



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



# **Řešení eurokrize: federalizace, nebo rozpad eurozóny?**

Souhrnná publikace z vědeckopopularizačního semináře  
realizovaného v rámci projektu  
Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace  
(reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128).  
Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován  
Evropským sociálním fondem  
a státním rozpočtem České republiky,  
od 1. 9. 2012 je v rámci udržitelnosti plně financován  
ze zdrojů NEWTON College, a. s.

NEWTON College, a. s.  
Brno, 16. listopadu 2012

## OBSAH

<b>Předmluva</b> .....	7
<b>KRIZE EUROZÓNY V SOUVISLOSTECH</b> .....	9
(výkladový text k tématu vědeckopopularizačního semináře)	
<b>ŘEŠENÍ EUROKRIZE: FEDERALIZACE, NEBO ROZPAD EUROZÓNY?</b> .....	97
(záznam přednášek a diskuse z vědeckopopularizačního semináře)	

### **Řešení eurokrize: federalizace, nebo rozpad eurozóny?**

Souhrnná publikace z vědeckopopularizačního semináře  
pořádaného  
dne 16. listopadu 2012 v Moravském zemském muzeu v Brně  
vysokou školou NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář byl realizován  
jako klíčová aktivita projektu  
Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace  
(reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128).  
Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován  
Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky,  
od 1. 9. 2012 je v rámci udržitelnosti plně financován  
ze zdrojů NEWTON College, a. s.

Vydalo Vzdělávací středisko na podporu demokracie,  
Ječná 2, 120 00 Praha 2

Vytiskla tiskárna  
SV, spol. s r. o., Na Louži 1/947, Praha 10

1. vydání, Praha 2012

**ISBN 978-80-904281-9-5**

## PŘEDMLUVA

*Eurokrize připomíná nekonečný příběh. Vždy, když členské státy eurozóny utlumí nějaký problém, který způsobuje vnitřní nestabilitu měnové unie, nebo dokonce ohrožuje samotnou existenci eura, objeví se po čase problém jiný, který je pro eurozónu ještě větší hrozbou než ten předchozí. Finanční trhy testují soudržnost měnové unie, míru, do jaké jsou členské země ochotny sdílet náklady na udržení jednotné měny, hranici, do jaké jsou ekonomicky stabilnější členské státy ochotny podporovat setrvání problémových zemí v eurozóně. Uvedené testy finančních trhů přitom nejsou žádným akademickým cvičením na téma existence či neexistence optimální měnové oblasti, ale prostou realizací ziskových příležitostí, které investoři na finančních trzích ve slabosti eurozóny a některých jejích členských zemí vidí. Neschopnost členů eurozóny přijímat včas vhodná opatření k řešení eurokrize pak jen posiluje vliv finančních trhů, sledujících vlastní ziskové zájmy, na výslednou podobu řešení krize měnové unie.*

*Bezprostředním impulsem ke spuštění eurokrize bylo oznámení Řecka v posledním čtvrtletí 2009, že jeho rozpočtový schodek v roce 2009 i v následujícím období bude mnohem vyšší, než činily dosavadní odhady, že bude několikanásobně přesahovat limit povolený Paktem stability a růstu. Následně v prvním čtvrtletí 2010 se výnosy řeckých státních dluhopisů dostaly na neudržitelnou úroveň, Řecko ztratilo možnost půjčovat si na finančních trzích a požádalo o mezinárodní finanční pomoc. To spustilo řetězec událostí, na jehož konci jsou současné úvahy o budoucnosti eurozóny, jestli a za jakých podmínek vydrží ve svém dnešním sedmnáctičlenném složení, jestli ji některé země nakonec opustí, anebo jestli se dokonce zcela rozpadne.*

*Uvedené úvahy vyvstaly proto, že první balík mezinárodní finanční pomoci Řecku nenaplnil očekávání, která do něj byla vkládána. První pomoc Řecku, přijatá v květnu 2010, měla dát této zemi čas na vybědnutí z jejích fiskálních problémů a také zabránit dominovému efektu a nákaze dalších slabších členů eurozóny dluhovou krizí. Realita však byla zcela odlišná. Dluhová krize již o půl roku později propukla v Irsku a na jaře 2011 v Portugalsku, i tyto země musely přijmout mezinárodní finanční pomoc. Navíc nedocházelo ke stabilizaci rozpočtové situace Řecka, naopak řecký veřejný dluh nadále rychle narůstal. Proto byla na jaře 2012 odepsána část řeckého veřejného dluhu a byl přijat druhý balík finanční pomoci Řecku, ještě objemnější než ten první. Nyní, na podzim 2012, se však ukazuje, že ani druhý balík pomoci Řecku nebyl dostatečný, že budou muset být přijata další opatření k jeho fiskální stabilizaci a že se navíc nedaří zabránit efektu nákazy a rozšiřování krize do dalších zemí eurozóny.*

*V tomto prostředí pak Evropská unie a její členské státy přicházejí s opatřeními a iniciativami, které by měly pomoci udržet jednotnou měnu při životě a zabránit odchodu některých členských zemí z eurozóny. Nejprve byl vytvořen dočasný záchranný mechanismus eurozóny, od října 2012 pak funguje stálý záchranný mechanismus eurozóny pro pomoc členským zemím v obtížích. Byla zpřísněna pravidla pro rozpočtový dohled a zaveden makroekonomický dohled pro země měnové unie. Byl podepsán Fiskální pakt, který měl ještě více utužit fiskální disciplínu ve státech eurozóny, avšak řada zemí není schopna jeho ustanovení plnit.*

*Jsou navrhovány kroky k další, ještě užší integraci eurozóny, které by podle svých zastánců měly vést k překonání eurokrize. Zastánci užší integrace navrhuji postupné zavedení bankovní unie, posléze fiskální unie a nakonec politické unie, což by vedlo k federalizaci eurozóny. Odpůrci této cesty namítají, že federalizace eurozóny jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladná cesta k řešení eurokrize a že lepším řešením by bylo vystoupení nejproblémovějších zemí z měnové unie.*

*Všemi výše uvedenými otázkami a problémy se zabýval jednodenní vědeckopopularizační seminář na téma „Řešení eurokrize: federalizace, nebo rozpad eurozóny?“, který se uskutečnil dne 16. listopadu 2012 v Moravském zemském muzeu v Brně a který pořádala vysoká škola NEWTON College. Vědeckopopularizační seminář byl realizován jako klíčová aktivita projektu Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128). Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky, od 1. 9. 2012 je v rámci udržitelnosti plně financován ze zdrojů NEWTON College.*

*Nositelům uvedeného projektu je NEWTON College. Po odborné stránce realizaci projektu zajišťují ředitel Institutu evropské integrace NEWTON College PhDr. Jiří Malý, Ph.D. a vědečtí pracovníci Institutu evropské integrace NEWTON College Ing. Karel Mráček, CSc., Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D. a Ing. Ivana Dostálová. Jiří Malý v rámci projektu působí jako manažer a vědecký pracovník, Karel Mráček jako vědecký pracovník, Petr Wawrosz jako odborný pracovník a Ivana Dostálová jako lektor.*

*Výše uvedení členové realizačního týmu projektu a další přednášející na vědeckopopularizačním semináři prezentovali výsledky domácího, zahraničního i svého vlastního výzkumu týkajícího se probírané problematiky. S jejich poznatky a závěry se můžete seznámit prostřednictvím předkládané publikace. Její první část tvoří výkladový text, který je úvodem do tématu probíraného na vědeckopopularizačním semináři. V druhé části publikace jsou pak zaznamenány přednášky a diskuse v dopoledním a odpoledním bloku vědeckopopularizačního semináře. Obsah přednášek a diskusí tematicky navazuje na výkladový text, rozvíjí ho a doplňuje ho o další problémové okruhy.*

*Další informace o projektu a jednotlivých seminářích můžete najít na webových stránkách [www.eu-vyzkum.eu](http://www.eu-vyzkum.eu).*

PhDr. Jiří Malý, Ph.D.  
manažer projektu

## Krize eurozóny v souvislostech

Výkladový text k tématu  
vědeckopopularizačního semináře

## OBSAH VÝKLADOVÉHO TEXTU

<b>Budoucnost eurozóny: posílení integrace, nebo odchod některých členů? . . . . .</b>	<b>13</b>
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Cesta k fiskální, hospodářské a politické unii v eurozóně: opatření, překážky, rozdílné postoje . . . . .</b>	<b>40</b>
<i>Ing. Ivana Dostálová</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Odbúranie, či modernizácia štátu ako súčasť globálnej i európskej krízy . . . . .</b>	<b>55</b>
<i>prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc.</i> , riaditeľ Ekonomického ústavu Slovenskej akadémie vied	
<b>Problematický návrh na vytvoření bankovní unie v EU . . . . .</b>	<b>73</b>
<i>Ing. Karel Mráček, CSc.</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Souvislosti mezi eurokrizí a porušováním či volným výkladem práva EU . . . . .</b>	<b>81</b>
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D.</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	

## BUDOUCNOST EUROZÓNY: POSÍLENÍ INTEGRACE, NEBO ODCHOD NĚKTERÝCH ČLENŮ?

*PhDr. Jiří Malý, Ph.D. – ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.*

Krise eurozóny trvá již tři roky. Bezprostředním impulsem k jejímu spuštění bylo oznámení Řecka v posledním čtvrtletí 2009, že jeho skutečný rozpočtový deficit v roce 2009 i očekávané rozpočtové schodky v dalších letech budou několikanásobně vyšší, než bylo dosud uváděno, že výrazně překročí 10 % HDP, a budou tedy více než trojnásobně nad úrovní maximální hodnoty, kterou pro deficit veřejných financí povoluje maastrichtské kritérium. Následně v prvním čtvrtletí 2010 se náklady na obsluhu řeckého veřejného dluhu zvýšily na neudržitelnou úroveň, Řecko ztratilo možnost půjčovat si na finančních trzích a požádalo o mezinárodní finanční pomoc. To spustilo řetězec dalších událostí, na jehož konci jsou současné úvahy o budoucnosti eurozóny, jestli a za jakých podmínek vydrží ve svém dnešním sedmnáctičlenném složení, jestli ji některé země nakonec opustí, anebo jestli se dokonce zcela rozpadne.

Když byl v květnu 2010 členskými státy eurozóny a Mezinárodním měnovým fondem přijat první balík finanční pomoci pro Řecko na období tří let, argumentovalo se tím, že Řecko musí dostat čas na vybědnutí ze svých ekonomických a fiskálních problémů a že je nutné odvrátit bankrot Řecka, aby nedošlo k domínovému efektu a nákaze dalších slabších členů eurozóny dluhovou krizí. Realita však nakonec byla v protikladu k těmto očekáváním.

Dluhová krize naplno propukla již o půl roku později v Irsku a na jaře 2011 v Portugalsku, i tyto země musely přijmout mezinárodní finanční pomoc. Navíc nedocházelo ke stabilizaci ekonomické a rozpočtové situace Řecka, naopak řecké rozpočtové deficity zůstávaly na velmi vysoké úrovni a snižovaly se jen pozvolna, a řecký veřejný dluh proto nadále rychle narůstal. Významnou příčinou tohoto vývoje byla pokračující a prohlubující se hospodářská recese v Řecku v důsledku zavádění úsporných rozpočtových opatření. Proto byl na jaře 2012 spuštěn další záchranný plán pro Řecko – byla odepsána polovina řeckého veřejného dluhu v držení soukromých investorů a byl přijat druhý balík mezinárodní finanční pomoci pro Řecko, ještě objemnější než ten první.

Nyní, na podzim 2012, tedy o půl roku později, již Řecko opět oznamuje, že svou dluhovou a ekonomickou krizi nezvládne vyřešit v dohodnutém termínu, tedy ani s druhým záchranným balíkem a po částečném odpisu veřejného dluhu, a žádá znovu o odklad plnění podmínek finanční pomoci, případně o další odpis veřejného dluhu nebo o dodatečné finanční zdroje. Mezitím se situace postupně vyhrocuje v dalších členských státech eurozóny, například ve Španělsku, které je horkým kandidátem na přijetí mezinárodní finanční pomoci.

V tomto turbulentním prostředí pak orgány Evropské unie i členské země EU přicházejí s opatřeními a iniciativami, které by měly pomoci udržet eurozónu v dosavadním sedmnáctičlenném složení. Nejprve byl vytvořen dočasný záchranný mechanismus eurozóny – Evropský nástroj finanční stability –, od října 2012 pak funguje stálý záchranný mechanismus eurozóny – Evropský mechanismus stability – pro členské země v obtížích. Byl zpřísněn rozpočtový dohled a zaveden makroekonomický dohled pro členské státy měnové unie. Byla podepsána Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která měla ještě více utužit fiskální disciplínu v členských státech eurozóny, avšak jedna z nejproblémovějších zemí – Španělsko – několik dnů po podpisu této smlouvy oznámila, že její podmínky stejně nebude schopna dodržet.

Jsou navrhovány kroky k další, ještě užší integraci eurozóny, které by podle svých zastánců měly vést k překonání eurokrize. Zastánci užší integrace navrhují postupně zavedení bankovní unie, posléze fiskální unie a nakonec politické unie, což by vedlo k federalizaci eurozóny.

Odpůrci této cesty namítají, že federalizace eurozóny jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladná cesta k řešení eurokrize a že lepším řešením by bylo vystoupení nejproblémovějších států z měnové unie.

Možnosti a limity řešení současné krize eurozóny jsou tak stále předmětem obsáhlých diskusí. Řeší se otázky, do jaké míry a za jakých předpokladů jsou plány na vytvoření bankovní, fiskální a politické unie v eurozóně realizovatelné, jaké jsou jejich možné přínosy a náklady, nakolik jsou průchodné v různých členských zemích, jestli je uvažované zavedení bankovní, fiskální a politické unie v eurozóně vůbec smysluplné a jestli má potenciál vyřešit současnou eurokrizi, když její podstatnou příčinou jsou dlouhodobé makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členskými státy měnové unie. Rozsáhle se analyzuje případ Řecka s cílem odhadnout, jestli současná cesta řešení jeho ekonomické a rozpočtové krize – udržení Řecka v eurozóně a mezinárodní finanční pomoc v kombinaci s rozsáhlou vnitřní devalvaci, poklesem mezd, restriktivní rozpočtovou politikou a částečným odpisem řeckého veřejného dluhu – je více, nebo méně nákladná než cesta alternativní – vystoupení Řecka z měnové unie. Porovnávají se rovněž přínosy a náklady různých alternativ vyústění současné eurokrize – federalizace eurozóny v současném sedmnáctičlenném složení, odchod nejslabších členů měnové unie, nebo úplný rozpad měnové unie.

### 1. Čekání na zázrak v Řecku: víra v záchranu, nebo odsouzení řeckého bankrotu?

„Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému

pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.“ Tak praví článek 3 odstavce 3 Smlouvy o Evropské unii v platném znění.

Tyto proklamace jedné ze zakládajících smluv EU jsou však v současné době v příkrém rozporu s realitou. Řecko, členská země eurozóny nejhůře a nejdéle postižená dluhovou krizí, je již pátým rokem v hospodářské recesi a nejinak tomu bude i v roce příštím. Naposledy řecký reálný hrubý domácí produkt rostl v roce 2007, a sice o 3,5 %. Od té doby reálný HDP Řecka klesá – v roce 2008 to bylo o 0,2 %, v roce 2009 se snížil o 3,1 %, o rok později o 4,9 % a v roce 2011 dokonce o 7,1 %. V roce 2012 by měl podle prognózy Evropské komise řecký reálný HDP dále poklesnout o 6 %. A v roce 2013 by měl tento pokles pokračovat již poestě v řadě – podle předpovědi Evropské komise by to mělo být o 4,2 %.

Podobně negativně se vyvíjí míra nezaměstnanosti v Řecku. Zatímco v letech 2007 a 2008 byla její úroveň 8,3 %, resp. 7,7 %, v roce 2009 se zvýšila na 9,5 %, o rok později na 12,6 % a v roce 2011 již činila 17,7 %. V průběhu roku 2012 růst míry nezaměstnanosti v Řecku dále pokračoval, v červenci 2012 její úroveň dosáhla 25,1 %, přičemž ve věkové skupině do 24 let dokonce činila 55,6 %.

Kumulativní pokles řeckého reálného HDP by měl podle výše uvedených údajů za období 2008–2013 činit 23 %, což jistě nelze považovat za vyvážený hospodářský růst, jak požadují zakládající smlouvy EU. Ani více než 25% míra nezaměstnanosti v Řecku zajisté není projevem vysoce konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství směřujícího k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku. Tyto nelichotivé výsledky řecké ekonomiky jsou způsobeny řadou faktorů, mezi nimiž ústřední místo zaujímají nízká konkurenceschopnost řecké ekonomiky, dluhová krize v Řecku a způsob jejího řešení.

Poté, co Řecko přiznalo, že jeho rozpočtový schodek za rok 2009 výrazně překročil 10 % HDP a že vysoký rozpočtový deficit u něj bude přetrvávat i v následujících letech, nedokázalo již na finančních trzích získat nové finanční zdroje za přijatelný úrok a přestalo být schopno splácet svůj veřejný dluh. Za základ řešení jeho krizové situace byla zvolena premisa, že Řecko nesmí zbankrotovat a že musí zůstat součástí eurozóny. „Řecko nevyhlásí státní bankrot. Prosím. V eurozóně státní bankrot neexistuje,“ prohlásil koncem ledna 2010 na Světovém ekonomickém fóru v Davosu tehdejší komisař EU pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquín Almunia. „V žádném případě,“ odpověděl pak J. Almunia na dotaz, zda existuje možnost, že Řecko vystoupí z eurozóny. „Bylo by šlehané snažit se řešit problémy, které má Řecko, mimo eurozónu,“ dodal.<sup>1</sup> To předurčilo další události, jejichž výsledek prozatím vedl ke všemu možnému, jen ne k řešení krizové situace Řecka a eurozóny.

Pro Řecko byl od prvního čtvrtletí 2010 postupně připravován záchranný plán, který byl aktivován počátkem května 2010. Řecku byla poskytnuta finanční

<sup>1</sup> Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu. <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010.



pomoc ve formě úvěrů od států eurozóny s výjimkou Slovenska a od Mezinárodního měnového fondu na dobu tří let v celkové výši 110 mld. eur.<sup>2</sup> Z této částky 30 mld. eur poskytl Mezinárodní měnový fond a 80 mld. eur zúčastněné země eurozóny, přičemž ze zemí eurozóny největší částka pocházela od Německa, a sice 22,4 mld. eur.<sup>3</sup> V roce 2013 se pak mělo Řecko vrátit zpět na finanční trhy, mělo obnovit svou schopnost získávat úvěry za tržních podmínek a čerpání finanční pomoci mělo být ukončeno.

Poskytnutí finanční pomoci bylo vázáno na řadu podmínek, které muselo Řecko splnit v určených časových limitech, aby mu byla pomoc postupně v několika tranších uvolňována. Řecko se zavázalo na tři roky zmrazit platy zaměstnanců ve veřejném sektoru, zredukovat 13. a 14. platy ve veřejném sektoru, zvýšit hranici odchodu do důchodu ze 65 let u mužů a 60 let u žen na 67 let, omezit předčasné odchody do důchodu (průměrný věk odchodu do důchodu byl v Řecku na počátku krize 53 let), zredukovat dodatečné bonusy důchodcům, zvýšit daň z přidané hodnoty z 21 % na 23 % a zvýšit spotřební daně z pohonných hmot, alkoholu, tabákových výrobků a luxusního zboží minimálně o 10 %. Tato opatření měla vést ke splnění dalšího závazku Řecka, a sice snížení jeho rozpočtového deficitu do roku 2012 o 30 miliard eur, tj. o 11 % HDP. Řecký rozpočtový schodek měl klesnout z 15,6 % HDP (tedy z hodnoty více než pětinašobně překračující maximální limit 3 % HDP povolený Paktem stability a růstu) v roce 2009 na 8,1 % HDP v roce 2010, 7,6 % HDP v roce 2011 a 6,5 % HDP v roce 2012.<sup>4</sup>

Stojí přitom za pozornost, že původní předpoklady v době přípravy záchranného plánu počítaly s rychlejší fiskální konsolidací v Řecku. Ještě počátkem února 2010 Evropská komise předpokládala, že se Řecku podaří snížit rozpočtový schodek do roku 2012 na 2,8 % HDP.<sup>5</sup> Podle Evropské komise byl plán na snížení řeckého rozpočtového deficitu pod 3 % HDP do roku 2012 ambiciózní, ale dosažitelný. „*Schválili jsme řecký program. Věříme v odpovědnost vlády, která má naši podporu. Realizace programu nebude jednoduchá. Bude třeba posílit naše nástroje na sledování implementace vládního programu,*“ prohlásil k tomu již počátkem února 2010 tehdejší eurokomisař pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquín Almunia.<sup>6</sup>

Setrvání Řecka v eurozóně a přijetí záchranného plánu pro Řecko, který by odvrátil jeho bankrot, podporovali rovněž němečtí představitelé. Zároveň však

<sup>2</sup> Ministři financí eurozóny přiklepli Řecku rekordních 110 miliard eur. <http://finweb.ihned.cz, 3. 5. 2010>.

<sup>3</sup> Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz, 3. 5. 2010>.

<sup>4</sup> Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz, 3. 5. 2010>.

<sup>5</sup> EU vzkázala Řecku: Cesta z obřího dluhu je ambiciózní, ale dosažitelná. <http://ekonomika.ihned.cz, 3. 2. 2010>.

<sup>6</sup> EU vzkázala Řecku: Cesta z obřího dluhu je ambiciózní, ale dosažitelná. <http://ekonomika.ihned.cz, 3. 2. 2010>.

nejvíce zdůrazňovali potřebu doplnění záchranného plánu důslednou fiskální konsolidací v Řecku i v dalších státech eurozóny, které měly nadměrné rozpočtové deficity, aby nakonec dosáhly rozpočtových přebytků.

Například koncem dubna 2010, tedy těsně před aktivací pomoci Řecku, prezident německé centrální banky – Bundesbank – Axel Weber v rozhovoru pro CNBC uvedl, že jednání o pomoci Řecku by mohlo skončit již brzy a že si je „velmi jistý“, že poté dojde k implementaci programu pomoci. A. Weber zároveň prohlásil, že nehrozí „žádné riziko kolapsu eura“, i když v některých zemích „existují tenze v oblasti fiskálních politik“. Euro je podle něho na mezinárodních trzích vnímáno jako silná měna a monetární politika eurozóny je důvěryhodná. „*Po deset let jsme byli schopni udržet cenovou stabilitu stejně, jako Německo udrželo před vznikem eura stabilitu marky. Není tu tedy žádný problém ohledně důvěryhodnosti eura, je tu krize ve fiskální oblasti, kterou musíme zlepšit, jakmile se dostaneme z problémů,*“ uvedl tehdy A. Weber. Portugalsko a Španělsko se podle A. Webera nacházely v „*naprosto odlišné situaci než Řecko*“. Řecko mělo fiskální deficit i v dobrých časech, zatímco tyto země měly před krizí udržitelnou fiskální situaci, nelze je proto házet do jednoho koše s Řeckem. Odchod Řecka z Unie označil A. Weber za „*naprosto neredálný*“. Klíčové pro budoucnost mělo být podle A. Webera to, aby země eurozóny během ekonomického oživení dosáhly fiskálních přebytků.<sup>7</sup>

Německá kancléřka Angela Merkelová těsně po aktivaci pomoci Řecku počátkem května 2010 zdůvodnila tuto pomoc nouzovou situací, do níž se Řecko dostalo. „*Reakce v podobě tohoto návrhu zákona neznamena jen, že pomůžeme Řecku, ale že stabilizujeme euro jako celek,*“ prohlásila kancléřka A. Merkelová, podle níž to bylo i v zájmu Němců.<sup>8</sup>

Ne všichni však již v tomto počátečním období řecké dluhové krize a krize eurozóny na záchranný plán pro Řecko pohlíželi s důvěrou. Největší pochybnosti ohledně plánu zaznívaly také z Německa.

Například v dubnu 2010, tedy ještě v době příprav záchranného plánu před jeho aktivací, německý deník Frankfurter Allgemeine Zeitung napsal, že jediná cesta pro Řecko, jak se stát znovu konkurenceschopným, je vystoupení z eurozóny. V opačném případě mu hrozí jen další zadlužování. Podle Frankfurter Allgemeine Zeitung nebyla řecká vláda schopna již své dluhy splácet. „*První úvěrový balíček od partnerských zemí eurozóny a Mezinárodního měnového fondu je jen kapka na rozpálená kamna, neboť jím Řekové budou moci obhospodařit jen malou část státních dluhů. Když je stát v platební neschopnosti, platí pro něj to samé co pro podniky. Musí dojít k přeúvěrování, pomocí něhož bude moci Řecko spravovat své dluhy,*“ uvedl deník k možnému následnému vývoji. Vedle dluhů mělo podle toho-

<sup>7</sup> Weber: Nulové riziko kolapsu eura a odchodu Řecka z unie. <http://www.patria.cz, 28. 4. 2010>.

<sup>8</sup> Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz, 3. 5. 2010>.

to deníku Řecko ještě větší problém – jeho hospodářství bylo kvůli nadměrné spotřebě všechno možné, jen ne konkureschopné. „Když teď EU po Řecích uprostřed těžké recese požaduje krátit výdaje a mzdy a zvyšovat daně, hrozí deprese,“ varoval tehdy Frankfurter Allgemeine Zeitung. Důsledkem toho budou další sociální nepokoje, které Řecko již v té době několik týdnů zažívalo. „Z této sestupné spirály vede ven jen znehodnocení měny,“ tvrdil deník. „Země může přes noc vystoupit z měnové unie, vrátit se ke své vlastní měně a snížit své staré eurodluhy. Pomocí toho se Řecko stane znovu cenově konkureschopným a bude si moci opatřit prostředky na správu svých snížených úvěrů,“ dodal Frankfurter Allgemeine Zeitung.<sup>9</sup>

Obavy vzbuzovaly také reakce řeckého obyvatelstva na zaváděná úsporná rozpočtová opatření, která byla podmínkou poskytnutí finanční pomoci Řecku. Stávky a demonstrace získávaly na četnosti a razanci a doprovázely je násilné akce a tvrdé střety účastníků s policií. Ani potlačování těchto protestů však nedokázalo utlumit jejich rozsah a četnost, stávky a demonstrace proti úsporným rozpočtovým opatřením probíhají v Řecku od roku 2010 až do současnosti.

Navzdory rozličným námitkám a obavám byl nakonec záchranný plán pro Řecko počátkem května 2010 spuštěn. Jeho harmonogram ani předpoklady jeho realizace však nedošly svého naplnění. Hůře oproti předpokladům se vyvíjely jak řecké fiskální ukazatele – rozpočtový deficit a veřejný dluh –, tak tempo růstu reálného HDP.

Zatímco podle původních předpokladů záchranného plánu se měl rozpočtový schodek Řecka v roce 2010 snížit na 8,1 % HDP, ve skutečnosti činil 10,7 % HDP. V roce 2011 pak měl deficit řeckých veřejných financí činit 7,6 % HDP, skutečný výsledek však byl 9,4 % HDP. Ani v roce 2012 se nepodaří původně plánovaného rozpočtového schodku dosáhnout. Zatímco záchranný plán počítal s hodnotou 6,5 % HDP, současné predikce předpokládají, že v roce 2012 bude řecký rozpočtový deficit na úrovni 6,8 % HDP.

Jak se po spuštění záchranného plánu Řecka v květnu 2010 postupně zhoršovaly prognózy vývoje řeckých veřejných financí i řeckého reálného HDP a jaké byly skutečné výsledky, zaznamenávají tabulky 1 až 3.

Významnou příčinou horšího vývoje řeckého rozpočtového schodku oproti původním předpokladům z května 2010 byla skutečnost, že náklady rozpočtové konsolidace Řecka byly mnohem vyšší, než se v záchranném plánu odhadovalo. Opatření prováděná v rámci rozpočtové konsolidace, jako zmrazení platů ve veřejném sektoru, redukce 13. a 14. platů, zvýšení věku pro odchod do důchodu a omezení předčasných důchodů, redukce bonusů pro důchodce a zvýšení daně z přidané hodnoty a spotřebních daní, měla mnohem větší negativní dopady na vývoj řeckého reálného HDP, než se očekávalo. Hospodářská recese způsobená silně restriktivní fiskální politikou byla mnohem hlubší a delší, než odhadovaly instituce zpracovávající ekonomické prognózy (viz údaje v tabulce 1).

<sup>9</sup> První pomoc Řecku? Jen kapka na rozpálená kamna, píše německý list. <http://ekonomika.ihned.cz>, 24. 4. 2010.

Tabulka 1 **Růst reálného HDP Řecka v letech 2010–2013, v %**  
(vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	-4,2	-3,0	1,1	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	-3,5	1,1	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	-5,5	-2,8	0,7
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	-4,7	0,0
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	-6,0	-4,2
Skutečný výsledek	-4,9	-7,1	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

Tabulka 2 **Saldo veřejných rozpočtů Řecka v letech 2010–2013, v % HDP** (vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	-9,6	-7,4	-7,6	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	-9,5	-9,3	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	-8,9	-7,0	-6,8
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	-7,3	-8,4
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	-6,8	-5,5
Skutečný výsledek	-10,7	-9,4	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

Tabulka 3 **Veřejný dluh Řecka v letech 2010–2013, v % HDP**  
(vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	140,2	150,2	156,0	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	157,7	166,1	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	162,8	198,3	198,5
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	160,6	168,0
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	176,7	188,4
Skutečný výsledek	148,3	170,6	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

Hlubší a delší pokles řeckého reálného HDP vedl k tomu, že příjmy veřejných rozpočtů Řecka byly nižší oproti předpokladům. To následně zvyšovalo velikost schodku řeckých veřejných financí i řeckého veřejného dluhu nad původně predikované úrovně. Snaha Řecka plnit fiskální ukazatele požadované záchranným plánem i tlak věřitelů – Mezinárodního měnového fondu a členských států eurozóny – na plnění těchto ukazatelů pak vedly k další sérii úsporných rozpočtových opatření v Řecku, která pak byla následována ještě hlubším poklesem reálného HDP, ještě pomalejším tempem snižování řeckého rozpočtového deficitu a dalším nárůstem řeckého veřejného dluhu (viz údaje v tabulkách 2 a 3).

Pomalejší snižování řeckého rozpočtového deficitu oproti předpokladům vedlo k vyšším nárokům na rozsah finanční pomoci Řecku. Původní tříletý záchranný plán z května 2010 ve výši 110 mld. eur se ukázal jako nedostatečný a původně uvažovaný návrat Řecka na finanční trhy v roce 2013 se stal čirou iluzí. Proto se již v září 2011, tj. jeden rok a čtyři měsíce po spuštění prvního záchranného plánu, začal připravovat druhý záchranný plán pro Řecko, a to s ještě větším objemem finančních prostředků, než měl plán první. Zároveň se začaly rozvíjet úvahy o možném částečném odpisu veřejného dluhu Řecka, protože prognózy ukazovaly, že bez alespoň částečné restrukturalizace může řecký veřejný dluh v roce 2012 atakovat hranici 200 % HDP.

Oba dva způsoby další pomoci Řecku byly nakonec realizovány. Koncem února 2012 byl schválen druhý záchranný program pro Řecko ve formě úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu v celkové výši 130 mld. eur. Zároveň byla schválena výměna řeckých vládních dluhopisů v držení soukromých investorů, která přinesla odpis 53,5 % nominální hodnoty řeckého veřejného dluhu drženého soukromými subjekty, prodloužení splatnosti nových dluhopisů na 30 let a snížení průměrných úroků placených z těchto dluhopisů ze 4,85 % na 3,6 %. Reálně tak bylo odepsáno 75 % hodnoty řeckého veřejného dluhu v rukou privátního sektoru. Dodatečně byly rovněž sníženy úroky, které Řecko platilo z úvěrů poskytnutých v rámci prvního záchranného programu. Uvedená výměna řeckých vládních dluhopisů umožnila snížení řeckého veřejného dluhu o 107 mld. eur a měla podle předpokladů vést k poklesu veřejného dluhu Řecka ze 170,6 % HDP v roce 2011 na 120,5 % HDP v roce 2020.<sup>10</sup>

Za poskytnutí druhého balíku finanční pomoci a částečný odpis veřejného dluhu Řecko na oplátku koncem února 2012 schválilo dodatečná úsporná rozpočtová opatření ve výši 3,2 mld. eur a zavázalo se k provedení dalších úsporných fiskálních opatření v průběhu roku 2012.<sup>11</sup>

Evropští představitelé si tuto novou dohodu o záchraně Řecka pochvalovali. Předseda Euroskupiny Jean-Claude Juncker uvedl, že dohoda povede k velmi výraznému snížení řeckého veřejného dluhu a že by měla zajistit setrvání Řecka v eurozóně. Prezident Evropské centrální banky Mario Draghi tento výsledek uvítal. „*Je to velmi dobrá dohoda.*“ podotkl. Italský premiér Mario Monti prohlásil, že jde o dobrý výsledek pro Řecko, trhy i eurozónu.<sup>12</sup>

Radost nad nově přijatými záchrannými kroky pro Řecko však netrvala dlouho. Koncem září 2012, tedy sedm měsíců po schválení druhého balíku finanční pomoci pro Řecko a částečného odpisu jeho veřejného dluhu, řecká vláda oznámila, že nebude schopna dodržet harmonogram snižování rozpočtového schodku, který je součástí dohody o druhém balíku pomoci, a požádala o dvouletý odklad plnění těchto fiskálních podmínek. Vyšší rozpočtový deficit oproti předpokladům je způsoben hlubší hospodářskou recesí v Řecku způsobenou zaváděním dalších úsporných rozpočtových opatření. Pomalejší snižování řeckého rozpočtového schodku však vyvolává požadavky na dodatečné finanční zdroje pro Řecko, nad rámec již schválených záchranných programů. Podle řecké vlády by Řecko potřebovalo dalších 15 mld. eur, podle evropských institucí však dokonce 20–30 mld. eur.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Eurozóna schválila 130 mld. EUR pro Řecko. Privátní sektor odepíše 75 %. Budou ke ztrátám donuceni všichni věřitelé? Co CDS? <http://www.patria.cz>, 21. 2. 2012.

<sup>11</sup> Další krůčky Řecka k 130 mld. EUR: schválení nových škrťů a holandské i finské „ano“. Francie odhlasovala ESM. <http://www.patria.cz>, 29. 2. 2012.

<sup>12</sup> Eurozóna schválila 130 mld. EUR pro Řecko. Privátní sektor odepíše 75 %. Budou ke ztrátám donuceni všichni věřitelé? Co CDS? <http://www.patria.cz>, 21. 2. 2012.

<sup>13</sup> Další překvapení z Řecka: zemi chybí ještě víc peněz, než se vědělo. <http://byznys.ihned.cz>, 26. 9. 2012.

Mezinárodní měnový fond se prozatím k žádosti Řecka o dvouletý odklad plnění fiskálních podmínek druhého záchranného programu staví pozitivně. „*Místo velkého přetěžování je někdy lepší, vzhledem k okolnostem a vzhledem k tomu, že řada zemí současně uplatňuje stejnou politiku za účelem snížení deficitu, mít o něco více času,*“ uvedla generální ředitelka Mezinárodního měnového fondu Christine Lagardeová v říjnu 2012 na výročním zasedání MMF v Tokiu. Prohlásila, že „*je Řecku nutné dát dodatečnou dvouletou lhůtu, aby se mohlo potýkat s programem ozdravení veřejných financí*“. Souhlas s prodloužením termínu pro snížení řeckého rozpočtového schodku na dohodnutou úroveň vyslovila v říjnu 2012 i německá kancléřka Angela Merkelová, avšak s podmínkou, že to nemá stát věřitele další finanční prostředky.<sup>14</sup> Mezinárodní měnový fond však předpokládá, že bude nutný další odpis řeckého veřejného dluhu.<sup>15</sup>

Řecko zároveň potřebuje další tranši z druhého balíku finanční pomoci. Aby uspokojilo požadavky věřitelů a dosáhlo uvolnění další části záchranného úvěru, přijalo Řecko počátkem listopadu 2012 další úsporná rozpočtová opatření v rozsahu 13,5 mld. eur.<sup>16</sup>

Pokusy o záchranu Řecka před bankrotem a jeho udržení v eurozóně se tak pomalu stávají odstrašujícím nekonečným příběhem. První tříletý záchranný plán v objemu 110 mld. eur se ukázal jako nedostatečný, protože podcenil negativní vliv fiskální konsolidace na ekonomický růst Řecka a z toho vyplývající možné tempo snižování rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Proto byl za necelé dva roky přijat druhý záchranný plán v ještě větším objemu 130 mld. eur, byla odepsána část řeckého veřejného dluhu a přijata další úsporná opatření v řeckých veřejných rozpočtech. Ani tyto kroky však nedokázaly vrátit Řecko na trajektorii udržitelného vývoje veřejných financí. Po sedmi měsících Řecko žádá dvouletý odklad plnění dohodnutých fiskálních cílů, dodatečné finanční zdroje, případně další odpis veřejného dluhu. Zároveň musí přijímat další úsporná rozpočtová opatření.

Dosavadní pokusy o záchranu Řecka a jeho udržení v eurozóně jsou doprovázeny propadem řeckého reálného HDP o více než 20 %, vzrůstem míry nezaměstnanosti na více než 25 % a zvýšením řeckého veřejného dluhu na bezmála 190 % HDP. Vyvolávají také rozsáhlé sociální nepokoje v Řecku, rozsáhlé stávkové demonstrace a extrémní odpor k Německu jako hlavnímu zastánci úsporné rozpočtové politiky, kdy je na demonstracích v Řecku a v řeckých médiích dokonce německá kancléřka Angela Merkelová připodobňována k Adolfu Hitlerovi.

Makroekonomické rozdíly mezi Řeckem a ekonomicky zdravějšími členy eurozóny, například Německem, Rakouskem či Finskem, se v průběhu realizace záchranných plánů nezmenšují, ale naopak prohlubují. Z cílů EU uvedených

v článku 3 Smlouvy o Evropské unii, podle nichž Unie usiluje o udržitelný rozvoj, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, se stal přinejmenším v případě Řecka jen cár papíru.

Je otázkou, jestli náklady na odvrácení bankrotu Řecka a jeho udržení v eurozóně nepřesáhly únosnou mez a jestli by nebylo lepší umožnit odchod Řecka z měnové unie. Je také otázkou, jestli dosavadní cesta řešení dluhové krize v Řecku je tím nejlepším příspěvkem k prohlubování evropské integrace a jestli je vhodným odrazovým můstkem k uvážovanému vytváření bankovní, fiskální a politické unie v EU, respektive k navrhované federalizaci eurozóny.

## 2. Dominový efekt, strach ze záchran a prohlubování ekonomických rozdílů v eurozóně

Příliš silné negativní dopady záchranných programů na řeckou ekonomiku a z toho plynoucí nepřesvědčivé výsledky při konsolidaci řeckých veřejných financí však nejsou jedinými nedostatky těchto programů. Záchranné plány pro Řecko selhaly v jednom důležitém bodě. Nedokázaly zabránit šíření dluhové krize do dalších států eurozóny.

Když byl v květnu 2010 aktivován první balík finanční pomoci pro Řecko, jedním z argumentů bylo, že bez přijetí pomoci by došlo k bankrotu Řecka, šířila by se panika na finančních trzích a výnosy dluhopisů dalších ekonomicky slabších států eurozóny by mohly vystoupat na neudržitelnou úroveň, takže by se dluhová krize rozšířila do dalších zemí měnové unie. Realizace záchranného plánu pro Řecko měla takovému vývoji zabránit. Bohužel tento předpoklad se nenaplnil. I v několika dalších zemích eurozóny se výnosy státních dluhopisů postupně zvýšily na úroveň, kterou tyto státy nebyly schopny splácet, a proto musely přijmout finanční pomoc.

Již koncem listopadu 2010, tedy půl roku po spuštění záchranného programu pro Řecko, musela být schválena finanční pomoc Irsku, a sice v celkovém objemu 85 mld. eur. Do pomoci Irsku byly zapojeny jednak úvěry z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu, jednak bilaterální půjčky od Velké Británie, Švédska a Dánska, i když tyto země nejsou členy eurozóny. Zároveň s tím byl prodloužen termín, do něhož má Irsko stlačit svůj rozpočtový deficit pod 3 % HDP, z roku 2014 na rok 2015.<sup>17</sup> Poskytnutí finanční pomoci Irsku bylo vázáno na závazek irské vlády provést rozsáhlá úsporná rozpočtová opatření.

O dalšího půl roku později, v květnu 2011, musel být přijat záchranný plán pro Portugalsko. Měl formu úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezi-

<sup>14</sup> Lagardeová (MMF): Řecku musíme dát dva roky navíc. <http://www.patria.cz>, 11. 10. 2012.

<sup>15</sup> Merkelová v Aténách: Řecko chci v eurozóně. Bez odpisu dluhu vládami a ECB nemožné. <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012.

<sup>16</sup> Řecký parlament schválil nový balík úspor. <http://www.ceskenoviny.cz>, 7. 11. 2012.

<sup>17</sup> EU schválila 85 mld. EUR pomoci Irsku, zárukou se na ní bude podílet i ČR. <http://www.patria.cz>, 29. 11. 2010.



národního měnového fondu v celkové výši 78 mld. eur. Také finanční pomoc Portugalsku byla podmíněna přijetím přísných úsporných rozpočtových opatření ze strany portugalské vlády.<sup>18</sup>

Podobně jako tomu bylo v případě Řecka, také realizace rozsáhlých programů fiskální konsolidace v Irsku a Portugalsku zhoršila makroekonomický vývoj v těchto zemích a způsobila, že náprava stavu jejich veřejných financí je pomalejší, než se původně předpokládalo. Zhoršující se prognózy vývoje veřejných financí a reálného HDP v těchto dvou zemích v období 2010–2013 a jejich skutečné výsledky zaznamenávají tabulky 4 až 9.

**Tabulka 4 Růst reálného HDP Irska v letech 2010–2013, v %**  
(vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	-0,2	0,9	1,9	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	0,6	1,9	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	1,1	1,1	2,3
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	0,5	1,9
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	0,4	1,1
Skutečný výsledek	-0,8	1,4	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

Pokud jde o Irsko, skutečný vývoj reálného HDP byl v roce 2010 horší, než uváděly predikce, v roce 2011 byl naopak příznivější oproti předpokladům. Předpovědi ekonomického růstu na období 2012–2013 se pak postupně zhoršovaly, pozitivní je alespoň to, že nepředpokládají pád do hospodářské recese. Zatímco prognózy na rok 2011 počítaly s deficitem veřejných rozpočtů Irska mírně přes 10 % HDP, skutečný schodek nakonec přesáhl 13 % HDP. Předpovědi irského rozpočtového schodku na období 2012–2013 se mírně zlepšily, na rozdíl od predikcí

<sup>18</sup> EU schválila záchranných 78 miliard eur pro Portugalce. Ručit budou i Češi. <http://byznys.ihned.cz>, 16. 5. 2011.

**Tabulka 5 Saldo veřejných rozpočtů Irska v letech 2010–2013, v % HDP**  
(vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	-32,3	-10,3	-9,1	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	-10,5	-8,8	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	-10,3	-8,6	-7,8
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	-8,3	-7,5
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	-8,4	-7,5
Skutečný výsledek	-30,9	-13,4	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

**Tabulka 6 Veřejný dluh Irska v letech 2010–2013, v % HDP**  
(vývoj predikcí a skutečné výsledky)

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	97,4	107,0	114,3	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	112,0	117,9	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	108,1	117,5	121,1
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	116,1	120,2
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	117,6	122,5
Skutečný výsledek	92,2	106,4	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

celkového veřejného dluhu Irska. Zatímco v roce 2011 skončil irský veřejný dluh mírně pod prognózovanými hodnotami, a sice na úrovni 106,4 % HDP, na období 2012–2013 došlo k postupnému zhoršení predikcí jeho vývoje (viz údaje v tabulkách 4 až 6). Míra nezaměstnanosti v Irsku se v roce 2011 udržovala nad 14 %, v září 2012 již dosáhla 15,1 %.

Nepříliš lichotivé výsledky zaznamenává také Portugalsko. Zatímco skutečný vývoj reálného HDP byl v letech 2010 a 2011 zhruba v souladu s prognózami, na období 2012–2013 došlo k podstatnému zhoršení predikcí jeho vývoje. Skutečné rozpočtové saldo Portugalska bylo v roce 2011 lepší než předpokládané, avšak prognózy na období 2012–2013 počítají s horšími výsledky oproti roku 2011. Mnohem hůře pak vypadá vývoj portugalského veřejného dluhu. V roce 2011 namísto původně předpokládaných necelých 90 % HDP nakonec dosáhl více než 108 % HDP, prognózy na rok 2012 byly zhoršeny z 92 % HDP na více než 119 % HDP a pro rok 2013 byla zvýšena předpokládaná úroveň portugalského veřejného dluhu ze 112 % HDP na 123,5 % HDP, a to navzdory přijímaným úsporným rozpočtovým opatřením (viz údaje v tabulkách 7 až 9). Míra nezaměstnanosti v Portugalsku dosahovala v roce 2011 téměř 13 %, do září 2012 se pak zvýšila na 15,7 %.

**Tabulka 7 Růst reálného HDP Portugalska v letech 2010–2013, v % (vývoj predikcí a skutečné výsledky)**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	1,3	-1,0	0,8	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	-2,2	-1,8	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	-1,9	-3,0	1,1
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	-3,3	0,3
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	-3,0	-1,0
Skutečný výsledek	1,4	-1,7	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

**Tabulka 8 Saldo veřejných rozpočtů Portugalska v letech 2010–2013, v % HDP (vývoj predikcí a skutečné výsledky)**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	-7,3	-4,9	-5,1	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	-5,9	-4,5	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	-5,8	-4,5	-3,2
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	-4,7	-3,1
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	-5,0	-4,5
Skutečný výsledek	-9,8	-4,4	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

**Tabulka 9 Veřejný dluh Portugalska v letech 2010–2013, v % HDP (vývoj predikcí a skutečné výsledky)**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza Evropské komise – podzim 2010	82,8	88,8	92,4	:
Prognóza Evropské komise – jaro 2011	:	101,7	107,4	:
Prognóza Evropské komise – podzim 2011	:	101,6	111,0	112,1
Prognóza Evropské komise – jaro 2012	:	:	113,9	117,1
Prognóza Evropské komise – podzim 2012	:	:	119,1	123,5
Skutečný výsledek	93,5	108,1	:	:

Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2010, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2011, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission; European Economic Forecast – Spring 2012, European Commission; European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

Tabulka 10 **Vývoj vybraných makroekonomických ukazatelů Španělska, Kypru a Slovinska v letech 2010–2013** (skutečné výsledky a predikce)

		2010	2011	2012 <sup>*)</sup>	2013 <sup>*)</sup>
Španělsko	růst reálného HDP (v %)	-0,3	0,4	-1,4	-1,4
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0
	veřejný dluh (v % HDP)	61,5	69,3	86,1	92,7
Kypr	růst reálného HDP (v %)	1,3	0,5	-2,3	-1,7
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-5,3	-6,3	-5,3	-5,7
	veřejný dluh (v % HDP)	61,3	71,1	89,7	96,7
Slovinsko	růst reálného HDP (v %)	1,2	0,6	-2,3	-1,6
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-5,7	-6,4	-4,4	-3,9
	veřejný dluh (v % HDP)	38,6	46,9	54,0	59,0

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission  
Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

V eurozóně přitom můžeme najít další minimálně tři země, které sice prozatím finanční pomoc nečerpají, avšak které o ni buď požádaly, anebo jsou k žádosti o ni blízko. Jedná se o Španělsko, Kypr a Slovinsko. Všechny tyto tři země vykázaly v roce 2011 ekonomickou stagnaci (růst reálného HDP v blízkosti nuly), na období 2012–2013 pak Evropská komise těmto zemím předpovídá pokles reálného HDP (viz údaje v tabulce 10). Španělsko se navíc potýká s vysokou mírou nezaměstnanosti, v září 2012 dosáhla úrovně 25,8 %. Zároveň mají všechny tři země problémy se svými veřejnými financemi. V letech 2010–2011 vykazovaly vysoké rozpočtové schodky, které by sice měly v období 2012–2013 klesnout, avšak nedostatečně – podle předpokladů budou stále významně překračovat referenční hranici 3 % HDP. Všechny tři země pak ve sledovaném období 2010–2013 čelí výraznému nárůstu veřejného dluhu, Španělsko a Kypr dokonce na více než 90 % HDP (viz údaje v tabulce 10).

Všechny tyto tři země také několikrát čelily zvýšení výnosů svých státních dluhopisů na neudržitelné úrovně, avšak prozatím vždy jen krátkodobě, pokaždé se podařilo vrátit tyto výnosy na nižší hladiny. Takový vývoj přijímají tyto tři země s úlevou, protože se chtějí, pokud to bude jen trochu možné, vyhnout aktivaci a čerpání finanční pomoci. Raději se prozatím snaží svou obtížnou fiskální situaci řešit rozsáhlými úspornými rozpočtovými opatřeními bez přijímání záchranných úvěrů.

V létě 2012 o finanční pomoc požádal Kypr, avšak jednání o spuštění úvěrové linky z Evropského nástroje finanční stability, respektive z Evropského mechanismu stability prozatím odkládá a hledá jiné řešení své situace a jiné finanční zdroje.<sup>19</sup> Ani problémové Slovinsko se do přijetí záchranného plánu nehrne. „*Probíhají zde diskuse o tom, zda budeme, či nebudeme potřebovat pomoc. Naší strategií je podívat se na celý balík potřebných reforem. Domníváme se, že pokud to provedeme, tak žádnou záchranu potřebovat nebudeme.*“ prohlásil slovinský ministr financí Janez Sustersic počátkem října 2012 při zahájení fungování Evropského mechanismu stability.<sup>20</sup>

Rovněž Španělsko se přijetí finanční pomoci vyhýbá. „*Náklady na obsluhu dluhu jsou vysoké,*“ uvedl španělský velvyslanec v České republice Pascual Navarro. „*Pokud to bude nezbytné, požádáme o finanční pomoc. Španělská vláda neříká, že to udělá, učinila by to ale ve chvíli, kdy uzná, že je to absolutně nezbytné,*“ objasnil velvyslanec v říjnu 2012 postoj své vlády.<sup>21</sup> Jedním z důvodů odmítání finanční pomoci jsou obavy Španělska z příliš tvrdých podmínek Německa, které by si při přijímání záchranného programu mohlo klást, jako je například prudké snížení důchodů apod. „*Německé postoje přesvědčily Španělsko, že by v nepříliš vzdálené budoucnosti mohlo skončit ve stejné pozici jako Řecko, Portugalsko a Irsko. Odstřihnuté od finančních trhů a s velmi tvrdým programem rozpočtových úprav,*“ prohlásil počátkem října 2012 jeden diplomat obeznámený se situací. Navíc ani Německo není z případné pomoci Španělsku nadšeno. Německý ministr financí Wolfgang Schäuble již dříve prohlásil, že Španělsko dělá veškeré kroky k překonání finančních problémů a pomoc nepotřebuje.<sup>22</sup>

Z postojů Kypru, Slovinska i Španělska je zřejmé, že záchranné programy pro Řecko, Irsko a Portugalsko, jejich podmínky a makroekonomické důsledky se staly pro země eurozóny odstrašujícím příkladem. Každý stát se bude zřejmě snažit vyhnout přijetí finanční pomoci spojené s výrazným omezením jeho fiskální suverenity, jak jen to bude možné.

Navíc si jsou státy vědomy, že přijetí finanční pomoci podmíněné rozsáhlými úspornými rozpočtovými opatřeními má velmi negativní dopad na ekonomický růst a zaměstnanost, a proto může ve svém důsledku ztěžovat proces fiskální konsolidace, zpomalovat snižování rozpočtového deficitu i veřejného dluhu. Záchranné programy pro dluhovou krizí postižené země eurozóny tak nakonec spíše dále prohlubují již existující makroekonomické rozdíly mezi členy měnové unie, zejména

<sup>19</sup> Eurozóna dala zelenou ESM i uvolnění dalších peněz pro Portugalsko. <http://www.patria.cz, 9. 10. 2012>.

<sup>20</sup> Bude Slovinsko pátou zemí žádající o pomoc? Tamní ministr financí chce akčnější ECB. <http://www.patria.cz, 8. 10. 2012>.

<sup>21</sup> Krize eura by mohla zničit Evropskou unii. Její osud je v rukou Německa, tvrdí Soros. <http://byznys.ihned.cz, 16. 10. 2012>.

<sup>22</sup> Španělsko už chystá žádost o finanční pomoc. Obává se ale podmínek Německa. <http://byznys.ihned.cz, 2. 10. 2012>.

Tabulka 11 **Vývoj vybraných makroekonomických ukazatelů Německa, Rakouska a Finska v letech 2010–2013** (skutečné výsledky a predikce)

		2010	2011	2012 <sup>*)</sup>	2013 <sup>*)</sup>
Německo	růst reálného HDP (v %)	4,2	3,0	0,8	0,8
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-4,1	-0,8	-0,2	-0,2
	veřejný dluh (v % HDP)	82,5	80,5	81,7	80,8
Rakousko	růst reálného HDP (v %)	2,1	2,7	0,8	0,9
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-4,5	-2,5	-3,2	-2,7
	veřejný dluh (v % HDP)	72,0	72,4	74,6	75,9
Finsko	růst reálného HDP (v %)	3,3	2,7	0,1	0,8
	saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	-2,5	-0,6	-1,8	-1,2
	veřejný dluh (v % HDP)	48,6	49,0	53,1	54,7

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission  
Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

mezi ekonomicky nejproblémovějšími státy a hospodářsky relativně stabilním Německem, Rakouskem či Finskem (viz údaje v tabulce 11), a vnášejí tak další turbulence do eurozóny namísto jejich řešení.

Je pak otázkou, jestli zvolené aranžmá řešení akutních dluhových problémů některých členů měnové unie, spočívající v přijetí úvěrů ze záchranných mechanismů eurozóny a od Mezinárodního měnového fondu, ve výrazném omezení fiskální suverenity daných členských zemí a v realizaci fiskálních konsolidačních programů požadovaných věřiteli, je příspěvkem k větší jednotě eurozóny, anebo spíše k jejímu rozvrácení, a jestli by nebylo méně nákladné umožnit odchod nejproblémovějších zemí z měnové unie. Je také otázkou, jestli neochota členských zemí přijímat záchranné programy při znalosti jejich důsledků a neochota členů eurozóny vzdávat se své fiskální suverenity vytváří kýžený prostor pro postup k bankovní, fiskální a politické unii v EU, anebo jestli spíše ukazuje na neuskutečnitelnost vizí o federalizaci eurozóny.

### 3. Volání po bankovní, fiskální a politické unii v EU: reálný cíl, nebo nedostížitá vize?

Orgány Evropské unie i členské země EU přicházejí s opatřeními a iniciativami, které by měly pomoci udržet eurozónu v dosavadním sedmnáctičlenném složení.

Jsou mezi nimi jak opatření zaměřená na řešení akutních problémů zemí zasažených dluhovou krizí, tak dlouhodobě orientované kroky a iniciativy ke zlepšení institucionálního rámce eurozóny a k prevenci podobných krizí v budoucnosti.

Jak již bylo uvedeno výše, mezi opatření zaměřená na řešení akutních problémů zemí zasažených dluhovou krizí patří ustavení záchranných mechanismů eurozóny, které poskytují předluženým členským státům měnové unie levnější úvěry za předem stanovených podmínek. Nejprve byl v roce 2010 vytvořen dočasný záchranný mechanismus eurozóny – Evropský nástroj finanční stability –, od října 2012 pak funguje stálý záchranný mechanismus eurozóny – Evropský mechanismus stability. Zřízení stálého Evropského mechanismu stability bylo právně zakotveno novelizací článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Základním problémem účinnosti pomoci ze záchranných mechanismů eurozóny je skutečnost, že jejich finanční prostředky jsou limitovány. Může tedy dojít k situaci, kdy budou finanční prostředky ze záchranných mechanismů vyčerpány, přispěvatelé do těchto mechanismů, jimiž jsou členské státy eurozóny, již do nich nebudou chtít další prostředky vložit, a tak nebude moci být poskytována další finanční pomoc zemím v problémech, čímž může být zmařena i pomoc předchozí.

Zejména Německo jako největší přispěvatel do záchranných fondů eurozóny se vehementně brání jakýmkoli pokusům o bezbřehé navýšování finanční kapacity záchranných mechanismů. Například při schvalování druhé finanční pomoci Řecku koncem února 2012 Německo odmítalo zvýšit prostředky tehdy připravovaného Evropského mechanismu stability nad rámec 500 mld. eur. Mluvčí německé vlády Steffen Seibert tehdy uvedl, že Řecko bylo a zůstane zvláštním případem, pokud jde o další finanční pomoc a její podmínky, a že trhy nemají počítat s navýšením zdrojů již existujícího dočasného Evropského nástroje finanční stability ani připravovaného Evropského mechanismu stability.<sup>23</sup>

Proti zřízení Evropského mechanismu stability byla dokonce v Německu podána žaloba u ústavního soudu. Německý ústavní soud nakonec v září 2012 zřízení Evropského mechanismu stability a německou účast v něm povolil, avšak za podmínky, že z celkového objemu finančních prostředků 700 mld. eur, které budou v Evropském mechanismu stability k dispozici, německý příspěvek nepřesáhne dohodnutou úroveň 190 mld. eur. Kdyby vyvstala nutnost navýšit celkovou kapacitu Evropského mechanismu stability nad 700 mld. eur, mohl by být německý příspěvek nad rámec 190 mld. eur zvýšen pouze na základě souhlasu německého parlamentu. Německý ústavní soud tak – jako již několikrát v minulosti – svým rozhodnutím potvrdil, že nepovažuje za vhodné, aby byly pravomoci německého parlamentu obětovány zrychlení nebo prohloubení evropského integračního procesu.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Výměna dluhopisů prošla řeckým parlamentem. Jak to bude se zapojením MMF do pomoci Řecku a navýšením ESM Berlínu navzdory? <http://www.patria.cz>, 23. 2. 2012.

<sup>24</sup> Německý ústavní soudci schválili záchranný fond ESM. O co v něm jde? <http://byznys.ihned.cz>, 13. 9. 2012.



Neochota Německa jako hlavního přispěvatele na záchranu předlužených zemí eurozóny navyšovat objem poskytované finanční pomoci a zároveň neochota problémových států eurozóny čerpat úvěry z Evropského mechanismu stability, aby nebyla striktně omezena jejich fiskální suverenita a aby nečelily tak nepříznivým makroekonomickým důsledkům jako již zachraňované Řecko, Irsko a Portugalsko, však vyvolává otázky o možnostech Evropského mechanismu stability přispět k řešení eurokrize. Vyvolává také pochybnosti o schopnosti členských států eurozóny prohloubit svou integraci ve fiskální oblasti a směřovat k uvažované fiskální unii, když silnější členské státy už nechtějí záchranné programy příliš financovat, slabší státy už nechtějí finanční pomoc raději přijímat a žádné členské státy nechtějí přijít o svou fiskální suverenitu.

Dalším opatřením k řešení akutních problémů členských zemí eurozóny zasažených dluhovou krizí by měly být nákupy jejich státních dluhopisů na sekundárním trhu Evropskou centrální bankou (ECB). Tyto nákupy by měly pomoci snížit výnosy dotyčných dluhopisů a usnadnit tak financování veřejného dluhu krizí zasažených států. S uvedeným opatřením Evropské centrální banky však zásadně nesouhlasí Německo. Poté, co bylo počátkem září 2012 nové opatření oznámeno, německý ministr hospodářství Philipp Rösler uvedl, že nákupy státních dluhopisů, k nimž se chystá Evropská centrální banka, nejsou trvalým řešením krize. Podle něho zůstává prioritou prosazení strukturálních reforem. „*Je nanejvýš důležité, aby k nynějšímu dočasnému nákupu dluhopisů byly připojeny i podmínky a pro jednotlivé země co nejdříve stanoveno přesné znění těchto podmínek,*“ dodal.<sup>25</sup>

Tyto podmínky nakonec byly k plánu Evropské centrální banky na odkup státních dluhopisů na sekundárním trhu přidány. Tou zásadní je, že země, která požádá o odkup státních dluhopisů Evropskou centrální bankou, bude muset přijmout pomoc z Evropského nástroje finanční stability nebo Evropského mechanismu stability. „*Intervence na dluhopisovém trhu jsou efektivní cestou k zastavení scénářů, které hrozí cenové stabilitě v eurozóně. Evropská centrální banka je připravena je spustit ihned, ale návazně na jasné podmínky pro vlády skrze žádost k Evropskému nástroji finanční stability nebo Evropskému mechanismu stability. Intervence jsou neomezené, ale jasně říkám, že podmíněné. Odchod z nich vede přes naplnění jejich cíle, nebo v případě neplnění podmínek programu vládou,*“ uvedl prezident ECB Mario Draghi v Evropském parlamentu počátkem října 2012. „*Připomínám, že Evropská centrální banka se nemůže uchýlit k přímému financování a nemůže nahrazovat to, co členské státy eurozóny učinit měly a neučinily. To je pravdou pro Irsko, to je pravdou pro každý další případ,*“ řekl M. Draghi. „*Je příliš snadné si myslet, že Evropská centrální banka může nahra-*

*dit laxnost vlád, přijít a začít tisknout peníze. To se nikdy nestane,*“ dodal prezident ECB.<sup>26</sup>

Je však otázkou, nakolik bude opatření Evropské centrální banky spočívající v odkupu státních dluhopisů problémových zemí využíváno, když je navázáno na jejich povinnost požádat o pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny. Jak již bylo uvedeno výše, čerpání úvěrů z těchto mechanismů se stalo mezi členskými zeměmi velmi nepopulárním kvůli své podmíněnosti a nepříznivým makroekonomickým důsledkům.

