

Luděk URBAN*

**KOORDINACE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY
ZEMÍ EU A JEJÍ MEZE**

Abstract

The coordination of the economic policies of the EU Member countries started in the early 90's has become a permanent feature of the European integration process. Gradually a rather complicated mechanism has evolved aiming to combine and complement policies pursued at EU level with policies conducted at Member countries level. In the paper the legal framework of the economic policy coordination is presented, main instruments and methods described and assessed. Among the instruments discussed attention is paid to the Main Economic Policy Guidelines, Employment Guidelines, Cardiff process, Cologne process, Lisbon process and the Stability and Growth Pact. All these instruments have something in common: they are based on consensus and include recommendations to the Member states, which, however, cannot be enforced, except for the fiscal policy framework. The Stability and Growth Pact is the only instrument making it legally possible putting sanctions against a non-complying country, non-respecting the rules of the Pact. As yet the Community does not possess any mechanism securing that the Member countries follow the recommended reforms. The main contribution of the economic policy coordination can be found in that it supports the mutual learning process.

Keywords: monetary policy, fiscal policy, coordination of economic policies

JEL classification: E0, E5, E6

Acknowledgement: Financial support from the IES (Institutional Research Framework 2005–2010, MSM0021620841) is gratefully acknowledged.

1. Úvod

Koordinace hospodářské politiky zemí EU se od 90. let stala trvalou součástí evropského integračního procesu. EU postupně vytvořila dosti složitý a také málo přehledný mechanismus, jímž se snaží působit na to, aby politiky prováděné na nadnárodní úrovni (především společná měnová politika) a politiky prováděné na úrovni členských států (především politika fiskální a strukturální) byly vzájemně propojeny a aby se vzájemně doplňovaly.

S cílem zmapovat současný stav koordinace hospodářské politiky EU bychom v této stati rádi charakterizovali právní rámec, v němž se tato činnost odvíjí, a popsali

* Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies;
e-mail: urban.ludek@quick.cz

hlavní nástroje a metody, jichž se ke koordinaci hospodářské politiky používá. V závěru se pokusíme o shrnutí a zařazení používaných nástrojů a o stručnou charakteristiku jejich účinnosti.

2. Evropská legislativa o koordinaci hospodářské politiky zemí EU

Evropská unie je z ekonomického hlediska vysoce integrované společenství vytvořené především na základě vzájemného obchodu (volného pohybu zboží a služeb), volného pohybu osob a přeshraničního přesunu investic (volného pohybu kapitálu). Výsledkem programu společného (vnitřního trhu), vyhlášeného ještě v Římské smlouvě (1957) jako prioritní úkol evropské integrace, je úzké ekonomické propojení a citlivá vzájemná závislost zúčastněných zemí. To se projevuje v tom, že hospodářsko-politická opatření prováděná v jedné členské zemi mají dopad (*spill-over*) na vývoj ekonomických podmínek v jiných členských zemích: na jejich růst, zaměstnanost, vzájemný obchod. Jsou to dopady (externality) jak pozitivní, tak negativní. Členská země s nevyrovnanou platební bilancí zpravidla brzdí vzájemné obchodní styky, negativní efekt může mít jednostranné zvýšení úrokových sazeb a také devalvace domácí měny. Naproti tomu příznivý účinek bude mít vyrovnaný ekonomický růst, nízká inflace a přirozeně také stabilita a předvídatelnost měnových kurzů členských zemí.

Koordinace hospodářské politiky v zemích spojených vnitřním trhem vychází z tohoto přeshraničního efektu hospodářskopolitického rozhodování v jedné členské zemi na ostatní členské země. „Základním motivem pro koordinaci je vyrovnat se se „spillover“ (přelévacím) efektem národních politik působících přes hranice země. Dnes může hospodářskopolitické opatření, které přijala jedna země, působit na ekonomické podmínky v jiné zemi v mnohem větší míře než v minulosti,“ napsal k tomu bývalý člen Evropské komise odpovědný za finanční a hospodářské otázky Pedro Solbes. Koordinace hospodářské politiky usiluje proto o snížení nebo eliminaci negativních dopadů a o podporu a posílení pozitivních efektů a snaží se je zohlednit v hospodářskopolitické praxi. Tím se působí na lepší fungování vnitřního trhu a zvýšení jeho přínosů.¹

Potřebu sblížovat hospodářskou politiku členských zemí si v polovině 50. let uvědomovali již tvůrci Římské smlouvy. Po výčtu cílů, k nimž má přispět evropská integrace (harmonický vývoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilita, urychlené zvyšování životní úrovně a těsnější vztahy mezi členskými státy), se v této zakladatelské smlouvě uvádí, že nástrojem k tomu má být *zřízení společného trhu a postupné sblížování hospodářské politiky členských států* (čl. 2). Konkrétně se k tomu uvádí toto:

- členské státy v úzké spolupráci s orgány Společenství koordinují hospodářskou politiku v rozsahu nutném k dosažení cílů této smlouvy (čl. 6);
- členské státy považují hospodářskou politiku za „otázku společného zájmu“ (čl. 103);

¹ „Better coordinated policies to deal with these „spillovers“ would contribute to a better allocation of resources and higher potencial growth. The greater the actual or likely spillovers, the more need there is for effective policy coordination, and the spillovers are likely to increase as economic integration deepens.“ (Solbes, 2002, s. 1)

- každý členský stát sleduje hospodářskou politiku nutnou k zajištění své celkové platební bilance a k udržení důvěry ve svou měnu, přičemž pečuje o zajištění vysokého stupně zaměstnanosti a stability cenové hladiny (čl. 104).

Římská smlouva však sféru, v níž se měla postupně sbližovat hospodářská politika členských států, z několika důvodů dosti ohraničovala. Čteme v ní, že koordinace se má uskutečňovat pouze „v rozsahu nutném k dosažení cílů této smlouvy“, což znamená pouze k vytvoření společného (vnitřního) trhu. Navíc i dosažení tohoto cíle bylo doprovázeno mnoha „zadními vrátky“, což je patrné například v člancích o volném pohybu kapitálu. Členské státy, které by se při uvolňování pohybu kapitálu přes hranice dostaly do potíží, mohly sáhnout k „ochranným opatřením“, o nichž mohly dokonce rozhodnout samy.

Není proto divu, že Římská smlouva neudělovala orgánům Společenství žádné pravomoci v oblasti koordinace hospodářských politik. Zakladatelům evropské integrace bylo přirozeně známo, že zintenzivnění vzájemného obchodu si bude vyžadovat stabilitu měnových kurzů (proto odkaz na potřebu vyrovnané platební bilance a udržení důvěry ve vlastní měnu). Případné negativní dopady hospodářské politiky prováděné jinou členskou zemí byly však ošetřeny a minimalizovány existencí mezinárodního měnového systému (brettonwoodský systém, 1944), jehož byly všechny členské země členem. Tento systém, opírající se o fixní, upravitelné měnové kurzy, byl vázán na dolar, měnové uspořádání bylo považováno za stabilní a pozitivně ovlivňovalo vzájemný obchod. Nebyla pocíťována potřeba vzdát se suverenity v měnových otázkách a zavádět koordinaci hospodářských politik v této sféře.

Prostor pro koordinaci hospodářské politiky byl proto úzký a činnost s tím spojená byla tehdy orientována jiným směrem: na spolupráci při odstraňování překážek společného trhu (fyzických, technických a daňových). Šlo hlavně o vzájemné uznávání předpisů a jejich harmonizaci tam, kde to nebylo schůdné. Spolupráce a sbližování hospodářské politiky však v 70. letech neprobíhaly ve zvlášť příznivých podmínkách hlavně kvůli odlišným způsobům, jimiž členské země reagovaly na vnější šoky, hlavně ropnou krizi (EC, 2002, s. 11).

Zcela nové prostředí pro nezbytnost koordinované hospodářské politiky a pro korekci dosavadních přístupů vzniklo s přijetím Maastrichtské smlouvy (1993) a později také s přijetím Amsterodamské smlouvy (1999). V obou smlouvách byly jednak zakotveny nové cíle evropské integrace, jednak explicitně a dosti podrobně zakotveny přístupy a nástroje této koordinace.

Posun *Maastrichtské smlouvy* spočívá v tom, že úkolem Společenství se stává vedle vytvoření společného trhu také vytvoření *hospodářské a měnové unie*, obojí jako nástroje k dosažení cílů Společenství. Vytvoření hospodářské a měnové unie zahrnuje neodvolatelné stanovení měnových kurzů a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejichž prvořadým cílem je udržení cenové stability. Ve smlouvě byl zformulován obecný rámec koordinace hospodářské politiky členských zemí, který jde mnohem dále než Římská smlouva a který předpokládá:

1. členské země budou provádět hospodářskou politiku, která je založena na úzké koordinaci jejich hospodářských politik na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů. Budou se přitom řídit zásadami otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží (čl. 3a);

2. činnosti s tím spojené vyžadují dodržování těchto základních zásad: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a dlouhodobě udržitelná platební bilance (čl. 3a);

3. členské státy budou považovat své hospodářské politiky na věc společného zájmu a budou je koordinovat v rámci Rady (čl. 103).

