

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru „k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v euro zóně“

KOM(2010) 525 v konečném znění – 2010/0279 (COD)

a k „návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy“

KOM(2010) 527 v konečném znění – 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Zpravodaj: **pan PALMIERI**

Dne 1. prosince 2010 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 136 a čl. 121 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně

KOM(2010) 525 v konečném znění – 2010/0279 (COD) a

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy

KOM(2010) 527 v konečném znění – 2010/0281 (COD).

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 8. dubna 2011.

Na 471. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. května 2011 (jednání dne 5. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 189 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 11 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) vítá skutečnost, že Evropská komise při posilování správy ekonomických záležitostí v EU pochopila, že vedle schodků veřejného rozpočtu je nutné věnovat větší pozornost i makroekonomické nerovnováze jakožto faktoru hospodářské, finanční a sociální nestability členských států Evropské unie (EU).

1.2 EHSV uznává, že současná hospodářská krize skutečně podobila těžké zkoušce hospodářskou, sociální a politickou stabilitu Evropské unie obecně, a hospodářské a měnové unie zvláště. V zájmu předcházení krizím bylo zdůrazněno, že nestačí zohledňovat pouze kvantitativní rozměr hospodářského růstu určité země, ale musí se hodnotit i kvalita samotného růstu, tj. určit makroekonomické faktory, které jsou či nejsou základem udržitelnosti tohoto vývoje.

1.3 EHSV doufá, že k posílení správy ekonomických záležitostí v EU dojde tím, že se bude věnovat stejná pozornost nezbytné stabilitě i růstu, který vytváří nová pracovní místa.

1.4 Proto EHSV doufá, že posílení správy ekonomických záležitostí, jež je základním kamenem hospodářské a sociální

politiky a politiky soudržnosti EU, bude mít skutečný přínos pro uskutečnění cílů vytyčených ve strategii Evropa 2020 a v rámci nové evropské politiky soudržnosti.

1.5 EHSV má v úmyslu přispět k nalezení širokého souhlasu nutného k účinnému posílení správy ekonomických záležitostí upozorněním jednak na některá omezení a rizika přístupu Komise, a jednak na významné možnosti, které z toho plynou.

1.6 Pokud lze projevy a přetrvávání makroekonomické nerovnováhy v členských státech přisuzovat faktorům konkurenceschopnosti, jak zdůraznila Komise ⁽¹⁾, a pokud se konkurenceschopností rozumí v souladu s toutéž definicí Komise „schopnost ekonomiky poskytovat svým obyvatelům vysoký a zvyšující se životní standard a vysokou míru zaměstnanosti na základě principu udržitelného rozvoje“ ⁽²⁾, pak z toho plyne závěr (a EHSV zdůrazňuje jeho význam), že při hodnocení této nerovnováhy je třeba vzít v úvahu ucelenější škálu hospodářských, finančních a sociálních příčin.

⁽¹⁾ Evropská komise, GŘ EcoFin, The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area, č. 1/2010.

⁽²⁾ KOM(2002) 714 v konečném znění [není k dispozici v češtině].

1.7 Proto se EHSV domnívá, že pro účely hodnocení nerovnováhy by měl srovnávací přehled sestávat z hospodářských, finančních a sociálních ukazatelů. V této souvislosti EHSV upozorňuje na nutnost zohlednit nerovnováhu vyplývající ze značné a rostoucí nerovnoměrnosti v rozdělování v členských státech, která byla jednou z příčin nedávné hospodářské a finanční krize ⁽³⁾.

1.8 Makroekonomické rozdíly nejsou jen důsledkem měnové unie, ale i výsledkem vytvoření jednotného vnitřního trhu. Přeshraniční dělba práce je založena na odlišných konkurenčních výhodách a nevýhodách jednotlivých trhů. Plánovaná opatření by proto neměla mít za cíl vyrovnaní těchto rozdílů, pokud jsou tyto rozdíly jednotnému trhu vlastní a nemají negativní dopad.

1.9 EHSV zdůrazňuje, že při hodnocení makroekonomické nerovnováhy je nutné dospět ke správnému a spravedlivému zhodnocení faktorů konkurenceschopnosti souvisejících s cenami i faktorů konkurenceschopnosti, které s cenami nesouvisí.

1.10 EHSV doufá, že úvahy o ukazatelích, které budou součástí srovnávacího přehledu sestaveného Komisí, budou rozšířeny, aby byl zahrnut – na evropské i vnitrostátní úrovni – větší počet institucí a organizací zastupujících občanskou společnost, mj. i sám EHSV a Výbor regionů.

1.11 EHSV se domnívá, že srovnávací přehled, který Komise navrhla v rámci mechanismu včasného varování, by měl být kvůli technickým problémům takového přístupu (určení výstražných prahových hodnot, „význam“ přičítaný různým zdrojům nerovnováhy, zamýšlené časové období) v zásadě považován za nástroj prvního hodnocení. Proto na něj bude muset navazovat širší a důkladnější ekonomické hodnocení nerovnováhy v dotčeném členském státě.

