



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu?

Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–

Únor 2012

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu? Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–

Vít Dostál, Viera Knutelská

Únor 2012



Briefing Paper

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu?

Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–
Únor 2012

Druhý briefing paper připravený v rámci **projektu Challenging the Czech Tales on European Policies** se zaměřuje na Smlouvu o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii, tedy na tzv. **fiskální smlouvu**. Cílem textu je **srovnat** navrhované **úpravy s již existujícími pravidly** zavedenými sekundárněprávní legislativou a **vyhodnotit argumenty**, podle kterých se Česká republika **rozhodla nepřistoupit** k fiskální smlouvě na posledním zasedání Evropské rady.

V září 2010 navrhla Evropská komise balíček šesti aktů reformy ekonomického vládnutí, tzv. **six-pack**. Tyto akty¹ byly definitivně schváleny v listopadu 2011 a v platnost vstoupily v prosinci. Cílem balíčku, který obsahuje reformu Paktu růstu a stability, zavádí Evropský semestr a nové možnosti sankcí při porušování rozpočtových závazků, bylo posílení do té doby „bezzubých“ ustanovení Paktu stability a růstu tak, aby byly členské státy nuceny dodržovat ustanovení o maximálních rozpočtových deficitech a veřejných dluzích.

Podobné ambice má však i navržená fiskální smlouva, na jejímž textu se členské státy dohodly 30. ledna. Smlouva ve svém textu na six-pack i odkazuje. Co nového má tedy tato smlouva oproti dříve schválené sekundární legislativě přinést?

Fiskální smlouva se sice odvolává na stanovené hranice maximálního rozpočtového deficitu (3% HDP) a státního dluhu (60%HDP), ale dále ustanovuje pro oba ukazatele, jejich zlepšování a kontrolu tohoto procesu „**přísnější**“ **pravidla**:

(a) deficit rozpočtu

Smlouva ustanovuje, že **státní rozpočty mají být vyrovnané nebo v přebytku**. Tento závazek se však považuje za splněný, pokud státní rozpočet směřuje k plánovanému střednědobému cíli stanovenému Paktem růstu a stability se strukturálním deficitem 0, 5 % HDP, resp., v případě států s nižším veřejným dluhem, 1 % HDP. Tím se fiskální smlouva, pokud jde o praktické závazky, dostává téměř na úroveň už platných pravidel – povinnost skutečně mít rozpočet vyrovnaný nebo v přebytku se vlastně vztahuje na teoreticky blízkou, ale blíže neurčenou budoucnost. Kromě toho se pravidlo nevztahuje na absolutní deficit, ale **strukturální deficit „očistěný od cyklických vlivů.“** Jak se vypočte a kolik z deficitu se dá přičíst momentální negativní fázi hospodářského cyklu, však už smlouva neříká.

¹ Legislativní akty: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Nelegislativní akt: SMĚRNICE Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států



V případě, že stát tyto závazky neplní, má dojít k **automatickému spuštění nápravného mechanismu**.

Tato výše uvedená pravidla mají státy do jednoho roku od vstupu smlouvy v platnost zavést do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona.

(b) státní dluh

Smlouva ustanovuje, že státy, jejichž dluh přesahuje 60% HDP, mají tento dluh **snížovat průměrně o 1/20 ročně** – samozřejmě s odkazem na nařízení 1467/1997 ve znění nařízení 1177/2011, které ustanovení o takovémto tempu snižování obsahuje také. Smlouva však nenavrhuje sankce v případě porušování tohoto závazku.

(c) předběžné diskuze o národním rozpočtu s evropskými institucemi

Článek 6 navrhované smlouvy ustanovuje, že „...**smluvní strany oznamují ex-ante své plány emisí státního dluhu (dluhopisů)** Evropské komisi a Radě.“ Jde o konkrétní nové ustanovení týkající se nabízení dluhopisů, avšak už v současné době členské státy o svých rozpočtových plánech s evropskými institucemi diskutují. Např. článek 2a(3)² druhý pododstavec nařízení 1466/97 v platném znění stanovuje, že „než členské státy přijmou klíčová rozhodnutí o vnitrostátních rozpočtech na následující roky, zohlední řádně při vypracovávání svých hospodářských politik a politik zaměstnanosti pokyny, které obdržely (od Komise). Komise sleduje dosažený pokrok.“

Zároveň se v současné době jedná o dvou nařízeních (návrhy COM (2011) 819 a COM (2011) 821 z listopadu minulého roku), které sice výslovně nezmiňují oznamování jednotlivých emisí dluhopisů, navrhují ale větší sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů států eurozóny i možnost posílení rozpočtového dohledu nad členskými státy s obtížemi.