Obrat k intenzivnější koordinaci hospodářské politiky byl vyvolán novou situací, která vznikla v zemích, které se na přechod k měnové unii připravovaly nebo které už společnou měnu přijaly. Země zúčastněné v hospodářské a měnové unii jsou mnohem hlouběji propojeny v měnové a finanční sféře.² Zvláštnost tohoto propojení však spočívá v tom, že zatímco jsou v této unii zúčastněné země propojeny jednotnou měnovou politikou prováděnou centralizovaně nezávislou Evropskou centrální bankou, u rozpočtové a strukturální politiky je situace jiná, protože ji provádějí členské státy decentralizovaně. „Eurozóna představuje měnovou unii, v níž měnová zóna není totožná se zónou rozpočtové suverenity. Koordinace hospodářské politiky je potřebná k tomu, aby byla propojena jednotná měnová politika prováděná nezávislou centrální bankou s fiskální a strukturální politikou, za něž nese odpovědnost zvlášť každý členský stát.“ (European Parliament, 2004, s. 327) Státy mají pod kontrolou objem rozpočtových výdajů a příjmů a často se snaží daňovou politikou ovlivňovat celkovou poptávku a velikost produktu. Jistá rozpočtová disciplína členských států je nezbytná, pokud má být zajištěna a udržena důvěryhodnost Evropské centrální banky a vyloučena možnost, že by členské vlády získávaly úvěry u ECB nebo u svých národních bank (viz Amsterdamská smlouva, čl. 101). Měnová politika ECB může být prováděna efektivněji ve stabilním fiskálním prostředí, kde existuje konzistence měnové a fiskální politiky. Proto je žádoucí zasadit fiskální politiku do dlouhodobějšího rámce (European Parliament, 2004, s. 330–32).

Po přijetí Maastrichtské smlouvy se hospodářská politika začala koordinovat prostřednictvím těchto tří mechanismů (čl. 103, 104c):

1. *vytyčováním a přijetím Hlavních směrů hospodářské politiky (Broad Economic Policy Guidelines)*. Jsou obsaženy ve zprávě, která je každoročně připravována Komisí a přijímána Radou. Zpráva analyzuje celkovou makroekonomickou situaci Společenství, stav veřejných financí, postup strukturálních reforem (na trhu zboží, práce a kapitálu), vývoj zaměstnanosti a podmínky růstu a dává doporučení členským státům;

2. *pro zajištění koordinace hospodářských politik provádí Rada mnohostranný dohled (multilateral surveillance)* nad ekonomickým vývojem v každé členské zemi a ve Společenství jako celku. Na základě zpráv členských států předkládaných Komisí sleduje Rada ekonomický vývoj v každé členské zemi, zejména jeho soulad s doporučeními obsaženými v Hlavních směrech hospodářské politiky. Za tím účelem členské státy sestavují střednědobé stabilizační programy, jež jsou každým rokem aktualizovány;

² „The need for stronger coordination is particularly cogent for the euro area where an additional channel for spillovers has opened up. A national policy action that has impact upon the average euro area inflation rate, for example, will in turn influence the European Central Bank's decisions on interest rates. In this way, national policies can affect all other members of the Economic and Monetary Union. Strengthened coordination is needed to take account of these effects of national policies within the euro area.“ (OECD, 2004, ss. 1–2)

3. velice přísně je sledována *fiskální politika*: vývoj rozpočtové situace a stav veřejného zadlužení v členských státech, a to na základě požadavku, že se členské státy mají vyvarovat *nadměrného schodku veřejných financí (excessive deficit procedure)*. Zemi, která překročí limity stanovené ve zvláštním Protokolu přiloženém k smlouvě, je adresováno doporučení, aby během určité lhůty nadměrný schodek odstranila. V případě, že tato země neprovede potřebnou úpravu, lze vůči ní použít sankce. Je to jediný případ koordinace hospodářských politik, který je spojen nejen s doporučením, ale také s postihem. Procedura byla zpřesněna poté, co byl Evropskou radou v roce 1996 přijat Pakt stability a růstu.

Popsané postupy koordinace hospodářské politiky naznačují, že měnová unie může být udržena a může úspěšně fungovat jenom tehdy, když je vlastní měnová unie doplněna hospodářskou unií. Jejím prostřednictvím je společná měnová politika doplňována koordinovanými postupy především v oblasti fiskální a strukturální politiky.³

Amsterdamská smlouva (AS) (1999) rozšířila záběr koordinace hospodářské politiky o další oblasti. Ve výčtu cílů, které nově zakotvila, nacházíme především trvale udržitelný a neinflační růst, vysokou úroveň zaměstnanosti, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence ekonomické výkonnosti, jež mají podporovat zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy (čl. 2). V souladu s tím byla rozšířena agenda Hlavních směrů hospodářské politiky a byla doplněna agenda mnohostranného dohledu. Nejvýznamnějším přínosem pro koordinaci hospodářské politiky zemí však je, že bylo rozhodnuto přistoupit ke koordinaci politiky zaměstnanosti podporou spolupráce a výměny zkušeností členských zemí v této oblasti. Proto bylo rozhodnuto každým rokem přijímat orientační směry politiky zaměstnanosti, které by s přihlédnutím k domácím podmínkám měly členské státy brát v úvahu při formulaci své politiky zaměstnanosti.

3. Hlavní nástroje koordinované hospodářské politiky EU

Poté, co obecný rámec pro koordinaci hospodářské politiky členských zemí byl vymezen a začleněn do Maastrichtské smlouvy, se obsah a formy této koordinace postupně naplňovaly a rozrůstaly: stalo se tak v roce 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003 a 2005. V současné době zahrnuje koordinace hospodářské politiky tyto oblasti a používá tyto nástroje:⁴

1. Hlavní směry hospodářské politiky (Broad Economic Policy Guidelines) jsou základním a v současné době velmi rozsáhlým dokumentem, který slouží ke koordinaci různých oblastí hospodářské politiky, především makroekonomické a strukturální. Jeho místo v koordinaci hospodářské politiky zemí EU a způsob jeho přípravy jsou zakotveny v článku 99 (*Amsterdamská smlouva*). Poprvé byl předložen v roce 1994. Je zpracován Komisí, jeho návrh je upraven Radou ministrů (ECOFIN), v červ-

³ „Policy coordination is needed to combine one monetary policy, pursued by an independent central bank, with fiscal and structural policies, for which each Member State remains responsible,“ konstatuje se v přehledu připraveném pro potřeby Evropského parlamentu. (European Parliament, 2004, s. 327).

⁴ Přehled hlavních aktérů koordinace hospodářské politiky EU je podán zde v *Příloze*.

nu každého roku je schvalován Evropskou radou a v témže měsíci je jeho definitivní verze formálně přijata Radou ministrů. Podle Smlouvy se předpokládá, že bude přijímán kvalifikovanou většinou, avšak v praxi je schvalován na základě konsenzu, bez formálního hlasování. Až do roku 2002 byl přijímán na každý rok, od roku 2003 na tříleté období.

Skládá se ze dvou částí: 1. z celkového hodnocení hospodářskopolitické situace EU jako celku a 2. z navrhovaných doporučení, k nimž by měly jednotlivé členské země ve své hospodářské politice přihlídnout (od roku 1999).

Doporučení nejsou právně vynutitelná, avšak instituce EU i členské země vykonávají „morální nátlak“ na ty země, jimž jsou doporučení adresována. To činí tento dokument politicky zavazující.⁵ Pro zvýšení jeho váhy může být doporučení členské země, která na ně nereaguje, zveřejněno. Poprvé se to stalo v roce 2001; šlo o doporučení adresované Irsku. Efekt Hlavních směrů byl zvýšen také tím, že od roku 2000 Komise každoročně zveřejňuje *Implementation Report*, která obsahuje informace o tom, jak členské země na doporučení reagovaly. Tato zpráva je pak základem pro další vydání Hlavních směrů. Odchytky národní hospodářské politiky od doporučení Hlavních směrů nejsou nijak postihovány sankcemi.

Na Hlavní směry, které jsou výchozím dokumentem ke koordinaci hospodářské politiky zemí EU, věcně i časově navazují další nástroje. Některé z nich dostaly název „procesy“: usilují o koordinaci v užší hospodářskopolitické oblasti a doporučení Hlavních směrů jsou pro ně základním vodítkem. Úzká vazba existuje také mezi Hlavními směry a požadavky Paktu stability a růstu (1996).

2. Hlavní směry politiky zaměstnanosti (*Employment Guidelines*) byly iniciovány Amsterodamskou smlouvou (AS) (1997), která doplnila dosavadní hlavní nástroj o koordinovanou strategii zaměstnanosti a zakotvila zásadu, že Rada bude každým rokem formulovat „orientační směry, které členské státy berou v úvahu při své politice zaměstnanosti“ (čl. 128 AS). Poprvé formulovala tyto orientační směry Evropská rada zasedající v Lucemburku v červnu 1997, v dalších letech každoročně, od roku 2003 vždy na tříleté období. Od té doby dostala tato forma koordinace hospodářské politiky název „lucemburský proces“. Čtyři pilíře politiky zaměstnanosti (zaměstnatelnost, podpora podnikání, adaptabilita a rovné příležitosti pro muže a ženy) byly přijaty jako hlavní orientační směry a mají být vodítkem pro reformy na trhu práce, pro snížení míry nezaměstnanosti a zvýšení kvality pracovních sil, pro vyšší využití pracovního potenciálu, a tím i pro vyšší ekonomickou výkonnost.⁶

Hlavní směry zaměstnanosti slouží jako základ pro sestavování *Národních akčních plánů zaměstnanosti*, jež jsou členské státy povinny předkládat Komisi a jež jsou hodnoceny Komisí a Radou. Vzhledem k rozdílům na trhu práce jednotlivých členských zemí zůstávají však praktické kroky politiky zaměstnanosti zcela v kompe-

⁵ „The Broad Economic Policy Guidelines (BEPG) are not legally enforceable, but peer pressure exercised by other Member State is expected to make the recommendations politically binding. To step up the pressure, the Council can issue a recommendation to non-compliant Member States and make it public.“ (European Parliament, 2004, s. 328)

⁶ „The underlying idea is therefore that regular monitoring of labour market policies and sharing of best practice should be helpful in promoting labour market reforms.“ (OECD, 2002, s. 132)

tenci jednotlivých zemí. Evropská komise sestavuje každoročně *Joint Employment Report*, v němž jsou shrnuty výsledky politiky zaměstnanosti minulého období.