1.12 EHSV zdůrazňuje riziko, že vztah mezi určením nerovnováhy, nápravných opatření a opětovným nastolením rovnováhy v dostatečně rozumné lhůtě nebude brán za bernou minci. V tomto ohledu – v zájmu prodloužení lhůt – vstupují do hry následující faktory: a) komplexní propojení makroekonomických cílů a nástrojů; b) nepřímá kontrola nástrojů politickými činiteli; c) možná neúčinnost navrhovaného systému sankcí pro členské státy hospodářské a měnové unie.

1.13 EHSV upozorňuje na riziko, že případná restriktivní opatření na opětovné nastolení rovnováhy by mohla vést k upřednostňování procyklických politik a rozšíření a prodloužení současného hospodářského poklesu. Je dokonce

možné, že mix hospodářských politik předepsaných jednotlivým členským státům, jež jsou nezbytné k vyřešení vnitřní nerovnováhy, bude pro EU jako celek ve skutečnosti nevhodný.

1.14 EHSV se domnívá, že v rámci opatření na předcházení makroekonomické nerovnováze, která v zásadě souvisí s nadměrným zadlužením soukromého sektoru, byly podceněny kapacity dohledu a kontroly, které může vykonávat Evropská centrální banka (ECB), Evropský systém centrálních bank (ESCB), Evropská rada pro systémová rizika a evropský orgán bankovního dohledu. Proto EHSV požaduje, aby byly v rámci koordinace mezi jmenovanými orgány nastoleny odpovídající podmínky tak, aby byl zaručen účinný přímý či nepřímý dohled nad bankovním systémem a byla přijata vhodná opatření na regulaci úvěrů, přičemž je třeba určit odpovídající kritéria této regulace.

1.15 EHSV zdůrazňuje, že v balíčku opatření na předcházení makroekonomické nerovnováze a její nápravu chybí příslušné úvahy o rozpočtu EU. Asymetrické otřesy, k nimž došlo v členských státech eurozóny, vyžadují použití opatření na opětovné nastolení rovnováhy v makroekonomickém systému. V této souvislosti by EHSV rád upozornil na příležitost zhodnotit možnosti, které by nabízel flexibilnější rozpočet vybavený většími zdroji než ten současný. To by umožnilo provádět nezbytné převody z oblastí, které měly z otřesů prospěch, do oblastí, které jimi byly poškozeny, a to s pomocí automatických stabilizátorů i na základě financování celoevropských investičních projektů (např. prostřednictvím emise eurobondů) ⁽⁴⁾.

1.16 EHSV zdůrazňuje, že účinná koordinace evropské hospodářské politiky, která bude v evropských občanech utvrzovat silnou demokratickou legitimitu, musí vycházet z významnější úlohy Evropského parlamentu, EHSV a Výboru regionů, tj. institucí zastupujících občany, sociální partnery a občanskou společnost ⁽⁵⁾.

1.17 EHSV se domnívá, že Evropský parlament může rozhodujícím způsobem přispět ke shodě ohledně makroekonomického referenčního rámce, prioritních problémů, které je třeba řešit, a určení hospodářských politik, které je třeba spustit. V tomto směru Evropský parlament přebírá stěžejní úlohu

⁽³⁾ Diskusní dokument společné konference MOP-MMF, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion, Oslo, 13. září 2010, s. 67–73.

⁽⁴⁾ Monti M., A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, květen 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs, č. 22, únor 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council, VoxEU.org, prosinec 2010, k dispozici na stránkách www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Znění odstavců 1.15 a 1.18 je převzato z doporučení stanoviska ECO/282 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 7.

místa, kde se – společně s dalšími evropskými institucemi – dojednávají společná strategie, jež se nebudou omezovat na formulování pravidel a oficiálních postupů, ale která se prolne do všech konkrétních politik zaměřených na zvýšení důvěry a očekávání evropských občanů.

1.18 EHSV vítá závěry Evropské rady z 24. a 25. března 2011, podle nichž má být EHSV zapojen do úzké spolupráce při provádění opatření evropského semestru „s cílem zajistit široké ztotožnění se s nimi“. Prohlašuje, že je připraven rozsáhle se na nich podílet, a doufá, že bude moci co nejdříve zahájit příslušné rozhovory s Radou.

1.19 EHSV – právě jakožto fórum pro občanský dialog – by mohl pořádat zvláštní výroční schůze (na podzim) s cílem projednat doporučení členským státům a zahájit jednání s příslušnými národními hospodářskými a sociálními radami, národními parlamenty a Evropským parlamentem, což by umožnilo zhodnotit přijaté strategie i jejich šíření a sdílení na národní úrovni.

