



Evropská
komise

Dokončení evropské hospodářské a měnové unie

Zpráva vypracovaná

Jeanem-Claudem Junckerem

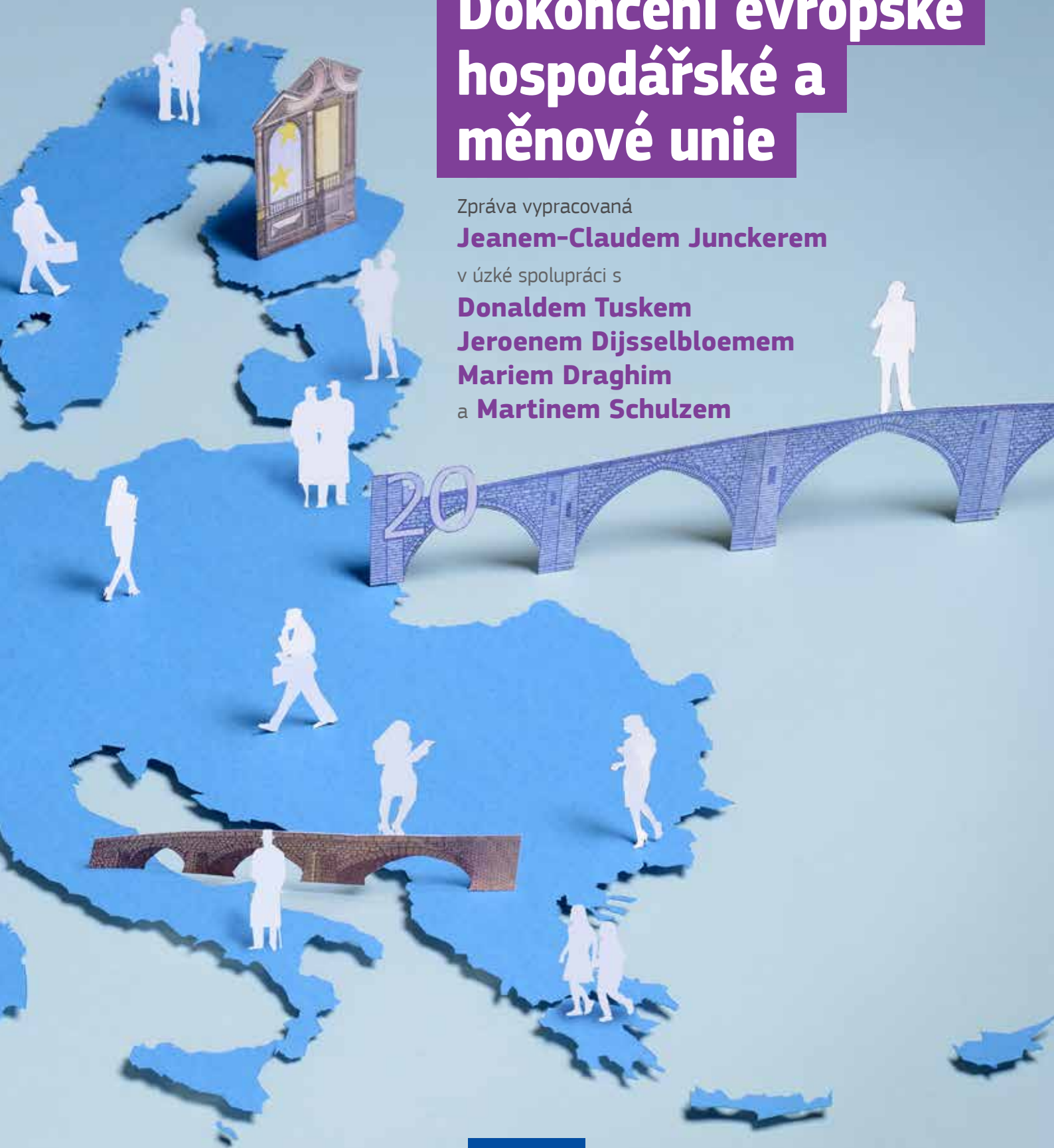
v úzké spolupráci s

Donaldem Tuskem

Jeroenem Dijsselbloemem

Mariem Draghim

a **Martinem Schulzem**



Obsah

1. Povaha prohloubené, skutečné a spravedlivé hospodářské a měnové unie	3
2. Směrování k hospodářské unii – konvergence, prosperita a sociální soudržnost	6
3. Směrování k finanční unii – integrované finance pro integrované hospodářství	10
4. Směrování k fiskální unii – rámec pro zdravé a integrované fiskální politiky	13
5. Demokratická odpovědnost, legitimita a posílení institucí	16
Příloha 1: Plán pro dokončení hospodářské a měnové unie	20
Příloha 2: Integrovanější evropský semestr	22
Příloha 3: Poradní Evropská fiskální rada – základní zásady	23

Úvod

Eurosummit konaný v říjnu 2014 zdůraznil skutečnost, že „pro hladké fungování hospodářské a měnové unie (HMU) má zásadní význam užší koordinace hospodářských politik“. Vyzval k pokračování v práci „na vytváření konkrétních mechanismů pro intenzivnější koordinaci hospodářských politik, konvergenci a solidaritu“ a „na přípravě dalších kroků v zájmu lepší správy ekonomických záležitostí v eurozóně“.

Předkládanou zprávu vypracoval předseda Evropské komise v úzké spolupráci s předsedou eurosummitu, předsedou Euroskupiny, prezidentem Evropské centrální banky a předsedou Evropského parlamentu.

Při její přípravě vycházeli z intenzivní debaty s členskými státy a občanskou společností. Zpráva navazuje na zprávu „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“ (tzv. zpráva „čtyř předsedů“) a na sdělení Komise z roku 2012 pod názvem „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie“, které představují základní dokumenty k dokončení HMU, jakož i na analytickou zprávu s názvem „Příprava dalších kroků k lepší správě ekonomických záležitostí v eurozóně“ z 12. února 2015.

Tato zpráva odráží osobní jednání a diskuse pěti předsedů a zaměřuje se na eurozónu, protože země sdílející jednotnou měnu mají konkrétní společné problémy, zájmy a odpovědnosti. Avšak proces vedoucí k prohloubené HMU je otevřen všem členům EU. Měl by být transparentní a měl by chránit celistvost jednotného trhu ve všech jeho aspektech. Dokončení a plné využívání jednotného trhu se zbožím a službami, digitálního, energetického a kapitálového trhu by se totiž mělo uskutečnit v rámci silnějšího impulsu na cestě k hospodářské unii, ale také k většímu počtu pracovních míst a vyššímu růstu.

Dokončená HMU není sama o sobě konečným cílem. Je prostředkem k vytvoření lepších a spravedlivějších životních podmínek pro všechny občany, připravuje Unii na budoucí globální problémy a umožňuje všem jejím členům, aby prosperovali.

1

Povaha prohloubené,
skutečné a spravedlivé
hospodářské a měnové
unie



Euro je úspěšná a stabilní měna. Je společnou měnou 19 členských států EU a více než 330 milionů občanů. Poskytuje svým členům cenovou stabilitu a chrání je před vnější nestabilitou. Navzdory nedávné krizi je euro i nadále druhou nejdůležitější světovou měnou. Má téměř čtvrtinový podíl na světových devizových rezervách a téměř šedesát zemí a území z celého světa na něj přímo či nepřímo navázalo svou měnu.

Evropa se zotavuje z nejhorší finanční a ekonomické krize za posledních sedmdesát let. Problémy posledních let přiměly vlády členských států a orgány EU přijímat rychlá a mimořádná opatření. Musely stabilizovat své ekonomiky a chránit vše, čeho již bylo dosaženo v rámci postupného a někdy i obtížného procesu evropské integrace. Díky tomu byla zachována integrita eurozóny jako celku a vnitřní trh zůstává silný.

Jak se však ve velké části Evropy navrácí hospodářský růst a důvěra, je zřejmé, že rychlá řešení posledních let se musí přeměnit na trvalý, spravedlivý a demokraticky legitimní základ pro budoucnost. Je rovněž zřejmé, že s ohledem na 18 milionů nezaměstnaných v eurozóně je zapotřebí učinit mnohem více pro zlepšení hospodářských politik.

Dnes je evropská hospodářská a měnová unie (HMU) jako dům, který se stavěl po celá desetiletí, ale není úplně dokončen. Když zasáhla bouře, musely se rychle zabezpečit zdi a střecha. Nyní je nejvyšší čas posílit jeho základy, tzn. udělat HMU takovou, jaká má být. HMU má být prostorem prosperity založeným na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, konkurenceschopným sociálně tržním hospodářstvím směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku. Za tímto účelem bude třeba podniknout další kroky směřující k dokončení HMU.

Euro je však víc než jen měna. Jde o politický a hospodářský projekt. Všichni členové měnové unie se jednou provždy vzdali své dřívější národní měny a trvale sdílejí svrchovanost v měnových záležitostech s ostatními zeměmi eurozóny. Získali však za to výhody vyplývající z používání důvěryhodné a stabilní měny v rámci velkého, konkurenceschopného a silného jednotného trhu. Tento společný osud vyžaduje, aby všichni členové v dobách krize projevovali solidaritu a dodržovali společně dohodnutá pravidla.

Tato dohoda však funguje pouze tehdy, pokud je pro všechny členy přínosná. Aby tato podmínka platila, musí země individuálně i kolektivně přijmout opatření určená k náhradě vnitrostátních nástrojů korekce, jichž se tyto země při vstupu do eurozóny vzdávají. Musí být schopny jednak lépe předcházet krizím prostřednictvím vysoce kvalitní správy na evropské a vnitrostátní úrovni, udržitelných fiskálních a hospodářských politik a spravedlivé a účinné veřejné správy. Dále musí být

každá země schopna účinně reagovat na hospodářské šoky, k nimž bude nevyhnutelně docházet.