Vytyčení hlavních a velmi obecných směrů, pravidelné podávání zpráv, výměna zkušeností a využití zkušeností neúspěšnějších zemí společně s doporučeními jsou hlavními nástroji koordinace v této oblasti. Tyto postupy, byť žádnou členskou zemi nezavazují a nejsou spojeny se sankcemi, jsou přínosem strategie. Určitý vliv mají také doporučení členské zemi, které však nelze vymáhat. Taková doporučení byla poprvé obsažena v dokumentu vydaném v roce 2000; adresována byla všem členským zemím. Značně rozšířený je názor, že možnosti koordinace politiky zaměstnanosti jsou poměrně omezené.⁷

Komise i Rada pečují o to, aby doporučení Hlavních směrů politiky zaměstnanosti byla v souladu s Hlavními směry hospodářské politiky. Počínaje rokem 2000 byly pilíře Hlavních směrů politiky zaměstnanosti začleněny do lisabonské strategie a byly také dále doplněny. Evropská rada formulovala v Lisabonu v roce 2000 požadavek, aby míra zaměstnanosti dosáhla v roce 2010 70 % a aby byly stanoveny orientační cíle pro zaměstnanost žen a starších osob (55–60 let).

3. Podněcovat **strukturální reformy** je záměrem dalšího koordinačního nástroje, tzv. *cardiffského procesu*, který byl zahájen v roce 1998 po zasedání Evropské rady v Cardiffu. Obecné cíle strukturálních reforem můžeme definovat jako úsilí o vyšší efektivnost trhů zboží, práce a kapitálu odstraněním nejružnějších překážek, které tomu brání a které mohou brzdit ekonomický růst a snižovat ekonomickou výkonnost. Výsledkem by měl být příznivý dopad na životní úroveň a kvalitu života.

Cardiffský proces usiluje o lepší fungování trhů zboží, služeb a kapitálu (nikoli práce, což je náplní lucemburského procesu) prováděním strukturálních reforem, a tak doplňuje program vnitřního trhu. S tímto účelem se realizuje dobrovolná koordinace těchto procesů; tvoří ji monitorování, shrnování výsledků členských zemí a výměny informací o úspěšné praxi. Žádné „hlavní směry strukturálních reforem“ nejsou schvalovány. Členské země mají za povinnost podávat každoročně zprávu o tom, jak funguje jejich trh zboží a kapitálu, jaké reformy byly provedeny a jaké se chystají.⁸ Komise na tomto základě vypracovává zprávu o situaci na trzích zboží a kapitálu zemí EU (*Cardiff Report*), sestavenou podle problémových oblastí, nikoli podle zemí (např. rozsah státních podpor, praxe veřejných zakázek, postup zavádění směrnic do národní legislativy, překážky na trhu finančních služeb aj.). Tato zpráva je pak jedním z podkladů, o něž se opírá hodnocení obsažené v hlavních směrech hospodářské politiky.

Hlavní přínos této formy koordinace je sdílení zkušeností a morální nátlak na ty členské země, které se strukturálními reformami otálejí.

⁷ „Policy coordination in employment matters is a relatively weak process. It is based on regular reporting, peer review and general guidelines to Member States. Country-specific recommendations can be given, but they are not legally binding.“ (European Parliament, 2004, s. 329)

⁸ „The Cardiff process in itself does not set policy guidelines. Instead, it advances economic reform through monitoring, analysis and bringing peer pressure to bear – by using both information emerging from the ongoing work on carefully selected structural indicators and the policy benchmarks set out in the BEPGs.“ (EC, 2002, s. 37)

4. Dalším nástrojem koordinace hospodářské politiky je **makroekonomický dialog**; byl zaveden po zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem (červen 1999) – odtud název „kolínský proces“. Liší se od předchozích forem koordinace: probíhá jako fórum hlavních aktérů makroekonomické politiky na úrovni EU, kteří se scházejí dvakrát do roka k neformální výměně názorů. Od tohoto dialogu se očekává, že bude dosaženo konsenzu v hodnocení celkové ekonomické situace EU, v hodnocení interakce mzdového vývoje a měnové a fiskální politiky, a to při respektování: nezávislosti ECB; autonomie sociálních partnerů při kolektivních jednáních; mezi daných Paktem stability a růstu; zásady subsidiarity.⁹ Vychází se z toho, že existuje vztah mezi mzdovou inflací a mírou inflace v zemích eurozóny, a proto je žádoucí formulovat mzdové požadavky, které neohrozí makroekonomickou stabilitu. Jednání, jež má přispět k lepší informovanosti zúčastněných aktérů, se zúčastňují zástupci Rady ministrů, Komise, Evropské centrální banky a zástupci sociálních partnerů. Dialog slouží k tomu, aby jeho účastníci získali informace o celkové ekonomické situaci EU, o prováděných politikách a chystaných opatřeních, o vývoji cen, nákladů a produktivity a aby našli společný jazyk při hledání vyváženého „policy-mix“ nezbytného pro neinflační vývoj. Jednání je neveřejné a neklade si za úkol zveřejňovat jakékoli závěry nebo doporučení.

5. Novým nástrojem pro **urychlení strukturálních reforem** se stala **lisabonská strategie**, přijatá na jaře 2000 na desetiletí do roku 2010.¹⁰ Do této strategie byla vtažena koordinace makroekonomických politik. Naděje na její úspěch, konstatovalo se v závěrech lisabonského summitu, závisí na tom, „bude-li hospodářská politika členských zemí udržovat potřebnou makroekonomickou stabilitu a bude-li tato politika koordinována“. Záměrem nové strategie bylo zvýšit neuspokojivou ekonomickou výkonnost a konkurenceschopnost EU, ovšem při respektování zavedených sociálních a ekologických standardů. Jako měřítko nového strategického cíle byla zvolena výkonnost a konkurenceschopnost hlavních obchodních rivalů, USA a Japonska. Záměrem nové strategie je, aby se urychlením procesu strukturálních reforem a investicemi do znalostí a do lidí zvyšovala produktivita práce a aby se zvýšil i růst potenciálního HDP, nikoli však za cenu ohrožení sociální soudržnosti a zhoršení ekologických standardů. Výsledkem by měla být vysoká úroveň zaměstnanosti a udržitelný ekonomický růst, který by se pohyboval kolem 3 % ročně. Jak uvádějí někteří autoři, konečným cílem lisabonské strategie je modernizovat evropskou ekonomiku odstraněním slabých míst v její struktuře, jež brzdí její vývoj, zejména od 2. poloviny 90. let.

⁹ „The rationale of the Cologne process is to provide a framework for regular, informal exchanges of views among the key macroeconomic actors at the EU level. In this way, it is hoped to promote a mutually supportive interaction between wage developments, monetary policy and fiscal policy, while respecting the independence of the ECB, the autonomy of the social partners in wage bargaining, the constraints of the SGP, and observing the principle of subsidiarity.“ (OECD, 2002, s. 136)

¹⁰ „In the Lisbon summit of 2000 the Member States committed themselves to speeding up the structural reform process, in order to make the European union the most dynamic economy in the world by 2010. Numeric goals were set to be reached by that year in areas such as employment and research and development.“ (European Parliament, 2004, s. 329)

Lisabonská strategie se neorientuje na dosažení krátkodobých cílů ani nepoužívá tradiční postupy makroekonomické stabilizace (k tomu používá nástroje monetární nebo fiskální politiky). Naopak, usiluje o „radikální transformaci evropské ekonomiky“ (formulace lisabonského summitu) tak, aby byla opřena o znalosti (vytvořením prostředí příznivého pro rozvoj výzkumu a vývoje, inovací a vzdělání), aby byl vytvořen příznivější rámec pro nové druhy ekonomických aktivit (např. elektronický obchod), aby nebyl brzděn pokrok v liberalizaci a propojení dalších sektorů (zemní plyn, elektřina, doprava, poštovní služby) a aby bylo také vytvořeno prostředí, které usnadní podnikání – což předpokládá snížení byrokratických bariér a dokončení vnitřního trhu ve zbývajících sektorech (např. ve finančních službách).

Přestože lisabonská strategie představuje dosti komplexní a dlouhodobý program ekonomické, sociální a ekologické obnovy Evropy, nepovažoval summit na jaře 2000 za nutné zavádět k tomuto účelu žádné nové nástroje, zahajovat nové procesy nebo zřizovat nějakou novou instituci. Naopak, bylo oznámeno, že realizace lisabonské strategie se má opírat o *využití nástrojů a procesů, které byly uvedeny do života již dříve* a s nimiž už existují zkušenosti.¹¹ Rozdíl je v tom, že tyto nástroje a procesy budou nyní zapojeny do lisabonské strategie a mají být lépe koordinovány. Jde především o Hlavní směry hospodářské politiky, používané od začátku 90. let jako stěžejní nástroj pro koordinaci hospodářských politik prováděných členskými zeměmi. S vyhlášením nové strategie se tento dokument má zaměřit na střednědobé a dlouhodobé období a zvláště pak na strukturální reformy, jejichž cílem je podpořit ekonomický růst, zaměstnanost, sociální soudržnost a přechod ke znalostní ekonomice. Podobně jsou do lisabonské strategie zapojeny orientační směry politiky zaměstnanosti. To se vztahuje i na zmíněné „procesy“, které dostaly název podle místa, v němž je Evropská rada schválila: lucemburský, cardiffský a kolínský proces. Tyto procesy dále pokračují – s tím rozdílem, že jejich agenda je úzce propojena s lisabonskou strategií.