Dále bylo na úrovni Evropské unie a členských zemí v průběhu eurokrize přijato několik opatření a iniciativ, které neřeší akutní problémy postižených zemí, ale jsou zaměřeny dlouhodobě na zlepšení institucionálního rámce eurozóny a prevenci podobných krizí v budoucnosti. Důležitým souborem opatření je tzv. six pack, který vstoupil v účinnost v prosinci 2011. Byl jím zpřísněn rozpočtový dohled v eurozóně a zaveden makroekonomický dohled v EU. Six pack zahrnuje šest legislativních opatření, konkrétně novelizace dvou nařízení, která tvoří preventivní a nápravnou část Paktu stability a růstu jako nástroje rozpočtového dohledu, dále nařízení k posílení rozpočtového dohledu v eurozóně, směrnici zpřísňující požadavky na rozpočtové rámce členů EU, nařízení zavádějící makroekonomický dohled v EU a nařízení k posílení makroekonomického dohledu v eurozóně.

V procesu schvalování je potom tzv. two pack. Jedná se o dvě nařízení, z nichž první posiluje dohled nad zeměmi čerpajícími finanční pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny a druhé zpřísňuje pravidla pro státy nacházející se v proceduře při nadměrném schodku.

Počátkem března 2012 pak 25 z 27 členských států EU (výjimkou byly Velká Británie a Česká republika) podepsalo Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Smlouva potvrzuje a rozšiřuje předchozí již přijaté přísnější závazky pro členy EU a eurozóny v oblasti rozpočtového dohledu, zejména nutnost udržovat vyrovnané nebo přebytkové veřejné rozpočty, což v praxi znamená povinnost mít strukturální rozpočtové deficity nižší než 0,5 % HDP (země s veřejným dluhem výrazně nižším než 60 % HDP a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou mít strukturální rozpočtové deficity nižší než 1 % HDP). Smlouva stanovuje povinnost členů EU zavést výše uvedená rozpočtová pravidla do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona. Ratifikace smlouvy ze strany příslušné členské země je také podmínkou pro to, aby tato členská země mohla v případě závažných ekonomických obtíží čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability.

Všechna výše uvedená dlouhodobě orientovaná opatření sice neřeší akutní problémy některých zemí eurozóny, jejich cílem je však zpřísnit pravidla ve fiskální

<sup>25</sup> Mario Draghi: ECB bude odkupovat dluhopisy zadlužených zemí. Má ale podmínky. <http://byznys.ihned.cz>, 6. 9. 2012.

<sup>26</sup> Draghi: Tiskem peněz ECB nečinnost vlád dohánět nebude. OMT za jasných podmínek, cesty bez reforem není. <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012.

oblasti pro členské státy měnové unie, zvýšit vynutitelnost těchto pravidel, posílit rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tak celkově zlepšit jejich rozpočtovou kázeň. Je však otázkou, jestli tato opatření skutečně mohou vést k deklarovaným cílům. I když zpřísní fiskální pravidla i sankce za jejich neplnění, i když posílí rozpočtový dohled, stěžejní kompetence ve fiskální oblasti a konečná rozhodnutí o veřejných rozpočtech nadále zůstávají v rukou členských států.

Nepříznivý makroekonomický vývoj, například reálného HDP, v některém členském státě pak může způsobit, že taková země nebude schopna dohodnutá fiskální pravidla plnit, ani kdyby chtěla. Například Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, podepsaná v březnu 2012, byla vydávána za přelomový dokument řešící podstatu eurokrize. Přitom jedna z nejproblémovějších zemí eurozóny – Španělsko – již několik dnů po podpisu této smlouvy oznámila, že její podmínky stejně nebude schopna dodržet. Navíc se ani nenaplnily předpoklady o rychlé ratifikaci této smlouvy. Aby Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii vstoupila v platnost, musí ji ratifikovat alespoň 12 členů eurozóny. Dosud však tuto smlouvu ratifikovalo pouze osm z nich (Německo, Rakousko, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko, Kypr, Slovinsko).

Je proto s podivem, že i když ještě nebyl schválen two pack ani nevstoupila v platnost Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, přišla Evropská rada koncem června 2012 s další iniciativou, která ve srovnání s těmito prozatím nechválenými opatřeními znamená mnohem výraznější skok dopředu v prohlubování evropské integrace. Začaly být diskutovány možnosti vytvoření bankovní unie, posléze fiskální unie a nakonec politické unie mezi členskými státy, což by ve svém důsledku vedlo k federalizaci eurozóny.<sup>27</sup> Zastánci těchto kroků vidí v užší integraci eurozóny cestu k překonání eurokrize. Naopak odpůrci této cesty namítají, že federalizace eurozóny jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladný způsob řešení eurokrize a že lepším řešením by bylo vystoupení nejproblémovějších států z měnové unie.

Problém uvedených úvah a diskusí o vytvoření bankovní, fiskální a politické unie v eurozóně je v tom, že přicházejí v době, kdy existují neshody a pnutí při projednávání a schvalování i podstatně méně radikálních kroků prohlubujících integraci v rámci eurozóny, kdy se ekonomické rozdíly mezi členskými zeměmi spíše prohlubují, než aby se zmenšovaly, kdy ekonomicky silnější a zdravější členské státy eurozóny jsou čím dál tím méně ochotny financovat záchranné programy pro slabší členy, kdy se problémové státy přijímání záchranných úvěrů brání, protože se obávají jejich podmínek a makroekonomických důsledků, a kdy si členské země eurozóny začaly více cenit své fiskální suverenity.

Samotné zavedení bankovní, fiskální a politické unie tak rozhodně není jednoduše technicky proveditelný ani bezproblémově politicky průchodný krok. Sku-

tečná fiskální unie totiž znamená sjednocení fiskální politiky členských států, sjednocení jejich daňových systémů a do značné míry i daňových sazeb, existenci dostatečně silného společného či federálního rozpočtu, do něhož se odvádějí společné či federální daně a z něhož se platí společné či federální výdaje. Současný společný rozpočet EU tuto definici silného společného rozpočtu nenaplnuje, protože jeho objem tvoří pouze 1 % HDP členských států Evropské unie a struktura jeho příjmů a výdajů je velmi neobvyklá a selektivní, nezahrnuje běžný rozsah daňových příjmů a fiskálních výdajů jako například federální rozpočty v USA či v Německu.

Navíc sjednocení fiskální politiky členských států a existence dostatečně silného společného či federálního rozpočtu v rámci fiskální unie by vyžadovala i existenci společného ministerstva financí pro členské státy, které by bylo protiváhou již existující společné centrální banky v oblasti měnové politiky. To už je krok ve směru politické integrace členských států.

Sjednocení fiskální politiky a určení okruhu společných rozpočtových příjmů a výdajů v rámci fiskální unie by však s sebou neslo rovněž tlak na značnou míru sjednocení sociálních systémů a sociální politiky členských států, protože mezi rozpočtové příjmy patří také sociální a zdravotní pojištění a zároveň sociální a zdravotní výdaje náleží k největším výdajovým položkám v rámci veřejných rozpočtů.

Otázkou také je, jestli by zavádění fiskální unie a s tím spojené sjednocování fiskálních politik nepřineslo například i požadavky na určitou harmonizaci struktury orgánů státní správy v členských zemích a na určité vyrovnávání rozdílů mezi platy ve veřejném sektoru jednotlivých členských států, s obtížně předvídatelnými důsledky pro následný vývoj mezd v soukromém sektoru.

Celkově lze říci, že v současné době není vůbec jisté, nakolik jsou návrhy na vytvoření bankovní, fiskální a politické unie v souladu s vůlí vlád členských zemí eurozóny a nakolik jsou tyto návrhy v souladu s většinovým názorem jejich voličů. Například na jednání Evropské rady v říjnu 2012 byl prodloužen harmonogram vytváření bankovní unie. Původní představa, že by bankovní unie mohla začít fungovat již od 1. ledna 2013, byla opuštěna. Na tomtéž jednání Evropské rady německá kancléřka Angela Merkelová navrhla, aby Evropská unie mohla vetovat návrhy rozpočtů jednotlivých členských zemí, pokud nesplní kritéria daná Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Zároveň však přiznala, že pro její návrh v tuto chvíli neexistuje široká politická shoda.<sup>28</sup>

Kroky do neznáma jsou vždy riskantní. Přesto by v současné době bylo možná schůdnější a méně nákladné, kdyby namísto křečovitých snah o federalizaci eurozóny bylo umožněno nejproblémovějším zemím opustit měnovou unii. Koneckonců

<sup>27</sup> Hlavní body a dosažené výsledky ze summitu Evropské unie. <http://www.ceskenoviny.cz>, 29. 6. 2012.

<sup>28</sup> Summit EU: Zavedení jednotného bankovního dohledu se odkládá, od ledna určitě nebude. <http://byznys.ihned.cz>, 18. 10. 2012.

i prezident prestižního mnichovského ekonomického institutu Ifo Hans-Werner Sinn v říjnu 2012 prohlásil, že se klidně vsadí s německou kancléřkou Angelou Merkelovou, že Řecko nakonec odejde z eurozóny. „*Ekonomické problémy, které vzniknou z toho, že Řecko v měnové unii zůstane, jsou jednoduše neřešitelné,*“ vyjádřil své přesvědčení tento profesor ekonomie, který se dlouhodobě netají skepsí ohledně setrvání Řecka v eurozóně. „*Politici se stále domnívají, že existuje primát politiky nad ekonomickými zákony. To je iluze. Trvale vítězí vždy ekonomické zákony. Dnešní šlamastyka je výsledkem politiky, která věřila, že je možné porušovat ekonomické zákony,*“ uvedl H.-W. Sinn. Nejlepší pro Řecko i pro zbytek eurozóny by tak podle něj byl odchod Řecka z měnové unie, aby mohlo devalvovat svou měnu a stát se znovu konkurenceschopným. To si ale podle něj musí Řekové rozhodnout sami. „*Řecko vystoupí z eurozóny a kancléřka Merkelová nebude mít pravdu – vsadím se s ní,*“ dodal H.-W. Sinn v listu Welt am Sonntag.<sup>29</sup>

Na to, že současná cesta řešení eurokrize, snažící se udržet měnovou unii v dosavadním sedmnáctičlenném složení, spojená se záchranými úvěry pro nejproblémovější státy, rozsáhlou politikou rozpočtových úspor a velmi nepříznivými makroekonomickými dopady, pokoušející se dále prohloubit integraci eurozóny a dovést ji nakonec k federativnímu uspořádání, nemusí být nejvhodnější, poukazují i další ekonomové nebo investoři. Někteří dokonce upozorňují, že taková politika může vést až k vystoupení nejsilnější ekonomiky eurozóny poskytující největší díl záchraných úvěrů – Německa – z měnové unie. To by však pravděpodobně vedlo k úplnému rozpadu eurozóny.

Například miliardář a investor George Soros počátkem listopadu 2012 uvedl: „*Krise eura ohrožuje konkurenceschopnost Evropy a její soudržnost a zlikvidovala motivy, na kterých vznik celá Evropská unie stál. Přitažlivá myšlenka rovných států, které jdou za společným cílem, je pryč či přinejmenším velmi ohrožena, v uskupení převládla rozdílnost mezi zeměmi. A současný stav dostali na starost investoři a věřitelé.*“ Podle G. Sorose je Řecko epicentrem krize. Je pod tlakem zkrocení rozpočtového schodku a deregulace a privatizace ekonomiky, německá kancléřka Angela Merkelová svou návštěvou Řecka signalizovala snahu jej udržet v eurozóně, další a další škrty ale přicházejí do prostředí vnitřního rozkolu v řecké politice, hluboké recese, růstu nezaměstnanosti nad 25 % a masivních pouličních protestů. „*Řecký úděl rozvinul krizi humanitární, což bychom měli rozpoznat a přijmout. Nedoceňujeme závažnost a hloubku řecké krize,*“ uvedl. George Soros poukázal rovněž na to, že Německo jako ekonomický lídr Evropy musí buď převzít větší díl odpovědnosti, nebo eurozónu opustit.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Řecko jistě odejde z eurozóny, vsadím se s Merkelovou, prohlásil přední německý ekonom. <http://byznys.ihned.cz>, 8. 10. 2012.

<sup>30</sup> Soros: Krize zničila síly držící EU pospolu i její smysl, v Řecku je humanitární. Turbulence trhů budou pokračovat. <http://www.patria.cz>, 9. 11. 2012.

Profesor veřejných financí na Leibnizově univerzitě v Hannoveru Stefan Homburg šel ve svých vyjádřeních pro deník Focus-Online počátkem listopadu 2012 ještě dál: „*Peníze z našich daní nejdou na dobro Řecka, ale jeho věřitelů. To je vidět už z toho, že peníze jdou na účet, ke kterému nemá Řecko přístup. Podle mého názoru si ale věřitelé žádnou podporu od nás, daňových poplatníků nezaslouží... Je paradoxní, že Německo začíná být ze všech stran nenáviděno, byť nese me obrovskou platební zátěž, abychom stabilizovali zisky finančního sektoru.*“ K problému poskytování záchraných úvěrů Řecku a dalším členským státům eurozóny potom uvedl: „*Klíč k řešení mají v Řecku. Je iluzorní chtít po suverénním státu, aby se dal reformovat zvenčí proti své vůli... Řecký státní bankrot by byl politicky korektní a méně nebezpečný než nekonečné pokračování v takzvané záchrané politice... Pro Španělsko a Itálii, ale také pro Irsko, Portugalsko, Maltu, Kypr a jiné platí totéž co pro Řecko. Můžete si pomoci jen sami. Neopodstatněná finanční podpora oslabuje motivaci k pomoci sobě samému. Tím se domínovému efektu nezabrání, ale naopak přispěje.*“

Stefan Homburg se v rozhovoru věnoval také rozporu mezi původně nastavenými pravidly pro eurozónu a jejím skutečným fungováním: „*Při zavádění eura jsme byli ujišťováni, že finanční pomoci jsou vyloučeny stejně jako státní financování přes Evropskou centrální banku. Oba sliby se pak ukázaly být lži... Z dlouhodobého hlediska by bylo setrvání u eura dražší než odstoupení od něj, jelikož bychom nadále dobré peníze vyhazovali na špatnou věc. Kromě toho, odstoupením od eura náklady nevznikají – ty již vznikly, a při odstoupení by se pouze objevily na stole. Politici ale na stole náklady vidět nechťejí, protože se bojí hněvu občanů. Problémy se tak snaží pokud možno co nejdéle držet pod pokličkou a nás balamutit, že Fiskálním paktem se to vyřeší. Je přitom zřejmé, že Fiskální pakt funguje stejně tak málo jako dvacet let starý Pakt stability a růstu, jenž je neustále porušován.*“

Nakonec S. Homburg vysvětlil, proč je pro vystoupení Německa z eurozóny, respektive pro rozpuštění měnové unie: „*Euro Evropu nesjednocuje, ono ji rozděljuje. Dříve bývaly hákové kříže v Athénách či v Římě nebo karikatury spolkové kancléřky s hitlerovským knírkem nemyšlitelné. A naopak, my Němci jsme Středomoří milovali. Nyní ale roste vzájemná zášť. A to je znepokojující, neboť vnitroeurovské konflikty a války měly již nejednou ekonomické příčiny. Abychom se takovým nebezpečím vyhnuli, měli bychom nyní eurozónu rozpustit. Ocitli bychom se pak tam, kde jsme byli před deseti lety, kdy bylo politické klima v Evropě mnohem příznivější. Rezignací na příliš ambiciózní cíl společné měny bychom tak mohli opět Evropskou unii stabilizovat.*“<sup>31</sup>

V jaký scénář nakonec eurokrize vyústí, jestli se podaří eurozónu zachovat, za jakých podmínek a v jaké podobě, jestli ji nakonec některé země opustí, nebo jest-

<sup>31</sup> Německo by se mělo eura vzdát. Překlad rozhovoru s profesorem Stefanem Homburgem. <http://neviditelnypes.lidovky.cz>, 9. 11. 2012.

li se zcela rozpadne, to teprve uvidíme. Všechny scénáře vyústění eurokrize však budou mít své náklady, které v určité míře ponese i Česká republika, přestože není členem měnové unie.

#### Literatura a prameny

1. *Bude Slovinsko pátou zemí žádající o pomoc? Tamní ministr financí chce akčnější ECB.* <http://www.patria.cz>, 8. 10. 2012
2. *Další krůčky Řecka k 130 mld. EUR: schválení nových škrťů a holandské i finské „ano“.* Francie odhlasovala ESM. <http://www.patria.cz>, 29. 2. 2012
3. *Další překvapení z Řecka: zemi chybí ještě víc peněz, než se vědělo.* <http://byznys.ihned.cz>, 26. 9. 2012
4. *Draghi: Tiskem peněz ECB nečinnost vlád dohánět nebude. OMT za jasných podmínek, cesty bez reformy není.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
5. *Euro area unemployment rate at 11.6%.* Eurostat news release 155/2012, 31 October 2012
6. *Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010
7. *European Economic Forecast – Autumn 2010.* European Economy 7/2010, European Commission, 2010
8. *European Economic Forecast – Spring 2011.* European Economy 1/2011, European Commission, 2011
9. *European Economic Forecast – Autumn 2011.* European Economy 6/2011, European Commission, 2011
10. *European Economic Forecast – Spring 2012.* European Economy 1/2012, European Commission, 2012
11. *European Economic Forecast – Autumn 2012.* European Economy 7/2012, European Commission, 2012
12. *Eurozóna dala zelenou ESM i uvolnění dalších peněz pro Portugalsko.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
13. *Eurozóna schválila 130 mld. EUR pro Řecko. Privátní sektor odepíše 75 %. Budou ke ztrátám donuceni všichni věřitelé? Co CDS?* <http://www.patria.cz>, 21. 2. 2012
14. *EU schválila 85 mld. EUR pomoci Irsku, zárukou se na ní bude podílet i ČR.* <http://www.patria.cz>, 29. 11. 2010
15. *EU schválila záchranných 78 miliard eur pro Portugalce. Ručit budou i Češi.* <http://byznys.ihned.cz>, 16. 5. 2011
16. *EU vzkázala Řecku: Cesta z obřího dluhu je ambiciózní, ale dosažitelná.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 2. 2010
17. *Hlavní body a dosažené výsledky ze summitu Evropské unie.* <http://www.ceskenoviny.cz>, 29. 6. 2012
18. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
19. *Krize eura by mohla zničit Evropskou unii. Její osud je v rukou Německa, tvrdí Soros.* <http://byznys.ihned.cz>, 16. 10. 2012
20. *Lagardeová (MMF): Řecku musíme dát dva roky navíc.* <http://www.patria.cz>, 11. 10. 2012
21. *Mario Draghi: ECB bude odkupovat dluhopisy zadlužených zemí. Má ale podmínky.* <http://byznys.ihned.cz>, 6. 9. 2012
22. *Merkelová v Aténách: Řecko chci v eurozóně. Bez odpisu dluhu vládami a ECB nemožné?* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
23. *Ministři financí eurozóny přiklepli Řecku rekordních 110 miliard eur.* <http://finweb.ihned.cz>, 3. 5. 2010
24. *Německo by se mělo eura vzdát. Překlad rozhovoru s profesorem Stefanem Homburgem.* <http://neviditelnypes.lidovky.cz>, 9. 11. 2012
25. *Němečtí ústavní soudci schválili záchranný fond ESM. O co v něm jde?* <http://byznys.ihned.cz>, 13. 9. 2012
26. *První pomoc Řecku? Jen kapka na rozpálená kamna, píše německý list.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 24. 4. 2010
27. *Řecko jistě odejde z eurozóny, vsadím se s Merkelovou, prohlásil přední německý ekonom.* <http://byznys.ihned.cz>, 8. 10. 2012
28. *Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 5. 2010
29. *Řecký parlament schválil nový balík úspor.* <http://www.ceskenoviny.cz>, 7. 11. 2012
30. *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance.* European Commission, 14 March 2012, <http://ec.europa.eu>
31. *Soros: Krize zničila síly držící EU pospolu i její smysl, v Řecku je humanitární. Turbulence trhů budou pokračovat.* <http://www.patria.cz>, 9. 11. 2012
32. *Summit EU: Zavedení jednotného bankovního dohledu se odkládá, od ledna určitě nebude.* <http://byznys.ihned.cz>, 18. 10. 2012
33. *Španělsko už chystá žádost o finanční pomoc. Obává se ale podmínek Německa.* <http://byznys.ihned.cz>, 2. 10. 2012
34. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.* Brussels, 2 March 2012
35. *Výměna dluhopisů prošla řeckým parlamentem. Jak to bude se zapojením MMF do pomoci Řecku a navýšením ESM Berlínu navzdory?* <http://www.patria.cz>, 23. 2. 2012
36. *Weber: Nulové riziko kolapsu eura a odchodu Řecka z unie.* <http://www.patria.cz>, 28. 4. 2010
37. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
38. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
39. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)



## CESTA K FISKÁLNÍ, HOSPODÁŘSKÉ A POLITICKÉ UNII V EUROZÓNĚ: OPATŘENÍ, PŘEKÁŽKY, ROZDÍLNÉ POSTOJE

Ing. Ivana Dostálová – Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

*„Musíme prohloubit měnovou unii, zavést společnou fiskální politiku a v dlouhém období také něco jako Evropské ministerstvo financí.“*

Wolfgang Schäuble, německý ministr financí,  
v rozhovoru pro časopis Die Zeit,  
21. června 2012

*„Myšlenka společné měny je na jedné straně velmi rozumná, na druhé straně současná existence společné měny a separátních fiskálních systémů může působit problémy. Z dlouhodobého hlediska je velmi obtížné představit si společnou měnu, společnou měnovou politiku a současně oddělené rozpočtové systémy. V Evropě bude nutné přistoupit ke společnému fiskálnímu systému.“*

Robert Rubin, bývalý ministr financí USA,  
v rozhovoru pro Právo,  
23. října 2012

Od března 2010 řeší evropské instituce dluhovou krizi eurozóny. Německo podporované severním blokem klade důraz na fiskální disciplínu; Francie s jižním křídlem prosazuje dluhovou solidaritu, podporu růstu, společné dluhopisy a pokud možno zachování národní rozpočtové suverenity. V červnu 2012 EU představila desetiletou vizi vývoje institucionálního rámce hospodářské a měnové unie, směřující k vytvoření fiskální unie eurozóny. Hlavním tahounem je Německo, které usiluje o vytvoření společné fiskální autority eurozóny a ustavení nové pozice komisaře pro eurozónu, jenž by mohl vetovat návrhy rozpočtů zemí eurozóny. Postoj České republiky se nejvíce blíží Velké Británii – podporuje stabilitu eurozóny cestou uplatnění již existujících nástrojů a rozvojem vnitřního trhu. Chce se účastnit všech jednání o fiskální unii, ale k další (zejména rychlé) fiskální integraci je zdrženlivá.

Vleklá finanční a hospodářská krize obnažila slabiny institucionálních základů eurozóny, nedostatky ve fungování regulačních systémů i chování vlád. Eurozóna, která se chtěla na mezinárodní scéně profilovat jako úspěšný globální hráč a symbol prosperity, se dostala mezi globální hrozby, které vnímá Mezinárodní měnový fond jako riziko pro světový hospodářský vývoj a americká CIA jako ohrožení bezpečnosti USA, podobně jako teroristické útoky, válku v Afghánistánu, nebo pokračující násilí v Sýrii; Švýcarsko jako možný cíl šíření neklidu ze Španělska, Portugalska a Řecka kvůli tomu zvažuje preventivní kroky.

Eurozóna, která vznikla jako zbožné přání politiků, jako politické zadání bez ekonomického zázemí, stmelila hospodářsky různě výkonné státy s nesladěným hospodářským cyklem, zavedla společnou měnovou politiku a ponechala decentralizované hospodářské politiky. Nabídla svým členům cenovou stabilitu, ale nedokázala je dovést k větší interakci společného hospodářského rozhodování. Vlivem krizových okolností evropské instituce přistupují k dalekosáhlé nápravě. V oblasti rozpočtového dohledu a koordinace hospodářských politik zavedly tzv. six-pack, v březnu 2012 byl podepsán tzv. Fiskální pakt, ve fázi schvalování je tzv. two-pack a nově byla představena vize zavedení fiskální a hospodářské unie. Spolu s přibývajícemi předpisy, iniciativami, pakty a dohodami roste naděje na zmírnění evropské dluhové krize a snížení pravděpodobnosti jejího opakování v budoucnosti.

### 1. Růst zadluženosti vládního sektoru

Globální krize ukázala, jak rychle se mohou šířit problémy v propojeném světě. Členské státy EU poznaly na vlastní kůži, že vzájemná obchodní a investiční provázanost v dobách příznivého hospodářského růstu přispívá k všestrannému zvyšování prosperity, ale v dobách zlých může jeden nebo více států svou špatnou hospodářskou politikou ohrožovat fungování dalších členů nebo integrovaného celku. Ukázalo se, jaký mají význam rozpočtové politiky, které zůstávají v rukou národních vlád. Evropští politikové si začali uvědomovat, že dodržování základního pravidla rozpočtového dohledu uvedeného v čl. 121 Smlouvy o fungování EU (SFEU), které říká, že „členské státy EU mají považovat své hospodářské politiky za věc společného zájmu“, má zásadní význam a řada států ho neplní. Stejně jako Protokol o postupu při nadměrném schodku, který definuje hranici nadměrné hodnoty pro rozpočtový schodek jako 3 % HDP a pro dluh institucí vládního sektoru jako 60 % HDP.

Zadluženost vlád byla krizí umocněna a stoupala, normy stanovené pravidly Paktu stability a růstu byly překračovány a záchranné mechanismy přestaly stačit. Zakladatelé eurozóny mlčky předpokládali, že členové eurozóny budou provádět odpovědné politiky a nedostanou se do závažných finančních problémů. Ve skutečnosti se projevila opačná situace. V roce 2008, což byl první rok krize, činil rozpočtový schodek eurozóny 2,1 % HDP; v roce 2011 dosáhl 4,1 % HDP po hodnotách přesahujících 6 % HDP v předcházejících dvou letech. Vládní dluh eurozóny se ve stejném období zvýšil z hodnoty 70,2 % HDP na 87,3 % HDP; na konci prvního čtvrtletí 2012 se zvýšil na 88,2 % HDP a na konci druhého čtvrtletí 2012 na 90 % HDP. Na růstu zadluženosti se kromě hospodářského poklesu podílely i státní intervence na podporu poptávky, sanace bankovního sektoru a důsledky fiskální neodpovědnosti. Světlymi výjimkami v rámci EU byly Estonsko a Švédsko, jejichž vládní finance nepropadly do nápravného postupu při nadměrném schodku.

Tabulka 1 Rozpočtové výsledky eurozóny a EU-27 v letech 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
<b>Eurozóna</b>				
Rozpočtové saldo (v % HDP)	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1
Vládní dluh (v % HDP)	70,2	80,0	85,4	87,3
Vládní dluh (v mil. eur)	6 489 962	7 135 458	7 833 349	8 227 833
<b>EU-27</b>				
Rozpočtové saldo (v % HDP)	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4
Vládní dluh (v % HDP)	62,2	74,6	80,0	82,5
Vládní dluh (v mil. eur)	7 763 975	8 764 582	9 826 981	10 433 926

Pramen: Eurostat: Euro area and EU27 government deficit at 4.1% and 4.4% of GDP respectively. Newsrelease 149/2012, 22 October 2012

### Box 1 Stručná rekapitulace základních pojmů

**Six-pack** – 4 předpisy EU reformující rozpočtový dohled (hlavně novela Paktu stability a růstu) a 2 nové předpisy zavádějící makroekonomický dohled, v účinnosti od 13. prosince 2011. Aplikuje se striktně od počátku účinnosti. *Při jeho aplikaci postupuje Rada bez zásadních rozporů.*

**Two-pack** – návrhy 2 předpisů EU posilujících rozpočtový dohled pro země eurozóny, navazuje na six-pack, předpokládána účinnost od ledna 2013. Nyní ve fázi vyjednávání mezi Evropským parlamentem a Radou. *Evropský parlament chce do rozpočtového dohledu více zasahovat, zavést vyšší závaznost pro hospodářskopolitická doporučení, přidávat do rozpočtového dohledu další prvky.*

**Fiskální pakt** (Fiscal Compact) – Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii; mezinárodní smlouva, nikoliv legislativa EU. Podpis účastnickými zeměmi 2. března 2012 na okraji jarní Evropské rady (25 zemí EU, kromě Velké Británie a České republiky), vstoupí v účinnost po ratifikaci alespoň 12 státy eurozóny (předběžně se počítá od ledna 2013). *Fiskální pakt prosazovalo zejména Německo, které je v čele států prosazujících fiskální disciplínu. Velká Británie se nepřipojila, protože nechtěla přistoupit k regulaci svého finančního centra (London City) a nechtěla v právně závazné formě přijmout číselné hodnoty pro vyrovnané rozpočty. Česká republika specifikovala několik důvodů proti přijetí (málo času k analýzám, vznik hlasovacího kartelu jako masivní změny fungování EU, omezenou účast na jednáních eurozóny), které nebyly úplně jasné. Hlavní novinkou,*

*kteřou Fiskální pakt zavádí, je povinnost země mít každoročně strukturálně vyrovnaný rozpočet, což Česká republika v posledních letech nedokázala splnit.*

**Plán stability a růstu** – hospodářská strategie EU, přijatá 23. října 2011 Evropskou radou. Týká se pěti oblastí pro vyřešení krize: 1. řešení Řecka, 2. dokončení záchranných mechanismů pro eurozónu, 3. rekapitalizace bank, 4. podpory obnovení růstu a zaměstnanosti, 5. **dalšího posílení správy hospodářských záležitostí v EU** (economic governance). Kroky se průběžně provádí, např. ad 5. návrh two-packu, podpis Fiskálního paktu (Fiscal Compact). *Plán stability a růstu prosazovaly zejména Německo a Francie, Německo s ohledem na trvalou preferenci rozpočtové úspornosti; podpořila ho i Česká republika. Pozice členských zemí nebyly významně rozdílné.*

**Pakt pro růst a zaměstnanost** (Compact for growth and jobs) přijatý Evropskou radou v červnu 2012 pro EU-27 jako protipól Fiskálního paktu, který usiluje o fiskální konsolidaci. Jedná se o rámec pro aktivity na podporu růstu a zaměstnanosti na úrovni členských států i EU, resp. eurozóny zacílený na zvýšení konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Zahrnuje oblasti jako např. vnitřní trh, digitální technologie, snižování rozměru veřejné administrativy, vnitřní energetický trh, průmyslové inovace, snižování sociálních a regionálních nerovností, daňová politika, podpora zaměstnanosti, stabilita finančního systému, mobilita pracovníků. *Hlavní podporu růstovým opatřením vyjadřovala Francie. Česká republika je podpořila, ale celkově je pro vyvážený přístup – fiskální konsolidaci v kombinaci s podporou růstu.*

**Fiskální a hospodářská unie** – cíl nové desetileté vize popsané ve zprávě předsedy Evropské rady nazvané Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii a představené na Evropské radě v červnu 2012 a v podrobnější verzi na Evropské radě v říjnu 2012. Dalším cílem je bankovní unie, která se řeší nyní a u níž existují konfliktní pozice členských států. Francie chce prosadit co nejrychlejší přijetí prvního prvku bankovní unie – jednotného celoevropského bankovního dohledu, aby mohlo dojít k přímému převodu finanční pomoci z nového záchranného mechanismu ESM bankám jižního křídla EU. Německo chce postupovat pomaleji a prosazuje kvalitu dohledu. *Česká republika není příliš vstřícná, co se týče přijímání nadnárodního bankovního dohledu pro eurozónu, dokonce vyjádřila možnost, že jeho založení bude vetovat, což by bylo teoreticky možné, protože dojde ke změně dohledových pravomocí Evropské centrální banky a v takové situaci je podle Smlouvy o fungování EU nutná jednomyslnost. Lze ale pochybovat, že by to vláda České republiky myslela vážně, protože by se postavila proti zásadnímu opatření na posílení stability eurozóny, s níž je Česká republika obchodně propojena. Lze se domnívat či spekulovat, že to byl spíše pokus o zlepšení vyjednávací pozice a o získání záruk, že se stabilita eurozóny nebude řešit na úkor stability České republiky.*

Vládní dluh zemí eurozóny se tak koncem roku 2011 dostal na částku 8227,833 miliard eur, což pro názornost odpovídá více než šestnáctinásobku celkové úvěrové kapacity nově založeného Evropského mechanismu stability pro finanční pomoc zemím eurozóny, či ekvivalentu hodnoty, za kterou by bylo možné vybavit každého občana eurozóny, včetně nemluvnat, v průměru třemi novými automobily Škoda Fabia. Krize se tak stala impulsem k přenastavení základních institucionálních parametrů EU, zvláště eurozóny.

## 2. Posilování správy hospodářských záležitostí

Prvním krokem k následné sérii opatření, pokračující ve zpřísňování pravidel v oblasti rozpočtového dohledu a koordinace hospodářských politik, byly *de facto* závěry jarní Evropské rady v březnu 2010. Hlavy států a vlád tehdy vykročily směrem k reformě pravidel, aniž by si uvědomily, že spustily zásadní reformu, která by měla dospět až k bankovní a posléze fiskální unii. S trochou nadsázky by se dalo uvést, že Evropská rada odstartovala zásadní reformu dohledového a koordinačního mechanismu jako vedlejší produkt svých úvah o tom, jak zaručit úspěšnost další hospodářské strategie. Evropská unie se zvolna probírala za krize a její politikové debatovali o tom, proč nebyla úspěšná Lisabonská strategie. Jako obvykle jim z hodnocení vyšlo, že strategie byla správně definována, ale členské státy selhaly při implementaci a navíc přišla nečekaně špatná doba. Jarní Evropská rada došla tehdy k závěru, že nová strategie musí být založena na intenzivnější koordinaci hospodářských politik a aby byla úspěšně implementována, je třeba lépe využívat nástroje existující ke koordinaci hospodářských politik, posílit koordinaci v eurozóně a zlepšit rozpočtovou kázeň. V tomto kontextu zadala Evropská rada Komisi, aby do června 2010 předložila návrhy, a nově založené Pracovní skupině k ekonomickému řízení, aby do konce října 2010 učinila totéž. Oba subjekty zadání splnily a o rok později – v prosinci 2011 – vstoupil v účinnost tzv. six-pack, šest předpisů reformovaných pravidel Paktu stability a růstu a nově zavedeného makroekonomického dohledu.

Provedenou reformou byl posílen hospodářský pilíř EU, ale ne tak významně, jak by si zasloužila míra obchodní a investiční provázanosti ekonomik, kterým chybí nástroj národní měnové politiky pro reakci na asymetrické šoky, na které společná měnová politika nedokáže reagovat. Jednotlivé ekonomiky musejí spolehat především na národní rozpočty, protože další přizpůsobovací mechanismy, jako mobilita pracovních sil nebo cenová flexibilita, postrádají kvůli různým překážkám vyšší účinnost. Nebyla to zásadní reforma správy hospodářských záležitostí, jakou prosazoval od května 2010 tehdejší prezident Evropské centrální banky Jean-Claude Trichet. Ten poukazyval na nutnost učinit „*kvantový skok*“, jenž by přinesl zásadní zlepšení, aby se zabránilo špatnému rozpočtovému chová-

ní vlád, zajistila účinná implementace doporučení EU a skutečné sankce v případě porušení pravidel. Tlak na další zpřísňování nejprve vyvíjela Evropská centrální banka, k níž se připojil Evropský parlament, který byl v většiny nových předpisů v silnější pozici spoluzákonodárce, protože Evropská centrální banka mohla dát nanejevš své stanovisko.

Další iniciativou v rozpočtovém dohledu se stala příprava tzv. two-packu, dvou dalších legislativních návrhů pro země eurozóny, které mají jednak zavést důležitější rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tím zvýšit soulad rozpočtových politik zemí eurozóny s požadavky Paktu stability a růstu, jednak umožnit zesílený dohled nad zeměmi eurozóny, které potřebují mezinárodní finanční pomoc, a kodifikovat pravidla pro poskytování pomoci. Návrhy navazují na reformovaný Pakt stability a růstu, který vstoupil v účinnost v prosinci 2011. V současnosti probíhají trialogy mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem, při nichž se slaďují pozice Rady a Evropského parlamentu. Očekává se, že oba návrhy budou přijaty do konce roku 2012.

## 3. Základní legislativa pro rozpočtový dohled

### 3.1 Six-pack (již přijaté, platné předpisy)

Šest legislativních předpisů, přijatých v roce 2011, posílilo dohledové procedury nad fiskálními politikami členských států (tj. Pakt stability a růstu s preventivní a nápravnou částí a sankcemi pro eurozónu) a zavedlo nový makroekonomický dohled. Smyslem je lepší kontrola nad vládními financemi, včetně případných makroekonomických nerovnováh. Členské státy jsou Smlouvou o fungování EU a Paktem stability a růstu zavázány dodržovat fiskální pravidla a každoročně předkládat Komisi a Radě své střednědobé rozpočtové plány k posouzení. Pokud stát překročí referenční hodnoty pro nadměrnost rozpočtového schodku, resp. veřejného dluhu, je proti němu zahájen nápravný postup při nadměrném schodku a Rada mu dá v doporučení termín k nápravě.

Reformovaný rozpočtový dohled přináší **ve své preventivní části** hlubší a včasější fiskální koordinaci. Má se za to, že čím dříve se odhalí případné problémy, tím dříve může dojít k nápravě. Členské státy mají za povinnost udržovat své rozpočtové pozice ve středním období na hodnotách svých střednědobých rozpočtových cílů, tedy na hodnotě v podstatě téměř vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů, a pokud se odchýlí, směřovat k nim dostatečně rychlým tempem. Nově se zavádí dvoupilířové hodnocení pro posuzování dostatečného pokroku v přibližování ke střednědobému rozpočtovému cíli – kromě tempa snižování strukturálního salda<sup>1</sup> se sleduje tempo růstu výdajů, zda nepřevyšuje střednědobou míru růstu potenciálního výstupu. Strukturální saldo je nominálním rozpočtovým saldem očištěným o vliv cyklu a jednorázová a dočasná opatření. Pokud by vláda například převedla zpět do veřejného průběžného pilíře penzijní aktiva ze soukromých penzijních fondů, a tak si jednorázově zvýšila vládní

příjmy, vylepší si nominální rozpočtové saldo, ale nikoliv strukturální saldo.<sup>2</sup> Aby země tímto způsobem nepostupovaly, bylo do nové legislativy vloženo jednoznačné vysvětlení.

Pokud se stát eurozóny závažně odchýlí od svého střednědobého rozpočtového cíle nebo cesty k jeho postupnému dosažení, hrozí mu finanční sankce v podobě uložení úročeného vkladu u Komise ve výši 0,2 % HDP. Úročený znamená, že se vklad vrátí i s naběhlými úroky, pokud země rozpočtovou situaci napraví. Finanční sankce se budou aplikovat pouze u zemí eurozóny a jejich zařazení již do preventivní části rozpočtového dohledu je novinkou rozpočtového dohledu. Nečlenu eurozóny hrozí v preventivní části dohledu i v jeho posílené fázi, kdy Rada rozhodne o tom, že dotčený stát nepřijal účinná opatření ve stanovené lhůtě, pouze sankce reputační.

Také **nápravná část** rozpočtového dohledu byla zpřísněna. Zahájení postupu při nadměrném schodku může nastat na základě překročení kritéria schodku, ale i kritéria dluhu. Referenční hodnoty zůstávají u kritéria schodku 3 % HDP, u kritéria dluhu 60 % HDP. Do postupu při nadměrném schodku se na základě nadměrnosti schodku nedostane stát, který bude mít schodek výjimečný (nezavil ho), dočasný (podle prognózy Komise) a v blízkosti referenční hodnoty (zvykově se bere do 3,5 % HDP). Podle kritéria dluhu se bude postupovat až po třiletém přechodném období, počínajícím ukončením situace nadměrného schodku v dotčeném státě, do něhož se dotčený stát dostal před vstupem nové legislativy v účinnost. Postup nebude uvalen na stát jen kvůli nadměrnosti dluhu, ani pokud ho dostatečně nesnižoval (převis skutečného dluhu nad 60 % HDP musí snižovat průměrně ročně během 3 let o jednu dvacetinu), musejí se zohlednit další relevantní faktory.

Progresivní finanční sankce pro státy eurozóny začínají v nápravné části dohledu dříve. Neúročený vklad může být uvalen již při rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku. Pokud dotčený stát složil úročený vklad v posílené části preventivního dohledu, nebo se odchýlil od referenční hranice závažným způso-

bem, rozhodne Rada o uvalení neúročeného vkladu již při zahájení postupu při nadměrném schodku. V odlišném případě dotčený stát dostane doporučení Rady, které stanoví lhůtu k nápravě. Pokud Rada při dalším hodnocení zjistí, že stát eurozóny nepřijal účinná nápravná opatření, přemění se dříve složený neúročený vklad na nenávratnou pokutu; pokud neměl složený neúročený vklad, dostane rovnou nenávratnou pokutu. Všechny tyto finanční postihy jsou uvalovány ve výši 0,2 % HDP, kterého stát dosáhl v předchozím roce. Pokud tento nápravný mechanismus není postačující a stát se dostane do poslední fáze nápravného postupu a dostane pokutu v souladu s postupem definovaným již dříve v čl. 126 SFEU, skládá se pokuta z částky 0,2 % HDP a další variabilní částky. Státy, které nejsou v eurozóně, nemohou být tímto způsobem sankcionovány, ale když se ocitnou v nápravné části dohledu a nesplní doporučení Rady, propadnou dále do posílené části nápravného dohledu a hrozí jim pozastavení závazků z Fondu soudržnosti od ledna dalšího roku. Počátkem roku 2012 se to stalo Maďarsku, které záhy provedlo nápravu a pozastavení se vyvarovalo.

Nápravná část Paktu stability a růstu zavedla pro země eurozóny progresivní finanční sankce, které mohou být uvaleny v případě porušení rozpočtových pravidel již v časnější fázi postupu při nadměrném schodku. Neúročený vklad ve výši 0,2 % HDP bude moci být vyžadován od státu eurozóny, který se nachází v postupu při nadměrném schodku započatém i na základě porušení kritéria dluhu. Pokud se dotčený stát neřídí doporučením Rady, může Rada rozhodnout o uvalení pokuty, která se zvyšuje o pohyblivou částku. Pro zrychlení rozhodování bude Rada hlasovat o sankcích a pokutách tzv. obrácenou většinou, to znamená, že se rozhodnutí bude považovat za přijaté, pokud se proti němu nepostaví Rada kvalifikovanou většinou do deseti dnů od doporučení Komise pro toto rozhodnutí. Toto rozhodování bude rozšířeno na všechny kroky postupu při nadměrném schodku poté, co vstoupí v účinnost tzv. Fiskální pakt, tedy Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

### 3.2 Two-pack (připravované předpisy)

Druhý balíček návrhů k důslednějšímu prosazování rozpočtového dohledu představila Komise dne 23. listopadu 2011, když zveřejnila dva legislativní návrhy. Ty mají jednak zavést důslednější rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tím zvýšit soulad rozpočtových politik zemí eurozóny s požadavky Paktu stability a růstu, jednak umožnit zesílený dohled nad zeměmi eurozóny, které potřebují mezinárodní finanční pomoc, a kodifikovat a sjednotit pravidla pro tyto země. Návrhy navazují na reformovaný Pakt stability a růstu, který vstoupil v platnost v prosinci 2011, a na záchranné mechanismy, které si státy eurozóny v posledních letech vytvořily (Evropský nástroj finanční stability – EFSF, Evropský mechanismus stability – ESM).

Dne 21. února 2012 Rada ECOFIN přijala k oběma návrhům obecný přístup. V rámci řádné legislativní procedury přijal dne 13. června 2012 svou pozici Evrop-

<sup>1</sup> Obvyklým měřítkem pro přiměřenost při snižování strukturálního salda je roční snížení o 0,5 % HDP. Podle pravidel je to mnohem složitější a možná až zbytečně matoucí. Rada posuzuje nejednoduše dosažení souladu se svým doporučením, které vydala dotčenému státu podle čl. 121(4) SFEU. Podle Paktu stability a růstu nemá členský stát EU, který splnil/přeplnil svůj střednědobý rozpočtový cíl, stanovenou požadovanou fiskální úsilí (tj. roční zlepšení strukturálního salda). Pro stát EU, který nesplnil svůj střednědobý rozpočtový cíl, je více možností. 1. Pro stát v eurozóně: a) který má dluh pod 60 % HDP, je doporučená hodnota 0,5 % HDP; b) který má dluh nad 60 % HDP, je doporučená hodnota vyšší než 0,5 % HDP; c) který má výrazné riziko udržitelnosti celkového zadlužení, je doporučená hodnota vyšší než 0,5 % HDP. 2. Pokud stát není v eurozóně: a) má dluh pod 60 % HDP, není doporučená hodnota stanovena; b) má dluh nad 60 % HDP, je doporučená hodnota vyšší než 0,5 % HDP; c) je v kurzovém režimu ERM II, je doporučená hodnota 0,5 % HDP.

<sup>2</sup> To učinilo Maďarsko a v roce 2011 dosáhlo přebytku ve výši 4,3 % HDP, zatímco v průměru EU-27 byl schodek ve výši 4,5 % HDP.



ský parlament a předložil na 150 pozměňovacích návrhů. Od července 2012 probíhají dialogy mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem, při nichž se sladí pozice Rady a Evropského parlamentu.

**Box 2 Two-pack – hlavní zásady nařízení o sledování a posuzování rozpočtových plánů a o zabezpečení nápravy v postupu při nadměrném schodku<sup>\*)</sup>**

**A. Obecná ustanovení pro přísnější preventivní dohled při přípravě národních rozpočtů a vyšší koordinaci**

- Státy budou nově předkládat návrh rozpočtů Evropské komisi a Euroskupině do 15. října a tyto návrhy zveřejní.
- Evropská komise posoudí soulad s Paktem stability a růstu a doporučeními Rady.
- Pokud shledá zvláště závažný nesoulad, vyžádá si přepracování návrhu rozpočtu (do 14 dnů).
- Evropská komise vydá státu stanovisko, pokud to uzná za potřebné.
- Když je stát nezohlednitelný, je to přitěžující faktor při případném zahájení nápravného postupu.
- Státy zavedou nezávislé instituce pro sledování fiskálních pravidel a vypracování makroekonomických prognóz.
- Státy zavedou do národních pravidel numerická fiskální pravidla, aby zajistily soulad s Paktem stability a růstu (rozpočtové cíle EU, střednědobý rozpočtový cíl).
- Státy předem hlásí Evropské komisi a Euroskupině plány emise svých dluhopisů a konzultují plány zásadních fiskálních reforem s efektem přelévání.

**B. Přísnější dohled nad státy eurozóny v nápravném postupu má zabránit nesplnění doporučení Rady ve stanoveném termínu**

- Státy budou nově předkládat zprávy o plnění rozpočtů a o fiskálních rizicích.
- Státy budou nově předkládat programy hospodářského partnerství pojednávající o strukturálních reformách vedoucích k udržitelné nápravě nadměrných schodků.
- První zprávu o vývoji rozpočtu předloží dotčený stát jako součást zprávy o přijetí účinných nápravných opatření po doporučení Rady (podle nápravné části Paktu stability a růstu) a k tomu přidá program hospodářského partnerství.
- Další zprávy o plnění rozpočtu a o pokroku v plnění programu hospodářského partnerství se předkládají v pravidelných intervalech (6 měsíců u doporučení dle čl. 126(7) SFEU, 3 měsíce u výzvy dle čl. 126(9) SFEU).

- Pokud Evropská komise usoudí, že je riziko nesplnění lhůty, může dát přímé doporučení k přijetí dalších opatření a posuzuje jeho plnění.
- Rada přijme stanovisko k programu hospodářského partnerství.
- Rada vezme v úvahu při hodnocení svého doporučení, jak stát reagoval na případné přímé doporučení Evropské komise, pokud je v mezičase dostal.

<sup>\*)</sup> V současnosti probíhá vyjednávání mezi Radou a Evropským parlamentem, popsané zásady odpovídají původnímu plánu Komise.

**Box 3 Two-pack – nařízení k posílenému dohledu nad státy zažívajícími vážnou finanční nestabilitu, ohroženými finanční nestabilitou, nebo čerpajícími vnější pomoc<sup>\*)</sup>**

- **Nařízení specifikuje zesílený dohled, který má zabránit šíření nákazy a navrátit zemi do normální situace.**
- U programových zemí (čerpajících pomoc) jsou další dohledové postupy pozastaveny (hodnocení programů stability, pokroku v nápravném postupu).
- **Evropská komise rozhoduje o zařazení státu do posíleného dohledu.**
- Země podávají zprávy jednou za tři měsíce.
- Jsou hodnoceny Evropskou komisí, Evropskou centrální bankou, makroobezřetnostním dohledem (ESRB), dohledovými úřady (ESAs), případně Mezinárodním měnovým fondem.
- **Nařízení vyjasňuje postup při žádosti o poskytnutí vnější pomoci.**
- Rada může doporučit státu vypracování nápravného hospodářského programu.
- Pokud stát chce požádat o pomoc, nesmí se obrátit přímo na Mezinárodní měnový fond nebo jinou vládu mimo Evropskou unii, ale musí informovat předsedu Euroskupiny a Evropské komise a prezidenta Evropské centrální banky.
- Evropská komise s dalšími orgány vykonává jednou za tři měsíce kontrolní mise; pokud země neplní, Rada přijme rozhodnutí o neplnění – pozastavení čerpání.
- Země si musí vyžádat u Evropské komise skupinu expertů, kteří dohlíží na místě.
- Postprogramový dohled funguje, dokud země nesplatí alespoň 75 % obdržené pomoci.

<sup>\*)</sup> V současnosti probíhá vyjednávání mezi Radou a Evropským parlamentem, popsané zásady odpovídají původnímu plánu Komise.

Po přijetí obou legislativních návrhů by došlo k zásadní změně v postupu přijímání národních rozpočtů, kdy by státy eurozóny předkládaly návrhy svých rozpočtů k posouzení Komisi a Euroskupině do 15. října.<sup>3</sup> Evropská komise by tak posoudila soulad navrženého rozpočtu s Paktem stability a růstu, s doporučeními Rady udělovanými členskému státu v rámci rozpočtového dohledu a makroekonomického dohledu a případně se stanoviskem k programu hospodářského partnerství, pokud by země eurozóny byla zároveň předmětem nápravné procedury. Pokud by dotčený stát stanovisko Evropské komise nevezal v úvahu, stalo by se to přitěžující okolností při případném zahajování nového postupu při nadměrném schodku nebo rozhodování o uložení neúročeného vkladu. Další povinností států eurozóny bude kodifikace nezávislých institucí pro sledování fiskálních pravidel a zpracování makroekonomických prognóz. Přísnější dohled nad státy eurozóny nacházejícími se v nápravném postupu má zabránit nesplnění doporučení Rady ve stanoveném termínu. Státy v postupu při nadměrném schodku mají tak nově předkládat Komisi programy hospodářského partnerství pojednávající o strukturálních reformách vedoucích k udržitelné a včasné nápravě nadměrných schodků. K programům hospodářského partnerství bude přijímat stanovisko Rada kvalifikovanou většinou na základě návrhu Komise.

### 3.3 Fiskální pakt (mezinárodní smlouva mimo legislativu EU)

Do konce září 2012 ratifikovalo Fiskální pakt pouze 8 ze 17 zemí eurozóny, takže podmínka vstupu v účinnost zatím splněna nebyla, protože je nutná ratifikace alespoň 12 zeměmi eurozóny. Očekává se, že by Fiskální pakt měl vstoupit v účinnost od ledna 2013, pokud dojde k náležité ratifikaci. Bez ratifikace nebudou moci státy eurozóny získat finanční pomoc ze záchranného mechanismu ESM. K Fiskálnímu paktu je možné kdykoliv v budoucnosti přistoupit, takže by to bez dalších podmínek mohly učinit Velká Británie i Česká republika, které v současnosti nejsou účastníky.

## 4. Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii

V červnu 2012 přijala Evropská rada po více než dvouletém období, v němž postupně podnikala dílčí kroky a iniciativy k posilování hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie, vizi k vytvoření skutečné hospodářské a měnové unie. Předseda Evropské rady zveřejnil zprávu stejného názvu – *Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii* –, která nastiňuje desetiletou vizi institucionálního uspořádání EU, resp. eurozóny směřujícího k bankovní, fiskální, hospodářské a politické unii. V září 2012 byly zveřejněny podrobnosti k zavedení bankovní unie a v říjnu 2012 předběžná zpráva. V prosinci 2012 bude zveřejněn konkrétní časový plán.

<sup>3</sup> Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku v eurozóně.

## Box 4 Fiskální pakt

Smluvní strany se podpisem Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii zavázaly k níže specifikovaným povinnostem:

- **udržovat rozpočtovou pozici vyrovnanou nebo přebytkovou, což znamená, že stát dosáhne ročního strukturálního schodku (nominální schodek očištěný o vliv cyklu a dočasná a jednorázová opatření) ve výši svého střednědobého rozpočtového cíle, jak je definován v preventivním nařízení Paktu stability a růstu, ale s nejnižším možným limitem do 0,5 % HDP;**
- pokud stát není na svém střednědobém rozpočtovém cíli, musí k němu zajistit rychlou konvergenci a Komise mu stanoví lhůtu;
- plnění střednědobého rozpočtového cíle a postupné cesty k němu se hodnotí stejně jako v preventivní části Paktu stability a růstu;
- je možný dočasný odklon od dosažení střednědobého rozpočtového cíle na základě objektivních okolností, které stát nemůže ovlivnit a které mají dopad na vládní hospodaření – dle definice v preventivním nařízení Paktu stability a růstu;
- **pokud stát splní dvojí podmínku, a sice že má současně vládní dluh podstatně pod 60 % HDP a nízká rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, může mít roční strukturální schodek až do 1 % HDP;**
- u významného odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nebo postupné cesty k němu (dle definice v preventivní části Paktu stability a růstu) se musí automaticky spustit mechanismus nápravy; ten zahrnuje povinnost státu provést opatření k nápravě odchýlení ve stanovené době;
- **povinnost mít vyrovnanou nebo přebytkovou rozpočtovou pozici a automatický mechanismus nápravy při vážném odchýlení zapracují státy do roka od začátku účinnosti Fiskálního paktu trvalým a závazným způsobem, nejlépe ústavním zákonem, do své národní legislativy;**
- transpozici fiskálních pravidel (vyrovnané rozpočty, mechanismus nápravy) bude hodnotit Komise a při nesouladu předloží smluvní strana/strany věc Soudnímu dvoru EU; ten může vynést rozsudek, a pokud se dotčená smluvní strana nepodřídí, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále až do výše 0,1 % HDP;
- zavádí se dobrovolné rozhodování Rady obrácenou kvalifikovanou většinou pro přijetí jejich rozhodnutí/doporučení v postupu při nadměrném schodku, včetně rozhodování o existenci nadměrného schodku na základě kritéria schodku podle čl. 126(6) SFEU. Při rozhodování o uvalení postupu při nadměrném schodku na základě kritéria dluhu rozhoduje Rada klasickým způsobem (kvalifikovanou většinou).

Postoj České republiky k dluhové krizi eurozóny a zamýšleným krokům vyjádřil premiér Petr Nečas na setkání s vedoucími zastupitelských úřadů ČR dne 28. srpna 2012, kde uvedl: „*V současné době diskutovaná opatření, která mohou zcela změnit pravidla hry, mají vést k dotvoření dosud nedokončené skutečné hospodářské a měnové unie. Není sporu o tom, že právě její neúplnost výrazně prohloubila aktuální evropské hospodářské problémy. Zavedení měnové unie bez společné fiskální politiky, které bylo výsledkem silného politického přání a politického rozhodnutí, nyní dostihla ekonomická realita. Navíc i minimální dohodnutá pravidla rozpočtové odpovědnosti byla postupně rozvolňována, což, jak se ukazuje, mělo zásadní následky. Z tohoto důvodu představují důraz na stabilní veřejné finance, dodržování fiskálních pravidel, rozpočtový dohled a jasné definování postihů pro nezodpovědné státy, jakkoliv přicházejí pozdě, nezbytný první krok na cestě z krize. Není však přijatelné, aby řešením byl stav, kdy odpovědné země a jejich občané fakticky sponzorují chování států fiskálně lehkomyšlných.*“

Zejména plán na zavedení bankovní unie, který je již známý v konkrétních obrysech, vyvolává v České republice silné emoce. Vláda zavedení bankovní unie přímo neodmítá, ale je k jejím jednotlivým prvkům značně kritická. Slabší emoce zaznívají v případě návrhu fiskální unie, který zatím nedoznal zpracování do takových detailů. Česká republika podporuje fiskální uvážlivost, nechce se ale vzdávat rozpočtových pravomocí a přenášet národní kompetence na Komisi. U bankovní unie je proti posilování nadnárodního dohledu vzhledem k existenci finančního sektoru skládajícího se téměř výhradně z dceřiných společností, jejichž matkami jsou banky z eurozóny. Česká republika je skeptická rovněž vůči případnému sjednocení systému ručení za vklady, aby nevzniklo riziko převádění následků neodpovědného chování bank na banky odpovědné.

Integrovaný rozpočtový rámec by se měl týkat států eurozóny. V krátkém období by měl být přijat a zaveden do praxe two-pack a Fiskální pakt. U návrhů nařízení two-packu probíhá vyjednávání mezi Radou a Evropským parlamentem, u Fiskálního paktu jeho ratifikace. Tyto normy zavedou společné *ex ante* rozhodování o rozpočtových a hospodářských politikách a odpovědnější nastavení fiskálních parametrů (pravidlo vyrovnaných rozpočtů a automatického nápravného mechanismu). Ve středním období by se mělo prohloubit společné rozhodování, ale i společná odpovědnost a solidarita. Měly by být nastaveny horní hranice ročních schodků a úrovně vládního dluhu s možností požadovat změny v rozpočtu, uvažuje se o emisi společných dluhopisů a o společném umorování dluhu. Do společného fondu by měla být umístěna část dluhu přesahující stanovenou hranici, která by byla společně umorována. Mělo by dojít k omezenému a podmíněnému sdílení některých nástrojů krátkodobého financování států – např. emise pokladničních poukázek. V dlouhém období by se měla vytvořit společná fiskální autorita eurozóny, fungující jako fiskálně pojistný

mechanismus s vyrovnaným rozpočtem hrazeným z příspěvků zemí eurozóny. Tento fiskální mechanismus by vykrýval dopady asymetrických šoků a umožňoval mírnění hospodářských výkyvů a podněcoval cestu ke strukturálním reformám.

Pokud jde o rozpočtovou integraci, mezi členy Evropské unie zatím nepanuje jednotná představa. Německo tradičně tíhne k prosazování větší fiskální centralizace a účinnosti fiskální kontroly podmiňuje zvyšování solidarity. Severský blok je rovněž pro fiskální střídmost, naopak Francie a jižní křídlo více prosazují solidaritu, vydávání společných dluhopisů. Česká republika nemá v otázce fiskální unie jednoznačnou pozici. Na jedné straně podporuje příklon Německa a severského bloku k fiskální disciplíně, nebrání se ale ani podpoře hospodářského růstu a zaměstnanosti, kterou vyvíjí Francie. České republice nevádí vytvoření společného rozpočtu eurozóny, pokud by do něj nemusela investovat a za předpokladu, že by příjmy tohoto rozpočtu nebyly syceny ze současného rozpočtu Evropské unie a zejména na úkor kohezní politiky. Celkově Česká republika podporuje již přijatá či schvalovaná nařízení zakomponovaná do six-packu a two-packu. To samé si myslí Německo, Rakousko, Švédsko, Nizozemsko, Finsko a Estonsko. Naopak Francie, Španělsko a Itálie podporují debatu o fiskální solidaritě. Evropský parlament soudí, že by posilování fiskální integrace na panevropské úrovni mělo probíhat prostřednictvím rozpočtu Evropské unie.

## 5. Závěr

Po několika letech, kdy se evropské instituce zabývaly hledáním cest ke zmírnění dopadů dluhové krize eurozóny, snížení pravděpodobnosti vzniku podobné situace v budoucnosti a zabezpečení hladkého fungování eurozóny, došlo k zásadnímu přelomu. Evropští politikové přišli s vizí budoucího legislativního uspořádání hospodářské a měnové unie. Zatímco představy o bankovní unii nabyly konkrétnější podoby a jsou nyní předmětem diskusí a také sporů, představy o fiskální, hospodářské a politické unii jsou dosud mlhavější. Nakolik se česká vláda do těchto projektů zapojí, zatím není jasné. Nejvíce rozruchu vyvolává návrh společného bankovního dohledu pod řízením Evropské centrální banky. Česká republika požaduje záruky, aby stabilita eurozóny nebyla řešena na úkor stability české ekonomiky. Představy o vytvoření Evropského ministerstva financí nebo Ministerstva financí eurozóny jsou zatím natolik vzdálené, že nejsou předmětem sporů. Jisté je, že Evropská unie jde cestou posilování hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie a že větší integrace rozhodování o rozpočtových a potažmo hospodářských politikách je hlavní cestou. Česká republika jako malá otevřená ekonomika nalézající se uvnitř evropského prostoru příliš velkou manévrovací možnost na vynalézání vlastních cest nemá.