1.20 EHSV doufá, že se přikročí k intenzivnějšímu uplatňování makroekonomického dialogu, aby prevence a náprava makroekonomické nerovnováhy nebyla ponechána pouze na Evropské komisi a na vládách členských států. Makroekonomický dialog by se stal nástrojem společného hodnocení hospodářské situace na úrovni EU a nezbytných opatření vládami a sociálními partnery, a to v úzké vazbě na postupy sociálního dialogu a jednání na národní úrovni tak, aby bylo dosaženo souladu dynamiky EU jako celku s dynamikou členských států.

2. Opatření na nápravu vnitřní makroekonomické nerovnováhy navržená ve sděleních Evropské komise KOM(2010) 525 a 527 v konečném znění

2.1 Dne 30. června 2010 předložila Evropská komise sdělení *Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU* ⁽⁶⁾. Tímto sdělením Komise zamýšlí pokračovat v tom, co již oznámila ve sdělení o *posílení koordinace hospodářské politiky* ⁽⁷⁾.

2.2 Komise a pracovní skupina předsedy Evropské rady Van Rompuye ve světle mezinárodní finanční krize uznávají, že dodržování kritérií stanovených v Paktu o stabilitě a růstu – a dále posílených v rámci reformy veřejné správy – nestačí k zajištění stability hospodářské a měnové unie. Hrozí, že by i makroekonomická nerovnováha v členských státech mohla poškodit evropský hospodářský systém jako celek, což by přispělo jak ke zhoršení stavu veřejných financí, tak i k zesílení tlaků na finanční trhy.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 367, které je předmětem stanoviska EHSV *Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU*, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 250 v konečném znění.

2.3 Komise proto předložila dne 29. září 2010 balíček opatření složený z šesti návrhů ⁽⁸⁾, jejichž účelem je příprava právního rámce pro prevenci a nápravu rozpočtové (ve vztahu k Paktu o stabilitě a růstu) ⁽⁹⁾ i makroekonomické nerovnováhy v členských státech. Předmětem tohoto stanoviska je návrh Komise na dohled nad makroekonomickou nerovnováhou, který se opírá o sdělení KOM(2010) 525 a 527 v konečném znění, jež pojednávají o postupu při nadměrné nerovnováze v členských státech, kdy jsou sankce uvalovány pouze na členy hospodářské a měnové unie, a o mechanismu včasného varování, který platí pro všechny členské státy.

2.3.1 Mechanismus varování pro všechny členské státy zahrnuje:

- pravidelné posuzování rizik vyplývajících z makroekonomické nerovnováhy v každém členském státě na základě referenčního rámce sestávajícího z ekonomických ukazatelů a orientačních prahových hodnot (srovnávací přehled),
- určení – ze strany Komise – členských států (na základě ekonomického a nikoli mechanického pohledu na srovnávací přehled), v nichž domněle existuje riziko nerovnováhy, aby bylo možné posoudit skutečnou závažnost situace,
- podrobnou analýzu obecné ekonomické situace v členských státech, u nichž je srovnávací přehled obzvláště negativní,
- v případě skutečného rizika případné doporučení Komise členským státům, které chtějí nerovnováhu řešit, v rámci dalších politických doporučení naplánovaných v rámci evropského semestru (čl. 121 odst. 2 SFEU),
- v případě vážného rizika nerovnováhy nebo rizika – v eurozóně –, které by se mohlo přenést na další členské státy a mohlo by ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, případné zahájení postupu při nadměrné nerovnováze (čl. 121 odst. 4 SFEU).

2.3.2 Postup při nadměrné nerovnováze vyžaduje, aby členské státy předložily Radě Evropské unie plánu nápravných opatření. Pokud jsou nápravná opatření uznána za vhodná, postup se pozastaví, pokud se uskutečňuje ujednaný plán nápravných opatření, ale členský stát bude muset pravidelně informovat Radu EcoFin o dosaženém pokroku. Postup bude ukončen jen tehdy, když Rada na základě doporučení Komise dospěje k závěru, že nerovnováha byla dostatečným způsobem snížena, takže ji již nelze považovat za nadměrnou.

⁽⁸⁾ Podrobnější informace jsou k dispozici na následujících stránkách: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Stanovisko EHSV o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Viz strana 46 v tomto čísle Úředního věstníku).

2.3.3 Pouze v členských státech hospodářské a měnové unie budou při nečinnosti v případě nadměrné nerovnováhy uvaleny sankce (ve výši maximálně 0,1 % HDP), pokud členský stát po dvakrát po sobě stanovených lhůtách nepředloží odpovídající plán nápravných opatření nebo nepřijme plánovaná opatření.