Jak už jsme uvedli, zahájení lisabonské strategie nebylo spojeno se zřízením jakéhokoliv nového koordinačního orgánu. Existující instituce dostaly však v realizaci nové strategie novou úlohu. Nejvíce to platí o *Evropské radě*, jež se stala řídicím, kontrolním, koordinujícím a hodnotícím orgánem, který se na svých pravidelných jarních zasedáních věnuje stavu, v němž se strategie nachází, jejím výsledkům, slabým místům a dalším vyhlídkám. Novou náplň práce dostala také *Komise*; ta má za úkol ke každému jarnímu zasedání Evropské rady předložit souhrnnou zprávu o dosaženém pokroku za uplynulý rok. Komise byla také pověřena tím, aby připravila soustavu ukazatelů, jejichž pomocí by bylo možné sledovat a hodnotit situaci a postup v otázkách ekonomické výkonnosti, produktivity, zaměstnanosti, úrovně vzdělání, výzkumu a vývoje, inovací, ekonomické reformy a sociální soudržnosti a kvality

¹¹ „The Lisbon European Council concluded that no new co-ordination processes were needed. The BEPGs, and the Luxembourg, Cardiff and Collogne processes offered the necessary instruments. However, the processes should be simplified and better co-ordinated. In view of this, the BEPGs procedure has been modified to allow other Council formations to contribute to the work of the ECOFIN Council. Moreover, the BEPGs focus increasingly on structural policies promoting the growth potencial, employment and social cohesion while the Cardiff and Luxembourg processes deal with their respective subject matters in greater detail.“ (EC, 2002, s. 9)

životního prostředí. Důležité místo mají také *Rady* zabývající se úkoly, které tvoří součást nové strategie. Jde na prvním místě o Radu pro hospodářské s finanční otázky (ECOFIN), Radu pro zaměstnanost a sociální otázky, Radu pro životní prostředí, Radu pro školství, Radu pro dopravu a telekomunikace a v roce 2002 nově zřízenou Radu pro konkurenceschopnost. Náplň jejich práce tvoří nyní z velké části problémy, jež vyplývají z realizace nové strategie.

3.1 Otevřená metoda koordinace

Skutečnou inovací, kterou Evropská rada začala uplatňovat v celkovém řízení a vyhodnocování postupu při realizaci lisabonské strategie je nová tzv. *otevřená metoda koordinace* (*Open Method of Coordination, OMC*). Byla použita sice již dříve při provádění koordinované politiky zaměstnanosti (1997), avšak v lisabonské strategii dostala ústřední postavení. Místo časově náročného komunitárního přístupu, jenž spočívá v projednávání, přijímání a zavádění nové legislativy, se koordinace provádí jinak: shrnují se, hodnotí a šíří nejlepší zkušenosti, a to jak ze zemí EU, tak z nečlenských zemí. Tyto zkušenosti mají být podnětem k tomu, aby členské státy s ohledem na domácí podmínky vypracovaly svůj vlastní postup v určité oblasti.

Otevřená metoda koordinace má několik součástí – viz např. (OECD, 2002 s. 121); (Micosi, 2002, ss. 14–15):

1. vytyčují se *obecné směry* (*guidelines*) postupu v určité oblasti adresované všem členskými státním (např. v otázkách zaměstnanosti, inovací atd.), jež jsou doplněny návrhem časového harmonogramu v krátkém, středním i delším časovém horizontu;
2. kde je to vhodné, stanovují se *kvantitativní a kvalitativní ukazatele* (*benchmarks*), které jsou odvozeny z toho nejlepšího, čeho bylo ve světě (v zemích EU i v nečlenských zemích) dosaženo. Tím se šíří nejlepší zkušenosti a výsledky, které jsou vodítkem a inspirací členských zemí a jejich regionů při formulaci jejich postupu;
3. na základě obecných směrů si členské země formulují *specifické cíle* a přijímají konkrétní rozhodnutí na úrovni členských států a regionů, čímž je převádějí do národních a regionálních politik;
4. pravidelně se realizuje, nejčastěji prostřednictvím tematických přehledů o situaci v různých zemích (tzv. *scoreboards*), *monitorování a vyhodnocování*; to je chápáno jako *proces vzájemného učení*.

Všechny tyto postupy jsou uplatňovány tak, že je plně respektována zásada *subsidiarity*. Metoda otevřené koordinace je velmi pružná, nepůsobí na členské státy prostřednictvím nově přijímané legislativy, ale vytyčuje pouze obecné směry: *co* je žádoucí v určité oblasti hospodářské politiky ve společném zájmu dělat, nikoli však *jak* se to má dělat. Záleží však zcela na členském státě, připravenosti jeho vlády a její politické vůli, zda tuto metodu využije a vyvodí z ní závěry pro svou hospodářskou politiku. Metoda má několik předností: do procesu řízení, monitorování a hodnocení jsou zapojeny jak orgány Unie, tak orgány členských států, orgány na regionální i místní úrovni, sociální partneři i subjekty občanské společnosti; mezi nimi mohou vznikat různé formy partnerství. Specifickým znakem této metody je také to, že doporučené směry nejsou pro žádnou členskou zemi právně závazné a nemohou být proto – na rozdíl od legislativy EU přijaté Evropským parlamentem a Radou ministrů –

vynucovány Evropským soudním dvorem. Metoda otevřené koordinace není spojena s žádnými hospodářskopolitickými doporučeními, jako je tomu u Hlavních směrů hospodářské politiky, a nedisponuje žádnými nástroji, které by členskou zemi přiměly k tomu, aby postupovala podle obecných směrů.¹² Žádná členská země nemůže blokovat postup jiné členské země v určité oblasti koordinované politiky, ale na druhé straně nemůže být penalizována za to, že „nespolupracuje“. Ochota určité členské země postupovat disciplinovaně podle navrženého harmonogramu závisí plně na politické vůli této země a na vnitřních politických, hospodářských a sociálních podmínkách, které ovlivňují rozhodnutí přijmout a prosadit navrhované doporučení. V tom je zároveň ale i největší slabina této metody při koordinaci hospodářských politik. Její neuspokojivé výsledky byly kritizovány mnoha autory, naposledy například ve známé Wim Kokově zprávě o výsledcích lisabonské strategie za prvních pět let (viz dále).

4. Pakt stability a růstu jako nástroj koordinované makroekonomické politiky EU

Jedním z hlavních nástrojů koordinace makroekonomické politiky EU se stal Pakt stability a růstu, přijatý v roce 1996 s platností od roku 1997. Stanovil závazná pravidla rozpočtové politiky, jež vymezují limity rozpočtových deficitů a veřejného zadlužení vlád těch členských zemí, které přijaly euro. Hlavním argumentem, o který se zavedení těchto pravidel opíralo, byla obava, že členské státy zbavené po přijetí společné měny možnosti používat nástroje měnové politiky (např. změny úrokových sazeb aj.) by v období hospodářských potíží mohly tento nedostatek v nepřiměřené míře kompenzovat používáním nástrojů fiskální politiky a porušovat tím zásady zdravé fiskální politiky. Vzniklo by riziko, že v měnové unii bude sílit tlak na růst cenové hladiny, že bude stoupat dlouhodobá úroková míra a že se bude snižovat vnější hodnota společné měny. Vycházelo se přirozeně z toho, že v měnové unii bude rozhodování o rozpočtové politice nadále soustředěno v rukou členských států. Bylo také jasné, že i po zavedení fiskálních pravidel musí rozpočtová politika umožnit, aby členské státy mohly reagovat na cyklická kolísání zavedením automatických stabilizátorů.¹³

Bez ohledu na možná rizika Maastrichtská smlouva nestanovila pravidla rozpočtové politiky, která by členské země zavazovala po vstupu do měnové unie. Zava-

¹² V odborné literatuře je tato metoda koordinace často charakterizována jako případ tzv. „soft law“ na rozdíl od metody „hard law“, kterou je evropská legislativa prosazovaná prostřednictvím závazných právních předpisů (nařízení a směrnic). „Měkká“ koordinace se realizuje prostřednictvím „peer pressure“, morálním nátlakem evropských institucí a ostatních členských států. Na rozdíl od „hard law“ není „soft law“ vymahatelná. Podrobněji viz zde oddíl 4.

¹³ „The purpose of coordinating budgetary policies is to ensure a sufficient degree of coherence between the Member States' fiscal policies, given the common monetary policy conducted by the ECB. The coordination of the budgetary policies consists of multilateral surveillance, and the Excessive Deficit Procedure, the rules of which are set out in detail in the Stability and Growth Pact.“ (European Parliament, 2004, s. 328)

„Keeping public finances in balance in normal times will give the Member States room for manoeuvre permitting them to use discretionaly fiscal policy in reacting to asymmetric economic shocks, i.e. those hitting the Member States concerned but not the whole Euro area.“ (European Parliament, 2004, s. 330)

zovala je pouze k tomu, že v druhé etapě přechodu k měnové unii mají udržovat a respektovat určité limity rozpočtového deficitu (3 % HDP) a veřejného zadlužení (60 % HDP). Nebylo však jednoznačně ustanoveno, jak mají být tato pravidla prosazována a kontrolována v třetí etapě, po zavedení společné měny (po 1. 1. 1999). Byla to zejména německá strana (s tradicí stabilní měny), která upozorňovala na to, že některé členské státy mohou pokračovat v málo disciplinované rozpočtové politice, což by ohrožovalo stabilitu společné měny a důvěru v ní.