(d) rozhodování o sankcích

Fiskální smlouva umožňuje rozhodování tzv. **obrácenou většinou**, tj. doporučení Komise na rozhodnutí Rady se stane rozhodnutím, nepostaví-li se proti němu kvalifikovaná většina hlasů zúčastněných stran (tj. de facto Rady)³. **Stejně pravidlo však při rozhodování o sankcích obsahují i nařízení six-packu**. Zásadní změna je pouze v tom, že podle fiskální smlouvy se **toto pravidlo vztahuje i na rozhodnutí o samotném porušení závazků o deficitu státního rozpočtu**. Na druhou stranu ale po tomto rozhodnutí nenastává sankční proces vedený Komisí / Radou, ale členské státy musí předložit věc **Evropskému soudnímu dvoru (ESD)**. **Soudní dvůr může rozhodnout o sankcích, tj. pokutě přiměřené okolnostem až do výše 0,1% HDP**. Tento proces se samozřejmě liší od postupu podle smluv a six-packu, dává silnější pravomoc nadnárodní soudní instituci, kdežto podle six-packu o sankcích buďto přímo rozhodují členské státy kvalifikovanou většinou, nebo ho alespoň kvalifikovanou většinou můžou zvrátit. Na druhou stranu ale six-pack umožňuje sankce vyšší.

² Nový článek o Evropském semestru.

³ Jak v případě fiskální smlouvy, tak v případě ostatních právních norem upravujících tuto oblast jde o kvalifikovanou většinu zúčastněných států, tj. států, jejichž měnou je euro, přičemž stát, jehož se rozhodnutí týká, se nepočítá.



Briefing Paper

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu?

Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–
Únor 2012

Sankce podle návrhu fiskální smlouvy by se tak mohly zdát více automatické. Na druhou stranu k nim ale nemůže dojít, pokud se alespoň jeden smluvní stát nerozhodne přednést věc před Evropský soudní dvůr. Pokud uplatňování sankčních mechanismů podle patnáct let existujícího Patku stability a růstu nefungovalo, protože členské státy své prohřešky tolerovaly a Rada sankce neukládala, návrh fiskální smlouvy rozhodně neobsahuje garanci, že podobná „politická kultura“ nepřetrvá i v tomto případě. Fiskální smlouva nezavádí žádné sankce pro případ, že členské státy věc Soudnímu dvoru nepředloží. Samozřejmě, najít jeden stát ochotný přednést věc před ESD je snazší než dosáhnout kvalifikovanou většinu v Radě, garance takového konání ze strany členských států ale neexistují.

(e) Eurosummit

Podle návrhu fiskální smlouvy se **eurosummit**, tj. setkání hlav států a vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, s předsedy Evropské komise a Evropské centrální banky, mají konat **alespoň dvakrát ročně**. Tato setkání jsou jakousi summitovou nadstavbou existujících setkání euroskupiny. Zúčastněné státy si zároveň na pět let volí předsedu eurosummitů. Představitelé států, kteří ke smlouvě přistoupí, ale zatím nejsou členy eurozóny, se na těchto setkáních mají zúčastňovat, když se jedná o otázky konkurenceschopnosti, celkové architektury eurozóny, a alespoň jednou ročně, když se jedná o otázkách implementace této smlouvy.

Tabulka srovnávající ustanovení six-packu a fiskální smlouvy

právní norma		důvod možných sankcí	sankce ⁴	rozhodnutí o sankcích	výše sankcí	role ESD
6 -pack	nařízení 1173/2011	neplnění kroků k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	pravidlo obrácené většiny	0,2% HDP (úročený - neúročený - pokuta)	není
	nařízení 1173/2011	zkreslování statistik	ano	Rada	max. 0,2 % HDP	může zkoumat a měnit sankce
	nařízení 1174/2011	neplnění opatření na nápravu makroekonomické nerovnováhy	ano	pravidlo obrácené většiny	0,1% HDP (úročený - pokuta)	není
	nařízení 1467/1997, 1177/2011, čl. 126 (6) SFEU	nadměrný rozpočtový deficit	ano	Rada	v přiměřené výši (čl. 126(11)) SFEU	není
návrh fiskální smlouvy		neplnění kroků k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	ESD na podnět smluvního státu	max. 0,1% HDP	rozhoduje o sankcích

⁴ Všechny sankce se vztahují pouze na státy, jejichž měnou je euro.



Proč se tedy Česká republika nezúčastní?

