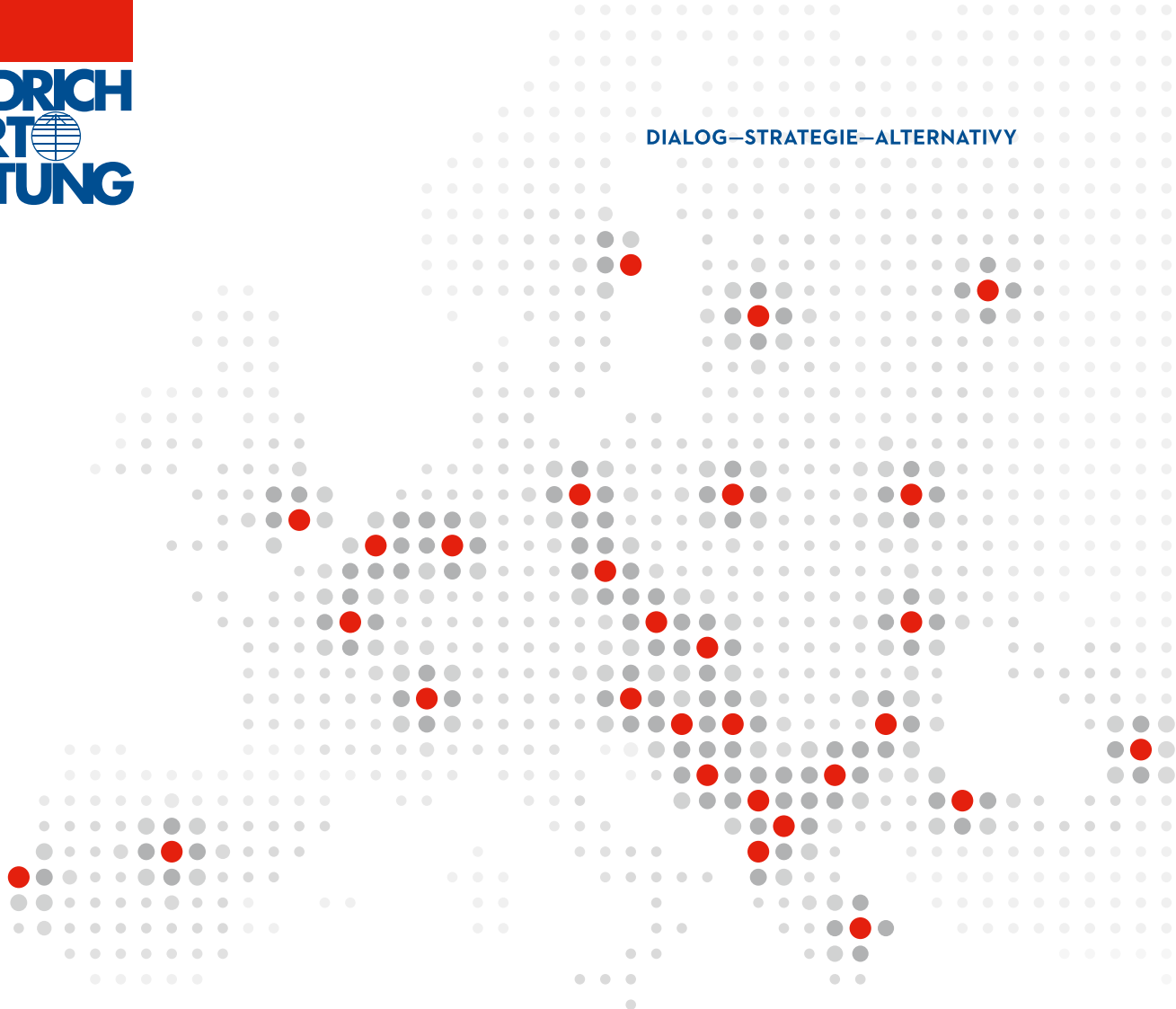




Fiskální pakt potřebuje rozšířit o hospodářský růst, zaměstnanost a sociální soudržnost

