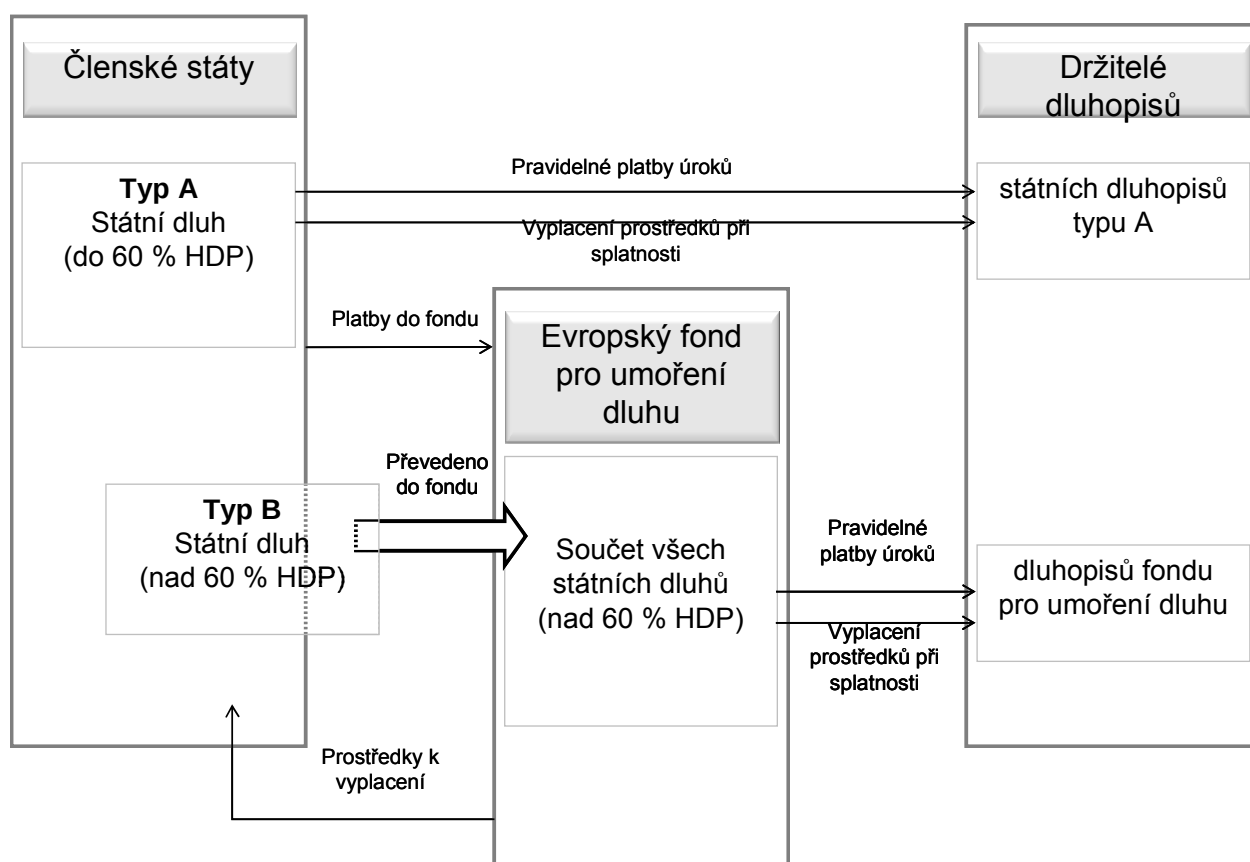
²⁷ Tuto delegaci tvoří komisař pro hospodářské a měnové záležitosti spolu s předsedou euroskupiny a prezidentem Evropské centrální banky.