Na zasedání Evropské rady v Dublinu (prosinec 1996) bylo dosaženo dohody o potřebě zvláštního Paktu stability a růstu, kterým byly stanoveny zásady koordinace společné měnové a decentralizované fiskální politiky. Formálně byl přijat Evropskou radou v Amsterdamu (červen 1997). Jeho původní zásady byly podrobeny revizi na jaře 2005.

Hlavní zásady původního Paktu stability a růstu byly formulovány takto:¹⁴

1. *Fiskální kritéria.* Pakt především prodloužil a zároveň zpřísnil platnost fiskálních kritérií, která členské země měly dosáhnout v druhé etapě přechodu k měnové unii, také na období *po přijetí* společné měny. Deficit veřejných financí nemá překročit 3 % HDP. Doporučený limit může být překročen, pokud je deficit pouze „dočasný“ nebo „výjimečný“ a pokud se poměr soustavně snižuje směrem k doporučené hodnotě.

Doporučovaná hodnota veřejného zadlužení nemá přesáhnout 60 % HDP, kromě případů, kdy překročení se snižuje a blíží se „uspokojivým tempem“ k doporučené hodnotě. Doporučené hodnoty jsou specifikovány ve zvláštním Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je přiložen k Amsterodamské smlouvě.¹⁵

2. *Zdravé veřejné finance.* Vlády členských zemí mají za povinnost prosazovat ve své hospodářské politice takové postupy, které umožní střednědobě udržovat rozpočet „*téměř vyrovnaný nebo přebytkový*“. Takový postup má zabránit vzniku nadměrného schodku a vytvořit prostor pro to, aby vlády zvládly případný cyklický pokles.¹⁶

3. *Mnohostranný dohled.* Aby se zabránilo vzniku nadměrného schodku, mají všechny členské vlády za úkol zpracovat a předkládat Radě a Komisi *stabilizační program* (členové eurozóny), resp. *konvergenční program* (země, které nepřevzaly společnou měnu). Tyto střednědobé, každoročně aktualizované programy umožňují provádět mnohostranný dohled nad rozpočtovým hospodařením členských států. Je-

¹⁴ Zásady PSR jsou obsaženy ve zvláštní rezoluci Evropské rady z června 1997 a ve dvou směrnících Rady přijatých v červenci 1997. Shrnutí těchto zásad nalezneme například v (European Parliament, 2004, ss. 330–332); (OECD, 2002, s. 129); (EC, 2002, ss. 17–27).

¹⁵ Viz: Amsterodamská smlouva, 1, čl. 104, ss. 149–150. Zásady PSR se vztahují na všechny členské státy, tedy jak na ty, které euro přijaly, tak na ty, které se na jeho přijetí připravují, a rovněž na ty, na něž se vztahuje výjimka (European Parliament, 2004, s. 330).

¹⁶ „This means [...] that in times of strong growth, public finances should be in surplus, if deficits are to be permitted during downturns. A balanced position in the medium term permits the use of the so-called automatic stabilisers, leading to deficits during downturns as lower growth rates reduces tax revenues at the same time as higher unemployment raises public expenditures.“ (European Parliament, 2004, s. 331)

jich obsahem jsou střednědobé cíle rozpočtové politiky (téměř vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet) a přehled probíhajících a připravovaných opatření, která mají udržovat zdravou fiskální politiku.

4. *Postupy mnohostranného dohledu.* Používají se dva postupy: jeden má předejít vzniku nadměrného schodku, druhý nastupuje v případě jeho vzniku. První (preventivní) nástroj spočívá v tom, že Komise a Rada dohlíží na to, zda rozpočtová politika členské země probíhá podle přijatého programu. S tím účelem každá členská země dvakrát do roka podává k tomuto zprávu. Komise (společně s Hospodářským a finančním výborem)¹⁷ hodnotí rozpočtovou politiku členské země a podává na tomto základě doporučení Radě. Pokud průběh programu neodpovídá pravidlům Paktu, může Rada dát dotyčné zemi doporučení ve formě *včasného varování*. V roce 2002 předala Radě doporučení na takový postup v případě čtyř členských zemí; to však Rada odmítla s odůvodněním, že dotyčné státy s nadměrným deficitem ujistily Radu o chystané nápravě.

5. *Hodnocení.* V případě, že deficit přesáhl 3 % HDP – ať už kvůli tomu, že členská země nereagovala na varování Rady, nebo z důvodů neočekávané události –, postupuje se podle směrnice o *odstranění nadměrného schodku (excessive deficit procedure)*. Komise (společně s Ekonomickým a finančním výborem) v tomto případě dá doporučení Radě, která rozhodne, zda takový případ skutečně nastal. Identifikuje faktory, které vznik nadměrného deficitu způsobily. Pouze Rada však rozhoduje o tom, zda k překročení doporučeného limitu skutečně došlo, nebo zda je deficit pouze výjimečný a dočasný. I když schodek překročil 3% limit, nemusí jít o nadměrný deficit, pokud došlo k takové nepředvídané události mimo kontrolu vlády, jež zásadním způsobem ovlivnila vládní rozpočtovou situaci, která pak vyústila ve značný hospodářský pokles. Roční pokles reálného HDP musí v tomto případě dosáhnout minimálně 2 %. Pokles může být i nižší a bude považován za výjimečný, pokud překročí alespoň 0,75 % HDP.¹⁸ Rozhodnutí o nadměrném schodku vyžaduje podporu kvalifikované většiny v Radě. Na základě rozhodnutí Rady má členský stát upravit stav veřejných financí během dvou let.

6. *Sankce.* Pokud členský stát nereaguje na doporučení Rady a stav jeho veřejných financí se nemění, může být dotyčný stát požádán, aby uložil neúročný vklad přiměřené velikosti u Společenství, dokud podle názoru Rady nebude nadměrný schodek upraven. Pokud po dvou letech od zjištění nadměrného schodku nedojde k nápravě, přemění se vklad v pokutu; ta však nesmí překročit 0,5 % HDP.

Smyslem pravidel Paktu stability a růstu je zabránit vzniku deficitu veřejných financí a v případě, že k němu dojde, zajistit, aby byl schodek včas odstraněn. Koordinací společné měnové politiky a rozpočtové politiky prováděné jednotlivými členskými zeměmi má být zajištěno hladké fungování hospodářské a měnové unie.

¹⁷ Hospodářský a finanční výbor (Economic and Financial Committee) – viz *Příloha*

¹⁸ „This deficit limit (exceeding the reference value of 3 % of gross domestic product) is not applicable in a severe recession, i.e. if there is an annual fall of real GDP of at least 2 %. It may also be set aside in „exceptional“ circumstances. A downturn may be considered exceptional even where the annual fall of GDP is less than 2 % [...] not if the fall of GDP does not exceed 0,75 %.“ (European Parliament, 2004, s. 331)

4.1 Pakt stability a růstu, jeho praxe a reforma

Pravidla Paktu přispěla ke konsolidaci veřejných financí v období přípravy na vstup do HMU. Na začátku roku 1999 všech 11 zemí, které se kvalifikovaly na přijetí společné měny, snížilo deficit svých veřejných rozpočtů pod 3 % HDP, méně úspěšná byla snaha snížit limit veřejného zadlužení pod 60 % (doporučovanou hodnotu překračovalo šest zemí, mezi nimi Belgie, Německo, Španělsko, Itálie, Nizozemí a Rakousko). Avšak se zhoršením ekonomického klimatu od roku 2002 začaly narůstat potíže s udržováním deficitu veřejných rozpočtů: téměř vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet mělo z 12 pouze 6 členských zemí eurozóny (Belgie, Lucembursko, Irsko, Nizozemí, Španělsko a Rakousko). Naproti tomu Německo a Francie, vlastní iniciátoři Paktu, a také Itálie začaly vykazovat nadměrné deficity. S výjimkou Španělska a Nizozemí ostatní uvedené země překračovaly dohodnutý práh veřejného zadlužení, přičemž zejména ve Francii a Německu míra zadlužení rostla. V roce 2002 byl na základě pravidla o nadměrném schodku zahájen postup vůči třem zemím: Portugalsku, Francii a Německu; k nim v dalším období přibýly ještě Nizozemí, Řecko a Itálie. Zatímco v Portugalsku se podařilo snížit deficit pod požadovanou hodnotu, velkými porušovateli Paktu se staly dvě země, Německo a Francie. Rada (ECOFIN) vydala doporučení, aby příslušné vlády provedly úpravy svého rozpočtového hospodaření během roku 2004. V uvedeném roce už třetím rokem překračovaly stanovený limit rozpočtového deficitu. Komise prodloužila termín do roku 2005 spolu s návrhem nápravných opatření. V Radě se však nepodařilo dosáhnout kvalifikované většiny, takže v listopadu 2003 Rada ministrů (ECOFIN) rozhodla pozastavit sankce vůči Německu a Francii, s odkazem na „výjimečné události“ (zejména válka v Iráku) a s ohledem na příslib těchto zemí upravit rozpočtovou situaci. Proti tomu protestovaly menší země (především Nizozemí, Rakousko a Irsko), které udržovaly své veřejné finance v požadovaném rámci. Protestovala rovněž Evropská centrální banka, která varovala před důsledky porušování pravidel Paktu pro cenovou stabilitu eurozóny. V roce 2004 zažalovala Komise Radu za to, že nerespektuje pravidla Paktu a nevalila sankce proti Německu a Francii. Evropský soudní dvůr sice rozhodl, že Rada zrušením sankcí proti Německu a Francii postupovala protiprávně, zároveň však konstatoval, že odpovědnost při dohledu nad dodržováním rozpočtových pravidel, případně jejich porušováním, je v rukou Rady. Jinými slovy: pouze Rada může rozhodnout, zda podpoří, nebo nepodpoří doporučení Komise v její snaze o postup vůči porušovatelům pravidel Paktu.