**Literatura a prameny**

1. Dostálová, I.: *Six-pack, two-pack, fiskální úmluva: cesta k fiskální odpovědnosti, nebo k fiskální integraci?* Scientia et Societas, 2012, roč. VIII, č. 2, s. 42–55, ISSN 1801-7118
2. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.* Council of the European Union, Brussels, 16 February 2012
3. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area.* Council of the European Union, Brussels, 20 February 2012
4. European Commission: *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance.* 14 March 2012, <http://ec.europa.eu>
5. European Council: *Conclusions.* Brussels, 25 and 26 March 2010
6. European Council: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report.* Brussels, 12 October 2012
7. Eurostat: *Euro area and EU27 government deficit at 4.1% and 4.4% of GDP respectively.* Newsrelease 149/2012, 22 October 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
8. Eurostat: *Euro area government debt up to 90.0% of GDP.* Newsrelease 150/2012, 24 October 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
9. Eurostat: *Euro area government debt up to 88.2% of GDP.* Newsrelease 111/2012, 23 July 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
10. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.* Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
11. *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.* Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
12. *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.* Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
13. Pop, V.: *Swiss army prepares for euro unrest.* 16 October 2012, <http://euobserver.com>
14. Preston, S. W.: *Remarks of CIA General Counsel Stephen W. Preston at Harvard Law School.* Central Intelligence Agency, April 10, 2012, <https://www.cia.gov>
15. Úřad vlády ČR: *Proč se ČR nezavázala k ratifikaci smlouvy o fiskální unii.* 3. února 2012, <http://www.vlada.cz>

**ODBÚRAVANIE, ČI MODERNIZÁCIA ŠTÁTU  
AKO SÚČASŤ GLOBÁLNEJ I EURÓPSKEJ KRÍZY**

*prof. Ing. Milan Šikula, DrSc. – riaditeľ Ekonomického ústavu Slovenskej akadémie vied*

Retrospektívny pohľad na doterajší priebeh globálnej krízy i jej pokračovanie v nových metamorfózach čoraz závažnejších prejavov odкрýva jej mnohorozmerný a unikátny charakter. Dokumentujú to prívlastky, ktoré sa jej postupne priraďujú a charakterizujú ju najprv ako hypotekárna, finančná, ekonomická, potom ako politická, sociálna, dlhová a napokon ako morálna, systémová a civilizačná. Dnes je zrejmé, že ide o kvalitatívne nový jav vygenerovaný prevratnými zmenami najmä v posledných troch desaťročiach. Technologická a inovačná revolúcia v rozpore s očakávaniami, že bude automaticky viesť k humánnej kultivácii sociálno-ekonomických vzťahov, sa nespĺnili.

Nedostatky súčasnej civilizácie neboli ešte nikdy lepšie odhalené ako prebiehajúcou globálnou krízou. Nekompromisne zaostrila pozornosť na kritickú mieru jej bázičných rozporov medzi ekonomikou a človekom, resp. spoločnosťou, medzi ekonomikou a prírodou, resp. životným prostredím a medzi reálnou ekonomikou a čoraz virtuálnejším finančným sektorom. Ignorovanie a neriešenie týchto rozporov zásadne limituje účinnosť prijímaných protikrizových opatrení nanajvýš na dočasné získavanie času, no s rastúcim rizikom rôznych katastrofických vyústení a konfliktov.

Ignorovanie jej fundamentálnych príčin v podobe extrémnej eskalácie polarizácie príjmov a bohatstva generujúcej nedostatočný a diferencovaný globálny dopyt, devastujúco nahrádzaný virtuálnym dopytom v rámci finančného sektora na jednej strane a geneticky zabudované nerovnováhy v podmienkach vzniku a doterajšom fungovaní eurozóny na druhej strane vedie k čoraz nebezpečnejším dôsledkom. Zavedenie jednotnej meny v podmienkach výrazných rozdielov v konkurencieschopnosti bez spoločnej fiškálnej a sociálnej politiky v rámci EMU zákonite kumuluje znerovnovážňujúce procesy. Ultimatívne odporúčania ECB, MMF, OECD na „šetrenie“ v podobe drastického škrtania najmä sociálnych položiek bez viditeľnej perspektívy prekonávania hospodárskej recesie a naštartovania udržateľného rastu vedú do slepej uličky zostrujúcich sa problémov. Štvrtý rok aplikácie rozporuplných protikrizových opatrení spôsobil, že nimi vygenerovaná nová ostrosť reality posúva uvažovanie politikov do oblasti „včera“ ešte „nepredstaviteľného“. Na verejnosť preniká čoraz viac varovných a katastrofických scenárov, ktoré s rôznou hĺbkou argumentácie uvádzajú náklady spojené s odchodom Grécka z eurozóny, jej zúžením až po jej úplný rozpad. Kríza eurozóny, resp. integračného procesu EÚ v podmienkach globalizovanej prepojenej svetovej ekonomiky má nesporne vplyv na jej ostatné súčasti, čo



niektoré kruhy USA pohotovo interpretujú tak, že epicentrom globálnej krízy je Európa, čo očividne kontrastuje s vypuknutím krízy a jej rozšírením vo svetovej ekonomike.

Identifikácia príčinných súvislostí tohto vývoja naznačuje, že jednou z kľúčových úloh hralo cielené spochybňovanie, hrubá deformácia a dezinterpretácia štátu a jeho funkcií. Výsledky našich výskumov v rámci prác na Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti (2010) vedú k záveru, že k prekonaniu doterajšej bezradnosti a nedostatočnej účinnosti protikrizových a pokrizových adaptačných procesov je okrem iného nevyhnutné zásadné zrealnenie ponímania charakteru štátu a jeho funkcií v ekonomike a spoločnosti. Skúmanie vývinových metamorfóz štátu od jeho vzniku ako národného štátu až po dnes ukazuje, že minimálne za „posledných 100 rokov môžeme sledovať zvyšovanie úlohy štátu v hospodárstve najmä vyspelých krajín“ (Žídek, 2007, s. 21). Dokumentuje to dlhodoborastúci podiel vládnych výdavkov na HDP, ktorý sa v priebehu minulého storočia v priemyselne vyspelých štátoch v priemere zvýšil zhruba z 12 % na 46 % (Madison, 2001). Zároveň je možné pozorovať, že sa zrýchľuje frekvencia zmien, resp. že sa relatívne skracujú intervaly medzi kvalitatívnymi zmenami charakteru a fungovania štátu. Dokumentujú to kľúčové historické medzníky v 20. storočí – prvá svetová vojna a vznik prvého socialistického štátu, veľká hospodárska kríza 30. rokov a druhá svetová vojna, „zlaté“ 50. a 60. roky, prelomové 70. roky v zmysle určitého rozhrania medzi industriálnou a postindustriálnou epochou, 80.–90. roky – intenzívny nástup globalizácie a vznik globálnej krízy v prvej dekáde 21. storočia.

Uvedené zmeny historických podmienok zásadne, ale aj výrazne rozporuplne ovplyvňovali a ovplyvňujú teoretické chápanie a ideologické zdôvodňovanie charakteru štátu, jeho funkcií a jeho reálne fungovanie. Už skúsenosti Veľkej hospodárskej krízy naplno odhalili zlyhanie liberálnych koncepcií a do centra pozornosti postavili plnú zamestnanosť a vyváženejší vzťah medzi trhom a štátom. Štát sa stal dôležitým ekonomickým aktérom nielen ako subjekt určujúci „pravidlá hry“, ale aj systémovo cielene zasahujúci pri dolaďovaní ekonomického cyklu, výraznejšie využívajúci nástroje fiškálnej politiky, najmä v štruktúre daní, s dôrazom na progresivitu, sociálne a investičné výdavky z rozpočtu a ich rastúci podiel na HDP atď. Dochádzalo k rozširovaniu štátneho sektora a vo viacerých krajinách tieto procesy nadobudli charakter formovania štátu blahobytu; v niektorých prípadoch sa aplikovalo aj tzv. indikatívne plánovanie. Keynesovstvo si získalo dominantné postavenie v teórii i praxi a pod jeho vplyvom došlo k rozšíreniu klasických funkcií štátu a zásadnému nárastu ich rozsahu. Znamenalo to historický posun v modernizácii štátu, ktorý sa prejavil vo viacerých smeroch. Prvým sa stala povinnosť vytvárať stabilné podmienky na realizáciu podnikateľských aktivít v dlhodobom časovom horizonte, najmä garantovať existenciu „právneho štátu“ – existenciu a vymáhateľnosť práva – vhodnými opatreniami sa usilovať o stabilitu meny a udržiavanie rovnováhy, a tlmíť nepriaznivé vplyvy vonkajšieho prostredia (regu-

lačná<sup>1</sup> a stabilizačná funkcia). Druhý smer spočíval v uskutočňovaní redistribučnej funkcie, ktorou sa mali zmierňovať sociálne neúnosné dôsledky rozdeľovacích procesov podmienených fungovaním trhu. Tretí smer vyplynul z potreby, aby štát naprával zlyhanie trhu v oblasti ponuky a distribúcie verejných statkov na základe účelného hospodárenia s prostriedkami daňových poplatníkov – alokačná funkcia (Klvačová, 2008, s. 21).

V predglobalizačnom období si spoločensko-hospodársky vývoj vynútil sformovanie moderného štátu ako stabilne územne ukotveného mocenského celku s centrálnou mocou. Jeho podstatnou črtou bol dôraz na vlastnú teritoriálnu integritu a lojalitu ku geografickému priestoru, ktorý kontroloval, reguloval a v ktorom rozvíjal a uplatňoval hospodársky nacionalizmus v zmysle spoločného zdieľania hospodárskeho priestoru občanmi štátu a presadzovania spoločenských noriem s ekonomickým obsahom na jeho teritóriu (porovnaj Deepak, 2002; Reich, 2002). Hoci povojnová obnova významne stimulovala ekonomický rast a zamestnanosť, tak na rekordných tempách tohto rastu v 50. a 60. rokoch sa nepochybne výrazne prejavil pozitívny vplyv aktívneho pôsobenia ekonomických funkcií štátu. Pre západné štáty, ako USA, Kanada, západná Európa a Japonsko, vošli tieto dve dekády do histórie s názvom ako „zlaté“ či blahobytné.

Je zaujímavé, že teoretická príprava argumentácie pre odbúravanie štátu začala už v polovici minulého storočia, teda ešte v predglobalizačnom období, a že v priebehu druhej polovice storočia sa aj prakticky realizoval rad likvidačných frontálnych útokov na štáty v Južnej Amerike, v strednej a východnej Európe, v Rusku a pod. V tomto kontexte je aj z hľadiska hlbšieho pochopenia tak síl presadzujúcich v súčasnosti odbúravanie štátu, ako aj objektívnej potreby prispôsobenia funkcií štátu výzvam civilizácie 21. storočia veľmi poučné pripomenúť širší historický kontext koncepcnej prípravy a mechanizmy presadzovania praktického okliešťovania až likvidácie progresívnych civilizačných funkcií štátu režírovaných záujmami globálnych kapitálových kruhov.

### 1. Historické korene koncepcie odbúravania štátu

V roku 1947 sa Friedman spojil s Hayekom a založili Montpelerínsku spoločnosť ako klub ekonómov, ktorí zastávali názor, že štát by nemal zasahovať do ekonomiky, aby oni mohli riadiť svet tak, ako uznajú za vhodné. Pravda, spomienky na dôsledky Veľkej krízy 1929–1933 boli ešte príliš živé, keď ľudia prišli o celoživotné úspory a trh kruto zasiahol do ich života. Volalo sa po podstatne aktívnejšej úlohe vlády, tak ako niekoľko rokov predtým Keynes predpovedal. Kríza neznamenal koniec kapitalizmu, ale „koniec laissez faire“, t.j. nechať trh, aby sám všetko reguloval (Keynes, 1926). V období od 30. do začiatku 50. rokov pod

<sup>1</sup> Regulačná funkcia neznamená len prvky rôznych obmedzení, ale aj prvky pozitívnej stimulácie v kontexte so sledovanými cieľmi.

vplyvom akčného étosu Nového údelu vznikali programy verejných prác, ktoré vytvárali nové pracovné príležitosti a boli zahájené nové sociálne programy. J. K. Galbraith prevzal Keynesovu úlohu a zdôraznil, že hlavným záujmom ako politikov, tak aj ekonómov je snaha „vyhnúť sa ekonomickej kríze a zabrániť nezamestnanosti“ (Galbraith, 1954, s. 168).

Druhá svetová vojna zvýšila naliehavosť boja proti chudobe a západné mocnosti si osvojili zásadu, že krajiny s trhovou ekonomikou musia svojim občanom zabezpečiť dostatok základnej ľudskej dôstojnosti, aby pod vplyvom rozčarovania nemuseli znovu hľadať nejakú príťažlivejšiu ideológiu, či už fašistickú alebo komunistickú. Vďaka tomuto pragmatickému imperatívu vzniklo takmer všetko, čo dnes spájame s dávno minulými časmi „slušného“ kapitalizmu – sociálne poistenie v USA, verejné zdravotníctvo v Kanade, sociálna starostlivosť vo Veľkej Británii, ochrana robotníkov vo Francúzsku a Nemecku.

Podobný, no radikálnejší trend sa začal presadzovať v rozvojových krajinách označovaný ako developmentalizmus alebo nacionalizmus tretieho sveta. Jeho predstavitelia zdôrazňovali, že zo začarovaného kruhu chudoby je možné uniknúť len tak, že sa sústredia na vnútorne orientovanú industrializačnú stratégiu namiesto spoliehania sa len na export prírodných zdrojov pri ich klesajúcich cenách. Boli zástancami regulácie ekonomiky a dokonca znárodňovania ropného a nerastného bohatstva a ďalších kľúčových odvetví, aby mohli z ich výnosov adekvátne financovať rozvojový proces riadený vládou (Kleinová, 2010, s. 59). Epicentrom developmentalizmu bola Hospodárska komisia OSN pre Latinskú Ameriku so sídlom v Santiagu, ktorú v rokoch 1950–1963 viedol ekonóm Raul Prebisch. Vyškolicil viaceré tímy ekonómov, ktorí uplatňovali developmentalistickú ideu v Chile, Argentíne, Uruguay a časti Brazílie. Vďaka tomu sa tieto krajiny začali charakterom ich ekonomík odpútať od rozvojového sveta a približovať sa Európe a Severnej Amerike.

Úspechy Keynesianskeho severu a developmentalistického juhu presvedčivo dokazovali pozitívne účinky aktívnej funkcie štátu, zmierňovali sociálne nerovnováhy, generovali rozvojové impulzy, relativizovali moc kapitálu v spoločensky únosných medziach. Za týchto okolností sa o Friedmanove myšlienky nechať trh ešte divokejšie rásť a pôsobiť prirodzene takmer nikto nezaujímal a pre chicagsku školu to boli krajne nepríjemné časy. Výnimkou bola malá skupinka, no veľmi mocných predstaviteľov nadnárodných spoločností, ktorí boli konfrontovaní s čoraz tvrdším postojom rozvojových krajín na jednej strane a so silnejšími a náročnejšími odbormi na druhej strane. V dôsledku toho sa výsledky mohutného rastu ekonomiky a vytváraného bohatstva museli prostredníctvom korporátnych daní a miezd a plátov robotníkov výraznejšie prerozdeľovať, čo citeľne limitovalo honbu za maximalizáciou ziskov. Za týchto okolností však nebolo možné, aby predstavitelia korporátneho sektoru vystúpili s požiadavkami s ešte menej regulovaným kapitalizmom, ako bol pred krízou, so zrušením minimálnej mzdy a korporátnych daní a pod. Bola to však šanca pre Friedmana a jeho školu. Keď

myšlienky reflektujúce záujmy korporácií začal hlásať Friedman, vynikajúci matematik a výborný diskutér, síce zostávali absurdné, no boli zrazu obostreté aurou vedeckej nestrannosti (Kleinová, 2010, s. 60). Záujmy korporácií sa posunuli na pôdu akademických a poloakademických inštitúcií, ktoré im začali dodávať „vedeckú fundáciu“. Korporátny sektor to ocenil a chicagska škola mala zabezpečený prísun dotácií nielen pre vlastnú existenciu, ale aj aby mohla vytvárať globálnu sieť mozgových trastov a po celom svete šíriť a presadzovať jedine správnu friedmanovskú cestu. Friedman vo svojej prvej knihe Kapitalizmus a sloboda (1993) odsúdil Nový údel ako špatnú cestu, na ktorú sa vydalo viacero krajín. Myšlienky tejto knihy sa stali základom jeho neskoršej príručky globálneho voľného trhu v ekonomickom programe USA. Jadrom Friedmanovho receptu bolo odstránenie všetkých pravidiel a regulácie, ktoré bránia hromadeniu ziskov, rozpredanie všetkého majetku vo vlastníctve štátu, na ktorom by mohol zarábať súkromný sektor, a výrazne obmedziť financovanie sociálnych programov. Tento základný vzorec Friedman špecifikoval do mnohých detailov, ktoré sa šokujúco zhodujú s množstvom súčasne presadzovaných protikrízových opatrení.

Dane, pokiaľ vôbec musia existovať, by mali byť nízke a podľa rovnakej sadzby pre bohatých a chudobných. Firmy by mali mať možnosť predávať po celom svete a vlády by nemali ochraňovať domáce podniky. Všetky ceny vrátane ceny práce by mal určovať trh, teda žiadna minimálna mzda. Treba privatizovať zdravotníctvo, vzdelanie, poštu, dôchodky a dokonca i národné parky a všetko, čo sa behom desaťročí vybudovalo verejnými prácami. Skrátka všetok verejný majetok mal byť z princípu prevedený do súkromných rúk.

To, čo predchádzajúcej fáze kapitalistickej expanzie a dravého rastu zabezpečoval kolonializmus, Friedmanova vojna proti „sociálnemu štátu“ a „veľkej vláde“ mala teraz zabezpečiť ako nový zdroj rýchleho bohatstva – ale už bez dobývania nových teritórií. Sám štát sa stal novým nedobytným územím a jeho verejné služby a majetok boli rozpredané výrazne pod cenou (Kleinová, 2010, s. 81).

Friedmanovský koncept chicagskej školy už od začiatku nemal len akademické ambície prezentovania novej teórie, ale si cielene razil cestu do nekompromisného presadenia v praxi. Prvou líniou, na ktorú sa sústredil, bolo odstránenie developmentalizmu v Južnej Amerike, predovšetkým v Chile. Santiago považovali za semenisko štátom riadenej ekonomiky, kde sa mal otestovať prielomový experiment nastolenia voľného trhu. Plán vymysleli A. Patterson, riaditeľ Úradu OSN pre medzinárodnú spoluprácu v Chile, a T. W. Schultz, vedúci katedry ekonomie Chicagskej univerzity, ktorí v spolupráci s dekanom Katolíckej univerzity v Chile vypracovali program známy ako „Projekt Chile“, zahájený v roku 1956. Chicagska univerzita sa stala centrom indoktrinácie friedmanovskej teórie. V rámci jej organizovaného transféru do Chile boli školené stovky chilských študentov. Mnohí z nich boli „friedmanovskejší ako sám Friedman“ a po návrate si v srdci Santiaga vytvorili vlastnú malú chicagsku školu (Kleinová, 2010, s. 65). Keď v roku 1970 Allende vyhral voľby, už predstavovali „piatu kolónu“ pripra-

venú vyvíjať nátlak proti ekonomickým reformám, sabotovať ich v spolupráci so zahraničnými kruhmi, CIA a armádou pripravujúcou prevrat: „Hoši z Chicaga presvedčili generálov, že sú pripravení doplniť brutalitu, ktorej bola schopná armáda, intelektuálnou investíciou, ktorá jej chýbala“ (Letelier, 1976). Osem z desiatich hlavných autorov tzv. „Tehly“, to je 500 stránkového ekonomického programu, ktorými sa riadili rozhodnutia junty, študovali na Chicagskej univerzite (Kleinová, 2010, s. 74).

## 2. Nástup globalizácie – kvalitatívne nová etapa celoplanetárneho odbúravania štátu

Fundamentálne celosvetové zmeny sa udiali v posledných dekádach 20. storočia a predstavujú podľa J. Ruggieho „epochálny medzník“ (Ruggie, 1993, s. 139–174). Začali sa v 70. rokoch a vzhľadom na prevratnosť ich vplyvu na budúci vývoj vtlačili im pečať prelomovej dekády, v ktorej sa navodil trend minimalizácie úlohy štátu v ekonomike a čoraz širšieho presadzovania trhu prezentovaného ako najlepší samovyvažujúci nástroj usporiadania spoločnosti.

Súbeh ropnej a potravinovej krízy odštartoval zásadné zmeny v reálnej ekonomike. Vyvolal nákladový typ inflácie, ktorá v spojení s vyčerpaním povojnovej obnovy a stagnáciou vyústila do bezprecedentného procesu – stagflácie. Pre adaptačné procesy, ktorými vyspelé trhové ekonomiky na to reagovali, bolo charakteristické, že popri krátkodobých neinvestičných, resp. investične nenáročných racionalizačných opatreniach, alebo rozpočtových dotáciách kompenzujúcich enormný nárast cien ropy, realizovali aj strednodobé reštrukturalizačné opatrenia prostredníctvom inovačných investícií. Tento proces viedol k masovej obnove fixného kapitálu na kvalitatívne vyššej technologickej úrovni a k vystupňovaniu inovačnej konkurencie. Rozvinuté štáty vstúpili do etapy postindustriálneho rozvoja. Štruktúra ich ekonomík sa začala posúvať od priemyslu k službám. Pod vplyvom technologicko-inovačnej revolúcie nielenže sa ekonomický rast stal menej náročným na prácu, čo generovalo štrukturálnu nezamestnanosť, ale vytvorili sa aj technické podmienky na prekonávanie obmedzení času a priestoru pri celoplanetárnom rozvíjaní ekonomických aktivít. Na to, aby sa táto možnosť mohla reálne využívať, bolo potrebné odstrániť prekážky, ktoré predstavovali rôzne formy regulácie vonkajších ekonomických vzťahov uplatňovaných jednotlivými štátmi. Transnacionálne korporácie (TNK) a finančné kruhy vyspelých kapitalistických štátov, predovšetkým USA, preto začali vyvíjať enormný tlak, aby v záujme riešenia problémov rastu a obnovenia jeho vysokých temp programovo realizovali ďalekosiahlu dereguláciu a liberalizáciu,<sup>2</sup> a tak vytvorili potrebný priestor na rozvoj globalizácie, ktorá mala mať

<sup>2</sup> Po skončení uruguajského kola GATT sa clá v priemere znížili na 10 % úrovne bežnej koncom 40. rokov (Sereghyová, 2004, s. 147).

pre všetkých blahodárne účinky. Pri oslabovaní úlohy štátu v ekonomike zohral dôležitú úlohu tzv. washingtonský konsenzus, ako operacionalizovaná forma trhového fundamentalizmu v neoliberalnej hospodárskej politike.<sup>3</sup> Pod tlakom toho dochádza k odpútavaniu ekonomickej moci od štátov, ktoré sa dobrovoľne vzdávajú podstatnej časti regulácie a kontroly vonkajších ekonomických vzťahov, otvárajú svoje ekonomiky pre „bezbariérové“ rozvíjanie ekonomických aktivít TNK a finančného kapitálu na svojom teritóriu. V skutočnosti sa vytvárali podmienky frontálnemu útoku na sociálnu sféru a odbúravanie rôznych podôb sociálneho štátu.

Načrtnuté aspekty vývoja v 70. rokoch vygenerovali predpoklady fundamentálnych inštitucionálnych zmien, ktoré sa potom od 80. rokov naplno presadili v procese globalizácie. V užšom zmysle slova ako sformovanie kvalitatívne novej organizačnej formy podnikateľského subjektu TNK, ako dominantného aktéra globálneho hospodárskeho diania na jednej strane a ako zásadná zmena postavenia štátu ako organizačno-inštitucionálnej formy usporiadania spoločnosti s kvalitatívne novými nárokmi na jej funkcie na druhej strane.<sup>4</sup> Mimoriadne dôležité sú hlboké inštitucionálne zmeny v širšom zmysle slova, ktoré spočívajú v podstatnej adaptácii súborov pravidiel fungovania ekonomiky v národnom a globálnom rámci.

Vysoko koncentrovaná moc v kombinácii s celoplanetárnou geografickou pohyblivosťou a flexibilitou ich komplexu umožňuje TNK vyvíjať účinný tlak na štáty, aby prebrali čo najväčšiu časť sociálnych, environmentálnych a ďalších nákladov (Keller, 2006).

S utváraním dominantného postavenia a vplyvu TNK je podmienená druhá stránka fundamentálnych inštitucionálnych zmien v procese globalizácie, ktorej podstatou je na jednej strane čiastočný rozklad integrity štátov (najmä malých a stredných) v dôsledku odpútania ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku a na druhej strane prelínanie moci a vplyvu TNK s veľkými domovskými štátmi a dôležitými medzinárodnými globálnymi inštitúciami. V podmienkach veľkého štátu, čo v najvyhranenejšej podobe platí pre USA, došlo nie k odpútaniu ekonomickej moci od teritoriálnej integrity štátu, ale k jeho zajatiu domácimi najsilnejšími ekonomickými, predovšetkým finančnými

<sup>3</sup> Išlo o súbor odporúčaní Medzinárodného menového fondu, Svetovej banky a Ministerstva financií USA, zameraných najmä na tvrdé obmedzovanie rozpočtových deficitov hlavne škrtní výdavkov na zdravotníctvo a sociálne služby, rušenie progresivity daní, dôrazu na nepriame dane, otvorenie ekonomík obchodu a zahraničnému kapitálu.

<sup>4</sup> Špecifickou kvalitatívnou zmenou na prelome 80. a 90. rokov bol rozpad systému socialistických štátov. Preexponované, „všeobsiahle“ vymedzené, byrokraticky centralizované funkcie štátu sa stali neudržateľnými v podmienkach nastupujúcej technologicko-inovačnej revolúcie a stupňujúcej sa globálnej konkurencie. Za týchto okolností bola nevyhnutnou východiskovou podmienkou modernizácie štátu systémová transformácia spoločnosti. Pravda, jej premena na postačujúcu podmienku sa ukazuje podstatne zložitejšia oproti pôvodným predstavám.

skupinami (Klvačová, 2008; Kleinová, 2010). Špecificky inverzným splynutím ekonomickej moci a štátu je prípad, keď veľký štát s centrálnou riadenou ekonomikou má vlastné štátne TNK (Čína), resp. keď veľký štát ovláda veľké domáce súkromné TNK (Rusko). Pozoruhodný a poučný je príklad malých škandinávskych štátov, ktoré vďaka dlhodobému koncepčnému rozvíjaniu znalostných faktorov dosahujú špičkovú konkurencieschopnosť. Na základe nej dokážu v interakcii s domácimi i zahraničnými TNK presadzovať vlastné národno-štátne záujmy a účinne modernizovať ich špecifický sociálny model.<sup>5</sup>

Osobitným prípadom systémových inštitucionálnych zmien bola transformačná modernizácia štátov postkomunistického sveta, v ktorej sa ešte vypuklejšie prejavili problémy modernizácie štátu ako vo vyspelých západných krajinách.<sup>6</sup>

Z hľadiska menších a hospodársky slabších štátov malo odpútanie ekonomickej moci niekoľko zásadných dôsledkov:

- Rozsiahla liberalizácia a deregulácia spôsobili, že teritoriálne integrovaný priestor štátu bol priamo vsadený do globálnych ekonomických súradníc, čím sa fakticky na minimum zredukovala úloha a vplyv štátu vo vonkajších ekonomických vzťahoch.

- Došlo k spretŕhaniu väzieb medzi teritóriom štátu, presne vymedzeným jeho hranicami, a ekonomickým priestorom, ktorý sa v zásade od neho odpútal a v prevažnej miere sa vymanil spod jeho reálneho regulačného a kontrolného pôsobenia. Globalizované prelínanie a zauzlenie vlastníckych vzťahov výrazne relativizuje, či dokonca spochybňuje otázku, čo je a čo nie je na území štátu a mimo jeho územia národným bohatstvom.

- Odpútanie ekonomickej moci od teritória štátu výrazne oslabilo zodpovednosť podnikateľských subjektov vo vzťahu k úlohám a problémom sociálnej sféry, ktorá zostala v podstate pripútaná na územie štátu.

- Narušili sa aj väzby medzi mechanizmami demokracie pripútanými k štátne ukotvenému celku a faktickou ekonomickou mocou, ktorá sa od teritória štátu odpútala (Šikula a kol., 2010, s. 31–32).

Veľmi dôležitú úlohu zohrávajú aktivity a vplyv takých medzinárodných inštitúcií ako SB, MMF, WTO, ktoré pod citeľným lobistickým tlakom TNK určujú agendu a smerovanie globalizácie. Uplatňuje sa tak akýsi systém globálneho vládnutia bez globálnej vlády (Potůček, Musil, Mašková, 2008, s. 36).

Narastajúce prehlbovanie globalizačných procesov, keď sa bezprecedentnou liberalizáciou a dereguláciou zásadne obmedzili konkrétne regulačné funkcie štá-

to bez toho, aby sa na medzinárodnej a nadnárodnej úrovni vytvorili potrebné koordinačné, kontrolné a regulačné inštitúcie a mechanizmy, spôsobilo, že globalizácia postupne nadobúdala čoraz agresívnejšie črty koristníckeho presadzovania záujmov finančných a nefinančných TNK. Takáto nespútaná globalizácia sa zmeňovala na hyperglobalizáciu (Rodrik, 2011).

### 3. Odras globalizačných zmien v postavení štátu v teórii

Teoretická reflexia tohto rozporuplného procesu prebiehala a prebieha po viacerých líniách, pričom sa do centra pozornosti stále viac dostávala problematika štátu a vyhranených polemík o jeho oslabovaní, vytesňovaní, rôznych podobách jeho transformácie, či modernizácie. Spočiatku sa globalizácia chápala len ako pokračovanie internacionalizácie, ktorou tovary, služby, ľudia, peniaze intenzívnejšie prekračujú hranice štátov (Rosenau, Czempiel, 1992), efektívnejšie sa využívajú zdroje (Milward, 2003), no v zásade sa nemení pozícia štátu. Začalo sa však už poukazovať na rastúcu vzájomnú závislosť štátov (Jönson, 1992). Druhý základný myšlienkový smer zdôrazňoval globalizáciu ako kvalitatívne nový proces, v ktorom sa namiesto makroekonomiky jedného štátu stáva určujúcou svetová ekonomika (Drucker, 1986), produkty, priemysel, korporácie i celé ekonomiky strácajú národný charakter (Reich, 2002). V súvislosti so sústredením analytickej pozornosti na reálne procesy reštrukturalizačnej transformácie vnútroštátnej a medzinárodnej delby práce na globálnu delbu práce vystúpila do popredia úloha TNK a ich interakcia s národnými štátmi (Dicken, 1998; Dunning, 2009; Kobrin, 1991; Oman, 1996). Požiadavku, že dnes je potrebné všetky kľúčové ekonomické procesy v rámci štátu skúmať v kontexte globalizácie, rozvinul Accocella (2005).

Mimoriadne závažnou a kontroverznou líniou od začiatku 90. rokov sú teórie zdôvodňujúce eróziu a úpadok národných štátov a ich transformáciu na trhové štáty. V najvyhranenejšej podobe ju obsahuje kniha Bobbitta (2002) (Klinec, 2011). Vytváranie trhového štátu prezentuje ako hlavný trend prechodu od industriálnej k postindustriálnej spoločnosti. Zdôvodňuje ho ako privatizáciu, ktorou sa ťažiskové aktivity štátu v ekonomike, sociálnej a zdravotnej starostlivosti, vzdelania a vedy, obrany, bezpečnosti a moci presúvajú na jednotlivca. Namiesto rastúceho bohatstva a jeho spravodlivého rozdeľovania v národnom štáte občanom má trhový štát na základe deregulácie a devolúcie štátu blahobytu zabezpečovať rast súkromného bohatstva občanov (Klinec, 2011). Koncept trhového štátu evokuje viacero zásadných otázok. Na tomto mieste aspoň dve. Čo zostane zo štátu po privatizácii všetkých jeho základných funkcií? Inými slovami, prečo ešte vôbec hovorí o štáte? Z čoho a akými procesmi sa odvodzuje legitimita trhového štátu, keď sa neuvažuje o mechanizmoch demokracie?

Tretiu základnú líniu reflektujúcu premeny štátu v podmienkach globalizácie, resp. hyperglobalizácie predstavujú teórie, ktoré rešpektujú historickú podmienenosť štátu, vplyv zostrujúcich sa rozporov najmä v ekonomickej, sociálnej a eko-

<sup>5</sup> Lobistickým tlakom, až vydieraním sú schopné nútiť štát aj k opatreniam, ktoré majú často až charakter morálneho hazardu, ako napríklad k tolerovaniu, resp. podpore zjavne či skryte podvodných aktivít, ktoré v nenásytnej honbe za ziskom skôr alebo neskôr vyúsťujú do rôznych národohospodárskych problémov, bublín a krízových javov, taktiež poskytovaním masívnej pomoci najväčším „hriešnikom“ finančnej a ekonomickej krízy. Na ich dôsledky sa však už musia poskladať daňoví poplatníci, zamestnanci, rozvojové krajiny atď.

<sup>6</sup> Zaujímavú analýzu špecifických aspektov stredoeurópskej transformácie predstavuje kniha J. Drahokoupila (2009).



logickej oblasti a usilujú o identifikáciu takej modifikácie funkcií štátu, ktorá bude adekvátne reagovať na reálne rozporuplné dosahy globalizácie. To znamená také prispôsobenie funkcií štátu, ktoré na jednej strane umožní využívať pozitívne účinky globalizácie pre ľudsky dôstojné rozvíjanie civilizácie a na druhej strane bude ale aj schopné primerane čeliť rizikám a ohrozeniam hyper-globalizácie.

Tento myšlienkový prúd považujeme za mimoriadne podnetný, lebo odкрýva nové tendencie budúceho smerovania vývoja štátu. R. B. Reich (2002) vo svojej široko koncipovanej práci o príprave spoločnosti na 21. storočie venuje pozornosť aj reformám, ktorými by mal štát reagovať na procesy globalizácie. Zdôraznil, že vo vzťahoch medzi národmi namiesto nacionalizmu v duchu „kto z koho“, alebo nezáčastného kozmopolitizmu treba presadzovať „pozitívny hospodársky nacionalizmus“, v ktorom občania každej krajiny preberajú hlavnú zodpovednosť za zvyšovanie schopnosti svojich spoluobčanov viesť plný a produktívny život, ale spolupracujú aj s ďalšími krajinami, aby sa tieto zlepšenia nedosahovali na úkor iných (s. 450). V súvislosti s nebývalou narastajúcou sociálnou polarizáciou vidí jedno z možných riešení v skutočne progresívnej dani z príjmu spojenej s uzavretím medzier v daňových zákonoch (s. 356). V podmienkach globalizácie štáty namiesto toho, aby sa predhánali v poskytovaní subvencií a výhod pre PZI, mali by vytvoriť inštitúciu podobnú GATT-u, v ktorej by sa dohodli na pravidlách uchádzania sa o investície globálnych korporácií (s. 452). Na množstve konkrétnych súvislostí dokazuje, že v podmienkach globalizácie musia štáty spolupracovať pri riadení ekonomík jednoducho z toho dôvodu, že už neexistujú oddelené ekonomiky, ktoré by sa mohli takto riadiť (s. 354).

Zásadným kritikom doterajšej podoby globalizácie je J. Stiglitz. Práca „Jiná cesta k trhu“ a jej podtitul „Hľadání alternatívy k súčasnej podobe globalizácie“ výstižne charakterizuje jeho prístup. Negatívne dôsledky globalizácie odvodzuje zo spôsobu, akým je tento proces organizovaný a riadený. Tvrdej kritike podrobil MMF, SB a WTO, ktoré z pozície trhového fundamentalizmu nadradzovali záujmy finančných kruhov a vyspelých štátov nad potreby chudobných krajín. Najzákladnejšou zmenou v záujme dobre fungujúcej globalizácie má byť zmena v spôsobe jej riadenia v rámci činnosti medzinárodných inštitúcií, ktoré určujú jej pravidlá (s. 351).

Nová, správne a poctivo organizovaná globalizácia má poskytovať možnosť, aby všetky štáty mali možnosť vplývať na politiku, ktorá sa ich dotýka, aby posilňovala demokraciu a rovnoprávny obchod a zodpovedný prístup k životnému prostrediu. Víziu globalizácie s ľudskejšou tvárou predpokladá realizovať vhodným tempom evolučných krokov. Upozornil tiež na silnú úlohu štátu vo vzťahu k zlyhávaniu finančných trhov a ich zodpovedajúcu reguláciu na národnej úrovni, ako aj na potrebu regulácie prostredníctvom reštrukturalizovaných medzinárodných inštitúcií (MMF, SB, WTO) a ich reformovanej politiky. V súvislosti s analýzou globálnej krízy zdôraznil, že štát musí hrať dôležitú úlohu nielen vtedy, keď

treba ekonomiku zachraňovať, keď trhy zlyhajú, ale reguláciou trhov ich zlyhaniam aj zabráňovať (Stiglitz, 2010). Z hľadiska zrealizovania prístupu k prispôsobovaniu funkcií štátu a utvárania udržateľnej globálnej ekonomiky je veľmi podnetná idea H. Hendersonovej (2001) o viacúrovňovom globálnom vládnutí. Rozlišuje sedem úrovní a v rámci nich podnetným spôsobom vymedzuje možné úlohy a funkcie medzinárodných inštitúcií, štátu, firiem, tretiemu sektoru, občianskym iniciatívam až po rodinu, resp. jednotlivca.

K prekonávaniu rôznych deformácií neoliberálnych koncepcií štátu prispieva holistický prístup inštitucionalizmu, keď namiesto nereálneho „ekonomického človeka“ skúma a interpretuje ekonomické javy ako integrovanú výslednicu, v ktorej majú dôležitý vplyv aj ďalšie kultúrne, sociologické, politické, psychologické a p. faktory. Namiesto abstraktu dokonalého konkurenčného trhu ako spôsobu optimálnej alokácie zdrojov, inštitucionalisti chápu trh ako spoločenskú inštitúciu, ktorej efektívnosť je podmienená konkrétnym inštitucionálnym usporiadaním ekonomiky a spoločnosti, teda aj konkrétnej podoby štátu. V každej krajine sa tieto inštitúcie v dôsledku osobitostí vzorov historického vývoja kombinujú špecificky odlišným spôsobom. Na ekonomickú a inovačnú výkonnosť vplýva nielen vyspelosť jednotlivých inštitúcií, ale aj kvalita ich vzájomnej komplementárnosti (Casper, Hollingsworth, Whaley, 2005, s. 228).

#### 4. Frontálny útok na sociálny štát ako kľúčová súčasť globálnej krízy

Analýza bázičkových príčin globálnej krízy ako nového mnohorozmerného javu ukázala, že v rámci dlhodobej tendencie k stagnácii kapitalizmu dochádza od 70. rokov k jeho zásadným systémovým zmenám. Adaptačné procesy, ktorými kapitalizmus začal reagovať na rastúce problémy v podmienkach akumulácie kapitálu, rastúcej nadprodukcie a prehlbujúcej sa nerovnováhy rozdeľovacích procesov medzi kapitálom a prácou, čoraz viac limitujúcich reálny dopyt, sa sústredili na extrémnu financilizáciu ekonomiky. ňou sa mal vytvárať nielen dodatočný zhodnocovací priestor pre prebytočný kapitál, ale aj nedostatok reálneho dopytu nahrádzať rastúcim zadlžovaním všetkých sektorov ekonomiky a výsledne stupňovať odbúravanie všetkých podôb sociálneho štátu. Tento spôsob adaptácie síce umožnil dočasne odsunúť skutočné riešenie problémov, no zároveň z odbúravania sociálneho štátu urobil jednu z kľúčových príčin prehlbovania globálnej nielen ekonomickej, ale aj systémovej a civilizáčnej krízy.

Sociálny štát nie je produktom prirodzenej nutnosti, ale predstavuje inštitucionalizovanú sociálnu konštrukciu, ktorá by nikdy nevznikla, keby mali všetci ľudia v spoločnosti dostatočne veľký majetok, pokiaľ by podnikatelia prosperovali a všetci zamestnanci by mali prácu, keby ľuďom nehrozili choroby, nepotrebovali penziu atď. Sociálny štát zmierňuje sociálno-ekonomické mocenské nerovnosti, podporuje komplementaritu súkromného a verejného záujmu a zmierňuje trecie plochy medzi nimi. Pôsobí ako garant poistenia nemajetných, ktorí boli zo spo-

ločnosti exkludovaní. Kľúčovým princípom fungovania sociálneho štátu je reštrukturalizácia pôvodného rozdelenia životných šancí.

V súčasnosti sa zdá, že sociálny štát ako definičná inštitúcia rozvinutých spoločností čelí kríze. Nejde pritom len o dôsledok hospodárskej a finančnej krízy, ktorá sa v posledných rokoch stala dominantným explanačným rámcom spoločenských zmien. V spoločenskom diskurze sa čoraz častejšie objavujú hlasy, ktoré spochybňujú zmysel jeho intervencií, spájajú ich s vytváraním pasívnej spoločenskej atmosféry, prípadne s priamymi negatívnymi dosahmi na oblasť zamestnanosti, inovácií, či dokonca hospodárskeho rastu. Tieto tézy nie sú nové, pozornejší adresáti takýchto správ poznajú ich ukotvenosť v 70. a 80. rokoch. Vtedy, tak ako teraz sa privolával a očakával zánik kolektívne organizovanej solidarity.

V súvislosti s globálnou krízou nestojí otázka, či potrebujeme sociálny štát, ale potreba hlbokého rozpracovania charakteru a funkcií sociálneho štátu ako vitálnej modernej inštitúcie, ktorá síce čelí určitým problémom a je terčom útokov kruhov presadzujúcich trhový fundamentalizmus, no jej modernizačná obroda predstavuje nezastupiteľnú podmienku humánneho napredovania civilizácie. Hoci sa dnes zjednodušene ponúka priama súvislosť medzi krízou a nevyhnutnosťou ústupu od emancipačných ambícií sociálneho štátu, situácia vyžaduje vedeckú reflexiu jednak nových javov a ideí a jednak renesanciu klasických pilierov sociálneho štátu. Dôraz aj na klasické sociálne oblasti neznamená ich ahistorické vnímanie mimo kontextu zmenených podmienok. Predovšetkým je potrebná dôkladná analýza príčin schizofrenného prístupu firiem k sociálnemu štátu. Na jednej strane firmy v globalizovanom „bezbariérovom“ prostredí potrebujú sociálny štát, aby pomáhal zamestnancom v havarijných životných situáciách. Má ich zastupovať všade tam, kde pri reprodukcii pracovnej sily nízky príjem z ekonomickej činnosti na to nestačí. Na druhej strane sa však tie isté firmy zdráhajú prispievať na financovanie chodu sociálneho štátu. Vzniká tak súbežný tlak na dvojaké minimum. Od 80. rokov sa pod vplyvom globalizácie presadzuje v Európe tlak firiem na minimalizáciu príjmov zamestnancov a zároveň sa zo strany štátu, ktorému sa znižujú príjmy z daní, objavujú rôzne formy politiky „sociálneho minima“. Tým sa do Európy má implantovať pôvodne americký vynález trvalo prekérnej práce – pracujúcej chudoby (working poverty) (Keller, 2011, s. 41). Do 70. rokov boli na minimálne sociálne dávky odkázaní len tí, čo z rôznych dôvodov neplatili poistné, dnes sú minimálne dávky určené všetkým, čo dlhšiu dobu nepracovali. Vytvára sa tlak, aby prijali akúkoľvek prácu, znížený úväzok, neplnohodnotné kontrakty. Mizerne platená práca v spojení s doplnkovými sociálnymi dávkami tak firmy dvojako zvyhodňuje. Odvolávajú sa na globálnu konkurenciu sa domáhajú čo najmenších platieb za prácu a prostredníctvom sociálnych dávok ich zamestnanci a daňoví poplatníci ešte dotujú. „Vzťah medzi príjmom z práce a sociálnym zaistením sa obracia. Miesto toho, aby bol solídny príjem zdrojom solídneho zaistenia, je minimálne sociálne zaistenie podmienené ochotou vziať aj zle platenú prácu. Z takzvanej flexibilizovanej práce sa stáva v podstate forma nútenej práce určená pre tých, čo

poberajú sociálne dávky. To je skutočná podstata aktivizácie pracovnej sily“ (Keller, 2011, s. 42).

Tvorivo sa rozpracúvajú najrôznejšie metódy, ktoré majú štátu umožňovať šetriť na už priznaných sociálnych dávkach. Nespočet rozmanitých a často až krajne nedôstojných kontrol a formálnych až ponížujúcich povinností, prostredníctvom ktorých má sociálne odkázaný človek dokazovať, že si zasluhuje pomoc. „Sociálny systém sa tak stáva tichým komplicom prenosu maxima trhových neistôt z firiem na pracovníkov“ (Keller, 2011, s. 43).

Veľmi dôležitou sférou sociálneho štátu, na ktorú sa koncentrujú teoretické i praktické útoky neoliberalných trhových fundamentalistov, sú jednotlivé zložky sociálneho systému s cieľom zdôvodňovať a presadzovať ich pohltie súkromným sektorom, aby slúžili maximalizácii zisku. Ide o prehlbujúcu sa tendenciu rekomodifikácie sociálneho štátu, keď sa jednotlivé sektory verejného sektora privatizujú a tvrdo podriaďujú trhu. Značné zdroje, ktoré prúdajú medzi verejnými rozpočtami a školstvom, zdravotníctvom, sociálnou starostlivosťou alebo priebežnými penzijnými systémami, sa stali príliš silným lákadlom pre finančné kruhy vhodne presmerovať tieto toky do súkromného sektoru. Škrtenie peňazí do verejného sektoru a jeho prehlbujúca sa chudoba nie je bojom o efektívnosť, ale súčasťou stratégie, ktorá má otvárať nové priestory pre súkromné iniciatívy. Finančným inštitúciám je podvyživený verejný sektor v zásade výhodný. Zadlžený štát je nútený si požičiavať v bankách. To znamená, že peniaze, ktoré bohatí odmietajú platiť v daniach, mu ochotne požičajú ako veritelia. Čím menej mu odovzdajú na daniach, tým výhodnejšie mu môžu požičiavať. Časť toho, čo štátu požičajú, dostanú navyše späť formou tých štátnych výdavkov, z ktorých majú aj oni úžitok. Za poskytovanie týchto služieb tiež pre seba si tak nechajú od štátu zaplatiť aj s úrokmi. Navyše majú pri štáte peniaze istejšie než kdekoľvek inde. Štáty sú pre finančný kapitál naprosto ideálni klienti (Keller, 2011, s. 44).

Tento ekonomický tlak bol ešte zosilňovaný politickým tlakom takých inštitúcií ako MMF, SB a OECD. Vedecké zdôvodnenie mala poskytovať nová politicko-ekonomická paradigma, ktorou sa odvrhol keynesovský koncept, v ktorom bol v centre pozornosti agregátny dopyt, pričom dôležitú úlohu hrali vládne výdavky, a na miesto určujúceho teoretického konceptu nastúpil monetarizmus M. Friedmana a ekonómia strany ponuky, v ktorých hlavnú úlohu hrali peniaze, inflácia a agregátna ponuka. Úloha štátu sa zredukovala len na odstraňovanie prekážok efektívnej alokácie kapitálu a práce, teda na rušivú činnosť odborov, na minimalizáciu zákonov sociálnej ochrany, na znižovanie demotivujúcich daní a na to, aby sa v záujme prekonávania nahromadených problémov a obnovy rastu prostredníctvom dôslednej deregulácie a liberalizácie vzdal ekonomickej moci v prospech globálnych trhových síl. Proti sociálnemu štátu sa sformovala ucelená doktrína, tzv. parížsky konsenzus (Aiginger, 2005). V rámci nej sa presadzovali najmä dve argumentačné línie. Prvá ignorovala objektívny rast nákladov na nové civilizačné výzvy a ako hlavný problém ťažkostí financovania verejných služieb zveličene

zdôrazňovala plytvavosť a zneužívanie sociálnych systémov. Riešením by malo byť ich obmedzenie a prevedenie na trhový režim formou privatizácie. Druhá línia sa sústredila na zdôvodňovanie znižovania daní ako hlavného spôsobu zrýchľovania hospodárskeho rastu. K ich zásadnej relativizácii a spochybneniu významne prispeli empirickými analýzami Pick (2006, 2011) a Aiginger (2005). Z ich záverov vyplynulo, že plytvavosť reálne predstavuje len malú časť – možno jednu desatinu zvyšovania výdavkov.<sup>7</sup> Taktiež spochybnili výhodnosť súkromných sociálnych služieb pred solidárnymi, keď z výsledkov analýz vyplynulo, že v súkromných systémoch sú väčšie riziká, sú nákladnejšie a menej dostupné.<sup>8</sup> Pravda, za odporom voči solidárnemu systému v dôchodkovej či zdravotnej, alebo vzdelávacej sfére treba vidieť veľký záujem súkromného sektora o tento lukratívny dynamický segment ekonomiky. Ako výrazne zveličený a idealizovaný sa ukázal vplyv znižovania daní ako najvýznamnejšieho faktora zrýchľovania rastu. Analýzy ukázali, že je to vysoko nákladný a málo účinný spôsob. Znižovanie celkovej miery zdanenia prispieva k hospodárskemu rastu prevažne extenzívne a mnohonásobne menej, ako je prínos znalostných faktorov rastu produktivity.<sup>9</sup> Analýzy na jednej strane presvedčivo spochybnili zveličený vplyv plytvavosti sociálneho systému a stimulujuceho znižovania daní na rast ekonomiky, no zároveň na druhej strane potvrdili spomalenie rastu produktivity, hospodárskeho rastu a oslabovanie relatívnej konkurencieschopnosti EÚ, ohrozujúce dlhodobé základy jej sociálneho modelu.<sup>10</sup>

Rozpor medzi predstihom rastu výdavkov sociálneho štátu a neadekvátnou výkonnosťou jeho ekonomiky zdanlivo opodstatňoval prechod k neoliberalnému modelu. Hlbší štruktúrovanejší pohľad „dovnútra“ európskeho sociálneho modelu

<sup>7</sup> Prieskumy ukázali, že dobrovoľná nezamestnanosť sa podieľala na celkovej nezamestnanosti asi jednou pätinou a s ňou spojené sociálne dávky predstavovali len asi 0,2 % HDP. Podobne okolo 0,2 % HDP predstavovalo plynutie liekmi poistencami zdravotného poistenia (Pick, 2011, s. 111).

<sup>8</sup> Súkromné penzijné systémy majú neistú budúcu kúpnu silu penzií, režijné náklady pohliata okolo 30 % poistného oproti 3–5 % v solidárnych systémoch a pre chudobných sú pridrahé. Súkromné zdravotníctvo je podstatne nákladnejšie ako solidárne (v USA napr. zhruba dvojnásobne). Aj sebadômyselnejšie systémy úverov na štúdium pri spolplatnení vysokoškolského štúdia nevyhnutne vedú k určitej príjmovej selekcii prístupu k vzdelaniu, a teda k diskriminácii (Pick, 2011, s. 111).

<sup>9</sup> Z výsledkov analýz vyplynulo, že zníženie miery zdanenia o 1 % v pomere k HDP môže prispieť k jeho zvýšeniu o menej ako 0,1 %. Podstatne viac – takmer päťnásobne – však prispieva k zvyšovaniu chudoby. Zníženie celkovej miery prerozdelenia HDP (súčet zdanenia a schodku verejného rozpočtu) o 1 % spôsobuje zvýšenie miery chudoby o viac než 0,4 % (pozri Pick, 2011, s. 136).

<sup>10</sup> Ak od začiatku 70. rokov do polovice 90. rokov sa dlhodobou zvyšovala miera prerozdelenia HDP zo 41 % na 46 % a bola navyše dofinancovaná zvýšením schodkov rozpočtov z 3 % na 5 %, čím sa príjmy z oboch zdrojov na solidárne financovanie celkovo zvýšili o 7 % v pomere k HDP. Od polovice 90. rokov nastal zvrät. Zvyšovanie zloženej daňovej kvóty sa zastavilo a schodky sa do roku 2000 škrtni znížili o 4 % (Pick, 2006, s. 698).

síce potvrdzuje jeho viaceré všeobecné črty v jednotlivých krajinách, no hlavne odhaľuje výrazné národno-štátne špecifiká a navodzuje hľadanie odpovede na otázku minimalizácie či modernizácie sociálneho štátu. Kríza európskeho sociálneho modelu a pokusy o jej prekonanie viedli k sformovaniu štyroch relatívne homogénnych nástupníckych modelov<sup>11</sup> a k súťaži nielen medzi nimi, ale aj vo vzťahu k znalostne liberálnemu modelu USA. Nástupnícke modely sa z pôvodného modelu vytvárali rozdielnymi až protichodnými reformami a prístupmi k hodnoteniu úlohy a sily sociálneho štátu, charakterizovanými mierou prerozdelenia, predovšetkým na sociálnu a zdravotnú ochranu.

Komparatívna analýza<sup>12</sup> presvedčivo ukázala, že ekonomicky a sociálne najúspešnejším je od polovice 90. rokov *znalostne sociálny* model, vyvinutý v Dánsku, vo Fínsku a Švédsku, založený na solidárnom rozvíjaní znalostnej modernizácie ekonomiky a spoločnosti. Krízu sociálneho modelu vplývajúcu z predbiehania výdavkov pred výkonnosťou prekonali aktívne, zvyšovaním výkonnosti znalostnou cestou. Jadro úspechu počívalo v politike drahej práce a reštrukturalizácii výdavkov verejných rozpočtov výrazným zvýšením výdavkov na znalosti (výskum a vzdelanie), ktoré v roku 2001 dosiahli 11 % HDP a boli o 4–5 percentuálnych bodov vyššie ako v ostatných modeloch. Zároveň sa vzdal svojho sociálneho nadštandardu. Najvýraznejšiu reštrikciu medzi porovnávanými modelmi však nepoužil len na pasívne prekonávanie deficitu, ale hlavne na modernizačnú reštrukturalizáciu ekonomiky. Zachoval silný sociálny štát s vysokou mierou prerozdelenia HDP, ktoré je však vysoko funkčné. Znalostne sociálny model je tak založený v značnej miere na solidarite, bez sociálnych bariér, a ku komparatívnym výhodám sociálneho modelu, k motivačnej účinnosti trhu a sociálnej súdržnosti pridal ešte komparatívnu výhodu založenú na intelektualizovanej, relatívne drahej práci. Predstihuje ostatné nástupnícke modely, ako aj neoliberalne znalostný model USA nielen v produktivite práce, ale aj v integrálnej produktivite výrobných faktorov, čo je rozhodujúce pre dlhodobu udržateľnú výkonnosť a konkurencieschopnosť. Novšie analýzy ukázali, že tento vývoj pokračuje aj po roku 2000 a že znalostne sociálny model úspešne obstál v teste reálnym životom.<sup>13</sup> Je úspešnejší aj vo vzťahu k prevažne trhovou cestou rozvíjanej modernizácii neoliberalne znalostného modelu

<sup>11</sup> Výstižne ich vymedzil M. Pick (2006) ako znalostne sociálny model (Dánsko, Fínsko, Švédsko), zadržavací model (Nemecko, Francúzsko, Taliansko), hybridný model (V. Británia) a ultraliberálny doháňací model (Česko, Maďarsko, Poľsko), pričom v rámci neho ešte ako jeho radikálnejší variant označil skupinu pobaltských štátov a Slovensko (Pick, 2006, s. 701–705).

<sup>12</sup> Priekopnícku zásluhu na nej má M. Pick, ktorý jej zásadné výsledky v ucelenej podobe publikoval v článku (Pick, 2006).

<sup>13</sup> Aj po roku 2000 škandinávské krajiny pokračovali v uplatňovaní znalostne sociálneho modelu. Podľa údajov Eurostatu v roku 2004 mali naďalej výrazne o 3–4 percentuálne body vyšší podiel výdavkov na znalostné faktory (vzdelanie, výskum a vývoj a IKT) ako priemer EÚ 15 a dlhodobo si udržiavajú pozície na popredných miestach globálnej konkurencieschopnosti. Potvrdil to aj IMD World Competitiveness Yearbook 2008.

USA napriek tomu, že ten podporuje výkonnosť výrazným oslabovaním domácej meny, tlakom na znižovanie daní a sociálnej ochrany práce, ako aj podporou domáceho dopytu schodkovými rozpočtami.

Perspektívnosť a konkurencieschopnosť znalostne sociálnej modernizácie štátu preverila aj globálna ekonomická kríza. Škandinávske štáty s najvyššou mierou prerozdelenia dosahujú najnižšie rozpočtové deficity.

Globálna kríza veľmi názorne a nekompromisne odhalila neudržateľnosť rôznych koncepcií minimalizácie funkcií štátu v ekonomike.

Globálna kríza a jej ekonomické, sociálne, politické i morálne dopady vyvolali nebývalé dezilúzie a odpor k súčasnej podobe neoliberalného kapitalizmu s jeho systémovo inštitucionálnym hazardom a bezprecedentnou mierou polarizácie príjmov a bohatstva, ktorá už nie je len výsmechom morálky dnešnej civilizácie, ale čoraz výraznejším obmedzovaním reálneho dopytu a spotreby sa stáva aj tvrdou ekonomickou bariérou jej budúceho vývoja. Neoliberalná doktrína desaťročia vsugerovávala svetu dogmu, že niet inej systémovej alternatívy. Výstižne to charakterizuje Hauser (2007, s. 95, 98), keď hovorí, že „spoločenský systém neskorého kapitalizmu navodzuje dojem osudovosti a vyvoláva spoločensky nutné zdanie, že nemôže existovať nič iného, než čo bezprostredne existuje... Systém, ktorý je iracionálny, vyvoláva zdanie racionality! Zdanie, že ekonomický systém už nie je kapitalistický a iracionálny, ale je racionálne spravovaný, napomáha integrácii jednotlivcov i pracujúcej triedy do systému.“ Reálny vývoj spoločnosti sa ocitol na rázcestí – buď v snahe obnoviť výkonnosť systému cestou odbúravania a napokon úplnej likvidácie sociálneho štátu s možným vyústením do katastrofických scenárov, alebo obmedziť závislosť spoločnosti od súčasnej podoby trhu a vyvíjať systémove alternatívy súčasnému kapitalizmu. Príkladom môže byť napríklad prístup Poláka (2011), ktorý uvažuje s tromi systémovými alternatívami: kybernetický socializmus P. W. Cockshotta a A. Cottrela, participatívne plánovanie P. Devina a participatívna ekonomika M. Alberta a R. Hahnela. Pritom zdôrazňuje, že „nie sú dôležité preto, že by sa mali stať doslovnými plánmi budúceho vývoja... Ich účelom nie je, aby boli do bodky zrealizované. Sú však praktickou ukážkou toho, že je možné logicky a premyslene uvažovať inak, než ako to predpisuje momentálne dominantný myšlienkový rámeč“ (Polák, 2011, s. 261).

G. Esping-Andersen (2002) sa zase zaoberá novým verejnoprospešným modelom (welfare) pre 21. storočie. Zaujímavovo načrtáva potrebu novej metódy modelovania štátu blahobytu založenej na naplňaní troch kritérií. Prvým je možnosť „nakuknutia“ do budúcnosti sprostredkujúca relevantné informácie. Druhým je spojenie fragmentov do celku a tretím zaistenie dynamiky výskytu šancí občianskeho života. Ide teda o určitú víziu, resp. abstraktný tvar založený na predpoklade, že komplexná systémová zmena musí nastať na úrovni politických rozhodnutí štátov, resp. Európskej únie.

Názor, že budúcnosť samotného sociálneho štátu je nezlučiteľná s dominanciou kapitálového mechanizmu v civilizácii, zastáva M. Tejkl (2010). Pokiaľ je základnou

sociálneho štátu kapitálový mechanizmus súkromného zhodnocovania, bude sa musieť vždy prispôbovať direktívam korporácií z hľadiska maximalizácie ich zisku a fixovanosti na konkrétnu lokalitu. Aby boli korporácie dostatočne motivované ostávať na jednom mieste, vyžadujú obrovské výnosy z investovania, ktoré v nemalej miere spôsobujú znižovanie miezd zamestnancov a redukciu sociálnych štandardov na minimum. Pri takomto nastavení systému koexistencie kapitálového mechanizmu a mechanizmov financovania sociálneho štátu sociálny štát neprežije.

M. Pick (2004) sa domnieval, že základným krokom k riešeniu sociálnej roviny a sociálneho štátu je prekonanie neoliberalného vzduchoprázdna, ktoré v skutočnosti necháva voľné pole pôsobnosti pre TNK a nerovnosti spôsobované trhom. Optimizmus budúceho vývoja vidí v tom, že dôsledky globalizácie a neoliberalnej agendy sa začínajú obracať aj proti vyspelým štátom, čo vytvára nové šance k prekonaniu neudržateľnosti vývoja.