Země musí být schopny absorbovat tyto šoky interně, a to díky náležitě odolným ekonomikám a dostatečným fiskálním rezervám v průběhu celého hospodářského cyklu. Měnová politika se totiž stanovuje jednotně pro celou eurozónu a vnitrostátní fiskální politiky mají zásadní význam pro stabilizaci hospodářství, jakmile dojde k místnímu otřesu. Proto všechny země, které sdílejí jeden směnný kurz, potřebují flexibilní ekonomiky, které mohou rychle reagovat na hospodářský útlum. V opačném případě hrozí, že hospodářské recese zanechají hluboké a trvalé jizvy.

Avšak k úpravě relativních cen nikdy nedojde stejně rychle jako k úpravě směnného kurzu. A zažili jsme, že tržní tlaky mohou při prudkém propadu zbavit země jejich fiskálních stabilizátorů. K tomu, aby se všem ekonomikám dařilo uvnitř eurozóny trvale lépe, je zapotřebí, aby tyto ekonomiky byly prostřednictvím sdílení rizik v rámci HMU zároveň schopny sdílet dopady šoků. V krátkodobém horizontu lze tohoto sdílení rizik dosáhnout pomocí integrovaných finančních a kapitálových trhů (soukromé sdílení rizik) v kombinaci s nezbytným mechanismem společného jištění, tedy záchranné finanční sítě (úloha věřitele poslední instance) v rámci bankovní unie. S tím, jak budou hospodářské struktury v Evropě směřovat k dosažení co nejvyšší úrovně, mělo by být ve střednědobém horizontu posíleno veřejné sdílení rizik, a to prostřednictvím mechanismu fiskální stabilizace eurozóny jako celku.

Jednotlivé ani společné předcházení vzniku neudržitelných politik a absorbování šoků nefungovalo dobře před krizí ani v jejím průběhu. Ačkoli bylo zavedeno několik důležitých institucionálních zlepšení, dopady původních nedostatků přetrvávají. V rámci eurozóny existují značné rozdíly. V některých zemích je nezaměstnanost na rekordně nízké úrovni, zatímco v jiných zemích je rekordně vysoká. V některých zemích lze fiskální politiku využít proticyklicky, v jiných bude zapotřebí řada let konsolidace k tomu, aby se fiskální prostor zotavil.

Tento aktuální nesoulad vytváří nestabilitu pro celou Unii. Je třeba tyto rozdíly odstranit a zahájit nový proces konvergence. Jednotlivý úspěch měnové unie závisí na jejím celkovém úspěchu. Kromě toho ve stále více globalizovaném světě členské státy odpovídají za udržování řádných politik a zahájení reformy vedoucích k větší flexibilitě a konkurenceschopnosti jejich ekonomik a mají na nich vlastní zájem.

Pokrok musí probíhat ve čtyřech oblastech. Zprvé směřuje ke **skutečné hospodářské unii** zajišťující, aby každá ekonomika měla strukturální rysy, které jí umožní v rámci měnové unie prosperovat. Zadruhé

směřuje k **finanční unii**, která zaručuje integritu naší měny v rámci měnové unie a zvyšuje podíl sdílení rizik se soukromým sektorem. To znamená dokončení bankovní unie a urychlení vzniku unie kapitálových trhů. Zatřetí směřuje k **fiskální unii**, která přináší fiskální udržitelnost i fiskální stabilitu. A konečně směřuje k **politické unii**, která je základem všech výše uvedených aspektů, a to prostřednictvím skutečné demokratické odpovědnosti, legitimacy a posílení institucí.

Všechny tyto čtyři unie jsou vzájemně závislé. Proto se musí vyvíjet souběžně a všechny členské státy eurozóny se musí na všech těchto uniích podílet. Pokrok musí v každém případě jít cestou postupných krátkodobých a dlouhodobých opatření, ale je důležité stanovit jejich úplnou posloupnost a shodnout se na ní již dnes. Opatření v krátkodobém horizontu mohou nyní zvýšit důvěru jedině v případě, že budou stát na počátku širšího procesu, který bude přechodem k úplné a skutečné HMU. Po mnoha letech krize musí vlády a instituce občanům a trhům dokázat, že eurozóna umí víc, než jen *prežít*. Musí jim dokázat, že bude *prosperovat*.

Pro tuto dlouhodobou vizi je nezbytné, aby byla opatření přijímaná v krátkodobém horizontu ambiciózní. Musí nyní stabilizovat evropský dům a připravit základy pro jeho celkovou strukturu, která se vybuduje ve střednědobém horizontu. To postupem času bude nevyhnutelně vyžadovat sdílení větší části svrchovanosti. I přes nepopiratelný význam hospodářských a fiskálních pravidel a jejich dodržování nelze druhou největší ekonomiku na světě řídit pouze prostřednictvím spolupráce založené na pravidlech. Aby se z eurozóny postupně stala skutečná hospodářská a měnová unie, je zapotřebí upustit od systému pravidel a pokynů určených pro tvorbu vnitrostátních hospodářských politik a vytvořit systém většího sdílení svrchovanosti v rámci společných institucí, z nichž většina již existuje a může tento úkol začít postupně plnit. V praxi to bude vyžadovat, aby členské státy souhlasily se stále častějším společným rozhodováním o jednotlivých částech svých vnitrostátních rozpočtů a hospodářských politik. Po dokončení úspěšného procesu hospodářské konvergence a finanční integrace by to mohlo vést k určitému sdílení rizika veřejnými orgány, což by zároveň musela doplňovat silnější demokratická účast a odpovědnost na vnitrostátní i evropské úrovni. Takový přístup založený na jednotlivých fázích je nezbytný, neboť některá ambicióznější opatření vyžadují, aby se v našem stávajícím právním rámci EU provedly změny různého rozsahu, a aby bylo dosaženo značného pokroku v oblasti hospodářské konvergence a harmonizace právních předpisů v členských státech eurozóny.

Tato zpráva sleduje dvojí cíl: stanovit první kroky, které tento proces dnes zahájí, a poskytnout jasné směřování dlouhodobějších opatření. Tento proces bude rozdělen do dvou po sobě jdoucích fází (viz plán v příloze 1):

1. fáze (od 1. července 2015 do 30. června 2017):

v této první fázi („**prohlubování**“) budou orgány EU a členské státy eurozóny vycházet ze stávajících nástrojů a co možná nejlépe využívat stávajících Smluv. Stručně řečeno to znamená posílení konkurenceschopnosti a strukturální konvergence, dokončení finanční unie, dosažení a udržení odpovědné fiskální politiky na úrovni jednotlivých států a na úrovni eurozóny a posílení demokratické odpovědnosti.

2. fáze: v této druhé fázi („**dokončení HMU**“) by měla

být sjednána konkrétní opatření dalekosáhlejší povahy určená k dokončení hospodářské a institucionální struktury HMU. Konkrétně by se proces konvergence stal během této druhé fáze závaznější díky souboru společně dohodnutých kritérií pro konvergenci, jenž by mohl mít právní povahu. Významný pokrok při plnění těchto norem a, jakmile budou dosaženy, jejich trvalé dodržování budou patřit k podmínkám, které musí každý členský stát eurozóny splnit, aby se během této druhé fáze mohl účastnit mechanismu pro absorpci šoků v rámci eurozóny.

Závěrečná fáze (nejpozději do roku 2025): na

konci 2. fáze po úplné realizaci veškerých kroků by prohloubená a skutečná HMU představovala stabilní a prosperující místo pro všechny občany členských států EU, které sdílejí jednotnou měnu, atraktivní pro ostatní členské státy EU, které se k ní v okamžiku, kdy budou připraveny, budou chtít připojit.

Předsedové orgánů EU budou sledovat, jak jsou doporučení vyplývající z této zprávy plněna. Komise na jaře 2017 předloží bílou knihu, v níž připraví přechod z první do druhé fáze, vyhodnotí pokrok dosažený v první fázi a načrtne další potřebné kroky, a to včetně opatření právní povahy k dokončení HMU v druhé fázi. Bílá kniha bude vycházet z analytických údajů získaných od konzultační skupiny složené z odborníků, která se bude dále zabývat právními, hospodářskými a politickými podmínkami dlouhodobějších návrhů obsažených v této zprávě. Při přípravě bílé knihy budou konzultováni předsedové ostatních orgánů EU.

Tato zpráva předkládá návrhy, které se po další diskusi mohou promítnout do právních předpisů a institucí. Vyžaduje to široký, transparentní a inkluzivní proces. A tento proces by měl být bezodkladně zahájen.

2

Směřování k hospodářské unii – konvergence, prosperita a sociální soudržnost

Konvergence je v naší představě hospodářské unie základním kamenem. Jde nám o konvergenci mezi členskými státy směrem k nejvyšší úrovni prosperity a o konvergenci v rámci evropských společností, tak aby se unikátní evropský model rozvíjel.

V HMU je centralizována měnová politika, nicméně značná část hospodářských záležitostí zůstává v pravomoci členských států. Země eurozóny jsou však na sobě vzájemně závislé, pokud jde o růst, což se ukázalo především v době krize. Schopnost patřičně tlumit hospodářské otřesy, modernizace hospodářských struktur i sociálních systémů a zajišťování, aby občané a podniky mohli využívat nových nároků, trendů a výzev a přizpůsobovat se jim, jsou nejen v zájmu každého jednotlivého členu, ale též v zájmu skupiny jako celku. V zájmu každé členské země je i to, aby všechny ostatní podnikaly příslušné kroky podobným tempem. V měnové unii jako HMU, kde se nepočítá s rozsáhlými fiskálními transfery mezi jednotlivými členy a kde existuje relativně omezená pracovní mobilita, je něco takového zásadní.