Od doby přijetí Paktu byl zahájen postup při vzniku nadměrného schodku celkem vůči pěti zemím: vůči Portugalsku, Německu, Francii, Nizozemí a Řecku. Vůči žádné z těchto zemí *však nebyly použity sankce*. Úpravou své rozpočtové politiky reagovaly vstřícně zejména Nizozemí a Řecko, korekce provedené ve Francii a Německu byly nedostatečné.

Pakt stability a růstu měl mnoho příznivců i odpůrců od samého začátku. Nejčastěji zazníval argument, že pravidlo 3% limitu veřejných financí je arbitrární, jednostranné a neodpovídá potřebám HMU. Tehdejší předseda Komise Romano Prodi překvapil v říjnu 2002 oznámením, že považuje pravidla Paktu za „málo pružná“, „hloupá“ a „nedokonalá“. Kritika zazněla z mnoha stran, nejvíce ze zemí, které měly s dodržováním pravidel Paktu potíže. Argumentovalo se tím, že Pakt a jeho pravidla omezují prostor pro rozpočtovou politiku, zejména v období nízkého růstu nebo re-

cese, že jeho striktní dodržování prohlubuje období stagnace a že tak působí procyklicky místo toho, aby působil prorůstově. Tím se ztěžuje situace zemí postižených mimořádnými událostmi, protože rozpočtová politika nemůže napomáhat při hledání východiska ze stagnace. Pravidla Paktu tak podporují spíše krátkodobá nápravná opatření místo dlouhodobě zaměřených prorůstových opatření. Kritici Paktu nenavrhovali ani tak jeho zrušení, jako spíše takovou reformu, která by Pakt učinila pružnějším.

Reforma pravidel Paktu, na nichž se shodla Rada a která byla schválena Evropskou radou v březnu 2005, nadále nutí členské země eurozóny dodržovat základní rozpočtová pravidla (3 % a 60 %), avšak přistupuje k nim pružněji: umožňuje vyhnout se za určité situace postupu při vzniku nadměrného schodku, značně rozšiřuje výčet relevantních faktorů, které to připouštějí, a prodlužuje také období, které mají vlády k dispozici k potřebné adaptaci.

Přijatá reforma upravuje rozpočtová pravidla Paktu takto (www.euractiv.com, 4 April 2005):

1. postup při vzniku nadměrného schodku *nebude* zahájen jako dříve (při poklesu HDP alespoň o 2 %), ale v situaci, kdy dotyčná země vykazuje negativní růst nebo prochází dlouhodobě obdobím nízkého růstu;

2. *výčet relevantních okolností*, kdy postup vůči zemi s dočasným nadměrným schodkem *nebude* zahájen a kdy se připouští mírné překročení limitu, se značně rozšiřuje. K těmto okolnostem patří fáze ekonomického cyklu, prováděné strukturální reformy (reforma sociálního a penzijního systému), podpora výzkumu, veřejné investice. Jejich výčet je podán obecně a jejich aplikace bude záležet na jednání mezi členskými státy a institucemi EU (Komisí a Radou);

3. volnější a uvážlivější přístup k deficitu bude použit také v případě akcí „*mezinárodní solidarity*“ (rozvojová pomoc a vojenské výdaje například v případě Francie) nebo rozpočtových výdajů spojených s prováděním „politiky, která si klade evropské cíle“ (například v případě Německa u výdajů na znovusjednocení země);

4. střednědobé rozpočtové cíle jednotlivých zemí budou brát v úvahu *potenciální růst a váhu veřejného zadlužení*. Vzhledem k rozdílné situaci různých zemí mají být tyto střednědobé cíle odlišné u zemí s vysokým hospodářským růstem a nízkým veřejným zadlužením na jedné straně a u zemí s vysokým zadlužením na straně druhé;

5. doba k provedení nápravných opatření se může prodloužit i na dobu *delší* než dva roky, jestliže země byla postižena neočekávanými ekonomickými událostmi, které nepříznivě zapůsobily na veřejný rozpočet, a jestliže vláda přistoupila k nápravným opatřením, která jí byly doporučena;

6. mají být zlepšeny *statistické údaje* tak, aby spolehlivě informovaly o ekonomické situaci země;

7. členské státy mají vtáhnout do celého procesu *národní parlamenty*, které by měly být seznámeny se stabilizačními, resp. konvergenčními programy a stanovisky Rady.

Názory na reformu Paktu stability a růstu jsou protichůdné. Zatímco Rada považuje reformu za vyvážený kompromis, který obnoví pošramocenou důvěryhodnost Paktu, názory Evropské centrální banky, evropských podnikatelských svazů a mnoha odborníků jsou jiné. Poukazuje se v nich na to, že bude ohrožena udržitelnost ve-

řejných financí v zemích eurozóny, že diferenciací uplatňování Paktu podle zemí ztíží jeho vymahatelnost, že rozšíření podmínek umožňujících překročení limitu učiní z rozpočtového deficitu přesahujícího 3 % spíše pravidlo než výjimku, že prodloužení adaptačního období způsobí, že postih země s nadměrným rozpočtovým schodkem nemá velkou šanci. Evropská centrální banka dokonce navrhla, aby členské státy, společně s Komisí a Radou, vypracovaly novou verzi reformovaného Paktu.

Jisté je, že reforma učinila Pakt pružnějším. Definice „nadměrného schodku“ byla značně uvolněna a značně se rovněž posílila role členského státu při hodnocení toho, zda došlo k překročení doporučeného limitu. Prakticky jakákoli situace, kterou členská země bude považovat za relevantní, bude muset být Komisí a Radou prošetřena a zhodnocena. Větší váha rozhodování je nyní přenesena do členských států, pravomoci Komise byly omezeny. Je dosti pravděpodobné, že se veškerá pozornost přenesla do preventivních akcí, takže postup při vzniku nadměrného schodku se stane spíše výjimkou – což ještě více platí pro sankce.

Odhadnout, jaký dopad bude mít reformovaný Pakt stability a růstu na koordinaci makroekonomické politiky EU, je v tomto okamžiku velmi obtížné.

5. Koordinace makroekonomické politiky a její stupně

Jak už bylo uvedeno, hlavní podnět pro koordinaci makroekonomické politiky byl dodán rozhodnutím o přechodu k hospodářské a měnové unii posvězeným Maastrichtskou smlouvou. Měnová unie nastolila podmínky, v nichž se koordinace hospodářských politik EU stala nezbytností: zavedla totiž na jedné straně centralizovaně prováděnou jednotnou měnovou politiku, přičemž rozpočtovou a strukturální politiku na straně druhé ponechala v pravomoci členských států. Cíle společné měnové politiky jsou splnitelné pouze tehdy, když je doplněna koordinovanými postupy v oblasti fiskální a strukturální politiky.

Od začátku 90. let, kdy EU začala vytvářet mechanismus makroekonomické koordinace, se její praxe značně rozrostla do šířky i do hloubky. „Rozsah (*scope*) koordinace hospodářské politiky je značný, není však přesně definován. Lze ho charakterizovat tak, že zahrnuje všechny aktivity, které si kladou za cíl vytvořit ekonomické podmínky pro vyrovnaný a udržitelný růst v HMU a EU. Za jeho hlavní prvky lze označit :

- společné hodnocení ekonomické situace,
- dohodu o odpovídající reakci politiky v krátkém a dlouhém období,
- přijetí zásady *peer pressure*, a kde je to nezbytné, úpravu prováděných politik.“ (European Parliament, 2004, s. 327)

Instituce EU získaly přitom nemalé zkušenosti. V koordinaci hospodářských politik lze rozeznat určité stupně, v závislosti na cílech a záměrech, použitých nástrojích a stupni závaznosti – viz např. (European Parliament, 2004, s. 327), (OECD, 2002, s. 117).

1. **Výměna informací** je výchozím a nejnižším stupněm makroekonomické koordinace. Byla používána již dříve, je zmíněna již v Římské smlouvě (např. v sociální politice), ale v hospodářské a měnové unii nabyla na důležitosti. Příkladem může být uvedený kolínský proces. Zahrnuje neformální a dobrovolné předávání relevantních ekonomických informací, které slouží zúčastněným subjektům jako vo-

dítka při jejich rozhodování. Vlády členských zemí, resp. sociální partneři, rozhodují autonomně. Není vydáván žádný dokument, neexistuje žádná forma kontroly nebo sankce.

2. **Dohoda o cílech a s tím spojených reformách:** příkladem mohou být Hlavní směry hospodářské politiky, orientační směry politiky zaměstnanosti, cardiffský a lucemburský proces a také lisabonská strategie. Nejde už jen o informaci, ale o vytyčení hlavních směrů a nástrojů postupu v dané sféře, o pravidelnou kontrolu a mnohostranný dohled (např. prostřednictvím *scoreboards* a *benchmarking*), podávání zpráv členskými státy i souhrnné zprávy Komise (Evropskou radou v případě lisabonské strategie), formulaci národních akčních plánů. Doporučení Komise a Rady lze pojímat jako formu morálního nátlaku (*peer pressure*), sankce se nepoužívají. Nejpožívanějším nástrojem je „*soft law*“.