2.4 Hlavním nástrojem ke spuštění mechanismu včasného varování před makroekonomickou nerovnováhou je srovnávací přehled navržený Komisí spolu s konkrétní analýzou hospodářské situace v členských státech. Jeho hlavní charakteristiky jsou následující:

- i) omezený počet ukazatelů k odhalení nerovnováhy a problémů s konkurenceschopností,
- ii) překročené výstražné prahové hodnoty, které budou důvodem k zahájení monitorování,
- iii) možnost různých prahových hodnot v závislosti na členství či nečlenství v eurozóně,
- iv) „progresivní“ charakter, neboť složení ukazatelů bude muset být postupem času přizpůsobeno změnám v různých zdrojích nerovnováhy.

2.4.1 Zdá se, že podle prvních návrhů Komise k volbě ukazatelů pro srovnávací přehled⁽¹⁰⁾ by mezi ně patřily následující ukazatele, z nichž první tři odrážejí zahraniční pozici země a zbylé čtyři situaci v zemi:

- **saldo běžného účtu jako podíl HDP**, které odráží čistý přebytek nebo schodek oproti zbytku světa,
- **pozice čistých zahraničních aktiv jako podíl HDP**, která je protější stavovou veličinou k saldu běžného účtu,
- **změny reálného efektivního směnného kursu založeného na jednotkových nákladech práce**, které podávají přehled o konkurenceschopnosti země (s různými prahovými hodnotami pro eurozónu),
- **změny reálných cen domů**, s cílem kontrolovat vznik spekulativních bublin, nebo alternativně **změny podílu odvětví nemovitostí na celkové přidané hodnotě**,

⁽¹⁰⁾ Evropská komise – GŘ EcoFin: A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism a A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee, 11. listopadu 2010 (viz Centro Europa Ricerche - CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **zadlužení soukromého sektoru jako podíl HDP**, s cílem odhadnout citlivost soukromého sektoru na změny v hospodářském cyklu, v inflaci a úrokových sazbách,

— **změny v úvěrech poskytovaných soukromému sektoru**, které jsou protější tokovou veličinou ke stavové veličině soukromého zadlužení,

— **veřejný dluh jako podíl HDP**, jako tradiční ukazatel stavu financí členských států.

3. Přetrvávající rozdíly v konkurenceschopnosti v eurozóně

3.1 Makroekonomická nerovnováha v členských státech souvisí s přetrvávajícími rozdíly mezi agregovanou poptávkou a agregovanou nabídkou v členských státech, které způsobují systémový přebytek či schodek v celkových úsporách ekonomiky. To je zapříčiněno mnoha faktory, které ovlivňují agregovanou poptávku a agregovanou nabídku, a má sklon negativně ovlivňovat fungování hospodářství v členských státech, hospodářské a měnové unii a EU jako celku.

3.2 Proto je třeba přijmout pozitivně novou pozornost, kterou Komise hodlá věnovat makroekonomické nerovnováze v členských státech – vedle schodku veřejného rozpočtu – jakožto faktoru hospodářské a finanční nestability pro celou EU.

3.3 Po deseti letech, během nichž Komise v rámci hospodářské a měnové unie dohlížela výhradně na vyváženost veřejných rozpočtů, se začal uplatňovat přístup umožňující nesporně komplexnější hodnocení výkonnosti členských států prováděné ve všech členských státech. Je stále zřejmější, že nestačí zohledňovat pouze kvantitativní rozměr hospodářského růstu určité země, ale musí se hodnotit i jeho kvalita, tzn. musí se určit makroekonomické faktory, které jsou či nejsou základem udržitelnosti tohoto vývoje.

3.4 Panoval mylný názor, že díky zřízení hospodářské a měnové unie budou rozdíly v konkurenceschopnosti v členských státech jen dočasné. Zkušenost s eurem ukázala přetrvávající charakter těchto rozdílů a poukázala na to, že ohrožují základy samotné hospodářské a měnové unie, protože vytvářejí těžko udržitelné situace, což dokládají finanční krize uplynulých měsíců.

3.4.1 Konkrétně během desetiletí před hospodářskou krizí se projevila trvalá rozdílnost v produktivitě (vyjádřené jako reálný efektivní směnný kurs) a v konkurenceschopnosti (vývoj vývozu) mezi zeměmi patřícími do eurozóny (graf 1 a graf 2 v příloze)⁽¹¹⁾. Výjimečnost této situace nespocívá ani tak v tom, že se projevila, ale spíše v tom, že dlouhodobě přetrvává, neboť v předchozích případech (70. a 80. léta 20. století) byly rozdíly okamžitě odstraněny díky vyrovnání nominálních směnných kursů dotčených zemí.

⁽¹¹⁾ Evropská komise – GŘ EcoFin, Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy, č. 1/2010.

3.4.2 Tyto rozdíly mají vliv na obchodní bilanci členských států. Obchodní bilance Německa a skupiny „okrajových“ zemí tvořených Portugalskem, Irskem, Itálií, Řeckem a Španělskem se vyvíjejí protichůdným směrem a vypadá to, jako by se příslušné schodky rovnaly přebytkům⁽¹²⁾ (graf 3 a graf 4 v příloze). Nezdá se, že by tento vývoj byl dočasný – rozdíly mají od vytvoření hospodářské a měnové unie naopak tendenci růst, i když krize roku 2008 je zřejmě snižila.