Tieto úvahy potvrdzuje reálny vývoj posledných dekád, keď dochádza k veľkému prerozdeleniu globálnej ekonomickej a politickej moci a presadzovaniu reálnych systémových alternatív dožívajúceho friedmanovského kapitalizmu napríklad v štátoch BRIC.

#### Literatúra

1. Accotella, N. (2005): *Economic policy in the Age of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press
2. Aiginger, K. (2005): *Towards a New European Model of a Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model*. Economic Survey of Europe, No. 1, New York – Geneva: United Nations – Economic Commission for Europe, s. 105–114
3. Casper, S. – Hollingsworth, J. R. – Whiley, R. (2005): *Varieties of Capitalism: Comparative Institutional Approaches to Economic Organisation and Innovation*. In: Casper, S. and Warden, F. van (eds.): *Innovation and Institutions: A Multidisciplinary Review of the Study of Innovation System*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
4. Deepak, N. (2002): *Governing Globalisation: Issues and Institutions*. New York: Oxford University Press
5. Parrillo, V. N. (2008): *Welfare States*. Encyclopedia of Social Problems. SAGE Publications
6. Esping-Andersen, G. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press
7. Friedman, M. (1993): *Kapitalizmus a svoboda*. Praha: Liberální institut
8. Galbraith, J. K. (1954): *The Great Crash of 1929*. Repr. New York: Avon, 1979
9. Hauser, M. (2007): *Prolegomena k filosofii současnosti*. Praha: Filosofia
10. Hendersonová, H. (2001): *Za horizontem globalizace*. Praha: Dharma Gaia
11. Keller, J. (2011): *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství
12. Klinec, I. (2011): *Trhové štáty. Transformácia štátu v 21. storočí*. Interná pracovná štúdia, Ekonomický ústav SAV
13. Kleinová, N. (2010): *Šoková doktrína. Vzestup kalamitního kapitalismu*. Praha: Argo/Dokořán
14. Klvačová, E. – Malý, J. – Mráček, K. – Dostálová, I. (2008): *Fenomén dobývání renty a jeho vliv na české veřejné finance*. Praha: Professional Publishing, ISBN 978-80-86946-75-7



15. Keynes, J. M. (1926): *The End of Laissez-faire*. London: L. & Virginia Woolf
16. Keynes, J. M. (1973): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan
17. Letelier, O. (1976): *The Chicago Boys in Chile. Economic Freedom's Awful Toll*. The Nation, 28. 8. 1976
18. Maddison, A. (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*. Development Centre Studies, Paris: OECD
19. Magdoff, H. – Sweezy, P. M. (1987): *Stagnation and the Financial Explosion*. New York: Monthly Review Press
20. Minsky, H. P. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press
21. Pehe, J. (2012): *Krize, nebo konec kapitalismu?* Praha: Prostor
22. Pick, M. (2011): *Stát blahobytu, nebo kapitalismus? My a svět v éře neoliberalismu 1989–2011*. Všeň: Grimmus
23. Pick, M. (2006): *Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA*. Politická ekonomie, č. 5
24. Polák, M. (2011): *Hlavou proti vetru*. Bratislava: SOK
25. Potůček, M. – Musil, J. – Mašková, M. (2008): *Strategické volby pro českou společnost. Teoretická východiska*. Praha: Sociologické nakladatelství
26. Reich, R. B. (2002): *The Future of Success*. New York: Vintage
27. Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press
28. Ruggie, J. G. (1993): *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*. International Organization, Vol. 47, No. 1, pp. 139–174
29. Stiglitz, J. E. (2003): *Jiná cesta k trhu. Hledání alternativy k současné podobě globalizace*. Praha: Prostor
30. Stiglitz, J. E. (2010): *Im Freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft*. München: Siedler Verlag
31. Šíkula, M. a kol. (2010): *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV
32. Tejkl, M. (2010): *Kde sociální stát neslábne a reprodukuje se...* Britské listy, 29. 10. 2010
33. Židek, L. (2007): *Dějiny světového hospodářství*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk

## PROBLEMATICKÝ NÁVRH NA VYTVOŘENÍ BANKOVNÍ UNIE V EU

Ing. Karel Mráček, CSc. – Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

Evropská komise nedávno přišla s návrhem na zavedení bankovní unie. Jde o součást navrhovaných dalších kroků k ještě užší integraci eurozóny, které by podle svých zastánců měly vést k překonání eurokrize. Zastánci užší integrace chtějí po postupném zavedení bankovní unie vytvořit fiskální unii a nakonec politickou unii, což by vedlo vlastně k federalizaci eurozóny. Přirozeně současné pojetí užší integrace eurozóny, zejména na bázi pouhých politických rozhodnutí orgánů EU, má i své odpůrce a kritiky. Návrh zavedení bankovní unie, který vyvolal také celou řadu diskusí, je postaven na 4 pilířích: společný evropský bankovní dohled, společná pravidla fungování bank, společný evropský systém pojištění vkladů a společný evropský systém pro řešení krizí.

### 1. Společný evropský bankovní dohled (v ECB)

Tato idea vychází z toho, že bankovní skupiny v Evropě fungují v podstatě na nadnárodní bázi, zatímco současný bankovní dohled má národní povahu (na bankovní sektor každé členské země dohlíží centrální banka dané země). Podle Evropské komise by tedy na stejném principu měl fungovat i bankovní dohled, tzn. být rovněž nadnárodní. Kompetence dohledu by se měly přesunout na Evropskou centrální banku (ECB). Tímto opatřením by se tedy výrazně omezil vliv národních dohledových orgánů, což se stává právě i předmětem kritiky.

Kritické výhrady proti společnému bankovnímu dohledu vycházejí také z toho, že v Evropě působí zhruba šest tisíc bank a ECB nebude mít dostatečnou kapacitu pro jejich důslednou kontrolu. Názory na bankovní dohled se pohybují s ohledem na koncentraci bankovního sektoru v intervalu 20 až 6000 bank. V eurozóně podle distribuční křivky aktiv tvoří 20 největších bank 68,6 % celkových bankovních aktiv. 200 největších bank reprezentuje více než 95 % bankovních aktiv. Podle objemu depozit 20 největších bank disponuje zhruba 60 % celkových depozit u bank v eurozóně a 200 největších bank pak 85 % [1]. Zejména Německo se jednoznačně vyjádřilo, aby byl zúžen záběr dohledu ECB jen na velké, systémově důležité evropské banky. Z toho je také zřejmé, že Německo si příliš nepřeje, aby se celoevropský bankovní dohled zaměřil i na jeho relativně spleť a rozsáhlý systém menších zemských bank a spořitelen. Ale v Německu se objevují i obavy bankéřů ze ztrát pravomocí Bundesbank ve prospěch ECB, kdy nyní např. díky Bundesbank nemůže problémová UniCredit Bank „vysávat kapitál“ nebo získávat dostatek likvidity z dceřiné banky HVB. Obdobně se staví proti společnému bankovnímu dohledu ČNB, kvůli němuž by ztratila kontrolu nad finanční-

mi pohyby mezi bankami působícími v České republice a jejich zahraničními mateřskými finančními skupinami.

## 2. Společná pravidla fungování bank (stanovená EBA, Single Rule Book)

V tomto případě nedochází k výraznějším změnám, neboť většina pravidel pro fungování bank byla již dříve zavedena v souvislosti se zavedením vnitřního trhu pro oblast finančních služeb. V rámci komunitárního práva již existují směrnice a nařízení, která vymezují fungování bank v celé EU (např. společná pravidla platebního styku a kapitálové přiměřenosti, opatření proti praní špinavých peněz, pravidla v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů apod.). Lze konstatovat, že tento pilíř je nejméně kritizován.

## 3. Společný evropský systém pojištění vkladů

Současná situace je taková, že vklady klientů bank jsou pojištěny u národních fondů pojištění vkladů. To znamená, že za vklady klientů v bankách působících na území České republiky ručí tuzemský Fond pojištění vkladů, za vklady španělských stádatelů obdobná instituce ve Španělsku atd. Pokud banka v zemi, kde sídlí, zkrachuje, je klientům z příslušného národního fondu pojištění vkladů vyplacena náhrada až do výše 100 tisíc eur. Tato situace by se však měla podle návrhu na vytvoření bankovní unie změnit tak, že by se celý systém centralizoval na úrovni EU a vznikl by jakýsi společný fond pojištění vkladů pro všechny členské země EU, do kterého by přispívaly všechny banky působící na vnitřním trhu EU, ale čerpat by z něho mohly jen ty banky, které by se dostaly do problémů. Tento vlastně nadnárodní fond by v případě úpadku banky v kterékoli členské zemi EU vyplácel klientům jejich vklady uložené v této krachující bance do příslušné stanovené výše. Mohou to být však klienti z různých členských zemí, kteří mají u dané banky svá depozita. Navrhovatelé se pak u tohoto opatření často ohánějí i působivým principem solidarity. Nelze však opomenout rizika morálního hazardu.

Toto opatření je zřejmě nejvíce kontroverzní a má patrně se společným bankovním dohledem také nejvíce kritiků. Výhrady se zejména zaměřují na situaci, kdy by v případě více krachujících bank v některé z členských zemí EU neměl nadnárodní fond pojištění vkladů dostatek peněžních prostředků, že by se pak zřejmě na výplatu klientům krachujících bank musely složit vlády členských zemí bankovní unie a fond dotovat ze svých veřejných rozpočtů. Tím se navíc dostáváme z jiné strany i k prosazování fiskální unie. Kritici poukazují dále na to, že do fondu by přispívaly banky ze všech zemí (včetně bezproblémových), ale výplaty z fondu by směřovaly do zemí s problémovými bankami (obvykle se hovoří o jihoevropských zemích eurozóny). Na jedné straně může být tedy naplňován morální hazard a na druhé straně je tu požadován princip solidarity, který se však v daném případě těžko vysvětluje a obhájuje (např. německému nebo fin-

skému stádateli, že má přes svou banku, resp. státní rozpočet a celoevropský fond pojištění vkladů uhradit ztráty např. řeckému nebo španělskému bankovnímu klientovi).

## 4. Společný evropský systém pro řešení krizí (fondy pro restrukturalizaci bankovního sektoru)

S tímto pilířem je spojen hlavní důvod prosazování bankovní unie. Zatímco nyní bankovní sektor dané členské země EU, který se dostal do problémů, je zachraňován z fondů EU formou půjček vládě této země, tak nově se předpokládá, že tuto úlohu převezme Evropský mechanismus stability (ESM), který by měl půjčovat přímo problémovým bankám, resp. je rekapitalizovat či provádět jinou formu jejich záchrany, případně zavírat nesolventní banky. Vychází se z toho, že záchrana bank v členské zemi může neúnosně zvyšovat dluh tamní vlády (viz např. Irsko). Z fondů EU směřovaly peníze vládě státu, jehož bankovní sektor byl blízko kolapsu, vláda tuto finanční pomoc distribuovala bankám na svém území, ale s tím negativním efektem, že narůstal veřejný dluh. Ostatně právě Španělsko, které potřebuje na záchranu svých bank již desítky miliard eur a nechce dále zvyšovat svůj vládní dluh, tlačí velmi silně na zavedení tohoto pilíře. Poukazuje se přitom na to, že některé silné bankovní skupiny již „přerůstají přes hlavu“ národním státům a pro řešení této situace je tedy nutno posílit roli celoevropských institucí. Ať již bude nesolventním bankám poskytována pomoc kapitálovými vstupy z Evropského mechanismu stability nebo z Evropské centrální banky, navazuje na to jistým způsobem logický požadavek na dohledovou roli těchto institucí.

Kritici bankovní unie poukazují v dané souvislosti zejména na riziko morálního hazardu (management banky bude provádět rizikové operace, nebude dostatečně řídit rizika a bude počítat s tím, že případnou ztrátu uhradí ESM). Tento mechanismus se tedy bude muset zbavit v první řadě rizika možné podpory morálního hazardu, ale zatím nejsou dohodnuty podmínky půjček bankám z ESM. Nicméně uvažuje se o takových podmínkách, kdy by záchranu banky pocítili ztatečně viníci vzniklé situace. Například půjčky by mohly být poskytovány výměnou za část akcií, čili stávající akcionáři banky by přišli o část svých akcií. V tomto ohledu se ale již nemluví o rozdílné pozici a vlivu většinových a drobných akcionářů. Dále je třeba vzít v úvahu, že akciová společnost je právní formou obchodní společnosti, kdy vlastníci (akcionáři) neručí za závazky společnosti. Jejich postih na vlastních aktivech je tedy „jen“ ve ztrátě akcií dané banky (v uvedeném případě možná jen částečně). Po stabilizaci situace by však ESM měl podíl v ohrožené bance prodat (privatizovat). Uvažuje se ale i o propouštění vrcholových manažerů problémové banky (tito manažeři jsou také většinou vlastníky akcií). Celková představa je, že k odstranění morálního hazardu přispěje právě větší postih manažerů a akcionářů v případě hrozícího krachu banky.

## 5. Klíčový problém morálního hazardu

O jednotlivých pilířích a efektivitě opatření s nimi spojených je možno z různých hledisek kriticky diskutovat, ale zřejmě hlavní kritická linie vůči bankovní unii je založena na poměrně reálné hrozbě toho, že bankovní unie by se stala jen dalším „penězovodem“ ze severu Evropy na její jih (viz zejména koncepce třetího a čtvrtého pilíře). To ostatně ukazují v zásadě rozdílné postoje k bankovní unii, s nimiž se setkáváme v severních a jižních zemích EU. Více pravděpodobné je, že peníze na záchranu bank budou potřebné v takových zemích jako Řecko, Španělsko, Portugalsko nebo Itálie než ve státech severní a střední Evropy. A právě jižní země EU vyvíjejí hlavní tlak na vznik bankovní unie, nikoli např. Německo nebo Finsko. Zájem Španělska či Itálie o bankovní unii spojenou s celoevropskou institucí dohledu vyplývá však pouze z akutní potřeby ozdravit vlastní bankovní systém. Společné řešení problémů a krachů bank zakotvené v návrhu bankovní unie tyto země se současnou špatnou kondicí bankovního sektoru potřebují a aktuálně jim vyhovuje. Španělsko oznámilo v červnu 2012, že na záchranu svých bank potřebuje více než 50 mld. eur. Zavedení bankovní unie před poskytnutím této sumy by tak bylo pro Španělsko výhodné. Naopak Německo jako největší přispěvatel do ESM spíše snahy o rychlé spuštění bankovní unie brzdí s tím, že je třeba realizovat potřebné pojistky proti morálnímu hazardu. Rekapitalizace problémových bank by měla být spojena s pravidly postihujícími neodpovědné jednání manažerů a akcionářů těchto bank. Podle německých politiků je tak reálnější uvažovat o vzniku bankovní unie nejdříve od roku 2014. Navíc pokud by se měla vytvořit bankovní unie, měly by se změnit i zakládající smlouvy Evropské unie.

Jak z výše uvedeného plyne, jsou v celkovém konceptu bankovní unie často konfrontovány otázky solidarity a morálního hazardu. Otázkou je zejména, jak přistupovat k solidaritě, zdůrazňované politiky v zájmu předcházení sociálního chaosu a nestability, aby nedocházelo na druhé straně k nárůstu morálního hazardu. V této souvislosti stojí za pozornost též to, že mnohá nyní i dříve navrhovaná regulační opatření v EU jsou v rozporu s teoretickými přístupy k regulaci, které akcentují její vazbu na úroveň morálního hazardu. Např. podle teorie G. Benstona a G. Kaufmana by mělo základní rozlišení a hodnocení regulačních opatření vycházet z toho, zda snižují, nebo naopak zvyšují morální hazard [2]. K opatřením zvyšujícím morální hazard patří rozšiřování pojištění vkladů, používání bankovní daně bez jakéhokoli vztahu k rizikům či vytváření dodatečných fondů určených k řešení budoucích problémů bank. Naopak regulační opatření snižující morální hazard představují kapitálové požadavky zohledňující riziko nebo nastavené požadavky na likviditu.

## 6. Obavy na české straně ze zavedení bankovní unie

Z hlediska vlastnické struktury bank s působností na území České republiky je zhruba 94 % v zahraničním vlastnictví, přičemž jde v naprosté většině o dceřiné společnosti velkých zahraničních bank. Český bankovní sektor patří přitom

k dlouhodobě nejziskovějším v rámci EU. V období od vstupu strategických zahraničních partnerů do bank působících na území České republiky se tyto banky finančně stabilizovaly a vydělaly svým zahraničním vlastníkům na dividendách celkově již více než 180 mld. Kč. Tři největší banky na území ČR – Česká spořitelna, Komerční banka a Československá obchodní banka – vydělaly pro své zahraniční vlastníky právě v krizových letech 2008–2010 celkem zhruba 75 mld. Kč a jsou nejziskovějšími společnostmi a vůbec společnostmi s nejvyšší rentabilitou aktiv v rámci nadnárodních finančních skupin, do nichž patří, a tuto kondici si udržely i uprostřed pokračující hospodářské recese (viz tabulka č. 1). Obdobně výraznější podíl zisku ve srovnání s podílem na aktivech (tedy vyšší využití a zhodnocení aktiv) v rámci finančních skupin, do nichž náleží, vykazují například i UniCredit Bank ČR a Raiffeisenbank.

Tabulka 1 Porovnání vybraných ukazatelů největších bank v České republice a jejich mateřských bank (údaje za 1. pololetí 2012)

Banka	Podíl na bilanční sumě	Podíl na zisku
Česká spořitelna	17 % skupiny Erste	27 % skupiny Erste
Komerční banka	2,5 % skupiny Société Générale	29,7 % skupiny Société Générale
ČSOB	13 % skupiny KBC	zisk 7,9 mld. Kč za 1. pololetí 2012, mateřská KBC ve ztrátě 4 mld. Kč (v přepočtu)

Pramen: výkazy bank

Z hlediska finančního zprostředkování je pak nutno uvést specifickou pozici bankovního sektoru v České republice, v němž existuje převis vkladů nad úvěry na rozdíl od naprosté většiny členských zemí EU. Česká republika má ze zemí EU dokonce nejvyšší podíl vkladů k úvěrům (zhruba se blíží hodnotě 1,4). Naprostá většina členských zemí EU má tento podíl obrácený a v průměru za EU jako celek dosahuje přibližně hodnoty 0,8. To znamená, že v České republice byla a je nadále úvěrová expanze financována v podstatě z tuzemských primárních depozit a bankovní sektor byl tedy v posledních letech nezávislý na externím zahraničním financování.

Velmi příznivě pro banky působící na území České republiky vyznívá i ukazatel kapitálové přiměřenosti. Pokud jde o banky v ČR, v současné době nemají žádné problémy s novými pravidly Basel III. Celková kapitálová přiměřenost ban-

kovního sektoru koncem roku 2010 činila 15,5 % a koncem 1. pololetí 2012 pak dokonce 16,3 %, přičemž u všech bank se její hodnoty pohybovaly nad 10 % [3]. Banky působící na území České republiky si udržují již delší dobu kapitálové polštáře vysoko nad regulátory požadovanou kapitálovou přiměřeností. Pokud jde o strukturu regulatorního kapitálu, významně v něm narostl podíl nerozděleného zisku z předchozích období po zdanění. Pro další vývoj kapitálové přiměřenosti v bankovním sektoru v ČR bude však důležité, jak budou narůstat případná optimistická očekávání budoucího vývoje po odeznění krize, která by se mohla projevit vyššími výplatami dividend ze zadržených minulých zisků. Pro český bankovní sektor je v daném kontextu také nadále významné, že naprostou většinu regulatorního kapitálu tvoří kvalitní kapitál typu Tier 1.

V daných souvislostech se však reálně objevují obavy, aby se české banky v podmínkách bankovní unie nestaly pohodlným finančním polštářem pro zahraniční mateřské společnosti. Hrozbu možného „vysávání“ peněz především zdůrazňuje ČNB. Na banky v České republice jako samostatné subjekty dohlíží nyní ČNB jako národní regulátor hájící národní zájmy. Podle platné české legislativy může ČNB zakázat transakce, které by snížily likviditu tuzemských bank (např. vysoké půjčky do zahraničí). V období finanční krize byla zavedena povinnost pravidelného hlášení o větších transakcích mezi tuzemskými bankami a jejich zahraničními matkami (dokonce po určité období to byla i povinnost denního hlášení) s tím, že velké transakce se musí hlásit předem. ČNB dohlíží i na to, aby z tuzemských bankovních ústavů nebyly odčerpávány peníze i jinými způsoby, jako např. formou nadhodnocených plateb za služby poskytované v rámci skupiny (např. různé poradenské služby, služby v oblasti informačních technologií apod., jejichž oceňování je poněkud složité, nicméně lze prosazovat v těchto transakcích zásadu tržních cen). ČNB v minulých letech sice uvedla, že některé pokusy o „vysávání“ části likvidity zastavila, ale nebyla a také zřejmě nemohla být v tomto bodě konkrétní.

V podstatě opačné postoje k uvedenému riziku „vysávání“ peněz v případě zavedení bankovní unie mají vrcholoví manažeři tuzemských bank. Domnívají se, že toto téma je zbytečně nafouklé a že majitelé nechtějí s ohledem na ekonomický zájem v rámci finanční skupiny poškodit svůj úspěšný lokální byznys. Dále zpochybňují význam přesunů zdrojů mezi dceřinými a mateřskými společnostmi vzhledem k zhruba pětiprocentnímu podílu bankovních aktiv nových členských zemí na celkových bankovních aktivech EU. Poukazuje se také na to, že v případě problémů mateřské banky by pro ni bylo ekonomicky výhodnější přímo prodat prosperující a zdravou dceřinou společnost. Odhlédneme-li od toho, že vrcholoví manažeři jsou ve svých vysoce lukrativních funkcích především díky mateřským společnostem, je zřejmé, že přílišné finanční oslabení dceřiných společností by nebylo zrovna výhodné, a to i s ohledem na výnosnost jejího případného prodeje. Nicméně nelze podcenit právo většinového majitele nechat si vyplatit v dividendách zisk příslušné banky. Určitým oslabením pro budoucí

vývoj banky může být tedy i celkový poměrně vysoký podíl vyplácených dividend na zisku a ponechání v bilanci jen malé části nerozděleného zisku. A právě v období finanční krize zvýšily některé finanční skupiny (Erste Group, KBC) požadavky na vyplácené dividendy ve svých dceřiných bankách v České republice (dokonce několikrát násobně, přičemž k vyplácení bylo zčásti využito i nerozděleného zisku z minulých let).

Česká vláda a ČNB vyjadřují v podstatě celkově odmítavé stanovisko k zavedení bankovní unie. Nejde přitom jen o rizika stahování likvidity a kapitálu ze zdravých bank působících jako dceřiné společnosti velkých zahraničních bank na území České republiky, přestože se to často uvádí jako priorita pro ČR. ČNB uvádí jako východisko své pozice k bankovní unii tato s jejím zavedením spjatá hlavní rizika:

- narušení stability a zdraví jednotlivých bank a tím i finanční stability České republiky;
- nadřazení a uplatnění principu skupinového zájmu (stahování likvidity a kapitálu, přenos náklady krize);
- pravomoci a nástroje národního orgánu dohledu v oblasti předcházení a řešení krizí jsou dle návrhů přesunuty na úroveň domácího dohledu či na evropskou úroveň (European Banking Authority – EBA);
- případné zjednodušení převodu dceřiných společností na pobočky (pobočky tvoří nyní zhruba 11 % aktiv z celkové výše bankovních aktiv v České republice);
- zapojení národního systému pojištění vkladů do řešení problémů v jiných státech (cesta k fiskální unii);
- narušení fungujícího národního dohledu ČNB nad bankovním sektorem (v dané souvislosti se poukazuje na to, že v době finanční krize nebylo nutno v České republice vynaložit žádné veřejné prostředky na záchranu bank na rozdíl od jiných evropských zemí);
- oslabení národního vlivu při tvorbě pravidel vnitřního trhu pro finanční sektor;
- nerovné zacházení (trvalá veřejná podpora pro instituce v bankovní unii prostřednictvím ESM);
- celkově navrhované řešení neodpovídá současnému politickému uspořádání v EU (není fiskální unie).

ČNB sice deklaruje, že má zájem na řešení současné dluhové a finanční krize eurozóny a zajištění její finanční stability, ale předložený návrh bankovní unie není podle ní skutečnou odpovědí na problémy eurozóny, jimiž jsou především neschopnost některých vlád splácet své dluhy, trh s řadou problémových bank a nedostatky spočívající v samotné podstatě měnové unie. Pojetí bankovní unie není ani v souladu se zásadou subsidiarity při péči o finanční stabilitu jednotlivého státu. ČNB se také ztotožňuje s řadou kritiků na riziku podpory morálního hazardu a oslabení odpovědnosti národních vlád za dlouhodobou fiskální udrži-



telnost. V této souvislosti se zdůrazňuje i výše uvedená potřeba zabránit stahování likvidity a kapitálu ze zdravých dceřiných společností.

Velký důraz je pak položen na zajištění rovnováhy mezi pravomocemi a odpovědnostmi za stabilitu tuzemského bankovního sektoru, což by nebylo v případě stávající podoby návrhu bankovní unie zachováno. Proto je požadováno zachovat pravomoci národního orgánu ohledně případného sdílení zdrojů s fiskálními či kvazifiskálními orgány (jako jsou fond pojištění vkladů a fond pro řešení problémů bank). Oproti současnému stavu by nemělo dojít k oslabení pozice ČNB ani České republiky jak na národní úrovni z hlediska bankovního dohledu a zajišťování finanční stability, tak na úrovni EU, pokud jde např. o hlasování v EBA, vztah k Evropské centrální bance apod.

Vláda ČR a ČNB se nicméně, jak z jednotlivých vyjádření plyne, nebrání diskusi o bankovní unii a jejích prvcích, přičemž přichází i s určitými požadavky. Měla by být dodržována pravidla veřejné podpory a vnitřního trhu (poskytování veřejné podpory z ESM by mělo být omezeno pouze na výjimečné a dočasné situace) a vůbec pravidla by měla být předložena jako kompaktní celek (nemělo by se postupovat tzv. salámovou metodou). Zároveň by mělo být zajištěno i právo rozhodnout se o (ne)sdílení nákladů v EU. Česká republika by měla mít také právo odmítnout přeměnu dceřině společnosti mateřské banky na její pobočku (vytvoření kontrolní pojistky pro riziko možného odlivu likvidity a kapitálu z banky). Spíše deklaratorně se pak vyzdvihuje nutnost rovného zacházení v EU. Závěr je pak podle vyjádření člena bankovní rady ČNB poměrně jednoznačný: „Bankovní unie optimální měnovou zónou z eurozóny nevytvoří.“ [4]

Značné riziko se však ukazuje v tom, že se opět stáváme svědky především politického rozhodování – jako tomu bylo v případě zavedení jednotné evropské měny – při současném podcenění rozdílné ekonomické úrovně a heterogenity jednotlivých členských zemí EU. V daném kontextu je nutno si také hlouběji vyjasnit otázky efektivity případné fiskální unie, nalézání souladu mezi principem solidarity a morálním hazardem a účinných vztahů bankovní regulace a dohledu v rámci EU.

#### Literatura a prameny

- [1] *The Banker Database and ECB*. In: Pisani-Ferry, J., Wolff, G. B.: *The Fiscal Implications of a Banking Union*. Bruegel policy brief, No. 2/2012, September 2012
- [2] Benston, G., Kaufman, G.: *The Appropriate Role of Bank Regulation*. *The Economic Journal*, May 1996, s. 688–697
- [3] <http://www.cnb.cz>
- [4] Tomšík, V.: *Bankovní unie: One Size Fits All?* Česká národní banka, 2012. Dostupné z: <http://www.cnb.cz>

## SOUVISLOSTI MEZI EUROKRIZÍ A PORUŠOVÁNÍM ČI VOLNÝM VÝKLADEM PRÁVA EU

*Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D. – Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.*

Cílem tohoto textu je ukázat, jak normy evropského práva, respektive jejich dodržování a porušování přispěly ke vzniku problémů eurozóny po roce 2008 a jakou roli dodržování a porušování evropského práva hraje při řešení této krize. Příspěvek vychází ze skutečnosti, že právní normy jsou jedním z faktorů, které ovlivňují, respektive strukturují lidské jednání. Lidé (tedy i reprezentanti států) by měli jednat podle norem, ke kterým se zavázali, respektive které se na jejich jednání vztahují. Nicméně, člověk jako subjekt disponující svobodnou vůlí vždy může normu porušit. K porušení obecně dochází tehdy, pokud je to pro dané subjekty výhodné. Aby tedy normy byly dodržovány, musí v sobě obsahovat sankční pravidla, která se vůči porušujícím uplatní. Dále musí existovat subjekty, které dodržování norem prosazují a které vůči případným porušujícím sankční pravidla uplatňují. Pokud norma nebude mít sankce, případně pokud sankce nebudou uplatňovány, logicky může být pro jednotlivé subjekty výhodné, aby dané normy porušovaly či obcházely. Ačkoliv toto jednání může být výhodné pro jednotlivé subjekty, na agregátní úrovni může způsobovat problémy. Pokud třeba daňový poplatník nebude platit daně, bude to pro něj nepochybně výhodné. Na agregátní úrovni (zde na úrovni národního státu) ale může dojít k tomu, že budou scházet prostředky na zabezpečení veřejných statků, což může způsobit krizi daného státu.

Evropská unie (EU) vznikla jako projev vůle jednotlivých členských států, za tyto státy ale jednali pochopitelně jejich zástupci, tedy konkrétní lidé. Zástupci daných států rovněž čelí dilematu, zda normy, na kterých je EU založena, dodržovat, nebo naopak porušovat či obcházet. Porušování či obcházení norem může být pro příslušný členský stát, jeho obyvatele výhodné. Na agregátní úrovni (zde na úrovni EU) může však toto porušování vést k nedůvěře v měnu, kterou EU používá, k neochotě provádět celoevropské transakce apod. Ve svých důsledcích potom dané chování může jít proti cílům, které si EU klade, může poškozovat státy, které se k porušování či obcházení neuchýlili, apod. Z hlediska soudobé krize lze tak porušování a obcházení pravidel EU označit za jeden (zdůrazněme však, že nikoliv jediný) faktor současné krize eurozóny a nedůvěry v euro.

Text je koncipován následovně. Nejprve je stručně nastíněna problematika práva EU, potom jsou přiblížena základní pravidla pro fungování eura obsažená v primárních dokumentech. Třetí kapitola se věnuje porušování tzv. Paktu stability a růstu, čtvrtá kapitola volnému výkladu pravidel primárního práva. Pátá kapitola poukazuje na to, že k porušování pravidel, tentokrát pravidel pro přijetí eura, docházelo již v okamžiku zavádění společné měny.

## 1. Povaha evropského práva

Evropská unie je speciálním subjektem mezinárodního práva s právní subjektivitou, na který členské státy přenesly některé své pravomoci. Přenesení pravomocí však není v takovém rozsahu, aby bylo možné hovořit o tom, že se EU stala státem, respektive že je federací členských států. V některých případech se členské státy svých pravomocí vzdaly zcela – v takovém případě říkáme, že EU má v dané oblasti výlučné pravomoci. Konkrétně má EU výlučné pravomoci v následujících oblastech: a) celní unie; b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu; c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro; d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky; e) společná obchodní politika.

V jiných oblastech členské státy přenesly na EU pravomoci částečně, v takovém případě říkáme, že EU sdílí pravomoci s členskými státy. Poněkud zjednodušeně řečeno zde platí, že členské státy mohou danou oblast upravovat svými předpisy tehdy, pokud již tak neučinila Unie. Primární právo (zakladatelské smlouvy) zde konstatuje: „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“ Navíc se zde uplatňují zásady subsidiarity a proporcionality. Ty jsou vymezeny následovně:

- Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

- Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

Oblastmi se sdílenými pravomocemi jsou: a) vnitřní trh; b) sociální politika; c) hospodářská, sociální a územní soudržnost; d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; e) životní prostředí; f) ochrana spotřebitele; g) doprava; h) transevropské sítě; i) energetika; j) prostor svobody, bezpečnosti a práva; k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.

Konečně v oblastech, jako jsou kultura, vzdělávání nebo průmysl, může EU pouze podporovat činnost členských států – v takovém případě se hovoří o podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti.

Členské státy musí logicky dodržovat normy, které EU založily a které jí přiznávají příslušné pravomoci – tyto normy můžeme v souladu se zavedenou terminologií označit za normy primárního práva EU. Tento text se nezabývá histo-

rií zakladatelských smluv, konstatujeme jen stručně, že v současné době (konkrétně od 1. prosince 2009) upravují postavení EU dvě zakladatelské smlouvy – Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).<sup>1</sup>

Členské státy dále musí dodržovat tzv. sekundární normy, tj. normy, které EU může přijímat na základě pravomocí, které EU byly přiznány primárními normami. Z hlediska norem sekundární legislativy jsou pro členské státy nejdůležitější nařízení a směrnice. Nařízení jsou právní akty, které jsou obecně a přímo závazné. Vztahují se na všechny účastníky integrace (členské státy i osoby pod jejich jurisdikcí) a stávají se součástí jejich právního řádu ihned pro svém schválení. Pokud jsou v rozporu se zákony některého členského státu, mají přednost. Vždy platí nařízení EU, nikoli ustanovení domácího práva, které mu odporuje. Nařízení platí v každém členském státě přímo, aniž by muselo a mohlo být transformováno do národního právního řádu.

Podstata směrnice spočívá v tom, že EU stanoví určitý obsah, jak má být upravena daná oblast. Úkolem národního státu potom je ve shodě se směrnicí příslušnou oblast upravit formou a prostředky vnitrostátního práva. Není-li prováděcí akt členským státem po uplynutí lhůty k provedení směrnice řádně vydán, nastupuje při splnění příslušných podmínek bezprostřední možnost aplikace směrnice. Judikatura Soudního dvora EU výslovně konstatovala, že se závazným účinkem směrnice by bylo neslučitelné zásadně vyloučit, aby se směrnicí dotčené osoby nemohly dovolat závazků uložených směrnicí. Judikatura Soudního dvora EU tak vytvořila institut tzv. bezprostředního účinku. Jeho cílem je nepřipustit, aby pochybením členského státu trpěla práva jednotlivců. Ti se v případě porušení svých práv, která měla vyplynout z práva EU, mohou dovolat komunitárního práva přímo před národními orgány. Konkrétně judikatura rovněž konstatovala, že členský stát, který nevydal v určené lhůtě prováděcí opatření stanovené ve směrnicí, se nemůže vůči jednotlivcům touto skutečností bránit. Souhrnně lze tedy z hlediska směrnic konstatovat, že povinností členských států je transformovat směrnice do národního právního řádu. I netransformovaná směrnice má přitom bezprostřední účinek. Jedinou podmínkou pro to, aby se daná norma (směrnice) stala bezprostředně použitelnou, je, že umožňuje orgánu veřejné správy stanovit existenci práv a povinností. Národní soud, který byl požádán osobou, respektující ustanovení směrnice, aby neaplikoval normu, která je neslučitelná se směrnicí, jež ještě nebyla transformována do vnitrostátního právního řádu, ač již být transformována měla, musí této žádosti vyhovět za podmínky, že dotčený závazek ve směrnicí je bezpodmínečný a dostatečně přesný (rozsudek Soudního dvora v případě „Ratti“ z roku 1979).

<sup>1</sup> Pro společné vyjádření bude používáno slovo „Smlouvy“.

## 2. Vybraná ustanovení primárního práva EU týkající se fungování eura

Z hlediska problematiky zavedení a fungování eura jsou z primárních dokumentů podstatná následující ustanovení:

- Článek 3 SEU: Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro.
- Článek 120 SFEU: Členské státy směřují své hospodářské politiky tak, aby... přispívaly k dosahování cílů Unie... Členské státy a Unie postupují... v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporováno efektivní umisťování zdrojů.

- Článek 121 SFEU: Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady v souladu s článkem 120. Rada přijme na doporučení Komise návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie a podá o tom zprávu Evropské radě.

- Článek 123 SFEU: Evropské centrální bance (ECB) nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.

- Článek 124 SFEU: Zakazují se jakákoli opatření, která nejsou odůvodněna veřejným dohledem a která umožňují orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejným orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států zvýhodněný přístup k finančním institucím.

- Článek 126 SFEU: Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.

- Článek 127 SFEU: Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii. ESCB jedná... v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž podporuje efektivní umisťování zdrojů.

- Článek 130 SFEU: Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvami a statutem ESCB a ECB nesmějí Evropská centrální banka, žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie a vlády členských států se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.

- Článek 131 SFEU: Každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB.

## 3. Porušování Paktu stability a růstu

Jedním z důvodů současných problémů eurozóny je vysoká zadluženost jednotlivých členských zemí, která je důsledkem schodků veřejných financí těchto zemí. Problematika nadměrných schodků veřejných financí je v rámci primárního práva řešena kromě výše zmíněného článku 126 SFEU ještě v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je součástí zakladatelských smluv. Tento protokol jako hodnoty, jež se členské státy zavazují nepřekročit, stanovuje: a) 3 % pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách; b) 60 % pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách. Postup vůči státu, který dané hodnoty poruší, je řešen jednak v rámci SFEU a dále v rámci tzv. Paktu stability a růstu. Paktem stability a růstu se nazývá soubor více pramenů evropského práva, jejichž společným cílem je posílit koordinaci fiskálních politik, které i po vytvoření hospodářské a měnové unie zůstávají v odpovědnosti členských států EU. Tento Pakt má tedy zamezit prnutím mezi centralizovanou měnovou politikou a decentralizovanými fiskálními politikami v zájmu zachování stability eura. Dohoda o podobě Paktu byla dosažena v červnu 1997 na zasedání Evropské rady (tj. na úrovni představitelů států a vlád) v Amsterdamu. Účinnost nabyla 1. ledna 1999 při vzniku eurozóny. Pravidla Paktu jsou závazná pro všechny členské státy EU, s výjimkou peněžitých sankcí, jež mohou být uvaleny pouze na členy, jejichž měnou je euro. Nečlenské země eurozóny mohou být postiženy za nadměrný deficit zastavením čerpání z Fondu soudržnosti. Pravidla Paktu byla výrazně zpřísněna v rámci tzv. six-packu, kterým Evropská unie reagovala na dluhovou krizi v eurozóně.<sup>2</sup>

Úkolem preventivní části Paktu je předcházet vzniku nadměrných veřejných deficitů (vyšších než 3 % HDP) a nadměrného veřejného dluhu (vyššího než 60 % HDP).

<sup>2</sup> Pojmem six-pack se označuje soubor šesti právních norem, které Evropská komise představila v září 2010 v reakci na gradující dluhovou krizi v Řecku a na zhoršující se stav veřejných financí v dalších zemích EU. Tyto právní normy nabýly účinnost v prosinci 2011. Jejich společným jmenovatelem je zvýšit dohled nad fiskálními a hospodářskými politikami v EU a zejména v eurozóně, jehož nedostatky obnažila hospodářská a finanční krize. Přijaté právní normy sledují jednak posílení Paktu stability a růstu v jeho preventivní i nápravné části a dále řešení makroekonomických nerovnováh, čemuž má zejména pomáhat procedura při nadměrné nerovnováze. Změna Paktu stability a růstu mj. spočívá v zavedení pravidla tzv. obrácené většiny. Na jeho základě je návrh na uložení sankce považován za přijatý, jestliže ho kvalifikovaná většina států eurozóny nezamítne (v současnosti 12 ze 17 členů se 157 váženými hlasy z 213). Tímto návrhem by se mělo předejít vytváření koalic států v potížích, které se při rozhodování o sankcích vzájemně podporují.

S tímto záměrem členské země eurozóny každým rokem zpracovávají stabilizační programy a nečlenové eurozóny konvergenční programy, jež mají dokladovat dodržování povinností vyplývajících z Paktu. Každý členský stát EU má usilovat o dosažení střednědobého fiskálního cíle, který zohledňuje celkovou úroveň vládního zadlužení a růstový potenciál ekonomiky, a také o snižování nadměrného dluhu. Plnění těchto povinností je sledováno Evropskou komisí (dále „Komise“). Zemím, u nichž jsou zjištěny nedostatky, Komise adresuje předběžné varování. V případě závažných nedostatků Komise navrhuje doporučení k nápravě, o nichž rozhoduje Rada (tj. orgán EU na úrovni ministrů členských zemí). Procedura při nadměrném schodku je potom obsahem tzv. nápravné části Paktu stability a růstu. Zahájena je se členskou zemí EU, u které byla zjištěna existence nadměrného deficitu. Těto zemi jsou uložena doporučení k nápravě, jejichž plnění sleduje Evropská komise. Ta pak také navrhuje sankce při zjištění, že země nečiní potřebné kroky k odstranění nadměrného deficitu. Členské země eurozóny mohou být postihovány peněžitými sankcemi, nečlenské země eurozóny krácením plateb z Fondu soudržnosti.

Jakmile se země stane součástí měnové unie, přichází o jeden ze dvou makroekonomických nástrojů – měnovou politiku –, zatímco druhý nástroj – fiskální politika – nadále zůstává plně v její kompetenci. To znamená, že fiskální politika se v eurozóně stává ještě významnějším nástrojem hospodářské politiky. Proto je žádoucí, aby jednotlivé členské země své fiskální politiky koordinovaly, aby jejich prostřednictvím nedocházelo k asymetrickým výkyvům (odlišnému hospodářskému vývoji v jednotlivých členských zemích), na které potom jednotná měnová politika může jen obtížně reagovat. Z hlediska fiskální politiky přitom platí, že čelí významnému omezení – její implementace je velmi zdlouhavá. Centrální banka se může rozhodnout změnit úrokové míry, kdykoli to shledá potřebným, a jejich změna je otázkou několika sekund. To však neplatí pro fiskální politiku.

Sestavení rozpočtu je dlouhý a komplikovaný proces. Nejprve se musí vláda na rozpočtu shodnout, což zahrnuje spoustu složitých jednání mezi jejími členy. Poté musí rozpočet schválit parlament, což je rovněž časově a politicky náročné. Následně musí být přijatá rozpočtová opatření zavedena do praxe prostřednictvím dlouhého byrokratického procesu. Navíc daně mohou být změněny pouze postupně a nikdy ne zpětně. Například důchodová daň se týká jen budoucích příjmů a zahrnuje značné časové prodloužení. Na druhé straně, jednou zavedená fiskální opatření ovlivňují ekonomiku rychleji (6 až 12 měsíců) než opatření monetární politiky (12 až 24 měsíců). Výsledkem je, že fiskální politika je jako tanker, který mění svou polohu velmi pomalu. Zpoždění může nabýt dokonce takového rozsahu, že ve chvíli, kdy fiskální opatření konečně ovlivní ekonomiku, problém, který měl být prostřednictvím daného opatření napraven, už nemusí existovat. To opět činí měnovou politiku v zemích s jednotnou měnou obtížnou – země, které v reakci na hospodářskou recesi přistoupily k expanzivní fiskální politice, se v důsledku zpoždění této politiky mohou dostat do odlišné fáze hospodářského vývoje než

země, které fiskální expanzi nečinily. Každá ze zemí de facto vyžaduje odlišnou reakci měnové politiky, což se však při jednotné měně obtížně realizuje.

Z výše uvedených důvodů se proto členské státy v dokumentech primárního a sekundárního práva zavázaly ve fiskální politice vyhnout se nadměrným schodkům veřejných financí. Navíc tyto schodky by mohly ohrozit důvěru v politiku EU a ve společnou měnu. Pakt stability a růstu se zdál vhodným nástrojem, jak fiskální politiku členských států koordinovat a jak dosáhnout jejího sladění. Realita však byla jiná. Pakt stability a růstu byl již brzy po svém vzniku rozmělněn. Evropské státy proto mohly beztržně provádět nedisciplinované fiskální politiky.

Jako první Pakt stability a růstu porušilo již v roce 2001 Portugalsko, když vykázalo rozpočtový deficit ve výši 4,1 % HDP. Kontroverze vyvrcholily v následujících letech, když měly být na základě návrhu Evropské komise sankcionovány za nadměrné deficity Francie a Německo. Problém spočíval v tom, že o sankcích měly rozhodovat členské státy. Ačkoliv stát, o kterém se hlasovalo (tedy země s nadměrným schodkem), se hlasování nemohl zúčastnit, mohl uzavřít dohodu s jinými státy, že budou hlasovat v jeho prospěch, a slíbit jim, že bude hlasovat v jejich prospěch, pokud pro změnu dané členské státy rovněž dohodu poruší. Daná skutečnost se projevila zejména v případě Německa a Francie. Podívejme se na to blíže.

Německo ve svém stabilizačním programu pro roky 1998–2002 počítalo s hospodářským růstem minimálně dvě procenta. Skutečný růst HDP byl ale výrazně nižší (0,75 %), a to se výrazně projevilo na prohloubení deficitu veřejných rozpočtů. Německo tedy překročilo cíle stanovené stabilizačním programem a na to počátkem roku 2002 Komise reagovala návrhem na vydání předběžného varování. Německá vláda se proto stejně jako Portugalsko zavázala, že v roce 2002 nepřekročí referenční hranici deficitu veřejných financí. A tak Rada toto předběžné varování neschválila. Tento závazek se však ukázal jako planý. V roce 2002 dosáhl schodek veřejných rozpočtů Německa 3,7 % HDP, a tak Rada na začátku roku 2003 rozhodla o existenci nadměrného deficitu a vydala doporučení, aby německá vláda přijala do května 2003 efektivní korekční opatření a do konce roku 2004 odstranila nadměrný deficit. Ačkoliv německá vláda přijala některá z navrhovaných opatření, již v průběhu roku 2003 bylo jasné, že se jí nepodaří „stlačit“ deficit veřejných financí pod referenční hodnotu. V listopadu 2003 proto Komise navrhla zveřejnit minulá doporučení a stanovit termín pro přijetí konkrétních kroků ze strany německé vlády, vedoucích k nápravě dané situace. Tento návrh však nenašel na zasedání Rady dostatečnou kladnou odezvu a zejména díky podpoře Německa ze strany Velké Británie, Francie a Itálie se nepodařilo získat kvalifikovanou většinu.

Francii potkal osud Německa v roce 2003. I Francie doplatila na hospodářský útlum. Země si dopředu stanovila dva scénáře vývoje veřejných financí. Ten optimističtější počítal s růstem HDP o 2,7–3,0 %, což by umožnilo deficit veřejných rozpočtů pouze 0,8 % HDP. Horší varianta počítala s růstem HDP o 2,4–2,5 %,



čímž by Francie dosáhla schodku veřejných rozpočtů asi 1,2 % HDP. Tyto odhady se na počátku roku 2003 ukázaly jako silně nadhodnocené. Růst HDP zdaleka nedosahoval ani hodnot z „pesimistické varianty“ a brzy bylo jasné, že se Francie blíží k překročení 3% referenční hranice deficitu veřejných rozpočtů. Komise odhadovala schodek na 2,8–2,9 % HDP v roce 2002 a více než 3 % HDP v roce 2003, proto na počátku roku 2003 navrhla vydání předběžného varování. Tentokrát již Rada, která byla poučena ze situace v Německu, toto předběžné varování schválila. Následně byla revidována data a rozpočtový schodek pro rok 2002 byl stanoven na 3,1 % HDP. Komise tak mohla aktivovat proceduru při nadměrném deficitu a doporučit Radě přijmout rozhodnutí o existenci nadměrného deficitu ve Francii. V červnu 2003 Rada o existenci nadměrného deficitu rozhodla a uložila Francii do října 2003 přijmout korekční opatření, která povedou k tomu, aby byl do konce roku 2004 nadměrný deficit odstraněn. Francouzská vláda na doporučení nereagovala, a tak Komise navrhla Radě přijmout stejná opatření jako v případě Německa (zveřejnit minulá doporučení a stanovit termín pro přijetí konkrétních kroků ze strany vlády vedoucích k nápravě dané situace). Rozhodnutí o těchto opatřeních mělo padnout na zasedání Rady v listopadu 2003, kde především díky podpoře Německa neprošlo.

Takovéto jednání se oprávněně nelíbilo mnoha státům. Například Portugalsko se mohlo právem cítit poškozeno. Jeho situace byla prakticky srovnatelná s Německem. Jenže na rozdíl od Německa muselo Portugalsko svůj nadměrný schodek za cenu důsledných výdajových škrťů odstranit. Rozhodnutí Rady nebylo kritizováno pouze jednotlivými státy. Do silné kritiky Rady se pustila i Komise, která nakonec v lednu 2004 požádala Soudní dvůr EU o přezkoumání procedurální stránky rozhodnutí Rady z listopadu 2003. Ten dne 13. července 2004 zrušil závěry Rady z listopadu 2003 o pozastavení postupů vůči Německu a Francii při nadměrných schodcích jejich veřejných rozpočtů.

Obecně lze konstatovat, že eurozóna se v polovině prvního desetiletí tohoto století rozdělila na zastánce stávajících pravidel a na kritiky požadující jejich pružnější interpretaci. Výsledkem debaty byla revize Paktu stability a růstu v roce 2005, která oslabilo jeho represivní část. Prodloužila se lhůta pro nápravná opatření a rozšířil se okruh výjimečných okolností, na které lze brát ohled při rozhodování o zahájení procedury při nadměrném schodku. Konkrétně změny spočívaly v následujícím:

- Dříve používaná podmínka Paktu stability a růstu při zastavení (tj. nevydání) předběžného varování v případě poklesu HDP o více než 2 % byla rozšířena o případy, kdy ekonomika dlouhodobě stagnuje, nebo vykazuje velmi malý ekonomický růst. Zároveň byla rozšířena lhůta pro odstranění případného deficitu ze čtyř na šest měsíců od obdržení varování od Evropské komise.

- Již existující výjimky pro překročení referenční hranice rozpočtového schodku v případě mimořádného poklesu HDP či přírodní katastrofy byly rozšířeny o další možnosti, při kterých daný stát použije své veřejné finance zejména na strukturální reformy (za účelem vylepšení veřejných financí), pečování o meziná-

rodní stabilitu (výdaje na rozvojovou pomoc a obranu), investice do vzdělávání, inovací, výzkumu a vývoje, boj proti nezaměstnanosti, dosažení evropských politických cílů, především pak sjednocení Evropy, snižování zadlužení a penzijní reformy (výdaje možno použít jako polehčující okolnost po dobu 5 let).

- Dříve musely státy ve svém střednědobém plánu prokazovat tendenci k vyrovnanému či mírně přebytkovému rozpočtu. Po revizi v roce 2005 mohly státy za určitých okolností hospodařit s deficitem. Státům s malým zadlužením a vysokým růstovým potenciálem bylo umožněno vykazovat deficit do 1 % HDP.

Cílem tohoto textu není hodnotit, zda původní verze Paktu stability a růstu (tj. verze účinná mezi léty 1999 a 2005) byla smysluplná, nebo nikoliv. Podstatné je něco jiného. Pokud v případě porušení pravidel Paktu zejména velké země svým postupem ukázaly, že nemíní přistoupit k sankcím, staly se sankce pro ostatní státy nevěrohodnou hrozbou. K věrohodnosti Paktu nepřispěla ani změna jeho pravidel schválená v roce 2005. Opět to lze považovat za signál, že členské státy, když se dostanou do rozporu s pravidly Paktu, budou raději usilovat o změnu daných pravidel než o jejich dodržování. Ostatní subjekty potom ale mohou logicky očekávat, že ke změně pravidel, respektive k neuplatnění stávajících pravidel může dojít i v budoucnu, respektive kdykoliv, když budou pravidla porušena. Pravidla se tak stávají dlouhodobě nevěrohodná. To ovšem zvyšuje nejistotu ostatních subjektů. Ty jako důsledek dané nejistoty nemusí být ochotny nakupovat vládní dluhopisy, případně investovat peníze, které získají v důsledku expanzivní měnové politiky, do rozvoje nových aktivit. Lze zde formulovat hypotézu, že jedním z důvodů, proč nepomáhá současná expanzivní politika ECB, je právě systémová nejistota soukromých subjektů, které nevěří, že současná pravidla nebudou změněna, respektive porušena. Ve světě často se měnících pravidel jsou (zejména dlouhodobě) investice velmi rizikové. Soukromé subjekty k nim proto raději nepřistoupí, což ale logicky nepřispívá k nastartování hospodářského růstu.

#### 4. Volný výklad primárního práva EU

Opětovné zpřísnění pravidel Paktu stability a růstu nastalo jeho novelizací v rámci tzv. six-packu. Na první pohled by se mohlo zdát, že věrohodnost evropského práva byla obnovena. Nicméně existují jiné okolnosti, které tuto věrohodnost i nadále podkopávají. Po roce 2008 byly v praxi de facto porušeny články 123 a 124 SFEU, které zakazují pomoc členským zemím eurozóny v případě jejich finančních potíží. K prvnímu prolomení této zásady došlo, když se do závažných finančních potíží dostalo Řecko. První známky napětí se objevily již na podzim 2009, kdy se ukázalo, že země falšovala ekonomické statistiky ve svůj prospěch. Situace se vyhroutil v únoru 2010, kdy řecké náklady na splácení dluhů začaly neúnosně narůstat. Tehdy se k situaci v Řecku poprvé sešla mimořádná Evropská rada. V květnu 2010 sjednalo Řecko s Evropskou unií a Mezinárodním měnovým fondem (MMF) půjčku ve výši 110 miliard eur (včetně 30 miliard eur

od MMF). V listopadu 2010 požádalo o pomoc Irsko, kterému byla přislíbena půjčka ve výši 85 miliard eur. Jako další požádalo o pomoc Portugalsko a v květnu 2011 získalo půjčku ve výši 78 miliard eur (včetně 22,5 miliardy eur od MMF). V únoru 2012 byl schválen druhý záchranný balík pro Řecko v celkové výši 130 miliard eur (včetně příspěvku 28 miliard eur od MMF). V červnu 2012 požádaly o finanční pomoc Kypr a Španělsko, i když jen na rekapitalizaci svých bank.

Dočasné záchranné mechanismy, které EU používá, se odvolávají na článek 122 SFEU hovořící o pomoci z důvodu mimořádných událostí, které členský stát nemůže ovlivnit. Článek 122 SFEU zní: „Nastanou-li členskému státu z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi, může Rada na návrh Komise poskytnout dotyčnému členskému státu za určitých podmínek finanční pomoc Unie. Předseda Rady informuje o rozhodnutí Evropský parlament.“ Nařízení č. 407/2010, které upravuje Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), konstatuje:

- Ustanovení čl. 122 odst. 2 Smlouvy stanoví možnost poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, u něhož z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, nastanou obtíže, nebo který je z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi.

- Tyto obtíže mohou být způsobeny vážným zhoršením mezinárodního hospodářského a finančního prostředí.

- Bezprecedentní celosvětová finanční krize a hospodářský útlum, které zasáhly svět během uplynulých dvou let, vážným způsobem poškodily hospodářský růst a finanční stabilitu a vyvolaly podstatné zhoršení schodků i zadlužení členských států.

- V důsledku prohloubení finanční krize došlo u několika členských států k tomu, že se podmínky pro získávání půjček výrazně zhoršily, a to ve větší míře, než lze přičítat vývoji základních ekonomických veličin. Pokud by nyní stávající situace nebyla urychleně vyřešena, mohla by vážně ohrozit finanční stabilitu Evropské unie jako celku.

- S cílem reagovat na tuto výjimečnou situaci, kterou členské státy nemohou ovlivnit, se zdá být nezbytné neprodleně zavést stabilizační mechanismus Unie na zachování finanční stability v Evropské unii. Takový mechanismus by měl Unii umožnit reagovat koordinovaným, rychlým a efektivním způsobem na náhlé obtíže v určitém členském státě. Bude spuštěn v rámci společné podpory EU a Mezinárodního měnového fondu.

- S cílem zachovat finanční stabilitu Evropské unie zavádí toto nařízení podmínky a postupy, jejichž prostřednictvím lze poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, který z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, čelí vážným hospodářským nebo finančním obtížím nebo je z téhož důvodu takovými obtížemi vážně ohrožen, a to s přihlédnutím k možnému využití stávajícího systému střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států, které nejsou členy eurozóny, zavedeného nařízením (ES) č. 332/2002.

Výklad, že obtíže byly způsobeny zhoršením mezinárodního hospodářského a finančního prostředí, byl velmi volný. Mimořádné události, které měl článek 122 SFEU na mysli, se týkaly vnějších vlivů přírodního a podobného charakteru. Daný volný výklad lze opět označit za obcházení práva EU a opět nepřispíval k jistotě investorů. Jakkoliv v dané situaci výklad umožňoval, aby mohla být vybraným členským státům poskytnuta pomoc, takže tyto státy byly schopny splácet své závazky, což zlepšilo postavení soukromých věřitelů daných států, v budoucnu by metoda volného výkladu mohla být zneužita v neprospěch soukromých subjektů. Metoda volného výkladu činí tedy hospodářskou politiku EU obtížně předvídatelnou, což zvyšuje volatilitu eura a přispívá k problémům eurozóny.

Pro úplnost je třeba konstatovat, že EU si byla vědoma, že metoda volného výkladu ustanovení článku 122 SFEU není dlouhodobě udržitelná. Proto bylo rozhodnuto doplnit článek 136 SFEU o následující ustanovení: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“ Toto ustanovení prozatím nevstoupilo v platnost, přesto 9. října 2012 začal fungovat stálý záchranný mechanismus – Evropský mechanismus stability (ESM). Úvěrová kapacita ESM bude 500 miliard eur a bude přezkoumávána každých 5 let. Celková výše upsaného kapitálu však bude 700 miliard eur. Zbývajících 200 miliard eur bude sloužit jako rezerva k zajištění ratingu. 80 miliard eur bude tvořit splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny během 5 let (na návrh Německa) počínaje červencem 2013. Zbýlý kapitál bude členskými státy přislíben ve formě garancí.

Ratifikací novelizace článku 136 SFEU bude problematika pomoci členským zemím v potížích institucionálně upravena. Neznamená to ale, že tím budou vyřešeny všechny sporné problémy. Například velmi diskutabilní zůstává plán ECB, který představil na počátku září 2012 její prezident M. Draghi, spočívající v tom, že ECB bude nakupovat státní dluhopisy zemí, které se ocitnou v problémech. Nákupy jsou podmíněny žádostí příslušného státu o pomoc z evropského záchranného mechanismu ESM. Jinak řečeno, pokud členský stát nepožádá o pomoc z ESM, tak ECB k nákupu dluhopisů daného členského státu nepřistoupí. Přes tuto podmínku lze opět konstatovat, že daný nákup pravděpodobně porušuje ustanovení článku 123 SFEU (viz výše). Opět tak dochází k porušení pravidel. Jakkoliv lze argumentovat, že daný nákup má přispět ke zvýšení důvěry na finančních trzích v dluhopisy příslušných států, právě skutečnost, že ECB de facto porušuje pravidla, která v EU existují, může způsobit pravý opak a vést k poklesu důvěry. Pokud je porušeno toto pravidlo, nemají podnikatelské a další subjekty jistotu, že EU neporuší i jiná svá pravidla, přičemž toto porušení způsobí soukromým subjektům potíže. Proto soukromé subjekty nemusí být ochotny samy nakupovat dluhové nástroje členských států, výrazněji se angažovat na finančních trzích apod.

Konstatujeme, že prozatím ECB k danému nákupu dluhopisů nepřistoupila, protože ESM, byť již funguje, ještě nebyl použit. Nicméně ECB dluhopisy členských států nakupovala již dříve. Konkrétně od května 2010 v rámci Programu na nákup dluhopisů (Securities Market Programme). Oficiálně se dle programu nejednalo o pomoc státům, ale o intervenci na trhu. Opět byl tedy použit velmi volný výklad pravidel EU. Od zahájení programu do července 2012 ECB nakoupila cenné papíry v hodnotě 211 miliard eur. Velký zlom nastal v srpnu 2011, kdy ECB začala vedle řeckých, portugalských a irských dluhopisů, tj. dluhopisů zemí, které získaly záchranné úvěry z Evropského nástroje finanční stability (EFSF), nakupovat i italské a španělské dluhopisy. Hodnota jí držných státních dluhopisů tím skokově narostla. Jak upozorňují někteří ekonomové, pokud bude ECB v nákupu dluhopisů pokračovat, může se dostat do problémů, protože hodnota těchto cenných papírů klesá. V případě příliš citelných ztrát by musely zdroje ECB doplnit členské státy eurozóny.

Namísto zintenzivnění pomoci státům se ECB na konci roku 2011 rozhodla poskytnout likviditu bankovnímu trhu, kterému hrozilo zamrznutí, protože finanční ústavy si nedůvěřovaly a nebyly ochotny si navzájem půjčovat. Provedla to v rámci tzv. dlouhodobé refinancovací operace známé pod zkratkou LTRO. V prosinci 2011 v první vlně tendru tříletých úvěrů ECB půjčila komerčním bankám 489 miliard eur. Ve druhém kole v únoru 2012 ECB umístila na trh tříleté úvěry v hodnotě 529,5 miliardy eur. Injekce více než 1 bilionu eur v rámci nízkouřčených úvěrů uvolnila napětí na trzích, oslabit dluhovou krizi se jí ale nepodařilo. Operaci LTRO lze kritizovat z řady důvodů, například že nepomohla snížit úrokové míry členských států v problémech. Výnosy z dluhopisů problémových periferních států po obou kolech LTRO poklesly, protože mnohé banky využily levných úvěrů k nákupu výhodněji úročených státních dluhopisů. Následně ovšem výnosy z těchto cenných papírů začaly opět narůstat na původní hodnoty. Pro účely tohoto textu je však podstatné, zda je operace v souladu s pravidly EU. Opět lze vyjádřit určité pochybnosti, protože daná operace znamená prudké zvýšení množství peněz v oběhu, které může narušit cenovou stabilitu v eurozóně a být tak v rozporu s ustanoveními článku 127 SFEU (viz výše).