Neznamená to, že všechny členské státy, které sdílejí jednotnou měnu, jsou nebo by si měly být podobné nebo by se měly řídit stejnými politikami. Na čem záleží, je výsledek. Záleží na tom, aby všechny členské země eurozóny uplatňovaly rozumné politiky, díky kterým se budou moci rychle vzpamatovat z krátkodobých otřesů, a aby dokázaly využívat svých komparativních výhod v rámci jednotného trhu a uměly získávat investice, a udržovaly si tak vysokou úroveň růstu a zaměstnanosti.

Mnohé lze dosáhnout samotným prohlubováním jednotného trhu, které je důležité pro všech 28 členských států EU, ale ještě důležitější pro ty z nich, které jako měnu sdílejí euro. Ve významných oblastech politiky, jako jsou zboží a služby, a také v oblastech s nevyužitým potenciálem, jako jsou energetické, digitální a kapitálové trhy, je jednotný trh ještě stále neúplný. To svědčí o tom, že existují výrazné politické překážky, třebaže je skutečně jednotný trh spojen s obrovským hospodářským potenciálem. Aby se dosahovalo pokroku, příslušná rozhodnutí v každé ze zmiňovaných oblastí by neměla být vnímána jako vzájemně nezávislá opatření, nýbrž jako součást politického balíčku, který je prospěšný pro všechny členské státy. To ale samo o sobě nestačí. Udržitelná konvergence vyžaduje také širší soubor politik, které spadají pod „strukturální reformy“, tj. reformy zaměřené na modernizaci ekonomiky v zájmu vyššího růstu a zaměstnanosti. S tím souvisí větší efektivita na trzích výrobků a práce a posílení veřejných institucí.

Má-li se dosáhnout konvergence mezi členy eurozóny, je zapotřebí dalšího pokroku. V krátkodobém horizontu (v 1. fázi) musíme v první řadě znovu intenzivně usilovat

o to, aby všechny země pojalý stávající rámec pro správu jako východisko pro jeho další rozvíjení a pro své vlastní kroky, a ubíraly se tak společnou cestou k nejlepším výsledkům a postupům v Evropě. Konečným cílem je dosáhnout v celé eurozóně podobně odolných hospodářských struktur. To by mělo dále podnítit zaměstnanost a růst, které se budou zakládat na konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Ve 2. fázi by tento proces konvergence nabyl formální povahy a vycházel by ze souboru společně dohodnutých norem právní povahy. Pravidelně by se sledovalo, zda je posun k těmto normám dostatečně velký, a výrazný pokrok by byl předpokladem pro to, aby mohly členské země využívat dalších nástrojů, jako například mechanismu pro absorpci šoků, jenž má být zřízen pro eurozónu jako celek.

2.1. Další podněcování konvergence, zaměstnanosti a růstu

Opětovné podnícení reforem je v souladu s Paktem euro plus o posílení koordinaci hospodářských politik v zájmu konkurenceschopnosti a konvergence, který byl uzavřen v roce 2011, ale který byl do značné míry neúspěšný co do očekávaných výsledků, neboť se jednalo jen o nezávaznou mezvládní dohodu¹. Abychom se posunuli směrem k hospodářské unii, jež se bude vyznačovat konvergencí, růstem a zaměstnaností, je namísto dalších paktů zapotřebí konkrétní pokrok vycházející z práva EU. Ten by měl spočívat na čtyřech pilířích, kterými jsou: vytvoření systému orgánů pro konkurenceschopnost v eurozóně, posílení provádění postupu při makroekonomické nerovnováze, větší zaměření na zaměstnanost a sociální výkonnost a silnější koordinace hospodářských politik v rámci přepracovaného evropského semestru. Příslušná opatření by měla být provedena v krátkodobém horizontu (v 1. fázi) a měla by mít podobu praktických kroků, které budou v souladu s metodou Společenství.

System orgánů pro konkurenceschopnost v eurozóně

Ve správě eurozóny jsou dobře nastaveny koordinace a sledování fiskálních politik. Správu eurozóny je však třeba zlepšit v širší a stále zásadnější oblasti, kterou je konkurenceschopnost. Prvním krokem k nápravě tohoto nedostatku je evropský semestr (a zavedení postupu při makroekonomické nerovnováze), ale k tomu, aby se v tomtéž tempu zlepšila konkurenceschopnost všech členských států, je třeba učinit mnohem více.

¹ „Pakt euro plus týkající se posílení koordinace hospodářských politik v zájmu konkurenceschopnosti a konvergence“ byl dohodnut v roce 2011 hlavami států a předsedy vlád zemí eurozóny a Bulharska, Dánska, Lotyšska, Litvy, Polska a Rumunska. Je otevřen na dobrovolném základě i pro další členské státy. Byl koncipován jako mezvládní řešení na podporu reforem a koordinace. Jeho provádění však trpělo řadou nedostatků, včetně chybějící kontrolní instituce, avšak jeho základní myšlenka je stále relevantní a měla by být obnovena. Jeho příslušné části by proto měly být začleněny do rámce právních předpisů EU.

Doporučuje se, aby každý členský stát eurozóny zřídil subjekt odpovědný za sledování výkonnosti a politik v oblasti konkurenceschopnosti. Vytvoření takovýchto orgánů by pomáhalo předcházet hospodářským rozdílům a zvýšilo by odpovědnost za nezbytné reformy na vnitrostátní úrovni. Tyto orgány pro konkurenceschopnost by měly být nezávislými subjekty a měly by mít mandát k posuzování toho, zda se mzdy vyvíjejí v souladu s produktivitou, a ke srovnávání situace s vývojem v jiných zemích eurozóny a ve srovnatelných zemích, jež patří mezi hlavní obchodní partnery, jak to již odsouhlasila velká většina členských států v rámci Paktu euro plus. Tyto orgány by v rámci svého mandátu mohly také vyhodnocovat pokrok v hospodářských reformách, aby se podpořila konkurenceschopnost obecně. Konkurenceschopné hospodářství je koneckonců takové hospodářství, kde instituce a politiky umožňují podnikům prosperovat. Rozvoj firem pak podporuje rozmach zaměstnanosti, investic a obchodu.

Systém orgánů pro konkurenceschopnost v eurozóně by měl spojovat zmiňované vnitrostátní orgány pro konkurenceschopnost a Komisi, která by jejich činnost každoročně koordinovala. Výsledky této koordinace by Komise měla zohledňovat při rozhodování o krocích v rámci evropského semestru, zejména pokud jde o její roční analýzu růstu a o rozhodnutí přijímaná v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze, včetně rozhodování o tom, zda by mělo být doporučeno zahájení postupu při nadměrné nerovnováze.

Orgány pro konkurenceschopnost

Cílem orgánů pro konkurenceschopnost by nemělo být přeshraniční sjednocování postupů a subjektů pověřených tvorbou mezd. Tyto postupy se v EU značně liší a správně odrážejí preference a právní tradice členských států.

Každý členský stát by si měl na základě společného vzoru rozhodnout, jaké přesné uspořádání bude jeho vnitrostátní orgán mít, ale tyto orgány by měly být demokraticky odpovědné a funkčně nezávislé. Vnitrostátní aktéři (např. sociální partneři) by měli i nadále plnit svou úlohu podle postupů zavedených v jednotlivých členských státech, avšak při jednáních o stanovování mezd by měli stanoviska orgánů pro konkurenceschopnost brát jako vodítko. V některých členských státech, například v Nizozemsku a Belgii, již takové orgány existují.

Posílení postupu při makroekonomické nerovnováze

Postup při makroekonomické nerovnováze byl zřízen v době nejvyšší krize. Je součástí evropského semestru (ročního cyklu podávání zpráv a sledování hospodářských politik EU a členských států) a slouží jako nástroj pro prevenci a nápravu nerovnováh dříve, než se vyjmou kontrole. Tento postup se stal nezbytným prostředkem v rámci evropského dohledu. Pomáhá kupříkladu předcházet realitním bublinám nebo se pomocí něho

zjišťuje, zda nedochází ke ztrátě konkurenceschopnosti, zda neroste míra soukromého a veřejného zadlužení či zda nechybí investice. Postup při makroekonomické nerovnováze je nutno využívat v celém jeho potenciálu. K tomu jsou zapotřebí kroky především na dvou frontách:

- Postup by se měl používat nejen k odhalování nerovnováh, ale také k podněcování strukturálních reforem v rámci evropského semestru. Jeho nápravná složka by měla být využívána důsledně. Postup by měl být zahájen hned, jakmile se zjistí nadměrné nerovnováhy, a měl by sloužit k monitorování toho, jak jsou prováděny reformy.
- Postup při makroekonomické nerovnováze by měl také lépe zachycovat nerovnováhy v eurozóně jako celku, nikoli pouze v jednotlivých zemích. Za tímto účelem se musí i nadále zaměřovat na korigování škodlivých schodků běžného účtu, které představují riziko pro hladké fungování eurozóny (např. ve formě „náhlých přerušení“ kapitálových toků). Tento postup by měl rovněž podněcovat přiměřené reformy v zemích, které hromadí velké a soustavné přebytky běžného účtu, pokud je vznik těchto přebytků dán například nedostatečnou domácí poptávkou anebo nízkým růstovým potenciálem, protože i to je pro účinné obnovování rovnováhy v rámci měnové unie důležité.

Větší zaměření na zaměstnanost a sociální výkonnost

Pokud jde o zaměstnanost a sociální situaci, existují v rámci eurozóny značné rozdíly, což je zčásti dáno krizí a zčásti průvodními trendy a malou výkonností v době před krizí. Evropskou ambicí by měl být „sociální rating AAA“.