PŘÍLOHA 3: Evropský fond pro umoření dluhu

Koncepci fondu pro umoření dluhu poprvé předložila německá rada ekonomických expertů v roce 2011. Hlavní myšlenkou fondu pro umoření dluhu je poskytnout rámec pro úsilí členských států eurozóny dostat jejich veřejné zadlužení na udržitelnou úroveň tím, že se celkové finanční náklady sníží výměnou za dodatečné závazky v oblasti správy rozpočtu.

Hlavním východiskem by bylo rozdělení veřejného dluhu členských států na dvě části: 1) jedna část by odpovídala 60 % HDP, což je úroveň stanovená Paktem o stabilitě a růstu; za tuto část by si zodpovídal samostatně každý členský stát; a 2) část veřejného dluhu přesahující úroveň 60 % HDP, jež by byla převedena a zařazena do fondu pro splácení dluhu, který by se tak stal jejím vlastníkem, přičemž by však členské státy v určité lhůtě (např. 25 let) musely převedený dluh samostatně umořit. Fond pro umoření dluhu by se sám financoval vydáváním vlastních dluhopisů, které by mohly být spláceny společně všemi zúčastněnými členskými státy. Aby byly tyto dluhopisy atraktivní a obchodovatelné, investoři budou potřebovat dostatečně pevné záruky ohledně jejich úvěrové kvality. V ideálním případě by byly dluhopisy fondu pro umoření dluhu zajištěny společnou a nerozdílnou zárukou všech členských států eurozóny. Díky společné a nerozdílné záruce za dluhopisy fondu pro umoření dluhu by členské státy nesly poměrně nízké náklady na financování, čímž by se snížila jejich celková zátěž při obsluze dluhu. Bude třeba přesně stanovit splátkový kalendář, který se bude řídit transparentním klíčem pro výpočet podle typu splátek (stejně po celou dobu splácení, nebo závislé na hospodářské situaci, např. jako procentní podíl HDP, čímž by se roční platby přizpůsobily hospodářskému cyklu). Schéma tohoto rámce je znázorněno na obrázku 1.