Björn Hacker

květen 2012

Obsah

Rozšíření o hospodářský růst, zaměstnanost
a sociální soudržnost

5

Neschopnost zvládnout krizi

5

Politický a ekonomický dynamit

5

Nedostatečná politická a demokratická legitimita

6

Rozšířit podvodný balíček na opravdový fiskální
pakt

6

Proklamovat růst nestačí

7

Zahrnout ekonomickou výkonnost

8

Rozšíření o hospodářský růst, zaměstnanost a sociální soudržnost

„Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii“, neboli fiskální pakt či fiskální smlouva, by měla pro smluvní státy zpřísnit rozpočtová pravidla ve srovnání se stávajícími předpisy paktu stability a růstu. Jejím zásadním přínosem je zavedení národních „dluhových brzd“ s potřebnými sankcemi. Roční strukturální rozpočtový deficit by v budoucnosti neměl překročit 0,5 procent nominálního hrubého domácího produktu (HDP). Po ratifikaci minimálně dvanácti z 25 smluvních stran by měla smlouva, podepsaná počátkem března, nabýt platnosti nejpozději do 1. ledna 2013. Když se však nově zvolený francouzský prezident François Hollande zřetelně vymezil proti dominujícímu evropskému krizovému managementu a ve volebním boji vznesl požadavek, aby fiskální pakt byl znovu projednán, otevírá se možnost zkorigovat centrální nedostatky i jiná opomenutí.

Neschopnost zvládnout krizi

Krise odkryla nedokonalost maastrichtské architektury měnové unie. Jednostranný pohled na zadlužení států vedl k přehlížení problému vysokého soukromého zadlužení. Vytvořením prostoru s jednotnou monetární politikou se nenaplnila naděje na vzájemné sblížení hospodářských struktur. Místo toho ekonomická heterogenita v rámci eurozóny narůstala, což lze vyčíst z makroekonomických nerovnovážeností. Příčinou je především absence společné hospodářské a fiskální politiky, která mohla podporovat narovnání ekonomik a také soudržnost. Narozdíl od celoevropského řešení vedla rezignace na nástroj směnných kurzů státy do soupeření o nízké mzdy, daně a sociální výdaje.

Fiskální pakt se o těchto zřetelně se rýsujících nedostacích eurozóny nezmiňuje ani slůvkem. Naopak, zaměřuje se výhradně na regulování státních

rozpočtových deficitů a dluhů. Je naprosto nesporné, že Řecko už dlouhou dobu neaplikuje solidní finanční politiku a že smělo přistoupit k měnové unii nezaslouženě. Tento popis ale není výstižný pro další státy v krizi. Irsko a Španělsko např. dodržovaly pakt stability a růstu až do vypuknutí globální finanční a hospodářské krize vždy vzorně. Tvrdší pravidla rozpočtové politiky, která má nyní zavést fiskální pakt, by proto aktuální krizi nezabránila. Naopak, v jižní Evropě se akutně ukazuje, s jakými fatálními účinky dopadá na pracovní trhy a hospodářský růst údajný všelék – přísná úsporná opatření – a žene státy do začarovaného kruhu dále narůstajícího zadlužení.

Politický a ekonomický dynamit

Že Španělsko nedosáhlo plánovaného cíle deficitu pro rok 2012, ztroskotání nizozemské vlády na úsporných programech a výsledky nejnovějších voleb v Řecku, které mluví samy za sebe, jsou prvními náznaky nefunkčnosti ještě striktnější politiky úsporných opatření. V aktuální krizové situaci nepotřebuje eurozóna žádné prohloubení konsolidačního kurzu, nýbrž neortodoxní opatření na generování růstu a zaměstnanosti, která by umožnila dostat se ze začarovaného kruhu krize. Procyklický efekt dluhových brzd, které by měly působit ve všech zemích, by znamenal přesný opak.

Nejedná se tu také o prostý „export“ německé, v ústavě zakotvené dluhové brzdy do ostatních evropských států. Německá dluhová brzda platí explicitně pro federaci a spolkové země, fiskální pakt však platí pro „roční strukturální bilanci celého státu“. To by mohlo znamenat, že v budoucnosti mohou být postiženy také rozpočty obcí a sociálního pojištění. Německá dluhová brzda má navíc platit pro spolkové země teprve od roku 2020, fiskální pakt by však vyžadoval tlak na úspory již dříve, od roku 2014.