To je ostatně i hospodářskou nutností. Má-li HMU uspět, trhy práce a sociální systémy musí ve všech členských zemích eurozóny dobře fungovat a být spravedlivé. Zaměstnanost a sociální problematika proto musí patřit k ústředním bodům evropského semestru. Nezaměstnanost, zejména pak dlouhodobá, je jednou z hlavních příčin nerovnosti a sociálního vyloučení. Zásadní význam tak mají efektivní trhy práce, jež podporují vysokou míru zaměstnanosti a dokážou absorbovat otřesy, aniž by generovaly nadměrnou nezaměstnanost. Takové trhy práce přispívají k hladkému fungování HMU a k větší inkluzivnosti ve společnosti.

Neexistuje žádný „univerzální“ přístup, kterým by bylo možno se řídit, nicméně členské státy často čelí podobným výzvám: potřebují mimo jiné zapojit více lidí všech věkových skupin do práce, nastolit správnou rovnováhu mezi pružnými a jistými pracovními smlouvami, bránit rozdílům mezi tzv. insidery, kterým se dostává vysoké míry ochrany a vysokých mezd, a tzv. outsidersy, přesunout daňovou zátěž z práce do jiných oblastí, poskytovat individualizovanou podporu nezaměstnaným, aby se mohli vrátit na trh práce, zlepšit vzdělávání a celoživotní učení, atd. Kromě nutných

opatření na trhu práce je také důležité zajistit, aby měl každý občan přístup k odpovídajícímu vzdělání a aby existoval účinný systém sociální ochrany (včetně „minimální úrovně sociální ochrany“) pro nejzranitelnější skupiny obyvatelstva. Evropská populace rychle stárne a stále je zapotřebí velkých reforem pro to, aby se důchodové a zdravotní systémy s tímto vývojem zvládly vypořádat. V této souvislosti bude nutné upravit věk pro odchod do důchodu tak, aby odpovídal střední délce života.

Má-li být HMU úspěšná dlouhodobě, měli bychom jít ještě o krok dále a prosazovat hlubší integraci vnitrostátních trhů práce, jež by spočívala v usnadnění zeměpisné a profesní mobility (včetně lepšího uznávání kvalifikací, snazšího přístupu cizích státních příslušníků k pracovním místům ve veřejném sektoru a lepší koordinace systémů sociálního zabezpečení).

Silnější koordinace hospodářských politik

Evropský semestr výrazně posílil koordinaci hospodářských politik. Doplnění tohoto cyklu o řadu „balíčků“, „paktů“ a „postupů“ a o nejrůznější požadavky na podávání informací však zastřelo jeho smysl a snížilo jeho efektivitu. V evropském semestru musí jít o společné vytyčování priorit a o jejich řešení z evropské perspektivy a s jednoznačným přesvědčením, že vytipovaná opatření jsou ve společném zájmu. Evropský semestr byl zjednodušen a posílen: zaměřuje se více na priority, je spojen s menším počtem dokumentů, na projednání těchto dokumentů je více času a provádí jej užší spolupráce na politické úrovni a větší zapojení vnitrostátních orgánů. V těchto úpravách je třeba dále pokračit:

- Členské státy by měly dostávat jasná doporučení, jež se budou i nadále zaměřovat na prioritní reformy, které jsou nezbytné ke zvýšení potenciálního růstu, k podpoře tvorby pracovních míst a k uchopení příležitostí, jež nabízí jednotný trh. Doporučení pro jednotlivé země musí být konkrétní a ambiciózní, zejména co se týče očekávaných výsledků a lhůt pro jejich dosažení. Zároveň by měla zůstat „politická“, tj. členské státy by měly mít určitou volnost, pokud jde o přesná opatření, která provedou. Každoročně připravované národní programy reforem by měly členskými státy sloužit jako základ pro projednávání jejich reformních záměrů.
- Členské státy by měly nést odpovědnost za plnění svých závazků. Systematičtěji by se mělo využívat pravidelného podávání zpráv o provádění, pravidelného vzájemného hodnocení a přístupu „dodržte, nebo vysvětlete“. Euroskupina by mohla již v první fázi zastávat koordinační úlohu tím, že by výsledky přezkoumávala, přičemž by se více soustředovala na srovnávání a na uplatňování osvědčených postupů. Neoddělitelnou součástí tohoto procesu přitom musí být využívání plného potenciálu, který nabízí postup při makroekonomické nerovnováze.

- Dimenzi eurozóny a dimenzi členských států je třeba lépe propojit. Evropský semestr by proto měl být strukturován do dvou po sobě jdoucích etap – do „evropské“ a „národní“. To znamená, že jednání a doporučení týkající se eurozóny jako celku by měla přicházet na řadu jako první a teprve po nich by měla následovat jednání o situaci v jednotlivých zemích, aby byly společné problémy plně zohledněny v opatřeních, jež se týkají konkrétních států. Tento návrh je názorně vyložen v příloze 2.
- Zapotřebí je jasná dlouhodobá vize: ne vše se může nebo by se mělo uskutečnit v jediném roce. Roční cyklus evropského semestru by měl provázet důslednější víceletý přístup, v souladu s obnoveným procesem konvergence.

2.2. Formalizace procesu konvergence

Ve střednědobém horizontu (v 2. fázi) by měl výše popisovaný proces konvergence směřem k odolnějším hospodářským strukturám nabýt na větší závaznosti. Zúčastněné strany by se za tímto účelem dohodly na souboru společných přísných norem, které by byly stanoveny v právních předpisech EU. Politiky společného zájmu by se tak staly předmětem sdílené svrchovanosti a eurozóna by získala pevnou pozici, pokud jde o rozhodování. V některých oblastech by s sebou tento systém nutně nesl další harmonizaci, ale v jiných oblastech, kde mohou různé politiky přinášet obdobně dobré výsledky, by se pro jednotlivé země hledala individuální řešení. Společné normy by se měly zaměřovat především na trhy práce, konkurenceschopnost, podnikatelské prostředí a veřejnou správu a také na některé aspekty daňové politiky (např. na základ daně z příjmů právnických osob). Pokrok při plnění těchto norem by byl pravidelně monitorován. Doporučení pro jednotlivé země by se za těchto okolností používala i nadále. Postup při makroekonomické nerovnováze by se pak mohl využívat nejen k prevenci a nápravě nerovnováh, ale také k podněcování reforem a ke sledování pokroku, jaký budou při plnění společných norem vykazovat jednotlivé členské státy eurozóny. Výrazná a soustavná konvergence směřem k obdobně odolným ekonomikám by měla být podmínkou pro přístup k mechanismu pro absorpci šoků, který má být zřízen pro eurozónu (viz stručné informace v pododdílu 4.2).

Určení konkrétních norem a ukazatelů si žádá hlubší analýzu. Pro ilustraci však lze zmínit normy pro trhy práce. Ty by měly kombinovat jistotu s flexibilitou a od flexikurity by se obecně mohla odvíjet celá jejich koncepce (která by mohla stavět na různých pilířích, jako jsou pružné a jisté pracovní smlouvy, jež brání rozdělování trhu práce do dvou úrovní, komplexní strategie celoživotního učení, účinné politiky, jež pomáhají nezaměstnaným znovu vstoupit na trh práce, moderní systémy sociálního zabezpečení, nové možnosti ve zdanění práce aj.).

3

**Směřování k finanční unii
– integrované finance pro
integrované hospodářství**



Pokrok na cestě k silnější hospodářské unii významně zlepšil fungování HMU. Současně s tím musí být dokončena i finanční unie. Hospodářská a finanční unie se vzájemně doplňují a posilují. Pokrok v těchto dvou oblastech musí být hlavní prioritou v 1. fázi plánu na dosažení skutečné hospodářské a měnové unie.

V měnové unii musí být finanční systém opravdu jednotný, jinak se impulzy z jednotlivých rozhodnutí měnové politiky (např. změny měnověpolitických úrokových sazeb) nebudou šířit stejně ve všech členských státech. To se stalo během krize, která hospodářské rozdíly ještě prohloubila. Kromě toho jednotný bankovní systém odráží i jednotu peněz. Vzhledem k tomu, že naprostou většinu peněz tvoří bankovní vklady, může skutečná jednota peněz existovat jen tehdy, pokud bude všude panovat stejná důvěra v bezpečnost bankovních vkladů bez ohledu na to, v kterém členském státě banka působí. To vyžaduje jednotný bankovní dohled, jednotné řešení krizí bank a jednotné pojištění vkladů. Je to rovněž zásadní předpoklad pro řešení negativních cyklických zpětných vazeb mezi bankami a zadlužením států, které byly jádrem krize.

Finanční systém musí být zároveň schopen diverzifikovat rizika mezi jednotlivými zeměmi, aby zmírňoval dopad otřesů v jedné zemi a snižoval míru rizika, která musí být sdílena prostřednictvím nástrojů fiskální politiky.

Všechny tyto důvody ospravedlňují naléhavou potřebu finanční Unie. Cíle bankovního dohledu jsme z velké části dosáhli zřízením jednotného mechanismu dohledu. Dohodnut byl i jednotný mechanismus pro řešení krizí, k jeho úplnému provedení však zatím nedošlo. K dokončení finanční Unie musíme zavést společný systém pojištění vkladů a unii kapitálových trhů. Všechna tato opatření je třeba vzhledem k jejich naléhavosti provést v 1. fázi.

3.1. Dokončení bankovní unie

K dokončení bankovní unie je nutné, aby všechny členské státy plně provedly do svého vnitrostátního práva směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank. Je to zásadní předpoklad pro sdílení rizika se soukromým sektorem. Bankovní unie představuje řešení, jak lépe chránit daňové poplatníky před náklady na záchranu bank.

Dále se potřebujeme rychle dohodnout na adekvátním mechanismu překlenuvacího financování – k zajištění dostatku finančních prostředků v případě, že je třeba ukončit činnost banky a ve fondu v daném okamžiku dostatek prostředků není – v rámci fondu předtím, než začne dne 1. ledna 2016 fungovat².