Obrázek 1: Schéma Fondu pro umoření dluhu

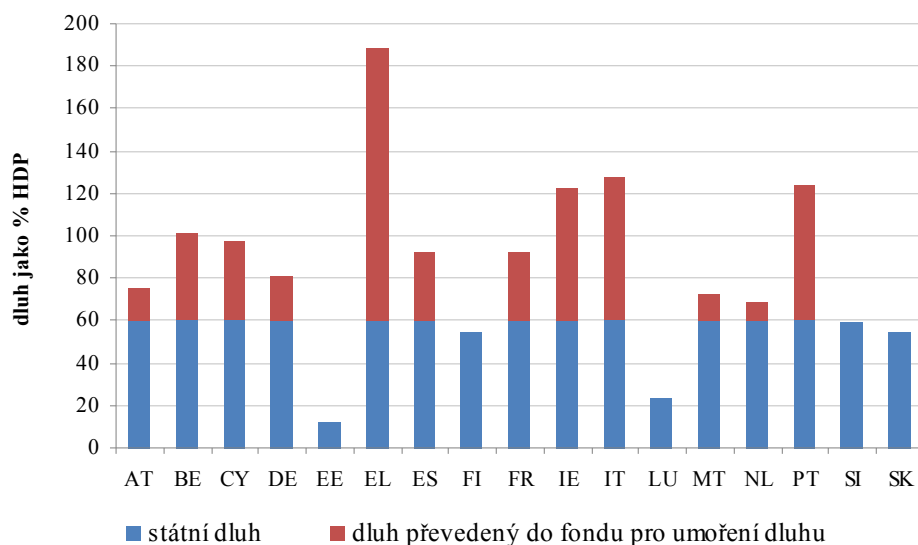


Řešení s využitím fondu pro umoření dluhu v sobě skrývá problém morálního rizika, jelikož společná a nerozdílná záruka a z ní vyplývající nižší finanční náklady pro členské státy by mohly představovat nechtěnou pobídku pro další zadlužování. Toto nebezpečí morálního rizika by bylo třeba vyřešit dodatečnými závazky členských států v oblasti správy hospodářských záležitostí. Předběžnou podmínkou pro účast ve fondu pro umoření dluhu by bylo vymezení cesty k rozpočtové konsolidaci a strukturální reformě pro každý členský stát, která by zavazovala daný členský stát k samostatnému umořování převedeného dluhu po určitou dobu. Dohody o konsolidaci a reformě jsou rozhodující podmínkou důvěryhodnosti a mohly by zahrnovat: i) vyčlenění příjmů z daní konkrétně na platební závazky vůči fondu pro umoření dluhu, ii) vklad kolaterálu, iii) povinné závazky k dříve dohodnutým strukturálním reformám a konsolidačním opatřením. V případě neplnění by mohl být transfer státního dluhu do fondu pro umoření dluhu neprodleně ukončen.

Z praktického hlediska by se splatné závazky a nové potřeby financování v zúčastněných členských státech pokrývaly z prostředků obdržených z prodeje dluhopisů fondu pro umoření dluhu²⁸, dokud převedené závazky nedosáhnou dohodnuté výše. Bude zapotřebí jasného a přísného právního rámce či smlouvy o převodu dluhu, které budou upravovat zejména: i) maximální částku, kterou je možno převést²⁹, ii) systém splácení, jakož i iii) přednost dluhopisů vydaných fondem pro umoření dluhu před národními dluhopisy.

V důsledku tohoto převodu na fond pro umoření dluhu by se celkový dluh země rozdělil na dvě části – veřejný dluh a dluhopisy vydané fondem³⁰ (viz obrázek 2).

Obrázek 2: Struktura dluhů členských států při existenci fondu pro umoření dluhu



Pramen: Prognóza Evropské komise z podzimu 2012, předpověď zadluženosti v roce 2013

²⁸ Řízení fondu pro umoření dluhu by bylo svěřeno specializovanému orgánu, který by byl zřízen podle Smlouvy, tedy subjektu pro správu evropského dluhu v rámci Komise, který by byl odpovědný Evropskému parlamentu.

²⁹ Ve smlouvě by rovněž mělo být jasné uvedeno, že dohodnuté částky k převedení nelze navyšovat.

³⁰ Celkový objem fondu pro umoření dluhu by mohl dosáhnout až 3 bilionů eur. Výpočet byl proveden na základě předpovědi Evropské komise z podzimu 2012.

Zřízení fondu by přineslo několik problémů. Za prvé, i když by měla celá eurozóna prospěch z poklesu státního a systémového rizika spojeného se státními dluhopisy díky snížení celkové výše dluhu, a zejména výše dluhu ve zranitelnějších zemích, pro členské státy s vysokou úvěrovou bonitou by zřízení fondu bylo pravděpodobně méně výhodné. Bylo by tudíž potřeba vytvořit pobídky pro účast těchto členských států. Za druhé by společnou a nerozdílnou zárukou byly zajištěny velmi vysoké dluhy, které by se tak přeměnily na aktiva s poměrně nízkým rizikem. Tím by se zásadně oslabil účinek tržní kázně. Vlastně by tato úloha zcela přešla na spoluručitele. Za třetí, fond pro umoření dluhu je zamýšlen jako způsob snížení dluhu a členské státy by neměly být pobízeny k tomu, aby zbytečně prodlužovaly svoji účast v tomto fondu pouze proto, že mohou využít nižších nákladů na financování. Konečně, z hlediska trhu by omezená doba trvání tohoto režimu postupně snižovala tržní likviditu. To by zpochybnilo úlohu a využití společně vydávaných dluhopisů jako referenční hodnoty a také pravděpodobnost vzniku skutečných trhů s deriváty. Po uplynutí doby splatnosti společné emise by byl trh se státními dluhopisy v eurozóně stejně málo integrovaný jako je nyní a společným vydáváním dluhopisů by se nedosáhlo žádné z potenciálních výhod.