## 5. Porušování kritérií pro zavedení eura

Zdůrazněme v závěru, že kořeny problémů eurozóny jsou již staršího data, přičemž již od počátku docházelo k porušování pravidel, na jejichž základě mělo být euro zavedeno. Podmínky, které musely země splnit, aby mohly euro zavést, byly stanoveny v tzv. maastrichtských kritériích.<sup>3</sup> Konkrétně tato kritéria obsahují následující:

<sup>3</sup> Kritéria byla a jsou součástí primárního práva EU, tj. zakladatelských dokumentů.

1. Kritérium cenové stability: členský stát musí vykazovat dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nesmí překročit o více než 1,5 procentního bodu míru inflace těch – nejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

2. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb: v průběhu jednoho roku před šetřením nesmí průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu překročit o více než 2 procentní body úrokovou sazbu těch – nejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

3. Kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí:  
– veřejný deficit – poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nesmí překročit 3 %,

– hrubý veřejný dluh – poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nesmí překročit 60 %.

4. Kritérium stability měnového kurzu a účasti v ERM (mechanismus směnných kurzů): členský stát musí dodržovat normální rozpětí, která jsou stanovena mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, bez značného napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením. Zejména v tomto období nesmí devalvovat bilaterální směnný kurz domácí měny vůči měně kteréhokoliv jiného členského státu (po zavedení eura vůči euru) z vlastní iniciativy.

5. Konvergence v legislativní oblasti obsahuje podmínku nezávislosti centrálních bank včetně zákazu financování veřejných institucí ze zdrojů centrálních bank a zákazu zvýhodněného přístupu ke zdrojům úvěrových institucí.

Členské země, které k 1. lednu 1999 zavedly euro (Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Španělsko), nesplňovaly před zavedením eura (tj. v roce 1998) daná pravidla takto:

- kritérium poměru veřejného dluhu k HDP nesplnily Belgie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Španělsko,
- kritérium stability měnového kurzu nesplnily Francie, Itálie, Irsko.

Ostatní kritéria země, které euro k 1. lednu 1999 zavedly, splňovaly, avšak zejména v případě kritéria, že poměr deficitu veřejných rozpočtů k HDP nesmí překročit 3 %, bylo splnění dosaženo s využitím řady neobvyklých finančních operací. Euro tedy vzniklo tak, že na některé země se výše uvedená kritéria neuplatnila. Dané neuplatnění logicky nestimulovalo členské státy, aby v budoucnu dodržovaly pravidla, která platí po zavedení eura.

Koneckonců i vstupu Řecka do eurozóny bylo dosaženo tak, že Řecko splnilo maastrichtská kritéria jen díky falšování statistik o velikosti svého rozpočtového deficitu a současně pomocí transakcí prostřednictvím investiční banky Goldman Sachs, kterými země opticky snižovala výši svého zadlužení. Statistická manipulace mj. spočívala ve snížení objemu výdajů, řecká vláda nezahrnula do rozpočtu všechny výdaje na obranu či splátky úroků z veřejného dluhu. Na straně příjmů potom vláda nadhodnotila výnosy ze sociálního pojištění a daňové výnosy. Evrop-

ská komise měla už při vzniku společné měny informace o tom, že Řecko je problémové a může znamenat riziko, nebrala je ale vážně. Komise dostala od statistického úřadu Eurostat varování už v roce 1999. Úřad tehdy vyslovil podezření, že Řecko manipuluje s údaji o svém deficitu. V květnu 1999 napsal jeden z ředitelů Eurostatu spolupracovníkovi tehdejšího evropského komisaře pro hospodářství a měnu Yvese-Thibaulta de Silguyho, že řecká vláda evidentně používá miliardové unijní transfery Řecku k upravování údajů o řeckém rozpočtu. Na počátku následujícího měsíce pak tehdejší šéf statistického úřadu Eurostat Yves Franchet upozornil na stejný problém generálního ředitele Komise pro hospodářství a finance. Ten mu ale odpověděl:<sup>4</sup> „Předpokládám, že Eurostat neplánuje dělat číselné korektury ani si nepřeje pokračovat v debatě na toto téma.“ Není zde náhodou, že benevolentní postoj Komise vůči Řecku se časově shoduje s neplněním Paktu stability a růstu jinými členskými státy. Tyto země mohly oprávněně předpokládat, že pokud je EU benevolentní při porušování pravidel v Řecku, nebude přísná ani vůči nim.

## 6. Závěr

V důsledku nesplnění maastrichtských kritérií země, které zavedly euro, netvořily tzv. optimální měnovou oblast. ECB jako společná centrální banka potom obtížně prováděla jednotnou měnovou politiku. I když eurozóna netvořila v době zavedení eura optimální měnovou oblast, bylo možné, že se jí v budoucnu stane. Argumentovala tak alespoň teorie tzv. endogenity optimální měnové oblasti. Jedná se o zajímavou, ale zároveň kontroverzní myšlenku, která se nikoliv náhodou objevila v souvislosti s tehdy vznikající eurozónou. Endogenitou optimální měnové oblasti se rozumí skutečnost, že ona optimalita se v čase vyvíjí. Stoupenci endogenity optimální měnové oblasti tak argumentují, že ekonomický celek zpočátku nemusí být optimální měnovou oblastí, ale že se jí stane po tom, co se na jeho území začne používat jednotná měna. Tuto hypotézu podporují argumentem, že společná měna povede k prohloubení zahraničního obchodu a ke sladění hospodářského cyklu na daném území. To vše potom přispívá k tomu, že daná oblast se přibližuje optimální měnové zóně.

Z dnešního pohledu lze konstatovat, že eurozóna se optimální měnovou oblastí nestala, jednotná měna zavedená v nesourodém celku naopak zvýraznila některé odstředivé tendence. Odlišné míry inflace a odlišné reálné úrokové míry uvnitř měnové unie vedly k nárůstu značných nerovnováh (včetně nerovnováh platebních bilancí), k financování bublin na trzích aktiv v jedné zemi eurozóny a ke škrcení růstu v druhých členských zemích. Finanční krize z roku 2008 potom zapůsobila jako katalyzátor a pouze demaskovala skutečnost, že vývoj v eurozóně

<sup>4</sup> Citát čerpán z textu „EU už při zavedení eura věděla, že Řecko je tikající bomba“, který vyšel 20. června 2012 na [www.novinky.cz](http://www.novinky.cz).

byl dlouhodobě neudržitelný. Lze se domnívat, že jedním z důvodů, proč se eurozóna optimální měnovou oblastí nestala ani po zavedení eura, je právě skutečnost, že členské státy i samotné orgány EU (např. ECB) mohly de facto beztrestně porušovat pravidla, na kterých je eurozóna založena. Toto porušování nepřispívá ke sblížení ekonomik jednotlivých členských zemí, naopak může odlišnosti jednotlivých ekonomik prohlubovat. Můžeme tak shrnout, že porušování pravidel, na kterých je eurozóna postavena, je jednou z hlavních příčin potíží, se kterými se eurozóna, respektive členské země eurozóny potýkají od roku 2009.

## Literatura a prameny

1. *EU už při zavedení eura věděla, že Řecko je tikající bomba.* <http://www.novinky.cz>, 20. června 2012
2. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. března 2010
3. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.* Úřední věstník Evropské unie, 2007/C 306/01, 17. prosince 2007
4. *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance.* European Commission, 14 March 2012, <http://ec.europa.eu>



**Řešení eurokrize:  
federalizace,  
nebo rozpad eurozóny?**

Záznam přednášek  
a diskuse  
z vědeckopopularizačního semináře

## **Dopolední blok**

Možnosti a schůdnost vytvoření  
fiskální a politické unie v eurozóně,  
vliv eurokrize na funkce a postavení státu,  
pravděpodobnost a důsledky  
různých variant vyústění eurokrize

Moderátor  
**Jiří Malý**  
ředitel Institutu evropské integrace,  
NEWTON College, a. s.

## PROGRAM SEMINÁŘE

### DOPOLEDNÍ BLOK

<b>ZAHÁJENÍ SEMINÁŘE</b> .....	103
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Fiskální a politická unie: reálná, nebo neschůdná cesta k řešení eurokrize?</b> .....	104
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Odbourávání versus modernizace státu v kontextu globální a evropské krize</b> .....	128
<i>prof. Ing. Milan Šikula, DrSc.</i> , ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd	
<b>Federalizace, zúžení, nebo rozpad eurozóny? Pravděpodobnost a důsledky různých scénářů</b> .....	138
<i>Ing. Jan Mládek, CSc.</i> , předseda představenstva FONTES RERUM, družstva pro ekonomická, politická a sociální studia; stínový ministr financí za ČSSD	
<b>DISKUSE</b> .....	152

## ZAHÁJENÍ SEMINÁŘE

### Jiří Malý

Dovolte, abych vás přivítal na dnešním vědeckopopularizačním semináři. Jmenuji se Jiří Malý, jsem ředitelem Institutu evropské integrace při NEWTON College a manažerem projektu *Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace*, v jehož rámci se dnešní seminář koná. Je to v pořadí již sedmý seminář od počátku realizace uvedeného projektu. Tentokrát je seminář věnován tématu *Řešení eurokrize: federalizace, nebo rozpad eurozóny?* Na konci názvu dnešního semináře je otazník, protože nevíme, jak se situace vyvine. Také není zcela jasné, jaké jsou náklady na jednotlivá možná řešení krize eurozóny, ať už by to byl přechod k federální eurozóně – což mimochodem není příliš pravděpodobný scénář, i když je politickými špičkami Evropské unie preferován –, nebo odchod některých slabších členů z eurozóny, nebo i její úplný rozpad. Situace není v tuto chvíli zřejmá, není jasné, jak to dopadne a ani náklady jednotlivých scénářů nejsou zcela přesně vyčísleny. Ani jednotlivá pracoviště, která je vyčísľují, nejsou ve shodě, neshodují se názory na náklady jednotlivých scénářů.

Několik poznámek na začátek dnešního semináře. Projekt, jehož je dnešní seminář součástí, byl až do 31. srpna 2012 spolufinancován z Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky. Nyní se projekt nachází v pětileté fázi udržitelnosti, takže je už plně financován ze zdrojů NEWTON College. NEWTON College je také nositelem a realizátorem tohoto projektu. Všichni účastníci semináře dostanou za absolvování tohoto semináře certifikát a zhruba tři měsíce po skončení tohoto semináře také souhrnnou publikaci, kde bude přepis všech příspěvků přednášejících i diskutujících, které zazní na tomto semináři. Studentům prezenční formy studia na NEWTON College bude započítána účast na tomto semináři jako hodiny do praxe. Myslím, že to je vše, co jsem chtěl na úvod podotknout.

Rád bych mezi námi přivítal rektora a předsedu představenstva NEWTON College MUDr. Jana Mojžíše a také ředitele Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd prof. Ing. Milana Šikulu, DrSc., který bude jedním z přednášejících.

Nyní bych již začal s prvním příspěvkem, kterým je moje přednáška. Je poměrně obsáhlá a má charakter jakéhosi odrazového můstku k dnešnímu tématu.



## FISKÁLNÍ A POLITICKÁ UNIE: REÁLNÁ, NEBO NESCHŮDNÁ CESTA K ŘEŠENÍ EUROKRIZE?

### Jiří Malý

Téma mé přednášky zní *Fiskální a politická unie: reálná, nebo neschůdná cesta k řešení eurokrize?* Přednášku jsem rozdělil do tří částí. První část se týká samotné situace Řecka, protože to bylo a je epicentrem krize. Druhá část se bude věnovat tomu, co se stalo po řecké krizi, rozšíření krize do dalších zemí eurozóny a následným efektům. Když totiž členské země eurozóny vidí, jak vypadá záchrana v Řecku a posléze v Irsku a v Portugalsku, tak nyní už záchranné programy příliš nechtějí přijímat, už se tomu brání. V poslední části si řekneme, co z toho všeho může plynout pro schůdnost, nebo naopak neschůdnost cesty k federalizaci eurozóny, cesty k vytvoření fiskální a politické unie v EU.

Když se podíváme na situaci globálně, tak vidíme, že krize v eurozóně už trvá tři roky. Ve čtvrtém čtvrtletí 2009 Řecko oznámilo, že jeho rozpočtový deficit v roce 2009 i v dalších letech bude několikanásobně vyšší, než byly původní odhady, že mnohonásobně překročí povolený limit 3 % hrubého domácího produktu. V prvním čtvrtletí 2010 potom Řecko přestalo být schopno splácet svůj veřejný dluh, protože jeho úrokové sazby se velmi zvýšily, a tudíž muselo požádat o mezinárodní finanční pomoc. To byl takový spouštěč eurokrize. Následně v květnu 2010 byl aktivován první balík finanční pomoci pro Řecko, který měl tři hlavní cíle: za prvé zabránit státnímu bankrotu Řecka, za druhé udržet Řecko v eurozóně a za třetí zabránit dominovému efektu, tj. přenesení krize do dalších zemí s vysokými veřejnými dluhy. První dva cíle se prozatím podařilo realizovat, i když pokud jde o státní bankrot, tak už tam proběhla částečná restrukturalizace řeckého dluhu, čili on již státní bankrot Řecka selektivně, částečně proběhl, i když se mu tak neříká. Pokud jde o třetí cíl, tak ten se nepodařilo naplnit vůbec. V letech 2010–2012, tj. až do současnosti, se krize stále rozšiřuje na další státy, prohlubují se i negativní důsledky pro eurozónu a původní dluhová krize eurozóny se rozšířila v krizi institucionální.

Uvažme nyní, jaké jsou tři základní možné scénáře vyústění eurokrize. První scénář, který preferují evropské instituce, je udržení všech dosavadních členů v eurozóně. Druhý scénář je odchod některých zemí z eurozóny. Podle třetího scénáře dojde k úplnému rozpadu měnové unie.

Když to vezmeme z globálního pohledu, tak můžeme říci, že Evropská unie a její členské státy přijímají některá opatření a iniciativy, aby eurokrizi nějakým způsobem řešily, nebo alespoň nějakým způsobem zahladily její důsledky. Byly vytvořeny tzv. záchranné mechanismy eurozóny k poskytování úvěrů předluže-

ným zemím. Vidíme, že řešení krize spočívá v tom, že předluženým zemím se poskytují další úvěry. Je to takové zvláštní řešení. Nejprve byl spuštěn dočasný záchranný mechanismus na tři roky, od roku 2010 do roku 2013; je to Evropský nástroj finanční stability. Od letošního října funguje stálý záchranný mechanismus, tzv. Evropský mechanismus stability.

Dále byla zavedena série opatření ke zpřísnění rozpočtového dohledu a byl zaveden makroekonomický dohled nad členy Evropské unie. To si později podrobně rozebereme, jde o tzv. six pack, two pack, Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která se zkráceně nazývá Fiskální pakt. Dále byly v letošním roce představeny návrhy k postupnému zavedení bankovní unie, posléze fiskální unie a nakonec i politické unie, které by měly vést k federalizaci eurozóny. Je to takový desetiletý plán; ovšem jestli se ho podaří naplnit, to samozřejmě v tuto chvíli nevíme. Nevíme, jestli jsou k tomu splněny všechny podmínky a předpoklady. Cílem všech těchto opatření je udržet všechny dosavadní členské země v eurozóně. Ovšem můžeme říci, že dosud všechna ta opatření mají velmi sporné účinky, a nelze říci, že by k řešení eurokrize vedla, protože prozatím se ve skutečnosti eurokrize stále rozšiřuje a prohlubuje.

Samotný návrh na federalizaci eurozóny je velmi rozporně přijímán. Jeho zastánci říkají, že umožní řešit důsledky makroekonomických rozdílů a nerovnováh mezi členy eurozóny, které jsou podstatou eurokrize. Naopak odpůrci federalizace říkají, že takový návrh jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladná cesta k řešení eurokrize a že by bylo lepší, kdyby nejproblémovější státy z eurozóny vystoupily. Takže můžeme vidět, že všechny tyto záležitosti jsou neustále předmětem analýz a diskusí, protože není jasné, jaké jsou možnosti a limity řešení eurokrize.

Epicentrem krize v Evropské unii je Řecko, je to člen eurozóny nejhůře a nejdéle postižený dluhovou krizí. Od roku 2008 je setrval v hospodářské recesi a je předpoklad, že v hospodářské recesi by Řecko mělo být i v roce 2013. Když vezmu v úvahu prognózu na rok 2013, tak v letech 2008 až 2013 dosáhne kumulativní pokles řeckého reálného hrubého domácího produktu 23 %. To je naprosto šokující číslo, které je srovnatelné s poklesem ekonomik při velké depresi ve 30. letech minulého století. V letošním roce celková míra nezaměstnanosti v Řecku překročila 25 % a míra nezaměstnanosti ve věkové skupině do 24 let je vyšší než 55 %.

Když uvažujeme o příčinách značně nepříznivých výsledků řecké ekonomiky, tak obecně zmiňovaná je nízká konkurenceschopnost řecké ekonomiky a také – to si vysvětlíme dále – samotná dluhová krize v Řecku a způsob jejího řešení. Pro ilustraci vám tady uvedu vývoj dvou ukazatelů, reálného hrubého domácího produktu a míry nezaměstnanosti v Řecku. V roce 2008 byl růst řeckého reálného HDP -0,2 %, v roce 2009 -3,1 %, v roce 2010 -4,9 %, v roce 2011 -7,1%. Odhad na letošní rok je -6 %, a na rok 2013 -4,2 %. Nezaměstnanost v Řecku stoupá.

V roce 2008 byla míra nezaměstnanosti v Řecku 7,7 %, v roce 2009 9,5 %, v roce 2010 12,6 %, v roce 2011 17,7 % a pro letošní rok se počítá s hodnotou přes 25 %.

Když si tyto velmi negativní ekonomické výsledky Řecka promítneme do toho, co deklaruje Smlouva o Evropské unii, tak vidíme hluboký rozpor. Článek 3 odstavce 3 Smlouvy o Evropské unii praví: „Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.“ Když si tento článek Smlouvy o Evropské unii aplikujeme na Řecko, tak vidíme, že jeho situace je zcela v rozporu s těmito prohlášeními. Ten obrovský pokles hrubého domácího produktu a vysoká míra nezaměstnanosti vůbec neodpovídá tomu, čeho by měla Evropská unie dosahovat. A ještě navíc se to v Řecku děje již v delším období.

Řecká dluhová krize byla spuštěna oznámením Řecka, že jeho rozpočtový deficit za rok 2009 výrazně překročil 10 % HDP, nakonec to bylo 15,6 % HDP, a že vysoký rozpočtový deficit bude přetrvávat i v následujících letech. Řecko poté nedokázalo získat nové finanční zdroje na finančních trzích a nemohlo splácet svůj veřejný dluh. Za základ řešení této krizové situace byla zvolena premisa, že Řecko nesmí zbankrotovat a že musí zůstat součástí eurozóny; od toho se pak odvíjelo všechno ostatní. Pro dokreslení tehdejší nálady vám nabízím výrok tehdejšího komisaře Evropské unie pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquína Almunii, který na Světovém ekonomickém fóru v Davosu v lednu 2010 řekl: „Řecko nevyhlásí státní bankrot. Prosím. V eurozóně státní bankrot neexistuje... Řecko v žádném případě nevystoupí z eurozóny. Bylo by šílené snažit se řešit problémy, které má Řecko, mimo eurozónu.“

Proto byl schválen první záchranný plán pro Řecko, který byl připravován od prvního čtvrtletí 2010 a aktivován v květnu téhož roku. Měl podobu finanční pomoci ve formě úvěrů na dobu tří let v celkové výši 110 miliard eur, z toho 30 miliard eur bylo od Mezinárodního měnového fondu a 80 miliard eur od států eurozóny s výjimkou Slovenska, které se tohoto programu pomoci Řecku nezúčastnilo. Ze států eurozóny nejvíc peněz poskytlo Německo, a sice 22,4 miliardy eur. Záchranný plán předpokládal, že do roku 2012 se bude rozpočtový deficit Řecka vyvíjet následujícím způsobem: z úrovně 15,6 % HDP v roce 2009 se měl postupně snižovat na 8,1 % HDP v roce 2010, 7,6 % HDP v roce 2011 a 6,5 % HDP v roce 2012. Vidíte, že ani s přispěním prvního záchranného plánu se rozpočtový deficit Řecka neměl ještě dostat pod hranici 3 % hrubého domácího produktu. Celkový pokles řeckého rozpočtového deficitu měl do roku 2012 činit 30 miliard eur. Je zajímavé, že když byl na začátku záchranný plán připravován, původní odhady v únoru 2010 zmiňovaly, že do roku 2012 by řecký schodek mohl pod 3 % HDP klesnout, ale nakonec se situace vyvíjela tak negativně, že od této prognózy bylo upuštěno.

Aby byla Řecku postupně uvolňována finanční pomoc z prvního záchranného plánu, tj. aby Řecko peníze dostalo, zavázalo se k několika opatřením: na tři roky zmrazit platy zaměstnanců ve veřejném sektoru, zredukovat 13. a 14. platy ve veřejném sektoru, zvýšit hranici odchodu do důchodu ze 65 let u mužů a 60 let u žen na 67 let, omezit předčasné odchody do důchodu (průměrný věk odchodu do důchodu v Řecku byl před krizí 53 let, což je velmi nízké číslo), zredukovat dodatečné bonusy důchodcům. Další opatření byla na příjmové straně rozpočtu: zvýšit daň z přidané hodnoty z 21 % na 23 %, zvýšit spotřební daně z pohonných hmot, alkoholu, tabákových výrobků a luxusního zboží minimálně o 10 %.

Existoval předpoklad, že po naplnění prvního záchranného plánu se Řecko v roce 2013 bude moci vrátit na finanční trhy, obnoví svou schopnost získávat úvěry za tržních podmínek a čerpání finanční pomoci bude zastaveno, bude moci být ukončeno. Opět pro ilustraci citát tehdejšího komisaře Evropské unie pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquína Almunii, který tvrdil: „Schválili jsme řecký program. Věříme v odpovědnost vlády, která má naši podporu. Realizace programu nebude jednoduchá. Bude třeba posílit naše nástroje na sledování implementace vládního programu.“ Zase uvidíme dále, jak to všechno skončilo.

Důležitou zemí při schvalování prvního záchranného plánu pro Řecko bylo Německo. Postoj Německa byl takový trochu ambivalentní. Na jedné straně Německo podporovalo setrvání Řecka v eurozóně a přijetí záchranného plánu, ovšem na druhé straně velmi zdůrazňovalo, že záchranný plán musí být doplněn důslednou fiskální konsolidací, a to nejen v Řecku, ale i v dalších státech eurozóny, aby i tyto státy skoncovaly se svými nadměrnými rozpočtovými deficity. Ale zároveň se v Německu ozývaly i nejsilnější pochybnosti o tom, jestli je vůbec záchranný plán splnitelný, jestli bude nakonec schopen odvrátit řecký bankrot. Prezident německé centrální banky Axel Weber ještě před spuštěním záchranného plánu v dubnu 2010 řekl v rozhovoru pro CNBC: „Nehrozí žádné riziko kolapsu eura, i když v některých zemích existují tenze v oblasti fiskálních politik... Po deset let jsme byli schopni udržet cenovou stabilitu stejně, jako Německo udrželo před vznikem eura stabilitu marky. Není tu tedy žádný problém ohledně důvěryhodnosti eura, je tu krize ve fiskální oblasti, kterou musíme zlepšit, jakmile se dostaneme z problémů... Portugalsko a Španělsko se nacházejí v naprosto odlišné situaci než Řecko. Řecko mělo fiskální deficit i v dobrých časech, zatímco tyto země měly před krizí udržitelnou fiskální situaci, nelze je proto házet do jednoho koše s Řeckem. Odchod Řecka z Unie je naprosto nereálný.“ My dnes víme, že to dopadlo například s Portugalskem trochu jinak. Nakonec se nachází v podobné situaci jako Řecko.

Když byl záchranný plán pro Řecko spuštěn, tak německá kancléřka Angela Merkelová prohlásila: „Reakce v podobě tohoto návrhu zákona neznámá jen, že pomůžeme Řecku, ale že stabilizujeme euro jako celek.“ Ovšem německý deník Frankfurter Allgemeine Zeitung ještě před spuštěním plánu v dubnu 2010 vyjádřil ve svém článku nesouhlas se záchranným plánem pro Řecko. Napsal: „První

**Tabulka 1a Růst reálného HDP Řecka (v %), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	-4,2	-3,0	1,1	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	-3,5	1,1	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	-5,5	-2,8	0,7
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	-4,7	0,0
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	-6,0	-4,2
Skutečnost	-4,9	-7,1	:	:

úvěrový balíček od partnerských zemí eurozóny a Mezinárodního měnového fondu je jen kapka na rozpálená kamna, neboť jím Řekové budou moci obhospodřit jen malou část státních dluhů. Když je stát v platební neschopnosti, platí pro něj to samé co pro podniky. Musí dojít k přeúvěrování, pomocí něhož bude moci Řecko spravovat své dluhy... Když teď Evropská unie po Řečích uprostřed těžké recese požaduje krátit výdaje a mzdy a zvyšovat daně, hrozí deprese... Z této sestupné spirály vede ven jen znehodnocení měny. Země může přes noc vystoupit z měnové unie, vrátit se ke své vlastní měně a snížit své staré eurodluhy. Pomocí toho se Řecko stane znovu cenově konkurenceschopným a bude si moci opatřit prostředky na správu svých snížených úvěrů.“ Slova o ekonomické depresi se nakonec potvrdila. Takže vidíte, že už od začátku pomoci Řecku se uvažovalo i o alternativním scénáři, totiž že Řecko nakonec vystoupí z měnové unie.

Zároveň první záchranný plán vzbuzoval značné obavy z reakce řeckého obyvatelstva na zaváděná úsporná opatření, protože už od roku 2010 probíhají v Řecku stávky, demonstrace a násilné akce, které získávají v průběhu času neustále na četnosti a razanci. Naposledy probíhaly takové akce minulý i tento týden. Navzdory všem námitkám i obavám byl ale záchranný plán aktivován, ovšem jeho harmonogram ani předpoklady jeho plnění se nepodařilo v celém rozsahu realizovat. Jak řecké fiskální ukazatele, tj. rozpočtový deficit a veřejný dluh, tak tempo růstu reálného hrubého domácího produktu Řecka se vyvíjely v rozporu s tímto plánem. Když se podíváte na reálné údaje, tak vidíte, že v roce 2010 řecký rozpočtový deficit místo předpokládaných 8,1 % HDP byl 10,7 % HDP, v roce 2011 místo předpokládaných 7,6 % HDP byl nakonec 9,4 % HDP a v letošním roce měl podle původních odhadů být 6,5 % HDP, aktuální odhad je však 6,8 % HDP.

Po aktivaci tohoto plánu se zhoršovaly všechny prognózy vývoje řeckých veřejných financí i jeho reálného hrubého domácího produktu. Důvod toho, proč se to stalo, je jednoduchý. Rozpočtové úspory totiž měly na ekonomický růst Řecka

**Tabulka 1b Rozpočtové saldo Řecka (v % HDP), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	-9,6	-7,4	-7,6	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	-9,5	-9,3	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	-8,9	-7,0	-6,8
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	-7,3	-8,4
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	-6,8	-5,5
Skutečnost	-10,7	-9,4	:	:

**Tabulka 1c Veřejný dluh Řecka (v % HDP), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	140,2	150,2	156,0	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	157,7	166,1	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	162,8	198,3	198,5
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	160,6	168,0
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	176,7	188,4
Skutečnost	148,3	170,6	:	:

mnohem horší dopady, než se předpokládalo; vybíraly se kvůli tomu nižší rozpočtové příjmy, to zase zvyšovalo rozpočtový schodek i veřejný dluh nad očekávané úrovně. Protože Řecko chtělo splnit plán fiskální konsolidace, aby dostalo další tranši ze záchranného úvěru, provádělo další rozpočtové škrtky. To opět vedlo k dalšímu poklesu hrubého domácího produktu, zase se zpomalilo tempo snižování rozpočtového deficitu a dále narůstal veřejný dluh. Jenom pro ilustraci. Když se podíváte na to, jak se vyvíjely prognózy Evropské komise v půlročních intervalech pro Řecko, tak vidíte, že v roce 2010 podzimní prognóza Evropské komise tvrdila, že ekonomika Řecka poklesne o 4,2 %, ale skutečný pokles byl 4,9 %. V roce 2011 původní odhady říkaly, že řecká ekonomika klesne o 3 až 3,5 %, ale skutečný pokles byl 7,1 %. Pro letošní rok dokonce původní odhady předpokládaly, že už řecká ekonomika bude růst o jedno procento. Poslední odhad je, že bude klesat o 6 %. Pro rok 2013 opět původní odhady počítaly se stagnací nebo mírným růs-

tem reálného HDP, ale poslední odhad je pokles o 4,2 %. Takže vidíte, že je to situace velmi neutěšená a že záchranné balíky příliš neúčinkují a nestabilizují řeckou ekonomiku. Obdobná je situace, co se týče rozpočtového salda a veřejného dluhu Řecka (viz tabulky č. 1a, 1b, 1c).

O rozpočtovém saldu už jsem tady mluvil, říkal jsem, že se vyvíjelo hůře, než jaké byly předpoklady. Veřejný dluh Řecka měl velmi silně vzestupnou tendenci. V roce 2010 nakonec skončil o 8 procentních bodů výše, než byl předpoklad. V roce 2011 byl veřejný dluh Řecka nakonec o 20 procentních bodů vyšší, než byl původní předpoklad; místo 150 % hrubého domácího produktu mělo Řecko nakonec veřejný dluh 170,6 % HDP. A když se podíváte na prognózu na rok 2012, tak tam vidíte jakýsi zlom. Na podzim roku 2011 byl odhad, že v roce 2012 veřejný dluh Řecka dosáhne téměř 200 % HDP. Pak je tam v jarní prognóze z roku 2012 skok dolů na 160,6 % HDP, protože byla odepsána část řeckého veřejného dluhu. Ovšem zároveň Řecko po tomto odpisu dluhu přijalo novou mezinárodní finanční pomoc, a protože tato finanční pomoc má formu úvěru, tak se zase stává součástí veřejného dluhu Řecka, takže mu zase veřejný dluh postupně narůstá. V roce 2012 by se měl veřejný dluh Řecka zvýšit na 176,7 % HDP a v roce 2013 na 188,4 % HDP. Takže vidíte, že odpis dluhu měl jen krátkodobý efekt na snížení řeckého veřejného dluhu a nyní už veřejný dluh opět roste. Jak jsem již říkal, ten skok byl způsoben přijetím druhého záchranného plánu pro Řecko.

Na podzim 2011 se totiž ukázalo, že se řecký veřejný dluh v roce 2012 přiblíží k hranici 200 % hrubého domácího produktu, a že tudíž první tříletý záchranný plán pro Řecko ve výši 110 mld. eur je nedostatečný. Proto se začal připravovat pro Řecko druhý záchranný plán. Proto se začaly rozvíjet úvahy o částečném odpisu řeckého veřejného dluhu a o další finanční pomoci. Ty úvahy se začaly rozvíjet od září 2011. Trvalo téměř půl roku, než došly instituce Evropské unie a věřitelé Řecka k nějakému kompromisnímu řešení. V únoru letošního roku byl schválen druhý záchranný plán pro Řecko ve formě úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu v celkové výši 130 miliard eur. Takže vidíte, že druhá pomoc byla ještě větší než ta první. A zároveň byl schválen částečný odpis řeckého veřejného dluhu.

Jak byly stanoveny podmínky tohoto odpisu řeckého veřejného dluhu? Byly vyměněny řecké vládní dluhopisy v držení soukromých investorů; tato výměna přinesla odpis 53,5 % nominální hodnoty řeckého veřejného dluhu drženého soukromými subjekty. Dále byla prodloužena splatnost nových dluhopisů na 30 let a byla snížena průměrná úroková sazba z těchto dluhopisů, a to z necelých 5 % na 3,6 %. Když sečteme všechny efekty, bylo tedy reálně odepsáno zhruba 75 % hodnoty řeckého veřejného dluhu. Ovšem podotýkám, že pouze toho dluhu, který byl v držení soukromého sektoru. Veřejného dluhu Řecka, který drží jiné instituce, např. Mezinárodní měnový fond nebo členské země eurozóny prostřednictvím záchranných mechanismů, se odpisy netýkaly, tam k odpisům nedošlo. Dodatečně byly také sníženy úroky, které Řecko platilo z úvěrů z prvního záchranného

programu. Existoval předpoklad, že do roku 2020 by se měl řecký veřejný dluh po tomto odpisu snížit na 120,5 % hrubého domácího produktu. Zatím jsme viděli, že tendence je opačná, že ten dluh neustále roste.

Aby Řecko dostalo novou finanční pomoc, schválilo další dodatečná úsporná rozpočtová opatření. Již v únoru 2012 to bylo 3,2 miliardy eur a letos v listopadu, na přelomu minulého a tohoto týdne, to bylo 13,5 miliardy eur. Evropsští představitelé si jako vždy nový záchranný plán velmi pochvalovali. Například předseda Euroskupiny Jean-Claude Juncker v únoru 2012 tvrdil: „Dohoda povede k velmi výraznému snížení řeckého veřejného dluhu a měla by zajistit setrvání Řecka v eurozóně.“ Prezident Evropské centrální banky Mario Draghi zase říkal, že „je to velmi dobrá dohoda“, a italský premiér Mario Monti, jehož země také byla a zůstává v určitých problémech, se v únoru 2012 vyjádřil, že „jde o dobrý výsledek pro Řecko, trhy i eurozónu“.

Ovšem tato radost netrvala dlouho. Už v září letošního roku, to znamená sedm měsíců po schválení tohoto druhého záchranného plánu, řecká vláda oznámila, že nebude schopna dodržet harmonogram snižování rozpočtového schodku, který je součástí dohody o druhém balíku pomoci, a požádala o dvouletý odklad jeho plnění. Vyšší rozpočtový deficit byl opět způsoben tím, že rozpočtové škrty měly mnohem více negativní vliv na ekonomický růst, a tudíž se nedařilo vybrat rozpočtové příjmy, jaké si řecká vláda a evropské instituce představovaly. Pokud by bylo odloženo o dva roky naplnění tohoto plánu, tak by Řecko podle řecké vlády potřebovalo dalších 15 miliard eur nad rámec již schválené pomoci, tj. nad rámec 110 plus 130 miliard eur. Podle evropských institucí je to však 20 až 30 miliard eur. Mezinárodní měnový fond i Německo vyjádřily prozatím předběžný souhlas s dvouletým odkladem plnění podmínek, protože všichni se bojí efektů, které by mohly nastat, pokud by Řecko vystoupilo z eurozóny. To je krok do neznáma a nikdo neví, co by se mohlo stát. Ovšem Mezinárodní měnový fond předpokládá, že bude nutný další odpis řeckého veřejného dluhu, a to nejenom toho, který drží soukromé subjekty, ale i toho, který drží subjekty veřejné; to znamená, které drží třeba Evropská centrální banka nebo jednotlivé státy eurozóny. Ovšem tyto subjekty namítají, že nemohou odepsat řecký veřejný dluh, protože je to proti evropským smlouvám. Takže se dostáváme do zajímavé situace. Generální ředitelka Mezinárodního měnového fondu Christine Lagardeová v říjnu letošního roku řekla: „Místo velkého přetěžování je někdy lepší... mít o něco více času... Řecko je nutné dát dodatečnou dvouletou lhůtu, aby se mohlo potýkat s programem ozdravení veřejných financí.“ Takže ani neřekla, že by Řecko mělo plnit program, ale že se s ním „potýká“. To je zajímavý výrok.

Když shrneme všechno, co se v případě Řecka stalo, tak vidíme, že první tříletý záchranný plán v objemu 110 miliard eur byl nedostatečný, protože podcenil vliv fiskální konsolidace na ekonomický růst Řecka a na další vývoj jeho veřejných financí; proto byl přijat druhý záchranný plán v ještě větším objemu 130 miliard eur, byla odepsána část řeckého veřejného dluhu a přijata další úspor-



ná opatření. Ale ani tyto kroky nedokázaly vrátit Řecko na nějakou udržitelnou dráhu vývoje veřejných financí, takže Řecko dnes žádá o dvouletý odklad plnění dohodnutých podmínek. Pomoc Řecku se tak jeví jako odstrašující nekonečný příběh, protože kumulativní propad řeckého reálného hrubého domácího produktu za dobu „pomoci“ byl více než 20 %, míra nezaměstnanosti vzrostla na více než 25 % s tendencí dalšího nárůstu a řecký veřejný dluh se má podle prognóz v příštím roce zvýšit na téměř 190 % HDP. V Řecku panují rozsáhlé sociální nepokoje, stávky, demonstrace a – to je důležité – silný odpor k Německu jako hlavnímu zastánci úsporné rozpočtové politiky. Angela Merkelová je na demonstracích i v řeckém tisku připodobňována k Adolfu Hitlerovi. To zřejmě není a nebude ten nejlepší výchozí plán pro federalizaci eurozóny. Zároveň všechny tyto záchranné plány vedou k tomu, že makroekonomické rozdíly mezi Řeckem a ekonomicky dosud stabilnějšími zeměmi – jako Německo, Rakousko nebo Finsko – se nezmenšují, ale naopak prohlubují. To nás vede k řadě otázek, jestli náklady na záchranu Řecka a jeho udržení v eurozóně již nepřesáhly únosnou mez, jestli by nebylo lepší umožnit odchod Řecka z měnové unie, jestli dosavadní cesta řešení dluhové krize je skutečně tím nejlepším příspěvkem k prohlubování evropské integrace a jestli je i vhodným odrazovým můstkem k uvažovanému vytváření bankovní, fiskální a posléze politické unie, tedy k navrhované federalizaci eurozóny.

Další problematika, které se chci věnovat, jsou efekty řecké krize. Jedním z předpokladů záchranného plánu pro Řecko bylo, že zabrání šíření paniky na finančních trzích, že zabrání zvýšení výnosů státních dluhopisů u dalších problémových zemí eurozóny a že tedy zabrání šíření dluhové krize do dalších zemí měnové unie. Víme, že tento předpoklad se nenaplnil, protože Irsko a Portugalsko musely požádat o finanční pomoc, protože úrokové sazby i z jejich státních dluhopisů se zvýšily na neudržitelnou úroveň a tyto země nebyly schopny přes finanční trh svůj veřejný dluh financovat.

V listopadu 2010, to znamená půl roku po schválení plánu pro Řecko, byl schválen záchranný plán pro Irsko. Ten je zatím pouze jeden. Irsku byla schválena finanční pomoc formou úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu v celkovém objemu 85 miliard eur. Zajímavé je, že na záchraně Irsku se podílely ještě tři ekonomiky, které nejsou v eurozóně, a sice Velká Británie, Švédsko a Dánsko, formou bilaterálních půjček. Tak tomu bylo proto, že tyto země držely značnou část aktiv v Irsku a nechtěly, aby Irsko zbankrotovalo, nechtěly o svá aktiva přijít. Dále byl Irsku prodloužen termín pro snížení rozpočtového deficitu pod referenční hranici, tj. pod maastrichtské kritérium 3 % hrubého domácího produktu, z roku 2014 na rok 2015. A opět jako v případě Řecka bylo požadováno od irské vlády, aby provedla rozsáhlá úsporná rozpočtová opatření. K nim se musela irská vláda zavázat.

O dalšího půl roku později, v květnu 2011, byl schválen záchranný plán pro Portugalsko. Opět měl formu úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od

Mezinárodního měnového fondu, tentokrát v objemu 78 miliard eur. A také portugalská vláda se musela zavázat provést rozsáhlá úsporná rozpočtová opatření.

Podobně jako v případě Řecka, také u Irsku a Portugalska realizace rozsáhlých programů fiskální konsolidace zhoršila vývoj reálného hrubého domácího produktu. To znamená, že vývoj ekonomik byl nakonec horší, než se předpokládalo, a kvůli tomu se také zpomalil postup nápravy jejich veřejných financí a neustále roste i veřejný dluh těchto dvou zemí. Efekt záchranných plánů je v Irsku a Portugalsku podobný jako v případě Řecka; není tak výrazný, ale je také negativní. V případě Irsku se předpovědi vývoje reálného hrubého domácího produktu a veřejného dluhu na období 2012–2013 zhoršily, míru nezaměstnanosti má Irsko v současné době přes 15 % s rostoucí tendencí. Také v Portugalsku došlo ke zhoršení předpovědí vývoje reálného HDP, salda veřejných rozpočtů a veřejného dluhu na období 2012–2013; míru nezaměstnanosti má Portugalsko v letošním roce téměř 16 % a opět je její tendence dále rostoucí.

Tady vám zase ukážu pro ilustraci, jak se vyvíjely prognózy Evropské komise pro tyto dvě země. V případě Irsku (viz tabulky č. 2a, 2b, 2c) vidíme, že prognózy ekonomického růstu se zhoršily, ale alespoň se pořád prognózuje růst reálného HDP, nikoliv ekonomický pokles. To je jediná z těch zachraňovaných zemí, kde se prognózuje ekonomický růst, i když velmi slabý. Rozpočtový schodek zůstává vysoký, v roce 2010 to bylo hrozivých více než 30 % hrubého domácího produktu, protože se zachraňovaly tři velké irské banky před bankrotem. V roce 2011 byl původní odhad rozpočtového deficitu 10 % hrubého domácího produktu, skutečný výsledek byl přes 13 % HDP. V roce 2012 už se odhad příliš neměnil, ale zůstává nad 8 % hrubého domácího produktu, čili je to téměř trojnásobek maastrichtského limitu. A pro rok 2013 se předpokládá jen velmi mírný pokles na 7,5 % hrubého domácího produktu. Když se podíváme na údaje o veřejném dluhu Irsku, v roce 2011 měl být podle prognóz Evropské komise 107 % HDP a více. Nakonec byl výsledek mírně lepší. V tom se trochu pozitivně projevil kladný ekonomický růst Irsku. Ovšem v roce 2012 vidíme další nárůst veřejného dluhu na téměř 118 % HDP a na rok 2013 se předpokládá, že veřejný dluh Irsku dosáhne více než 120 % hrubého domácího produktu. Čili zatím se nepodařilo zlomit trajektorii růstu veřejného dluhu, zatím celkový veřejný dluh Irsku neklesá.

Dále se podíváme na ekonomické výsledky Portugalska (viz tabulky č. 3a, 3b, 3c). Vidíme obrovské zhoršení prognóz pro rok 2012. Víme, že Portugalsko přijalo záchranný plán teprve v roce 2011, čili plně se jeho efekty projevují až v letošním roce. Původní prognóza předpokládala v roce 2012 mírný ekonomický růst 0,8 %, ale poslední odhady prognózují ekonomický propad o 3 %. Na příští rok původní odhady počítaly s tím, že ekonomika Portugalska poroste o 1 %, nyní jsou odhady, že to bude naopak -1 %, čili jednoprocenní pokles. To se odrazilo i ve vývoji veřejných financí. Rozpočtový schodek Portugalska se podařilo v období 2010–2011 poměrně razantně snížit. Vidíme, že poklesl na méně než polovinu, na 4,4 % HDP. Ovšem v letošním roce se opět počítá s mírným nárůs-

Tabulka 2a **Růst reálného HDP Irska (v %), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	-0,2	0,9	1,9	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	0,6	1,9	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	1,1	1,1	2,3
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	0,5	1,9
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	0,4	1,1
Skutečnost	-0,8	1,4	:	:

Tabulka 2b **Rozpočtové saldo Irska (v % HDP), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	-32,3	-10,3	-9,1	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	-10,5	-8,8	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	-10,3	-8,6	-7,8
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	-8,3	-7,5
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	-8,4	-7,5
Skutečnost	-30,9	-13,4	:	:

tem a v příštím roce zhruba se stagnací na letošní úrovni nebo jenom velmi mírným poklesem. Naopak velmi silně roste portugalský veřejný dluh. Původní odhad na rok 2010 byl 82,8 % hrubého domácího produktu, skutečný výsledek byl 93,5 % HDP. Na rok 2011 byl původní odhad necelých 90 % hrubého domácího produktu, skutečný výsledek byl 108,1 % HDP. Na rok 2012 se prognózy veřejného dluhu zhoršily z 92 % HDP na 119 % HDP a v příštím roce se počítá opět s nárůstem na 123,5 % HDP. Takže vidíme, že veřejný dluh Portugalska pořád roste.

Tyto tři země – Řecko, Portugalsko a Irsko – nejsou jediné problémové země eurozóny. V průběhu posledního roku, roku a půl se do závažných problémů dostaly další tři státy, a sice Španělsko, Kypr a Slovinsko. Do méně závažných problémů pak Itálie. Abych tady nevyvolával příliš velkou depresi, tak vynechám Itálii, protože ta má zatím zdroje k vlastnímu řešení situace a protože v Itálii se

Tabulka 2c **Veřejný dluh Irska (v % HDP), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	97,4	107,0	114,3	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	112,0	117,9	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	108,1	117,5	121,1
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	116,1	120,2
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	117,6	122,5
Skutečnost	92,2	106,4	:	:

Tabulka 3a **Růst reálného HDP Portugalska (v %), vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	1,3	-1,0	0,8	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	-2,2	-1,8	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	-1,9	-3,0	1,1
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	-3,3	0,3
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	-3,0	-1,0
Skutečnost	1,4	-1,7	:	:

situace trochu stabilizovala. Budeme tedy hovořit o Španělsku, Kypru a Slovinsku. Tyto země prozatím finanční pomoc nečerpají, ale buď o ni už požádaly, anebo o ní vážně uvažují. V roce 2011 tyto tři země vykázaly ekonomickou stagnaci a na období 2012 až 2013 je prognózován pokles jejich reálného hrubého domácího produktu. V období 2010 až 2011 vykazovaly tyto tři země vysoké rozpočtové deficity a na období 2012–2013 se sice předpokládá jejich určitý pokles, ale pořád budou výrazně překračovat hranici 3 % HDP. A veřejný dluh v důsledku toho neustále strmě narůstá. Ve Španělsku a na Kypru vzroste do roku 2013 na více než 90 % HDP. A Španělsko má navíc ještě nejvyšší míru nezaměstnanosti z celé eurozóny, a sice v září tohoto roku 25,8 % s tendencí dalšího nárůstu. Tyto země měly to štěstí, že sice již několikrát také výnosy z jejich státních dluhopisů překročily neudržitelnou úroveň, ale zatím se vždy nějakými krátkodobými opat-

Tabulka 3b **Rozpočtové saldo Portugalska (v % HDP),  
vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	-7,3	-4,9	-5,1	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	-5,9	-4,5	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	-5,8	-4,5	-3,2
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	-4,7	-3,1
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	-5,0	-4,5
Skutečnost	-9,8	-4,4	:	:

Tabulka 3c **Veřejný dluh Portugalska (v % HDP),  
vývoj prognóz a skutečnost**

	2010	2011	2012	2013
Prognóza EK – podzim 2010	82,8	88,8	92,4	:
Prognóza EK – jaro 2011	:	101,7	107,4	:
Prognóza EK – podzim 2011	:	101,6	111,0	112,1
Prognóza EK – jaro 2012	:	:	113,9	117,1
Prognóza EK – podzim 2012	:	:	119,1	123,5
Skutečnost	93,5	108,1	:	:

řeny podařilo stlačit je dolů, snížit je, a proto nemusely zatím tyto země čerpat finanční pomoc.

Podívejme se nyní na tabulku, která v čase srovnává ekonomické výsledky Španělska, Kypru a Slovinska. Už jsme o tom hovořili, ale tady to vidíte na číslech (viz tabulka č. 4). Užitečné je podívat se na rozpočtové saldo Španělska: -9,7, -9,4, -8,0 a -6,0 % HDP v letech 2010 až 2013. Vidíte, že přes veškerá úsporná opatření dochází jenom velmi zvolna k jeho zlepšování a pořád zůstává nad referenční hranicí. Veřejný dluh Španělska stále roste: 61,5, 69,3 a 86,1 % HDP v letech 2010 až 2012 a prognóza pro rok 2013 na úrovni 92,7 % HDP. U Kypru jsou čísla podobná: veřejný dluh v letech 2010 až 2013 na úrovni 61,3, 71,1, 89,7 a 96,7 % HDP. Můžeme tedy říci, že to je velmi strmý nárůst veřejného dluhu.

Tabulka 4 **Makroekonomický vývoj Španělska, Kypru a Slovinska**  
\*) prognóza Evropské komise

		2010	2011	2012*)	2013*)
Španělsko	růst reálného HDP (v %)	-0,3	0,4	-1,4	-1,4
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0
	veřejný dluh (v % HDP)	61,5	69,3	86,1	92,7
Kypr	růst reálného HDP (v %)	1,3	0,5	-2,3	-1,7
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-5,3	-6,3	-5,3	-5,7
	veřejný dluh (v % HDP)	61,3	71,1	89,7	96,7
Slovinsko	růst reálného HDP (v %)	1,2	0,6	-2,3	-1,6
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-5,7	-6,4	-4,4	-3,9
	veřejný dluh (v % HDP)	38,6	46,9	54,0	59,0

Tyto tři země – Španělsko, Kypr a Slovinsko – přijaly s úlevou, že zatím pomoc nemusely přijmout. Vždyť vidí, co pomoc dělá s Řeckem, Irskem a Portugalskem. Chtějí se této pomoci vyhnout, jak jen to bude možné, a raději se snaží řešit svou situaci prozatím nějak jinak, s jinými finančními zdroji a přijímáním svých vlastních fiskálních konsolidačních programů. Například letos v létě Kypr sice požádal o finanční pomoc ke stabilizaci svého bankovního sektoru, ale konkrétní jednání o spuštění pomoci prozatím odkládá a hledá jiné finanční zdroje. Už si vzal jednu půjčku od Ruska a chtěl by i druhou. Ovšem to se zase nelíbí evropským institucím, ty by mu chtěly půjčit samy, ovšem výměnou za realizaci konsolidačního programu podle představ institucí Evropské unie. Ale takový program zase nechce přijmout Kypr, takže existuje názorová tenze mezi Kyprem a evropskými institucemi. Podobně ani Slovinsko se nehrne do přijetí záchranného plánu. Například letos v říjnu slovinský ministr financí Janez Sustersic prohlásil: „Probíhají zde diskuse o tom, zda budeme, či nebudeme potřebovat pomoc. Naší strategií je podívat se na celý balík potřebných reforem. Domníváme se, že pokud to provedeme, tak žádnou záchranu potřebovat nebudeme.“ Takže vidíte, jaké je oficiální stanovisko slovinského ministra financí.

Španělsko se také brání přijetí finanční pomoci, mimo jiné i kvůli obavám z příliš tvrdých podmínek Německa při poskytování této pomoci. Například španělský velvyslanec v České republice Pascual Navarro letos v říjnu řekl: „Pokud to bude nezbytné, požádáme o finanční pomoc. Španělská vláda neříká, že to udělá, učinila by to ale ve chvíli, kdy uzná, že je to absolutně nezbytné.“ Jeden nejmeno-

vaný diplomat obeznámený se situací – nechtěl uvést své jméno, protože poskytl informaci, která by se neměla zveřejňovat – letos v říjnu pravil, že německé postoje přesvědčily Španělsko, že by v nepřilíh vzdálené budoucnosti mohlo skončit ve stejné pozici jako Řecko, Portugalsko a Irsko, tj. odstříhnuté od finančních trhů a s velmi tvrdým programem rozpočtových úprav. Proto Španělsko nechce, pokud možno, finanční pomoc přijmout. Ale na druhou stranu i hlavní přispěvatel na pomoc předluženým evropským zemím, kterým je Německo, se chce pomoci Španělsku vyhnout, protože se obává, že by tato pomoc byla velmi drahá, velmi nákladná. Například německý ministr financí Wolfgang Schäuble letos prohlásil: „Španělsko dělá veškeré kroky k překonání finančních problémů a pomoc nepotřebuje.“ Takže už ani zachránce radši nechce poskytovat žádnou záchranu.

Na postojích Kypru, Slovinska a Španělska vidíme, že dosavadní pomoc, která byla poskytnuta Řecku, Irsku a Portugalsku, funguje jako odstrašující příklad pro ostatní země, že ani potřebné země nechtějí přijmout podmínky takové pomoci a že se bojí jejich makroekonomických důsledků. Proto ty státy, které pomoc zatím nečerpaly, se jí snaží vyhnout, pokud to bude možné. Samozřejmě se mohou dostat do bodu, kdy už se jejímu přijetí nebudou moci vyhnout, ale oddalují to, jak jen mohou. Státy jsou si totiž vědomy, že přijetí finanční pomoci má velmi negativní dopad na ekonomický růst a zaměstnanost a že nakonec ztěžuje snižování rozpočtového schodku i veřejného dluhu, že ztěžuje proces fiskální konsolidace namísto toho, aby mu napomáhalo. Tyto záchrané programy zase dále prohlubují makroekonomické rozdíly mezi členy měnové unie, zejména mezi ekonomicky problémovými státy a státy hospodářsky relativně stabilními, jako je Německo, Rakousko nebo Finsko. Vnější turbulence do eurozóny, namísto aby je řešily.

Abychom tady neuváděli jen samá negativní čísla, tak jsem pro vás připravil i příznivější údaje (viz tabulka č. 5). Samozřejmě jsou v eurozóně také státy, jejichž ekonomická situace je relativně příznivá. Například Německo zaznamenalo v letech 2010–2011 ekonomický růst na úrovni 4,2 % a 3 %. Také pro období 2012–2013 počítá Německo se slabým ekonomickým růstem. Rozpočtový deficit Německa velmi výrazně klesl ze 4,1 % HDP v roce 2010 na 0,8 % HDP v roce 2011 a v letošním a příštím roce by měl být pouze 0,2 % HDP. Vidíme tedy, že veřejné rozpočty Německa jsou celkem v pořádku. Veřejný dluh Německa se nezvyšuje, ale stagnuje někde kolem 80 % HDP, což je v porovnání s jinými zeměmi dobrý výsledek. Podobně ani rakouská ekonomika není v poklesu, rozpočtový schodek se pohybuje kolem 3 % HDP, takže Rakousko zhruba dodržuje maastrihtský limit; jeho veřejný dluh sice roste, ale tento růst má v porovnání s jinými zeměmi jenom velmi mírné tempo. Finsko také vykazuje růst ekonomiky, nikoliv pokles. Rozpočtový schodek Finska je po celou dobu krize pod 3 % HDP, takže Finsko nemá nadměrný rozpočtový deficit; jeho veřejný dluh sice roste, ale stále je pod maastrihtskou hranicí 60 % HDP, takže Finsko má dobré rozpočtové výsledky.

Tabulka 5 **Makroekonomický vývoj Německa, Rakouska a Finska**  
\*) prognóza Evropské komise

		2010	2011	2012*)	2013*)
Německo	růst reálného HDP (v %)	4,2	3,0	0,8	0,8
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-4,1	-0,8	-0,2	-0,2
	veřejný dluh (v % HDP)	82,5	80,5	81,7	80,8
Rakousko	růst reálného HDP (v %)	2,1	2,7	0,8	0,9
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-4,5	-2,5	-3,2	-2,7
	veřejný dluh (v % HDP)	72,0	72,4	74,6	75,9
Finsko	růst reálného HDP (v %)	3,3	2,7	0,1	0,8
	rozpočtové saldo (v % HDP)	-2,5	-0,6	-1,8	-1,2
	veřejný dluh (v % HDP)	48,6	49,0	53,1	54,7

Názory Španělska, Kypru a Slovinska na pomoc a její důsledky v Řecku, Portugalsku a Irsku nás mohou vést k několika otázkám. První otázkou je, zdali zvolené aranžmá řešení akutních dluhových problémů některých členů eurozóny, které spočívá v přijetí úvěrů ze záchraných mechanismů eurozóny a od Mezinárodního měnového fondu, ve výrazném omezení fiskální suverenity zachraňovaných zemí a v realizaci fiskálních konsolidačních programů, je přispěvkem k větší jednotě eurozóny, anebo zda vede spíše k jejímu rozvrácení. S tím souvisí druhá otázka, totiž jestli by nebylo méně nákladné umožnit odchod nejproblémovějších zemí z měnové unie. Další otázky zní: Vytváří neochota členských zemí přijímat záchrané programy při znalosti jejich důsledků a neochota členů eurozóny vzdávat se své fiskální suverenity kýžený prostor pro postup k bankovní, fiskální a politické unii? Nebo naopak tyto názory členských zemí na záchrané programy spíše prostor k federalizaci eurozóny nějak uzavírají? Vystává otázka, zda federalizace eurozóny je reálný, či nedostupný cíl. Nejsou vize o federalizaci eurozóny pouze nějakým snem?

Konečně se dostáváme k poslední části mé přednášky, jejíž téma je formulováno v názvu celého mého vystoupení. Když se podíváme na to, jaká opatření se v eurozóně k řešení eurokrize přijímala, tak vidíme, že nejprve to byla spíše krátkodobá až střednědobá opatření k řešení akutních problémů dluhovou krizí zasažených zemí. Postupně pak byly přijímány i dlouhodobě orientované kroky a iniciativy ke zlepšení institucionálního rámce eurozóny a k prevenci podobných krizí v budoucnosti.

Pokud jde o opatření k řešení akutních problémů některých zemí, tak už jsme říkali, že byly vytvořeny záchranné mechanismy eurozóny k poskytování úvěrů předluženým členským zemím. Jako dočasný záchranný mechanismus byl vytvořen Evropský nástroj finanční stability, který funguje od roku 2010. Od letošního října potom funguje stálý záchranný mechanismus – Evropský mechanismus stability. Ten je právně zakotven novelizací článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Samozřejmě účinnost pomoci ze záchranných mechanismů má své limity. Už jsme se dívali na makroekonomické důsledky konsolidačních programů, které záchranu provázejí, ale kromě toho ani finanční prostředky záchranných mechanismů nejsou bezedné. Jsou limitovány. Tudiž teoreticky finanční prostředky mohou být vyčerpány a není jisté, jestli příspěvatele budou chtít záchranné mechanismy naplňovat dále. To znamená, že pokud by byly peníze vyčerpány a příspěvatele by nechtěli záchranné mechanismy dále doplňovat, musela by být další finanční pomoc postiženým zemím zastavena, nemohla by být dále poskytována, a to by mohlo zmařit i efekty pomoci předchozí.

Německo jako největší příspěvateľ do záchranných mechanismů eurozóny se dosti vehementně brání pokusům o bezbřehé navyšování jejich finanční kapacity. Například letos v únoru, kdy, jak jsme si říkali, byl schvalován druhý záchranný plán pro Řecko, Německo odmítalo zvýšit prostředky Evropského mechanismu stability, který byl tehdy připravován, nad rámec 500 miliard eur. A dokonce byla v Německu podána žaloba u ústavního soudu proti zřízení Evropského mechanismu stability. Letos v září nakonec německý ústavní soud rozhodl, že Evropský mechanismus stability se může zřídit a že Německo se ho může zúčastnit – ovšem za několika podmínek. Tou první podmínkou je, že z celkové kapacity 700 miliard eur – tady vidíte, že nakonec byla celková kapacita Evropského mechanismu stability navýšena, i když jeho záchranná kapacita má být 500 miliard eur a 200 miliard eur je rezerva – nepřesáhne německý příspěvek dohodnutou úroveň 190 miliard eur. Další podmínkou je, že kdyby vyvstala v budoucnosti nutnost celkovou finanční kapacitu Evropského mechanismu stability zvýšit nad 700 miliard eur, tak německý příspěvek se může navýšit pouze na základě souhlasu německého parlamentu. Německý ústavní soud už několikrát v minulosti přijal taková rozhodnutí, že podmínil nějaký další integrační krok v Evropské unii souhlasem německého parlamentu, protože nepovažuje za vhodné, aby byly pravomoci německého parlamentu obětovány zrychlení nebo prohloubení evropské integrace.