V přechodném období předcházejícím vzniku Jednotného fondu pro řešení krizí by mělo být prioritou zřídit důvěryhodný společný mechanismus jištění a pokročit ve vytváření rovných podmínek pro banky ve všech členských státech. Mechanismus jištění by se tedy měl zavést bez otálení. Bylo by to možné provést pomocí úvěrové linky Evropského mechanismu stability (ESM) ve prospěch Jednotného fondu pro řešení krizí. Jištění by mělo být ve střednědobém horizontu fiskálně neutrální, neboť by zajišťovalo, že by prostředky poskytnuté v rámci veřejné pomoci byly získány zpět formou odvodů, jež by byly finančnímu odvětví následně uloženy.

Dále navrhujeme zavést Evropský systém pojištění vkladů (EDIS) – třetí pilíř plnohodnotné bankovní unie vedle dohledu nad bankami a řešení jejich krizí. Vzhledem k tomu, že stávající uspořádání systémů pojištění vkladů na vnitrostátní úrovni je i nadále zranitelné vůči velkým lokálním otřesům (zejména když se státní a bankovní sektor v určité zemi zdá být v nestabilní situaci), společné pojištění vkladů by zvýšilo odolnost vůči budoucím krizím. Je také pravděpodobnější, že společný systém by byl na rozdíl od vnitrostátních systémů pojištění vkladů v průběhu času fiskálně neutrální, protože by byla lépe rozložena rizika a soukromé příspěvky by se vybíraly od mnohem většího počtu finančních institucí. Vytvoření plnohodnotného systému EDIS bude vyžadovat čas, nicméně přijetí konkrétních opatření v tomto směru by mělo být prioritou již v 1. fázi, a to s využitím možností v rámci stávajícího právního rámce. Jednou z možností by bylo koncipovat systém EDIS jako systém zajištění na úrovni EU pro vnitrostátní systémy pojištění vkladů. Stejně jako Jednotný fond pro řešení krizí by byl EDIS financovaný ze soukromých zdrojů ve formě poplatků, které by hradily všechny zúčastněné banky v členských státech předem v závislosti na velikosti rizika a které by byly stanoveny tak, aby se zabránilo morálnímu hazardu. Měl by mít stejnou oblast působnosti jako jednotný mechanismus dohledu.

V patřičnou dobu by měla být přezkoumána účinnost nástroje ESM pro přímou rekapitalizaci bank zejména vzhledem k restriktivním kritériím způsobilosti, která jsou s ním v současnosti spojena, přičemž je třeba dodržet dohodnutá pravidla rekapitalizace z vnitřních zdrojů. Snadněji dostupný mechanismus pro přímou rekapitalizaci bank by posílil důvěru vkladatelů, neboť by státu v tísní zajistil odstup při správě a řízení restrukturalizovaných bank, a přerušil tak propojení státu a bank na vnitrostátní úrovni.

Všechny banky, které se účastní bankovní unie, musí mít rovné podmínky. Bude to vyžadovat další opatření vedle a nad rámec jednotného souboru pravidel, aby bylo možno řešit stále značný prostor pro volné rozhodování na úrovni jednotlivých států, které má nadále významné důsledky zejména pro kvalitu a složení

² To vychází z prohlášení Rady pro hospodářské a finanční věci ze dne 18. prosince 2013.

kapitálu bank. Velkou část rozdílů by bylo možno řešit v rámci jednotného mechanismu dohledu. V případě dalších otázek jsou nezbytné legislativní změny, a to především pokud jde o odlišné právní a institucionální rámce. Nedávná revize směrnice o systémech pojištění vkladů vedla k větší harmonizaci týkající se zejména předfinancování vnitrostátních systémů, stále však obsahuje některé vnitrostátní pravomoci, které by měly být přezkoumány.

Současně je třeba, aby EU věnovala i nadále zvýšenou pozornost potenciálním novým rizikům vznikajícím v bankovním sektoru, včetně rizik souvisejících se stínovým bankovníctvím. Stávající struktury musí být schopny odhalit rizika pro finanční sektor jako celek. Za tímto účelem je třeba zvážit posílení našich makrobezpečnostních orgánů s využitím úlohy a pravomocí Evropské rady pro systémová rizika (ESRB) a současně maximalizovat její součinnost s Evropskou centrální bankou. Ve střednědobém horizontu může být účelné přezkoumat zacházení s expozicemi bank vůči státnímu dluhu, například stanovením limitů velkých expozic. To by mohlo také vést k přerušení spojitosti mezi finanční stabilitou a vnitrostátními veřejnými financemi. Nicméně takové dalekosáhlé změny stávajícího rámce by měly být považovány pouze za součást koordinovaného úsilí na celosvětové úrovni.

3.2. Zavedení unie kapitálových trhů

Vedle bankovní unie je prioritou i zavedení unie kapitálových trhů³. Platí to pro všech 28 členských států EU, obzvláště je to však důležité pro eurozónu. Tato unie zajistí více diverzifikovaných zdrojů financí, aby podniky, včetně malých a středních podniků, mohly využívat kapitálové trhy a měly přístup k jiným zdrojům nebankovního financování vedle bankovního úvěru. Řádně fungující unie kapitálových trhů zároveň posílí přeshraniční sdílení rizika, neboť prohloubí integraci trhů dluhopisů a akcií, přičemž akciový trh hraje klíčovou roli v absorpci šoků. Skutečně integrované kapitálové trhy by rovněž tlumily systémové šoky ve finančním sektoru a posílily by sdílení rizika soukromým sektorem mezi jednotlivými zeměmi⁴. To by na oplátku snížilo míru sdílení rizika, které je třeba dosáhnout prostřednictvím veřejných finančních prostředků (veřejné sdílení rizik). Protože by však užší integrace kapitálových trhů a postupné odstraňování zbývajících překážek na vnitrostátní úrovni mohly vystavit finanční stabilitu novým rizikům, bude nutné rozšířit a posílit dostupné nástroje k obezřetnému řízení systémových rizik finančních subjektů (soubor nástrojů v oblasti makrobezpečnostního dohledu) a posílit systém dohledu za účelem zajištění spolehlivosti všech finančních subjektů. To by mělo v konečném důsledku vést k ustavení jediného orgánu dohledu nad evropskými kapitálovými trhy.

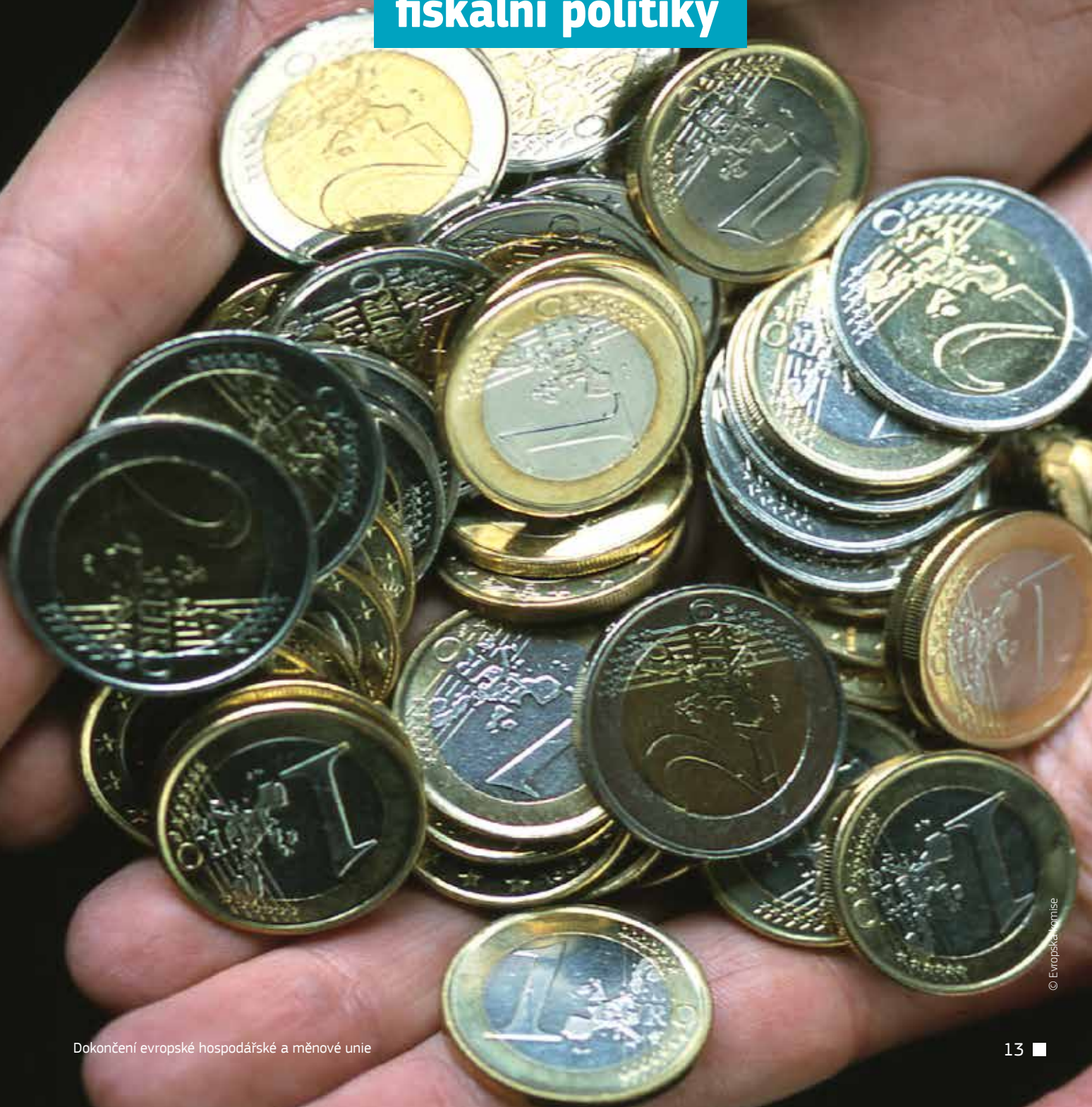
V této souvislosti je důležité, aby regulace vytvářela pobídky pro sdružování a sdílení rizik a zajistila, že všechny finanční instituce budou mít dostatečné struktury pro řízení rizik a budou z obezřetnostního hlediska řádně fungovat. Rovněž zdanění může hrát důležitou roli tím, že zaručí neutrální zacházení s různými, avšak srovnatelnými činnostmi a investicemi napříč jurisdikcemi. Skutečná unie kapitálových trhů vyžaduje další zlepšení, čehož lze zčásti dosáhnout pouze pomocí právních předpisů. Jedná se např. o zjednodušení požadavků ohledně prospektu, oživený trh EU pro vysoce kvalitní sekuritizaci, větší harmonizaci účetních a auditorských postupů, jakož i řešení největších překážek bránících integraci kapitálových trhů v oblastech, jako je insolvenční právo, právo obchodních společností, práva duševního vlastnictví a právní vymahatelnost přeshraničních pohledávek.