3.4.3 Přetrvávání rozdílů v konkurenceschopnosti a vývozu má tendenci se projevit v běžném účtu platební bilance a v pozici čistých zahraničních aktiv (graf 5 a graf 6 v příloze), a tak pro některé členské státy eurozóny vytvářejí ve středně dlouhém období těžko udržitelné situace.

4. Kritické body navrženého opatření

4.1 Vzhledem k této mimořádně problematické situaci, jež si žádá stejně mimořádná řešení, nicméně přetrvávají určité rozpaky nad přístupem, který Komise použila, a v důsledku nad riziky, jež z toho mohou vyplývat.

4.2 Pokud lze projevy a přetrvávání vnitřní makroekonomické nerovnováhy přisuzovat faktorům konkurenceschopnosti, jak zdůraznila Komise⁽¹³⁾, a pokud se konkurenceschopnost rozumí v souladu s toutéž definicí Komise „schopnost ekonomiky poskytovat svým obyvatelům vysoký a zvyšující se životní standard a vysokou míru zaměstnanosti na základě principu udržitelného rozvoje“⁽¹⁴⁾, pak se EHSV domnívá, že by bylo vhodné zvážit širokou škálu hospodářských, finančních a sociálních příčin této makroekonomické nerovnováhy a následně ukazatelů, které je třeba zařadit do srovnávacího přehledu, aby avizovaly potenciální makroekonomickou nerovnováhu.

4.2.1 Mezi faktory konkurenceschopnosti nacházíme jak ty, které souvisejí s cenami (shrnuté v reálném efektivním směnném kursu), tak takové, které s cenami nesouvisí, ale jsou stejně důležité. Do necenových faktorů jsou zahrnuty rozdíly ve výrobcích, technologický obsah vyrobeného zboží, kvalita nabízených výrobků, kvalita služeb souvisejících s výrobkem (servisní služby) atd. To vše představuje celou řadu prvků rozhodujících pro definování konkurenceschopnosti výrobního systému, které by i přes svoji obtížnou měřitelnost jediným ukazatelem nicméně vyžadovaly vhodné úsilí při určování veličin vhodných k měření úrovně a vývoje těchto prvků v členských státech hospodářské a měnové unie.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework, Note for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, září 2010.

⁽¹³⁾ Evropská komise, GR EcoFin, The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area, č. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ KOM(2002) 714 v konečném znění, sdělení Komise Průmyslová politika v rozšířené Evropě (s. 2) [není k dispozici v češtině].

4.2.2 Zdá se, že z prvních návrhů Komise ohledně volby ukazatelů vychází najevo možné podhodnocení dopadu značných a rostoucích nerovností mezi členskými státy na vytváření nerovnováhy během dlouhého období (nejméně posledních dvaceti let), pro něž byly typické výrazné nerovnoměrnosti v rozdělování a příjmech. Jde zejména o jejich roli spouštěče hospodářské a finanční krize, z důvodu nerovnováhy mezi celosvětovým růstem nabídky zboží a služeb a snížením kupní síly spotřebitelů⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Sada ukazatelů, které je třeba zařadit do srovnávacího přehledu, by měla dokázat určit tyto faktory schopné vytvářet nerovnováhu agregované poptávky a nabídky, jež má původ v makroekonomických, finančních a sociálních jevech. Do srovnávacího přehledu by například bylo užitečné zařadit jak Giniho koeficient koncentrace, který v případě středomořských a anglosaských zemí vykazuje zvláště vysoké hodnoty⁽¹⁶⁾, tak i rozdíl mezi aktuálním a potenciálním produktem dané země (output gap). Umožnilo by to zohlednit konjunkturální cyklus země.

4.2.4 Je tedy žádoucí, aby úvahy o ukazatelích, které je třeba zařadit do srovnávacího přehledu, byly rozšířeny, aby byl zahrnut – na evropské i vnitrostátní úrovni – co největší počet institucí a organizací zastupujících občanskou společnost, mj. i EHSV a Výbor regionů.

4.3 V přístupu Komise se kromě toho paralela mezi fiskální a makroekonomickou správou jeví jako slabá a vědecky málo podložená. Zatímco skutečně existují oprávněné důvody pro to, aby se dohlíželo na fiskální politiku členských států hospodářské a měnové unie⁽¹⁷⁾, důvody a způsob koordinace v souvislosti s vnitřní makroekonomickou nerovnováhou se jeví mnohem diskutabilnější, třebaže postup dohledu vychází z konkrétních potřeb⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Vzhledem k četným důvodům nerovnováhy je třeba společně sledovat mnoho faktorů (zahraniční obchod, výrobní náklady, nerovnoměrnosti v rozdělování, cenové a necenové faktory produktivity, spekulativní realitní a finanční bubliny atd.), které se také vzájemně ovlivňují s kulturními a sociálními faktory mimo výrobní systém (například preference a chování spotřebitelů a spořitelů). Kromě problémů s určením

⁽¹⁵⁾ Diskusní dokument společné konference MOP-MMF, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion, Oslo, 13. září 2010, s. 67–73.