Je celkem zjevné, že velká část zemí eurozóny se bude stále nacházet v řízeních o státním deficitu (před Evropským soudním dvorem). Podle fiskálního paktu by se měla taková řízení do budoucna za-

hájit podle nového automatizmu. Pak se očekávaný krátkodobý zisk rozpočtově kázně na trzích rychle spotřebuje a dostaví se nová skepse vůči schopnosti evropské politiky řešit problémy. Nucené provázání ratifikace fiskální smlouvy s oprávněním pro využití Evropského stabilizačního mechanismu (ESM) by mohlo dokonce vést k tomu, že by se vysoké dohodnuté „protipožární zdi“ ve formě připravených finančních výpomocí případně proti krizi ani neuplatnily. Trvání na principech neoklasické ekonomické filozofie, vyjádřené ve fiskálním paktu, by tak mohlo přivodit konec rafinovaně vymyšlené systematiky zachranného valu a stát se katalyzátorem k vyhocení krize.

Nedostatečná politická a demokratická legitimita

Fiskální pakt byl projednán mezivládně podle německo-francouzského návrhu. Evropský parlament a také národní parlamenty nemají ani nejmenší šanci přihrát si v této mezistátní smlouvě svou polívkou. Evropský parlament dostává milostivě zprávu o nově plánovaných evropských schůzkách na nejvyšší úrovni. Jinak jsou parlamenty odkázány na protokol o řízení své spolupráce, jenž jim umožňuje, aby prodiskutovaly rozpočtové politiky, o kterých se fiskální pakt zmiňuje.

Na evropské úrovni se rýsují procesuální problémy, pokud např. instituce EU mají být přizvány k implementaci částí samostatné mezinárodní smlouvy, ačkoliv dva členské státy tuto smlouvu nepodepsaly. Na úrovni národních států se musí nastolit otázka, zda se v rámci fiskálního paktu budou vůbec aplikovat evropská účastnická a kontrolní práva národních parlamentů, posílená teprve Lisabonskou smlouvou. V úvahu přicházející přesun suverenity centrální rozpočtové politiky na nadnárodní úroveň již v Německu vedl k ohlášení celé řady žalob u Spolkového ústavního soudu. A i když je jejich oprávněnost z právního hlediska zpochybňována, z politických důvodů stále zůstává otevřená otázka: co získá jednotlivý stát tím, že si nechá odebrat suverénní prá-

vo nad existencí dluhové brzdy? Záměrně zvolená vysoká dvoustupňová překážka pro změnu národních – případně v ústavě zakotvených – dluhových pravidel, resp. pro změnu fiskální smlouvy, která se může změnit pouze všemi ratifikujícími státy společně, naznačuje stejně jako již obsažené automatizmy omezování politického prostoru.

Rozšířit podvodný balíček na opravdový fiskální pakt

Fiskální pakt není ani podle názvu to, za co se chce vydávat. O „fiskální unii“ neusiluje, protože výše zmíněné nedostatky Maastrichtské smlouvy zůstávají zachovány. Velmi problematická asymetrie měnové unie bez unie politické se dokonce prohlubuje, připouští se tak vlastně rozdělení EU. Toto rozdělení se v budoucnosti nebude ani tolik vyznačovat distinktním znakem „dluhová brzda“, ale daleko více existencí skupiny ekonomicky a sociálně pokulhávajících států. Aby se tomu dalo zabránit i navzdory překérním poměrům v krizových státech – recese, vysoká nezaměstnanost, rostoucí chudoba, stále silnější politický radikalismus –, musí se stávající fiskální smlouva rozšířit. Nesmí se přitom jednat o pouhý symbolický akt, jako v roce 1997, kdy byl *Pakt stability* právě vznikající měnové unie slovně upraven na *Pakt stability a růstu*, ale obsahově se ani o fous neodchýlil od monetaristických principů německé vlády a Spolkové banky. Dnes je zapotřebí více než jakéhosi *Fiskálního a růstového paktu*, který není hoden svého jména. Nabízené strukturální reformy musí být doplněny o opatření na podporu poptávky.