³ Viz zelená kniha s názvem „[Vytváření unie kapitálových trhů](#)“: Evropská komise, 18. února 2015.

⁴ Zvýšené objemy přeshraničních investičních toků by v zásadě měly vést k většímu soukromému sdílení rizik. Důvody jsou dva: 1) držení zeměpisně diverzifikovanějšího portfolia finančních aktiv, včetně podnikových dluhopisů a akcií, poskytuje výnosy, které jsou méně nestálé a méně závislé na domácím příjmu (kanál kapitálového trhu pro sdílení rizik); 2) pokud je země postižena hospodářským otřesem, přeshraniční toky by měly umožnit rezidentům poskytovat nebo čerpat úvěry k vyrovnání otřesu (kanál úvěrového trhu pro sdílení rizik).

4

Směřování k fiskální unii – integrovaný rámec pro zdravé a integrované fiskální politiky



Jedním z hlavních poučení z krize je, že fiskální politiky jsou v měnové unii věcí zásadního společného zájmu. Ani silná hospodářská a finanční unie a společná měnová politika zaměřená na cenovou stabilitu nejsou zárukou, že bude hospodářská a měnová unie vždy řádně fungovat. Neudržitelné fiskální politiky nejenže ohrožují cenovou stabilitu v Unii, ale zároveň poškozují finanční stabilitu, neboť vytvářejí nákladu mezi členskými státy a roztříštěnost finančních trhů.

Zcela zásadní význam proto mají odpovědné fiskální politiky členských států. Musí plnit dvojí funkci: zajistit, aby byl veřejný dluh udržitelný a aby fiskální automatické stabilizátory mohly zmírňovat ekonomické šoky postihující jednotlivé země. V opačném případě budou hospodářské útlumy v jednotlivých zemích nejspíše trvat déle, což ovlivňuje celou eurozónu. To však nestačí. Je důležité zajistit, aby součet rozpočtových sald jednotlivých států vedl k vhodné orientaci fiskální politiky⁵ na úrovni eurozóny jako celku. To je stěžejní proto, aby fiskální politiky nebyly neustále procyklické.

V případě velmi vážné krize se mohou rozpočty jednotlivých zemí dostat pod obrovský tlak, jako tomu bylo v posledních letech v některých zemích. V takových situacích se může stát, že fiskální stabilizátory dané země nejsou samy schopny šok absorbovat a zajistit optimální úroveň ekonomické stabilizace, což může poškodit celou eurozónu. Proto by bylo důležité vytvořit v dlouhodobějším horizontu pro celou eurozónu funkci fiskální stabilizace. Takovýto krok by měl být vyvrcholením procesu, jehož nezbytným předpokladem je vysoký stupeň hospodářské konvergence, finanční integrace a další koordinace a sdílení rozhodování o vnitrostátních rozpočtech a který by měl jít ruku v ruce s posilováním demokratické odpovědnosti. To je důležité proto, aby nedocházelo k morálnímu hazardu a zajistila se společná fiskální kázeň.

V mezičase musíme posílit důvěryhodnost společného rámce EU pro fiskální správu. Právě trvalým řádným, konzistentním a transparentním uplatňováním našeho stávajícího fiskálního rámce si připravíme půdu pro další kroky.

4.1. Odpovědné rozpočtové politiky – základní kámen hospodářské a měnové unie

Balíček šesti (tzv. „six-pack“) a dvou („two-pack“) právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí a také Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii v posledních letech významně zlepšily rámec pro fiskální politiky v hospodářské a měnové unii. Dohromady hrají

důležitou úlohu při prevenci rozpočtových nerovnováh, sledování vývoje dluhu, hledání lepších mechanismů pro prosazování a při zajišťování toho, aby členské státy přijaly pravidla EU za svá. Tento nový rámec pro správu ekonomických záležitostí již zajišťuje rozsáhlou *ex ante* koordinaci ročních rozpočtů členských států eurozóny a posiluje dohled nad těmi, které se ocitnou ve finančních potížích. Každý členský stát musí pravidla dodržovat, jinak je důvěryhodnost tohoto rámce ohrožena. Tato pravidla jsou sice složitá, ovšem chystaný přezkum obou balíčků by měl být příležitostí ke zlepšení srozumitelnosti, transparentnosti, dodržování a legitimacy, to vše při zachování jejich orientace na stabilitu.

V krátkodobém horizontu (v 1. fázi) by měl být stávající rámec správy ekonomických záležitostí posílen vytvořením poradní Evropské fiskální rady. Tento nový poradní subjekt by koordinoval a doplňoval vnitrostátní fiskální rady, které byly zřízeny v kontextu směrnice EU o rozpočtových rámcích. Na evropské úrovni by zajišťoval veřejné a nezávislé posouzení toho, jak si rozpočty – a jejich plnění – vedou ve srovnání s hospodářskými cíli a doporučeními stanovenými v rámci EU pro fiskální správu. Složení rady by mělo být pluralitní a její členové by měli pocházet ze širokého spektra oborů. Mandát této nové Evropské fiskální rady by měl vycházet z řady základních zásad, které jsou uvedeny v příloze 3.

Tato Evropská fiskální rada by měla přinést větší dodržování společných fiskálních pravidel, poučenější veřejnou diskusi a intenzivnější koordinaci fiskálních politik jednotlivých států.

4.2. Funkce fiskální stabilizace pro eurozónu

Existuje mnoho způsobů, jak by mohla měnová unie k fiskální unii směřovat. Míra, ve které měnové unie disponují společnými rozpočtovými nástroji, se liší, ovšem všechny vyspělé měnové unie mají zavedenu společnou makroekonomickou stabilizační funkci, aby dokázaly lépe zvládat šoky, které nelze řešit na úrovni jednotlivých zemí.

Šlo by o přirozený vývoj eurozóny v dlouhodobějším horizontu (2. fáze) a za podmínek uvedených výše, tedy o vyvrcholení procesu konvergence a dalšího sdílení rozhodování o vnitrostátních rozpočtech. Cílem automatické stabilizace na úrovni eurozóny by nebylo aktivně vyladovat hospodářský cyklus na úrovni eurozóny, nýbrž účinněji zmírňovat velké makroekonomické šoky, a tedy zvýšit celkovou odolnost HMU. Přesné fungování těchto stabilizátorů eurozóny vyžaduje podrobnější rozbory. To by mělo být jedním z úkolů navrhované skupiny odborníků.

⁵ Koncepce orientace fiskální politiky zohledňuje změny fiskálního salda s cílem ovlivnit celkovou hospodářskou poptávku a výstupy. V rámci Paktu o stabilitě a růstu se orientace fiskální politiky měří na základě strukturálního fiskálního salda, tj. fiskálního salda upraveného o vlivy hospodářského cyklu bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření. Obecně by fiskální schodek (přebytek) naznačoval expanzivní (restriktivní) orientaci fiskální politiky.

Možnosti a zásady pro vytvoření stabilizační funkce v eurozóně

Budoucí stabilizační funkce by například mohla v první fázi vycházet z Evropského fondu pro strategické investice. V takovém případě by se určil soubor finančních zdrojů a investičních projektů specifických pro eurozónu, které by bylo možné využít v závislosti na hospodářském cyklu. V úvahu by měly být vzaty různé další zdroje financování. Bude důležité zajistit, aby tato stabilizační funkce byla koncipována na základě následujících zásad:

- Neměla by vést k trvalým transferům mezi zeměmi nebo transferům pouze v jednom směru, což je důvod, proč podmínkou účasti je konvergence směrem k hospodářské unii. Také by neměla být pojmána jako způsob, jak vyrovnat příjmy mezi členskými státy.
- Neměla by podkopávat pobídky zaměřené na tvorbu zdravé fiskální politiky na úrovni členských států, ani pobídky k řešení jejich strukturálních nedostatků. Z tohoto důvodu a s cílem zabránit morálnímu hazardu by měla být úzce spojena s dodržováním obecného rámce správy ekonomických záležitostí EU a s pokrokem při naplňování společných norem uvedených v oddíle 2.
- Měla by být vytvořena v rámci Evropské unie. Byla by tak v souladu se stávajícím fiskálním rámcem EU a s postupy pro koordinaci hospodářských politik. Měla by být otevřená všem členským státům EU a měla by být vůči nim transparentní.
- Neměla by být nástrojem krizového řízení. Tuto funkci již plní Evropský mechanismus stability (ESM). Její úlohou by naproti tomu mělo být zlepšování celkové ekonomické odolnosti HMU a jednotlivých zemí eurozóny. Pomohla by tak předcházet krizím a snížila by se díky ní pravděpodobnost, že bude ESM nutné v budoucnosti skutečně využít.