Ale vraťme se k opatřením k řešení akutních problémů některých zemí eurozóny. Dalším takovým opatřením, které bylo přijato a které by se mělo uplatnit pro nejproblémovější země, jsou nákupy státních dluhopisů zemí, které jsou zasaženy dluhovou krizí, na sekundárním trhu. Tyto nákupy by měla realizovat Evropská centrální banka. Toto opatření bylo oznámeno letos v září, ale zatím se nerealizovalo, zatím se žádné nákupy neuskutečnily. Tyto nákupy by měly pomoci snížit výnosy státních dluhopisů postižených států, a usnadnit tak financování jejich veřejného dluhu. S nákupy státních dluhopisů Evropskou centrální bankou

zásadně nesouhlasí Německo. Německý ministr hospodářství Philipp Rösler v září letošního roku prohlásil: „Nákupy státních dluhopisů, k nimž se chystá Evropská centrální banka, nejsou trvalým řešením krize. Prioritou zůstává prosazení strukturálních reforem... Je nanejvýš důležité, aby k nynějšímu dočasnému nákupu dluhopisů byly připojeny i podmínky a pro jednotlivé země co nejdříve stanoveno přesné znění těchto podmínek.“

Tyto podmínky nakonec byly k plánu Evropské centrální banky na odkup státních dluhopisů na sekundárním trhu připojeny. Země, která požádá o odkup státních dluhopisů Evropskou centrální bankou, bude muset přijmout pomoc z Evropského nástroje finanční stability nebo z Evropského mechanismu stability. Ovšem pokud přijme pomoc, tak to zase bude podmíněno přísnými fiskálními konsolidačními programy, rozpočtovými úsporami, které bude muset plnit a na které budou její věřitelé dohlížet. A jak už jsme říkali, v současné době ty země, které zatím záchranné programy nečerpají, se těchto fiskálních konsolidačních programů spíše bojí a brání se jim, brání se i přijímání takové podmíněné pomoci. Prezident Evropské centrální banky Mario Draghi letos v říjnu pravil: „Intervence na dluhopisovém trhu jsou efektivní cestou k zastavení scénářů, které hrozí cenové stabilitě v eurozóně. Evropská centrální banka je připravena je spustit ihned, ale návazně na jasné podmínky pro vlády skrze žádost k Evropskému nástroji finanční stability nebo Evropskému mechanismu stability. Intervence jsou neomezené, ale jasně říkám, že podmíněné. Odchod z nich vede přes naplnění jejich cíle, nebo v případě neplnění podmínek programem vládou... Připomínám, že Evropská centrální banka se nemůže uchýlit k přímému financování a nemůže nahrazovat to, co členské státy eurozóny učinit měly a neučinily. To je pravdou pro Irsko, to je pravdou pro každý další případ... Je příliš snadné si myslet, že Evropská centrální banka může nahradit laxnost vlád, přijít a začít tisknout peníze. To se nikdy nestane.“ Takže tlak Německa měl určitý efekt, alespoň podle tohoto prohlášení, v němž bylo vyjádřeno stanovisko Evropské centrální banky.

Otázkou samozřejmě zůstává, jak může například Evropský mechanismus stability přispět k dalšímu řešení eurokrize, když Německo není příliš ochotno bezbřehým způsobem navyšovat objem poskytované finanční pomoci. Ukazovali jsme si například, že se bojí, nebo že oddaluje poskytnutí pomoci Španělsku. A také zůstává otázkou, jak může Evropský mechanismus stability přispět k řešení eurokrize, když ani samy problémové státy eurozóny tuto pomoc příliš čerpat nechtějí. Nechtějí také, aby byla omezena jejich fiskální suverenita a aby čelily tak nepříznivým makroekonomickým důsledkům jako již zachraňované Řecko, Irsko a Portugalsko. Také je otázkou, jestli jsou členské země eurozóny schopny prohloubit uvažovanou integraci ve fiskální oblasti a směřovat k uvažované fiskální unii, když silnější členské státy už příliš nechtějí záchranné programy financovat, slabší státy už pomoc raději nechtějí přijímat a žádné členské státy nechtějí přijít o svou fiskální suverenitu. Ony ji nějak kupodivu v krizi pod tlakem znovu objevily. Také není jasné, nakolik bude využíváno opatření Evropské centrální banky,



kteřé spočívá v odkupu státních dluhopisů problémových zemí, když je navázáno právě na jejich povinnost požádat o pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny, které se členské země tak bojí.

Již jsme zde zmínili, že jsou také přijímána opatření ke zlepšení institucionálního rámce eurozóny a k prevenci krizí; o tom budeme v dalším průběhu semináře ještě mluvit podrobněji, čili tady jenom stručně. Za prvé je to tzv. six pack. Ten už platí od prosince loňského roku. Je to balíček šesti legislativních opatření, která zpřísňují rozpočtový dohled v eurozóně a zavádí makroekonomický dohled v Evropské unii. V rámci six packu byla novelizována dvě nařízení, která tvoří preventivní a nápravnou část Paktu stability a růstu. Bylo přijato nové nařízení k posílení rozpočtového dohledu v eurozóně a směrnice, která zpřísňuje požadavky na rozpočtové rámce členských zemí EU. Také bylo přijato nové nařízení, které zavádí makroekonomický dohled v Evropské unii, a další nařízení, které posiluje makroekonomický dohled v rámci eurozóny. Pro eurozónu vždy platí přísnější pravidla než pro ostatní členy Evropské unie. Six pack vstoupil v účinnost v prosinci 2011.

V procesu schvalování je ještě tzv. two pack. To jsou návrhy dvou nařízení. Jedno nařízení zpřísňuje dohled nad zeměmi, které čerpají finanční pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny, a druhé nařízení zpřísňuje pravidla pro státy, které se nacházejí v proceduře při nadměrném schodku.

Letos v březnu byla podepsána smlouva, která se tehdy vydávala za přelomový dokument při řešení krize. Je to Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii; zkráceně se jí říká Fiskální pakt. Byla podepsána 25 z 27 členských států Evropské unie. Nepodepsala ji Velká Británie a také Česká republika. Smlouva potvrdila a rozšířila předchozí, již přijaté závazky pro členy Evropské unie a eurozóny v oblasti rozpočtového dohledu. Smlouva stanovuje pro státy, které ji ratifikují, povinnost udržovat vyrovnané nebo přebytkové veřejné rozpočty, což je v praxi definováno jako strukturální rozpočtový deficit nižší než 0,5 % hrubého domácího produktu. Strukturální rozpočtový deficit je deficit, který je očištěn o vliv cyklu a o jednorázová nebo dočasná opatření. Pro země, které mají veřejný dluh výrazně nižší než 60 % HDP a které mají nízká rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, byly stanoveny měkčí podmínky. Tyto země mohou mít strukturální rozpočtový deficit až do 1 % HDP. Zároveň Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii pro členy Evropské unie, kteří ji ratifikují, zavádí povinnost včlenit uvedená rozpočtová pravidla do svého národního práva, a to nejlépe formou ústavního zákona. Ratifikace smlouvy je zároveň podmínkou pro to, aby země mohla čerpat pomoc z Evropského mechanismu stability.

Cílem všech těchto opatření, která jsem jmenoval, je zpřísnit pravidla ve fiskální oblasti pro členské státy měnové unie, zvýšit vynutitelnost těchto pravidel, posílit rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tak celkově zlepšit jejich rozpočtovou kázeň. Ovšem problémem všech těchto opatření je, že stěžejní kompe-

tence ve fiskální oblasti a konečná rozhodnutí o veřejných rozpočtech zůstávají nadále v rukou jednotlivých členských států Evropské unie. Potom je ovšem otázkou, jestli tato opatření mohou vést k deklarovaným cílům, protože když například některá země bude v ekonomické depresi, jako je teď Řecko, tak si může klidně dát do ústavy, že bude mít vyrovnaný rozpočet, ale v praxi to stejně těžko naplní.

Pokud jde o Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tak, jak už jsem říkal, byla letos na jaře vydávána za přelomový dokument, který řeší eurokrizi. Ovšem jedna z nejproblémovějších zemí eurozóny – Španělsko – už krátce po podpisu této smlouvy oznámila, že její podmínky stejně nebude schopna dodržet. Nenaplnily se ani předpoklady o tom, že by smlouva mohla být rychle ratifikována, naopak její ratifikace se dostí vleče. Aby tato smlouva vstoupila v platnost, musí ji ratifikovat alespoň dvanáct členů eurozóny. Nemusí ji ratifikovat všechny členské země eurozóny, těch je sedmáct, stačí, aby ji ratifikovalo dvanáct členských zemí, ale dosud tak učinilo pouze osm z nich: Německo, Rakousko, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko, Kypr a Slovinsko.

I když vidíme, že z dlouhodobých opatření, která mají zpřísňovat rozpočtový dohled a zvětšovat koordinaci fiskálních politik, dvě opatření – to znamená two pack a Fiskální pakt – ještě ani nevstoupila v platnost, tak letos v červnu už Evropská rada přišla s iniciativou k vytvoření bankovní unie, posléze fiskální unie a nakonec i politické unie mezi členy eurozóny. To by mělo vést k federalizaci eurozóny. Tento návrh z letošního června je velmi výrazný skok dopředu v prohlubování evropské integrace. Zastánci takového kroku říkají, že federalizace umožní řešit důsledky makroekonomických rozdílů a nerovnováh mezi členy eurozóny, které jsou podstatou eurokrize. Odpůrci výrazného kroku směrem k federalizaci eurozóny naopak říkají, že federalizace jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladný způsob řešení eurokrize a že by bylo lepší, kdyby nejproblémovější země z eurozóny vystoupily. Všechny úvahy o federalizaci eurozóny v současné době mají několik problémových míst. Prvním problémem je, že existují neshody a pnutí při projednávání a schvalování i podstatně méně radikálních kroků prohlubujících integraci v rámci eurozóny. To už jsme viděli na tom, jak se pomalu schvalují některá opatření. Dalším problémem je, že ekonomické rozdíly mezi členskými zeměmi se v období krize spíše prohlubují, než aby se zmenšovaly, a že tento trend pokračuje navzdory záchranným opatřením. Dalším problémem úvah o federalizaci je, že ekonomicky silnější a zdravější státy eurozóny jsou čím dál tím méně ochotny financovat záchranné programy pro slabší členy, a jak už jsme také říkali, problémové státy se čím dál tím více brání přijímání finanční pomoci, protože se obávají podmínek takové pomoci i jejích makroekonomických důsledků. A členské země kupodivu znovu objevily cenu své fiskální suverenity a velmi se brání tomu, aby jiná členská země (například Německo) diktovala podmínky pro jejich fiskální politiku. O tom svědčí tento příklad: Když byl počátkem tohoto týdne schválen další konsolidační plán

pro Řecko, tak při rozpravě v řeckém parlamentu zaznívalo, že Německo si chce udělat z Řecka svou kolonii apod. Vidíme tedy, že v této atmosféře nejsou úvahy o federalizaci eurozóny možná úplně na místě.

Iniciativy k federalizaci eurozóny mají ještě další problémová místa. Federalizace není jednoduše technicky proveditelný ani bezproblémově politicky průchodný krok, protože skutečná fiskální unie by vyžadovala sjednocení fiskálních politik členských států, sjednocení daňových systémů a do značné míry i daňových sazeb. Také by vyžadovala existenci dostatečně silného společného nebo federálního rozpočtu, do něhož by se přímo odváděly společné či federální daně a z něhož by se platily společné či federální výdaje. Tady bych chtěl připomenout, že současný společný rozpočet Evropské unie má výši pouze 1 % jejího hrubého domácího produktu. Na příští programovací období 2014 až 2020 Evropská komise navrhla zvýšení objemu tohoto rozpočtu na 1,1 % HDP EU, to znamená jeho zvýšení o jednu desetinu procentního bodu, a toto navýšení o pouhou jednu desetinu procentního bodu bylo členskými státy včetně Německa odmítnuto. Německo chce zachovat 1 % HDP. Jak tedy chceme vytvářet federativní eurozónu, nebo jak chtějí evropské instituce vytvářet federativní eurozónu, když neexistuje elementární shoda na posílení společného rozpočtu? Kdyby měla být eurozóna federativní státní útvar, tak by její federální rozpočet musel mít mnohonásobně vyšší objem než 1 % HDP, aby mohl efektivně řešit problémy členských zemí.

Dále skutečná fiskální unie vyžaduje existenci společného ministerstva financí – a to už by byl krok ve směru k politické integraci. Opět je velkou otázkou, jestli vůbec jsou členské země schopny se na takovém kroku dohodnout. Vznik fiskální unie by také přinesl tlak na sjednocení sociálních systémů a sociálních politik členských států, protože sociální a zdravotní pojištění je významnou položkou příjmové strany veřejných rozpočtů a sociální a zdravotní výdaje jsou významnou částí jejich výdajové strany. Vznik fiskální unie může přinést i požadavky na sjednocování výše platů ve veřejném sektoru jednotlivých členských zemí. Kdyby byla federace, proč by měly být příliš velké rozdíly v platech mezi jednotlivými členskými státy? Ovšem to by asi zase mělo nějaké obtížně předvídatelné důsledky pro mzdy v soukromém sektoru – ale to už se ve svých úvahách dostáváme příliš daleko a já zde nechci spekulovat.

Můžeme jen s jistotou konstatovat, že není jasné, nakolik jsou všechny tyto návrhy na vytvoření bankovní, fiskální a politické unie v souladu s vůlí vlád členských zemí eurozóny a s většinovým názorem jejich voličů. Vezměme si poslední vývoj z letošního podzimu. Letos v říjnu byl prodloužen harmonogram na vytváření bankovní unie. Původní předpoklad z letošního června byl, že bankovní unie vznikne od 1. ledna 2013. Tento předpoklad byl opuštěn, bankovní unie určitě od 1. ledna příštího roku nevznikne. Nebo jiný příklad: německá kancléřka Angela Merkelová navrhla, aby Evropská unie mohla vetovat návrhy rozpočtů členských států, které nesplní podmínky Fiskálního paktu, ale zároveň přiznala, že pro tento

její návrh neexistuje široká politická shoda. Vidíme tedy, že návrh na další posílení fiskální integrace v tuto chvíli zase nemá potřebnou podporu členských států.

Připravil jsem na závěr několik názorů významných ekonomů nebo investorů na to, jak by eurokrize mohla nakonec dopadnout, v jaký scénář by mohla vyústit. Řada z nich si na rozdíl od evropských institucí myslí, že v současné době by bylo možná schůdnější a méně nákladné, kdyby namísto až křečovitých snah o federalizaci eurozóny bylo umožněno nejproblémovějším zemím opustit měnovou unii. Považují to za řešení méně nákladné, než je v eurozóně držet. Samozřejmě výpočty nákladů mohou být různé, ale existují názory, že zmenšení eurozóny na nižší počet členských států by bylo vhodnější řešení. Někteří z ekonomů a investorů dokonce upozorňují, že celá situace se může vystupňovat až k tomu, že nakonec z měnové unie vystoupí Německo jako její nejsilnější člen, člen, který poskytuje největší díl záchraných úvěrů; to by potom vedlo k úplnému rozpadu eurozóny.

Prezident ekonomického institutu Ifo Hans-Werner Sinn v říjnu 2012 pro list *Welt am Sonntag* prohlásil: „Ekonomické problémy, které vzniknou z toho, že Řecko v měnové unii zůstane, jsou jednoduše neřešitelné... Politici se stále domnívají, že existuje primát politiky nad ekonomickými zákony. To je iluze. Trvale vítězí vždy ekonomické zákony. Dnešní šlamastyka je výsledkem politiky, která věřila, že je možné porušovat ekonomické zákony... Nejlepší pro Řecko i pro zbytek eurozóny by byl odchod Řecka z měnové unie, aby mohlo devalvovat svou měnu a stát se znovu konkurenceschopným... Řecko vystoupí z eurozóny a kancléřka Merkelová nebude mít pravdu – vsadím se s ní.“ Tak tohle řekl prezident prestižního ekonomického institutu v Německu.

Ještě jsem pro vás připravil citáty dvou dalších lidí. První je nedávný výrok investora George Sorose. Samozřejmě musíme brát názory investorů trochu s rezervou, protože oni sledují také nějaké své finanční zájmy, ale přesto jejich síla je taková, že zase nemůžeme jejich názory opomenout. George Soros v letošním listopadu prohlásil: „Krise eura ohrožuje konkurenceschopnost Evropy a její soudržnost a zlikvidovala motivy, na kterých vznik celé Evropské unie stál. Přitažlivá myšlenka rovných států, které jdou za společným cílem, je pryč či přinejmenším velmi ohrožena, v uskupení převážila rozdílnost mezi zeměmi. A současný stav dostali na starost investoři a věřitelé... Řecko je epicentrem krize. Je pod tlakem zkracení rozpočtového schodku a deregulace a privatizace ekonomiky, německá kancléřka Angela Merkelová svou návštěvou Řecka signalizovala snahu jej udržet v eurozóně, další a další škrty ale přicházejí do prostředí vnitřního rozkolu v řecké politice, hluboké recese, růstu nezaměstnanosti nad 25 % a masivních pouličních protestů... Řecký úděl rozvinul krizi humanitární, což bychom měli rozpoznat a přijmout. Nedoceňujeme závažnost a hloubku řecké krize... Německo jako ekonomický lídr Evropy musí buď převzít větší díl odpovědnosti, nebo eurozónu opustit.“

Dále vám zde uvedu výroky Stefana Homburga, profesora veřejných financí na Leibnizově univerzitě v Hannoveru. Je to známý odpůrce eura a zařadil jsem zde

jeho výroky jako jakousi protiváhu názorů evropských institucí. Letos v listopadu poskytl Stefan Homburg rozhovor pro deník Focus-Online a já několik pasáží z tohoto rozhovoru vybírám: „Peníze z našich daní nejdou na dobro Řecka, ale jeho věřitelů. To je vidět už z toho, že peníze jdou na účet, ke kterému nemá Řecko přístup. Podle mého názoru si ale věřitelé žádnou podporu od nás, daňových poplatníků nezaslouží... Je paradoxní, že Německo začíná být ze všech stran nenáviděno, byť neseme obrovskou platební zátěž, abychom stabilizovali zisky finančního sektoru.“ V další části rozhovoru Stefan Homburg říká: „Klíč k řešení mají v Řecku. Je iluzorní chtít po suverénním státu, aby se dal reformovat zvenčí proti své vůli... Řecký státní bankrot by byl politicky korektní a méně nebezpečný než nekonečné pokračování v takzvané záchranné politice... Pro Španělsko a Itálii, ale také pro Irsko, Portugalsko, Maltu, Kypr a jiné platí totéž co pro Řecko. Můžete si pomoci jen sami. Neopodstatněná finanční podpora oslabuje motivaci k pomoci sobě samému. Tím se dominovému efektu nezabrání, ale naopak přispěje.“ Uvedu ještě další pasáž z rozhovoru Stefana Homburga: „Při zavádění eura jsme byli ujišťováni, že finanční pomoci jsou vyloučeny stejně jako státní financování přes Evropskou centrální banku. Oba sliby se pak ukázaly být lži... Z dlouhodobého hlediska by bylo setrvání u eura dražší než odstoupení od něj, jelikož bychom nadále dobré peníze vyhazovali na špatnou věc. Kromě toho, odstoupením od eura náklady nevznikají – ty již vznikly, a při odstoupení by se pouze objevily na stole. Politici ale na stole náklady vidět nechtějí, protože se bojí hněvu občanů. Problémy se tak snaží pokud možno co nejdéle držet pod pokličkou a nás balamutit, že Fiskálním paktem se to vyřeší. Je přitom zřejmé, že Fiskální pakt funguje stejně tak málo jako dvacet let starý Pakt stability a růstu, jenž je neustále porušován.“ A konečně poslední citát z jeho rozhovoru: „Euro Evropu nesjednocuje, ono ji rozděluje. Dříve bývaly hákové kříže v Athénách či v Římě nebo karikatury spolkové kancléřky s hitlerovským knírkem nemyslitelné. A naopak, my Němci jsme Středomoří milovali. Nyní ale roste vzájemná zášť. A to je znepokojující, neboť vnitroeurospécké konflikty a války měly již nejednou ekonomické příčiny. Abychom se takovým nebezpečím vyhnuli, měli bychom nyní eurozónu rozpustit. Ocitli bychom se pak tam, kde jsme byli před deseti lety, kdy bylo politické klima v Evropě mnohem příznivější. Rezignací na příliš ambiciózní cíl společné měny bychom tak mohli opět Evropskou unii stabilizovat.“

Jen připomínám, že je nejisté, jestli by v případě rozpuštění eurozóny byl vývoj nakonec tak idylický, jak ho vidí Stefan Homburg, nebo jestli by naopak rozpuštění eurozóny Evropskou unii ještě více destabilizovalo. O tom se vedou nekončící diskuse, ale tento názor, myslím, je dobré tady uvést.

Teprve uvidíme, v jaký scénář nakonec eurokrize vyústí, jestli se podaří zachovat eurozónu v současném sedmnáctičlenném složení a za jakých podmínek, nebo jestli bude eurozóna existovat v nějaké jiné podobě, jestli ji některé země opustí, nebo jestli se nakonec, jak někteří říkají, zcela rozpadne. Ale na závěr poslední věta. Jedna věc je jistá. Každý scénář, jakýkoliv scénář vyústění eurokrize bude

mít své náklady a vždy část nákladů ponese i Česká republika, i když není členem eurozóny, protože eurozóna je náš nejvýznamnější ekonomický partner. Tím chci zdůraznit, že se nemůžeme dívat na současnou situaci jenom jako pozorovatelé a říkat si: „My euro nemáme, nás to nezajímá.“ My už v této chvíli část nákladů neseme. Máme sice národní měnu, nemáme euro, ale naše ekonomika je v recesi. Čili nejsme na tom o mnoho lépe než ty horší členské státy eurozóny. To jsem chtěl podotknout na konec mého vystoupení. Děkuji vám za pozornost.

### Jiří Malý

Dámy a pánové, nyní bych uvedl dalšího řečníka, pana prof. Ing. Milana Šikulu, DrSc., ředitele Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd. Pan profesor Šikula nám přednese příspěvek na téma *Odbourávání versus modernizace státu v kontextu globální a evropské krize*. Pan profesor Šikula nám tímto eurokrizi zarámuje do širšího kontextu vývoje globální ekonomiky, ukáže nám další dimenze tohoto problému.

## ODBOURÁVÁNÍ VERSUS MODERNIZACE STÁTU V KONTEXTU GLOBÁLNÍ A EVROPSKÉ KRIZE

### Milan Šikula

Vážené dámy a pánové, přeji příjemný den. Na začátek chci upřímně poděkovat za možnost zúčastňovat se těchto seminářů. Navážu na slova pana ředitele Malého o problémech federalizace eurozóny. Nyní Česká republika není v eurozóně, zatímco Slovensko je, ale pro obě země, pro obě ekonomiky bude mít další vývoj eurozóny dalekosáhlý dopad. A proto na obou stranách řeky Moravy je velký zájem o vývoj v eurozóně a vůbec o vývoj celé Evropy. Domnívám se, že je účelné, jak už naznačil pan ředitel Malý, zasadit konkrétní události do širšího kontextu. Na ten bych se chtěl soustředit, na to, jak vnímáme charakter krize nyní a jak se toto vnímání v průběhu několika let vyvíjelo. Chci postavit otázku tak, že to, co probíhalo v Evropské unii a o čem zde bylo velmi pregnantně a přesvědčivě pojednáno, je zářimované celkovým procesem globalizace, je jím reálně ovlivňováno. Nejde jen o eurokrizi, ale o krizi, která započala mimo Evropu, postupně prošla řadou fází, probíhá v globalizovaném světě a vtiskuje specifické vlastnosti dění v Evropě. Dokonce si dovoluji říci, že celkový přístup nastoluje i některé úplně nové pohledy na vnímání krize a na průběh eurokrize. Jde totiž o to, že už od začátku se uvažovalo, jestli krize byla předvídatelná, nebo nebyla.

Všeobecné mínění v rámci hlavního neoliberálního proudu bylo, že jde o spontánní proces atd. Dokonce se ze začátku předpokládalo, že jde o proces samoozdravný. Ale ukázalo se, že nic takového neplatí už od začátku tohoto procesu až do jeho konce. Už od poloviny minulého století byly teorie, které rozpoznaly a pojmenovaly trendy v ekonomice, o kterých učily, že někdy musí nutně vyústit do krizového procesu. Čím víc se situace blížila k reálnému vypuknutí krize, tím širší byla řada ekonomů, kteří velmi přesně předpovídali následný vývoj, kteří přesně popisovali trendy vedoucí ke krizi a jejich kritickou míru, kritický stav. Prostě říkali, že to musí prasknout. Byli to takzvaní ekonomičtí disidenti, například Stiglitz, Krugman, Foster, Magdoff, Hendersonová, Rodrik, Roubini atd. Zajímavý byl také například Allen, který napsal tři knihy o krizi. První dvě vyšly těsně před krizí; do doby, než krize vypukla, byl považován za velkého pesimistu a fantasta. Až když vydal třetí knihu – už během krize –, tak se mu dostalo uznání. Tento ekonom ukázal i na jeden mimořádně zajímavý nový aspekt a na ten bych chtěl položit zvláštní důraz. Dnes už celá řada významných ekonomů se různým způsobem přiklání k Allenově názoru, že současná krize obsahuje kvalitativně nový krizový jev, který je bezprecedentní

i přesto, že se v současné krizi vyskytují mnohé rysy, které byly charakteristické pro standardní cyklické krize. Také já si myslím, že jde o kvalitativně nový jev. Chtěl bych zaměřit svoje vystoupení na jeden z těchto jevů nebo aspektů, které jsou vysloveně charakteristické pro současnou krizi a které považuji za nové. Zatím řeknu jen tolik, že tím myslím institucionalizaci morálního hazardu na všech úrovních, od nejvyšších globálních institucí až po dealery, finanční poradce atd. Ještě se k tomu vrátím. Jedna věc je, že krize byla předvídatelná; nemyslím tím, že byl předvídatelný den jejího propuknutí, ale že byly zřetelně rozpoznány trendy, které k propuknutí krize zákonitě vedly. Ty byly známé a známý byl i jejich růst. Druhá věc ovšem je, že politici se samozřejmě snažili tyto poznatky nebrat vážně, že se, pokud to šlo a dalo se to kamuflovat, zaměřovali na zázračný ekonomický růst. Všechny varovné signály a teorie se považovaly za nesmysl, za fantazie, a dokonce to bylo různým způsobem diskriminováno atd.

Nová kvalita krize je daná v podstatě tím, že základní problémy fungování kapitalistické ekonomiky se dostaly do stádia, kdy rozpory nabyly, tak říkajíc, kritické míry především v procesu zhodnocování kapitálu. Jde totiž o to, že první dvě desetiletí po druhé světové válce byla označována jako takzvané „zlaté roky“. V 50. letech minulého století byla zadluženost ekonomické špičky světa – zemí G7 – okolo 120 % HDP; poválečná obnova, ekonomický růst vedly k tomu, že postupně do 70. let se zadluženost snížila na 40 % HDP, ale potom 70. léta do tohoto vývoje vnesla obrovský přelom. Přejechod ke globalizaci, neoliberální směr, který ovládl ekonomické myšlení, a politici jako Thatcherová či Reagan způsobili několik zásadních změn. Vývoj ekonomiky tendující ke snižování dluhu se narušil a naopak zadluženost začala výrazně růst, až v roce 2010 dosáhla znovu 120 % HDP. Ovšem byl zde jeden zásadní rozdíl oproti předchozí situaci. Po válce byla v ekonomice obrovská perspektiva, reálně působily faktory ekonomického růstu atd. Dnes je právě největší problém v tom, jak obnovit ekonomický růst; všichni to skloňují, že až se obnoví ekonomický růst, vyřeší se dluhová krize. To je podle mého názoru velmi zjednodušené. V kontextu toho, co jsme viděli, jakými protikrizovými opatřeními se má situace řešit, se dá říci, že takzvanými úspornými opatřeními se vlastně krize prohlubuje, nanejvýš se získává nějaký čas.

V čem byl zásadní problém v procesu zhodnocování kapitálu? Od 60. a 70. let nastal obrat především v tom, že se začala mimořádně prohlubovat polarizace příjmů, výrazně rostlo bohatství části společnosti. Jako konkrétní příklad nám mohou sloužit Spojené státy, které se staly epicentrem krize, ale tento proces se rozšířil do celého světa. Představme si příjmovou pyramidu 90 % rozhodujících obyvatel, spotřebitelů, těch, kteří vytvářejí koupěschopnou poptávku. V 70. letech na jeden dolar základny připadalo na špičce pyramidy, tj. na 0,01 % spotřebitelů, sto šedesát dolarů. Vážení, dnes na jeden dolar základny připadá nahoře 118 tisíc dolarů. Na toto téma by se daly uvádět i mnohé další příklady. To jednoznačně svědčí o tom,



že se extrémní polarizace společnosti stala nejen morálním a etickým problémem, že je to nespravedlivé, ale dnes je tato hluboká polarizace zásadní ekonomickou bariérou dalšího rozvoje, a to v tom smyslu, že báze, která má vytvářet reálnou koupěschopnou poptávku, má nedostatečnou sílu, zatímco špička, v jejíž rukou je koncentrováno obrovské množství kapitálu, nenachází reálný zhodnocovací prostor. Právě nedostatek prostoru pro zhodnocování kapitálu byl hybnou silou extrémní financionalizace ekonomiky.

Proces extrémní financionalizace nastal od 80. let a umožnil ho zejména technický pokrok, především informační technologie. Jsou to nové informační technologie, které umožňují on-line řídit operace po celém světě, řídit je extrémně rychle, umožňují urychlit především finanční operace. Jsou také samozřejmě obrovskou hybnou silou pro transnacionální korporace, vlády, Mezinárodní měnový fond, jejichž význam roste. Všechny tyto instituce dbají o to, aby se hlava nehlava začala tvrdě prosazovat liberalizace, deregulace a samozřejmě privatizace. Tyto procesy měly vytvořit bezbariérový globální prostor pro expanzi. Je zřejmé, že expanzí finančního sektoru se vytvořila jedna velmi důležitá podmínka pro nabalování dluhů, prostřednictvím finančního sektoru se vlastně vytvářela fiktivní poptávka, která měla nahradit poptávku reálnou. To se dělo až do toho prasknutí. Přirozeně to nemohlo jít donekonečna. To je základní, bazická příčina krize; její řešení by mělo být takové, že se začne nějakým způsobem zmenšovat, oslabovat extrémní polarizace příjmů, že se začne vytvářet reálná poptávka, nikoli poptávka fiktivní. Ale vidíme, že všechna opatření, která se dělají údajně pro řešení krize, polarizaci příjmů vlastně ještě vyostřují. Opatření mají dopadat na řadové občany atd.

Chci zde učinit jednu poznámku. Chci se vyjádřit k bludům, které dosud slyšíme, že stát je špatný hospodář, že je třeba omezovat veřejné výdaje, že stát utiskuje „hodný“ soukromý sektor atd. Jaká je skutečnost? Ve vyspělých státech za posledních sto let výdaje a příjmy státu extrémně narostly v průměru z 13 % HDP na 30 % HDP na přelomu tisíciletí. Tento trend je objektivní, protože funkce, které stát plní, se obohacují, rozšiřují. Stát plní funkce ve vzdělávání, ve vědě, výzkumu, infrastruktuře atd. V sociální oblasti jsou faktory, které objektivně zvyšují náklady státu. Je sice do jisté míry pravda, že stát prostředky i plýtvá, ale to není rozhodující. Doložím to tímto příkladem: srovnáním severských států EU a ostatních zemí. Je velmi zajímavé porovnat salda veřejných rozpočtů a údaje o přerozdělování. Na přerozdělování jde v severských zemích EU přes 50 % HDP, ale když se podíváme na deficity veřejných rozpočtů, tak vidíme, že tyto státy je mají nejnižší, od 0,8 % HDP do 2,1 % HDP. A vezměme si ostatní země, kde mají mnohem nižší přerozdělování, ale rozpočtové deficity a zadluženost jsou podstatně vyšší. Toto srovnání odporuje tezi, že stát je rozchazavý, že jako instituce neumí šetřit. Já říkám, že funkce státu naplňují konkrétní politici. Pokud dělají svou práci dobře jako ti severští, tak vypadá jinak. Když politici a ekonomové států s velkým veřejným dluhem, s velkým defici-

tem veřejných rozpočtů mluví o plýtvání státu, o jeho nefunkčnosti a o špatném hospodaření státu, tak vlastně provádějí určitou sebekritiku, protože stát jako instituce funguje tak, jak fungují jeho lidé, sám nemůže fungovat ani dobře, ani špatně.

Chtěl bych se vrátit k myšlence, kterou jsem již uvedl, to znamená k charakteru krize, k tomu, jak je vnímána. To, o čem jsme dosud hovořili, má důsledky pro průběh krize v Evropské unii, eurozóně atd. Už jsem to naznačil, když jsem mluvil o vývoji globalizace. Allen to charakterizoval tak, že způsob, jakým globalizace probíhala, nás opravňuje mluvit o hyperglobalizaci. Charakter, podoba tohoto způsobu byla ta, že transnacionální korporace jednostranně nastolovaly tvrdá pravidla, taková pravidla, která vyhovovala a vyhovují především jim. Nastolovaly je prostřednictvím mezinárodních institucí, jako je například Mezinárodní měnový fond, Světová banka, WTO atd. Allen ukázal velmi podstatnou věc, totiž že od 80. let finanční sektor silně expandoval, že se při tom prosazovaly úplně jiné než ekonomické zákonitosti, že vazba mezi množstvím peněz v oběhu a vývojem makroekonomických ukazatelů se zásadně narušila, takže už jen z tohoto důvodu nemohly standardní makroekonomické analýzy identifikovat narůstající problémy. Hledala se vždy jen určitá řešení konkrétní situace. Taková opatření ovšem jen dočasně, částečně nebo náhodně přispívala k řešení, nebo vůbec k řešení nepřispívala. Allen období od 80. let až do vypuknutí krize nazval jako superdlouhý finanční cyklus. Je to kvalitativně nový jev, pro který je podstatné, že standardní vztahy v rámci makroekonomických ukazatelů přestaly fungovat, protože množství peněz v oběhu se řídilo úplně jinými zákonitostmi, než byly standardní makroekonomické analýzy. Toto byl jeden velmi důležitý moment. Samozřejmě ekonomie to vtisklo nepředvídatelný charakter. Začaly vznikat procesy mimořádně spekulativního charakteru. Můj závěr je tedy předběžně takový, že analýza různých aspektů krize ukazuje, že krize není náhodný výkyv, ale že klíčoví aktéři na všech relevantních úrovních do ekonomiky aktivně vnášeli a rozvíjeli morální hazard.

Teď bych si dovolil blíže rozvést to, co jsem identifikoval jako základní tezi, určitým způsobem vám ji zde chci ilustrovat. První, zdánlivě méně problémový, ale důležitý faktor je zkracování, resp. zatajování údajů o reálném stavu ekonomiky, údajů o vývoji ekonomického růstu, nezaměstnanosti, inflace, a to v oficiálních sděleních. Víme, že toto dělalo Řecko, ale nebylo to jen Řecko, také se na tom podílely například Spojené státy, a to velmi výrazně. V současné době se už mnohé věci i o ekonomice Spojených států v jistém smyslu jakoby odtabuizovávají, zpřístupňují se. Ukazuje to jeden příklad. Asi před pěti lety byl proveden audit americké ekonomiky od roku 1982 do roku 2008 podle účetních standardů. Je zajímavé porovnat výsledky s oficiálními údaji o vývoji makroekonomických ukazatelů. Vyšlo, že asi do roku 1985 se oba pohledy na růst HDP v USA vcelku shodují, ale od té doby se značně rozcházejí. Zatímco oficiální údaje vykazují dlouhodobý a dynamický růst HDP s nevelkými výkyvy,

alternativní data ukazují v podstatě stagnaci HDP. Vyplývá z toho dalekosáhlý závěr, že pokud alternativní data a měření odpovídají skutečnosti, dvacet let Spojené státy víceméně stagnovaly a posledních sedm let před krizí zaznamenávaly mírný pokles HDP. Prostor mezi těmi dvěma křivkami podle mého názoru pěkně vyjadřuje ten umělý, nafouknutý, bublinový růst americké ekonomiky před krizí. Míra nezaměstnanosti, kterou si vždycky ve Spojených státech pochvalovali jako nízkou, podle těchto alternativních údajů vychází na více než 17 %. V souvislosti se Spojenými státy vyvstává otázka, jak vůbec ukazatel hrubého domácího produktu vyjadřuje jejich reálnou ekonomickou sílu, protože dříve se používal ukazatel hrubého národního produktu, který zachycoval i to, co země získává ze zahraničí, co získávají transnacionální korporace atd. Takže když dneska řekneme, že Spojené státy jsou na tom katastrofálně, pokud jde o ekonomiku jako celek, že jejich celková zadluženost odpovídá 3,5násobku hrubého domácího produktu, tak to je jen jeden pohled, ale zase na druhé straně americké transnacionální korporace na protikrizových opatřeních úžasně vydělávaly. A dokonce si dovlám tvrdit, že mnohá tato protikrizová opatření dirigovaná Mezinárodním měnovým fondem vytvářejí prostor, aby transnacionální korporace ještě více vydělaly.

Druhým aspektem zmiňované institucionalizace morálního hazardu je oficiální vládní podpora averze proti regulaci, tolerování různých metod obcházení dohledu nad finančním sektorem. Pro ilustraci tohoto aspektu stačí uvést osud Glass-Steagallova zákona, který se po velké krizi ve 30. letech ukázal jako velmi účinný nástroj. Meritem věci bylo oddělení komerčního bankovníctví od investičního, protože to investiční vnášelo do celého bankovníctví prostor pro spekulaci. V roce 1999, tj. už za Clintonovy vlády, finanční kruhy protlačily zrušení tohoto zákona a nyní se o jeho znovuzavedení nebo o podobném opatření diskutuje. Ale právě jen diskutuje, sice se ta otázka nastolila, ale že by se opravdu měla zásadně řešit, to je zatím v nedohlednu.

Pokud jde o ratingové agentury, zde stačí říci, že je to vlastně kartel tří amerických soukromých společností, který nenese absolutně žádnou odpovědnost za to, co předpovídá. Ratingové agentury sice nemají žádnou odpovědnost za to, jaké udělují ratingy, ale na druhé straně dnes patří k těm, kdo rozhoduje o osudech států, neboť zařazení do ratingového stupně podmiňuje dostupnost mezinárodních financí atd. O evropské ratingové agentuře se minimálně 10 let hovoří, ale bohužel státy Evropské unie se na jejím založení nedokázaly dohodnout. Přičemž to, že pouze tři velké americké ratingové agentury vydávají relevantní ratingy, je obecně považováno za nedostatečné, nejsou to neutrální instituce.

Dále jsou zde kvazibanky, to znamená instituce, které sice dělají faktické operace jako banky, ale nevztahují se na ně omezení obezřetného podnikání jako na banky; o to více takové instituce spekulují. Vidíte tedy, že finanční sektor vytváří široké spektrum forem morálního hazardu. Je třeba zde uvést bankovní dům

Goldman Sachs, jednu z největších bank se širokým záběrem podnikání, která kromě jiného měla zásluhu na tom, že řecký veřejný dluh dosáhl tak obrovského rozměru. Finančníci z Goldman Sachs dvakrát pomáhali zfalšovat fiskální údaje, které Řecko předkládalo do Bruselu, tím, že mu dali obrovský úvěr, ale podklady byly transformovány na běžné devizové operace. Když potom potřeřtí nabízeli Řekům tuto službu, tak ti s hrůzou zjistili, jaký ten jejich veřejný dluh ve skutečnosti je. Když uvádíme banky a finanční sektor, musím se zmínit ještě o jedné věci. Pro mě znamenalo mírný šok, když se ukázalo, že vatikánská banka – banka světové instituce, která by měla být oporou morálky ve světě – se velmi aktivně podílela na praní špinavých peněz a různých podvodech. Informace o tom jsou samozřejmě ve velké míře stále nepřístupné, ale část jich pronikla na veřejnost.

Zajímavou linií institucionalizace morálního hazardu je využívání sofistikovaných metod zejména v oblasti derivátů a optimalizace rizika. Zde jen jeden příklad. Existuje vynikající čínský matematik, pan Li, kterého samozřejmě přetáhly Spojené státy. Nejdřív působil v americkém výzkumu a potom přímo ve finanční sféře; měl řešit úkoly zadané americkými finančními kruhy. Pan Li vytvořil jeden model optimalizace rizika, ale byl natolik poctivý, že nezastřeně řekl, že předpoklady, s nimiž pracoval, nejsou reálné, že nepracoval s reálnými údaji, ale s vývojem cen derivátů, který je velmi složitý, dokonce tak složitý, že se jeho model nedá mechanicky uplatnit. Ale tuto výhradu nikdo nebral vážně. Jeho vzorec se začal zcela mechanicky a masově uplatňovat. Tím byla způsobena taková maličkost, že od roku 2001 do roku 2007 objem tzv. CDS (*credit default swaps*) vzrostl z 920 miliard USD na 62 bilionů USD. Tato aktiva znamenala alarmující nebezpečí. Podle mechanicky uplatňovaného vzorce se předpokládalo, že když banky vydají cenný papír s různě rizikovými podkladovými aktivy, že z toho vyjde finanční produkt s ratingem AAA.

Uvedl bych ještě jednu věc. V poslední době například paní Hendersonová, ale nejen ona, velmi ostře kritizovala udělování tzv. Nobelových cen za ekonomii, které vlastně nejsou žádnými Nobelovými cenami, ale cenami Švédské národní banky za rozvoj ekonomické vědy na památku Alfreda Nobela. Ve své kritice cituje slova syna Alfreda Nobela, který se vůči tomu zásadně ohradil, protože podle jeho názoru je to znevažování základní ideje Nobelových cen. Vadilo mu, že ceny byly udělovány zejména chicagské ekonomické škole, která zastává friedmanovský neoliberalní koncept, a že opakovaně odměňováni byli ti, kteří řešili právě finanční rizika a jejich matematické zvládnutí. Samozřejmě jako modelovou teoretickou hru je možné takový přístup volit, ale jako nástroj vhodný k reálnému řešení to lze brát jen velmi těžko.

Další problém – daňové ráje. To je obrovská ukázka toho, jak se institucionalizuje morální hazard. Formálně se vůči daňovým rájům protestuje, třeba americký prezident Obama na začátku svého funkčního období velmi tvrdě jednal se Švýcarsky a cosi dokonce vyjednal. Nebo Angela Merkelová, ta dokonce pokoutním

způsobem získala čísla účtů Němců, kteří ve Švýcarsku mají uloženy své peníze – ale to není systémové řešení. Odhaduje se, že v současnosti světová finanční elita má asi 25 bilionů USD ukrytých v daňových rájích a ročně tam přibývá nějakých 100 miliard dolarů, které unikají z reálné ekonomiky. Znamená to fakticky, že tyto zdroje nejdou do státních rozpočtů. Je proto přirozené, že v souvislosti s financializací a globalizací začal hromadný útok proti sociálnímu státu. Ten přijít musel, protože jak by finanční elity přišly k tomu, že by do něj šly potřebné peníze, když ony si přejí uložit je v daňových rájích. A toto je i jeden klíčový faktor toho, proč se za těchto podmínek nedá řešit bazický rozpor mezi základnou spotřebitelské pyramidou, která není schopna vytvářet dostatečnou poptávku, a hromadícím se kapitálem, který ve velké míře už možná ani nemá reálný charakter a který tvoří i fiktivní zisky.

Uvedl bych ještě jednu poznámku. Ve Spojených státech amerických se dělaly analýzy vývoje zisků ve zpracovatelském průmyslu a ve finančním sektoru. Ty přinesly úžasně zajímavé výsledky. V roce 1970 byl podíl zpracovatelského průmyslu na všech ziscích okolo 50 %, finanční sektor měl podíl asi 15 %. Křivky se postupně vyvíjely tak, že podíl zpracovatelského průmyslu klesal a podíl finančního sektoru stoupal. V roce 2007 už finanční sektor měl podíl kolem 40 % a zpracovatelský průmysl jen 15 %, přičemž je zřejmé, že ve finančním sektoru se vlastně nová hodnota fakticky nevytváří, že se jen přerozděluje. Z tohoto vývoje je také zřejmé, že v americké ekonomice probíhají dva procesy: velká část zisků se přečerpává z reálné ekonomiky a velká část zisků má jen fiktivní charakter. Všechny tyto věci samozřejmě mají destruktivní dopad na řešení sociálních, ekologických a jiných společenských úloh a mají také za následek torpédování zdaňování finančních operací. To nyní zřetelně vidíme.

Myšlenka zdanění finančního sektoru byla vyjádřena už dávno Tobinem, čas od času se opakuje, ale stále jsou vůči tomu výhrady, vždy se najde nějaký argument, proč to nejde. Angličané přirozeně měli zásadní výhradu, protože ve velké míře žijí z množství finančních operací, které v Londýně probíhají. Objektivní by bylo, kdyby se to zavedlo celosvětově. Někteří namítají, že je technicky velmi složité stanovovat vyšší daně v jednotlivých případech, zjišťovat její základ, určovat, jak by se rozdělovala, atd., ale myslím si, že by to dnes neměl být technicky obtížně řešitelný problém.

Velmi důležitým projevem institucionalizace morálního hazardu je způsob, jakým se postupuje vůči finančnímu sektoru v krizi. Zachraňují se velké banky s argumentem, že jsou příliš velké na to, aby se nechaly padnout, že by to mohlo způsobit systémový problém. A jaká je praxe? V Americe dosud zkrachovalo 300 až 400 malých a středních bank; ale to jsou banky, které fakticky obsluhují bezprostředně reálnou ekonomiku. Zachránily se přímo nebo nepřímo velké banky, které se tak stávají ještě většími, neboť na sebe nabalují ty malé a střední zkrachovalé banky.

Otázkou institucionalizace morálního hazardu se nemůžeme zabývat, aniž bychom se věnovali Mezinárodnímu měnovému fondu a Světové bance. Už se na ně soustředilo obrovské množství kritiky, a to velmi oprávněné, protože tyto instituce se úplně vzdálily od původních záměrů, pro něž byly založeny. Svoji reálnou agendu si už vlastně určily podle svých potřeb. Mezinárodní měnový fond v dnešní době už není žádná objektivní mezinárodní organizace, ale funguje jako kartel asi 14 soukromých finančních společností. Pokud si alespoň zhruba zrekapitulujeme vývoj a důsledky finančních krizí od 80. let, tak vidíme, že prakticky v každé byly Mezinárodní měnový fond a Světová banka velmi silně zainteresované a bohužel jimi prosazovaná opatření, která mají údajně sloužit k řešení krize, slouží v skutečnosti zájmům těchto institucí. To velmi připomíná to, co tady přednesl pan ředitel Malý, tu logiku řešení, která se uplatňuje v rámci eurozóny, totiž že opatřeními na „pomoc“ se vlastně ti, kterým se jakoby pomáhá, dostávají do ještě horší situace. Tím vznikne pro zahraniční investory obrovský prostor pro skupování národního bohatství. Předpokládám, že neušlo vaši pozornosti, že v Řecku se objevila velká ložiska ropy a zemního plynu. Jiným vyústěním takové „pomoci“ by měla být privatizace údajně zaostávajících velkých státních firem.

Zkrátka a dobře z toho vyplývá jeden závěr. Když si všechny aspekty vývoje, který vedl ke krizi, a aspekty opatření k řešení krize postavíme vedle sebe a zamyslíme se nad nimi, tak nás napadne otázka, zda opravdu funguje všechno jen tak izolovaně, náhodně, zda za tím je, či není nějaká koordinující síla. Když jsem tady přednášel na minulém semináři, tak jsem připomněl dvě věci, které mě utvrzují v tom, že asi něco takového za tím vším je. První byla velmi zajímavá analýza, kterou dělala univerzita v Curychu. Analyzovala 37 milionů korporací a investorů a zkoumala jejich propojení vlastnické, kooperační, síťové, technické. Čtyřmi kroky analýza dospěla k závěru, že na vrcholu pyramidy je 147 korporací tak už vzájemně propojených a pod sebou majících celé napojené sítě, že ony vlastně představují jakési kvaziglobální centrum, které reálně ovlivňuje vývoj světové ekonomiky.

Velmi zajímavým doplňkem této problematiky, také bychom mohli říci pohledem z druhé strany, je kniha Michaela Morrise, amerického ekonoma, zřejmě německého původu, protože svoji knihu nevydal v angličtině, ale v němčině. Tato kniha byla vloni přeložena do češtiny a vyšla na Slovensku. Její název zní *Co nesmíte vědět!* Je dobré si ji přečíst, protože je nesmírně zajímavá. Popisuje historickou genezi toho, jak rostlo zhruba pět rodinných finančních klanů, které ovládají světový finanční systém, jak se jejich mocenská pozice vygenerovala, co všechno reálně ovlivňují. Myslím si, že je to stručný přehled o tom, jakým způsobem probíhá institucionalizace morálního hazardu. Četba této knihy vede podle mého názoru k závěru, že to není celkem náhodný proces, ale že existují globální aktéři, kteří do toho vidí a umí i jistým způsobem navigovat procesy tak, aby se v konečném důsledku dostali k superziskům i s těmi dopady, které takové jedná-

ní samozřejmě má. Je tady velmi závažný argument, totiž že to už překročilo hranici udržitelnosti.

To, co se teď děje například v Evropě a co bude pokračovat, to už ukazuje, že se jednoduše vytvořily transformační předpoklady, že v systému jsou strukturální prvky, které je třeba přizpůsobit či změnit. Jak se to bude měnit, to je velmi zajímavé. Zde bych jen připomněl to, co říkal pan ředitel Malý na začátku semináře o široké možnosti různého vyústění tohoto procesu. Moderní teorie systémů a chaosu má několik zajímavých pojmů, třeba že na vývojové trajektorii jsou tzv. bifurkační body, kdy neexistuje jedna možnost dalšího vývoje, ale je tam celý vějíř možností, jak může vývoj dále pokračovat. Jeho pokračování se fakticky nedá předvídat, protože na každou možnou linii má velký vliv množství aktérů, na jejichž jednání závisí výsledek interakce. A toto je přesně ukázkou situace dnešní Evropské unie. Je velmi problematické říci dnes jednoznačně, jak se bude Evropská unie vyvíjet, kam se bude ubírat. Daleko lepší je uvažovat o alternativách vývoje tak, jak to ve své přednášce udělal pan ředitel Malý. Každá z jím uvedených alternativ vypadá jako možná a je otázka, zda existují ještě alternativy další, které vyplynou z toho, že vývoj událostí spustí úplně nové příčinné souvislosti.

Chtěl bych ještě říci jednu poznámku, totiž že podle mého názoru institucionalizace morálního hazardu zásadním způsobem ovlivnila i proces, který nyní už trochu ustoupil do pozadí. Mám na mysli naši ekonomickou transformaci, nebo transformaci střední a východní Evropy a Ruska. Nadvláda neoliberalního směru a fungování ekonomiky v těch kontextech, jak jsem to naznačil, byla, podle mého názoru, klíčový vnější faktor, který vtlačil pečeť tomu způsobu, jakým u nás proběhla ekonomická transformace. Velmi dobře víme, že zde byly dvě linie – šoková, ale i gradualistická, postupná. Proč se prosadila šoková linie? V tomto kontextu je to úplně zřejmé, protože to byly globální finanční zájmové síly, které ji jednoduše prosadily. Šoková terapie, to je privatizace při zhasnutém světle. Je naivní si myslet, že to byl náš výmysl. K tomu jsme dostali pěkně nalinkované instrukce. Vzhledem k naší síle a síle globálních finančních institucí je zřejmé, že nebylo možné se tomu efektivně bránit. Ale například Čína je v jiné situaci; v její dnešní situaci jsou pro ni doporučení Washingtonského konsensu irelevantní. Ona si dělá věci po svém a Washingtonský konsensus i Spojené státy musí dokonce mnohé názory a přístupy Číny respektovat.

Osobně se domnívám, že se z toho dá zformulovat takovýto závěr: základní příčinné souvislosti mnohorozměrné systémové globální krize, rozmach mnohúrovňové institucionalizace morálního hazardu a zakódování systémové korupce do transformačního procesu mají velmi úzkou vnitřní logickou souvislost. Vážené dámy a pánové, takto zformulovaným závěrem bych skončil. Pokud budete mít v rámci diskuse nějaké otázky, velmi rád je zodpovím. Děkuji vám za pozornost.

### Jiří Malý

Děkuji panu profesoru Šikulovi za jeho podnětné vystoupení. Protože už za sebou máme dva delší příspěvky, tak vás zvou na čtvrt hodinové občerstvení.

Dosud jsme probírali průběh eurokrize a možné alternativy jejího vyústění v širším kontextu. Nyní ve vystoupeních v další části semináře se už budeme věnovat konkrétněji jednotlivým možnostem, v něž by eurokrize mohla vyústit, jaké jsou možné scénáře vývoje eurozóny. Chtěl bych přivítat pana Ing. Jana Mládku, CSc., předsedu představenstva FONTES RERUM, družstva pro ekonomická, politická a sociální studia. Pan Mládek je také stínovým ministrem financí za Českou stranu sociálně demokratickou. Téma jeho přednášky zní *Federalizace, zúžení, nebo rozpad eurozóny? Pravděpodobnost a důsledky různých scénářů*. Prosím, máte slovo.



## FEDERALIZACE, ZÚŽENÍ, NEBO ROZPAD EUROZÓNY? PRAVDĚPODOBNOST A DŮSLEDKY RŮZNÝCH SCÉNÁŘŮ

### Jan Mládek

Dobrý den, chtěl bych především poděkovat za možnost vystoupit tady v Brně a říci vám několik slov k tématu budoucnosti eurozóny a souvisejícím otázkám. Zároveň jsem velmi rád, že vystoupili dva předřečníci. To první vystoupení více reagovalo na konkrétní vývoj v eurozóně a to druhé, vystoupení pana ředitele Šikuly, bylo připomenutím daleko hlubších, fundamentálnějších problémů, které leží za krizí eurozóny. V českých médiích bývá dost často tato problematika podávána tak, že jediným problémem světové ekonomiky je krize v eurozóně a kdybychom neměli ošklivé byrokraty v Bruselu a krizi eurozóny, tak by bylo všechno prima a svět by fungoval skvěle. Tak to bohužel není, není to jen věc eurozóny, v krizi je také Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, které euro nepřijalo, a dovolím si tvrdit, že ani nepřijme, a také Spojené státy americké, které tu situaci vyřešily úplně opačně než Evropa. Evropa šetří, ale Spojené státy do své ekonomiky sypou peníze ze státního rozpočtu horem dolem. Americká centrální banka tiskne peníze jak na běžícím pásu, nebo je generuje v počítači, a tak dosahují USA slabého hospodářského růstu. Kdyby se USA chovaly jako země eurozóny, které se snaží splnit maastrichtská kritéria, tak by pravděpodobně americká ekonomika dneska padala. Ale vraťme se k eurozóně.

Na počátek řeknu dobrou zprávu: eurozóna svoji současnou krizi stoprocentně přežije. To je jisté. Ovšem ta špatná zpráva je v tom, že ji také může přežít ve dvoučlenné podobě. A kdo zůstane eventuálně posledními členy eurozóny? Německo a Lucembursko. Proč je důvod k takové domněnce? Protože Lucembursko bylo v měnové unii už od druhé světové války společně s Belgickým královstvím a měnová unie jim fungovala dobře. Lucembursko je bohatá země, ale připojovat se teď k Belgickému království, které se právě pozvolna rozpadá, to by bylo neperspektivní, to už bude lepší zůstat v měnové unii se Spolkovou republikou Německo. Ale berte to prosím jako žert, který, jak pevně doufám, se nenaplní – ale tohle je ta jediná jistota, kterou máme.

Je třeba si také říci, proč vůbec euro máme. Je to důsledek německého sjednocení a strachu Francouzů ze silného sjednoceného Německa. To by se vymklo z francouzského objetí a dělalo by samostatnou politiku ve svém zájmu. Tak Francouzi usoudili, že tímhle opatřením vtáhnou Německo do evropské integrace. Byla však podceněna složitost politické integrace. Někteří věděli, že předpokladem dobře fungující měnové unie je politická integrace, někteří to tušili. Německo se vtáhnout podařilo, ale teď z toho není nikdo úplně šťastný, protože postup

k politické integraci se příliš nedaří. Můžeme si dokonce myslet, že zavedení eura byl takový maoistický skok kupředu, který neměl být proveden. Možná je na tom i kus pravdy, ale potíží je v tom, že euro máme a stále fungují ty důvody, proč byl zaveden jednotný trh a proč bylo zavedeno euro. Je dobré tyto důvody připomenout. Jsou v tom, že Evropa také potřebuje konkurovat jiným velkým ekonomickým celkům, jako jsou Spojené státy, jako je Čínská lidová republika a jako je třeba Brazílie. Optimálně konkurovat by Evropa mohla jako velký sjednocený trh se společnou měnou. Důvody pro integraci trvají, částečně k ní došlo, ale proces pokračování je nepoměrně složitější, než byl dosud. Stojíme před otázkou, co s integrací dále dělat.

Chtěl bych upozornit ještě na jeden jakoby systémový problém, který leží v samém základu evropské integrace. Je to federalizace eurozóny. On je to do určité míry protimluv, protože my máme totiž dvě množiny zemí: máme Evropskou unii a máme eurozónu. Původně byl předpoklad takový, že všechny země Evropské unie vstoupí do eurozóny a následně se budou integrovat politicky. Na takový postup jsou nastaveny evropské orgány, na to máme primární právo. V okamžiku, kdy se začnou některé země vyčleňovat, tak vzniká ta potíže, že také tyto země musí souhlasit se změnami primárního práva – a to ony neudělají.

Neudělá to především Spojené království Velké Británie a Severního Irsku. Z posledních jednání je to vidět. Nevím, jestli oni budou mít referendum, není dokonce ani vyloučen úplný odchod Spojeného království z EU, byť si myslím, že spíše k němu nedojde. Velká Británie by ráda měla jistou kontrolu nad tím, co se děje v Evropě, ale čím jsem si naprosto jist, je to, že Britové nepůjdou dále v integraci. Nepřipustí další prohlubování integrace. Toho se prostě Spojené království účastnit nebude, a jak pevně doufám, zůstane v tom samo, nebudou mu sekundovat takoví neumětelové jako současná česká vláda, která podporuje tento britský postoj a nechápe, že zájmy České republiky jsou úplně jiné než zájmy Spojeného království. Je tomu tak z prostých materiálních důvodů. My jsme země závislá na zpracovatelském průmyslu, který má u nás snad dokonce největší podíl na HDP z celé EU, kdežto Británie své bohatství generovala a dosud i generuje – byť už to není, co to bývalo – skrze předimenzovaný finanční sektor. Takže do určité míry rozumím tomu, proč Britové zastávají taková stanoviska, ale proč to opakují čeští vládní představitelé, tak to mi trochu uniká. Pak dochází k tak pikantním situacím, že když se našeho premiéra zeptají, proč je Česká republika proti regulaci derivátů, když se u nás žádné deriváty neobchodují, tak on potom neví, jak odpovědět; alespoň by mu rádcové měli něco poradit.

Ale zpátky k té federalizaci. Vzniká potíže, že je třeba něco udělat, když země eurozóny potřebují prohlubovat politickou integraci. Ono by to prospělo všem zemím Evropské unie, ale akutní je tato potřeba právě pro země eurozóny. Ty země, které v ní nejsou, to tolik nepotřebují. Česká republika, Švédsko, Spojené království a další země ten problém akutně nemají. Co s tím budeme dělat? Už

se určité pokusy objevily. Je to již tady zmiňovaný Fiskální pakt, který byl podepsán 2. března tohoto roku a který nepodepsaly Spojené království a Česká republika. Problém je teď v tom, že tento Fiskální pakt měl jaksí odsunout problém ratifikace změny primárního práva. Orgány Evropské unie nechtěly zažít to, že budou čekat, až to ratifikuje třeba Česká republika, až hradní pán přestane dělat obstrukce; tak vymyslely, že další opatření budou mít podobu mezivládní dohody. Jenomže i mezivládní dohoda je cesta do pekel. Nejde jenom o to, že se vytváří jakási dvourychlostní Evropa – ti, kteří jsou uvnitř eurozóny, a ti mimo ni –, ale jde také o to, že jak primární právo, tak mezivládní dohoda by měly řešit stejnou problematiku.

Zastánci mezivládního přístupu argumentují Schengenem. Schengen byl v podstatě dojednán mezivládně a pak byl inkorporován do evropského práva. Jenomže je zde drobný rozdíl. Schengen v podstatě řešil problém, který primární právo příliš neřešilo, kdežto tohle je jiná situace, protože to, co chce řešit Fiskální pakt, řeší již primární právo, a tak se nyní vlastně vytváří velký chaos. Přesto si myslím, že byla chyba, že jsme se k Fiskálnímu paktu nepřipojili, byť je ta dohoda do značné míry nesmyslná. Ten ukazatel strukturálního deficitu je naprosto nerealistický, a když si dáte nerealistický cíl, tak ho stejně neplníte. Tak je otázka, k čemu vlastně je. Ale Česká republika se toho měla zúčastnit proto, že v Evropě probíhá intenzivní debata o budoucnosti a že není žádná záruka, že v budoucnu bude Evropská unie fungovat v tom složení, v jakém je dnes. Jsou nejrůznější scénáře, jak to dopadne. Pro takovou zemi, jakou je Česká republika, je klíčové být u toho, podílet se na debatách, abychom nezůstali stát někde stranou. Stát stranou v dnešním globalizovaném světě není nic příjemného a na vedlejší kolej se můžete dostat velmi snadno. Platí zde všeobecně básníková slova: „Kdo chvíli stál, již stojí opodál.“ Dnes to platí víc než kdy jindy.