3. **Stanovení pravidel, mnohostranný dohled nad jejich dodržováním, použití sankcí (*hard law*)** se používá u vyššího stupně koordinace: u *Paktu stability a růstu* a s ním spojeného postupu v případě vzniku nadměrného schodku veřejných financí. Rozpočtová politika je v rámci hospodářské a měnové unie nejdůkladněji koordinována prostřednictvím mnohostranného dohledu a vynutitelných pravidel, zpráv pravidelně podávaných členskými zeměmi, hodnocením a doporučením Komise a Rady, která mohou přerůst v sankce.¹⁹

4. Nejdále zašel proces koordinace, přesněji centralizace makroekonomických politik, **v případě společně prováděných politik.** K nim patří, jak známo, společná obchodní, společná zemědělská a společná dopravní politika a od Maastrichtské smlouvy také společná měnová politika. Členské státy předávají v těchto sférách své pravomoci institucím EU: Radě, Komisi a Evropské centrální bance. Přesněji řečeno, u společných politik se nedá mluvit o koordinaci. Zatímco pro rozhodování v měnové politice byly vytvořeny zvláštní instituce (ECB, ESCB), v případě ostatních společných politik se rozhodování provádí prostřednictvím existujících institucí EU a podílejí se na něm všechny členské státy prostřednictvím svých zástupců v Radě, přičemž realizace přijatých rozhodnutí provádí Komise.

Z uvedeného výčtu lze usoudit, že prakticky všechny sféry hospodářské politiky, které EU provádí, jsou tak či jinak vtaženy do procesu jejich koordinace. Celá konstrukce koordinované hospodářské politiky se vyvíjela postupně vzhledem k tomu, že její zakotvení ve Smlouvách bylo jen obecné. Dominantní postavení v koordinované hospodářské politice zaujaly Hlavní směry hospodářské politiky, které zastřešují další procesy (lucemburský, cardiffský a kolínský). Jejich společným znakem je to, že se opírají o konsenzus, nejsou právně vynutitelné – s výjimkou rámce vytvořeného pro fiskální politiku.²⁰ Značná a rostoucí šířka hospodářskopolitické koordinace přivedla zmíněného P. Solbese k tomu, že ji nazval „nadměrně komplexní“, jako důsledek toho, že se „nové postupy začaly zavádět poté, kdy byly zjištěny

¹⁹ „The fiscal policy process is indeed the deepest attempt at co-ordinating policy objectives, based on a mix of surveillance, peer pressure and sanctions.“ (OECD, 2002, s. 140)

²⁰ „Economic policy coordination is mainly based on consensus without legally enforceable rules, except in the fiscal policy framework. In other areas the means employed consist in information exchange, discussion, peer review and, where appropriate, commonly agreed goals with common actions.“ (European Parliament, 2004, s. 327)

nedostatky v dřívějších postupech, takže jen velmi malý počet odborníků rozumí tomu, jak to všechno funguje“ (Solbes, 2002, s. 2).

6. Pokus o zhodnocení makroekonomické koordinace EU

Každý pokus o zhodnocení přínosu makroekonomické koordinace prováděné v EU, pokud jde o naplnění jejích cílů, naráží na základní potíže: s výjimkou pravidel fiskální politiky jsou totiž všechna doporučení právně nezávazná, a tudíž nevynutitelná. Spíše než o přínosech můžeme tedy mluvit o dosavadních *zkušenostech* s makroekonomickou koordinací.

- *Konsenzus* v koordinované hospodářské politice se daří dosahovat u široce vymezených cílů, například u nezbytnosti reformy na trzích práce, u propojení trhů přirozených monopolů, u orientačních směrů politiky zaměstnanosti. Mnohem obtížnější je dosáhnout shody v tom, jak těchto cílů dosáhnout a jak přesvědčit vlády členských států, že mají k tomuto kroku vůbec přikročit. Realizace společně přijatých záměrů hospodářské politiky je záležitostí každého členského státu.

- To souvisí s naprosto převládající praxí, která se opírá o tzv. *soft law* a jmenovitě o použití metody otevřené koordinace. Wim Kokova zpráva, hodnotící výsledky první poloviny lisabonské strategie, říká přímo, „že otevřená metoda koordinace nespĺnila zdaleka očekávání“ (Wim Kok, 2004, s. 42). Přesto nenavrhuje, aby byla tato metoda nahrazena jiným postupem, a předpokládá, že její radikální úprava z ní může učinit efektivnější nástroj koordinace.²¹

- Na straně mnoha členských států pozorujeme *malou připravenost* řídit se doporučeními Hlavních směrů hospodářské politiky a dalších nástrojů koordinované hospodářské politiky. Zejména je patrná malá politická připravenost angažovat se při realizaci strukturálních reforem na trhu zboží, služeb a práce. Zmiňovaná Wim Kokova zpráva k výsledkům lisabonské strategie říká, že „bohužel dosavadní pokrok byl nedostatečný, především vinou nedostatečné angažovanosti a politické vůle“ členských zemí, jež při realizaci strategie hrají „rozhodující úlohu“. Na rozdíl od koordinace fiskální politiky, u níž Pakt stability a růstu umožňuje přistoupit k sankcím v případě nedodržování pravidel a vymáhat jejich respektování, Společenství „nemá mechanismus, který by vyžadoval, aby členské země provedly reformy. Koordinace ve strukturální politice se opírá o výměnu nejlepších zkušeností a o *peer pressure*“ (Solbes, 2002, s. 4).

- Na summitech nejvyšších představitelů EU (zasedání Evropské rady), na nichž se rozhoduje o strategických směrech hospodářskopolitického směřování Společenství, je možné pozorovat snahu využít těchto setkání *k obhajobě a prosazování národních zájmů členské země*, s malým ohledem na to, co prospívá procesu evropské integrace a co ho brzdí, co ztěžuje koordinovaný postup (viz osud směrnice o službách, neplnění povinnosti zavádět včas přijatou evropskou legislativu aj.).

²¹ „The central elements of the open method of coordination – peer pressure and benchmarking – are clear incentives for the Member States to deliver on their commitments by measuring and comparing their respective performance and facilitating exchange of best practices. The High Group proposes a radical improvement of the process, making better use of the 14 indicators and then better communicating the results in order to ratchet up the political consequences of non-delivery.“ (Wim Kok, 2004, ss. 42–43)

- I v těch sférách, v nichž platí závazná pravidla pro politiku prováděnou členskou zemí (Pakt stability a růstu), nejsou výsledky koordinace politik EU příliš přesvědčivé. Jak jsme uvedli, praxe Paktu prokázala nedostatečnou fiskální disciplínu mnoha členských zemí, včetně těch největších, malou účinnost mnohostranného dohledu – což podkopalo kredibilitu tohoto nástroje. Argumenty, které jsme uvedli o reformovaném Paktu, zatím jednoznačně jako záruku jeho větší efektivity a kredibility interpretovat nelze.

- V pozadí malého efektu koordinované hospodářské politiky stojí obava členských zemí, že jakýkoli ústup od praxe měkkých forem koordinace (*soft law*) používaných ve většině případů by omezil jejich pravomoci a znamenal porušení zásady *subsidiarity*. Podle této zásady, zakotvené v Maastrichtské smlouvě, se na úrovni Společenství přijímají rozhodnutí pouze v těch otázkách, které nemohou být úspěšně řešeny na úrovni členského státu. V duchu této zásady byla také zavedena otevřená metoda koordinace. Tím jsou ovšem pro koordinaci makroekonomické politiky EU vymezeny jasně její *meze*, které brání přesunu rozhodovacích pravomocí na úroveň Společenství.²² A tím se také vysvětluje, proč v koordinaci makroekonomické politiky převažují různé formy mezivládního jednání, a *nikoli* nadnárodní prvky.

Velká váha hospodářskopolitického rozhodování na úrovni členských států a nestejná angažovanost těchto států v realizaci „měkkých“ doporučení ztěžuje a téměř vylučuje ocenění přínosu, který koordinace hospodářských politik na úrovni EU má na její ekonomický a sociální vývoj. Zdá se, že vyvážené ocenění lze nalézt v tom, že koordinace hospodářských politik podporuje proces *vzájemného učení*, a tím i společný vzestup, a že právě v tom je pozitivní (spíše než disciplinující) funkce této koordinace.²³

²² „The Open method of coordination, thus, may become a precursor of further transfers of tasks to the European Union in very sensitive areas of national sovereignty.“ (Micossi, 2002, s 16)

²³ „A key characteristic of soft coordination is that it encourages policy learning and enhancement and can thus be portrayed as having positive rather than disciplining functions.“ (Begg, 2003, s. 10)

LITERATURA

An Agenda for a growing Europe. The Sapir Report. Oxford University Press, 2004.

Barysch, K (2003): *A pact for stability and growth*. Centre for European Reform, www.cer.org.uk.

Begg, I (2003): Hard and soft economic policy coordination under EMU: problems, paradoxes and prospects. Center for European Studies, *Working Paper Series*, no. 103.

Broad economic policy guidelines 2003–2005. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25056.htm>

Commission of the European Communities (2005 b): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Common Actions for Growth and Employment : the Community Lisbon Programme*. Brussels, 20. 7. 2005.

Commission of the European Communities (2001): *Commission Communication on the strengthening economic policy co-ordination within the euro area*. Brussels, 7. 2. 2001.