5

**Demokratická odpovědnost,
legitimita a posílení
institucí**



Větší odpovědnost a integrace na úrovni EU a eurozóny by měly jít ruku v ruce s větší demokratickou odpovědností, legitimitou a posilováním institucí. To je podmínkou úspěchu a zároveň přirozeným důsledkem rostoucí vzájemné závislosti v rámci HMU. Rovněž je třeba lépe sdílet nové pravomoci a zajistit větší transparentnost ohledně toho, kdo, o čem a kdy rozhoduje. V konečném důsledku to znamená a vyžaduje intenzivnější dialog, větší vzájemnou důvěru a výraznější schopnost jednat společně.

V době, kdy krize vrcholila, musela být dalekosáhlá rozhodnutí často přijímána ve spěchu, někdy i přes noc. V několika případech – aby bylo možné rozhodnutí přijmout rychleji nebo překonat nesouhlas – byla zvolena mezivládní řešení. Nyní je načase náš politický konstrukt přezkoumat a zkonsolidovat a vytvořit další fázi naší hospodářské a měnové unie.

Řada konkrétních kroků směřujících k větší odpovědnosti a účasti by měla být přijata již v krátkodobém horizontu (v 1. fázi):

Klíčová úloha Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů

První praktické kroky, týkající se posílení parlamentního dohledu v rámci evropského semestru, podnikl Evropský parlament. V souladu s ustanoveními obou balíčků týkajících se správy ekonomických záležitostí se uskutečnily „hospodářské dialogy“ mezi Evropským parlamentem, Radou, Komisí a Euroskupinou. Ty již byly součástí posledních kol evropského semestru. Tyto dialogy mohou být posíleny dohodnutím vyhrazených časových úseků během hlavních kroků v cyklu evropského semestru. Byla vytvořena nová forma meziparlamentní spolupráce mezi evropskými a vnitrostátními aktéry. Realizuje se v rámci tzv. Evropského parlamentního týdne, který pořádá Evropský parlament ve spolupráci s vnitrostátními parlamenty a během něhož se zástupci vnitrostátních parlamentů zapojují do podrobných diskusí o prioritách jednotlivých politik. Balíček dvou právních aktů dal vnitrostátním parlamentům rovněž právo pozvat si komisaře, aby představil stanovisko Komise k návrhu rozpočtového plánu nebo její doporučení členskému státu v rámci postupu při nadměrném schodku – což je právo, které by mělo být uplatňováno systematictěji než nyní.

Mohli bychom ještě více zlepšit načasování a přidatou hodnotu těchto parlamentních příspěvků, a to v souladu s obnoveným evropským semestrem uvedeným v příloze 2. Evropská komise by především mohla spolupracovat s Evropským parlamentem v rámci plenární rozpravy před předložením roční analýzy růstu a pokračovat v diskusi i po jejím přijetí. Druhá zvláštní rozprava

v plénu by mohla proběhnout v době, kdy Komise předloží doporučení pro jednotlivé země, a to v souladu s příslušnými ustanoveními balíčku šesti právních aktů týkajících se hospodářského dialogu. Zástupci Komise a Rady by se současně mohli účastnit meziparlamentních setkání, zejména v rámci Evropského parlamentního týdne. Na podrobnostech této nové praxe by se mohly instituce EU (Komise, Rada ECOFIN, Euroskupina a Evropský parlament) dohodnout postupně, například prostřednictvím nezávazné interinstitucionální dohody. Jejich institucionální role by při tom byly plně respektovány.

Evropská komise by také měla vypracovat vzorové postupy, aby spolupráci s vnitrostátními parlamenty zefektivnila. Tato spolupráce by se měla vztahovat na rozpravy ve vnitrostátních parlamentech, které se týkají specifických doporučení určených danému členskému státu a které probíhají v rámci ročního rozpočtového procesu. Právo pozvat si komisaře, zakotvené v balíčku dvou předpisů, by tak získalo praktičtější rozměr. Mělo by se stát pravidlem, že budou vnitrostátní parlamenty úzce zapojeny do schvalování národních programů reforem a programů stability.

Evropský parlament by měl podniknout organizační kroky, aby se mohl zhostit své úlohy v záležitostech, které se týkají speciálně eurozóny.

Upevňování reprezentace eura navenek

S tím, jak HMU směřuje k hospodářské, finanční a fiskální unii, by měla navenek vystupovat stále jednotněji. Tento proces může probíhat postupně, ale měl by být zahájen již v 1. fázi.

EU je největším světovým obchodním blokem a připadá na ni celosvětově největší objem obchodu s průmyslovým zbožím a službami. Tohoto úspěchu dosáhla díky tomu, že na globální scéně vystupovala jednotně, a nikoli prostřednictvím 28 samostatných obchodních strategií. Vzhledem k obrovské hospodářské a finanční síle EU a k tomu, že se většina jejích členů řídí jednotnou měnovou a kurzovou politikou, jsou rozhodnutí, která přijímá, a její hospodářský vývoj pro světovou ekonomiku čím dál významnější.

Nicméně v mezinárodních finančních institucích nejsou EU ani eurozóna stále ještě zastoupeny jako celek. Kvůli této roztržitosti, kdy každý členský stát eurozóny hovoří sám za sebe, má EU menší váhu, než by odpovídalo jejímu politickému a hospodářskému významu. To platí zejména v případě MMF, a to i přes snahy o koordinaci evropských postojů.

Začlenění mezivládních řešení do právního rámce EU

Během krize bylo uzavřeno několik mezivládních ujednání. Ta byla odůvodňována nedostatky architektury HMU, ovšem nakonec musí být tato ujednání začleněna do právního rámce Evropské unie. S tím se již počítá u Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, k začlenění by ovšem mělo dojít i v dalších případech, jako je Pakt euro plus a mezivládní dohoda o Jednotném fondu pro řešení krizí.

Hlavním nástrojem k řešení případných krizí se stal Evropský mechanismus stability. Zejména v důsledku jeho mezivládní struktury jsou však jeho řídicí a rozhodovací procesy komplikované a zdoluhavé. Ve střednědobém horizontu (v 2. fázi) by jeho řízení proto mělo být plně začleněno do rámce Smluv EU.

Centrální úloha Euroskupiny

Euroskupina by měla hrát centrální úlohu při projednávání, podpoře a zastupování zájmu eurozóny. Bude se intenzivněji zapojovat v rámci přepracovaného evropského semestru. V krátkodobém horizontu to může vyžadovat posílení jejího předsednictví a prostředků, které má k dispozici. V dlouhodobějším horizontu (v 2. fázi) by bylo možné uvažovat o tom, že by se předseda Euroskupiny této funkci věnoval na plný úvazek, přičemž by měl jasný mandát stanovený v rámci této zprávy. S podporou všech orgánů EU by Euroskupina mohla při zastupování zájmu jednotné měny v rámci eurozóny i mimo ni hrát ještě významnější úlohu.

Subjekt eurozóny pro správu finančních prostředků

Těžištěm fiskální stability a důvěry v dodržování fiskálních pravidel je i nadále Pakt o stabilitě a růstu. Skutečná fiskální unie bude navíc vyžadovat větší míru společného rozhodování o fiskální politice. Neznamenalo by to centralizaci všech aspektů příjmové a výdajové politiky. Členské státy eurozóny by i nadále rozhodovaly o daních a alokaci rozpočtových výdajů podle svých preferencí a politických rozhodnutí. S tím, jak eurozóna směřuje ke skutečné hospodářské a měnové unii, však poroste potřeba přijímat některá rozhodnutí kolektivně, při zajištění demokratické odpovědnosti a legitimacy. Toto kolektivní rozhodování by mohlo probíhat právě v rámci budoucího subjektu eurozóny pro správu finančních prostředků.

ZÁVĚR

Tato zpráva obsahuje hlavní kroky nezbytné k dokončení HMU nejpozději do roku 2025. Nabízí ambiciózní, přitom ale pragmatický harmonogram. Některé navržené kroky mohou – a měly by – být podniknuty bezodkladně. První iniciativy směřující k tomuto cíli by měly orgány EU zahájit již počínaje 1. červencem 2015. Jiné si vyžádají více času. Především však zpráva podává jasnou představu o směřování evropské hospodářské a měnové unie. To je stejně důležité pro občany jako pro hospodářské subjekty a pro jejich důvěru v jednotnou měnu. Uvedení těchto návrhů v život bude vyžadovat společné odhodlání všech členských států a orgánů EU. Evropská rada se vyzývá, aby tyto návrhy při nejbližší příležitosti schválila.





Příloha 1

Plán pro dokončení hospodářské a měnové unie

FÁZE 1 OD 1. ČERVENCE 2015 DO 30. ČERVNA 2017

BEZPROSTŘEDNÍ KROKY

Hospodářská unie

- **Nový impuls pro konvergenci, růst a zaměstnanost**
- vytvoření systému orgánů pro konkurenceschopnost v eurozóně;
- posílené provádění postupu při makroekonomické nerovnováze;
- větší zaměření na zaměstnanost a sociální výkonnost;
- intenzivnější koordinace hospodářských politik v rámci přepracovaného evropského semestru.