Měnová unie předpokládala politickou unii, to nikdo občanům Evropské unie moc nezdůrazňoval, spíše jim to nikdo neřekl. Předpokládalo se, že společná centrální banka, společná měna si vynutí politickou integraci. Na základě velmi jednoduchého přístupu zjistíte, že když máte centrální banku, tak potřebujete také federální ministerstvo financí, aby byla nějaká koordinace fiskální politiky. Tak máte federální ministerstvo financí, ale za chvíli zjistíte, že potřebujete také koordinovat sociální věci, že musíte koordinovat také rozvoj ekonomiky a že k tomu potřebujete další ministerstva. Když z toho máte vládu pro ekonomickou oblast, tak za chvíli zjistíte, že jsou také zahraničněpolitické problémy a že máte nějakou obranu, a ani se nenadějete a máte kompletní evropskou vládu. Jak říkal Švejk: když je válka, tak se musí vyhrát a nepočítají se dluhy. No, jenomže takhle to nefungovalo, spíše začala v těch věcech divergence než konvergence. Měnová unie je v některých ohledech krásná věc. Jsou nižší transakční náklady, odpadá potřeba zajištění směnného kurzu a s tím spojené náklady. Mimochodem, postoj českých bank. České banky nejsou a ani nikdy nebyly žádní velcí propagátoři zavedení eura. A víte proč? Protože na výměnách peněz a na jejich zajišťování se

docela prima vydělává. Mezi výhody měnové unie dále patří výnosnější kapitálový trh, vyšší investice a vyšší konkurenceschopnost. Nevýhodou existence měnové unie je samozřejmě ztráta vlastní měnové politiky, zůstává vlastní pouze fiskální politika. Proto je potřeba vyšší homogenita měnové unie nebo flexibilita cen a mezd. V opačném případě vzniká unie transferů nebo dochází k vnitřnímu stěhování. A vzniká otázka, jak vynutit disciplínu.

Problémy evropské měnové unie jsou v tom, jak už bylo řečeno, že chybí politická unie, chybí politický projekt dalšího prohloubení evropské integrace. Nedostatečná je konvergence mezi zeměmi eurozóny, neexistuje optimální hospodářská unie, která je předpokladem společné měny. Přístupová i trvalá kritéria stability se neopírají o politický mechanismus, který by je zajišťoval. A konečně problémem je i nezávislá centrální banka budovaná a fungující podle vzoru německé centrální banky.

V čem je potíž politického projektu? První signál by měla být iniciativa čistě politická, protože pokud má být někdy nějaká evropská federace, tak bychom potřebovali federální parlament. Co je a jak funguje federální parlament, to je ze světa už celkem známé. Můžete se podívat do spolkových zemí, jako jsou Německo, Rakousko, Spojené státy, Rusko, a koneckonců i nedlouho trávající československá federace fungovala na parlamentním principu. Prostě musíte mít horní komoru, kde každý stát bude mít stejný počet zástupců, tj. senátorů nebo členů horní parlamentní komory, či jak se budou jmenovat, a do dolní komory prostě budou zástupci voleni podle počtu obyvatelstva. Nemůžete mít parlament pro federaci postavený tak, jak je dnes postaven Evropský parlament. Podotýkám, že existence takového parlamentu je jenom podmínka nutná, nikoliv postačující. Je třeba ještě mnoha dalších věcí. Ale ani takový parlament zatím nemáme.

U nedostatečné konvergence mezi zeměmi eurozóny je problém zhruba takový: pokud jsou země homogenní ekonomicky a kulturně, tak je to v pořádku. Třeba měnová unie Belgie a Lucemburska fungovala dobře, protože Lucembursko konzumovalo výhody, které by jinak nemělo, a zároveň bylo bohatší, čili Belgie neměla pocit, že na ně doplácí. Jenomže když jsou země unie heterogenní, tak nezbyvá než potom umožnit volné stěhování lidí. To není v Evropě, která je jazykově rozdělená, úplně jednoduché. Ve federaci je třeba flexibilita pracovní síly, ale to samozřejmě v Evropě funguje jen omezeně. Primárně jde o to, že pokud zafixujete jeden parametr, to znamená třeba tu měnovou politiku, tak tím více flexibilní musí být parametry jiné. Nebo když neexistuje optimální hospodářská unie, tak to musíte udělat taky trochu jinak. Musíte mít nejen deklaratorní přístupová i trvalá kritéria stability, čili maastrichtská kritéria, musíte mít vyloučení vzájemného ručení a nezávislou centrální banku. To, proč jsme v malé, je, že Evropská unie byla schopná pravidla vynucovat spíše na malých a středních členech, ale v okamžiku, kdy se do problémů dostaly země největší, tj. Německo a Francie, tak byla pružně pravidla změněna. To je jedno z břemen, které Evropskou unii tíží, protože to je nepochybně věc, která rozhodně nezvyšuje důvěru v systém, v instituce, a my teď konzumujeme důsledky.

Byl tady také zmíněn obrovský morální hazard, který ve světě probíhá. Říká se tomu různě – já tomu říkám socializace dluhu, socializace rizika. Paradoxně dochází totiž k tomu, že pracujícím jsou systematicky ořezávány zbytky sociálního státu, ale souběžně s tím existuje socialismus pro bohaté, pro bankéře a pro banky. Ve 30. letech, když vypukla velká krize, bylo ještě relativně běžné, že bankéři měli čest carského důstojníka a v případě krachu banky skákali z mrakodrapů, případně si vzali pistoli s jedním nábojem, protože oni vlastně ukradli peníze lidem, kteří jim je svěřili. Oni porušili jejich důvěru. A podívejte se, co dělají bankéři dnes. Obrátí se na stát a požádají o pomoc, protože jsou prý „systémově důležití“ a zhroutí-li se banky, zhroutí se celá ekonomika. Oni si jako vstřícné gesto omezí bonusy – tak maximálně na rok, pokud vůbec –, a když se otřepou, tak začnou školit o tom, jak má stát demontovat zbytky sociálního státu, protože se musí ušetřit peníze na to, aby bylo na sanaci bankovního sektoru. Je to docela problém a jeho řešení je v nedohlednu.

Také je nutné, aby politika odpoutala od těchto postupů pozornost, protože stoupnout si před občany, voliče, a říct jim: „Budete si utahovat opasky, protože v soukromém sektoru byla učiněna chybná rozhodnutí,“ je politicky neúnosné. Na to by nikdo nepřistoupil. Tak co se dělá? Odvede se pozornost. Vezměte si třeba Řecko, lež o Řecku. Ale pozor, řecká lež je poměrně sofistikovaná záležitost. Lež o Řecku není v tom, že většina negativního, co se napsalo o Řecku, by nebyla pravda. Dokonce seznam stížností na Řecko by mohl být delší, než kritici Řecka uvádějí. Lež je v tom, co se o Řecku zamlčuje, a v tom, že se implicitně vnucuje, že ze stejných důvodů, tj. kvůli fiskální neodpovědnosti státu, mají problémy i jiné země eurozóny. Málo se třeba říká, že Řecko je šampionem NATO, že Řecko je stále jedna z mála zemí, které dávají na zbrojení více než 2 % HDP. Řecko si nadělalo obrovské dluhy také těmi dlouhodobými čtyřmi procenty HDP na zbrojení, těmi závody ve zbrojení se sedmkrát větším Tureckem. To nemohla řecká ekonomika utáhnout. Řecko, a to teď nechtějí slyšet příznivci všech druhů sportů, si nadělalo dluhy také naprosto nesmyslnou, předraženou olympiádou. To je také pravda, i když nepohodlná. V Řecku samozřejmě existuje nepotismus, to je často zmiňováno. Je pravda, že obě hlavní historické řecké strany dbaly hlavně na to, aby zaměstnaly příbuzné svých členů ve státní správě. Mním tím třeba socialisty, ale i řecké lidovce, kteří vládou teď. Řecko také zatěžuje systematické neplacení daní bohatšími lidmi. Mimochodem, řecký stát má jednu rezervu, kterou není schopen z politických důvodů využít: Řekové vůbec nezdaňují řeckou pravoslavnou církev, která má obrovské majetky, ale neplatí žádnou daň z nemovitostí, žádnou daň ze zisků, nic; je to stát ve státě.

Podívejme se na druhý aspekt řecké lži, totiž že se implicitně podstrkuje názor, že všechny ostatní země v Evropě mají problém z podobných důvodů jako Řecko. To je zhruba na úrovni novináře Rudého práva, který, když byl v 80. letech ve Spojených státech, zašel do té nejhorší čtvrti v New Yorku, třeba do Brooklynu, a pak nám naprosto pravdivě popsal, co viděl; v ničem jakoby nelhal. Ta lež

ovšem spočívala v tom, že se jeho pozorování vztáhlo na celou Ameriku, řeklo se, že takhle vypadá Amerika celá. Řecká lež spočívá v tom, že se říká, že všechny země eurozóny, které jsou dnes v problémech, je mají ze stejných důvodů, jako je má Řecko. To ale není pravda, protože v těch jiných zemích dominuje selhání soukromého sektoru, který nesmyslně investoval, udělal chybná investiční rozhodnutí, nacpal finance buď do nesmyslného rozvoje bankovního sektoru, nebo do jiného, třeba fiktivního reálného podnikání. Takový přebujelý bankovní sektor malé země expandoval za její hranice a potom to neunesl. Klasickými případy jsou první bankrotáři, mám na mysli Lotyšsko, Island, Irsko. Příkladem země, která cpala prostředky do reálného sektoru, je Španělsko. Reální bublina byla skoro všude generována tím, že byla nějaká domácí poptávka po realitách. Ve Španělsku je to speciální, protože tam si založili výborný byznys, který ve své době vypadal skvěle. Rozhodli se, že nemovitosti budou poskytovat nejenom vlastnímu obyvatelstvu, ale ještě ve větší míře cizincům, britským a německým penzistům, a že jim poskytnou takzvanou druhou hypotéku. V průběhu krize se ukázala platnost jednoduché selské moudrosti, že když máte dvě hypotéky a jste v problémech, tak tu druhou lehkou pustíte a řeknete si: „Do háje! Tak holt nebudu jezdit ke Středomoří, budu jezdit k Severnímu.“ A bojujete pouze o hypotéku v místě, kde bydlíte, protože stále bydlení skutečně potřebujete, kdežto „druhá“ domeček až tak moc nepotřebujete. V tom je španělský problém, s nímž se teď tato země potýká.

Jaké řešení by to chtělo? Chtělo by to bankroty bank, alespoň těch, které nejsou systémově důležité. Musím říct, že v tomto jsou Spojené státy lepší. Spojené státy nechaly zbankrotovat obrovskou investiční banku Lehman Brothers. V Evropě se to nestalo. Samozřejmě můžete být kritičtí i k tomu, jak se rozhodovalo, že padne právě Lehman Brothers; ono při tom trochu šlo o hru na „Černého Petra“, protože rozhodnutí, které z těch velkých bank budou sanovány a které ne, bylo do značné míry politické. Konspirační teorie říká, že Lehmani vydělávali na obchodu s Chávezem, tak proto na ně padnul „Černý Petr“. Ale prostě někdo zbankrotoval – a to je strašně důležitý signál. A v Evropě máme tendenci, zejména ve Španělsku, nenechat padnout nikoho. Musím říci, že je to výrazně horší, než to bylo v České republice, kde jsme také strádali řešením problémů bankovního sektoru. Ale v České republice nedocházelo k tomu, že by malé bankrotující banky byly fúzovány do větších a větších, aby se staly systémově důležitými, a nemohly se proto nechat zbankrotovat. U nás postupně, byť s mnoha bolestmi a chybami, ten problém mizel. Ve Španělsku banky fúzují, jsou větší a větší a jejich existenci má zaplatit daňový poplatník. Solidarita, transfery mají smysl, pokud jsou použity na řešení problémů, ne na jejich zakrývání a oddalování řešení.

Víte, to, co v jižní Evropě probíhá, je poměrně dramatické a my s tím máme přímou zkušenost z let 1992 a 1993. K čemu dochází? Dochází k útěku kapitálu z Řecka, ale už i ze Španělska, z Portugalska, protože majitelé kapitálu mají strach, že jejich eura budou překolkována na drachmy, pesety atd., a chtějí svůj

kapitál uložit v těch zemích, kde budou mít jistotu, že se tak nestane. Takže svoje eura vozí do Německa. Podle mě Německo je nejpobulárnější pro Řeky, neboť tam posílají eura internetem, tam si je ukládají, protože mají pocit, že tak se jim nic nestane. Přesně tohle dělali slovenští občané už někdy od září roku 1992 a vozili československé koruny za řeku Moravu. K čemu to vedlo? Ve slovenských bankách vysychala hotovost, v českých bankách jí byl přebytek, tak to poslaly do centrální banky a centrální banka to poslala zpátky do slovenských bank, které hotovost neměly. V Evropě to probíhá trochu složitějším způsobem, ale princip je stejný. Řekové odvezou peníze do Německa, německé banky mají přebytek hotovosti, tu uloží do Bundesbanky, Bundesbanka to pošle do Evropské centrální banky, ta pošle eura zpátky do Řecka a uloží si do trezoru řecký cenný, de facto bezcenný, papír, na základě kterého Řecku půjčila.

Tady bylo ukazováno, jak německý ústavní soud omezuje expozici Německa v záchranných mechanismech. Sluší se podotknout, že Německo má expozici skrze formální kanál Target 2 ve výši asi 400 miliard eur, což je pohledávka Německa vůči Evropské centrální bance. Ale za Evropskou centrální banku ručí Německo částečně samo, pohybuje se to na úrovni nějakých 28 %. Musím říct, že trochu obdivuji jejich hrdinství.

Když centrální banka pumpuje někam peníze, tak to nemá formu, že uzavřete smlouvu o půjčení peněz. Peníze přitéčou v rámci normálního fungování centrální banky. Evropa je podle všeho připravena dělat to tak daleko dále. Když se nad takovou situaci zamyslím z politického hlediska, tak vidím problém v tom, že náklady už zde jsou, ale teprve když uděláte nějaký aktivní krok, například když oddělíte Řecko od eurozóny, tak se celá situace teprve v tom momentu vyjeví a ten politik, který udělá onen aktivní krok, bude oním zodpovědným. Prostě ten, kdo to bude řešit, dostane přes ústa za to, že to řešil. No chápejte, že pro politiky není atraktivní představa něčeho podobného se účastnit. Nicméně jsem přesvědčen, a to berte jako můj odhad, že němečtí politici a činitelé Svazu německého průmyslu jsou poměrně racionální lidé. Očekávám, že po německých spolkových volbách, které budou v září příštího roku, bude s velkou pravděpodobností ustavena velká koalice, která bude mít silný mandát – a pak se teprve začnou dít věci. George Soros má pravdu, Německo buď musí vzít razantně do ruky opatření v eurozóně, nebo musí jít od toho. Otázka samozřejmě je, jak dlouho ještě může lavírovat, ale nakonec bude muset něco udělat. Když se rozhodne, že se eurozónu pokusí zachovat, tak bude muset vydat evropské dluhopisy a přijmout to jaksi na svůj vrub jako svůj závazek. Proč někdy mluvím o německé schizofrenii? Protože oni na jedné straně nejsou ochotni vzít na sebe závazky, ale na druhé straně vždycky dělají nějaké kroky, aby se eurozóna udržela a aby to stálo co nejméně. Důvod je mimo jiné v tom, že eurozóna funguje jako naprosto výborný exportní trh. V okamžiku, kdy by se zhroutily zejména větší země eurozóny, má Německo potíž s exportem svého zboží, protože přes všechnu diverzifikaci zahraničního obchodu do Čínské lidové republiky a jiných rozvíjejících se ekonomik hlavními exportní-

mi trhy Německa jsou stále Francie, Itálie, Španělsko ad., takže německé firmy na dnešním stavu stále ještě vydělávají.

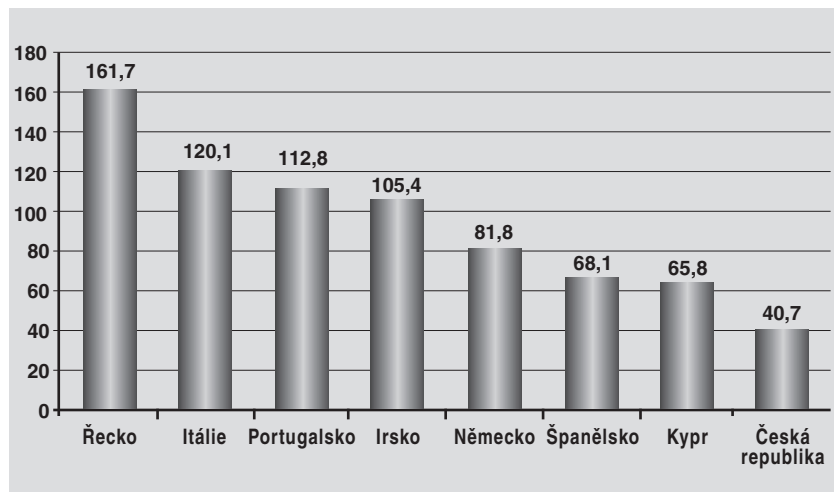
Mimochodem vztah Německa k eurozóně je velmi zajímavý z hlediska vnitropolitického. Dnes v Německu eurozónu podporuje spíše sociální demokracie z velmi přízemních důvodů: sociální demokracie je navázána na odbory ve velkých exportních podnicích, exportní podniky jedou, zaměstnanci jsou spokojeni. Méně spokojeni jsou stoupcí CDU/CSU a zejména pak CSU v Bavorsku, což je strana reprezentující především sedláky a majitele malých firem, které fungují pro německý vnitřní trh. Těm se tolik nedaří, ti vidí většinou jenom náklady, vidí, že se musí něco transferovat. Velké německé podniky, včetně jejich zaměstnanců, jsou nadšeny z toho, že Německo vyrábí a exportuje. Toto je také jeden z momentů, které zatím brání rozjezdu různých akcí na vyloučení buď jedné země, nebo více zemí. Němci si rozhodně nechtějí poničit jednotný trh. A musím říci, že český i slovenský zájem by měl být v tomto ohledu naprosto identický. Naším hlavním trhem je Německo a přes něj se pak něco exportuje dál, a tak je i v našem životním zájmu, aby jednotný trh Evropské unie bez zádrhelů fungoval.

Potíž je v tom, jak situaci stabilizovat, případně jak ji rozplést bez větších otřesů. Uprímně řečeno, vyhození Řecka z eurozóny není z hlediska soukromých investorů už tak velký problém, protože udělali během posledních dvou, tří let fantastickou operaci. Zatímco před třemi lety většina řeckého dluhu, asi 80 %, byla u soukromých institucí a zbytek byl dluh u veřejných institucí, teď je to obráceně. Pokud se bude odepisovat řecký dluh teď, tak budou odepisovat primárně veřejné instituce. Vystoupení Řecka z eurozóny by nikoho až tak moc nebolelo a zvedlo by to samozřejmě disciplínu, jediný důvod, proč se pořád váhá, je obava z dominového efektu. Dominový efekt, to je ten zlý sen, to je noční můra evropských politiků. Obecná představa je taková, že jakmile vypadne jedna země, tak se poruší předpoklad, že měnová integrace je jednosměrná ulice, předpoklad, že z měnové integrace se nevystupuje; najednou se zjistí, že exit je možný. Budou vystrašeni jak střadatelé, tak investoři v takových zemích, jako je Kypr, Španělsko, Portugalsko, Irsko, a začne dominový efekt, o kterém není zřejmé, kde se zastaví. Britský Economist letos v srpnu dokonce doporučoval, že by se nemělo eventuálně vyhazovat z eurozóny Řecko samotné, ale radši to vzít ve větším záběru a přibalit ještě Španělsko, Portugalsko, Kypr a Irsko. Economist tvrdil, že potom se podaří situaci lépe stabilizovat, že je menší pravděpodobnost případného dominového efektu. Když bude totiž vyloučeno jenom Řecko, tak to nebude řešení věrohodné a zůstane očekávání bankrotů dalších zemí, a to, myslím, především jižních.

Často se tvrdí, že jediným a naprosto fatálním problémem je veřejný dluh. Nepochybně to problém je (viz graf č. 1). Když má Řecko veřejný dluh přes 160 % HDP, tak je zela zjevné, že ho nesplatí. Otázkou je, zdali svůj dluh bude někdy schopná splatit Itálie. V této souvislosti se dostáváme k ratingovým agenturám. Problém je v tom, že když dluh vytváříte, ony vám dávají příznivá hodno-



Graf 1 Veřejný dluh v roce 2011 v % HDP



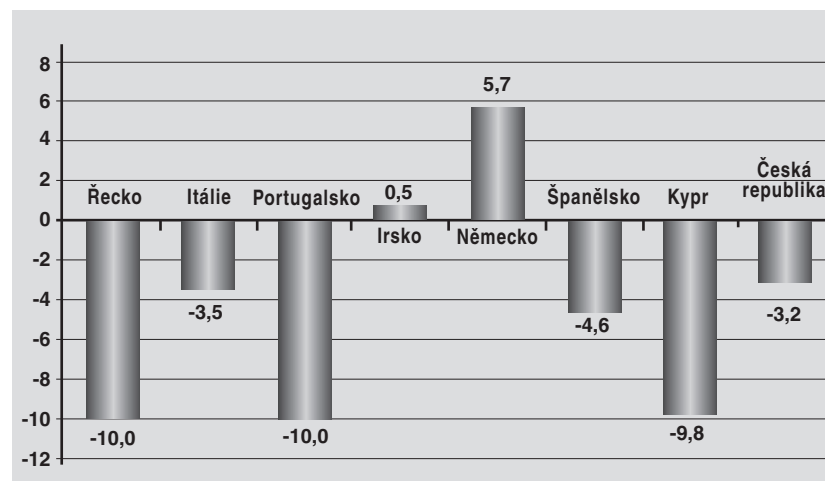
cení a platíte málo. Čili dluhová služba není dlouho problémem. Jenomže pak, když se dopracujete k nějakým vyšším úrovním veřejného dluhu, řekněme přes 80 % HDP, tak začnou psát zprávy o tom, že dluh je neudržitelný, tím vám zhorší rating, tím vám naskočí vyšší úroky a ten dluh se stane skutečně neudržitelným. Připomíná to takovou scénu z mého oblíbeného filmu Rozmarné léto, kde provazochodec Arnoštek, hraje ho pan Menzel, jde po laně, přijde pán a říká: „Arnoštku, spadnete,“ a třese mu tím provazem. Třese tak dlouho, až Arnoštek skutečně spadne, a když spadne, tak pán říká: „Já jsem vám to říkal, Arnoštku, že spadnete.“ Tak takhle občas fungují ratingové agentury.

Na druhé straně bych byl s paušální kritikou ratingových agentur opatrný, protože může být také chápána tak, že nechceme poslouchat posly špatných zpráv. Špatné není to, že existují ratingové agentury, ale že jsou jen tři a mají bohužel oligopol. Tři velké ratingové agentury obhospodařují asi 95 % trhu a 5 % zbývá na všechny ostatní. Potíž je v tom oligopolu, protože pouze na základě ratingu těchto tří agentur se oceňují aktiva bank a jiných finančních institucí a počítá se takzvaná kapitálová přiměřenost. To dává těmto třem ratingovým agenturám nebezpečnou sílu. Byly snahy založit evropskou ratingovou agenturu, ale to naráží na některé problémy, protože udělat ratingovou agenturu, kterou založí vlády, je skoro zbytečné; to by se ať už právem, nebo neprávem předpokládalo, že analytici vládní agentury budou servilní vůči svému zakladateli a nebudou dávat férové

hodnocení. Napadá mě, že možná jediné řešení problému, jak se něco objektivního dozvědět o dění ve světě, je sledovat nejrůznější zdroje informací přes satelit, internet atd., dělat si srovnání a výběr. Musíte počítat s tím, že informace jsou často neobjektivní. Ale není tak obtížné najít zlatá zrnka informací. Když například ruská stanice Russia Today vykládá něco o Rusku, tak je to samozřejmě poplatné Putinovu režimu, ale když mluví o Spojených státech, tak jsou zdravě kritičtí, vyhledávají kritické hlasy apod. Pro fungování ratingových agentur by bylo ideální, kdyby evropská ratingová agentura kontrolovala, řekněme, země v Americe, v Severní i Jižní, případně americké firmy, a naopak kdyby americká ratingová agentura hodnotila země a firmy evropské. Pak by ratingy měly kritický odstup; lepší nápad nemám. Ale objektivita je docela složitý problém, protože potřebujete někoho, kdo dává informace, ale zároveň potřebujete, aby jejich zpracovatel nebyl ovlivněn tím, kdo informace podává, nebo tím, kdo rating objednává.

Ale zpátky k veřejnému dluhu. Ještě důležitější než výška veřejného dluhu je to, jestli země produkuje zboží a služby. Tento ukazatel, upřímně řečeno, je pro budoucnost zemí daleko důležitější než čísla o rozpočtovém deficitu proto, že když nevyrábíte, neprodukujete zboží nebo služby, tak není šance, že svůj veřejný dluh někdy splatíte. Když se podíváte na tento graf (viz graf č. 2), tak vidíte, že ve skutečných problémech jsou Řecko, Portugalsko a Kypr, které mají bilanci běžného účtu -10 % HDP. O něco lépe je na tom Itálie a Španělsko, výborně je na

Graf 2 Bilance běžného účtu v roce 2010 v % HDP



tom Německo. Tohle je také důvod, proč má Německo výborný rating a platí velmi málo za financování svého veřejného dluhu. Není tomu tak proto, že má nízký veřejný dluh. Když se podíváte na úroveň německého veřejného dluhu, tak vidíte, že není nijak skvělá, je to 81,8 % HDP; to je porušení maastrichtských kritérií poměrně masivní, je to dost nad magickou hranicí 60 % HDP. Jenže to rozhodující je jeho bilance běžného účtu. A proto také finanční trhy jsou daleko vlídnější na Irsko, které produkuje zboží a služby i přes velký veřejný dluh, který si vytvořilo tím, že vzalo garanci za bankovní sektor.

Prostě nadějně země produkují a vyrábějí, zatímco ty na pokraji bankrotu nevyrábějí. Co by s tím měly udělat? Ony zoufale potřebují řešit konkurenceschopnost a to je krátkodobě možné pouze devalvací. Dlouhodobě je nutné dělat řadu věcí pro zvýšení konkurenceschopnosti, ale krátkodobě v podstatě jiné řešení nemáte. A teď v čem je problém. V minulosti by udělaly klasickou devalvací, snížily by hodnotu měny a hned by to bylo lepší se zahraničním obchodem, protože najednou by domácí zboží bylo levnější, dovozy dražší a hned by se jejich bilance zlepšila. Jenže to by znamenalo výstup z eurozóny a ten je demonizován. A tak zbývá vnitřní devalvace; ale tady je další problém. Jsou někteří ekonomové, kteří vynikají svojí asociálností, a ti tvrdí, že je v zásadě jedno, jestli se dělá klasická devalvace, nebo vnitřní devalvace, že ekonomicky je výsledek úplně stejný, že prostě máte nižší reálné mzdy, tím nižší jednotkové náklady práce a pak exportujete. Stoupenci tohoto názoru dávají za příklad země, jako je Lotyšsko, Estonsko a částečně i Irsko, které už to tak udělaly. Jenomže politicky je to výrazný rozdíl. Udělat vnitřní devalvací, aby země zůstala konkurenceschopná a zůstala v eurozóně, politicky znamená stoupnout si před občany, před voliče, a říci jim: „V rámci udržení konkurenceschopnosti snížíme platy ve veřejném sektoru, snížíme důchody, snížíme sociální dávky. A něco podobného musí udělat i soukromý sektor.“ Ale zrovna v těch jižních zemích EU jsou militantní odbory, takže potom i v SEATu musí předstoupit a říci: „Drazí přátelé, vaše produktivita je nižší než ve Škodě Auto, vaše platy jsou vyšší, tudíž vám snížíme průměrnou mzdu z 1600 eur za měsíc na 1200 eur a pak budeme opět skvěle konkurenceschopní.“ Nejtěžší je to pro politiky, ale ani pro soukromý sektor to není úplně jednoduché. A teď to porovnejte s tou výbornou situací z hlediska politického, pokud děláte klasickou devalvací. Při klasické devalvací znehodnotíte měnu, řekněme, o 40 %. Jako politik vystoupíte pak ne jako škůdce, jako posel špatných zpráv, ale jako zachránce. Vy zvednete lidem o 10 % důchody a platy ve veřejném sektoru a tito lidé, kteří bohužel často žijí v nominální iluzi a nepřepočítávají indexy na reálnou mzdu, mají pocit, že jste pro ně něco pozitivního udělal. To je politicky neskonale lehčí. Má to jeden drobný problém, že musíte odejít z eurozóny a zavést vlastní měnu.

Upřímně řečeno, myslím, že je čas, aby se začalo vážně pracovat na transferu československého know-how, aby se některé země připravily na exit, protože minimálně v několika případech bude asi nutný. Je ovšem ještě jedna horší varianta, a tou je živelný exit. Organizovaný exit znamená něco podobného, jako pro-

běhlo v únoru roku 1993 v bývalém Československu. Organizovaný exit je výrazně lepší, než když k rozpadu dochází takzvaně nadivoko. Ztráty při živelném procesu, chaos, politické škody jsou výrazně větší, protože lidé, minimálně někteří, mohou být velmi rychle bez prostředků a jiní zase na takovém rozpadu strašlivě vydělávají. To samozřejmě nepřispěje ke kohezi žádné společnosti. Takže solidarita a transfery v rámci Evropské unie jsou legitimní, pokud jsou používány ke změkčení hospodářských, sociálních a politických dopadů reálného přizpůsobení, jako jsou bankroty bank, firem a států.

Tady byl citát, v němž se říkalo, kdy centrální banka může pomoci zemím, které jsou v problémech. Mají potíže, jak už jsem o tom mluvil, s tím, že ratingové agentury sniží jejich hodnocení, tím se zvýší úroková míra, a jakmile úroky u jejich dluhopisů dosáhnou na trhu sedmi až osmi procent, nemohou takovou situaci dlouho ustát, nemohou svůj veřejný dluh vůbec ufinancovat, dluh narůstá i o dluhovou službu. To žádná země nemůže utáhnout. A finanční intervence to pochopitelně může srazit na nějaká přijatelná 3–4 %. Ale aby to mělo smysl, tak je zapotřebí udělat reformy, to znamená zvýšit konkurenceschopnost. Samozřejmě je ideální udělat to tak, jak to udělali v Německu. Buď zvýšíte produkt, nebo snížíte mzdy. Mimochodem v České republice i v Německu došlo v posledních čtyřech letech k poměrně dobrému vývoji, co se týče jednotkových nákladů práce. Jenže v České republice, kde jsou slabé odbory, toho bylo dosaženo velmi jednoduše: brutálním snížením mezd ve zpracovatelském průmyslu. Prostě odbory jsou slabé, tak se s nimi nikdo nebaví. Lepší je cesta dohody a pak se mohou udělat i další věci, protože když je kooperace, tak se zvýší produkt a minimálně dosáhnete toho, že udržíte nejen jednotkové náklady práce, ale udržíte i reálné mzdy. A potíže je v tom, že se to jakž takž daří pouze na severu Evropy, na jihu ne. Možná nedostatečně ventilovaným problémem jsou příliš hluboké příkopky mezi vrstvami společnosti na jihu, to je v podstatě hluboce třídní společnost. Všechny tyto země – Španělsko, Portugalsko, Řecko, částečně i Itálie – jsou v podstatě antagonistické společnosti, není tam dostatečná kooperace v rámci tripartity, není tam důvěra. Nedostatek důvěry a kooperace snižuje výkon země jako celku.

Jak to s eurozónou může dopadnout? Myslím si, že eurozóna přežije, bude o něco menší a bude z ní muset minimálně několik malých zemí odejít. Eurozóna bude muset vyslat jasný signál, že když se porušují pravidla, tak to má důsledky. Morální hazard je v Řecku neuvěřitelný, protože oni mají pocit, že mohou téměř cokoli, neboť Evropa stejně nebude mít sílu je vyhodit z eurozóny, čili tím pádem mají potenciál k vydírání. A je docela klíčové, aby v eurozóně zůstaly velké země. Toto uskupení, ať už mu budeme říkat Severní liga nebo Hansa, se bude muset postupně federalizovat. Problém trochu vidím v časovém nesouladu. Byl jsem na jedné konferenci, kde vystoupil italský senátor, předseda nějakého ekonomického výboru italského senátu, který říkal: „Ano, potřebujeme federaci i politickou integraci, ale víte, přátelé, ono to jde politicky obtížně, budeme to muset dlouho vysvětlovat; vidím to tak, že za padesát let se dopracujeme k politické integraci.“

Mám trochu obavu, že tolik času Evropa nedostane a že bude muset jednat rychleji. Vzniká samozřejmě problém, na jaké bázi to bude uděláno, protože se dá skoro bezpečně říci, že na bázi klasické Evropské unie to nepůjde. Prostě těch 27 členů není schopno v reálném čase měnit primární právo. Je možná jedna varianta, z níž bych měl docela obavu – a už jsou jisté signály, že by k ní mohlo dojít –, totiž že Evropská unie jakoby zůstane, ale z ní se vynoří nějakých 11 zemí – nebo více, nebo méně –, které vytvoří hlubší integrační uskupení, v němž Česká republika nebude. Takové nebezpečí reálně hrozí, v některých zemích se o takovém uskupení už diskutuje. A to je docela problém. Naším hlavním exportním trhem je Německo, respektive eurozóna, naše země by měla brát tento fakt ve svém chování plně na vědomí. Český export do Evropské unie v loňském roce činil 81,5 % z celkového českého vývozu. Naším národním zájmem je, aby eurozóna ze svých problémů vybědla co nejrychleji a nejlevněji bez ohrožení jednotného trhu.

Upřímně řečeno, kdyby eurozóna nebyla, tak by se v zásadě nic moc nestalo, pokud by byl zachován jednotný trh v Evropské unii. Hrozí mu ale kolaps zvláště při nekoordinovaném průběhu rozpadu eurozóny; ano, případný kolaps eurozóny a zejména nekoordinované akce ohrožují jednotný trh. Samozřejmě platí, že z formálně právního hlediska odchod zemí z eurozóny by neměl ovlivnit fungování jednotného trhu. Žádný automatismus v tomto směru zde není. To je dobrá zpráva. Špatná zpráva je, že v okamžiku, kdy začne zejména nekoordinovaný exit, tak se samozřejmě začnou kontrolovat toky kapitálu, toky zboží, začnou se zavírat hranice a podobné nepříjemnosti, a v důsledku toho se jednotný trh může poměrně rychle dezintegrovat. Přitom jednotný trh je něco, co zoufale potřebujeme. Jen se podívejte na makroekonomická čísla České republiky, vidíte, že boom po roce 2000 byl velmi urychlen v okamžiku vstupu do Evropské unie, kdy zmizeli celníci z české hranice. Nikdo neobtěžoval volný tok zboží a to nám hrozně pomohlo, možná víc než nešťastné strukturální fondy, s nimiž máme značné problémy.

Úkol pro Českou republiku je relativně jednoduchý – neškodit. Tím bychom měli pomoci, proto jsme také měli podepsat Fiskální pakt, prostě měli jsme být na jedné palubě s ostatními evropskými zeměmi. Mě to fascinuje, protože ti samí lidé, kteří nám vykládají, že je třeba být v uskupení NATO až do hořkého konce, kdy spolu s ním prohrájeme válku v Afghánistánu, ti samí lidé najednou takovou solidaritu nepociťují, když se jedná o Evropu. Je třeba neškodit, neškodit a zase neškodit; to není tak složité. Paradoxně v českých zemích důvody pro vstup do eurozóny trvají. Pro náš zpracovatelský průmysl by bylo optimální, kdybychom měli stejnou měnu, jaká platí na území Spolkové republiky Německo, ať už se jmenuje euro, Deutsche Euro nebo die Mark. To naše ekonomika potřebuje.

Nepopírám, že zavedení stejné měny je složité, není to jenom záležitost ekonomická. Jasně výhodné je to pouze z ekonomického hlediska. Ale tato záležitost má také značný politický rozměr, je to také politická záležitost. Českým problémem

je určitá schizofrenie, která spočívá v tom, že české země jsou posledních tisíc let součástí německého ekonomického prostoru, čtyřicet let sovětského komunistického vlivu bylo výjimkou z tohoto pravidla a už jsme zase zpět v německé sféře. To, že jsme součástí německého ekonomického prostoru, nám v zásadě tolik nevádí, ovšem politické důsledky tohoto ekonomického faktu ano. V tom je právě zmíněná česká schizofrenie. Pokud přijmeme, že máme takovýto problém, tak je třeba ho nelámat přes koleno, ale hledat druhé nejlepší řešení. A druhé nejlepší řešení – to už tady také bylo – je zafixování kurzu koruny vůči euru nebo vůči té měně, která platí v Německu. Takhle to provozovalo v 70., 80. a 90. letech Nizozemsko a Rakousko. Rakousko mělo dlouhou dobu fixní kurz 7 šilinků za marku. Je samozřejmě, že za těchto okolností nemohla rakouská centrální banka předstírat samostatnou měnovou politiku. Vedení rakouské centrální banky zasedalo paralelně a přijímalo rozhodnutí jako Bundesbanka – asi s patnáctiminutovým zpožděním. Dnes by zpoždění mohlo být ještě kratší, finanční trhy jsou rychlé. Naše bankovní rada by musela zasedat paralelně a mít nějaké dohody o tom, jak by jim Němci předávali informace o svých rozhodnutích. Není to samozřejmě také úplně bez rizik, protože o něco podobného se snaží Dánsko, což je pro nás poměrně zajímavý vzor. Dánsko není v eurozóně, protože dánský volič, dánský lid dvakrát hlasoval v referendu a euro odmítl. Ale protože dánské elity jsou odpovědné, tak vymyslely to druhé nejlepší řešení, tj. zafixování dánské koruny vůči euru. Mají s tím teď trochu problémy, protože spekulanti řadí, nedají se odradit a využívají ke svým akcím také dánskou korunu. Teď zrovna je trochu problém, jestli Dánové pevný kurz udrží. Nicméně ty věci je třeba sledovat.

Co se týká politické deklarace, tak v tomto směru si dovoluji tvrdit, že český národní zájem je naprosto identický s polským národním zájmem, protože Polsko je ve velmi podobné situaci jako my. Polsko je členem Evropské unie, který má vlastní měnu a který by také měl vstoupit do eurozóny. Ale polská elita to dělá daleko lépe než naše. Premiér Tusk deklaruje vůli vstoupit do eurozóny, nikdy nepoužívá vůči ní žádné zbytečné furiantské okopávání. Samozřejmě s dovětkem, že teď to pochopitelně nejde, s dovětkem, že při konkrétních jednáních Poláci prosazují 100 a jeden národní zájem. Ale první věta polských deklarací je vždy pozitivní, jejich prohlášení vždy obsahuje ujištění, že chtějí evropskou integraci podporovat a vždy se zúčastňují všech jednání o možnostech a způsobech evropské integrace. Jejich pozice je o něco jednodušší než naše, protože oni jsou přece jen velká země, mají mnohem více obyvatelstva a mají podstatně větší ekonomický rozměr. Pro zemi našeho rozměru je to o něco těžší, ale nikoliv nemožné. Výbornou službu udělal Polsku i jeho ministr zahraničních věcí Sikorski, který měl onen slavný projev, velmi patetický, jak se na Poláka sluší, když při nějaké příležitosti v Berlíně řekl, že se daleko více bojí německé neaktivity než německých tanků. A samozřejmě ministr financí Rostowski to dělá také správně. Čili tady není nic moc nového k vymýšlení. Tedy – vlídným slovem pohladit strádající eurozónu, hájit vlastní zájmy a zbytečně neškodit. To je všechno, děkuji vám za pozornost.

## DISKUSE

### Jiří Malý

Děkuji panu Mládkovi za jeho vystoupení. Z hlediska našeho tématu bylo skutečně zevrubné. A nyní můžeme přistoupit k diskusi. Chtěl bych se zeptat, jestli má někdo z vás nějaký dotaz, připomínku či námět k tomu, co již bylo řečeno.

### Lukáš Valeš

Jmenuji se Lukáš Valeš, přednáším na NEWTON College a chtěl bych se zeptat pana inženýra Mládku: Vy jste doporučil české vládě tři kroky, které se dají vystihnout jedním slovem – „neškodit“. Chci se zeptat, proč česká vláda zvolila stávající strategii, která, jak jste upozornil, neodpovídá našim národním zájmům.

### Jan Mládek

To by byl správný doraz na premiéra Nečase, ale jestli mohu trochu hádat a být d'áblovým advokátem, je to asi součást té naší schizofrenie, o níž jsem hovořil. Myslím, že k tomu dochází proto, že naši vládní činitelé hledají nějakého spojence a mají pocit, že Spojené království je spojencem, kterého potřebují, a jsou ochotni dělat za něj špinavou práci včetně takových těch věcí, jako bojovat proti regulaci trhů s deriváty v okamžiku, kdy žádné deriváty nemáme. Tak si to vysvětluju já, ale dotaz byste měl směřovat na vládní politiky. A myslím si, že vláda za to dostává málo.

### Jiří Malý

Děkuji panu Mládkovi za odpověď. O slovo se hlásí pan profesor Šikula.

### Milan Šikula

Mě zaujala poznámka týkající se ratingových agentur. Samozřejmě svět potřebuje to, co by ratingové agentury měly poskytovat. V mé přednášce jsem hovořil o institucionalizaci morálního hazardu. Myslím, že problematika ratingových agentur se tohoto tématu dotýká. Ratingové agentury v té podobě, v jaké nyní existují, jsou součástí komplexního mechanismu a plní v jeho rámci specifickou funkci. Osobně bych si uměl představit ratingové agentury, které by byly nezávislé, na jejich činnosti by se podílely, řekněme, centrální banky apod., aby se vyloučil nadměrný vliv zájmového pozadí. Ale zdůrazňuji tady své osobní přesvědčení,

že ratingové agentury v té podobě, v jaké nyní existují, jsou organickou součástí globálního vládnutí bez globální vlády.

### Jan Mládek

Mám v této věci trochu svázané ruce a nemohu se tolik pouštět do akademických úvah, protože kdybych se přece jen někdy stal ministrem financí, tak bych s těmito institucemi musel nějak vyjít. Vlastně s nimi jednáme už dnes, protože ony se chodí ptát i opozice na to, jak to tady funguje.

### Jiří Malý

Děkuji. Má ještě někdo nějaký dotaz?

### Rostislav Tesař

Jmenuji se Rostislav Tesař a chodím pravidelně na tyto semináře, protože probírané problémy mě velmi zajímají. Pan doktor Malý nám tady v ekonomických termínech a číslech předvedl, že všichni vědí, že je to špatné nebo hodně špatné, ale nikdo se k tomu nechce pořádně vyjádřit. Ze všech těch projevů zaznělo, jak je to obtížné atd., ale my, manažeři, kterými vy, studenti, také budete, my hledáme možnosti. Je potřeba někdy přestat hrát politické hrátky, zvláště v mikrosféře, to znamená ve firmách. Na číslech bylo zcela jasně vidět, kolik peněz se nalévá do různých balíčků, do těch různých prasátek. Někteří z vás to dosud neviděli, nevěděli, co to je a kam to jde. Je zřejmé, že jestliže ekonomiky negenerují přidanou hodnotu, tak jim žádná z vnějšku nasypaná pomoc nepomůže. Bylo zde jasně ukázáno, že Řecko ze své krizové situace prostě nevyjde. A je potřeba si asi říct, že sypat další pomoc do takových ekonomik je nesmysl. Císař je nahý, pojďme si to přiznat.

Druhá věc, kterou jsem chtěl připomenout, je, že tady selhaly kontrolní mechanismy. Prosím, to si vy, studenti, zcela jasně uvědomte. Ještě před rokem jsem byl ředitelem dceřiné společnosti japonské firmy v Prostějově, takže mohu mluvit z pozice manažera, a chci říci, že stejnou schizofrenii jako my trpí i Japonci. Ti mají stejný ambivalentní poměr k Číně. A my v Evropské unii místo toho, abychom řešili zásadní globální věci – což je podle mě v první řadě arabský svět, který je sousedem Evropské unie, který je v pohybu a nikdo nevíme, kam směřuje, je to za druhé Čína, která bude do několika let nejsilnější ekonomikou –, my se tady bavíme o tom, jestli nalít do krachujících ekonomik 110 miliard eur nebo 130 miliard eur atd. Pro vás jako pro budoucí kapitány průmyslu je velmi důležitou věcí, abyste si uvědomili, že my, ekonomové, nemáme laboratoř. Pracujeme s hypotézami. Všechny úvahy o tom, jestli vývoj půjde takhle nebo onak, všechny ty uvažované cesty – to jsou jen hypotézy, které nemůžeme laboratorně ověřit, ověřit je až skutečnost. My musíme vědět co nejvíc, musíme být vzdělaní a musíme dělat to, co je popsáno v tisíci knihách, které máme všude okolo sebe. Chtěl



bych tady na základě toho říct: promítněme si to i do reálného života v České republice a řídme se podle toho. Morální krize, hypoteční bublina atd., to všechno porušilo základní ekonomické pravidlo, které vyjadřuje vztahy mezi zdroji, potřebami a požadavky. Dotaz vlastně žádný nemám, to, co jsem řekl, vyplynulo z toho, co zde již bylo uvedeno.

### Jiří Malý

Děkuji, bylo to velmi dobré doplnění toho, co už tady zaznělo. Nyní vznesu dotaz já sám. Když se podíváme na to, jak vypadají záchranné plány pro postižené země eurozóny, tak vidíme, že se těmito zemím ordinují stejné postupy, jaké ordinoval Mezinárodní měnový fond v minulosti rozvojovým zemím, když procházely finančními krizemi. A má to bohužel i stejné důsledky. Z politického hlediska bylo jedním z důvodů vzniku eurozóny přesvědčení, že euro bude hrází proti negativním vlivům globalizace. Dnes se stal pravý opak. Eurokrize pustila do Evropy nadnárodní instituce, které dávají značně drastická ekonomická doporučení. Jejich realizace má potom dopady v podobě propadu hrubého domácího produktu. Eurokrize také velice zvýraznila vliv finančních trhů na ekonomiky Evropské unie. Chtěl bych se přítomných přednášejících, kteří již vystoupili, zeptat, jak si myslí, že to bude pokračovat dál. Jestli se eurozóna dokáže od tohoto vlivu emancipovat, nebo zda mu podlehne.

### Jan Mládek

Víte, ono je to totiž tak, že dnes je Evropská unie hlavním klientem Mezinárodního měnového fondu, což nikdy dříve nebyvalo. Lidé z MMF vždycky operovali v zemích třetího světa, v oblastech, jako je Latinská Amerika, Dálný východ atd. Samozřejmě je to velké selhání Evropy, protože se předpokládalo, že pokud zejména v rámci eurozóny budou nějaké potíže, že si je Evropa vyřeší sama, že je na to dostatečně bohatá. A upřímně řečeno, uniknout MMF, když jste v krizi a nemůžete jít na soukromé trhy, není sice nemožné, ale je to velmi těžké.

V předchozí velké asijské krizi, která začala v roce 1997, byl velice úspěšný malajsijský premiér Mahathir. To je taková slavná reformní postava. Když usoudil, že Mezinárodní měnový fond nabízí pomoc za podmínek, které nejsou ku prospěchu jeho zemi, tak lidi z Mezinárodního měnového fondu prostě vyhnal. Jenomže pozor. To udělal v nedaleké minulosti také maďarský premiér Orbán, ale už leze ke křížku. Mahathir měl jednu velkou výhodu. Dojel za čínskými miliardáři do Singapuru a Hongkongu a vyjednal si kredity po soukromé linii. A pak se ovšem nemusíte bavit s Mezinárodním měnovým fondem. V Evropě to takhle moc nejde.

Maďarsko se o něco podobného pokoušelo, ale teď už pomalu končí. K tomu se váže slavná historka, jak maďarský premiér jednal s lidmi z Mezinárodního měno-

vého fondu. Po patnácti minutách jednání se vztyčil a pravil: „Už na vás, chlapeci, nemám čas. Je fotbalové utkání.“ A odešel. Tak oni odjeli také. Potíž je v tom, že v Pekingu nedostal peníze, které očekával, že obdrží, takže teď jsou lidi z MMF zpátky, jednání probíhají a Maďarsko zřejmě přistoupí na podmínky Mezinárodního měnového fondu.

Země, která koketuje s tím, že se nebude bavit s Mezinárodním měnovým fondem, je Kypr. To je zajímavé, protože Kypr má strašně moc offshorů, to je takový zvláštní druh ekonomiky. Offshory tam mají Rusové, respektive země celého bývalého Sovětského svazu, Arabové i Židé. Je to pro tu malou zemi výborný byznys. Kypr, země eurozóny, je teď v problémech, tak Evropa řekla: „My vám peníze dáme, ale omezíte offshory.“ Do toho se ovšem Kypru moc nechce. Teď dostal nějakou pomoc od ruských oligarchů, tak uvidíme, jak se jeho situace bude vyvíjet dál. Třeba sežene peníze ještě jinde.

Jenže v případě větších zemí si takový postup nedovedu představit a větší zemi míním třeba i Řecko. Nezdá se mně pravděpodobné, že takové země by mohly najít nějaký jiný kanál, kterým by přitékaly peníze, než je právě Mezinárodní měnový fond. Je to hrozně obtížné, protože – jaká je alternativa? Aby se země mohla rozhodnout pro jednostranný krok, musí být zemí, která generuje primární rozpočtový přebytek. To znamená, že když země neplatí ani jistinu, ani úroky, když přestane splácet veřejný dluh, tak pořád jí ještě něco zbyde. Přestane splácet veřejný dluh, ale funguje jí státní správa, vyplácí důchody a podobné věci. Jenomže Řecko je na tom podle různých čísel jinak, někdy primární rozpočtový přebytek má, jindy ho nemá. Je pro něj velmi těžké rozhodnout se k nějakému jednostrannému kroku, protože v dnešním globalizovaném světě zahraničí prostě potřebujete, potřebujete spolupráci. A tak jednostranné kroky neuděláte, abyste se ze spolupráce nevyloučili.

Zejména v levicových kruzích je oblíbený Island, který udělal to, po čem mnozí touží. V referendu si Islandané odhlasovali, že cizákům žádné kompenzace platit nebudou, protože islandské banky zbankrotovaly. Islandské banky předtím přijaly asi za 5 miliard eur různých vkladů od střadatelů především z Nizozemska a ze Spojeného království. V čem je problém odepsání dluhů? Odepsání dluhů je prima, ale problém je v tom, že musíte odepsat i aktiva, vy musíte někomu sebrat úspory, třeba také úspory v penzijním fondu, nebo je musíte alespoň znehodnotit inflací. Na Islandu se jim to podařilo výborně, protože oni domácím úspory kompenzovali a cizákům nedali nic. Teď je otázka, co bude dál, protože cizáci jsou nespokojeni, a pokud by Island chtěl vstoupit do Evropské unie, tak to nepůjde bez vyřešení kompenzací pro britské a nizozemské střadatele.

Teď jsem trochu odbočil, tak se vrátím k Mezinárodnímu měnovému fondu. V podstatě jsem chtěl říct, že tomu Mezinárodnímu měnovému fondu moc neutěčete, a když, tak máte jedinou možnost dohodnout se na Dálném východě – a to také není zadarmo.

**Milan Šikula**

Jen bych pokračoval v logice mé interpretace. Když si vezmeme personální obsazení klíčových pozic ve struktuře orgánů Evropské unie, Evropské centrální banky atd., tak je zajímavé podívat se na životopisy těch lidí. Zjistíme například jednu věc, totiž že všichni prošli buď Mezinárodním měnovým fondem, nebo podobnými finančními institucemi. Dovolím si až možná kacířskou otázku. Do jaké míry tito lidé reálně hájí to, co se předpokládalo při vzniku Evropské unie a při vzniku eurozóny? Nejsou tito lidé náhodou součástí toho mechanismu, o kterém jsem hovořil? Kladná odpověď by byla patrně trochu přehnaná, ale minimálně taková otázka je na místě.

**Jiří Malý**

Ještě bych doplnil, že část představitelů ať už na evropské, nebo národní úrovni má za sebou také kariéru v Goldman Sachs. Například současný prezident Evropské centrální banky nebo současný italský premiér.

Chtěl bych se zeptat, jestli má ještě někdo nějakou připomínku nebo otázku. Není tomu tak, můžeme tedy udělat hodinovou přestávku na oběd.

## Odpolední blok

Navrhované a realizované kroky  
k zavedení bankovní a fiskální unie  
v eurozóně,  
obcházení práva EU  
při vzniku a řešení eurokrize

Moderátor  
**Jiří Malý**  
ředitel Institutu evropské integrace,  
NEWTON College, a. s.

## PROGRAM SEMINÁŘE

### ODPOLEDNÍ BLOK

- Návrhy na vytvoření bankovní unie v EU – varianty,  
realizovatelnost, možné důsledky** ..... 161  
*Ing. Karel Mráček, CSc.*, Institut evropské integrace,  
NEWTON College, a. s.
- Porušování či obcházení práva EU:  
faktor přítomný při vzniku i řešení eurokrize** ..... 171  
*Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D.*, Institut evropské integrace,  
NEWTON College, a. s.
- Cesta k fiskální unii: uskutečněné a navrhované kroky,  
nesoulad v názorech mezi členy EU** ..... 178  
*Ing. Ivana Dostálová*, Institut evropské integrace,  
NEWTON College, a. s.

## NÁVRHY NA VYTVOŘENÍ BANKOVNÍ UNIE V EU – VARIANTY, REALIZOVATELNOST, MOŽNÉ DŮSLEDKY

### Jiří Malý

V průběhu odpolední části semináře si vyslechneme také tři přednášky. Jako první vystoupí pan Ing. Karel Mráček, CSc. z Institutu evropské integrace při NEWTON College. Bude mluvit o první unii, kterou chce eurozóna zavést, a sice o bankovní unii, pro kterou jsou návrhy její podoby už nejvíce propracovány. Prosím, máte slovo.

### Karel Mráček

Dobré odpoledne, děkuji za udělené slovo. Plný název mého příspěvku zní *Návrhy na vytvoření bankovní unie v EU – varianty, realizovatelnost, možné důsledky*. Dopoledne se zde hodně hovořilo o bankách a finančních trzích, já se teď budu věnovat opatření, nebo spíše návrhu, který se jmenuje bankovní unie. Toto spojení slov, „bankovní unie“, nenajdete v žádných učebnicích, v žádné teorii, protože s tím přišla teprve Evropská unie, jmenovitě Evropská komise. Zavedení bankovní unie má být součástí navrhovaných dalších kroků k ještě užší integraci eurozóny. Představy jsou takové, že by měla být cesta od měnové unie přes bankovní unii k fiskální unii a nakonec jsou představy i o politické unii, o federalizaci eurozóny. Bankovní unie je tedy jedním z uvažovaných kroků k ještě užší integraci eurozóny. Na jedné straně jsou navrhovatelé a zastánci tohoto kroku, na druhé straně je rovněž pochopitelně řada jeho kritiků a odpůrců. Bankovní unie má stát na čtyřech pilířích. Jsou to: a) společný evropský bankovní dohled; b) společná pravidla fungování bank; c) společný evropský systém pojištění vkladů; d) společný evropský systém pro řešení krizí, respektive pro řízení krizí. My se teď na jednotlivé pilíře podíváme blíže s ohledem jak na argumentaci, proč takový pilíř mít, tak na argumenty, proč ho nemít. Podíváme se na problémy, které jeho vytvoření a existence přináší, ale také na problémy, které vzniknou nebo se budou prohlubovat, když takový pilíř nezavedeme.

K prvnímu pilíři, tj. ke společnému evropskému bankovnímu dohledu. Evropská komise v tomto případě argumentovala tím, že bankovní skupiny v Evropě fungují v podstatě na nadnárodní bázi, ovládají je a řídí v podstatě nadnárodní skupiny, zatímco současný bankovní dohled, který probíhá, má povahu národní. Tedy na bankovní trh dohlížejí jednotlivé členské země prostřednictvím svých centrálních bank, respektive dohledových orgánů. Zastánci prvního pilíře říkají, že nyní existuje určitý rozpor mezi nadnárodním řízením činnosti bank a národním dohledem nad nimi a že by měl být tento rozpor odstraněn tím, že na stejném principu bude fungovat i bankovní dohled. To znamená, že by dohled měl být rovněž nadnárodní. A v této souvislosti by se kompetence dohledu měly vlastně ve větší míře přesunout na Evropskou centrální banku. Je pochopitelné, že toto stanovisko vyvolalo odmítavou reakci celé řady lidí především z řad národních centrálních bank. Ti poukazují na to, že se opět výrazně omezí vliv národních dohledových orgánů, že národní dohledové orgány budou mít sice určité odpovědnosti, ale ztratí pravomoci. Uvádějí také, že Evropská centrální banka nebude mít dostatečnou capaci-



tu, aby důsledně kontrolovala všechny banky, které v Evropě působí. V Evropě působí kolem šesti tisíc bank. Pokud jde o Českou republiku, tak u nás je evidováno 44 bank. A v této souvislosti se také pochopitelně hovoří o tom, že může docházet k vysávání kapitálu a likvidity z dceřiných společností mateřskými bankami. Tento aspekt zdůrazňuje velice silně Česká republika, konkrétně Česká národní banka i česká vláda slovy premiéra Nečase, ale na stejný aspekt poukazuje také například Německo. Bankéři z Bundesbank poukazují na to, že třeba UniCredit Bank, pod kterou je německá banka HVB, by mohla tuto banku vysávat atd.

Ale podívejme se na oprávněnost takových obav, třeba na tu záležitost, která uvádí velký rozsah kontrolovaných, dohlížených bank, když mluvíme o šesti tisících bankách. Říká se, že asi těžko by se mohlo kontrolovat takové množství bank důsledně, že to těžko může Evropská centrální banka zvládat, takže by se měl záběr dohledu Evropské centrální banky zúžit na velké, systémově důležité banky. To je názor Německa. Když se podíváte na německý bankovní trh, tak vidíte, že na něm působí velké množství tzv. zemských bank, tzv. Landesbanken, a také velké množství různých spořitelien. Němci nemají zájem, aby se jimi někdo zabýval. Když budeme chtít v tomto ohledu provést srovnání, opustíme německý bankovní trh a budeme srovnávat český bankovní trh s rakouským, podíváme se, jaká je koncentrace na českých a rakouských trzích. Vidíme, že u nás je zhruba dvakrát větší koncentrace, protože v Rakousku je spousta drobných spořitelien atd. Takže ty trhy jsou jiné a od zemí, v nichž je bank hodně, v nichž je bankovní trh rozšířený, je výrazně větší tlak na to, aby se dohledový záběr Evropské centrální banky zúžil pouze na velké, systémově důležité banky, než od zemí s trhem koncentrovanějším. Uvádím tady tabulku (viz tabulka č. 1), která zachycuje počet bank podle velikosti a uvádí, jaký podíl mají na celkových aktivech bankovního sektoru v eurozóně a jaký podíl mají na celkových depozitech v eurozóně. Dvacet největších bank má téměř 70 % aktiv. Na celkových depozitech se podílí asi 60 %. Když vezmeme v úvahu 200 největších bank z těch zhruba 6000, tak je to více než 95 % z celkových aktiv a asi 85 % z celkových depozit. Vidíte, že skutečně koncentrace v bankovním sektoru je tady poměrně vysoká. Tolik jsem chtěl říci k prvnímu pilíři, ke společnému evropskému bankovnímu dohledu.

Druhým pilířem mají být společná pravidla pro fungování bank. Tady lze říci, že to je vlastně nejméně kontroverzní pilíř, je nejméně kritizovaný. Tady vlastně nedochází k výraznějším změnám, protože většina pravidel, jak mají banky fungovat, byla již zavedena dříve v souvislosti se zavedením vnitřního trhu pro oblast finančních služeb. To jsou třeba takové věci, že se země dohodly na společných pravidlech platebního styku, že se dohodly na kapitálové přiměřenosti, na opatřeních proti špinavým penězům, na stejném zdaňování úspor, na pravidlech v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů atd. Víte, že když se u nás měnil patřičný zákon, tak se měnil v návaznosti na přijaté směrnice Evropské unie. Jsme zase u toho, že Evropská unie vytváří jednotný vnitřní trh a je zde silný ekonomický zájem, aby fungoval. Pravidla stanovuje European Banking Authority,

Tabulka 1 Koncentrace bankovního sektoru v eurozóně

Počet bank podle velikosti	Podíl na celkových aktivech	Podíl na celkových depozitech
20 největších bank	68,6 %	cca 60 %
200 největších bank	více než 95 %	cca 85 %

Evropský orgán pro bankovníctví, který byl vytvořen v roce 2011 v návaznosti na řešení finanční krize. Existuje k tomu tzv. Single Rule Book, tato pravidla jsou nejméně kontroverzní záležitostí.

Ale dostáváme se k pilíři, který vyvolal velké diskuse, ke společnému evropskému systému pojištění vkladů. Podívejme se, jak to funguje v současné době. Nyní jsou vklady klientů bank pojištěny u národních fondů pojištění vkladů. V případě, že by banka zkrachovala, tak jsou z fondu pojištění vkladů klientům té banky, strádající u té banky vyplaceny peníze jako náhrada. V Evropské unii je pojištění vkladů stanoveno do výše 100 tisíc eur, když to přepočítáme současným kurzem, je to do výše 2,5 milionu korun. Co byste měli u té banky uloženo navíc, to vám už nikdo nazpátek nedá.

V návrhu na zavedení bankovní unie už se říká, že celý systém by se měl centralizovat na úrovni Evropské unie a že by se měl vytvořit společný fond pojištění vkladů pro všechny členské země Evropské unie. Do společného fondu by přispívaly všechny banky, které působí na vnitřním trhu Evropské unie. Teď banky přispívají do národních fondů. Ze společného fondu by mohly čerpat jen ty banky, které by se dostaly do problémů. Tady vlastně navrhovatelé zdůrazňují princip solidarity, poukazují na to, kam se musí dát pomoc a v jaké výši, když to dopadne špatně. Když některá banka špatně hospodaří, chybí atd., tak budeme solidární. Otázka morálního hazardu se neřeší, spíše se morální hazard posiluje. O morálním hazardu v této souvislosti se často diskutuje, dopoledne tuto problematiku rozebíral pan profesor Šikula. Solidarita versus morální hazard – to je ten problém. Když vím, že to někdo uhradí, že „ono“ se to nějak uhradí, že jsou k tomu dostatečné prostředky ve fondu, tak budu dělat klidně riziková rozhodnutí, protože mě jako manažera to moc nepostihne, on to zaplatí někdo jiný. To je jádro problému.