⁽¹⁶⁾ OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, říjen 2008.

⁽¹⁷⁾ Souvisejí s negativními „přesahy“, jež jsou uvnitř měnové unie způsobeny prostřednictvím společné úrokové sazby zeměmi s vysokým dluhem ve srovnání s lépe se chovajícími zeměmi. De Grauwe P., Economics of Monetary Union, Oxford University Press, 2009, kapitola 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision, VoxEU.org, říjen 2010, dostupné na internetových stránkách www.voxeu.com/index.php?q=node/5622.

a výběrem těchto faktorů vyvstává také problém, jak stanovit výstražné prahové hodnoty a jakou „váhu“ přidělit různým zdrojům nerovnováhy⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Je to dále ztíženo tím, že vztah mezi určením nerovnováhy (pomocí výstražných prahových hodnot), zavedením nápravných opatření a následným opětovným nastolením rovnováhy v dostatečně rozumné lhůtě nelze považovat za předem daný. Není jisté, že opatření k zajištění opětovné makroekonomické rovnováhy umožní určit nejvhodnější reakci hospodářské politiky. Chybná rozhodnutí by naopak mohla vést k upřednostňování procyklických politik, a restriktivními opatřeními tak zesílit a prodloužit současnou fázi hospodářského poklesu, zatímco by naopak byla nezbytná prorůstová opatření prospěšná poptávce. Je dokonce možné, že mix hospodářských politik předepsaných jednotlivým členským státům, jež jsou nezbytné k vyřešení vnitřní nerovnováhy, bude pro EU jako celek ve skutečnosti nevhodný.

4.3.3 Ukazatele pro účely dohledu (především ceny a mzdy, a tedy konkurenceschopnost), k nimž se Komise, jak se zdá, přiklání, závisí v první řadě na subjektech mimo veřejnou sféru (podniky a odbory), a lze je tak hospodářskou politikou kontrolovat pouze nepřímou a se zpožděním, a to prostřednictvím pobídek, regulace hospodářské soutěže a sociálního dialogu. Proto jsou tyto proměnné málo ovlivnitelné automatickými postupy či včasností opatření, a není tedy náhoda, že návrh Komise zdůrazňuje potřebu pružnosti při uplatňování nových pravidel a jejich nepřetržitému vývoje.

4.4 V navrhovaném legislativním balíčku navíc chybí řádná diskuse o měnové a úvěrové politice. To je příhodnější oblast, kde hledat větší koordinaci, pokud jde o finanční dohled a kontrolu nadměrného hromadění dluhů (a současně úvěrů) v soukromém sektoru⁽²⁰⁾. EHSV již k této problematice předložil několik návrhů⁽²¹⁾. Není zde vůbec žádná zmínka o úloze týkající se hospodářské stability, kterou by s ohledem na zákonnou nezávislost, již se právem těší, mohla hrát Evropská centrální banka (ECB) společně se systémem národních centrálních bank a nedávno vytvořenou Evropskou radou pro systémová rizika a evropským orgánem bankovního dohledu.

4.4.1 Zdá se, že tyto dvě instituce jsou alespoň teoreticky schopné zavést obezřetnější a pozornější evropskou politiku

úvěrového dohledu než v minulosti, kdy nevyhovující pravidla a postupy umožnily nestřídmé přístupy, což následně vedlo ke krizi v některých členských státech a k ohrožení stability celé hospodářské a měnové unie. Je však třeba připomenout, že země jako Irsko a Španělsko, které dnes mají potíže, dodržovaly až do roku 2007 závazky vyplývající z Paktu o stabilitě a růstu a měly vyrovnané rozpočty a nízký veřejný dluh, zatímco rozšiřovaly nabídku úvěrů, které vytvářely prudký realitní růst, aniž by tento nepřiměřený růst úvěrů vyvolal pozornost měnových orgánů EU. Tyto problémy souvisejí i s úlohou ratingových agentur, konkrétně s dopadem jejich rozhodnutí na veřejné finance členských států. EHSV již k této problematice vyjádřil své obavy⁽²²⁾.

4.4.2 Domníváme se proto, že by bylo vhodné přidělit v EU konkrétní pravomoce dohledu a regulace, jež by zabránily nadměrnému šíření úvěrů v členských státech, zejména při poskytování hypotečních půjček⁽²³⁾. V integrované finanční oblasti, jakou je hospodářská a měnová unie, by bylo žádoucí, aby pravomoce dohledu a regulace nebyly svěřeny národním orgánům, ale třetímu subjektu. Kompetence a pravomoce by mohly být přiděleny právě novým evropským finančním orgánům, aby účinně prováděly přímý či nepřímý dohled nad bankovním systémem a přijímaly opatření na regulaci úvěrů, přičemž je třeba určit odpovídající kritéria této regulace.