Smlouva je podepsaná, některé smluvní strany ji již ratifikovaly. Zcela nové projednání je spíše nepravděpodobné; ani nově zvolený francouzský prezident nezahodí mezinárodní smlouvy podepsané jeho předchůdcem za cenu vágnosti nadnárodních ujednání v budoucnosti. Velmi jednoduše by se ale dal připojit k fiskální smlouvě *Protokol*. Podle článku 2 (1a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí všechny listiny mezinárodní dohody jako součást smlouvy; protokol má tak stejnou právní platnost

jako příslušný text smlouvy. Tento „trik“ používá EU ve svých smlouvách již dlouhou dobu. Protokol k fiskální smlouvě by navíc mohl uklidnit ty, kteří nechtějí své předpisy o rozpočtové politice rozmělnovat nebo hodit přes palubu. Jinak by mohlo být v takovém dodatečném dokumentu přihlédnuto ke všem aspektům, které nejsou ve fiskálním paktu dostatečně upraveny.

Proklamovat růst nestačí

Vzhledem k dramatické krizové situaci eurozóny nestačí pouze se přihlásit k většímu růstu hospodářství. Daleko více se musí fiskální pakt rozvinout v nástroj pro vytvoření opravdové fiskální unie. Cílem je zaměřit se na propojení rozpočtové solidnosti s *Protokolem pro hospodářský růst, zaměstnanost a sociální soudržnost*, který doplní fiskální smlouvu. Patří k tomu tyto prvky:

1. Implementace **Fondů EU na umořování dluhů**, do kterého budou jednorázově vyváděny všechny státní dluhy smluvních stran nad 60 % HDP. Umořování funguje pomocí společné půjčky. Za tímto účelem na sebe vezmou zúčastněné země závazek plateb do fondu. Jiným způsobem, než jak to bylo formulováno v návrhu rady znalců pro posouzení celkového hospodářského vývoje, by měly být anuity a rovněž způsoby snižování dluhu navázány velice těsně na hospodářský vývoj dotčeného státu prostřednictvím každoročně nově stanovovaného indexu blahobytu, jenž by se orientoval na scoreboard pro sledování makroekonomických nerovnovážeností. Období, avizované ekonomickými experty na 20 až 25 let a nepružné pravidlo 1/20 by tímto bylo možné překračovat nebo nedodržet.
2. Pro všechny státy, jejichž celkové zadlužení činí méně než 60 % HDP, bude pomocí **eurobondů** zaveden další druh společných půjček, orientovaný na tzv. „Blue Bonds“ (navrhli je Jacques Delpla/Jakob von Weizsäcker). Jelikož těžce zadlužené země se jich nemohou účastnit, je garantována vysoká bonita a je pravděpodobnější efekt většího sniže-

ní úrokové sazby než v případě půjčky na umoření dluhu. Pro všechny země s přístupem do Fondu na umořování dluhů je to pobídkou pro rychlé splacení dluhu, aby získaly požitky z trvale výhodnějších refinančních úroků. Na rozdíl od půjčky na umoření dluhů nemusí státy používat kapitál, který je díky eurobondům snadno dostupný, na snižování starých dluhů.