Předmětem kritiky ze strany odpůrců třetího pilíře je ještě ta skutečnost, že když bude krachovat v některých členských zemích Evropské unie více bank, tak ani ten nadnárodní fond pojištění vkladů nebude mít dostatek peněžních prostředků na poskytnutí náhrad. A co potom? Pak to bude pochopitelně tak, že se vyzvou

vlády, aby pomohly s výplatou klientů krachujících bank. Představme si, že by to bylo v Řecku nebo ve Španělsku, že by tam najednou krachovalo velké množství bank, prostředky evropského fondu pojištění vkladů by nestačily, národní vlády žádné volné prostředky nemají, takže by se musely spojit vlády členských zemí bankovní unie a fond by dotovaly ze svých státních rozpočtů. To by de facto mohly narůstat dluhy národních rozpočtů dost strmě, ale hlavně je to už trochu umetená cestička k prosazování fiskální unie. Když budeme mít společné příjmy, tak budeme mít i společné výdaje.

Další výhrada k tomuto pilíři je, že do evropského fondu pojištění vkladů by přispívaly banky ze všech zemí včetně bezproblémových, ale výplaty z fondu by směřovaly do zemí s problémovými bankami. V této souvislosti se většinou hovoří o jihoevropských zemích eurozóny, kde skutečně bankovní sektor má problémy a kam zatím tekly největší půjčky. Tam by také ze společného evropského fondu měly téct největší peníze. A vrátili jsme se zase k otázce morální hazard versus princip solidarity. Jak to vysvětlovat a jak to obhajovat? Jak to vysvětlíte ať už českému, finskému, nebo německému střadateli, že má platit třeba na nějakého řeckého nebo španělského klienta, třeba drobného střadatele? Ono to zní možná drsně, ale jak se říká, někdy je bližší košile než kabát. V tomto duchu by pravděpodobně vyznívaly pocity a názory většiny lidí. Pochopitelně solidarita je významný pojem, je to žádoucí cit. Když se někdo dostane do nesnází, do chaosu, tak je pochopitelně dobré ho podpořit, aby se lépe přizpůsobil nastalým podmínkám, ale je nutné, aby taková pomoc nevedla k nárůstu morálního hazardu. To je střet těchto dvou pozic.

Nakonec se ještě podíváme na čtvrtý pilíř, na společný evropský systém pro řešení krizí. To je další podstatný a dosti diskutovaný, ba kritizovaný systém. Tento princip je označován za hlavní důvod prosazování bankovní unie. V současnosti je bankovní sektor členské země Evropské unie, který se dostane do problémů, zachraňován z prostředků záchranných fondů Evropské unie formou půjček vládě té dané země, v níž se bankovní sektor dostal do problémů. Vláda pak tuto finanční pomoc distribuuje bankám na svém území, ale s tím negativním efektem, že narůstá veřejný dluh této země. To je značný problém, že se potom zachraňované země dostávají do pastí dluhových rizik. V návrhu na zavedení bankovní unie je, že Evropský mechanismus stability by přímo půjčoval těmto problémovým bankám, respektive by je třeba rekapitalizoval nebo prováděl jinou formu jejich záchrany. V případě, že by banky nebylo již možné rekapitalizovat, že by banky byly vyloženě nesolventní a nešlo by s nimi už nic dělat, tak by je mohl Evropský mechanismus stability třeba i zavírat, rušit. Argumentem pro to, že se záchranná úloha přesune, že pomoc nepoteče ze záchranných fondů Evropské unie přes vlády, ale že bude rovnou směřována do bank, je snaha, aby se zabránilo růstu vládního dluhu, veřejného dluhu dané země.

Zatím nejsou dohodnuty podmínky, jak by se půjčovalo bankám prostřednictvím Evropského mechanismu stability. Navrhovatelé bankovní unie předpokládají, že k tomu, aby se odstranilo nebezpečí morálního hazardu, by přispělo větší

a citelnější postihování manažerů a akcionářů bank, čili viníků krachu banky. K takovému přísnějšímu postihu by mělo dojít ne až v okamžiku krachu banky, ale už tehdy, kdy by se banka dostala do vážných potíží. Formy postihu by mohly být různé, třeba půjčky by se mohly vyměňovat za část akcií, které by se pak třeba privatizovaly, čili stávající akcionáři banky by přišli o část svých akcií apod. U bank, které mají formu akciových společností, hrají roli dvě věci. Už asi dobře víte, že pokud jde o právní formu akciové společnosti, tak ta je docela výhodná, protože ten, kdo je vlastníkem, přijde v případě jejího krachu právě jen o akcie a jinak neručí za nic. Nejhorší je být živnostníkem, to ručíte celým svým majetkem. U společností s ručením omezeným ručíte do výše svého splaceného vkladu a u akciových společností přijmete případně jen o akcie, které už v té době stejně žádnou cenu nemají. Jinak vám to může být jedno. Musíme ještě rozlišovat, že jsou velcí akcionáři a drobní akcionáři. Ti drobní nemají v podstatě na nic vliv, protože při hlasování rozhoduje nějaká majorita atd. Formou přísnějšího postihu je také třeba propouštění vrcholových manažerů problémové banky. Tak by tito manažeři přišli navrhovaným postihem nejen o akcie, ale také o výnosnou, lukrativní pozici. Faktem je, že když se dělaly finanční analýzy po krizi v roce 2008, tak se zjistilo, že v průběhu krizového vývoje určité finanční instituce její někteří vrcholoví manažeři neúměrně vydělávali. Zatímco banky se topily v problémech, manažerům rostly příjmy, a když pak dostali zlaté padáky, tak se jejich výše počítala podle těch narostlých příjmů.

Hlavní kritická linie vůči bankovní unii je založena na poměrně reálné hrozbě toho, že bankovní unie by se měla stát dalším „penězovodem“ ze severu Evropy na její jih. Takové obavy vzbuzuje koncepce zejména třetího a čtvrtého pilíře. Když uvádím rozdíly mezi severem a jihem Evropy, napadá mě, že z dlouhodobého, historického pohledu nebyla vlastně Evropa nikdy příliš jednotná. Dříve se viděly rozdíly hlavně mezi jejím západem a východem. Byl to západ versus východ. Dnes se to o devadesát stupňů obrací, dnes vidíme rozpor sever versus jih. Sever je dobrý a jih je jakoby špatný; jsou mezi nimi objektivní rozdíly a vzniká obava, že my, pracovitý, spořivý sever, budeme přispívat na bezstarostný život jihu.

Existují proto rozdílné postoje k bankovní unii, s nimiž se setkáváme v severních a jižních zemích Evropské unie. Třeba Španělsko by chtělo zavedení bankovní unie co nejdříve. K tomu nakonec nedojde od 1. ledna 2013, ustavení bankovní unie bylo odsunuto. Ale Španěle by chtěli, aby její ustavení bylo okamžité, aby fungovala hned od ledna 2013, protože oni žádali asi o 50 miliard eur pro sanaci svých bank. A tuto částku by po ustavení bankovní unie mohlo Španělsko okamžitě získat, aniž by to ovlivnilo jeho vládní dluh. Portugalsko a Itálie zastávají stanoviska trochu mírnější, ale i ony mají akutní potřebu ozdravit vlastní bankovní systém. Naopak Německo jako největší přispěvatel do Evropského mechanismu stability spíše snahy o rychlé spuštění bankovní unie brzdí s tím, že je třeba ještě realizovat potřebné pojistky proti morálnímu hazardu. Takto se vyjádřila německá kancléřka Angela Merkelová. Dopoledne o tom hodně hovořil pan profesor Šikula, mluvil o určité institucionalizaci morálního hazardu, o jeho zpředmětnění, mluvil o tom,

jak celá řada institucí, které mají nějaký vliv na bankovní, resp. finanční sektor, s ním jakoby mlčky souhlasí. Také při projednávání bankovní unie se objevují velice četné obavy, morální hazard se často uvádí jako velká hrozba, je konfrontován právě s otázkami solidarity.

Aktuálním se stal problém, jak v Evropě vůbec nově přistupovat k solidaritě, aby nenarůstal morální hazard. Tady se mluvilo o pravidlech, která by postihla neodpovědné jednání manažerů a akcionářů problémových bank. O tom ještě asi budou příští rok probíhat různé diskuse. Existují také teoretické přístupy k regulaci, které kladou důraz na její vazbu na úroveň morálního hazardu. Mám na mysli práce ekonomů G. Benstona a G. Kaufmana, kteří se k tomuto tématu vyslovují. Existují regulatorní opatření zvyšující úroveň morálního hazardu. Sem patří rozšiřování pojištění vkladů, používání bankovní daně bez jakéhokoli vztahu k rizikům, vytváření dodatečných fondů určených k řešení budoucích problémů bank. Všechna tato opatření a pravidla mohou podpořit a posílit tendenci k morálnímu hazardu. Na druhé straně mohou být regulatorní opatření, která snižují úroveň morálního hazardu. Sem patří třeba kapitálové požadavky, které zohledňují riziko, nebo nastavené požadavky na likviditu. Vhodným regulatorním opatřením mohou být přísnější požadavky na kapitál, který má mít banka k dispozici, aby kryla možná rizika. Také přísněji nastavené požadavky na likviditu snižují nebezpečí morálního hazardu.

Teď se podívejme do České republiky, podívejme se, jaké odezvy měl návrh na zřízení bankovní unie u nás, protože zatím jsme hovořili jen o postojích v rámci celé Evropské unie. Na české straně ze zavedení bankovní unie panují spíše obavy. Obavy zdůrazňuje Česká národní banka, zdůrazňuje je i česká vláda. Nejprve se ale podívejme na bankovní sektor v České republice. Dalo by se říci, že české banky jsou ve velmi dobré kondici. Ale pozor: 94 % bank, které působí na území České republiky, je v zahraničním vlastnictví, na území České republiky působí v naprosté většině dceřiné společnosti zahraničních bank, případně jejich pobočky. Můžeme říci, že po roce 2000 se banky v České republice finančně stabilizovaly, že jsou dlouhodobě ziskové, a co je důležité, že jsou velice výnosné, lukrativní pro své mateřské společnosti. Když si uvědomíme, že svého času, když se banky prodávaly, tak stát za prodej bank inkasoval kolem 30 až 40 miliard korun, tak nad tím teď jen rozpačitě krčíme rameny. A teď si s tím srovnajte tento údaj: od roku 2000 do nyníška vydělaly banky u nás svým zahraničním vlastníkům na dividendách celkem více než 180 miliard korun. Tři největší banky, Česká spořitelna, Komerční banka a Československá obchodní banka, vydělaly pro své zahraniční vlastníky v letech finanční krize 2008–2010 celkem zhruba 75 miliard korun.

Banky u nás mají nejvyšší zisky a nejvyšší rentabilitu aktiv v rámci nadnárodních finančních skupin, do nichž patří. V další tabulce máte zobrazeno porovnání vybraných ukazatelů největších bank v České republice a jejich mateřských bank za první pololetí 2012 (viz tabulka č. 2). Uvádím to proto, abychom viděli, jaká je jejich pozice v rámci příslušných finančních skupin. Česká spořitelna patří do skupiny Erste, to je rakouská banka. Na bilanční sumě se podílí asi 17 %, ale pokud

Tabulka 2 Porovnání vybraných ukazatelů největších bank v ČR a jejich mateřských bank (údaje za 1. pololetí 2012)

Banka v ČR	Podíl na bilanční sumě skupiny	Podíl na zisku skupiny
Česká spořitelna	17 % skupiny Erste	27 % skupiny Erste
Komerční banka	2,5 % skupiny Sociétés Générales	29,7 % skupiny Sociétés Générales
ČSOB	13 % skupiny KBC	zisk 7,9 mld. Kč za 1. pololetí 2012, mateřská KBC ve ztrátě 4 mld. Kč (v přepočtu)

jde o zisky, je její podíl 27 %. Česká spořitelna dokáže lépe zhodnotit aktiva, je rentabilnější než její rakouská mateřská banka nebo než některé její další dceřiné společnosti. Nechci tady komentovat způsob, jakým české banky zisku dosahují. To je otázka výše úrokové marže, poplatkové politiky atd., ale jen poukazuji na ten rozdíl. Komerční banka představuje podíl na bilanční sumě skupiny Sociétés Générales dokonce jen 2,5 %, ale podíl na zisku skupiny tvoří téměř 30 %. ČSOB má jako mateřskou banku belgickou skupinu KBC. Podíl ČSOB na bilanční sumě KBC je 13 % a za první pololetí 2012 ČSOB měla zisk téměř 8 miliard korun, ale mateřská KBC je za stejné období ve ztrátě. Když ji přepočteme podle současného kurzu, tak ztráta KBC dosahuje za stejné období 4 miliardy korun.

Pokud jde o oblast finančního zprostředkování, tak tam má Česká republika ze všech zemí Evropské unie nejvyšší podíl vkladů k úvěrům. To platilo i v letech finanční krize. Podíl vkladů k úvěrům se blíží hodnotě 1,4. Znamená to, že tady je jednoznačný převis vkladů nad úvěry, což vede k tomu, že bankovní sektor v České republice je nezávislý na externím zahraničním financování, čili banky si nemusejí půjčovat. Stačí tady poměrně levné primární zdroje úvěrové expanze. Jinak je tomu, pokud jde o Evropskou unii. Většina členských zemí Evropské unie má hodnotu podílu vkladů a úvěrů obrácenou. A pokud bychom vzali průměr za celou Evropskou unii, tak dosahuje hodnoty 0,8, to znamená, že existuje převis úvěrů nad vklady.

Dalším ukazatelem dobré kondice bank působících v České republice je ukazatel kapitálové přiměřenosti. Banky v České republice v současné době nema-

jí problémy ani s pravidly Basel I a II, ani s novými pravidly Basel III, která řeší kapitálovou přiměřenost, to znamená, že se zabývají podílem regulatorního kapitálu. Celková kapitálová přiměřenost bankovního sektoru činila u nás koncem roku 2010 15,5 % a koncem prvního pololetí 2012 dokonce 16,3 %, přičemž u všech bank se hodnoty kapitálové přiměřenosti pohybovaly nad úrovní 10 %. Požadavek Basel III stanovuje 8 %, takže vidíte, že pozice bank u nás je velmi dobrá. Také struktura regulatorního kapitálu je příznivá. Je tady dostatek kvalitního vlastního kapitálu.

Z čeho má v této situaci obavy Česká národní banka? Jaké obavy deklarovala? Aby se banky v České republice v podmínkách bankovní unie nestaly pohodlným finančním polštářem pro zahraniční mateřské společnosti; existovala by hrozba, že by mateřské společnosti začaly vysávat z bank u nás peníze, a tím je v podstatě ničili. Nyní je situace taková, že na českém území platí česká legislativa, podle níž může Česká národní banka zakázat takové transakce, které by mohly snížit likviditu tuzemských bank, například vysoké půjčky do zahraničí. To znamená, že banky působící v České republice musí mít stále dostatek finančních prostředků, aby byly hrazeny jejich příslušné závazky, které má banka vůči svým střadatelům atd. V této souvislosti musely banky v období finanční krize podávat týdenní hlášení, dokonce po určitou dobu i denní hlášení, o takových transakcích a také o eventuálním vyvážení peněz ve prospěch mateřských bank. Česká národní banka zdůrazňuje, že je třeba mít dohled nad odčerpáváním peněz z bank také jinými způsoby, například formou nadhodnocených plateb za to, že mateřská banka jim poskytne služby jako zavedení nových informačních technologií nebo poradenských služeb atd.

Co tomu na druhé straně říkají vrcholoví manažeři tuzemských bank? Vrcholoví manažeři tuzemských bank takové názory nesdílají. Musíme si uvědomit, že vrcholoví manažeři jsou ve svých vysokých funkcích díky mateřské bance, jejíž zájmy mají hájit. Vrcholoví manažeři tvrdí, že problém vysávání bank je mediálně nafouknuté téma. Ať už je to generální ředitel České spořitelny, nebo generální ředitel ČSOB, to jsou pánové Kysilka a Kavánek, tak svorně říkají, že vysávání bank je téma ve skutečnosti marginální, že majitelé bank přece nemají ekonomický zájem na tom, aby ničili lokální byznys, který je úspěšný. V případě, kdy by mateřská banka měla problémy, tak je pro banku ekonomicky výhodnější prodat prosperující a zdravou dceřinou společnost než jí postupně vysávat, protože na přímém prodeji se více vydělá. Jen těžko by prodávali nějakým způsobem oslabenou dceřinou společnost. Vrcholoví manažeři také uvádějí, že podíl bankovních aktiv nových členských zemí na celkových bankovních aktivech Evropské unie je poměrně malý – zhruba pětiprocentní –, takže přesun peněz nemá až takový význam. To je názor, který má svou logiku, ale pozor na to, že určitým oslabením pro budoucí vývoj banky může být i celkový vysoký podíl vyplácených dividend na zisku a ponechání v bilanci jen malé části nerozděleného zisku. To také některé mateřské banky v určitém období dělaly, že si třeba odsály poměrně

vysokou část dividend a ještě něco vyčerpaly z toho nerozděleného zisku. To je z hlediska budoucího vývoje banky značné oslabení.

Nyní uvedu, jaká jsou rizika ze zavedení bankovní unie podle České národní banky. Její vedoucí činitelé říkají, že to naruší stabilitu a zdraví jednotlivých bank, a tím i finanční stabilitu České republiky. Říkají, že dojde k nadřazení a uplatnění principu skupinového zájmu, čili že dojde ke stahování likvidity a kapitálu a k přenosu nákazy krize. ČNB říká, že pravomoci a nástroje národního orgánu dohledu v oblasti předcházení a řešení krizí jsou dle návrhů přesunuty více na evropskou úroveň, že dochází k určité duplicitě, protože už tady existuje Evropský orgán pro bankovníctví (European Banking Authority). Vedení ČNB se obává případného zjednodušení převodu dceřiných společností na pobočky mateřské banky. Pobočky nyní tvoří zhruba 11 % aktiv z celkových bankovních aktiv v České republice. Když je něco pobočkou, tak už jde o kapitál propojený a už ho nemůžete zdržovat, jako je tomu právě u samostatného subjektu, u dceřiné společnosti. Je tedy obava, aby tady nedošlo k tomu, že by se naše dceřiné bankovní společnosti přeměnily na pobočky cizích bank. A také má ČNB obavu ze zapojení národního systému pojištění vkladů do řešení problémů v jiných státech. To by byla určitá cesta k fiskální unii. Tato výtka se poměrně často opakuje.

V České republice nebyla finanční krize, nebylo nutno vynaložit ani korunu veřejných prostředků na záchranu bank na rozdíl od jiných evropských zemí. U nás národní dohled ČNB nad bankovním sektorem funguje dobře a novými opatřeními by mohl být narušen. Také se poukazuje na oslabení národního vlivu při tvorbě pravidel vnitřního trhu pro finanční sektor. Celkově navrhované řešení neodpovídá současnému politickému uspořádání Evropské unie. Navrhovanými opatřeními by došlo k nerovnému zacházení se členy EU, protože by existovala trvalá veřejná podpora institucí v bankovní unii prostřednictvím Evropského mechanismu stability. To jsou rizika bankovní unie, která uvádí ČNB.

Jaká je souhrnná pozice České národní rady k bankovní unii? Předložený návrh bankovní unie není skutečnou odpovědí na problémy eurozóny, na neschopnost některých vlád splácet své dluhy, na existenci trhů s řadou problémových bank, na nedostatky spočívající v samotné podstatě měnové unie. To jsou hlavní problémy a ty bankovní unie nevyřeší. Předložený návrh bankovní unie neřeší uspokojivě riziko podpory morálního hazardu. Návrh přináší oslabení odpovědnosti národních vlád za dlouhodobou fiskální udržitelnost. Neřeší se riziko stahování likvidity a kapitálu ze zdravých dceřiných společností. Není zajištěna rovnováha mezi pravomocemi a odpovědnostmi za stabilitu tuzemského bankovního sektoru.

Česká vláda a Česká národní banka vyjadřují v podstatě celkově odmítavé stanovisko k zavedení bankovní unie. Ale je zde přece jen určitý posun, protože se tyto instituce nebrání diskusi o bankovní unii a jejích prvcích. O věcech je možné diskutovat a také se z české strany formulují určité požadavky. V čem tyto požadavky spočívají? Poskytování veřejné podpory z Evropského mechanismu stability by mělo být omezeno pouze na výjimečné a dočasné situace. Pravidla by měla



být předložena jako kompaktní celek. To se často zdůrazňuje, to slyšíte z pozice představitelů české vlády a České národní banky, že není přípustná „salámová“ metoda, že není možné dělat to po kouscích, tj. uděláme jedno opatření, to nějak protlačíme, pak zase přejdeme k dalšímu problému a zase protlačíme nějaké další opatření. Dále je zde požadavek mít právo rozhodnout se jak o sdílení, tak o nesdílení nákladů v Evropské unii. Je třeba mít i právo rozhodnout se, že nebudeme nijak přispívat. A konečně další požadavek, který už tady byl zdůrazněn z hlediska rizik. Každý člen by měl mít právo odmítnout přeměnu dceřiné společnosti mateřské banky na její pobočku. To znamená, že by měly být vytvořeny nějaké kontrolní pojistky pro riziko možného odlivu likvidity a kapitálu z banky.

Co říci na závěr? Bankovní unie, jak se původně předpokládalo, měla být ustavena od 1. ledna 2013. Nakonec to tak nebude, na návrh Německa byly ty věci posunuty. V této souvislosti se naskytá několik otázek. První je, zda budeme opět svědky především politického rozhodování, jako tomu bylo, když se zaváděla jednotná evropská měna euro. Tehdy v podstatě šlo také o politické rozhodnutí. Je tedy otázka, jestli i v případě ustavení bankovní unie převáží při rozhodování politická hlediska, či nikoli. Dnes, podobně jako při rozhodování o zavedení jednotné měny, by se neměla podceňovat rozdílná ekonomická úroveň a heterogenita jednotlivých členských zemí Evropské unie. Je nezbytné nalézt soulad mezi principem solidarity a omezováním morálního hazardu. Morální hazard je tady pořád přítomen. Dále patří na pořad dne nutnost vytvářet účinné vztahy bankovní regulace a dohledu v rámci Evropské unie. Regulace znamená vypracovat a přijmout pravidla zakotvená v právních předpisech, podle kterých by měly banky jednat; dohled pak znamená kontrolu dodržování těchto pravidel. Nezanedbatelné jsou také vymahatelné postihy za nedodržování pravidel. Dále je nutné hlouběji vyjasnit otázky efektivity případné fiskální unie.

Vidíte, že je tady celá řada otázek, celá řada problémů, k nimž stanovisko zaujmají a své názory na ně vyjadřují všechny země Evropské unie, některé více, jiné méně. Česká republika tak činí rovněž. Zatím můžeme říci, že zůstává v platnosti ono zde zmiňované „neškodit“, protože názory v Evropské unii nejsou ještě ustálené, stále se vedou více či méně ostré diskuse. Není divu, protože téma bankovní unie je v Evropské unii relativně nové, objevilo se nedávno. Děkuji vám za pozornost.

### Jiří Malý

Děkuji vám za vaši přednášku, pane Mráčku. Nyní přistoupíme k předposlednímu vystoupení. Bude ho mít pan Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D., který také působí v našem Institutu evropské integrace při NEWTON College. Bude se zabývat otázkou, jakým způsobem bylo obcházeno nebo porušováno právo Evropské unie jak v době, kdy eurokrize teprve vznikala, tak v současnosti, kdy se přijímají různá opatření k jejímu řešení, a jaký to celkově může mít vliv na budoucnost eurozóny i EU.

## PORUŠOVÁNÍ ČI OBCHÁZENÍ PRÁVA EU: FAKTOR PŘÍTOMNÝ PŘI VZNIKU I ŘEŠENÍ EUROKRIZE

### Petr Wawrosz

Dobré odpoledne, dámy a pánové. Pokuším se pojmut problematiku právních předpisů pokud možno tak, aby to bylo srozumitelné. Název méj přednášky je *Porušování či obcházení práva EU: faktor přítomný při vzniku i řešení eurokrize*. Evropská unie je nadstátní útvar, v němž členské státy na Evropskou unii přenesly nejrůznější pravomoci. Vývoj k dnešnímu stavu byl poměrně dlouhý. Evropská integrace začala už počátkem 50. let, takže vývoj trvá více než šedesát let. Pravidla platná v Evropské unii byla přijata a zakotvena v nejrůznějších smlouvách, které říkají, jaké jsou pravomoci Evropské unie a jaká jsou práva a povinnosti členských států. Problém je, že zejména od 90. let, to znamená od období, kdy začalo být připravováno euro, se pravidla nejrůznějšími způsoby buď přímo porušovala, nebo obcházel, nebo se používal jejich velmi volný výklad. Lze se domnívat, že tento faktor je jednou z podstatných příčin, proč se v současné době eurozóna dostala do potíží.

Porušování a obcházení pravidel má řadu negativních důsledků. Dochází k růstu nejistoty, ke znevýhodnění těch, kdo pravidla dodržují. Negativní důsledky mohou dopadat na všechny subjekty, kterých se pravidla týkají. Negativem také je, že vznikají jiná, méně výhodná pravidla, často neformálního charakteru. Problém je, že země Evropské unie nedodržovaly pravidla, která říkala, za jakých podmínek může být přijato euro. Tak to, co bylo výhodné pro jednotlivé členské země, přestalo být výhodné pro celek, v našem případě pro Evropskou unii. Pokud máte nějaká pravidla a ta nejsou dodržována, tak logicky narůstá nejistota do budoucna. Při nedodržování pravidel se obtížně firmám a dalším subjektům dělají strategická rozhodnutí, když vlastně nevíte, jak se státy budou chovat, co budou dělat. To bych ilustroval na příkladu. Když často měníte daně, daňový systém, tak pro podnikatele je velmi obtížné vypracovat si rozumnou strategii rozvoje firmy a důsledkem může být, že firmy budou odvádět nižší daně do veřejných rozpočtů jednotlivých členských zemí.

Pokud jsou pravidla porušována, tak na to samozřejmě jednotlivé subjekty reagují a mohou pak vznikat nové způsoby jednání, jakoby nová pravidla. Problémem je, že zatímco původní pravidla, ta, která jsou porušována, jsou kodifikována, uzákoněna nebo stanovena v příslušných smlouvách, tak nová pravidla, která se vytvoří kvůli tomu, že kodifikovaná pravidla nefungují, jsou spíše neformálního charakteru, často to může být jakoby právo silnějšího, většího. Dnešní situace nevyžaduje zavádět další a další unie, ale zamyslet se nad tím, která pravidla už

Evropská unie má, co z nich bylo dodržováno a co nebylo dodržováno. A zamyslet se nad vymahatelností pravidel. Cesta nevede tím směrem, že se budou zavádět další a další pravidla, protože těm potom už nikdo nerozumí a pro běžné subjekty je obtížné se jim nějakým způsobem podřídit. Řešením je stanovit nějaké rozumné penzum pravidel – a ta dodržovat. To je cesta předcházení krizí.

Euro bylo přijato v řadě zemí a nyní se diskutuje o tom, zdali tyto země tvoří, nebo netvoří optimální měnovou oblast. Proč o tom mluvím? Protože už při vytváření eurozóny byla nějakým způsobem porušena řada pravidel, nebo byla pravidla vykládána příliš volným způsobem – a šlo právě o pravidla, která měla zaručit, že eurozóna tou optimální měnovou oblastí bude, nebo se k ní bude alespoň přibližovat. Víme, jaké ekonomické podmínky by měly být splněny, aby vznikla optimální měnová oblast. Známé podmínky, za nichž by se vyplatilo na rozdílných územích zavést jednotnou měnu. Všechny tyto podmínky směřují k tomu, aby společná centrální banka mohla provádět jednotnou měnovou politiku. Při jednotné měně logicky musíte mít společnou centrální banku a ta by neměla stát před dilematem, že jedna země potřebuje, aby se dávalo do ekonomiky více peněz, zatímco druhá země potřebuje, aby se do ekonomiky dávalo peněz méně. Optimální měnová oblast se vyznačuje vysokou mírou integrace trhů, její země mají mít podobnou ekonomickou úroveň, podobnou strukturu hospodářství, má existovat diverzifikace výroby a mobilita pracovních sil. Podobná ekonomická úroveň členů měnové unie je velmi důležitá. Pokud je ekonomická úroveň členů měnové unie značně rozdílná, tak pokud v některých zemích dojde k problémům, tak to bude znamenat problém pro celou měnovou unii.

Viděno ex post můžeme říci, že v okamžiku svého vzniku nebyla eurozóna optimální měnovou oblastí. Existovala teorie, že pokud budou dodržována stanovená pravidla pro její fungování, tak se může stát, že jednotná měna dokáže rozdíl ekonomické úrovně jednotlivých členů překonat. Ale právě tato nutná podmínka splněna nebyla.

Ještě před vznikem eurozóny se diskutovalo o tom, za jakých podmínek euro zavést, kdy vlastně budou členské země Evropské unie připraveny euro zavést. To bylo definováno v 90. letech; euro bylo zavedeno v roce 1999. Euro a kritéria pro jeho zavedení byla definována tzv. Maastrichtskou smlouvou. Proto se hovoří o tzv. maastrichtských kritériích. Jsou to kritéria, která musí členské státy splnit, aby mohly euro zavést. Těch kritérií je pět: a) kritérium cenové stability – inflace má mít nízkou, přesně stanovenou úroveň a míra inflace má být v jednotlivých členských zemích v okamžiku zavedení eura velmi podobná, má se pohybovat v úzkém rozmezí; b) kritérium dlouhodobých úrokových sazeb – úrokové sazby ze státních dluhopisů jednotlivých členských zemí se mají pohybovat v určitém, opět úzkém rozmezí; c) kritéria dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí – to jsou kritéria, o nichž se dnes nejvíce a nejčastěji diskutuje; jsou to kritéria, že poměr deficitu veřejných rozpočtů vůči HDP by neměl přesáhnout 3 % a poměr veřejného dluhu vůči HDP by neměl přesáhnout 60 %; d) kritérium stability

měnového kurzu a účasti v ERM – to znamená, že se kurzy měn zemí usilujících o zavedení eura nebudou příliš měnit; e) kritérium konvergence v legislativní oblasti – tímto kritériem se má zabezpečit, že budou národní centrální banky nezávislé a že budou v jednotlivých členských zemích sjednocena další pravidla.

Tato kritéria byla stanovena už v roce 1992 a členské země Evropské unie měly šest až sedm let na to, aby je splnily. Když probíhal v roce 1998 test, které země je splňují, tak se ukázalo, že Řecko nesplňovalo první čtyři kritéria. Proto se Řecko do eurozóny dostalo až v roce 2001. Ale i další země ta kritéria nesplňovaly, zejména kritérium poměru hrubého veřejného dluhu k HDP. To nesplnily Belgie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko a Španělsko. Ačkoliv bylo řečeno, že země, které toto kritérium nesplňují, euro zavést nemohou, přesto ho takové země zavedly. Kritérium stability měnového kurzu v době rozhodování, což byla první polovina roku 1998, nesplňovaly tři země – Francie, Itálie a Irsko. Problematické bylo plnění kritéria poměru deficitu veřejných rozpočtů k HDP. Ony ho vlastně splnily všechny země, které euro zavedly, ale za cenu různých finančních operací, kterými část těch deficitů z veřejných rozpočtů jakoby vyváděly. To, co se stalo o nějakých deset let později v případě Řecka, dělaly některé země už předtím, byť samozřejmě ne v tak velké míře. Už v době vzniku eurozóny vysílala řada zemí negativní signály a provádění finančních úprav deficitu veřejných rozpočtů bylo jedním z nich. Všechny tyto země euro zavedly, i když ho vlastně správně zavést neměly. Byl uplatněn volný výklad pravidel, a to zejména u kritéria poměru veřejného dluhu k HDP. Kritérium stanovovalo maximální poměr 60 %, ale řada zemí ho výrazně překročila, třeba Belgie byla na dvojnásobku, na 120 %. Tehdy se řeklo: „Ano, toto kritérium je překročeno, ale členské země se jeho hodnotě budou postupně blížit.“ Takový volný výklad pravidel je negativním signálem. Máme pravidlo, není dodržováno. Proč bych se tedy měl snažit toto pravidlo nebo i nějaká jiná pravidla dodržovat? Je to pro mě zbytečně nákladné a nemám z toho vlastně nic, nebo výhody z dodržování pravidel jsou pro mě malé. Takže už při zavádění eura a v základu eurozóny bylo porušení pravidel. A pak taková měna nemusí vzbuzovat důvěru, a to se může projevit až za řadu let.

Jednou z podmínek, aby si ekonomiky členů eurozóny byly podobné, je i podobnost jejich veřejných financí. Tomu měla sloužit maastrichtská kritéria, tomu měl sloužit i později přijatý takzvaný Pakt stability a růstu. Je účinný od roku 1999 a jeho cílem je předcházet vzniku nadměrných rozpočtových deficitů (vyšších než 3 % HDP) a nadměrného veřejného dluhu (vyššího než 60 % HDP). Vidíte, že Pakt stability a růstu převzal hodnoty maastrichtských kritérií. Pakt stability a růstu říká nejen to, že kritéria by neměla být překročena, ale definuje i postupy, jak by se mělo nakládat se zeměmi, které je poruší. V Paktu stability a růstu jsou už od roku 1999 explicitně stanoveny sankce. Ale jeho problém spočíval v tom, že o sankcích, které Pakt stability a růstu obsahuje, rozhodovaly členské státy. Čili mohly vznikat koalice států, které se domluvily, že sankce neuplatní. Nastala situa-

ce, kdy jeden stát mohl kritéria porušit a ostatní o něm rozhodovaly. Vlastně stejným hříšníkem by se mohl stát kterýkoli členský stát, takže situace by se dala charakterizovat tak, že potenciální pachatelé soudí sami sebe. Sice země, o které se hlasovalo, se hlasování nemohla zúčastnit, ale ta pravidla hlasování byla nastavena tak, že se hlasující země mohly domluvit na tom, jak budou o sankcích hlasovat. Některé země se mohly domluvit na tom, že se vzájemně nebudou trestat, a tak by mohly být z trestání vyloučeny. Francie a Německo porušily podmínky Paktu stability a růstu v letech 2002–2004 a vlastně nebyly potrestány, protože vůči sobě postih neuplatnily, vzájemně nehlasovaly pro přijetí sankcí. Řízení vůči Francii a Německu byla zastavena. Tyto země potrestány nebyly, a proto byla podána žaloba k Soudnímu dvoru EU. Ten konstatoval, že právo Evropské unie bylo porušeno, ale přesto nedošlo k žádnému uplatnění sankcí, sankce nenabývaly účinnosti, takže vlastně porušení pravidel Paktu stability a růstu se obešlo bez trestu. To byl další z řady negativních signálů pro ostatní země.

Bylo zřejmé, že takto nejde dále postupovat, a tak byly v roce 2005 podmínky Paktu stability a růstu zmírněny, resp. byl uplatněn volnější výklad pravidel, kdy může dojít k překročení povolených hranic rozpočtového deficitu nebo veřejného dluhu. Toto ovšem lze opět chápat jako negativní signál, a to i vůči soukromým investorům. V okamžiku, kdy původní pravidla nebyla dodržována, nepostupovalo se tak, že by se trvalo na jejich uplatnění, ale pravidla byla změněna. Tím, že podmínky byly zmírněny, se nastolil stav, v němž může být skryto latentní nebezpečí nedůvěry vůči euru v budoucnosti. Ukázalo se, že pokud vyvstane nějaký problém, tak členské země vlastně nemají vůli ho řešit dodržováním přijatých, stávajících pravidel, ale spíše jejich změnou. Potom ovšem důvěřovat takovým členským zemím a důvěřovat jejich méně je samozřejmě ošidné.

Teď už se dostáváme do období krize. Když krize vznikla, když se projevila, tak se také ukázalo, že jednou z příčin eurokrize je fakt, že jeden člen eurozóny, Řecko, falšoval statistiky a výrazně porušoval pravidla. Nyní se mu pomáhá. Legislativa, která existovala v okamžiku vzniku eurokrize, to znamená v letech 2009 a 2010, nebyla na takovou situaci dostatečně připravena, vlastně velmi přísně omezovala a regulovala pomoc členskému státu, který se dostane do potíží. To říkají články 123 a 124 Smlouvy o fungování Evropské unie (viz box č. 1). Jejich podstata je zjednodušeně v tomto: pokud se členský stát dostane do potíží, tak se mu nebude pomáhat, neboť je to jeho vnitřní záležitost. Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie říká: „Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.“ Tato pravidla souvisejí s tím, co tady už mnohokrát zaznělo, totiž s termínem „morální hazard“. Pokud někdo ví, že mu bude pomoheno v každém případě, tak není nucen chovat se obezřetně, ale bude se chovat na úkor těch osob, které mu potom budou pomáhat. Struktura pravidel měla morální hazard nějakým způsobem omezit, proto říkala, že se pomáhat nebude. Co se ale stalo? Pomoc, kterou jednotlivé členské země dostaly, ji obdržely přímo v rozporu s některými články, protože určité články ji přímo zakazovaly. A tak nezbylo, než

### Box 1 Volný výklad primárního práva I

- **Článek 123 SFEU:** Evropské centrální bance (ECB) nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejích dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.
- **Článek 124 SFEU:** Zakazují se jakákoli opatření, která nejsou odůvodněna veřejným dohledem a která umožňují orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejným orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států zvýhodněný přístup k finančním institucím.
- **Článek 126 SFEU:** Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.

články upravit, aby země pomoc mohly obdržet v souladu s evropským unijním právem.

Musel se najít nějaký jiný článek, který sice původně nebyl zamýšlen pro pomoc v případě finančních problémů, ale pomoc by umožňoval, třeba v případě přírodních katastrof atd. Šlo o článek 122 Smlouvy o fungování Evropské unie. Vlastně se použil velmi volný výklad primárního práva, kdy situace po přírodních pohromách nebo mimořádných událostech umožňovala postiženému státu poskytnout pomoc. Situace vzniklá krizí byla posouzena jako mimořádná událost, takže pomoc byla poskytnuta i těm členským státům, které si problémy do značné míry přivodily samy. Ony prokazatelně porušovaly pravidla, nedodržovaly je před propuknutím krize. A když se začalo postiženým zemím eurozóny pomáhat, tak se opět uplatnil velmi volný výklad unijního primárního práva, čili platná pravidla byla spíše obcházena. Připustíme, že pomoc Řecku smysl má, že je to lepší, než kdyby zbankrotovalo, protože potom by se problémy opravdu mohly podstatně rozšířit, investoři by mohli přestat důvěřovat i zemím, které dosud v potížích nejsou. Ale to, že se začalo pomáhat v rozporu s pravidly, opět vyslalo další negativní signál. V Evropské unii se stále zvyšuje právní nejistota, stále se dávají nové a nové negativní signály soukromým i dalším subjektům a investorům. Potom není divu, že finanční trhy začnou být více a více obezřetné, že třeba chtějí za dluhopisy členských států v potížích větší úroky, chtějí větší zisk, protože není jisté, že pravidla budou dodržena. Vidíme tedy, že volný výklad primárního práva je dalším důvodem růstu potíží v eurozóně.

**Box 2 Volný výklad primárního práva II**

- **Článek 127 SFEU:** Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii. ESCB jedná... v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž podporuje efektivní umisťování zdrojů.
- **Článek 130 SFEU:** Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvami a statutem ESCB a ECB nesmějí Evropská centrální banka, žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie a vlády členských států se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.
- **Článek 131 SFEU:** Každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB.

Uvádím tady články 127, 130 a 131 Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (viz box č. 2). Meritum věci je takové, že prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank, respektive Evropské centrální banky je udržovat cenovou stabilitu, čili aby byla nízká míra inflace. Naplnění tohoto cíle je vše ostatní podřízeno. Evropská centrální banka je nezávislá, nesmí poslouchat politiky, kteří mohou preferovat krátkodobá opatření na úkor cenové stability. Co se ale děje v praxi. Evropská centrální banka začala kvůli řešení krize dělat různé nestandardní finanční operace, a to včetně nákupů státních dluhopisů na sekundárních trzích. Také začala podporovat nebo přímo poskytovat úvěry komerčním bankám, čímž zvýšila množství peněz v oběhu. Zatím je inflace v eurozóně nízká, je to proto, že tyto sanační peníze fakticky nejsou používány, ale kdyby se dostaly přes nej-různější operace do reálné ekonomiky, tak by cenová hladina s velkou pravděpodobností vzrostla.

Samozřejmě porušování a volný výklad pravidel byly podrobeny kritice. Na to, že finanční pomoc postiženým zemím eurozóny nebyla poskytována v souladu s primárním právem, upozorňovali různí ekonomové i instituce. Aby se alespoň poskytování finanční pomoci zemím eurozóny postiženým krizí dostalo do soula-

du s primárním právem EU, byl doplněn článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. V rámci primárního práva bylo doplněno opatření, které uzákonilo fungování Evropského mechanismu stability. V rámci článku 136 se nyní říká, že členské státy Evropské unie, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti. Evropský mechanismus stability začal fungovat od října 2012, byť v praxi zatím nebyl uplatněn, pomoc na jeho základě ještě nebyla poskytnuta. Stále neřešenými problémy však zůstávají jednak nákupy státních dluhopisů Evropskou centrální bankou, jednak pomoc Evropské centrální banky komerčním bankám majícím sídlo v členských zemích. Omlouvalo se to tím, že vlastně šlo o intervence na trhu. Opět jde o volný výklad primárního práva. Tato pomoc Evropské centrální banky je problémem proto, že hrozí nebezpečí budoucí inflace.

Závěr může být formulován tak, že eurozóna si opravdu v řadě případů za svoje potíže může sama. Už od počátku, tj. od vzniku eurozóny, země, které přijaly euro, netvořily optimální měnovou oblast. V odborném tisku se vedly a stále vedou odborné ekonomické diskuse o podmínkách a pravidlech, podle kterých by optimální měnová oblast měla fungovat. Některé takové podmínky a pravidla byly formulovány a zakotveny v primárním právu Evropské unie. Přesto se řada těchto již přijatých podmínek a pravidel ani při založení, ani při dalším vývoji eurozóny nedodržovala. Řada zemí eurozóny pravidla porušovala a porušuje. Sankce, které mají porušování pravidel zabránit, se rovněž nedodržují, obcházejí se, ať už příliš volným výkladem primárního práva, nebo jinými způsoby. Tento stav s porušováním nastavených pravidel trvá od vzniku eurozóny až do dnešních dnů. Když to shrneme, tak opravdu není divu, že je euro v potížích. Nechci zpochybňovat ekonomické výhody zavedení a používání eura a nechci ani říkat, že myšlenka ustavení eurozóny byla zcela špatná. Chci jen poukázat na to, že reálný vývoj do značné míry nalomil důvěru v euro a eurozónu. Proč tomu tak je, jsem se snažil objasnit v této přednášce. Velký úkol eurozóny je důvěru v budoucnosti obnovit, a to nejenom tím, že přijmeme další tisíce stránek pravidel, ale tím, že ta pravidla budeme dodržovat. Musíme si také uvědomit, že tady platí úměra: čím více pravidel, tím menší je pravděpodobnost, že ta pravidla budou dodržována. Děkuji vám za pozornost.

**Jiří Malý**

Děkuji Petru Wawroszovi za jeho příspěvek. Nyní máme před sebou poslední přednášku, kterou pronese naše kolegyně z Institutu evropské integrace při NEWTON College, paní Ing. Ivana Dostálová. Téma její přednášky je *Cesta k fiskální unii: skutečně a navrhované kroky, nesoulad v názorech mezi členy EU*.



## CESTA K FISKÁLNÍ UNII: USKUTEČNĚNÉ A NAVRHOVANÉ KROKY, NESOULAD V NÁZORECH MEZI ČLENY EU

Ivana Dostálová

Dobré odpoledne. Budu hovořit o reformě rozpočtového dohledu nebo, jak se někdy říká, o rámci pro rozpočtový dohled. O fiskální unii jsme poprvé slyšeli v červnu tohoto roku, kdy předseda Evropské rady na jejím červnovém zasedání představil desetiletou vizi nového uspořádání institucionálního rámce hospodářské a měnové unie. Hovořil o tom, že jedním ze základních prvků nového uspořádání je fiskální unie. Fiskální unie není ještě příliš specifikována, teď se řešila bankovní unie, a předseda Evropské rady má za úkol představit do konce tohoto roku harmonogram jednotlivých kroků a podrobněji specifikovat, o co by ve fiskální unii šlo.

Měli bychom si uvědomit, že na cestě k fiskální unii samozřejmě Evropská unie a hlavně eurozóna je už od vzniku měnové unie, aniž o tom někdo hovořil. Těch kroků, které již byly přijaty, i těch, které jsou navrhovány, je hodně. Pozice členských států byly jak souladné, tak nesouladné. Rozhodování v Evropské unii je hodně komplikované. Je to dané tím, že Evropská unie má sedmadvacet členských států – od července příštího roku jich bude osmadvacet, protože vstoupí Chorvatsko – a tyto státy každý předpis, návrh předpisu projednávají v podstatě od těch nejnižších úrovní přes různé výbory, a v procesu projednávání na každé úrovni mohou jednání různě brzdit, neboť jsou mezi nimi různé rozpory. Navíc Lisabonská smlouva zavedla pro oblast mnohostranného hospodářského dohledu novinku, že nařízení jsou přijímána tzv. řádným legislativním postupem. To vlastně znamená, že jsou dva zákonodárci, a to Rada a Evropský parlament. Takže u nařízení v této oblasti je projednávání ještě složitější a přitom většina předpisů je ve formě nařízení. Vedle toho, že se dohaduje sedmadvacet států, se dohaduje Rada s Evropským parlamentem. Přijmout konkrétní nařízení je tedy dost složité.

Nejprve vám řeknu, kde, v jaké fázi rozhodování mohou svoje pozice členské státy projevat. Domluvit nařízení je procedurálně složitější než přijmout směrnice nebo rozhodnutí. Procedura při nařízení je taková, že nejprve Evropská rada rozhodne, že je potřeba nějaký předpis vytvořit, připravit, a zadá tu přípravu Komisi a Radě. Zadá jim i termín, do kdy očekává, že bude dokument předložen. Komise připraví návrh, dá ho Radě a potom Rada, to jsou vlastně členské státy, začne návrh předpisu projednávat. Když se projednávala reforma rozpočtového dohledu, tak Rada založila ad hoc pracovní skupinu a tématem její práce bylo projednávat a sladovat stanoviska členů Evropské unie k návrhu z odborného ekonomického hlediska. Zde se nejintenzivněji diskutuje na konkrétní úrovni. Pak začne projednávání; zhruba jednou za tři týdny nebo třeba i nepravidelně do Bruselu při-

jedou zástupci ministerstev financí všech členských států Unie, dále tam přijede zástupce, který je ve stálém zastoupení členského státu v Bruselu, a začnou návrh projednávat. Pokud nějaký členský stát s něčím nesouhlasí ani po opakovaném projednávání, tak se sporný text dá do hranaté závorky. Opravdu se tam udělá hranatá závorka, která pak jde na Radu s tím, že je zde rozpor. Projednávání hranaté závorky vlastně znamená změnu přístupu, od odborné ekonomické úrovně se přejde na úroveň politickou. Členské státy, respektive Rada potom přijme obecnou pozici k navrhovanému nařízení, protože samotné nařízení nemůže přijmout, pokud ještě není projednáno v Evropském parlamentu. Tento postup, že Rada nemůže předpis přijmout bez jeho projednání Evropským parlamentem, je dost specifický a je odvozený z anglického právního postupu. Když Evropský parlament také přijme svou pozici, dá jí ke zpracování nějakému zpravodaji. Členské státy své pozice objasňují a hájí při projednávání návrhu v Radě. Když je potom známo, co k tomu řekl Evropský parlament, tak začne dialog; to je takový souboj ve vyjednávání mezi třemi subjekty – Komisí, Evropským parlamentem a Radou. Členské státy v něčem ustoupí, něco zase přidají, Evropský parlament v něčem ustoupí, všichni hledají kompromisy. Toto je velmi složitá fáze projednávání. Členské státy při této fázi uplatňují svoje ústupové strategie a už nevznášejí nějaké další náměty – až nakonec dojde k přijetí.

Obecně je možno říci, že při projednávání reformy rozpočtového dohledu se zformovaly dvě skupiny. Německo a severské státy prosazují fiskální odpovědnost, mají příklon k fiskální integraci a podporují společný rozpočet eurozóny, zatímco Francie spolu s jižním křídlem – to znamená s Portugalskem, Španělskem, Itálií a Řeckem – podporuje hospodářský růst, společnou solidaritu a společné dluhopisy. Česká republika se nyní v podstatě dává postojově dohromady s Velkou Británií, jak to zde říkal pan Mládek, a ta pozice znamená zdrženlivost v další fiskální integraci, odmítání další regulace, podporu většího využití již přijatých předpisů, zachování jednotného vnitřního trhu – případně jeho prohlubování – a snižování administrativní zátěže.

Reforma rozpočtového dohledu začala v březnu 2010. Koncem roku 2011 vstoupily v účinnost první předpisy, říká se jim six pack, to je balíček šesti předpisů, ale hlavně reformovaný Pakt stability a růstu. Největší konflikt vyvolal názor Evropského parlamentu, který chtěl rozšířit nový způsob hlasování v Radě obrácenou kvalifikovanou většinou. Tento způsob hlasování zaváděl six pack do přijetí rozhodnutí Rady o sankcích a pokutách pro země eurozóny. Evropský parlament ho chtěl rozšířit i na další oblasti. Bylo tomu tak proto, že Evropský parlament chtěl snížit manipulační prostor členských států, aby nemohlo existovat takové jednání států, o němž zde hovořil Petr Wawrosz, totiž taková ta nadměrná tolerance a vytváření komplotů při uplatňování sankcí – jednou pomůžete při porušení předpisu vy nám, podruhé my vám apod. Princip hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou znamená, že Evropská komise dá doporučení pro rozhodnutí Rady a to se považuje automaticky za přijaté, pokud se do deseti dnů Rada nesejde

a kvalifikovanou většinou ho nezamítne. Nakonec došlo ke kompromisu, tento princip byl rozšířen do preventivní části rozpočtového dohledu pro přijetí rozhodnutí Rady o tom, že členský stát nepřijal účinná opatření na její předchozí doporučení. Proti zavedení tohoto typu hlasování byla Francie a Česká republika. Není mi známo proč, ale Česká republika velmi ostře hájila postoj Francie a snažila se blokovat přijetí tohoto předpisu.

Když se přijímal Fiskální pakt, tak se to nestalo v rámci evropského primárního práva. Fiskální pakt, který byl přijat v březnu 2012, není součástí evropského primárního práva, ale je to mezinárodní smlouva. Nejsilnější podporu mu vyjadřovalo Německo, proti byla Velká Británie a Česká republika. Tyto dvě země také Fiskální pakt nepodepsaly. Rozdílný postoj obecně existuje vůči nastavení mixu hospodářské politiky. Německo podporuje fiskální úspornost, zatímco Francie podporuje hospodářský růst. A protože Fiskální pakt byl v podstatě o fiskální úspornosti, tak ještě v červnu 2012 přijala Evropská rada ve svých závěrech další pakt, a to Pakt pro růst a zaměstnanost, jako protipól Fiskálního paktu. Česká republika ve svých pozicích vždy píše, že prosazuje vyrovnanou podporu fiskální konsolidace a hospodářského růstu.

V současnosti se jako novinka rozpracovává desetiletá vize vývoje institucionálního rámce eurozóny. Předseda Evropské rady ji představil letos v červnu. Dostal za úkol přednést letos v říjnu průběžnou zprávu. Tu zveřejnil pod názvem *Směrem ke skutečně hospodářské a měnové unii* a rozpracoval v ní desetiletou vizi vývoje institucionálního rámce hospodářské a měnové unie – bankovní unii, fiskální unii, hospodářskou unii a politickou unii. Nejvíce rozpracovaný je postup k bankovní unii. Svůj postoj k bankovní unii vyjádřila Česká republika v podstatě velmi nekompromisně. Ve věci bankovní unie zaujímáme odmítavý postoj. Náš premiér dokonce na letošní říjnové Evropské radě uvedl, že zvažujeme veto pro zřízení evropského bankovního dohledu a chceme záruky, že nebude ohrožovat naši bankovní stabilitu. Myslím, že to veto bylo dost přehnané, asi to nemyslel úplně vážně. Teoreticky je možné, aby jedna země evropský bankovní dohled vetovala, ale v podstatě by to asi nikomu neprospělo, protože při hospodářském a investičním propojení eurozóny má každý prospěch ze stability, a to jak ze stability vlastní, tak ze stability eurozóny a Evropské unie jako celku.

Plná fiskální unie je realizovatelná v podstatě až v dlouhém období, ale v krátkém období je třeba přijmout to, co se teď projednává, to znamená dvě nařízení. První nařízení platí pro eurozónu a vztahuje se k povinnosti států eurozóny předkládat návrhy rozpočtů na další rok na podzim Komisi, aby je Komise prozkoumala, posoudila a eventuálně vrátila k přepracování. V krátkém období je pro eurozónu potřebné přijmout společný časový plán přípravy rozpočtů, společně rozhodování o rozpočtech, o reformách s rozpočtovým dopadem a efektem přelévání a o emisích dluhopisů. Je potřeba přijmout a prosazovat Fiskální pakt, který také ještě není účinný. Německo uvedlo, že chce zavést pozici nového komisaře pro euro, který by mohl rozpočty vetovat, Francie je proti tomu. Francie spíše

podporuje zachování větší suverenity při rozhodování na národní úrovni. Česká republika zaujala pozici, že chce, aby byla co nejdůsledněji využívána již přijatá opatření a nebylo rozpracováno mnoho dalších kroků. Dále nechce příliš rychle postupovat k fiskální unii. Česká republika je k fiskální unii spíše zdrženlivá, ale správnější by asi bylo říci, že ji spíše odmítá.

Ve středním období se má zavést vydávání společných dluhopisů eurozónou. To podporuje zejména Francie, Německo je proti tomu, protože Německo má dobrou rozpočtovou morálku, a tak má nízké výnosy ze svých státních dluhopisů. Německo je proti tomu, aby státy s lepší bonitou doplácely na státy s bonitou horší. Česká republika v tomto bodě zaujímá stejnou pozici. V dlouhém období by se mělo podle desetiletého plánu založit pro eurozónu evropské ministerstvo financí. To nejvíce podporuje Německo.

Ještě chci vysvětlit základní pojmy v oblasti rozpočtového dohledu. Často narazíte na pojem **six pack**. Je to šest předpisů, z nichž čtyři upravují rozpočtový dohled, hlavní z nich je novela Paktu stability a růstu. Další dva jsou nové předpisy, které zavádějí makroekonomický dohled. Six pack je v účinnosti od prosince 2011 a poměrně striktně se aplikuje.

Pak je zde pojem **two pack**. Jsou to dva navazující návrhy předpisů vztahující se jenom na eurozónu, které posilují rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny a nyní se o nich vede vyjednávání mezi Evropským parlamentem a Radou.

O **Fiskálním paktu** se také často hovoří. Fiskální pakt se v angličtině nazývá *Fiscal Compact*. Je to základní článek smlouvy, která se jmenuje *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Protože tato mezinárodní smlouva zemí Evropské unie s výjimkou Velké Británie a České republiky má tak dlouhý název, začalo se jí říkat podle jejího základního článku Fiskální pakt. Není to legislativa Evropské unie. Zatím ji ratifikovalo jenom osm států eurozóny. Stále se předpokládá, že by měla vstoupit v účinnost od ledna 2013, předpokládá se totiž, že do té doby by ji mohlo ratifikovat nezbytných 12 států eurozóny. Ratifikace je podmínkou pro čerpání pomoci z Evropského mechanismu stability.

Další často se vyskytující pojem je **Pakt pro růst a zaměstnanost**, anglicky *Compact for Growth and Jobs*. To je protipól Fiskálního paktu a přijala ho Evropská rada v červnu 2012. Není to legislativa EU, je to v podstatě politická dohoda, protože Evropská rada to přijala jako své závěry a jsou tam závazky členských států i na evropské úrovni na podporu hospodářského růstu.

Pak je zde **Pakt euro plus**. Tento pakt byl uzavřen v březnu 2011. Česká republika se ho opět neúčastní stejně jako Velká Británie, Maďarsko a Švédsko. Jsou to dobrovolné závazky účastníků, které mají význam pro zvyšování jejich konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, finanční stability, stability veřejných financí a koordinace daňové politiky.

Dalším frekventovaným pojmem je **Plán stability a růstu**. To je hospodářská strategie Evropské unie, kterou přijala Evropská rada v říjnu 2011 k řešení krize. Jedním z jejích bodů je posilování správy hospodářských záležitostí v Evropské

unii, anglicky economic governance. Takže v rámci této strategie se přijímá two pack a Fiskální pakt.

Poslední iniciativa je, že se rýsuje konečné institucionální uspořádání ve formě čtyř již zmiňovaných unií – bankovní unie, fiskální unie, hospodářské unie a politické unie. Letošní postup je tento: v červnu 2012 předseda Evropské rady představil desetiletou vizi, v říjnu 2012 zveřejnil details, details jsou zatím rozpracovány pro bankovní unii. V prosinci 2012 má dát další podrobnou zprávu s vizí institucionálního rámce pro oblast správy hospodářských záležitostí. Takže v prosinci tohoto roku by měl být znám časový plán a hlavní obrysy toho, co by si představoval ve středním období a v dlouhém období pro fiskální a hospodářskou unii. Očekává se, že od ledna 2013 vstoupí v účinnost two pack a současně i Fiskální pakt.

Fiskální pakt zavádí striktnější rozpočtová pravidla, za vyrovnaný rozpočet se v něm považuje strukturální rozpočtový schodek do 0,5 % HDP (nebo do 1 % HDP u zemí, které mají veřejný dluh výrazně nižší než 60 % HDP a které mají nízká rizika pro dlouhodobou fiskální udržitelnost). Naše země má veřejný dluh kolem 40 % HDP, takže by se dalo říci, že by mohla mít měkčí podmínky. Ale my nemáme nízká rizika pro dlouhodobou fiskální udržitelnost kvůli stárnutí obyvatelstva, takže na nás by se v případě, že bychom přistoupili k Fiskálnímu paktu, vztahovala povinnost mít strukturální rozpočtový schodek do 0,5 % HDP. Přitom strukturální rozpočtové schodky České republiky již řadu let hodnotu 0,5 % HDP výrazně převyšují (5,8 % HDP v roce 2009, 4,8 % HDP v roce 2010, 3,2 % HDP v roce 2011, 2,5 % HDP v roce 2012) a podobně by tomu mělo být podle prognózy Evropské komise i v následujícím období (2,6 % HDP v roce 2013, 2,4 % HDP v roce 2014). Tak to je vše, co jsem dnes chtěla říct. Děkuji vám za pozornost.

### **Jiří Malý**

Děkuji za toto poslední vystoupení. Chtěl bych se zeptat, jestli někdo má ještě nějaké dotazy nebo připomínky k tomu, co tady bylo řečeno. Vypadá to, že tomu tak není. Chtěl bych vám tedy poděkovat za účast na tomto semináři a za pozornost, kterou jste jednotlivým vystoupením věnovali. Chtěl bych také poděkovat všem přednášejícím. Dále bych chtěl poděkovat panu Hynku Opoleckému a panu Václavu Votýpkovi, kteří se podíleli na organizaci tohoto semináře. Rovněž bych chtěl poděkovat vedení NEWTON College za to, že NEWTON College financovala pořádání tohoto semináře. Doufám, že za dalšího půl roku, na jaře roku 2013, se zde opět sejdeme na dalším semináři na nějaké aktuální téma evropské integrace. Myslím si, že se určitě bude dít něco zajímavého. Připomínám, že zhruba do jednoho měsíce by všichni účastníci semináře měli obdržet certifikáty za absolvování tohoto semináře a zhruba do tří měsíců všichni dostanete souhrnnou publikaci, která bude v první části obsahovat výkladový text k tématu dnešního semináře a ve druhé části kompletní přepis všech přednášek a diskusních příspěvků, které tady zazněly. Ještě jednou vám děkuji za pozornost a na shledanou.

**Řešení eurokrize:  
federalizace,  
nebo rozpad eurozóny?**

Souhrnná publikace z vědeckopopularizačního semináře  
pořádaného  
dne 16. listopadu 2012 v Moravském zemském muzeu v Brně  
vysokou školou NEWTON College, a. s.

Vědeckopopularizační seminář byl realizován  
jako klíčová aktivita projektu  
Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace  
(reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128).  
Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován  
Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky,  
od 1. 9. 2012 je v rámci udržitelnosti plně financován  
ze zdrojů NEWTON College, a. s.

Vydalo Vzdělávací středisko na podporu demokracie,  
Ječná 2, 120 00 Praha 2

Vytiskla tiskárna  
SV, spol. s r. o., Na Louži 1/947, Praha 10

1. vydání, Praha 2012

**ISBN 978-80-904281-9-5**