4.5 A nakonec, v navrhovaném legislativním balíčku také chybí úvahy o rozpočtu EU. Možný vznik asymetrických otřesů v členských státech eurozóny, tedy kladné rozdíly mezi poptávkou a nabídkou v některých členských státech a záporné v jiných, bez možnosti upravovat jak směnné kursy, tak úrokové míry⁽²⁴⁾, vytváří potřebu využít jiné nástroje korekce hospodářského systému. Jediným nástrojem, nehledě na obecně málo pružné ceny a mzdy, účinným v podobné situaci je podle ekonomické teorie existence flexibilnějšího systému rozpočtu s většími zdroji ve srovnání s tím současným. To by umožnilo provádět převody z oblastí, které měly z otřesů prospěch, do oblastí, které jimi byly poškozeny, a to buď s pomocí automatických stabilizátorů, nebo na základě financování celoevropských investičních projektů (např. prostřednictvím emise eurobondů)⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Stanoviska EHSV o ratingových agenturách, Úř. věst. C 277, 17.11.2009, s. 117, a o ratingových agenturách. Úř. věst. C 54, 19.2.2011, s. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., How to prevent excessive current account imbalances, EuroIntelligence, září 2010, k dispozici on-line [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Pokud se kladné a záporné rozdíly vyrovnají na úrovni měnové unie, pak nebude mít centrální banka unie důvod k intervenci v měnové politice (viz De Grauwe P., Economics of Monetary Union, op. cit., kapitola 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, květen 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs, č. 22, únor 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council, VoxEU.org, prosinec 2010, k dispozici na stránkách www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlin, listopad 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea, VoxEU.org, říjen 2010, dostupné na internetových stránkách www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., The European Commission's proposals: Empty and useless, VoxEU.org, říjen 2010, dostupné na internetových stránkách www.voxeu.com/index.php?q=node/5680. Tabellini G., Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision, VoxEU.org, říjen 2010, dostupné na internetových stránkách www.voxeu.com/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Stanovisko EHSV Důsledky krize veřejného dluhu pro veřejnou správu v EU, Úř. věst. C 51, 17.2.2011, s. 15.

4.6 S cílem podpořit rovnováhu mezi stimuly a represivním přístupem při nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy eurozóny EHSV navrhuje, aby pokuty vybrané v eurozóně nebyly rozdělovány podle návrhu Komise mezi členské státy na základě velikosti jejich hrubého národního důchodu, ale aby směřovaly do evropského mechanismu stability.

4.7 EHSV i v tomto stanovisku zdůrazňuje⁽²⁶⁾, že hrozí nejen to, že pravidla a automatické postupy budou málo účinné při předcházení vážných krizí, neboť téměř vždy vznikají z mimořádných a nepředvídatelných jevů, ale že situaci dokonce zhorší. Na jedné straně mohou snížit důvěru v instituce EU, které v očích evropských občanů rezignují na politický výběr a svěřují se do rukou „bruselských technokratů“, což dokazují průzkumy Eurobarometru⁽²⁷⁾. Na druhé straně se vyhraňuje tradiční přístup k řešení problémů, který staví otázky růstu, sociální spravedlnosti a zhoršujícího se životního prostředí na vedlejší kolej, a tak vytváří riziko, že ambice strategie Evropa 2020 budou potlačeny již v zárodku.

4.8 Zdá se, že stejný zorný úhel krátkodobého horizontu, který ovlivňuje finanční aktivity a který byl zjevně označen za skrytý faktor krize, se nyní ukazuje být hlavním směrem evropské politiky⁽²⁸⁾. Převládají zásahy „případ od případu“ – jak v institucích EU, tak mezi vládami⁽²⁹⁾ – reagující na kritické situace, které vyžadují projev rychlosti při rozhodování, nebo souběžně s vývojem veřejného mínění nejdůležitějších členských států, které s obavami sledují politici zejména s ohledem na neustálé obnovování volebního mandátu.

5. Možnost zásahu proti makroekonomické nerovnováze

5.1 Účinná koordinace evropské hospodářské politiky, která se nenechá ovlivňovat volební dynamikou a náhlými změnami veřejného mínění, vychází z významnější úlohy Evropského parlamentu (EP), Výboru regionů a EHSV, tj. institucí zastupujících občany a občanskou společnost. Právě díky těmto institucím může mít koordinace stanovená Komisí pevnou demokratickou legitimitu při preventivních a nápravných opatřeních, a může tak najít širokou podporu nutnou k jejímu účinnému provádění.