Podle předsedy vlády Petra Nečase se Česká republika k smlouvě zatím nepřipojí protože⁵

- (a) není rozhodnuto o způsobu případné **ratifikace** a úspěšnost ratifikace nelze přislíbit;
- (b) finální podoba textu **se dohodla až na samotném summitu**, tj. nebyl dostatek času ho posoudit; k textu by se předem měly vyjádřit obě komory parlamentu i prezident republiky;
- (c) smlouva zavádí mechanismus tzv. hlasovacího kartelu neboli **princip obrácené většiny**;
- (d) **účast nečlenů eurozóny** na eurosummitech je omezená;
- (e) Česká republika se nachází v **jiné situaci než většina ostatních států**: není členem eurozóny a podle programového prohlášení se jím ani nechce v nejbližší době stát, nečerpá ani se u ní nepředpokládá čerpání finanční pomoci, naopak ji může poskytovat prostřednictvím případné půjčky Mezinárodnímu měnovému fondu. Nepatří ani mezi nečlenské země eurozóny, které čerpají mezinárodní pomoc, či mají dohodnutí její případné čerpání, což jí dává **větší manévrovací prostor**. ČR je tedy ve stejné situaci jako Dánsko, Švédsko a Spojené království, které ale mají výjimky z eura (Dánsko a Spojené království), resp. mají jeho přijetí podmíněno referendem (Švédsko);
- (f) smlouva nezavádí sankce i při neplnění **dluhového kritéria**;
- (g) smlouva **není účinným příspěvkem** k vyřešení krize v eurozóně;
- (h) uspěli jsme a dojednali, že ke smlouvě se **lze připojit později**.

Jak **jsou** vzhledem k obsahu smlouvy, obsahu v této době platných právních předpisů a dalším okolnostem **tyto argumenty relevantní**?

ad (a) – ratifikační argument

Je pravdou, že o postupu ratifikace by se ještě mohlo jednat, a že úspěšnost ratifikace nelze přislíbit. **Tento argument**, zvláště jeho druhá část, však bude **platit pro jakoukoliv mezinárodní smlouvu**, přesto Česká republika k mezinárodním smlouvám přistupuje. Právě závažnost přijímání mezinárodních závazků je důvodem, proč pouhý podpis představitele země k přijetí závazků plynoucích z mezinárodní smlouvy nestačí, a je nutná ratifikace. Ratifikační proces bude muset proběhnout ve všech ostatních zemích a jeho stoprocentní úspěch nemohou přislíbit ani zástupci jiných zemí.

ad (b) – čas na seznámení se s textem

Otázka transparentnosti rozhodování je jistě legitimní. Jednotlivé části smlouvy se však projednávaly mezi členskými státy už předem; k řešení na summitu zůstaly pouze poslední sporné body, které byly probírány i v médiích. Podstatné však je, že na lednovém summitu došlo k dohodě o znění smlouvy, k podpisu však má dojít až v březnu, o měsíc později. To poskytuje **čas na to**, aby premiér zjistil **postoj prezidenta i parlamentu**.

⁵ Dle „Proč se ČR nezavázala k ratifikaci smlouvy o fiskální unii“: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547/>



ad (c) – argument hlasovacího kartelu

I když formulace se mírně liší, z hlediska praktického efektu **stejný způsob hlasování obsahují i nařízení přijatá v rámci six-packu**. Česká republika při konečném hlasování v Radě se **všemi těmito nařízenými souhlasila**⁶, a v té době ani veřejně neprezentovala, že by jejich ustanovení považovala za přenos dalších pravomocí na unijní instituce.

ad (d) – argument neúčasti na eurosummitech

Neúčast smluvních států, jejichž měnou není euro, na většině eurosummitů byla jedním z hlavních sporných bodů a výsledné ustanovení je pro mnohé z nich problémem. Pokud se však téměř všechny ostatní státy k této smlouvě přistoupí a ratifikují ji, jediným důsledkem českého postoje bude, že se nebude moci účastnit **ani těch eurosummitů, na kterých smluvní strany, jejichž měnou není euro, přítomny budou**.

ad (e) – argument lepší manévrovací pozice ČR

Bez ohledu na skutečnost, jestli byla či je Česká republika příjemcem mezinárodní pomoci a na to, v jak komfortní pozici jsou české veřejné finance, může být položena otázka, proč ČR **odmítá** v evropském rozměru **principy, které sama vláda prosazuje**. Jako těžko prokazatelná se jeví také teze, že fiskální smlouva je „vnucena“ jižnímu křídlu eurozóny a zemím mimo eurozónu čerpajícím pomoc ostatními členskými státy, které na společnou měnu „doplácejí.“ Pokud navíc akceptujeme výklad, že smlouva sama o sobě zásadní změny oproti dříve zavedeným mechanismům nezavádí - jak je uvedeno v odpovědi na body (c), (f) a (g) – je otázkou, proč ČR nechce deklarovat příslušnost k principům fiskální odpovědnosti. Přitom právě přihlášení se k fiskální odpovědnosti byl argument, proč se ČR před nedávnem připojila k neformální skupině zasazující se za úsporný víceletý finanční rámec pro léta 2014-2020.