- Commission of the European Communities (2004): *Communication from the Commission on the Implementation of the 2003–2005 Broad Economic Policy Guidelines*. Brussels, 21. 1. 2004.
- Commission of the European Communities (2005a): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. Communication from the President, in agreement with vice-President and Commissioners Almunia and Spidla. Brussels, 12. 4. 2005
- Commission of the European Communities (2002): *Streamlining of annual economic policy and employment coordination cycles*. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25054.htm>.
- Commission sets out strategy for economic policy coordination and surveillance. *EU Institutions press releases*, IP/04/35, Brussels, 13 January 2004.
- Delegace Evropské komise v České republice (1998): *Amsterodamská smlouva*. Praha.
- European Commission (2005): Second report on the implementation of the 2003–2005 broad economic policy guidelines. *European Economy*, no. 1.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2002): Coordination of economic policies in the EU: presentation of key features of the main processes. *Euro Papers*, no. 45, July 2002.
- European Council (1997): *Resolution of the European Council on the economic policy coordination*. 13 December 1997.
- European Parliament (2004): *Fact Sheets on the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Jacquet P, Pisani-Ferry J (2001): *Economic policy coordination in the euro-zone. What has been achieved? What should be done?* Centre for Economic Reform, January 2001.
- Micossi S (2002): Economic Policy Coordination in the European Union. *EPIN Working Paper*, no. 2, July 2002.
- Moussis N (2000): *Guide to European Policies*. 6th revised edition. European Study Service.
- OECD (2002): *OECD Economic Surveys 2002–2003*. Euro Area. Paris.
- OECD (2004): *OECD Economic Surveys 2004*. Euro Area. Paris.
- OECD (2005): *Economic Survey of the Euro Area 2005*. Paris.
- Pelkmans J (2001): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Second Edition. Financial Times Prentice Hall.
- Principles of European economic policy. *EU Monitor*, Deutsche Bank Research, September, 1, 2004.
- Solbes PM (2002): *EU Economic Policy coordination must be strengthened*, *European Affairs*, A Publication of the European Institute, Washington, D.C.
- The Lisbon strategy and the open method of coordination. 12 recommendations for an effective multi-level strategy. *Notre Europe, Policy Paper*, no. 12.
- Wim Kok (ed.) (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004; český překlad: Čelit výzvě. Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost. *Ekonom*, příloha 48/2004.
- Zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. března 2000 v Lisabonu. Dokumenty Evropské unie. *Mezinárodní politika*, příloha 5/2000.

PŘÍLOHA:

Instituce EU zapojené do koordinace hospodářských politik

Evropská rada. Sdružuje hlavy států a předsedy vlád členských států EU. Schází se alespoň dvakrát do roka za účasti předsedy Komise a ministrů zahraničních věcí. Evropská rada podle Maastrichtské smlouvy „poskytuje Unii nezbytné podněty pro její vývoj a vymezuje její všeobecné politické směry“. Nepřijímá legislativu EU, ale po každém zasedání schvaluje závěry (*Conclusions*) ke všem současným a nadcházejícím ekonomickým, sociálním i mezinárodněpolitickým problémům. Schvaluje také *Hlavní směry hospodářské politiky* předkládané Radou.

Rada ministrů. Skládá se z jednoho zástupce z každé členské země (na ministerské úrovni), kteří jsou odpovědní svým národním parlamentům. Složení Rady se mění podle projednávaných problémů (různé „formace Rady“). Má rozhodovací pravomoc: vydává právní akty, které se stávají součástí legislativy EU (sekundární komunitární právo). O rozhodovací pravomoc se dělí s Evropským parlamentem.

Rada ministrů hospodářství a financí (ECOFIN). Zahrnuje ministry hospodářství a financí všech členských zemí, rozhoduje o ekonomických otázkách evropského významu. Je odpovědná za koordinaci makroekonomické politiky členských zemí a sleduje dodržování Paktu stability a růstu. Rada přijímá všechny právní předpisy, které se týkají hospodářské a měnové unie. Vyhodnocuje stabilizační a konvergenční programy předkládané vládami členských zemí. Po konzultaci s ECB a s ohledem na udržení cenové stability má pravomoc upravovat vnější kurzovou politiku eura vůči měnám nečlenských zemí. Prezident ECB se může zúčastnit jednání ECOFIN.

Eurokupina (Eurogroup), známá také pod názvem *Euro-12*. Skládá se z ministrů hospodářství a financí zemí, které přijaly euro (eurozóna). Skupina se schází pravidelně před zasedáním Rady (ECOFIN), aby projednala opatření nezbytná k hladkému fungování eurozóny a měnové unie. K jednání mohou být přizváni zástupci ECB a Komise.

Komise. Tvoří ji 25 členů (po jednom z každé členské země), v čele s předsedou a dvěma místopředsedy. Má k dispozici rozsáhlý aparát rozdělený do Generálních ředitelství. Má výlučnou pravomoc iniciovat návrhy legislativy předkládané Radě ministrů, bdí nad tím, aby základní smlouvy a přijatá legislativa byly dodržovány a správně aplikovány. Na základě zmocnění Radou působí jako výkonný orgán. To se týká společných politik, dodržování soutěžních pravidel, hospodaření s prostředky evropského rozpočtu. Je adresátem zpráv zpracovávaných národními vládami (o plnění doporučení obsažených v Hlavních směrech hospodářské politiky a orientačních směrů politiky zaměstnanosti, o postupu cardiffského a kolínského procesu, stabilizačních a konvergenčních programů). Hodnotí tyto zprávy a podává o tom sdělení Radě s doporučením. Provádí dohled nad dodržováním pravidel Paktu stability a růstu a podává o tom zprávu a doporučení Radě (ECOFIN). Sestavuje hodnotící zprávu o postupu lisabonské strategie pro jarní zasedání Evropské rady. Ze své iniciativy nebo na základě požadavku Rady provádí rozborů různých aspektů ekonomického vývoje EU, které publikuje pod názvem *Sdělení (Communication)*.

Hospodářský a finanční výbor (The Economic and Financial Committee, EFC) byl zřízen na začátku třetí etapy přechodu HMU místo zrušeného Měnového výboru.

Jeho členy jsou dva zástupci z každé členské země, po dvou deleguje Komise a Evropská centrální banka. K jeho povinnostem patří společně s Komisí sledovat a hodnotit ekonomickou a rozpočtovou situaci členských zemí a Společenství, informovat o tom Radu (ECOFIN), dávat doporučení v případě vzniku nadměrného schodku, vydávat stanoviska – ať už z vlastní iniciativy, nebo na žádost Rady a Komise – a předkládat je těmto orgánům.

Výbor pro hospodářskou politiku (*The Economic Policy Committee, EPC*). Je skupinou odborníků z ministerstev hospodářství a financí členských zemí a jejich centrálních bank (po čtyřech z každé země) plus zástupců Komise a ECB. Hlavním úkolem EPC je přispět k přípravě zasedání Rady (ECOFIN), zejména v otázkách strukturálních reforem a udržitelnosti veřejných financí.

Hospodářský a sociální výbor (*The Economic and Social Committee, ESC*). Je složen ze zástupců evropských zaměstnaneckých a zaměstnavatelských organizací a dále ze zástupců různých profesí. Jde o poradní orgán Komise a Rady, který je povinně konzultován ve všech otázkách, které se týkají vnitřního trhu, životního prostředí, regionálního vývoje, sociálních otázek, ochrany spotřebitele, veřejného zdraví a rovných příležitostí. Předkládá stanoviska k připravovaným a projednávaným legislativním návrhům z uvedené oblasti.

Evropský parlament. Spolu s Radou ministrů přijímá sekundární legislativu, schvaluje evropský rozpočet, vykonává politickou kontrolu Komise a Rady.

Evropský soudní dvůr. Nejvyšší soudní instituce EU, která zajišťuje jednotný výklad a jednotnou aplikaci právních předpisů v členských zemích. Zejména sleduje a hodnotí, zda rozhodnutí Rady a postup Komise jsou v souladu s primárním právem EU.

Evropská centrální banka (ECB) má v čele dva orgány s rozhodovací pravomocí: Radu guvernérů (*Governing Council*) a Výkonnou radu (*Executive Board*). Obě instituce mají v čele prezidenta ECB. Jejich členy jsou zástupci zemí, které přijaly euro. Rada guvernérů formuluje měnovou politiku eurozóny, navrhuje střednědobé měnové cíle, klíčové úrokové sazby, rozhoduje o měnových rezervách euro systému. Zásady měnové politiky formulované ECB jsou uváděny do života národními centrálními bankami zemí eurozóny. Výkonná rada realizuje měnovou politiku v souladu s nařízeními a rozhodnutími Rady guvernérů. V obou orgánech se rozhoduje prostou většinou odevzdaných hlasů.

Evropský systém centrálních bank (ESCB) a Eurosystem. ESCB tvoří Evropská centrální banka (ECB) a národní centrální banky všech zemí EU. Název Eurosystem se používá pro seskupení zahrnující ECB a národní centrální banky zemí, které přijaly euro (v současnosti ECB a 12 národních bank eurozóny). Dokud budou existovat země, které euro nepřijaly, je nutné rozlišovat mezi ESCB a Eurosystemem. Primární úkol ESCB je stanoven Amsterodamskou smlouvou: „udržovat cenovou stabilitu“ (čl. 105). Podporuje také Hlavní směry hospodářské politiky EU se záměrem přispět k dosažení cílů Společenství, aniž by však byl ohrožen cíl cenové stability. K základním povinnostem patří formulace a realizace měnové politiky, provádění devizových operací, správa měnových rezerv, podpora hladkého fungování platebních systémů a pomoc při finančním dohledu nad úvěrovými institucemi a nad stabilitou finančního systému. Konečné slovo při provádění kurzové politiky eura spadá do pravomocí Rady ministrů (ECOFIN).