3. Vytvoří se **European New Deal** na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti. Proto je nezbytné zavést evropskou daň z finančních transakcí, jejíž výnosy by přes společný rozpočet plynuly na posílení malých a středních podniků, na velké infrastrukturní evropské projekty, např. v oblastech energetiky a dopravy, a na iniciativy pro vytváření nových pracovních míst. Finanční potřeba, stanovovaná podle rozdělovacího klíče, se musí řídit ekonomickou situací zúčastněných států v závislosti na výše uvedeném indexu blahobytu. Země, které jsou postižené ekonomickým šokem a které se ocitly v recesi, mají v zájmu všech smluvních států vyšší potřebu investičních podpor a boje proti nezaměstnanosti než země na vrcholu konjunktury.
4. Ekonomická a sociální soudržnost kontinentu se urychlí **sociálním paktem stability**. Jeho cílem je snížení socioekonomických heterogenit v eurozóně, způsobených krizí, a zamezení dumpingových strategií mezi státy. Za tímto účelem budou v smluvních zemích stanoveny: zaprvé minimální mzdy ve výši šedesáti procent příslušného národního průměrného příjmu, zadruhé společně konsolidovaný vyměřovací základ daně z příjmu právnických osob a minimální sazby daní, zatřetí navázání výše sociálních výdajů jednotlivých států na hospodářský vývoj pomocí rozpětí v „koridorovém řešení“ podle modelu Klause Busche.
5. Pro optimalizaci evropských struktur governance se založí nové grémium paralelně s evropskými schůzkami na nejvyšší úrovni, které se podle fiskální smlouvy budou konat nejméně dvakrát ročně: národní parlamenty a Evropský parlament vyšlou určitý počet poslanců v poměru podle počtu obyvatel smluvních států do společného **evropského hospodářského a finančního výboru**. Zde

by všichni projednali předměty úpravy týkající se fiskálního paktu a jeho protokolu, závěry by byly závazné pro hlavy států a vlád, resp. by se předaly k implementaci evropským a národním institucím. Každý členský stát bude mít kdykoli možnost fiskální pakt vypovědět.

ření a investice do budoucnosti. Pro všechny pokrokové síly, které i přes přetrvávající krizi neodepsaly Evropu jako společnou myšlenku budoucnosti, se zvolením Françoise Hollanda do funkce francouzského prezidenta otevřela šance na vytvoření nové éry evropské politiky.

Zahrnout ekonomickou výkonnost

Jednotlivé zde navrhované prvky protokolu k fiskální smlouvě jsou nové, když se odvrátí od modelu *one size fits all*, dosud platného v evropském integračním procesu, ve prospěch důkladné orientace na ekonomickou výkonnost jednotlivých států. Již příliš často jsme zažili, že společná pravidla byla pro jednotlivé státy příliš přísná, pro jiná příliš lehká. Zde se navrhuje, aby se způsob oddlužení, oprávnění k využívání výhod eurobondového systému, očekávaný tok prostředků z daně z finančních transakcí na překonání recese a rámcová regulace vnitroeuropejského soupeření o mzdy, daně i sociální výdaje orientovaly podle individuální socioekonomické situace zúčastněných zemí.

Aby bylo možné ukončit zmatečná mezivládní krizová uspořádání, která podkopávají demokracii národních států, přičemž na evropské úrovni zatím nevzniká žádná náhrada s demokratickou legitimitou, je předkládán návrh ke vstupu na neznámou institucionální půdu. S Evropským hospodářským a finančním výborem se naznačuje, kam se musí vývoj ubírat, pokud se má na jedné straně zabránit demontáži ekonomické integrace a pokud na druhé straně vidíme založení evropské federace v příliš daleké budoucnosti.

Výhody doplňujícího protokolu pro hospodářský růst, zaměstnanost a sociální soudržnost k fiskální smlouvě jsou nasnadě: namáhavě vyjednané smluvní dílo se nebude muset znovu předělávat, nýbrž bude doplněno o aspekty, které nutně potřebujeme pro pragmatické překonání prohlubující se krize eurozóny. Jen tak se podaří vybalancovat úsporná opat-

Poznámky

Poznámky

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

zastoupení v České republice

Zborovská 716/27

150 00 Praha 5

Za česká vydání publikační řady

Dialog – strategie – alternativy odpovídá:

ing. Kristina Larischová, Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.,

zastoupení v České republice

Tel.: +420 224 947 094

Fax: +420 224 948 091

www.fesprag.cz

Objednávky/Kontakt:

fes@fesprag.cz

O autorovi

Dr. Björn Hacker pracuje jako referent pro evropskou hospodářskou a sociální politiku ve Friedrich-Ebert-Stiftung Berlín

Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a nemusí nezbytně vyjadřovat stanovisko Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-80-87748-06-0 (brož.)

ISBN: 978-80-87748-07-7 (elektronická verze)

ISBN: 978-3-86498-150-0 (něm. vyd.)