Finanční unie

- **Dokončení bankovní unie**
- zřízení mechanismu překlenovacího financování Jednotného fondu pro řešení krizí (SRF);
- provádění konkrétních opatření k dosažení společného mechanismu jistění pro Jednotný fond pro řešení krizí;
- dohoda na společném systému pojištění vkladů;
- zlepšení účinnosti nástroje pro přímou rekapitalizaci bank v rámci Evropského mechanismu stability (ESM).
- **Zahájení fungování unie kapitálových trhů**
- **Posílení Evropské rady pro systémová rizika**

Fiskální unie

- **Nová poradní Evropská fiskální rada**
- Na evropské úrovni by zajišťovala veřejné a nezávislé posouzení toho, jak si rozpočty – a jejich plnění – vedou ve srovnání s hospodářskými cíli a doporučeními stanovenými ve fiskálním rámci EU. Jejich poradenství by se mělo promítnout do rozhodnutí Komise přijímaných v rámci evropského semestru.

Demokratická odpovědnost, legitimita a posílení institucí

- **Přepracování evropského semestru**
- Reorganizace semestru do dvou po sobě jdoucích fází, přičemž první fáze by byla určena eurozóně jako celku, po níž následuje projednávání otázek týkajících se jednotlivých zemí ve druhé fázi.
- **Posílení parlamentní kontroly jako součásti evropského semestru**
- plenární rozprava o roční analýze růstu v Evropském parlamentu před jejím vydáním Komisí i po něm; následovaná plenární rozpravou o doporučeních pro jednotlivé země;
- systematičtější interakce mezi komisaři a vnitrostátními parlamenty, pokud jde o doporučení pro jednotlivé země i vnitrostátní rozpočty;
- systematičtější konzultace a zapojení ze strany vlád, vnitrostátních parlamentů a sociálních partnerů před každoročním předkládáním národních programů reforem a programů stability.
- **Zvýšení úrovně spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty**
- **Posílení řízení Euroskupiny**
- **Přijetí opatření za účelem sjednocení reprezentace eurozóny navenek**
- **Začlenění Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, příslušných částí Paktu euro plus a mezivládní dohody o Jednotném fondu pro řešení krizí do rámce právních předpisů EU**

FÁZE

2

DOKONČENÍ STRUKTURY HMU

Hospodářská unie

- Formalizace a zvýšení závaznosti konvergenčního procesu

Fiskální unie

- Vytvoření funkce makroekonomické stabilizace pro eurozónu
- Podmínkou pro přístup k tomuto mechanismu by bylo sblížení vnitrostátních hospodářských struktur s cílem dosáhnout obdobné odolnosti.

Demokratická odpovědnost, legitimita a posílení institucí

- Integrace Evropského mechanismu stability (ESM) do právního rámce EU
- Zřízení subjektu eurozóny pro správu finančních prostředků odpovědného na evropské úrovni

POSLEDNÍ FÁZE NEJPOZDĚJI DO ROKU 2025

Příloha 2

Integrovanější evropský semestr

V zájmu lepší integrace eurozóny a vnitrostátních úrovní by měl být evropský semestr rozdělen do dvou po sobě jdoucích fází, v nichž se bude jasněji rozlišovat mezi evropskými a vnitrostátními aspekty (novou strukturu objasňuje níže uvedený obrázek).

První fáze (listopad roku „n-1“ až únor roku „n“) by byla věnována posouzení situace v eurozóně jako celku. Sdělení Komise o roční analýze růstu by bylo základem pro tuto diskusi a vycházelo by z řady tematických zpráv, jako je zpráva mechanismu varování, výroční zpráva Evropské rady pro systémová rizika, společná zpráva o zaměstnanosti a sociálních záležitostech, jakož i z názorů nové Evropské fiskální rady a nových systémů orgánů pro konkurenceschopnost v eurozóně. Tyto zprávy dohromady by měly poskytnout komplexní obrázek úkolů pro eurozónu. Roční analýza růstu by se předkládala Evropskému parlamentu k projednání. Komise by současně s roční analýzou růstu předložila zvláštní doporučení pro opatření v rámci eurozóny, jakož i seznam členských států, u nichž zvažuje „hloubkový přezkum“ v souladu s postupem při makroekonomické nerovnováze. Tyto dokumenty by byly projednávány v Evropském parlamentu v rámci hospodářského dialogu,

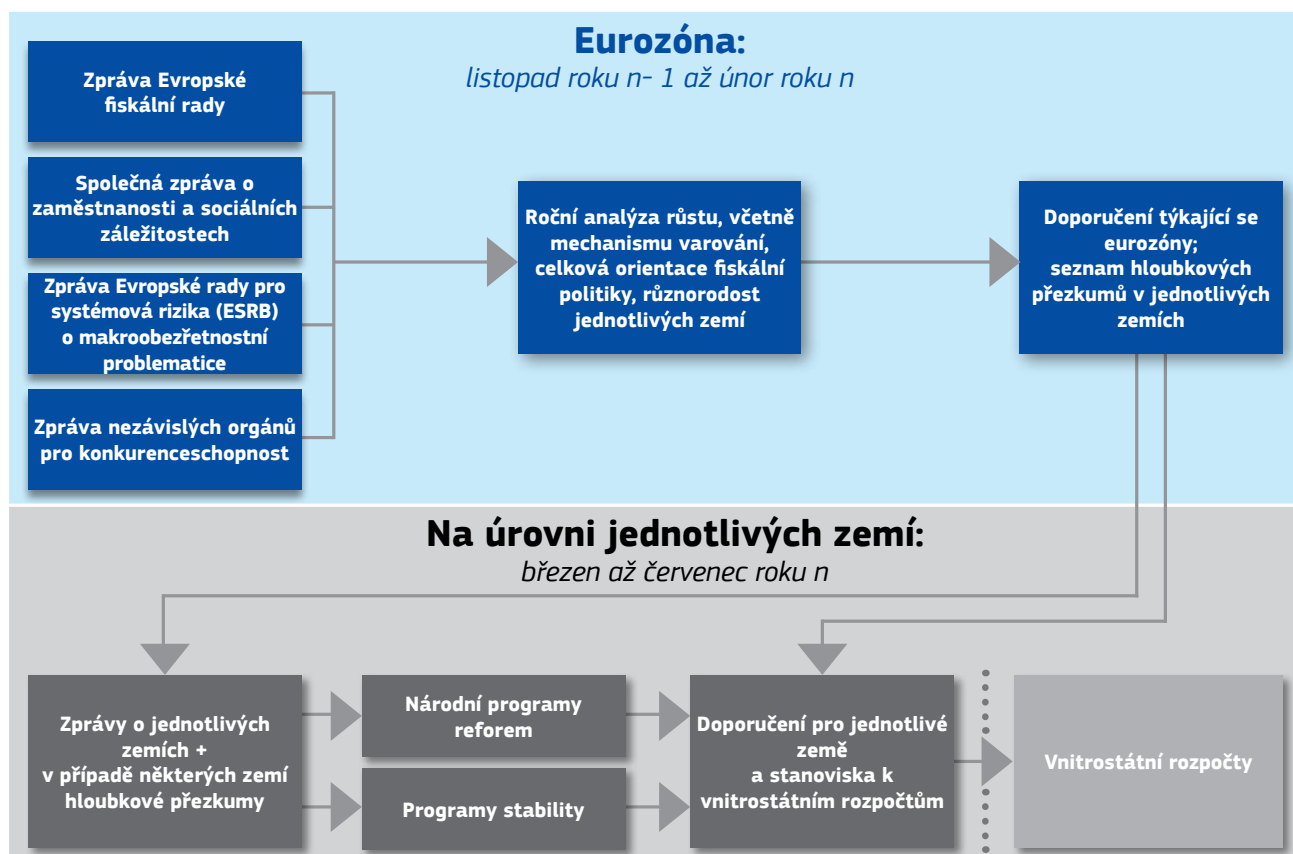
jak stanoví balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí, a v rámci různých uskupení uvnitř Rady a Euroskupiny. To znamená, že by každoročně do konce února proběhla podrobná diskuze o prioritách stanovených na následující rok pro EU, a zejména pro eurozónu.

Následující fáze (březen až červenec roku „n“) by byla věnována přezkumu a hodnocení výkonnosti a politik členských států na základě těchto priorit. V této fázi by členské státy měly do debat o vnitrostátních prioritách systematicky zapojovat vnitrostátní parlamenty společně se sociálními partnery a občanskou společností. Tato fáze bude zahájena poté, co Komise zveřejní zprávy o jednotlivých zemích shrnující problémy a výkonnost členských států. Tato fáze by byla zakončena přijetím doporučení pro jednotlivé země, která by měla jasně zohledňovat rozměr eurozóny, jenž byl odsouhlasen v první fázi.

Sociální partneři na úrovni EU by mohli být do diskuzí zapojeni dříve, například prostřednictvím obnovené trojstranné sociální vrcholné schůzky a makroekonomického dialogu, aby se maximalizoval jejich přínos k tomuto novému postupu.

Příloha 2

INTEGROVANĚJŠÍ EVROPSKÝ SEMESTR



Příloha 3

Poradní Evropská fiskální rada – základní zásady

Mandát poradní Evropské fiskální rady by měl spočívat na těchto zásadách:

- rada by měla koordinovat síť vnitrostátních fiskálních rad a splňovat stejnou úroveň nezávislosti;
- měla by poskytovat poradenství, nikoli provádět politiku. Prosazování pravidel by mělo zůstat úkolem Evropské komise, která by měla mít možnost se názory Evropské fiskální rady neřídit, pokud má k tomu opodstatněné důvody a vysvětlí je;
- měla by formulovat hospodářské spíše než právní posouzení vhodné orientace fiskální politiky na vnitrostátní úrovni i na úrovni eurozóny v kontextu fiskálních pravidel EU. Posouzení by se provádělo na základě pravidel stanovených v Paktu o stabilitě a růstu;
- měla by mít možnost vydávat stanoviska, pokud to považuje za nezbytné, a to mimo jiné zejména v souvislosti s hodnocením programů stability a předkládáním každoročních návrhů rozpočtových plánů a plněním vnitrostátních rozpočtů;
- měla by provádět ex post hodnocení toho, jak byl prováděn rámec pro správu.