5.2 Konkrétně v evropském semestru v jeho současném pojetí je Evropskému parlamentu určena vedlejší role omezená na počáteční fázi diskusí a první nasměrování procesu koordinace. Naopak by mohl hrát užitečnější a účinnější úlohu, pokud

by tato úloha byla koordinována s činností vnitrostátních parlamentů ve fázi diskusí a schvalování rozpočtů jednotlivých členských států. Evropský parlament může dokonce hrát rozhodující úlohu při sdílení makroekonomického referenčního rámce, prioritních problémů, které je třeba řešit, a určení hospodářských politik, které je třeba spustit. Může se stát místem, kde se dojednávají společná strategie, která se nebude omezovat na formulování pravidel a oficiálních postupů, ale která se prolne do všech konkrétních politik zaměřených na zvýšení důvěry a očekávání evropských občanů.

5.3 Zaměření na konkurenční nerovnováhu znamená se více soustředit na vyjednávání mezi vládami, sociálními partnery a občanskou společností, zejména v eurozóně, kde členské státy již nemají možnost využívat pohybu směnného kursu. Vztahy mezi vládou, partnery sociálního dialogu (odbory a organizacemi zaměstnavatelů) a občanskou společností by tedy měly být nedílnou součástí strategie naplánované Komisí.

5.4 V této souvislosti může EHSV – v souladu se svojí funkcí poradního orgánu evropských institucí – přispět k posílení správy ekonomických záležitostí EU jakožto fórum, které je schopné podporovat dialog mezi organizacemi zastupujícími občanskou společnost. Přidaná hodnota EHSV spočívá právě v zastupování organizací, které mohou po pečlivém posouzení podpořit shodu nad hospodářskými politikami v členských státech. To EHSV umožňuje významně přispívat ke snahám a převzetí odpovědnosti nejen politických činitelů, ale zejména i občanů členských států a výrobní, sociální a občanské složky EU.

5.4.1 EHSV by mohl uspořádat zvláštní výroční schůzi s cílem projednat doporučení a způsob dosažení shody o reformách na vnitrostátní úrovni, s přihlédnutím k sociálním dopadům přijatých opatření⁽³⁰⁾. Tato diskuse by se mohla konat na podzim, po oficiálním přijetí doporučení členským státům, a její závěry by mohly být základem pro jednání s příslušnými národními hospodářskými a sociálními radami, národními parlamenty a Evropským parlamentem, což by umožnilo rozhodnout o přijaté strategii i jejich šíření a sdílení na národní úrovni.

5.5 Bylo by dále zapotřebí podporovat intenzivnější a účelovější uplatňování makroekonomického dialogu. Tento dialog by se díky výraznému zvýšení kvality stal nástrojem společného hodnocení hospodářské situace na úrovni EU a nezbytných opatření vládami a sociálními partnery, a to v úzké vazbě na postupy sociálního dialogu a jednání na národní úrovni tak, aby bylo dosaženo souladu dynamiky EU s dynamikou členských států, pokud jde o sociální kompatibilitu.

⁽²⁶⁾ Jak bylo uvedeno ve stanovisku EHSV Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁷⁾ Snížování důvěry se neprojevuje ani tak vůči institucím EU jako takovým, ale vůči prospěšnosti být součástí EU. Údaje z Eurobarometru 73 – První výsledky, otázky QA9a a QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., Europe must buck short-term tendencies, Financial Times, 13. prosince 2010.

⁽²⁹⁾ Řeč je o Paktu konkurenceschopnosti, který 4. února 2011 předložily vlády Francie a Německa.

⁽³⁰⁾ Jak bylo navrženo ve stanovisku EHSV Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Prevenci a nápravu makroekonomické nerovnováhy nelze ponechat pouze na Komisi a na vládách členských států ⁽³¹⁾. Proces tvorby mezd a cen představuje zásadní aspekt celého mechanismu monitorování makroekonomické nerovnováhy, proto musí každý politický krok v tomto ohledu zohlednit čl. 153 odst. 5 evropské smlouvy a zahrnovat sociální partnery jak na vnitrostátní, tak evropské úrovni. Makroekonomický dialog na evropské úrovni by v tomto rámci mohl být posílen prostřednictvím stálé struktury a organizace, a na vnit-

rostátní úrovni by mohl být lépe sklouben se sociálním dialogem a příslušnými institucemi. Vlády členských států by měly podporovat a podněcovat přítomnost podniků a odborů v těchto orgánech a formy kolektivního vyjednávání, které zde probíhají. Posílení makroekonomického dialogu by vzhledem ke složitosti a zpožděním při nápravě nerovnováhy prostřednictvím národních reforem mohlo představovat účinnější, včasnější a koordinovanější nástroj pro zachování soudržnosti mezi makroekonomickými problémy a dynamikou trhu práce.

V Bruselu dne 5. května 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt, A., Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice, Social Europe Journal, 30. července 2010, ke stažení na stránkách <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>. Watt A., European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?, stať pro European Alternatives, 2010, ke stažení na stránkách www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.