Vládní stanovisko lze také číst jako součást **argumentace pro uskutečnění referenda o přijetí společné měny**, neboť právě výsledky referend byly určující při rozhodnutí Dánska a Švédska, zemí se kterými se zde ČR srovnává, stát mimo eurozónu. Referendum o přistoupení ke společné měně prosazuje premiér, neboť je přesvědčen, že fungování eurozóny prošlo zásadními změnami. V případě výsledku, ve kterém by občané odmítli společnou měnu, by se ČR ocitla ve stejné situaci jako Švédsko. To je sice na základě primárního práva zavázáno euro přijmout, ale na základě výsledků referenda se účelově vyhýbá plnění konvergenčních kritérií. Prezident Václav Klaus navíc tvrdí, že ČR si má vyjednat trvalou výjimkou ze závazku přijmout euro, podobně jako tomu je v případě Dánska a Spojeného království.

ad (f) a (g) – argument nedokonalosti fiskální smlouvy

To, že smlouva nabízí jen omezené nástroje řešení, je zřejmé. I naše analýza ukazuje, že smlouva je spíš deklaratorním nástrojem s velkou politickou vahou, než zásadní nadstavbou existujících pravidel. Mezinárodní smlouvy jsou však vždy kompromisem, často dohodou na nejmenším společném jmenovateli, a je otázkou, **zda je odkaz na neúplné řešení dostatečným důvodem k odmítnutí dohody**, s níž souhlasí téměř všechny ostatní členské státy.

⁶ Viz. výsledky hlasování, dokumenty Rady 166658/11, 16660/11, 16662/11, 16664/11, 16667/11.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu?

Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–

Únor 2012

Závěr

Návrh fiskální smlouvy má mnoho omezení či nedostatků. Ve skutečnosti **kromě posílení ESD a stanovení budoucího cíle vyrovnaných rozpočtů nezavádí prakticky nic nového**. Mnohá její ustanovení se spíše **překrývají s již existujícími sekundárněprávními normami**, což může vznést do případného sankčního procesu právní nejistotu.

Smlouva je tak spíše deklarací členských států, že jsou si problémů vědomy a chtějí je řešit. Forma mezinárodní smlouvy a posílení ESD těmito deklaracím dodávají pouze **větší politickou váhu**. Lze je tedy vnímat jako určitý **signál** směrem **k trhům**, snad ve víře, že trhy uvěří a jejich obnovená důvěra krizi ukončí sama.

Konstruktivní kritika smlouvy je proto zcela jistě namístě, česká vláda ji však veřejnosti neposkytla.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper

Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu?

Co přináší návrh fiskální smlouvy a proč se Česká republika nepřidala

–

Únor 2012

ASSOCIATION FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Association for International Affairs (AMO) is a preeminent independent think-tank in the Czech Republic in the field of international affairs and foreign policy. The mission of AMO is to contribute to a deeper understanding of international affairs through a broad range of educational and research activities. Today, AMO represents a unique and transparent platform in which academics, business people, policy makers, diplomats, the media and NGO's can interact in an open and impartial environment.

IN ORDER TO ACHIEVE ITS GOALS AMO STRIVES TO:

- formulate and publish briefings, research and policy papers
- arrange international conferences, expert seminars, roundtables, public debates
- organize educational projects
- present critical assessment and comments on current events for local and international press
- create vital conditions for growth of a new expert generation
- support the interest in international relations among broad public
- cooperate with like-minded local and international institutions

RESEARCH CENTER

Founded in October 2003, the AMO's Research Center has been dedicated to carrying out research and raising public awareness of international affairs, security and foreign policy. The Research Center strives to identify and analyze issues important to Czech foreign policy and the country's position in the world. To this end, the Research Center produces independent analyses, encourages expert and public debate on international affairs, and suggests solutions to tackle problems in today's world. The Center's activities can be divided into two main areas: First, the Center undertakes research and analysis of foreign policy issues. Second, the Center fosters dialogue with the policy-makers, expert community and broad public.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs