



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ



# **Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?**

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),  
který je spolufinancován Evropským sociálním fondem  
a státním rozpočtem České republiky.

NEWTON College, a. s.  
Brno, 4. května 2012

## OBSAH

Předmluva ..... 7

**PODMÍNKY A OCHOTA K VYTVOŘENÍ  
FISKÁLNÍ A HOSPODÁŘSKÉ UNIE V EU** ..... 9  
(výkladový text k tématu vědeckopopularizačního semináře)

**HARMONIZACE FISKÁLNÍ  
A SOCIÁLNÍ POLITIKY V EU?** ..... 71  
(záznam přednášek a diskuse z vědeckopopularizačního semináře)

### **Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?**

Souhrnná publikace z vědeckopopularizačního semináře  
pořádaného  
dne 4. května 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),  
který je spolufinancován Evropským sociálním fondem  
a státním rozpočtem České republiky prostřednictvím  
Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

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 978-80-904281-8-8**

## PŘEDMLUVA

*Dluhová krize v eurozóně, která probíhá od roku 2010 a jejíž intenzita navzdory všem pokusům o její řešení prozatím narůstá, ukázala na nedostatky v institucionálním uspořádání hospodářské a měnové unie v EU a zvýraznila rozsah a důsledky rozdílů mezi ekonomikami jednotlivých členských států eurozóny, respektive Evropské unie. To, co zprvu vypadalo pouze jako problém předluženého a fiskální statistiky dlouhodobě falšujícího Řecka, se nakonec změnilo v systémovou krizi eurozóny, která trpí značnými makroekonomickými rozdíly a nerovnováhami mezi svými členy, která postrádá mechanismy jejich řešení i účinné prevence a která nemá k dispozici ani mechanismy prevence a řešení krizových situací obecně. Značný rozsah rozpočtových nerovnováh mnoha členských zemí měnové unie, jejich vysoké rozpočtové schodky a veřejné dluhy a neschopnost Evropské unie, respektive eurozóny vynutit od svých členů dodržování limitů pro deficity a dluhy vládního sektoru jsou pak již jen neblahým důsledkem výše uvedeného stavu.*

*Krize zřetelně ukázala na problém, že navzdory tomu, že zakládající smlouvy EU hovoří o hospodářské a měnové unii, ve skutečnosti vznikla pouze měnová, aniž by byla doplněna unií hospodářskou. To je podstata současných potíží eurozóny. I když mediálně nejvděčnějšími tématy jsou finanční částky věnované na záchranu Řecka, Portugalska či Irska, zhoršování ekonomické situace ve Španělsku a v Itálii, navyšování kapacity stabilizačních mechanismů eurozóny, průběh fiskální konsolidace v zemích EU a negativní reakce veřejnosti na ni nebo různé scénáře rozpadu, respektive zmenšování geografického rozsahu měnové unie, podstata potíží eurozóny a jejich dlouhodobého řešení a prevence je jiná. Podstatou problémů eurozóny je skutečnost, že při utváření hospodářské a měnové unie byla v primárním i sekundárním právu EU rozsáhle a podrobně rozpracována a zakotvena měnová unie, zatímco unie hospodářská byla vymezena pouze skromně a spíše deklaratorně. To nakonec mělo své nepříznivé ekonomické důsledky.*

*Již při startu jednotné evropské měny v roce 1999 bylo evidentní, že na základě práva EU fakticky vzniká pouze měnová unie bez opory v unii hospodářské a že toto institucionální uspořádání není dlouhodobě udržitelné a může potenciálně vést k ekonomickým problémům a nerovnováhám v eurozóně. Protože prakticky a technicky snazší bylo zavedení měnové unie a zároveň neexistovala politická ochota postoupit v užší fiskální integraci a vytváření hospodářské unie, šlo se nakonec cestou nejmenšího odporu a problém postupu k fiskální a hospodářské*

unii se odložil do budoucnosti, až přijde krizová situace, pod jejímž tlakem se tento problém bude muset řešit.

Tato krizová situace – současná dluhová a institucionální krize eurozóny – nakonec nastala, avšak její rozměr překvapil všechny zúčastněné aktéry. Přijímaní řešení tak není snadné ani přímočaré a je otázkou, jestli se skutečně podaří vytvořit funkční hospodářskou unii v EU, která je podmínkou dlouhodobé udržitelnosti unie měnové. Vyžadovalo by to totiž pokrok v harmonizaci a integraci jak fiskální, tak sociální politiky v rámci EU. Není ale jisté, jestli k takovému vývoji vůbec existují mezi členskými státy EU adekvátní podmínky či předpoklady a jestli jsou členové EU vůbec ochotni tímto směrem postupovat.

Všemi výše uvedenými otázkami se zabýval jednodenní vědeckopopularizační seminář na téma „Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?“, který se uskutečnil dne 4. května 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), který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

Nositelem 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 a Ing. Ivana Dostálová. Jiří Malý v rámci projektu působí jako manažer a vědecký pracovník, Karel Mráček jako věcný manažer a 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

## **Podmínky a ochota k vytvoření fiskální a hospodářské unie v EU**

Výkladový text k tématu  
vědeckopopularizačního semináře

## OBSAH VÝKLADOVÉHO TEXTU

<b>Asymetrická právní úprava hospodářské a měnové unie v EU</b> .....	13
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.</i>	
<b>Jednotná měnová politika bez jednotné fiskální politiky v EU?</b> .....	30
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D., ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.</i>	
<b>Krize v rámci EÚ: súčasť globálnej systémovej civilizačnej krízy</b> .....	52
<i>prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., riaditeľ Ekonomického ústavu Slovenskej akadémie vied</i>	

## ASYMETRICKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE V EU

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

Hospodářská a měnová unie je nejvyšším stupněm ekonomické integrace v EU. V rámci hospodářské a měnové unie členské státy EU koordinují své hospodářské a fiskální politiky a ty země, které po splnění příslušných podmínek zavedly jednotnou měnu euro, uplatňují jednotnou měnovou politiku. Tento stupeň integrace je často označován jako evropská měnová unie, popřípadě měnová unie, protože hospodářská unie nebyla na rozdíl od měnové unie dosud zcela naplněna.

Tato asymetrie – skutečná existence měnové unie a jen formální existence hospodářské unie – je zakotvena již v primárním právu EU. Toto právo totiž definuje práva a možnosti Evropské unie, co EU v oblasti hospodářské a měnové unie smí dělat (jaké jsou její pravomoci). Pokud v primárním právu není dostatečným způsobem upravena hospodářská unie, logicky EU budou chybět vhodné nástroje hospodářské integrace, koordinace hospodářských politik apod. Příspěvek je členěn následovně: jako první je vymezen pojem hospodářská a měnová unie. Potom je stručně popsán historický vývoj hospodářské a měnové unie a legislativa, která v dané oblasti existovala v letech 1992 až 2009. Dále se příspěvek zaměří na to, jak danou problematiku řešila připravovaná Smlouva o Ústavě pro Evropu, která však nakonec nevstoupila v platnost, protože byla odmítnuta referendy ve Francii a v Nizozemsku. Následně je popsán současný stav, který je dán zejména Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie. Při rozboru současného stavu jsou rovněž popsány již uskutečněné nebo navrhované změny.

### 1. Vymezení pojmu hospodářská a měnová unie

Na úvod lze konstatovat, že samotný pojem „hospodářská a měnová unie“ není jednoznačně definován. Pokud se zaměříme pouze na chápání tohoto pojmu v rámci EU, lze říci, že tento pojem označuje proces, jehož výsledkem je vznik a zavedení jednotné měny euro v části členských států EU. Při zkoumání pojmu hospodářská a měnová unie (HMU) v kontextu EU je třeba brát zřetel na to, že označuje ve skutečnosti dvě entity, které se sice vzájemně podmiňují a doplňují, ale každá představuje jiné, i když vzájemně související faktory. Tento stav ilustrovala Delorova zpráva,<sup>1</sup> klíčový dokument, ze kterého následně vycházela Smlouva o založení Evropského společenství (viz dále). Zpráva hospodářskou a měnovou unii definuje jako vzájemnou kombinaci hospodářské unie na straně

<sup>1</sup> Viz Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989).

jedné a měnové unie na straně druhé. Dle zprávy hospodářská unie zahrnuje jednotný trh, společná pravidla hospodářské soutěže, regionální a strukturální politiku a koordinaci hospodářských politik včetně závazných pravidel pro rozpočtové politiky. Měnová unie vyžaduje liberalizaci pohybu kapitálu a integraci finančních trhů, volnou směnitelnost měn a pevnou fixaci měnových kurzů.

Fakticky z hlediska praktické realizace jednotlivých unií v EU platí, že hospodářská unie představuje v EU mezivládní spolupráci v oblasti hospodářských politik, zatímco měnová unie spravování společné, nadnárodní měnové politiky. Ze strany EU se tak v hospodářské unii jedná o koordinaci, zatímco v měnové unii přímo o výkon této politiky. Hospodářská unie je postavena na decentralizované struktuře Evropského společenství jakožto společenství států, kde je hlavním rozhodovacím centrem mezivládní Rada EU, naopak měnová unie je postavena na přenesení měnových pravomocí z úrovně členských států, respektive jejich centrálních bank, na úroveň komunitární, do výlučné působnosti Evropské centrální banky. Vzhledem k daným rozdílům lze konstatovat, že zatímco měnová unie dosáhla maximální formy, tj. zavedení jednotné měny, hospodářská unie dosáhla formy minimální – koordinace hospodářských politik. Měnová unie vyjadřuje z hlediska hloubky integrace skutečnou podstatu tohoto procesu, hospodářská unie je zatím formálním označením bez skutečného obsahu. Z daného vývoje potom plyne, že země, které se staly součástí hospodářské a měnové unie, opustily tradiční rozdělení státu a centrální banky, protože tu chybí protiklad rozpočtové funkce státu a měnové úlohy národní centrální banky. Ten byl nahrazen nesymetrickým protikladem národní hospodářská politika versus nadnárodní měnová politika Evropské centrální banky.

Pokud bychom měli pojem hospodářská unie ještě více vymezit, lze se domnívat, že výše uvedené charakteristiky – jednotný trh, společná pravidla hospodářské soutěže, závazná pravidla rozpočtové politiky – jsou nutnými, nikoliv však jedinými, tj. nikoliv postačujícími podmínkami samotné hospodářské unie. Z obvyklého chápání slova unie ve smyslu spojení, propojení, jednoty potom vyplývá, že hospodářskou unií lze rozumět území, které splňuje následující charakteristiky: a) vysoká míra integrace všech trhů ekonomiky; b) podobná ekonomická úroveň v jednotlivých územích; c) vysoká míra podobnosti struktury hospodářství; d) diverzifikace výroby; e) mobilita pracovních sil. Budou-li dané charakteristiky splněny, potom lze hovořit o tom, že jednotlivá, dříve (do nějaké míry) oddělená hospodářství jsou jednotná. Zdůrazněme, že výše uvedené charakteristiky se nikoliv náhodou podobají charakteristikám, jež jsou uváděny pro optimální měnovou oblast – pokud nějaké území tvoří hospodářskou unii, není důvod, aby na daném území existovalo vedle sebe více měn, toto území tedy může být i měnovou unií. Problémy vznikají, pokud je měnová unie vytvořena na území, které hospodářskou unií není. Nejedná se o neřešitelné problémy, pokud je stanovena strategie, jež v rozumné době k vytvoření hospodářské unie vede. Absence dané strategie, respektive pokračování stavu, kdy podmínky pro opti-

mální měnovou oblast nejsou splněny, mohou při existenci jednotné měny situaci členských zemí zhoršovat.

## 2. Hospodářská a měnová unie v EU v letech 1992 až 2009

Problematika hospodářské a měnové unie byla do primárního práva EU zavedena Maastrichtskou smlouvou, která byla oficiálně podepsána v roce 1992. Tato smlouva novelizovala stávající primární dokumenty (zejména Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957) a zároveň přinesla nová ustanovení, která se týkala zejména některých základních hodnot EU, spolupráce v justičních a trestních věcech a společně zahraniční a bezpečnostní politiky. Hospodářská a měnová unie byla zakotvena ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES), jak byla přejmenována Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.<sup>2</sup> V článku 2 SES se konstatovalo: „Úkolem Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie, stejně jako prováděním společných politik nebo činností uvedených v člincích 3 a 4 podporovat harmonický, vyvážený a trvale udržitelný rozvoj hospodářského života, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení s muži a ženami, trvale udržitelný a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence ekonomické výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“

Samotné hospodářské a měnové unii potom byla věnována sedmá hlava Smlouvy o založení Evropského společenství. Z hlediska hospodářské unie má smysl poukázat na následující ustanovení:

- Článek 98 SES: Členské státy provádějí své hospodářské politiky se záměrem přispívat k dosažení cílů Společenství uvedených v článku 2, a v návaznosti na hlavní směry uvedené v článku 99 odstavci 2. Členské státy a Společenství postupují ve shodě se zásadami stanovenými v článku 4 a v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporována účinná alokace zdrojů.

- Článek 99 SES: Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady v souladu s ustanoveními článku 98.

Rada přijme kvalifikovanou většinou na doporučení Komise návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství a podá o tom zprávu Evropské radě.

<sup>2</sup> Zdůrazněme zde, že v současné době (tj. v roce 2012) tvoří primární právo EU Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. Pokud se zabýváme Smlouvou o založení Evropského společenství, tak se zabýváme minulým stavem.



Evropská rada na základě této zprávy Rady projedná závěry k hlavním směřům hospodářských politik členských států a Společenství. Na základě tohoto závěru Rada přijme kvalifikovanou většinou doporučení, které vymezí tyto hlavní směry. Rada o svém doporučení informuje Evropský parlament.

Zjistí-li se, že hospodářské politiky členského státu nejsou v souladu s hlavními směry uvedenými v odstavci 2, nebo že vyvolávají riziko ohrožení fungování hospodářské a měnové unie, může Rada kvalifikovanou většinou na doporučení Komise dát dotyčnému členskému státu nezbytná doporučení. Rada může kvalifikovanou většinou na návrh Komise rozhodnout o zveřejnění svých doporučení.

- Článek 100 SES: Je-li členský stát v nesnázích nebo je vážně ohrožen závažnými potížemi způsobenými výjimečnými událostmi mimo jeho kontrolu, může Rada jednomyslně na návrh Komise poskytnout dotyčnému členskému státu za určitých podmínek finanční pomoc Společenství. Jsou-li závažné potíže způsobeny přírodními pohromami, usnází se Rada kvalifikovanou většinou. Předseda Rady informuje o rozhodnutí Evropský parlament.

- Článek 104 SES: Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí. Komise sleduje vývoj rozpočtové situace a stav veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit závažné nedostatky. Zkoumá zejména dodržování rozpočtové disciplíny na základě těchto dvou kritérií: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, kromě případů, kdy buď poměr podstatně klesl nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě, anebo překročení nad doporučenou hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k doporučené hodnotě; b) zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě. Doporučené hodnoty jsou specifikovány v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeném k této smlouvě.

Nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo obou z těchto kritérií, Komise připraví zprávu. Komise přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé ekonomické a rozpočtové pozice členského státu. Usoudí-li Komise, že nadměrný schodek v členském státu existuje nebo se může vyskytnout, předloží stanovisko Radě.

Rada kvalifikovanou většinou na doporučení Komise po zvážení všech připomínek, které dotyčný členský stát případně učiní, rozhodne po celkovém zhodnocení, zda existuje nadměrný schodek. Zjistí-li Rada nadměrný schodek, dá dotyčnému členskému státu doporučení, jak takový schodek během určité lhůty odstranit. Nepřihlédne-li členský stát ani poté k doporučení Rady, může Rada rozhodnout o výzvě členskému státu, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření ke sní-

žení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu. Pokud se členský stát nepodřídí výzvě, může se Rada usnést, že použije nebo případně zostří jedno nebo více z následujících opatření: a) požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí; b) vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu; c) požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročný vklad v přiměřené velikosti u Společenství, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven; d) uloží přiměřené pokuty.

Podívejme se nyní pro srovnání, jakým způsobem Smlouva o založení Evropského společenství upravovala problematiku měnové unie. Ocitujeme zde relevantní ustanovení SES:

- Článek 105 SES: Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (ESCB) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž by byl dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky ve Společenství se záměrem přispět k dosažení cílů Společenství, jak jsou vymezeny v článku 2. ESCB jedná ve shodě se zásadami stanovenými v článku 4 a v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporována účinná alokace zdrojů.

Základní úkoly uskutečňované ESCB jsou definovat a provádět měnovou politiku Společenství, provádět devizové operace, držet a spravovat oficiální devizové rezervy členských států, podporovat plynulé fungování platebních systémů.

- Článek 106 SES: Evropská centrální banka (ECB) má výlučné právo povolovat vydávání bankovek ve Společenství. ECB a národní centrální banky mohou také bankovky vydávat. Bankovky vydané ECB a národními centrálními bankami jsou jedinými bankovkami, které mají status zákonného platidla ve Společenství. Členské státy mohou vydávat mince poté, kdy objem jejich emise schválí ECB.

- Článek 108 SES: Při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou nebudou ani ECB, ani národní centrální banka, ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.

- Článek 110 SES: K plnění úkolů svěřených ESCB, v souladu s ustanoveními této smlouvy a za podmínek stanovených Statutem ESCB, ECB vydává nařízení a rozhodnutí nezbytná pro plnění úkolů svěřených ESCB touto smlouvou a Statutem ESCB, podává doporučení a zaujímá stanoviska. Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státu. Rozhodnutí je závazné ve všech částech pro toho, komu je určeno. Doporučení a stanoviska závazná nejsou.

- Článek 116 SES: Druhá etapa uskutečňování hospodářské a měnové unie začne dne 1. ledna 1994. Před tímto datem každý členský stát přijme, je-li to nezbytné, vhodná opatření pro zajištění dodržování zákazů stanovených v článku 56;<sup>3</sup> přijme, je-li to nezbytné, víceleté programy k zajištění trvalé konvergence nutné pro uskutečnění hospodářské a měnové unie, zejména pokud jde o cenovou stabilitu a zdravé veřejné finance.

- Článek 121 SES: Komise a EMI<sup>4</sup> informují Radu o pokroku dosaženém členskými státy při plnění jejich závazků, týkajících se uskutečňování hospodářské a měnové unie. Zprávy posoudí, zda bylo dosaženo vysokého stupně konvergence, jeho měřítkem je míra splnění těchto kritérií jednotlivými členskými státy: a) dosažení vysokého stupně cenové stability, patrného z míry inflace, která je blízká míře inflace nejvýše tří členských států, jež dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků; b) dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí, patrný ze stavu veřejných rozpočtů nevykazujících nadměrný schodek; c) dodržování normálního rozpětí stanoveného mechanismem měnových kurzů Evropského měnového systému, aniž v posledních dvou letech došlo k devalvaci vůči měně jiného členského státu; d) stálost konvergence dosažené členským státem a jeho účasti v mechanismu měnových kurzů Evropského měnového systému, která se odráží v úrovních dlouhodobých úrokových sazeb.

Na základě těchto zpráv Rada kvalifikovanou většinou na doporučení Komise zhodnotí, zda jednotlivé členské státy splňují podmínky nezbytné pro zavedení jednotné měny; zda většina členských států splňuje podmínky nezbytné pro zavedení jednotné měny. Rada zasedající ve složení hlav států či šéfů vlád přihlédne náležitým způsobem ke zprávám a kvalifikovanou většinou, nejpozději do 31. prosince 1996 rozhodne, na základě doporučení Rady uvedených v odstavci 2, zda většina členských států splňuje podmínky nezbytné pro zavedení jednotné měny; rozhodne, zda je pro Společenství vhodné vstoupit do třetí etapy a pokud ano, stanoví datum zahájení třetí etapy.

Nebude-li do konce roku 1997 datum pro zahájení třetí etapy stanoveno, třetí etapa začne dne 1. ledna 1999. Před 1. červencem 1998 Rada zasedající ve složení hlav států či šéfů vlád potvrdí kvalifikovanou většinou, který členský stát splňuje nezbytné podmínky pro zavedení jednotné měny.

- Článek 123 SES: Jakmile bude vydáno rozhodnutí o datu zahájení třetí etapy, popř. okamžitě po 1. červenci 1998, a) Rada přijme pravidla týkající se vzniku ECB a ESCB; b) vlády členských států, pro které neplatí výjimka,<sup>5</sup> jmenují podle Statutu ESCB prezidenta, viceprezidenta a další členy Výkonné rady ECB.

<sup>3</sup> Článek 56 SES se týkal volného pohybu kapitálu.

<sup>4</sup> EMI je zkratka Evropského měnového institutu, což byl poradní orgán při zavádění jednotné měny.

<sup>5</sup> Členskými státy, pro které neplatí výjimka, se rozumí členské státy EU, které splňují kritéria k zavedení jednotné měny.

Jakmile je jmenována Výkonná rada, ustaví se ESCB a ECB a připraví se na svou plnou činnost, jak je popsána v této smlouvě a ve Statutu ESCB. Plný výkon jejich pravomocí začne od prvního dne třetí etapy. Jakmile se ustaví ECB, přebírá, je-li to nezbytné, úkoly EMI. EMI bude po ustavení ECB zrušen.

Pokud existují členské státy, pro které platí výjimka,<sup>6</sup> bude, jako třetí orgán ECB s rozhodovací pravomocí, ustavena Generální rada.

K datu zahájení třetí etapy Rada stanoví jednomyslným usnesením členských států, pro které neplatí výjimka, na návrh Komise a po konzultaci s ECB neodvolatelné směnné kurzy jejich měn, jakož i neodvolatelné pevné kurzy, podle nichž budou měny nahrazeny ECU, a ECU se stane plnohodnotnou měnou.

- Článek 124 SES: Do zahájení třetí etapy pokládá každý členský stát svou politiku měnového kurzu za věc společného zájmu. Přitom členské státy přihlédnou ke zkušenostem získaným ze spolupráce v rámci Evropského měnového systému (EMS) a z vytváření ECU a respektují stávající pravomoci v této oblasti.

Z výše uvedených ustanovení plyne, že na rozdíl od měnové unie Smlouva o založení Evropského společenství ponechala oblast hospodářské unie v pravomoci členských států a EU přiznala spíše koordinační roli. Případná výkonná ustanovení, kterými orgány EU disponovaly, mohla být uplatněna až po splnění řady podmínek (viz výše uvedený článek 104 SES, který upravoval postup při nadměrném schodku). Členské státy sice byly zavázány svou hospodářskou politiku provádět tak, aby byly dosaženy cíle Společenství (viz článek 2 SES), pokud tak však explicitně nebo implicitně nečinily, bylo obtížné je k danému závazku donutit. Ekonomická teorie obecně konstatuje, že jednotlivé subjekty (tedy i státy)<sup>7</sup> reagují na pobídky. Pobídky musí ovšem obsahovat takovou strukturu, aby subjekty vskutku na pobídky reagovaly, součástí této struktury může být i sankce. Sankce odrazuje subjekt od jiného jednání, než které pobídka zamýšlí – toto jiné jednání činí pro ekonomický subjekt nákladným nebo jinak nevýhodným. Zdůrazňeme zde, že sankce nemusí být jediný způsob, kterým pobídka může nutit subjekty jednat určitým způsobem – další formou může být např. forma ocenění nebo odměny. Pokud však pobídky neobsahují vhodnou strukturu nutící subjekty jednat pobídkou zamýšleným způsobem, může se snadno stát, že se jejich jednání odlišovat bude. Pokud analyzujeme ustanovení týkající se hospodářské unie (hospodářské politiky) obsažená ve Smlouvě o založení Evropského společenství, je nutno konstatovat, že struktura jednotlivých pobídek, které směřovaly k vytvoření hospodářské unie, nebyla dostatečná. Členské státy tak mohly snadno jednat způsobem, jenž byl v rozporu s cíli hospodářské unie.

<sup>6</sup> Členskými státy, pro které platí výjimka, se rozumí členské státy EU, které nesplňují kritéria k zavedení jednotné měny.

<sup>7</sup> Je jasné, že jménem států jednají určití lidé. Správněji je tedy nutno konstatovat, že lidé reagují na pobídky. Protože však jednání lidí se projevuje prostřednictvím jednání organizací (subjektů) vytvořených lidmi, lze konstatovat, že ekonomické subjekty reagují na pobídky.

V oblasti měnové unie byla situace odlišná. Smlouva o založení Evropského společenství jednoznačně stanovila orgány společné měnové politiky. Dále stanovila časový plán, do kdy má být zavedena jednotná měna, i kritéria, která musí členské státy splnit, aby jednotná měna vznikla. Postup zavádění jednotné měny počítal i s možností, že některé členské státy daná kritéria nesplní. V tomto textu se nebudeme zabývat hodnocením daných kritérií, jejich smysluplností, respektive tím, zda jsou optimálním nástrojem pro hodnocení, zda některá země má zavést jednotnou měnu. Podstatné je výše uvedené: u měnové unie existovaly jasné cíle, jasná strategie, jak měnové unie dosáhnout. Evropské společenství dále k vlastní realizaci měnové unie zřídilo orgány disponující odpovídajícími pravomocemi. Byly tak splněny nutné, byť nikoliv postačující, podmínky, aby daného cíle mohlo být dosaženo. U hospodářské unie tyto nutné podmínky splněny nebyly. Není potom divu, že k faktické hospodářské integraci členských zemí s jednotnou měnou nedošlo.

Cílem tohoto textu není spekulovat o důvodech, proč hospodářská politika i po zavedení jednotné měny a přenesení pravomocí z národních centrálních bank na Evropskou centrální banku (kdy se tedy členské státy eurozóny vzdaly samostatných měnových politik) zůstala na národní úrovni. Obecně je však možno konstatovat následující:

1. Přenesení měnové politiky z národní úrovně na nadnárodní úroveň nebylo pro politiky tolik bolestivé. Většina centrálních bank členských zemí eurozóny byla v době přenesení nezávislá a politici nemohli jejich rozhodování příliš ovlivňovat. Jinak řečeno, přenesením měnové politiky z národní úrovně na nadnárodní úroveň politici de facto neztratili nástroj ovlivňování vývoje ekonomiky, tento nástroj byl ztracen již dříve (v dobách, kdy se prosadila představa nezávislé centrální banky).

2. V případě hospodářské politiky, zejména v případě fiskální politiky byla v době podpisu Maastrichtské smlouvy situace jiná. Politici mohli daný nástroj ovlivňování ekonomiky používat, přičemž daný nástroj patří k relativně účinným nástrojům ovlivňování ekonomiky. Zároveň platí, že po ztrátě pravomocí v oblasti měnové politiky se de facto jednalo o poslední podstatný nástroj, který politikům zbyl. Jeho ztrátou by politici ztratili výrazně více, z hlediska ovlivňování ekonomiky by už de facto neměli žádné další možnosti. To by ohrozilo jejich moc, včetně možnosti znovuzvolení apod.

### 3. Hospodářská a měnová unie ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu

V předcházející kapitole jsme se zabývali problematikou zakotvení hospodářské a měnové unie ve Smlouvě o založení Evropského společenství. Asymetrické postavení hospodářské a měnové unie však zůstalo zakotveno i v pozdějších dokumentech. Má smysl se zde zastavit u Smlouvy o Ústavě pro Evropu (SÚE), která byla podepsána v roce 2004, tedy 12 let po podpisu Maastrichtské smlouvy. Jak známo, Smlouva o Ústavě pro Evropu nakonec nevstoupila v platnost, protože

byla odmítnuta referendy ve Francii a v Nizozemsku. Smlouva o Ústavě pro Evropu byla mnohokrát kritizována, kritikové často tvrdili, že jejím cílem je federalizace Evropy. Přesto v oblasti hospodářské unie stále nechávala velké pravomoci národním státům. Stačí ocitovat její články k danému tématu:

- Článek 177 SÚE: Pro účely článku I-3 zahrnují činnosti členských států a Unie za podmínek stanovených Ústavou zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Souběžně s tím zahrnují tyto činnosti za podmínek a v souladu s postupy stanovenými v Ústavě jednotnou měnu euro, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejímž prvořadým cílem je udržovat cenovou stabilitu a, aniž je dotčen tento cíl, podporovat obecné hospodářské politiky v Unii v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Tyto činnosti členských států a Unie zahrnují dodržování následujících hlavních zásad: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a stabilní platební bilance.

- Článek 179 SÚE: Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu.

Rada na doporučení Komise vypracuje návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie a podá o tom zprávu Evropské radě. Evropská rada na základě zprávy Rady projedná závěry o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie. Na základě těchto závěrů přijme Rada doporučení, ve kterém budou tyto hlavní směry stanoveny. O svém doporučení informuje Evropský parlament.

K zajištění užší koordinace hospodářských politik a trvalé konvergence hospodářské výkonnosti členských států sleduje Rada na základě zpráv předkládaných Komisí hospodářský vývoj v každém členském státě a v Unii, jakož i soulad hospodářských politik s hlavními směry hospodářských politik, a pravidelně provádí celkové hodnocení. Pro účely tohoto mnohostranného dohledu poskytují členské státy Komisi informace o důležitých opatřeních v oblasti své hospodářské politiky, jakož i další informace, které považují za nezbytné. Zjistí-li se, že hospodářské politiky členského státu nejsou v souladu s hlavními směry hospodářských politik nebo že by mohly ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, může se Komise na dotčený členský stát obrátit s varováním. Rada může na doporučení Komise podat dotčenému členskému státu nezbytná doporučení. Rada může na návrh Komise rozhodnout o zveřejnění svých doporučení. V rámci tohoto odstavce Rada při rozhodování nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotčený členský stát. Kvalifikovaná většina je vymezena jako nejméně 55 % ostatních členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva zúčastněných členských států. Blokační menšina musí tvořit nejméně tolik těchto ostatních členů Rady, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států, a ještě jeden člen, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.

- Článek 184 SÚE: Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí. Komise sleduje vývoj rozpočtové situace a výši veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit závažné chyby. Zkoumá zejména dodržování rozpočtové kázně na základě těchto dvou kritérií: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, ledaže by poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě, nebo překročení doporučené hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k doporučené hodnotě; b) zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě. Referenční hodnoty jsou stanoveny v Protokolu o postupu při nadměrném schodku.

Nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Zpráva Komise přihlédně k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové situace členského státu. Komise může také vypracovat zprávu, je-li i přes plnění kritérií toho názoru, že v některém členském státě existuje riziko nadměrného schodku. Rada na návrh Komise a po zvážení všech případných připomínek, které dotyčný členský stát učiní, rozhodne po celkovém zhodnocení, zda existuje nadměrný schodek. V takovém případě na doporučení Komise Rada bez zbytečného odkladu přijme doporučení, která předá dotyčnému členskému státu, aby tento členský stát mohl do dané lhůty tuto situaci ukončit. S výhradou odstavce 8 nebudou tato doporučení zveřejněna. V rámci tohoto odstavce Rada při rozhodování nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotyčný členský stát. Kvalifikovaná většina je vymezena jako nejméně 55 % ostatních členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva zúčastněných členských států. Blokační menšinu musí tvořit nejméně tolik těchto ostatních členů Rady, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států, a ještě jeden člen, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou.

Přijme-li Rada evropské rozhodnutí o tom, že ve stanovené lhůtě nebyla na její doporučení přijata žádná účinná opatření, může svá doporučení zveřejnit. Nenásleduje-li členský stát ani poté doporučení Rady, může Rada přijmout evropské rozhodnutí, kterým vyzve členský stát, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu.

Pokud se členský stát nepodřídí evropskému rozhodnutí, může Rada rozhodnout, že použije nebo případně zesílí jedno nebo více z následujících opatření: a) požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí; b) vyzve Evropskou investiční

banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu; c) požádá dotyčný členský stát, aby u Unie uložil neuročený vklad v přiměřené výši, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven; d) uloží pokuty v přiměřené výši.

Srovnáme-li ustanovení, která v oblasti hospodářské unie obsahovala Smlouva o Ústavě pro Evropu, s ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství týkajícími se hospodářské unie, zjistíme, že se obě smlouvy příliš neliší. Smlouva o Ústavě pro Evropu samozřejmě akceptovala faktický stav, který existoval v době jejího přijímání, tedy měnovou unii. Úsilí o vznik hospodářské unie bylo opět ponecháno na členských státech. Ani Smlouva o Ústavě pro Evropu a) nedefinovala podrobněji, co se hospodářskou unií myslí; b) nestanovila žádný konkrétní harmonogram, kdy by mělo být hospodářské unie dosaženo; c) neurčila jednoznačně orgány, které mají být za dosažení hospodářské unie odpovědné. V případě přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu by tak de facto přetrvával stav z doby existence Smlouvy o založení Evropského společenství. Lze se tedy domnívat, že by Smlouva o Ústavě pro Evropu nebyla adekvátním nástrojem pro řešení soudobých ekonomických problémů.

#### 4. Současný stav hospodářské a měnové unie včetně aktuálních změn

Tento text se nemůže zabývat všemi peripetiemi vývoje primárního práva EU. Z hlediska hospodářské a měnové unie lze stručně konstatovat, že mezi léty 1992 a 2009 byla daná problematika řešena Smlouvou o založení Evropského společenství. Samotná Smlouva o založení Evropského společenství byla po roce 1992 dvakrát novelizována (poprvé Amsterdamskou smlouvou, která vstoupila v platnost v roce 1999, a podruhé Smlouvou z Nice, která vstoupila v platnost v roce 2003), obě novelizace se však netýkaly problematiky hospodářské a měnové unie. V roce 2009 došlo v primárním právu k další změně, v jejímž důsledku tvoří základ primárního práva EU dvě smlouvy – Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Problematika hospodářské a měnové unie je řešena ve Smlouvě o fungování Evropské unie, což je de facto opět novelizovaná a přejmenovaná Smlouva o založení Evropského společenství. Asymetrický charakter hospodářské a měnové unie však zůstal zachován, většina článků, které se týkají hospodářské unie, nedoznala změn. Stručně se seznámíme s hlavními ustanoveními:

- Článek 120 SFEU: Členské státy směřují své hospodářské politiky tak, aby v rámci hlavních směrů hospodářských politik přispívaly k dosahování cílů Unie ve smyslu článku 3 Smlouvy o Evropské unii. Členské státy a Unie postupují v souladu se zásadami stanovenými v článku 119 a 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.

Zůstává zachována povinnost členských států předkládat zprávy o svém hospodářském vývoji (nyní řešena v článku 121 SFEU). V případě problémů však orgány EU stále nedisponují dostatečnými nástroji – mohou pouze varovat stát, u kterého problémy hrozí. V primárním právu samozřejmě rovněž zůstává povinnost členských států vyhnout se nadměrnému schodku, pravomoci orgánů EU se ale oproti výše popisovanému stavu nijak nezměnily. Z hlediska dosažení hospodářské unie tedy platí: a) ani Smlouva o fungování Evropské unie nedefinuje hospodářskou unii dostatečně; b) ani Smlouva o fungování Evropské unie neobsahuje konkrétní postupy, jak hospodářské unie dosáhnout; c) ani Smlouva o fungování Evropské unie nedala orgánům EU dostatečné pravomoci k dosažení daného cíle. Potvrzuje se tak, že zatímco v oblasti měnové unie dosáhla EU svého maximálního cíle, v oblasti hospodářské unie jsou její cíle minimální. Praktická zkušenost ovšem ukazuje, že měnová unie bez hospodářské unie čelí vážným rizikům. Současné znění primárních dokumentů EU potom neumožňuje daná rizika odpovídajícím způsobem řešit. Jakákoliv budoucí krize potom může vést k podobným problémům eura, jakým je vystaveno v souvislosti s potížemi Řecka a dalších zemí.

Pokud je současné uspořádání hospodářské a měnové unie neuspokojivé, má smysl přemýšlet o jeho změně. Tento text nebude předkládat vlastní návrhy na změnu, pouze rozebere existující oficiální opatření. Má smysl se zastavit u čtyř:

1. evropský semestr;
2. Pakt euro plus;
3. navrhovaná změna Smlouvy o fungování Evropské unie;
4. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

Evropský semestr byl na nejvyšší úrovni schválen Evropskou radou v červnu 2010. Jeho podstatou je snaha o koordinaci hospodářských politik včetně sjednocení termínu předkládání programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem členskými státy. Ty jsou nově od roku 2011 předkládány v termínu do konce dubna běžného roku. Přínosem evropského semestru by měla být lepší koordinace hospodářských politik zemí EU. V důsledku sjednocení termínu odevzdání je totiž možné doporučení vydaná Radou zapracovat do návrhů státních rozpočtů a jejich střednědobých výhledů ještě v aktuálním roce. Je však třeba konstatovat, že daná doporučení jsou nezávaznými stanovisky a EU nemá dostatečné nástroje k jejich prosazení.

Pakt euro plus se týká posílení konvergence hospodářských politik v zájmu konkurenceschopnosti a konvergence. Jak se konstatuje v dokumentech Evropské

rady: „Na tomto paktu se dohodli hlavy států a předsedové vlád zemí eurozóny<sup>8</sup> a připojily se k němu Bulharsko, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Polsko a Rumunsko s cílem posílit hospodářský pilíř měnové unie, dosáhnout nové kvality koordinace hospodářských politik a posílit konkurenceschopnost, což povede k vyšší míře konvergence. Pakt je primárně zaměřen na oblasti, které spadají do pravomoci členských států a mají klíčový význam pro zvýšení konkurenceschopnosti a zamezení vzniku škodlivé nerovnováhy... Zúčastněné členské státy se zavazují přijmout veškerá nezbytná opatření ke splnění těchto cílů: a) podpořit konkurenceschopnost; b) podpořit zaměstnanost; c) dále přispívat k udržitelnosti veřejných financí; d) posílit finanční stabilitu. Každý zúčastněný členský stát předloží konkrétní opatření, která přijme k dosažení výše uvedených cílů. Pokud členský stát prokáže, že v jeho případě nejsou opatření v některé z oblastí zapotřebí, neuvede je. Odpovědnost za volbu konkrétních politických opatření nezbytných k dosažení společných cílů nesou nadále jednotlivé země, avšak zvláštní pozornost přitom bude věnována souboru potenciálních opatření, který je uveden dále.“

Z potenciálních opatření, o kterých hovoří předcházející věta, má smysl zmínit následující:

- zajištění toho, aby ujednání o mzdách ve veřejném sektoru přispívala k úsilí v oblasti konkurenceschopnosti vyvíjenému v soukromém sektoru (s ohledem na významný signalizační účinek mezd ve veřejném sektoru);
- další uvolnění podmínek v chráněných odvětvích prostřednictvím opatření na vnitrostátní úrovni za účelem odstranění neodůvodněných omezení týkajících se svobodných povolání a maloobchodu s cílem zvýšit konkurenci a efektivitu, a to v plném souladu s *acquis* Společenství;
- konkrétní opatření ke zlepšení vzdělávacích systémů a na podporu výzkumu a vývoje, inovací a infrastruktury;
- opatření ke zlepšení podnikatelského prostředí, především pro malé a střední podniky, a to zejména odstraněním byrokracie a zdokonalením regulačního rámce (například zákony o úpadku, obchodní zákoník);
- reformy trhu práce zaměřené na podporu flexikurity, omezení nenahlášené práce a zvýšení míry účasti na trhu práce;
- omezení režimů předčasněho odchodu do důchodu a využívání cílených stimulu pro zaměstnávání starších pracovníků (především ve věkové skupině nad 55 let);
- členské státy se zavazují při plném dodržení *acquis* Společenství zavést vnitrostátní legislativu pro řešení problémů bank. Pravidelně budou prováděny přísné zátěžové testy bank koordinované na úrovni EU. U každého členského státu bude zejména pečlivě sledována výše soukromého zadlužení bank, domácností a nefinančních podniků;

<sup>8</sup> Pakt euro plus byl přijat v březnu 2011.

- přímé daně zůstávají v pravomoci členských států. Pragmatická koordinace daňových politik představuje nezbytný prvek posílené koordinace hospodářských politik v eurozóně na podporu fiskální konsolidace a hospodářského růstu. Členské státy se v této souvislosti zavazují zahájit strukturované diskuse o otázkách daňové politiky, zejména s cílem zajistit výměnu osvědčených postupů, vyhnout se škodlivým praktikám a vypracovat návrhy v oblasti boje proti podvodům a daňovým únikům.

Lze se domnívat, že realizace daných opatření by pomohla naplnit v kapitole 1 uvedené charakteristiky hospodářské unie. Pakt euro plus dokonce obsahuje následující závazek: „S cílem prokázat skutečné odhodlání ke změně a poskytnout nezbytný politický impuls ke splnění našich společných cílů dohodnou každý rok zúčastněné členské státy na nejvyšší úrovni soubor konkrétních opatření, která mají být provedena v nadcházejících dvanácti měsících. Volba konkrétních politických opatření, která mají být realizována, bude i nadále věcí každé země, nicméně při rozhodování se bude přihlížet zejména k otázkám uvedeným výše. Tyto závazky budou rovněž promítnuty do každoročních národních programů reforem a programů stability, které budou Komise, Rada a Euroskupina vyhodnocovat v rámci evropského semestru.“ Problémem tak v současnosti zůstává zejména nejasné zakotvení daného paktu – jedná se o dokument, který nemá postavení smlouvy, a závazky v něm obsažené jsou proto obtížně vynutitelné.

Návrh novelizace zakládajících smluv EU se týká pouze článku 136 SFEU. Ten nyní (před novelizací) zní takto: „K zajištění řádného fungování hospodářské a měnové unie a v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv přijme Rada... opatření týkající se členských států, jejichž měnou je euro: a) k posílení koordinace jejich rozpočtové kázně a dohledu nad ní; b) k vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto státy, přičemž se dbá na to, aby byly slučitelné se směry přijímanými pro celou Unii a byl nad nimi zajištěn dohled.“ Toto znění by se mělo rozšířit o následující odstavce: „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.“ Tato novelizace vstoupí v účinnost teprve tehdy, až ji ratifikují všechny členské země. Prozatím se tak nestalo, dle předpokladů EU by ratifikace měla proběhnout do konce roku 2012. Jinak řečeno, výše uvedené ustanovení je stále v návrhu.

Tzv. fiskální smlouva, případně smlouva o rozpočtové odpovědnosti má oficiální název Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (SHMU). Podepsána byla na počátku března 2012, k tomu, aby vstoupila v platnost, musí být ratifikována alespoň 12 zeměmi eurozóny,<sup>9</sup> což se zatím nestalo.

<sup>9</sup> Jak se konstatuje v článku 14 smlouvy: „Smlouva vstupuje v platnost dne 1. ledna 2013 za předpokladu, že své ratifikační listiny uložilo dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, nebo prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácti ratifikačních listin smluvní stranou, jejíž měnou je euro, podle toho, co nastane dříve.“

Smlouvu podepsalo 25 z 27 členských států EU (stranou prozatím zůstává Velká Británie a Česká republika). Jedná se o mezistátní smlouvu, která nebude součástí primárního práva EU. Smlouva se týká hospodářské i měnové unie. Z jednotlivých ustanovení vyjímáme:

- Článek 1 SHMU: Smluvní strany, coby členské státy Evropské unie, se touto smlouvou zavazují posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel pro zpřísnění rozpočtové kázně prostřednictvím rozpočtového paktu, jakož i posílit koordinaci svých hospodářských politik a zlepšit správu eurozóny, a podpořit tak dosažení cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

- Článek 3 SHMU: Vedle svých povinností podle práva Evropské unie a aniž jsou tyto povinnosti dotčeny, uplatňují smluvní strany následující pravidla:

Stav veřejných rozpočtů smluvní strany je vyrovnaný nebo vykazuje přebytek. Pravidlo se považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí<sup>10</sup> odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. Smluvní strany zajistí rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Harmonogram tohoto směřování navrhne Evropská komise s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. Pokrok při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle se vyhodnocují na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů, v souladu s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu.

Smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností, kterými se rozumí neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu, že dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu.

- Článek 5 SHMU: Smluvní strana, vůči které je podle smluv, na nichž je založena Evropská unie, veden postup při nadměrném schodku, zavede program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem, jež musí být zavedeny a provedeny za účelem skutečné a trvalé nápravy jejího nadměrného schodku. Obsah a formu tohoto programu vymezí právo Evropské unie. Tyto programy budou předkládány Radě Evropské unie a Evropské komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu a budou v tomto rámci i sledovány.

<sup>10</sup> Ročním strukturálním saldem veřejných financí se rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření.

- Článek 6 SHMU: Za účelem lepší koordinace při plánování svých emisí dluhopisů ohlašují smluvní strany předem Radě Evropské unie a Evropské komisi své plány emisí veřejných dluhopisů.

- Článek 9 SHMU: Na základě koordinace hospodářských politik vymezené ve Smlouvě o fungování Evropské unie se smluvní strany zavazují, že budou společně usilovat o hospodářskou politiku, která prostřednictvím posílené konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Za tímto účelem přijmou smluvní strany nezbytná opatření ve všech oblastech, jež jsou zásadní pro řádné fungování eurozóny při sledování cílů posílení konkurenceschopnosti, podpory zaměstnanosti, dalšího přispívání k udržitelnosti veřejných financí a posilování finanční stability.

- Článek 11 SHMU: V rámci úsilí o těsněji koordinovanou hospodářskou politiku smluvní strany zajistí, aby všechny zásadní reformy hospodářské politiky, které hodlají uskutečnit, byly předem projednány a případně vzájemně koordinovány, přičemž postupy, které se osvědčí, budou označeny jako referenční. Do této koordinace jsou v souladu s právem Evropské unie zapojeny orgány Evropské unie.

Vzhledem k tomu, že smlouva dosud nevstoupila v platnost, lze jen obtížně hodnotit její reálný efekt. Má však smysl zdůraznit, že v případě rozpočtové kázně smlouva dává orgánům EU nástroje, jak vymoci závazky smluvních stran. Konkrétně článek 8 SHMU konstatuje: „Evropská komise se vyzývá, aby smluvním stranám v náležitě lhůtě předložila zprávu o předpisech, jež jednotlivé smluvní strany přijaly v souladu s článkem 3 SHMU. Jestliže Evropská komise poté, co dala dotčené smluvní straně příležitost učinit připomínky, dospěje ve své zprávě k závěru, že tato smluvní strana neplní požadavky daného článku, předloží jedna či více smluvních stran věc Soudnímu dvoru Evropské unie. Pokud se některá smluvní strana nezávisle na zprávě Evropské komise domnívá, že jiná smluvní strana neplní požadavky článku 3, je oprávněna věc sama předložit Soudnímu dvoru. V obou případech je rozsudek Soudního dvora pro strany řízení závazný a tyto strany přijmou opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem ve lhůtě Soudním dvorem určené. Jestliže se některá smluvní strana na základě vlastního posouzení či posouzení Evropské komise domnívá, že jiná smluvní strana nepřijala opatření nezbytná k zajištění souladu s rozsudkem Soudního dvora, je oprávněna věc předložit Soudnímu dvoru a domáhat se uložení finančních sankcí podle kritérií, jež vypracuje Evropská komise v rámci článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Shledá-li Soudní dvůr, že dotčená smluvní strana nevyhověla jeho rozsudku, může jí uložit zaplacení paušální částky nebo penále ve výši odpovídající okolnostem, jež nepřesáhne 0,1 % jejího hrubého domácího produktu. Částky uložené smluvní straně, jejíž měnou je euro, jsou hrazeny ve prospěch Evropského mechanismu stability. V ostatních případech jsou tyto částky hrazeny ve prospěch souhrnného rozpočtu Evropské unie.“

V případě koordinace hospodářských politik opět absentují konkrétnější cíle a postupy, respektive stanovení orgánů, které budou plnění daných závazků vymáhat. Je potom otázkou, zda se smlouvě podaří dosáhnout charakteristik hospodářské unie definovaných v kapitole 1. Smlouva obecně nepracuje s žádnými charakteristikami hospodářské unie. Tento nedostatek je opět podstatný – pokud si EU jasně nedefinuje, co vše hospodářskou unií myslí, tak není příliš pravděpodobné, že jí bude dosaženo. Jakkoliv lze samozřejmě vést o charakteristikách hospodářské unie uvedených v kapitole 1 diskusi, dosavadní vývoj eurozóny jasně ukázal, že bez integrace hospodářství (bez skutečné hospodářské unie) je jednotná měna rizikovým projektem, respektive že existence jednotné měny může prohlubovat problémy jednotlivých zemí způsobených cyklickým kolísáním ekonomiky. Nebude-li hospodářské unie dosaženo, lze předpokládat, že eurozónu v budoucnu čekají podobné potíže, jako jsou potíže v současnosti. Hospodářská unie se tak jeví jako nutná podmínka úspěšnosti unie měnové. K jejímu dosažení musí existovat jasná strategie včetně nástrojů, jak daného cíle dosáhnout. Tato otázka však stále není dostatečně řešena.

#### Literatura a prameny

1. *Evropská rada 24. a 25. března 2011. Závěry.* Evropská rada, EUCO 10/11, Brusel, 25. března 2011
2. *Evropská rada 1. a 2. března 2012. Závěry.* Evropská rada, EUCO 4/12, Brusel, 2. března 2012
3. *Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství (ve znění Smlouvy z Nice).* <http://www.euroskop.cz>, 2004
4. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. března 2010
5. *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
6. *Smlouva o Ústavě pro Evropu.* Evropská unie, Lucemburk, 2005
7. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.* Brussels, 2 March 2012



## JEDNOTNÁ MĚNOVÁ POLITIKA BEZ JEDNOTNÉ FISKÁLNÍ POLITIKY V EU?

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

### 1. Dluhová krize v eurozóně jako důsledek chyb v konstrukci měnové unie

Dluhová krize v eurozóně, která probíhá od roku 2010, ukázala na existující nedostatky v institucionálním uspořádání hospodářské a měnové unie v EU a zvýraznila rozsah i důsledky rozdílů mezi ekonomikami jednotlivých členských států eurozóny, respektive Evropské unie. Krizová situace, která zpočátku vypadala pouze jako problém dlouhodobě předluženého a fiskální statistiky falšujícího Řecka, se nakonec ukázala jako systémová krize eurozóny, která trpí značnými makroekonomickými rozdíly a nerovnováhami mezi svými členy, která postrádá mechanismy řešení krizových situací i jejich účinné prevence, a která proto nedokáže vynutit od svých členů ani dodržování limitů pro rozpočtové deficity a veřejné dluhy, což je přitom základ koordinace hospodářských politik v Evropské unii. Krize tak jasně nasvítíla problém, že navzdory tomu, že zakládající smlouvy EU hovoří o hospodářské a měnové unii, ve skutečnosti vznikla pouze unie měnová, aniž by byla doplněna unií hospodářskou. To je podstata současných potíží eurozóny.

I když mediálně nejvděčnějšími tématy jsou finanční částky věnované na záchranu Řecka, Portugalska či Irska, navyšování finanční kapacity stabilizačních mechanismů eurozóny, průběh fiskální konsolidace v zemích EU a odmítavá reakce veřejnosti na ni nebo různé scénáře rozpadu, respektive zmenšování geografického rozsahu měnové unie, podstata potíží eurozóny a jejich dlouhodobého řešení a prevence leží jinde. Podstatou problémů eurozóny je skutečnost, že při konstrukci hospodářské a měnové unie byla v primárním i sekundárním právu EU rozsáhle a podrobně rozpracována a zakotvena měnová unie, zatímco unie hospodářská byla vymezena pouze skromně a spíše deklaratorně. Měnová unie přitom nevznikla mezi malým počtem ekonomicky podobných států, což by akutní potřebu zavedení hospodářské unie snižovalo, ale naopak mezi velkým počtem členských zemí EU (zpočátku 11, v současné době 17), mezi nimiž existují značné ekonomické rozdíly a nerovnováhy. Tato ekonomická heterogenita členských zemí eurozóny jen podtrhuje nutnost zavedení hospodářské unie společně s unií měnovou.

Vytvoření hospodářské unie je však podstatně komplikovanější proces než zavedení měnové unie. Samotné vytvoření měnové unie je totiž spíše technický a organizační problém. Ve vymezené skupině států měnové unie dojde k určitému datu k zavedení jednotné měny, jsou stanoveny poměry, ve kterých se směřují bývalé národní měny za tuto jednotnou měnu, v daných poměrech se také převádějí

všechny ceny, mzdy a další finanční částky z bývalých národních měn na jednotnou měnu, od stejného data funguje společná centrální banka, která pro státy měnové unie provádí jednotnou měnovou politiku, zejména stanovuje jednotné základní úrokové sazby pro celou měnovou unii.

Vznik měnové unie je tak spíše posloupeností technických a organizačních kroků, na jejichž uskutečnění je možné nalézt politickou shodu mezi vládami a parlamenty i většinu počtu národních států. To je usnadněno i tím, že v první fázi fungování měnové unie se projevují spíše výhody jednotné měny, jako je eliminace kurzového rizika, snížení transakčních nákladů, zvýšení měnové stability a snížení úrokových sazeb (na úroveň celé měnové unie) v původně měnově méně stabilních státech, avšak náklady či rizika jednotné měny se projevují až v pozdějším období. Že jsou mezi státy měnové unie i takové, pro které není z ekonomického hlediska členství v měnové unii vhodné, se obvykle ukáže až se značným zpožděním, kdy jednotná měna funguje již řadu let. V důsledku toho vzniklé ekonomické turbulence a problémy pak zasahují nejen ty země, které se do měnové unie neměly zapojit, ale i ty, které byly a jsou na členství v měnové unii ekonomicky zralé. To je i případ eurozóny a její současné dluhové krize.

Vytvoření hospodářské unie, které by mělo pomoci vyrovnávat či kompenzovat ekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členy měnové unie, je, jak již bylo uvedeno výše, podstatně obtížnější a dlouhodobější proces než vznik měnové unie. Skutečná hospodářská unie znamená především 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 hospodářské unie by vyžadovala i existenci společného ministerstva financí pro členské státy, které by bylo protiváhou již existující společné centrální banky v oblasti měnové politiky. Utváření hospodářské unie tedy vyžaduje i pokrok v politické integraci členských států.

Sjednocení fiskální politiky a určení okruhu společných rozpočtových příjmů a výdajů v rámci hospodářské 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 náležejí k největším výdajovým položkám v rámci veřejných rozpočtů.

Otázkou také je, jestli by zavádění hospodářské 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



lů mezi platy ve veřejném sektoru jednotlivých členských států, s obtížně předvídatelnými důsledky pro následný vývoj mezd v soukromém sektoru.

Že na základě práva EU fakticky vzniká pouze měnová unie bez opory v unii hospodářské a že toto institucionální uspořádání není dlouhodobě udržitelné a může potenciálně vést k ekonomickým problémům a nerovnováhám v eurozóně, bylo známo již při startu jednotné evropské měny v roce 1999. Prakticky a technicky snazší možnost zavedení měnové unie a politická neochota i neprůchodnost postoupit v užší fiskální integraci a vytváření hospodářské unie vedla k tomu, že se šlo cestou nejmenšího odporu.

Fakticky v EU vznikla pouze měnová unie. Vytvoření hospodářské unie bylo sice také deklarováno, avšak v realitě bylo odbyto pouze zavedením Paktu stability a růstu, který měl zabránit existenci nadměrných schodků veřejných financí v členských státech eurozóny, tj. měl je přimět k udržení deficitů veřejných rozpočtů pod 3 % HDP a veřejných dluhů pod 60 % HDP. Ani tento cíl se však nepodařilo naplnit. O nějaké cestě ke sjednocování fiskálních politik členských států, o postupu k fiskální unii, respektive k hospodářské unii nebyla v dokumentech EU řeč. Problém postupu ke skutečné fiskální či hospodářské unii se odložil do budoucna, až přijde krizová situace, pod jejímž tlakem se tento problém bude muset řešit.

O nižší váze ekonomických faktorů v porovnání s politickými při rozhodování o vzniku eurozóny i o určitém spěchu v průběhu tohoto procesu svědčí řada prohlášení předních evropských politických představitelů, která doprovázela start měnové unie v roce 1999. Tato prohlášení ukazují na to, že vznik eura byl především politickým rozhodnutím a sledoval zejména politické cíle v podobě užší evropské integrace a vytvoření jednotnějšího politického a ekonomického celku v Evropě, který by byl rovnocenným partnerem světových velmocí, v té době především USA. Ekonomické analýzy hrály při vzniku eurozóny druhořadou roli.

Například bývalý španělský premiér *Felipe González* v květnu 1998 prohlásil: „*Jednotná měna je ve své podstatě rozhodnutím politického charakteru... Potřebujeme sjednocenou Evropu. Nesmíme nikdy zapomenout na to, že euro je nástrojem tohoto projektu.*“ Bývalý německý kancléř *Gerhard Schröder* se zase v listopadu 1998 k projektu jednotné měny vyjádřil následovně: „*Naše budoucnost začíná 1. lednem 1999. Euro je evropským klíčem do 21. století. Éra nezávislých národních fiskálních a hospodářských politik skončila.*“ Ani bývalý předseda Evropské komise *Romano Prodi* ve svých vyjádřeních nijak neskrýval, že zavedení jednotné měny euro sleduje politické cíle EU. 9. dubna 1999 pro *Financial Times* prohlásil: „*Dvěma pilíři národního státu jsou meč a měna. Tomu je teď konec.*“ V rozhovoru pro CNN dne 1. ledna 2002 pak uvedl: „*Historickým významem eura je vytvořit ve světě bipolární ekonomiku.*“

Na určitou krátkodobost, možná i krátkozrakost uvažování relevantních aktérů při vytváření jednotné evropské měny ukazuje rovněž způsob, jakým se postupovalo při vyhodnocování okruhu zemí schopných zavést euro. Při vzniku měnové unie v roce 1999 mezi jedenácti členskými státy Evropské unie (Německem, Fran-

cií, Itálií, Belgií, Nizozemskem, Lucemburskem, Rakouskem, Španělskem, Portugalskem, Irskem a Finskem) i při následných několika rozšířeních eurozóny (v roce 2001 o Řecko, v roce 2007 o Slovinsko, o rok později o Maltu a Kypr, v roce 2009 o Slovensko a v roce 2011 o Estonsko) se při posuzování způsobilosti zemí k přijetí eura postupovalo do značné míry formalisticky.

Státy vstupující do eurozóny sice musely splnit pět konvergenčních kritérií (stanovujících maximální přípustné hodnoty míry inflace, dlouhodobých úrokových sazeb, salda veřejných rozpočtů a veřejného dluhu a určujících požadavky na stabilitu měnových kurzů vstupujících zemí), mnohdy však byl uplatňován volnější výklad těchto kritérií a nebyla dostatečně zkoumána ani schopnost států dlouhodobě udržet jejich požadované hodnoty. Pro proces přijímání států do eurozóny je tak spíše charakteristický krátkodobý pohled – přijmout země, které aktuálně plní konvergenční kritéria, a pak se uvidí. To však nakonec mělo své nepříznivé ekonomické důsledky.

Výše uvedená krizová situace, pod jejímž tlakem se měl řešit odložený problém postupu ke skutečné fiskální či hospodářské unii, která by doplňovala unii měnovou, nakonec nastala. Je jí současná dluhová a institucionální krize eurozóny. Rozměr této krize však překvapil všechny zúčastněné aktéry. Přijímání řešení tak není snadné ani přímočaré a je otázkou, jestli se skutečně podaří vytvořit funkční hospodářskou unii v EU, která je podmínkou dlouhodobé udržitelnosti unie měnové. Vyžadovalo by to totiž pokrok v harmonizaci a integraci fiskální a následně i sociální politiky v rámci EU. Není ale jisté, nakolik jsou takovému vývoji nakloněny vlády členských zemí EU, nakolik ho jsou ochotni akceptovat jejich voliči ani jestli k takovému vývoji vůbec existují mezi členskými státy EU adekvátní podmínky či předpoklady.

Rozebory podmínek a předpokladů členství různých zemí s odlišnými ekonomickými parametry a výsledky v měnové unii, analýzy rozdílů v ekonomickém vývoji mezi členskými státy eurozóny a navrhování a přijímání opatření k jejich řešení patří v současné době ke stěžejní náplni činnosti ekonomických výzkumných a analytických institucí i orgánů Evropské unie a vlád jednotlivých členských zemí EU. Diskuse o vhodnosti měnové integrace pro různé členské země v rámci EU, o podmínkách existence měnové unie a její dlouhodobé udržitelnosti však nejsou aktuální pouze v současnosti. Probíhaly i v období před vznikem eurozóny a také v době od zavedení eura do vypuknutí globální finanční a ekonomické krize a následné dluhové krize v eurozóně.

Tyto diskuse, současné i minulé, mají svou ekonomickou i politickou dimenzi. Jejich obsahem jsou rozbory ekonomických podmínek, za kterých mohou členské země EU používat jednotnou měnu, pravidel a institucí umožňujících dlouhodobě hladké fungování měnové unie i ekonomických a sociálních důsledků existence jednotné evropské měny. Aktuálně k nim přibýly analýzy turbulencí a nerovnováh v eurozóně, které způsobila nebo zvýraznila globální finanční a ekonomická krize v letech 2008–2009 a následná dluhová krize v eurozóně od roku 2010, a rozbory rozdílů v ekonomickém vývoji různých zemí používajících euro.

Například pracovní dokument Evropské komise ze dne 2. února 2010 s názvem *Hodnocení Lisabonské strategie*, který se primárně zabýval vyhodnocováním realizace Lisabonské strategie pro zvyšování konkurenceschopnosti EU v období 2000–2009, se věnoval také problémům eurozóny v době globální finanční a ekonomické krize v letech 2008–2009, především pak rozdílům mezi členskými státy používajícími euro. Podle tohoto dokumentu Evropské komise se eurozóna ukázala být příspěvkem pro udržení makroekonomické stability v období krize, avšak především v těch členských zemích, které i před krizí měly stabilnější a zdravější ekonomiky. Země, které se před propuknutím krize potýkaly s většími ekonomickými nerovnováhami, vnesly do eurozóny v době krize nežádoucí turbulence a problémy. Evropská komise přiznává, že byl podceněn význam vzájemné závislosti ekonomik členských zemí v úzce integrované eurozóně a že krize tuto vzájemnou závislost zviditelnila.

Do výše uvedených ekonomických diskusí se promítá i politický pohled. Je zřetelný rozdíl v pohledu zastánců a odpůrců hlubší evropské integrace na přínosy a rizika existence jednotné měny euro i na řešení současných pnutí v eurozóně. Odpůrci hlubší integrace vidí řešení ve vystoupení problémových zemí z eurozóny, tedy ve zmenšení geografického rozsahu měnové unie, nebo v úplném zániku eura a návratu všech zemí měnové unie k národním měnám. Zastánci hlubší evropské integrace naopak preferují zachování současného rozsahu eurozóny a případně její další budoucí rozšiřování, postup směrem k fiskální a hospodářské unii v EU a nakonec i k politické integraci Evropské unie.

## 2. Rizika a náklady existence měnové unie bez fiskální a hospodářské unie

Problému, že zavedení eura bylo primárně politické rozhodnutí, že měnová unie v EU není doplněna unií fiskální, respektive hospodářskou a že z této asymetrie mohou plynout nepříznivé ekonomické a sociální důsledky, věnují ekonomičtí analytici a vědečtí pracovníci značnou pozornost. Riziky a náklady, které z těchto skutečností mohou plynout, se obzvláště zevrubně zabývají euroskeptičtí ekonomové, kteří nejsou příznivci užší evropské integrace, a tedy ani měnové unie, protože ta je jedním z pilířů prohlubování integrace EU. Jejich analýzy rizik a nákladů existence měnové unie bez fiskální či hospodářské unie jsou však přesto, nebo právě proto většinou dobře zacílené a vyargumentované a současná dluhová krize v eurozóně ukazuje na platnost řady jejich připomínek a závěrů.

Poměrně rozsáhlý pohled euroskeptika na možná rizika a náklady existence eurozóny přinesla přednáška prezidenta České republiky Václava Klause s názvem *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země*, kterou pronesl v CATO Institute ve Washingtonu 20. listopadu 2003. Z přednášky vybíráme ty části, které se týkají rizik a nákladů existence měnové unie bez doplňku v podobě unie fiskální či hospodářské:

„Jsem přesvědčen, že hnací silou evropského měnového sjednocování je a vždy byla výhradně politická, nikoliv ekonomická motivace. Tento často uváděný argument mohu podpořit vlastní zkušeností založenou na četných debatách o této věci s předními evropskými politiky. Ekonomické argumenty bývají marginalizovány nebo jsou používány jen velmi povrchně. Dominantní vždy byla politická ambice. Euro bylo vždy považováno za užitečný nástroj pro vytvoření Evropské politické unie...“

Podmínky optimální měnové oblasti formulované před čtyřmi desetiletími *Robertem Mundellem (1961)* jsou známé. Jejich naplnění zaručuje příznivou rovnováhu mezi náklady a přínosy měnové unie, jejich nenaplnění nikoliv. Patří mezi ně: dostatečná úroveň mobility pracovních sil mezi jednotlivými částmi měnové unie; co nejmenší úroveň mzdové rigidity uvnitř jednotlivých zemí; obdobné vybavení přírodními zdroji a symetrie exogenních pozitivních a negativních šoků; existence přiměřeného mechanismu fiskálních kompenzací.

Tyto podmínky v Evropě v současnosti nejsou naplněny. Mobilita pracovních sil je – ve srovnání s jinými měnovými uniemi – relativně velmi nízká a potřebná flexibilita mezd a cen směrem dolů takřka neexistuje. Rigidita evropského trhu práce je všeobecně známá a dostatečně zdokumentovaná (*Heckman, 2003*), což je v kontradikci se základním požadavkem ekonomické teorie, který říká, že kde neexistuje mobilita a propojenost trhu práce, je potřeba mít flexibilní měnové kurzy. Asymetrické pozitivní a negativní šoky se v Evropě objevují stále znovu, což není nijak překvapivé, protože země eurozóny odlišné jsou. Velikost fiskálních transferů na úrovni eurozóny je nicméně velmi malá. Mezi členy EU sice existuje určitá míra mezinárodní solidarity, její úroveň je ale nesrovnatelná s mírou solidarity uvnitř národních států...

Náklady měnové unifikace jsou značné. Patří mezi ně ztráta nezávislé měnové politiky, což hlavně znamená ztrátu pravomoci nastavovat úrokové sazby a ztrátu možnosti pohybu měnového kurzu. Tím v žádném případě neobhájí politiku konkurenčních devalvací. Hlavním argumentem je to, že si nemyslím, že evropské ekonomiky disponují dostatečnou alternativní pružností, která by jim umožnila vyhnout se potížím, které vyplývají z takto rigidní parametrické struktury. Eliminace dvou důležitých proměnných hospodářské politiky – úrokové míry a měnového kurzu – znamená buď spoléhání se na učebnicově dokonalou míru flexibility na mikroúrovni, nebo připravenost na velké fluktuace reálného HDP, nebo očekávání výrazného nárůstu fiskálních transferů uvnitř měnové unie.

Učebnicově dokonalá flexibilita na mikroúrovni však v evropské realitě ani zdaleka neexistuje. Nepružnost domácích cen a mezd vyžaduje, aby mechanismem pro absorpci šoků zůstal měnový kurz, což je něco úplně jiného než argumentace ve prospěch konkurenčních devalvací. Je snazší, jak uvádí *B. McTeer (2002)*, „aby se měnový kurz přizpůsobil ekonomice a hospodářské politice, než aby se ekonomika a hospodářská politika přizpůsobovala zafixovanému měnovému kurzu“...

Chtěl bych ještě zmínit dva jevy, které kladu na stranu nákladů měnové unie. Jednotná měna (bez fiskální unifikace) vytváří prostředí pro fiskální nezodpovědnost. Dokonce by se dalo hovořit – spolu s *Anthony de Jasay (2003)* – o fiskálním černém pasažérovi: „Každý členský stát eurozóny má na výběr ze dvou alternativ – buď být černým pasažérem na úkor ostatních, nebo být obětí druhých černých pasažérů.“ Ve stejném duchu se *Peter Kenen* již v roce 1996 ptal, „zda může být měnová oblast větší než fiskální oblast“. Já si myslím, že nemůže. Má-li země vlastní měnu, fiskální neodpovědnost je následována trestem. Takový trest ale nenásleduje uvnitř současné eurozóny, kde je odlišná měnová a fiskální zodpovědnost. Zdá se, že dnešní problémy fiskálních deficitů některých zemí eurozóny tento argument podporují.

Evropská měnová unifikace je navíc trojským koněm celkové harmonizace ekonomických pravidel, politik a legislativy v EU. Jsem přesvědčen, že jakýkoliv problém v eurozóně bude v budoucnu interpretován jako důsledek nedostatečné harmonizace (jen formální unifikace měny), což povede k další vlně plíživé harmonizace. Německý ministr financí *Hans Eichel* to pro *Sunday Times* z 23. prosince 2001 řekl jasně: „Měnová unie se rozpadne, pokud ji nedotáhneme do důsledků. Jsem přesvědčen, že potřebujeme jednotný daňový systém.“...

Mnoho lidí ve středoevropských a východoevropských zemích... se těší na vstup do eurozóny. Očekávají, že budou profitovat ze stability eura, z omezení kurzového rizika či z kredibilní měnové politiky. Mám dojem, že tito lidé nevidí odvrácenou stranu tohoto měnového uspořádání, neboť je více než jasné, že tranzitivní země potřebují maximální flexibilitu a že by neměly zavádět žádné umělé rigidity. Země střední a východní Evropy by neměly kvůli politickým důvodům jednat proti vlastním ekonomickým zájmům.

Hlavním nákladem pro tyto země bude ztráta nezávislé měnové politiky, která by pro tranzitivní ekonomiky, pro země, kde probíhají radikální strukturální změny, a pro země s nižší ekonomickou úrovní měla být zřetelně jiná než měnová politika vhodná pro stabilní členské země EU na západ od nás. Neexistuje žádný racionální ekonomický důvod, aby tyto země měly stejnou úrokovou míru jako Německo nebo Francie.

Stejně vážná je pro tyto země ztráta možnosti přizpůsobování měnového kurzu. Tranzitivní ekonomiky se nacházejí v trvalém procesu reálné apreciacie a při plnění inflačních a úrokových kritérií Maastrichtské smlouvy (a rozpočtových pravidel Paktu stability a růstu) neexistuje žádný způsob, jak jí v rámci fixního kurzu docílit. Existuje navíc další nebezpečí, že kurz bude zafixován mimo svoji dlouhodobou rovnovážnou hodnotu, protože konvergenční proces těchto ekonomik nebude – v době vstupu do eurozóny – ještě ukončen. Výsledkem bude nevhodná úroveň měnového kurzu (což je problém, který můžeme pozorovat i u současných členů eurozóny)...

Rigidita měnové unie a narůstající implicitní makroekonomická nerovnováha bude blokovat reálnou konvergenci a vytvoří „transferové ekonomiky“ (jako se to

stalo východnímu Německu po sjednocení – viz *H. W. Sinn, F. Westermann, 2001*), které ovšem budou muset přežívat bez vysokých fiskálních transferů, protože ty nejsou v současné EU k dispozici. Můj závěr tedy je, že tranzitivní země by neměly do eurozóny nijak spěchat.

Euro tady je a bude. Neočekávám jeho kolaps, byť dobře vím, že je relativně snadné měnovou unii rozdělit. Má vlastní zkušenost s ukončením česko-slovenské měnové unie v únoru 1993 mi říká, že to lze provést bez vážných nákladů, hladce a efektivně. Očekávám však, že udržení evropské jednotné měny bude nákladné v podobě nižšího ekonomického růstu a v podobě nevyhnutelných fiskálních transferů určených na kompenzování slabších členů. Dokonce může vyvolat pnutí mezi členy, které by jinak nemuselo vzniknout. To bychom měli mít stále na zřeteli.“

Řada rizik a nákladů existence jednotné evropské měny, které jsou zmiňovány ve výše uvedené přednášce, se skutečně projevila v průběhu turbulencí uvnitř eurozóny v době globální finanční a ekonomické krize v letech 2008–2009 i při dluhové krizi v eurozóně od roku 2010. Ukázalo se, že eurozóna neměla nastaveny mechanismy pro vyrovnávání ekonomického vývoje mezi svými silnějšími a slabšími členy, respektive pro řešení jejich makroekonomických a fiskálních nerovnováh, což se projevilo jako problém právě v krizovém období. Potvrdilo to skutečnost, že motivace evropské měnové integrace byla převážně politická. V rámci eurozóny neexistovala (a dosud neexistuje) společná fiskální politika, která je přitom nezbytným doplněním jednotné měnové politiky v rámci měnové unie. Neexistoval proto přiměřený mechanismus fiskálních kompenzací pro slabší členy měnové unie. Ten se v současné době sice v určité podobě vytváří, avšak stále se nejedná o standardní společnou fiskální politiku pro eurozónu, tak jak ji známe z federativních států. V rámci eurozóny se rovněž projevila problém fiskálního černého pasažéra, který dále umocnil fiskální nerovnováhu v některých členských státech měnové unie. Globální finanční a ekonomická krize vyvolala či zvýraznila pnutí mezi členy měnové unie a následná dluhová krize v eurozóně pak tento problém plně odhalila. Krize také ukázala, že fiskální transfery na kompenzování slabších členů eurozóny jsou nevyhnutelné, pokud se nemá měnová unie rozpadnout.

### 3. Ekonomické rozdíly mezi členskými státy eurozóny

Nedostatky v konstrukci eurozóny, tj. vytvoření měnové unie bez nutného doplnění v podobě fiskální či hospodářské unie, a rizika a náklady, které z tohoto asymetrického institucionálního uspořádání eurozóny plynou, jsou dále umocněny ekonomickými rozdíly mezi členskými státy měnové unie. Kdyby členské země eurozóny vykazovaly obdobné ekonomické parametry, problém plynoucí z nezavedení fiskální či hospodářské unie v EU by nebyl tak akutní, protože v rámci měnové unie by neexistovaly rozsáhlé makroekonomické rozdíly a nerovnováhy

Tabulka 1 Růst reálného HDP v letech 2005–2011 (meziroční změny v %)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	1,7	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,3	1,9
Estonsko	8,9	10,1	7,5	-3,7	-14,3	2,3	7,6
Finsko	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,4	3,7	2,9
Francie	1,8	2,5	2,3	-0,1	-2,7	1,5	1,7
Irsko	5,3	5,3	5,2	-3,0	-7,0	-0,4	0,7
Itálie	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4
Kypr	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,1	0,5
Lucembursko	5,4	5,0	6,6	0,8	-5,3	2,7	1,6
Malta	3,7	2,9	4,3	4,1	-2,7	2,3	2,1
Německo	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	3,7	3,0
Nizozemsko	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,5	1,7	1,2
Portugalsko	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,4	-1,6
Rakousko	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,3	3,1
Řecko	2,3	5,5	3,0	-0,2	-3,3	-3,5	-6,9
Slovensko	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,2	3,3
Slovinsko	4,0	5,8	6,9	3,6	-8,0	1,4	-0,2
Španělsko	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,1	0,7
Eurozóna (EA-17)	1,7	3,3	3,0	0,4	-4,3	1,9	1,5
Bulharsko	6,4	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,7
Česko	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,7	2,7	1,7
Dánsko	2,4	3,4	1,6	-0,8	-5,8	1,3	1,0
Litva	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,4	5,9
Lotyšsko	10,1	11,2	9,6	-3,3	-17,7	-0,3	5,5
Maďarsko	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,3	1,7
Polsko	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3
Rumunsko	4,2	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,6	2,5
Spojené království	2,1	2,6	3,5	-1,1	-4,4	2,1	0,7
Švédsko	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,1	3,9
Evropská unie (EU-27)	2,0	3,3	3,2	0,3	-4,3	2,0	1,5
Japonsko	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,4	-0,7
USA	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,5	3,0	1,7

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts

Tabulka 2 HDP na obyvatele v paritě kupní síly v letech 2005–2010 (v %, EU-27 = 100 %)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgie	120	118	116	116	118	119
Estonsko	62	66	70	69	64	64
Finsko	114	114	118	119	115	115
Francie	110	108	108	107	108	108
Irsko	145	146	148	133	128	128
Itálie	105	105	104	104	104	101
Kypr	91	91	92	99	100	99
Lucembursko	255	270	275	279	266	271
Malta	78	76	76	79	82	83
Německo	116	115	116	116	116	118
Nizozemsko	131	131	132	134	132	133
Portugalsko	79	79	79	78	80	80
Rakousko	125	126	124	124	125	126
Řecko	91	92	90	92	94	90
Slovensko	60	63	68	73	73	74
Slovinsko	87	88	88	91	87	85
Španělsko	102	105	105	104	103	100
Eurozóna (EA-17)	109	109	109	109	109	108
Bulharsko	37	38	40	44	44	44
Česko	79	80	83	81	82	80
Dánsko	124	124	123	125	123	127
Litva	53	56	59	61	55	57
Lotyšsko	48	51	56	56	51	51
Maďarsko	63	63	62	64	65	65
Polsko	51	52	54	56	61	63
Rumunsko	35	38	42	47	47	46
Spojené království	122	120	116	112	111	112
Švédsko	122	123	125	124	119	123
Evropská unie (EU-27)	100	100	100	100	100	100
Japonsko	113	110	109	106	103	106
USA	159	154	151	147	145	148

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts

Tabulka 3 Relativní cenové hladiny v letech 2005–2010 (v %, EU-27 = 100 %)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgie	106,4	107,7	107,4	110,3	112,3	111,4
Estonsko	64,7	68,5	73,4	76,7	76,5	74,8
Finsko	123,7	122,7	119,6	120,7	124,7	123,5
Francie	108,2	108,6	108,1	110,7	112,4	110,8
Irsko	123,5	124,5	124,1	129,7	126,7	119,1
Itálie	104,8	104,2	102,5	102,4	104,9	103,5
Kypr	90,4	90,3	88,3	87,7	90,1	89,1
Lucembursko	111,6	111,4	114,8	117,2	120,9	120,5
Malta	73,0	74,8	75,5	77,4	78,4	77,9
Německo	103,3	102,6	101,7	103,5	106,1	104,3
Nizozemsko	104,7	104,1	102,0	104,1	107,8	107,6
Portugalsko	85,1	85,0	85,7	87,9	89,2	88,2
Rakousko	102,5	102,0	102,6	105,1	108,0	106,2
Řecko	88,3	89,1	89,8	91,7	95,0	95,1
Slovensko	55,4	58,0	63,2	69,8	73,6	71,6
Slovinsko	76,1	76,7	78,9	82,8	85,6	84,6
Španělsko	91,2	91,8	92,9	95,1	97,8	97,0
Eurozóna (EA-17)	102,1	101,9	101,3	103,2	105,6	104,2
Bulharsko	43,3	44,9	45,6	49,4	51,3	50,8
Česko	58,2	61,3	62,4	77,2	73,1	75,2
Dánsko	140,4	138,4	137,3	139,7	143,8	142,3
Litva	54,9	57,4	60,0	66,0	67,4	65,1
Lotyšsko	57,0	60,8	66,6	75,0	76,0	72,2
Maďarsko	63,4	60,7	66,7	69,4	63,4	64,9
Polsko	61,1	62,5	61,7	69,2	58,2	61,9
Rumunsko	54,5	57,6	63,8	63,1	57,6	58,8
Spojené království	109,8	110,6	114,0	103,0	96,6	100,2
Švédsko	119,1	118,5	115,6	112,9	108,5	121,6
Evropská unie (EU-27)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Japonsko	120,3	109,9	96,5	101,9	119,7	128,5
USA	92,6	92,7	85,0	81,8	88,7	92,3

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Purchasing power parities

Tabulka 4 Saldo veřejných rozpočtů v letech 2005–2011 (v % HDP)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	-2,7	0,1	-0,3	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7
Estonsko	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,0
Finsko	2,8	4,1	5,3	4,3	-2,5	-2,5	-0,5
Francie	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Irsko	1,7	2,9	0,1	-7,3	-14,0	-31,2	-13,1
Itálie	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9
Kypr	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3
Lucembursko	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,8	-0,9	-0,6
Malta	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,8	-3,7	-2,7
Německo	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0
Nizozemsko	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,7
Portugalsko	-5,9	-4,1	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2
Rakousko	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6
Řecko	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1
Slovensko	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,8
Slovinsko	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4
Španělsko	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5
Eurozóna (EA-17)	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1
Bulharsko	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,1
Česko	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,1
Dánsko	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8
Litva	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5
Lotyšsko	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,8	-8,2	-3,5
Maďarsko	-7,9	-9,3	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2	4,3
Polsko	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1
Rumunsko	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,2
Spojené království	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-10,2	-8,3
Švédsko	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,3
Evropská unie (EU-27)	-2,4	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5
Japonsko	-3,4	-3,7	-2,1	-4,1	-10,4	-9,4	-10,1
USA	-3,2	-2,0	-2,7	-6,7	-13,0	-10,5	-9,6

Pramen: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012 (Japonsko a USA); Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (ostatní údaje)

Tabulka 5 Veřejný dluh v letech 2005–2011 (v % HDP)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	92,0	88,0	84,1	89,3	95,8	96,0	98,0
Estonsko	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0
Finsko	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,4	48,6
Francie	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,3	85,8
Irsko	27,2	24,7	24,8	44,2	65,1	92,5	108,2
Itálie	105,4	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1
Kypr	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5	71,6
Lucembursko	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1	18,2
Malta	69,7	64,1	62,1	62,3	68,1	69,4	72,0
Německo	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,0	81,2
Nizozemsko	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9	65,2
Portugalsko	62,8	63,9	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8
Rakousko	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,9	72,2
Řecko	100,0	106,1	107,4	113,0	129,4	145,0	165,3
Slovensko	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3
Slovinsko	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6
Španělsko	43,1	39,6	36,2	40,2	53,9	61,2	68,5
Eurozóna (EA-17)	70,1	68,5	66,3	70,1	79,9	85,3	87,2
Bulharsko	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3	16,3
Česko	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	38,1	41,2
Dánsko	37,8	32,1	27,5	33,4	40,6	42,9	46,5
Litva	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0	38,5
Lotyšsko	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7	42,6
Maďarsko	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	81,4	80,6
Polsko	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,3
Rumunsko	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	33,3
Spojené království	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,6	85,7
Švédsko	50,4	45,0	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4
Evropská unie (EU-27)	62,8	61,5	59,0	62,5	74,8	80,0	82,5
Japonsko	186,4	186,0	183,0	191,8	210,2	215,3	229,8
USA	67,9	66,6	67,2	76,1	89,9	98,5	102,9

Pramen: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012 (Japonsko a USA); Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (ostatní údaje)

Tabulka 6 Míra inflace v letech 2005–2011 (meziroční změny v %)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	2,5	2,3	1,8	4,5	0,0	2,3	3,5
Estonsko	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7	5,1
Finsko	0,8	1,3	1,6	3,9	1,6	1,7	3,3
Francie	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3
Irsko	2,2	2,7	2,9	3,1	-1,7	-1,6	1,2
Itálie	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9
Kypr	2,0	2,2	2,2	4,4	0,2	2,6	3,5
Lucembursko	3,8	3,0	2,7	4,1	0,0	2,8	3,7
Malta	2,5	2,6	0,7	4,7	1,8	2,0	2,4
Německo	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	2,5
Nizozemsko	1,5	1,7	1,6	2,2	1,0	0,9	2,5
Portugalsko	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9	1,4	3,6
Rakousko	2,1	1,7	2,2	3,2	0,4	1,7	3,6
Řecko	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1
Slovensko	2,8	4,3	1,9	3,9	0,9	0,7	4,1
Slovinsko	2,5	2,5	3,8	5,5	0,9	2,1	2,1
Španělsko	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,1
Eurozóna (EA-17)	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	2,7
Bulharsko	6,0	7,4	7,6	12,0	2,5	3,0	3,4
Česko	1,6	2,1	3,0	6,3	0,6	1,2	2,1
Dánsko	1,7	1,9	1,7	3,6	1,1	2,2	2,7
Litva	2,7	3,8	5,8	11,1	4,2	1,2	4,1
Lotyšsko	6,9	6,6	10,1	15,3	3,3	-1,2	4,2
Maďarsko	3,5	4,0	7,9	6,0	4,0	4,7	3,9
Polsko	2,2	1,3	2,6	4,2	4,0	2,7	3,9
Rumunsko	9,1	6,6	4,9	7,9	5,6	6,1	5,8
Spojené království	2,1	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5
Švédsko	0,8	1,5	1,7	3,3	1,9	1,9	1,4
Evropská unie (EU-27)	2,3	2,3	2,4	3,7	1,0	2,1	3,1
Japonsko	-0,3	0,3	0,0	1,4	-1,4	-0,7	:
USA	3,4	3,2	2,8	3,8	-0,4	1,6	:

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Harmonized Indices of Consumer Prices

Tabulka 7 Míra nezaměstnanosti v letech 2005–2011 (v %)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2
Estonsko	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Finsko	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8
Francie	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,8	9,7
Irsko	4,4	4,5	4,6	6,3	11,9	13,7	14,4
Itálie	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4
Kypr	5,3	4,6	3,9	3,7	5,3	6,2	7,8
Lucembursko	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8
Malta	7,3	6,9	6,5	6,0	6,9	6,9	6,5
Německo	11,3	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9
Nizozemsko	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4
Portugalsko	8,6	8,6	8,9	8,5	10,6	12,0	12,9
Rakousko	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2
Řecko	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7
Slovensko	16,3	13,4	11,1	9,5	12,0	14,4	13,5
Slovinsko	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2
Španělsko	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7
Eurozóna (EA-17)	9,2	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1	10,2
Bulharsko	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2	11,2
Česko	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7
Dánsko	4,8	3,9	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6
Litva	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7	17,8	15,4
Lotyšsko	8,9	6,8	6,0	7,5	17,1	18,7	15,4
Maďarsko	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	10,9
Polsko	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6	9,7
Rumunsko	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9	7,3	7,4
Spojené království	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0
Švédsko	7,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,4	7,5
Evropská unie (EU-27)	9,0	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7
Japonsko	4,4	4,1	3,9	4,0	5,1	5,1	4,6
USA	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market

Tabulka 8 Saldo běžného účtu platební bilance v letech 2005–2010 (v % HDP)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgie	2,0	1,9	1,6	-1,6	-1,7	1,5
Estonsko	-10,0	-15,3	-15,9	-9,7	3,7	3,6
Finsko	3,4	4,2	4,3	2,5	1,9	1,8
Francie	-0,5	-0,6	-1,0	-1,7	-1,5	-1,7
Irsko	-3,5	-3,5	-5,3	-5,6	-2,9	0,5
Itálie	-0,9	-1,5	-1,3	-2,9	-2,0	-3,5
Kypr	-5,9	-6,9	-11,7	-15,6	-10,7	-9,9
Lucembursko	11,5	10,4	10,1	5,1	6,5	7,7
Malta	-8,8	-9,8	-6,3	-5,1	-7,3	-3,9
Německo	5,1	6,3	7,5	6,3	5,6	5,7
Nizozemsko	7,4	9,3	6,7	4,3	4,2	6,6
Portugalsko	-10,3	-10,7	-10,1	-12,6	-10,9	-10,0
Rakousko	2,2	2,8	3,5	4,9	2,7	3,0
Řecko	-7,6	-11,4	-14,6	-14,9	-11,1	-10,1
Slovensko	-8,5	-7,8	-5,3	-6,2	-2,6	-3,5
Slovinsko	-1,7	-2,5	-4,8	-6,9	-1,3	-0,8
Španělsko	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6	-5,2	-4,6
Eurozóna (EA-17)	:	:	:	-1,5	-0,3	-0,4
Bulharsko	-11,6	-17,6	-25,2	-23,1	-8,9	-1,3
Česko	-1,0	-2,0	-4,3	-2,1	-2,4	-3,1
Dánsko	4,3	3,0	1,4	2,9	3,3	5,5
Litva	-7,1	-10,6	-14,4	-12,9	4,4	1,5
Lotyšsko	-12,6	-22,5	-22,4	-13,2	8,6	3,0
Maďarsko	-7,2	-7,4	-7,3	-7,3	-0,2	1,1
Polsko	-2,4	-3,8	-6,2	-6,6	-3,9	-4,7
Rumunsko	-8,6	-10,5	-13,4	-11,6	-4,2	-4,0
Spojené království	-2,6	-3,2	-2,5	-1,4	-1,5	-3,3
Švédsko	6,8	8,4	9,2	8,8	7,0	6,6
Evropská unie (EU-27)	-0,8	-1,2	-1,0	-2,0	-0,8	-0,9
Japonsko	3,6	3,9	4,8	3,2	2,8	3,6
USA	-5,9	-6,0	-5,1	-4,7	-2,7	-3,3

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Balance of payments

**Tabulka 9 Průměrné náklady práce v letech 2008–2011**  
(mzdové a nemzdové náklady včetně zdravotního a sociálního pojištění placeného zaměstnavatelem, v EUR na hodinu)

Země	2008	2009	2010	2011
Belgie	35,6	37,0	38,2	39,3
Estonsko	8,0	7,9	7,7	8,1
Finsko	27,6	28,7	28,9	29,7
Francie	31,8	32,1	33,1	34,2
Irsko	27,2	28,0	27,9	27,4
Itálie	24,5	25,6	26,1	26,8
Kypr	15,3	15,9	16,2	16,5
Lucembursko	30,8	32,0	32,7	33,7
Malta	11,2	11,3	11,5	11,9
Německo	28,4	29,0	29,1	30,1
Nizozemsko	29,2	29,8	30,5	31,1
Portugalsko	11,5	11,9	12,0	12,1
Rakousko	26,5	27,7	28,0	29,2
Řecko	16,5	17,6	17,5	:
Slovensko	7,6	7,9	8,0	8,4
Slovinsko	13,4	13,8	14,1	14,4
Španělsko	18,9	20,0	20,2	20,6
Eurozóna (EA-17)	25,8	26,5	26,9	27,6
Bulharsko	2,5	2,9	3,1	3,5
Česko	9,3	9,3	9,9	10,5
Dánsko	35,4	36,5	37,6	38,6
Litva	6,0	5,6	5,3	5,5
Lotyšsko	5,9	5,9	5,7	5,9
Maďarsko	7,9	7,3	7,3	7,6
Polsko	7,5	6,4	7,0	7,1
Rumunsko	4,1	4,0	4,2	:
Spojené království	21,1	18,9	20,0	20,1
Švédsko	33,8	31,7	36,0	39,1
Evropská unie (EU-27)	21,6	22,1	22,5	23,1

Pramen: Labour costs in the EU27 in 2011. Hourly labour costs ranged between €3.5 and €39.3 in the EU27 Member States. Eurostat news release 63/2012, 24 April 2012

**Tabulka 10 Minimální mzdy v letech 2005–2011**  
(v hrubé výši, v EUR měsíčně)

Země	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	1210	1234	1259	1310	1388	1388	1415
Estonsko	172	192	230	278	278	278	278
Francie	1286	1218	1254	1280	1321	1344	1365
Irsko	1183	1293	1403	1462	1462	1462	1462
Lucembursko	1467	1503	1570	1570	1642	1683	1758
Malta	555	584	602	617	635	660	665
Nizozemsko	1265	1273	1301	1335	1381	1408	1424
Portugalsko	437	450	470	497	525	554	566
Řecko	668	710	730	794	818	863	863
Slovensko	168	182	221	241	296	308	317
Slovinsko	490	512	522	539	589	597	748
Španělsko	599	631	666	700	728	739	748
Bulharsko	77	82	92	112	123	123	123
Česko	236	261	291	300	298	302	319
Litva	145	159	174	232	232	232	232
Lotyšsko	115	129	172	230	254	254	282
Maďarsko	232	247	260	272	268	272	281
Polsko	208	233	244	313	307	321	349
Rumunsko	79	90	115	139	149	142	157
Spojené království	1135	1213	1315	1242	995	1076	1136
USA	655	757	678	689	816	872	940

Pramen: Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market

mezi členskými státy, a nebylo by je tudíž nutné prostřednictvím fiskální či hospodářské unie vyrovnávat a kompenzovat. Skutečnost je však odlišná.

Makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členskými zeměmi eurozóny existují, a to ve značné míře a dlouhodobě. Byly a jsou charakteristické nejen pro období globální finanční a ekonomické krize a současně dluhové krize v eurozóně, ale i pro dobu před těmito krizemi. Uvedenou skutečnost ilustrují údaje v tabulkách 1 až 10.

Mezi členy eurozóny můžeme například vysledovat skupinu zemí, které i v období dluhové krize v eurozóně, tj. v letech 2010–2011, vykazovaly poměrně rychlý růst reálného HDP (Německo, Rakousko, Finsko, Slovensko, Estonsko), a naopak skupinu států, jejichž reálný HDP v tomto období stagnoval nebo klesal



(Irsko, Portugalsko, Španělsko a zejména Řecko, které je v hospodářské recesi kontinuálně od roku 2008). V roce 2011 (viz tabulka 1) v rámci eurozóny rostl nejrychleji reálný HDP Estonska (o 7,6 %), největší pokles reálného HDP zaznamenalo Řecko (o 6,9 %).

Rozdíly panují rovněž v úrovni HDP na obyvatele v paritě kupní síly mezi členskými zeměmi měnové unie (viz tabulka 2). V roce 2010 nejvyšší úroveň tohoto ukazatele vykazovalo Lucembursko (271 % průměru EU-27), nejnižší hodnoty dosahovalo Estonsko (64 % průměru EU-27). Na druhé straně lze v eurozóně najít skupinu zemí s podobnou úrovní HDP na obyvatele v paritě kupní síly, která se v roce 2010 pohybovala v relativně úzkém rozmezí 115–133 % průměru EU-27 (Německo, Rakousko, Nizozemsko, Belgie, Finsko, Irsko).

Menší rozdíly se objevují v úrovni relativních cenových hladin mezi členskými státy eurozóny (viz tabulka 3). V roce 2010 bylo nejdražší zemí měnové unie Finsko (123,5 % průměru EU-27), nejlevněji bylo na Slovensku (71,6 % průměru EU-27). I v případě relativních cenových hladin lze v eurozóně najít skupinu států s jejich podobnou úrovní, která se v roce 2010 nacházela v poměrně úzkém pásmu 103,5–120,5 % průměru EU-27 (Německo, Rakousko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Francie, Itálie, Irsko).

Velmi výrazné odlišnosti můžeme pozorovat ve vývoji veřejných financí členů měnové unie. Například v roce 2011 (viz tabulka 4), kdy prozatím vrcholila dluhová krize v eurozóně, dokázalo šest zemí měnové unie udržet své rozpočtové deficity pod maximální hodnotou požadovanou Paktem stability a růstu, tj. pod 3 % HDP (jednalo se o Německo, Rakousko, Lucembursko, Finsko a Maltu, Estonsko dokonce mělo rozpočtový přebytek). Naopak pět států vykazovalo v roce 2011 schodky veřejných rozpočtů vyšší než 6 % HDP, tj. více než dvojnásobek maximální povolené hodnoty (Irsko, Řecko, Španělsko, Kypr, Slovensko).

Podobně značné rozdíly mezi státy eurozóny panují i v úrovni veřejného dluhu (viz tabulka 5). Pouze pět členů měnové unie mělo v roce 2011 svůj veřejný dluh pod maximální hodnotou požadovanou Paktem stability a růstu, tj. pod 60 % HDP (Lucembursko, Finsko, Estonsko, Slovensko, Slovinsko). Čtyři země však měly v roce 2011 veřejný dluh vyšší než 100 % HDP (Řecko, Itálie, Portugalsko, Irsko).

Odlišnosti existují také v zaznamenaných mírách inflace v zemích měnové unie (viz tabulka 6). V roce 2011 rostla hladina spotřebitelských cen nejrychleji v Estonsku (o 5,1 %), nejpomaleji v Irsku (o 1,2 %). Na druhé straně je možné v eurozóně najít skupinu zemí s velmi podobnými úrovněmi míry inflace, které se v roce 2011 pohybovaly v úzkém intervalu 2,1–2,5 % (Německo, Nizozemsko, Francie, Malta, Slovinsko).

Mnohem výraznější rozdíly mezi členskými státy eurozóny lze zaznamenat, pokud jde o míru nezaměstnanosti (viz tabulka 7). Na jedné straně v měnové unii existuje skupina zemí s relativně nízkou mírou nezaměstnanosti (Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko – 4,2 % až 5,9 % v roce 2011), na straně druhé šest států eurozóny má více než 10% míru nezaměstnanosti (Eston-

sko, Slovensko, Irsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko – 12,5 % až 21,7 % v roce 2011).

Naprostě zásadní rozdíly panují mezi členskými zeměmi eurozóny v oblasti vnější ekonomické rovnováhy (viz tabulka 8). V rámci měnové unie existuje pět států, které měly po celé sledované období (2005–2010) výrazné přebytky běžného účtu platební bilance (Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko, Finsko). Naopak pět jiných zemí vykazovalo v tomto období rozsáhlé deficity běžného účtu platební bilance (Řecko, Portugalsko, Španělsko, Kypr, Malta).

Výrazné disproporce je možné pozorovat také v úrovni mezd, respektive nákladů práce mezi jednotlivými zeměmi měnové unie. Průměrné náklady práce včetně zdravotního a sociálního pojištění placeného zaměstnavatelem přepočtené na jednu odpracovanou hodinu činily v roce 2011 v Estonsku 8,1 EUR a na Slovensku 8,4 EUR, zatímco v Německu to bylo 30,1 EUR, v Nizozemsku 31,1 EUR, v Lucembursku 33,7 EUR, ve Francii 34,2 EUR a v Belgii 39,3 EUR (viz tabulka 9). Hrubé měsíční minimální mzdy činily v roce 2011 v Estonsku 278 EUR a na Slovensku 317 EUR, zatímco ve Francii to bylo 1365 EUR, v Belgii 1415 EUR, v Nizozemsku 1424 EUR, v Irsku 1462 EUR a v Lucembursku 1758 EUR (viz tabulka 10).

#### 4. Budoucnost eurozóny: další integrace, nebo rozpad?

Eurozóna již dva roky stojí na křižovatce. Od roku 2010, kdy naplno propukla dluhová krize v Řecku a posléze v Irsku a v Portugalsku, kdy se postupně výrazně zhoršily dluhové problémy Španělska či Itálie a kdy se důsledky dluhové krize přenesly i na další státy eurozóny, byla přijata řada opatření, která měla jednak hasit akutní nebezpečí vyplývající z dluhové krize, tj. zabránit státnímu bankrotu některých členů měnové unie, jednak zlepšit institucionální rámec eurozóny tak, aby se snížilo riziko vzniku podobné krize v budoucnosti.

Byly přijaty dočasné záchranné mechanismy Evropské unie a eurozóny – Evropský mechanismus finanční stabilizace a Evropský nástroj finanční stability – k podpoře členských zemí v závažných ekonomických problémech. Prozatím byly pro členské země eurozóny schváleny záchranné programy v celkové hodnotě 403 mld. EUR – dva pro Řecko (ve výši 110 mld. EUR a 130 mld. EUR) a po jednom pro Irsko (v rozsahu 85 mld. EUR) a Portugalsko (ve výši 78 mld. EUR). Dále je v procesu schvalování vytvoření stálého záchranného mechanismu Evropské unie k finanční podpoře členských států ohrožených závažnými ekonomickými problémy – Evropského mechanismu stability, k jehož ustavení dojde na základě novelizace článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie.

V důsledku dluhové krize v eurozóně byl přijat rovněž tzv. six pack, kterým byl zpřísněn rozpočtový dohled v eurozóně a zaveden makroekonomický dohled v EU. Tímto souborem šesti legislativních opatření byl novelizován Pakt stability a růstu jako nástroj rozpočtového dohledu, respektive dvě nařízení, která tvoří pre-

ventivní a nápravnou část Paktu stability a růstu, dále bylo přijato nařízení k posílení rozpočtového dohledu v eurozóně, směrnice zpřísňující požadavky na rozpočtové rámce členů EU, nařízení zavádějící makroekonomický dohled v EU a nařízení k posílení makroekonomického dohledu v eurozóně. Six pack vstoupil v účinnost v prosinci roku 2011.

V procesu přijímání jsou další dvě nařízení, tzv. two pack. Jedno z nich zpřísňuje dohled nad zeměmi čerpajícími finanční pomoc ze záchranných mechanismů Evropské unie a eurozóny, druhé zpřísňuje pravidla pro státy nacházející se v proceduře při nadměrném schodku.

Počátkem března roku 2012 pak 25 z 27 členských států EU (výjimkou byly Velká Británie a Česká republika) podepsalo novou Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Tato smlouva je nyní ve fázi ratifikace. 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 o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii ze strany příslušné členské země je také podmínkou pro to, aby tato členská země mohla v případě závažných ekonomických potíží čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability.

Přestože členské státy Evropské unie, respektive eurozóny přijaly nebo přijímají všechny výše uvedené opatření, stále se nejedná o zásadní krok k fiskální či hospodářské unii v EU, která by doplnila unii měnovou. Nevedou se žádná intenzivní jednání ani se nerealizují kroky směrem ke sjednocení fiskální politiky členských států Evropské unie, respektive eurozóny, ke sjednocení jejich daňových systémů a do značné míry i daňových sazeb, k zavedení dostatečně silného společného či federálního rozpočtu eurozóny, do něhož by se odváděly společné či federální daně a z něhož by se platilo široké spektrum společných či federálních výdajů, jako je tomu ve federativních státech. Tématem dne není ani sjednocování sociálních systémů a sociální politiky členských států eurozóny. Na obzoru se nerýsuje vznik společného ministerstva financí pro členské státy eurozóny, které by bylo protiváhou již existující společné centrální banky v oblasti měnové politiky.

Je však otázkou, nakolik budou dosud přijatá opatření, zavádějící makroekonomický dohled a zpřísňující rozpočtová pravidla a rozpočtový dohled pro členské státy Evropské unie, respektive eurozóny, k dlouhodobé udržitelnosti měnové unie v EU stačit. Nijak totiž neřeší existující makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členy eurozóny. Jsou totiž pouhou náhražkou za fiskální či hospodářskou unii členských států eurozóny, k jejímuž zavedení neexistuje vůle ze strany politiků zemí

EU ani jejich voličů. Při existenci významných ekonomických rozdílů mezi současnými 17 členy eurozóny je však měnová unie bez fiskální a hospodářské unie do budoucna neudržitelná. Pokud nebude fiskální či hospodářská unie v EU vytvořena, rýsují se v podstatě tři scénáře budoucnosti eurozóny: buď permanentní krize měnové unie, nebo zánik eura a návrat k národním měnám, anebo zmenšení geografického rozsahu eurozóny pouze na ty země, které mají podobné ekonomické parametry.

#### Literatura a prameny

1. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Balance of payments (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
2. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
3. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Harmonized Indices of Consumer Prices (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
4. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
5. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Purchasing power parities (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
6. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
7. *Evropská rada 1. a 2. března 2012. Závěry*. Evropská rada, EUCO 4/12, Brusel, 2. března 2012
8. Heckman, J. J.: *Flexibility, Job Creation and Economic Performance*. Paper presented at the Munich Economic Summit, May 2, 2003
9. *Hodnocení Lisabonské strategie*. Pracovní dokument útvarů Komise, SEK(2010) 114 v konečném znění, Brusel, 2. února 2010
10. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>)
11. de Jasay, A.: *Free-Riding on the Euro*. The Library of Economics and Liberty, September 17, 2003
12. Kenen, P. B.: *Sorting Out Some EMU Issues*. Reprint No. 29, Princeton University, December 1996
13. Klaus, V.: *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země*. Přednáška v CATO Institute, Washington, D. C., 20. listopadu 2003. Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, leden 2004
14. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. března 2010
15. *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
16. *Labour costs in the EU27 in 2011. Hourly labour costs ranged between €3.5 and €39.3 in the EU27 Member States*. Eurostat news release 63/2012, 24 April 2012
17. McTeer, B.: *A Skeptical Texan Wishes Swooning Euro Well*. European Affairs, Spring, Vol. 1, No. 2, 2002
18. Mundell, R.: *A Theory of Optimum Currency Areas*. American Economic Review, Vol. 41, No. 3, 1961
19. Sinn, H. W., Westermann, F.: *Two Mezzogiornos*. CESIFO Working Paper Series, No. 378, 2001
20. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Brussels, 2 March 2012

## KRÍZA V RÁMCI EÚ: SÚČASŤ GLOBÁLNEJ SYSTÉMOVEJ CIVILIZAČNEJ KRÍZY

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

Doterajšie formovania integračného procesu v EÚ, jeho asymetrické inštitucionálne usporiadanie, výrazné rozdiely v úrovni ekonomického rozvoja, narastajúce nerovnováhy medzi vyspelou a periférnou časťou, roztvárajúce sa nožnice konkurencieschopnosti, spôsob vymedzenia integračných pravidiel a ich neplnenia a celkovo prevládajúci politický prístup a podcenenie vytvorenej silnej previazanosti a závislosti ekonomík členských štátov malo svoju vnútornú logiku príčinných súvislostí, no zároveň bol a je vývoj v EÚ čoraz silnejšie ovplyvňovaný zintenzívňujúcou sa globalizáciou svetovej ekonomiky. V časoch relatívne priaznivého vývoja sa nazrievajúcim problémom fungovania EÚ i eurozóny nevenovala dostatočná pozornosť. Explózia globálnej krízy však zrazu naplno odhalila hĺbku systémovej krízy EÚ, predovšetkým eurozóny. Ukazuje sa, že kríza v rámci EÚ a EMÚ nie je izolovaný jav, ale že je súčasťou mnohorozmernosti globálnej systémovej civilizačnej krízy.

Šokujúci nástup globálnej krízy, gradovanie jej deštruktívneho charakteru a neúčinnosť až bezmocnosť protikrizových adaptačných procesov prirodzene spochybnili aj neoliberálne koncepty hospodárskej politiky, vďaka ktorým sa vyspelým kapitalistickým štátom pomocou rastúceho zadlžovania a špekulácie do určitej miery darilo uniknúť hlbokému hospodárskemu poklesu. To inšpirovalo aj viacerých ekonómov k príliš sebavedomým vyhláseniam.<sup>1</sup>

Globálna kríza, ktorej príčinné súvislosti svedčia o tom, že ide o kvalitatívne nový viacrozmerný krízový proces,<sup>2</sup> nastolila nekompromisné zrkadlo kritickému stavu ekonomickej teórie, predovšetkým neudržateľnosti prevládajúceho neoliberálneho prúdu a s ním spojeného trhového fundamentalizmu, založeného na sploštenej absolutizácii neviditeľnej ruky trhu ako jediného spoľahlivého korektívu ekonomickej rovnováhy a na axióme homo economicus, ktorého rozhodovanie prebieha v rámci podmienok a predpokladov dokonalej konkurencie.<sup>3</sup>

Globálna kríza a jej systémovej civilizačný charakter ukázal, že veľká postindustriálna transformácia nadobudla nebezpečne rozpurnú podobu, spochybnila

konceptie, podľa ktorých by malo súčasne s technologickými prevratmi viac menej automaticky prebiehať humánne kultivovanie sociálno-ekonomických vzťahov, resp. že ich podoba, ktorá sa sformovala v procese súčasnej hyperglobalizácie, predstavuje tú najlepšiu adaptáciu pre všetkých.

Globálna kríza predstavuje kvalitatívne nových typ krízového procesu, ktorý preukazateľne odhaľuje zásadné systémove zlyhanie súčasnej podoby kapitalizmu, tým spochybňujúce aj jeho viaceré nosné teoretické konceptie a nastoľuje požiadavku obsahovej a metodologickej inovácie ekonomickej vedy. Cieľom tohto príspevku je preto načrtnúť možné smerovanie inovatívneho prístupu v ekonomickej vede, na ktoré bude musieť reagovať aj skúmanie vývojovej adaptácie hospodárskej a menovej únie, ako aj charakteru fiškálnej, sociálnej a ďalších politik EÚ.

### 1. Kľúčové línie obsahovej a metodologickej inovácie ekonomickej vedy

Na základe určitého zovšeobecnenia retrospektívneho pohľadu na formovanie niektorých ekonomických teórií od polovice 20. storočia a viacerých najnovších prístupov k parciálnym i systémovej aspektom rozvíjania ekonomického myslenia možno pracovne vymedziť nasledovné línie obsahovej a metodologickej inovácie ekonomickej vedy.

Prvú líniu predstavuje adekvátnejšia reflexia kvalitatívne nových ekonomických javov a procesov a prehodnocovania rôznych jednostranných zjednodušených prístupov v organickej celistvosti so sociálnymi a civilizačnými aspektami fungovania rozporuplne sa formujúcej postindustriálnej znalostnej ekonomiky a spoločnosti.

Druhá línia spočíva v selektívnom návrate, či určitej rehabilitácii niektorých starších spoločensko-ekonomických teórií, ktoré boli vytesňované, znevažované, či jednoducho ignorované prevládajúcimi dobovými prúdmi a ideológiami.

Tretiu líniu tvorí odhaľovanie skrytých, či zjavných cielene záujmovovo deformovaných teórií a pseudokonceptných prístupov, ktoré odvádzajú pozornosť od podstaty sociálno-ekonomických problémov, zahmlievajú ich skutočné príčiny, podporujú morálny hazard, zdôvodňujú odškodňovanie hlavných aktérov krízy a socializáciu jej dôsledkov, resp. „prefarbujú“ skutočných aktérov krízy na obete, či záchrancov systému.

<sup>1</sup> Pripomenul im to P. Krugman (2009, s. 15, 20). R. Lucasovi jeho myšlienku, že „z praktického hľadiska bol už ústredný problém prevencie depresie vyriešený. Cyklus bol skrotý do tej miery, že výhody ďalšieho usmerňovania boli zanedbateľné.“ R. Lucasovi a Ben Bernakemu ich stanovisko, že „svetová ekonomika môže z času na čas utpieť menší pokles, ale dni skutočne veľkej recesie, nieto, celosvetovej krízy, sú už definitívne za nami“.

<sup>2</sup> Dokumentujú to prívlastky, ktoré sa prebiehajúcej kríze postupne priradzovali, najprv ako hypotekárna, finančná, ekonomická, potom politická, sociálna, dlhová a nakoniec morálna, systémovej a civilizačná.

<sup>3</sup> Už o desaťročia pred vypuknutím globálnej krízy sa v rámci ekonomickej vedy ako reakcia postupne formovali teoretické prúdy usilujúce v konkrétnych oblastiach prekonať jednostrannú deformovanosť „oficiálnej“ ekonómie hlbším rozvíjaním tých aspektov, ktoré očividne v rozpore s realitou ignorovala. Sformovalo sa široké spektrum konceptných prístupov argumentujúcich mnohorozmernosť ekonomických javov a procesov. Prejavilo sa to vznikom relatívne samostatných ekonomických teórií s takými prívlastkami ako sociálna, etická, inštitucionálna, politická, behaviorálna, environmentálna, krízová, experimentálna, ľudová, heterodoxná, kultúrna, syntropická, evolučná atď.

## 2. Potreba reflexie nových ekonomických javov a prehodnocovania jednostranných zjednodušených prístupov

Na základe komparácie prístupov viacerých významných autorov<sup>4</sup> i mojej vlastnej analýzy som dospel k záveru, že objektívna identifikácia príčin globálnej krízy a jej reálneho charakteru ako kvalitatívne nového javu vyžaduje komplexný, no vnútorne štruktúrovaný a viac aspektový prístup. Len tak je možné odhaliť vzájomnú podmienenosť a spätosť medzi jednotlivými vrstvami a aspektami prírodných súvislostí, pochopiť genézu hybných síl a záujmov aktérov, ktoré ich uvádzajú do pohybu. To je zároveň reálny základ, z ktorého sa odvíjajú výzvy pre formovanie novej paradigmy ekonomickej vedy. Mimoriadne podnetným prínosom k obsahovej a metodologickej inovácii je práca Roy E. Allena (2009), v ktorej zdôvodňuje nevyhnutnosť nového myslenia pri vysvetľovaní globálnej krízy a pri hľadaní odpovede, prečo sa neurobil väčší pokrok v tom, aby sa zabránilo jej vzniku. K tomu je podľa jeho názoru potrebná „nová politická ekonómia finančnej krízy“, pre ktorú sú kľúčové širšie vzťahy medzi finančnou krízou a tvorbou a distribúciou bohatstva a moci a ktorá by mala v budúcnosti napomáhať nielen výskumu, ale aj tvorbe politiky (Allen, 2009, s. XII, 136). Skúmanie súčasnej krízy obohatil o viaceré zaujímavé pohľady, ktoré účelne dopĺňajú a podporujú naše poňatie ako kvalitatívne nového krízového procesu, ktorý má globálny civilizáčny charakter.

Na základe ekonometrickej analýzy historických dát za posledné tri dekády vyriešil niektoré „hlavolamy“ ponuky a dopytu po peniazoch, identifikoval kľúčové štruktúrne zmeny vo finančných trendoch a odhalil nové črty využívania peňazí, úveru, kapitálu a bohatstva. Presvedčivo argumentoval vplyv globalizácie, deregulácie a aplikácie IKT na separáciu procesov na finančných trhoch od procesov tvorby a použitia HDP. Pripája sa k názoru P. Druckera (1985–1986), že od začiatku 80. rokov sa finančné trhy dali na cestu vyhľadávania vlastného zisku, celkom nezávisle od trhov s tovarmi a nefinančnými službami. Prehľbuje túto argumentáciu a ukazuje, ako štruktúrne zmeny vo vývoji finančného sektoru, ktoré majú často chaotický charakter, vytvárajú dôležitý zdroj špeciálneho dopytu po peniazoch, ktorý potom absorbuje peňažnú likviditu ďaleko od pozorovateľného používania peňazí v procesoch reálnej ekonomiky.

Mimoriadne dôležitý je jeho záver o tom, ako novo sa formulujúca globálna ekonomika zásadne mení vzťah finančného sektora a reálnej ekonomiky. Neviditeľné finančné procesy môžu v rastúcej miere autonómne vyvolávať zmeny v hmotných vzťahoch produkcie. Centrálné banky a ďalší aktéri na finančných trhoch môžu v niektorých prípadoch hazardne zväčšovať alebo znižovať peňaž-

<sup>4</sup> Ide predovšetkým o práce J. B. Fostera a F. Magdoffa, P. Krugmana, G. Sorosa, J. Stiglitz, R. E. Allena a D. Rodrika, ktorí nielen argumentovali kvalitatívne nové aspekty globálnej krízy, ale aj načrtávali potrebu metodologickej inovácie a prístupy a východiská novej paradigmy.

né bohatstvo nezávisle od akýchkoľvek pôvodných zmien v tvorbe HDP, alebo v iných reálnych ekonomických procesoch (tamtiež, s. 130). Allen sa tak radí medzi tých ekonómov, ktorí opodstatnene poukazujú na to, že jedným z významných aspektov globalizácie je rastúca moc financií nad výrobou.

Originálnym prínosom R. E. Allena je úvaha o dlhodobjšom „super“ finančnom cykle a najmä záver, že súčasná globálna ekonomická kríza vznikla z dlhého boomu, ktorý začal začiatkom 80. rokov, vyvrcholil v roku 2006 a jeho fáza krachu (bust phase), ktorá začala v roku 2007, sa bude preto aj dlhšie odvíjať (Allen, 2009, s. XIII). Tým prispel k prehĺbeniu argumentácie o väčšej dĺžke trvania globálnej ekonomickej krízy a k vyvráteniu názorov, ktoré ju interpretovali len ako menšiu bublinu po prechádzajúcom krátkom boome. Na rozdiel od neoklasického modelu všeobecnej rovnováhy a ďalších prístupov hlavného prúdu navrhuje evolučný a komplexný systémový prístup k pochopeniu súčasnej krízy ako novo ponímanej veľkorozmernej krízy. Dlhý boom od začiatku 80. rokov založený na pákovom efekte finančných transakcií bol tak fázou posunu v komplexnom adaptačnom systéme prechodom k novej „mezoštruktúre“ v zmysle evolučnej ekonomie. Empirický výskum štruktúrnych zmien vo vzťahoch peňažnej ponuky a dopytu spojených s finančnou globalizáciou odhalil, že finančné trhy absorbovali novovytvorenú silu peňazí ďaleko nad úrovňou predikcií modelov rovnováhy, to zároveň obratom viedlo k nafúknutiu cien aktív a stimulácii výroby a spotreby ďaleko nad predikciami. Potom počas fázy krachu nastal opačný pohyb premenných, tiež silnejší oproti očakávaniam, vrátane prepadu cien akcií a nehnuteľností a deštrukcie peňažného bohatstva.

Táto expanzia a globalizácia finančných trhov akcelerujúca od 80. rokov, ktorá začala dramaticky žiť vlastným životom akoby oddelene od procesov spojených s HDP, nadobudla podľa Allena charakter znalostných a znalostne interaktívnych procesov a je ju možné modelovať pomocou prístupov tretieho a štvrtého rádu komplexity. Existujúci „zvierací duch“ iracionálneho nadbytku, alebo strachu, transcendentálne „zákony zložených záujmov“ a vytváranie peňažnej likvidity nevyžadujúcej rezervy a pod. ako aj interaktívne myšlienkové modely priviedli finančný cyklus a procesy tvorby a ničenia peňažného bohatstva ďaleko za hranice všeobecnej rovnováhy na úroveň, ktorá spôsobuje zrušenie zrovnovážujúcich procesov. Boom fáza a jej sprievodná mezoštruktúra boli už neutržateľné (od 2006) a teraz je v adaptačnom procese nová mezoštruktúra (Allen, 2009, s. 130).

Novým, komplexnejším metodologickým prístupom Allen významne prehĺbil poznanie zmenených vnútorných mechanizmov čoraz autonómnejšieho fungovania finančných trhov a ich znerovnovážňujúceho vplyvu na vývoj reálnej ekonomiky. Tým podstatne prispel k potrebnému prehĺbeniu identifikácie príčin globálnej ekonomickej krízy a tak aj k adekvátnejšiemu chápaniu nevyhnutných východísk reálne účinných krízových a pokrízových adaptačných procesov.

Ďalším príkladom, ako si transformačný civilizáčny charakter globálnej krízy vynucuje zásadnú obsahovú a metodologickú inováciu, je problematika postavenia

a fungovania štátu v ekonomike a spoločnosti, v ktorej došlo pod vplyvom neoliberálneho trhového fundamentalizmu k hrubým teoretickým dezinterpretáciám a praktickým deformáciám.

Nimi sa všemožne argumentovalo praktické presadzovanie takej podoby globalizačných procesov, ktoré D. Rodrik (2011) výstižne nazval hyperglobalizáciou a presvedčivo ukázal, že nemôže koexistovať s národným štátom a demokraciou.

Globalizácia viedla k postupnej inverzii úlohy národných štátov a transnacionálnych korporácií. Štáty postupne prestávajú byť organizátormi hospodárskej súťaže podnikov, určujúcimi jej pravidlá, a stávajú sa účastníkmi súťaže o priazeň podnikateľských subjektov a ich prilákanie na svoje územie. Transnacionálne korporácie postupne prestávajú byť účastníkmi hospodárskej súťaže usporadúvanej národnými štátmi a stávajú sa „usporiadateľmi“ súťaže pre národné štáty o dosahovanie najvyššej konkurencieschopnosti, ktorá sa najprv chápala ako najpriaznivejšie podmienky pre zahraničných a domácich podnikateľov. Trhy, na ktorých o svoju konkurencieschopnosť bojujú národné štáty, sú virtuálne trhy podnikateľského prostredia, trhy „podnikateľského pohodlia“ (Klvačová, 2008).

Uvedené procesy postavili pred ekonomickú vedu dvojakú výzvu. Na jednej strane preskúmať ďalekosiahle dôsledky na zmeny v postavení a funkciách štátu všeobecne a deformujúci anticivilizačný dopad neoliberálnych konceptov minimalizácie štátu osobitne. Na druhej strane skúmať a hľadať možnosti modernizačnej adaptácie štátu, ktorá by umožňovala civilizačný posun v plnení jeho úloh v 21. storočí.

Jeden z nádejných prístupov prekonávajúcich zjednodušenú ahistorickú interpretáciu štátu a jeho minimalizácie predstavuje rozpracúvanie aspektov diverzity v chápaní štátu, ktoré rozvíja inštitucionálna ekonómia, ktorá sa už od svojich začiatkov zameriavala na úlohu štátu pri tvorbe a realizácii národnej ekonomickej politiky.

Inštitucionalizmus prekonáva neschopnosť neoklasickej ekonómie vysvetliť kvalitatívne zmeny vo vývoji ekonomiky vzhľadom k jej dôrazu na statické poňatie rovnováhy a k tomu, že abstrahuje od inštitucionálnej formy, v ktorej reálny vývoj ekonomiky prebieha. Holistický prístup inštitucionalizmu namiesto nereálneho „ekonomického človeka“ skúma a interpretuje ekonomické javy ako integrovanú výslednicu množstva kultúrnych, sociologických, politických, psychologických a iných faktorov. Vďaka tomu, že vývoj ekonomiky a spoločnosti vysvetľuje v historickom čase, je výrazne realistejší v komplexnom chápaní sociálno-ekonomických javov a procesov a evolúcie úlohy štátu v nich. Namiesto abstraktne dokonalého konkurenčného trhu ako spôsobu optimálnej alokácie zdrojov, inštitucionalisti chápu trh ako spoločenskú inštitúciu, ktorej efektívnosť je podmienená konkrétnym inštitucionálnym usporiadaním spoločnosti a ekonomiky, teda aj konkrétnej podoby štátu.

Zaujímavý prístup k modernizácii štátu v podmienkach globalizácie a prechodu k znalostnej ekonomike a spoločnosti prináša teória variet kapitalizmu, ktorá pri analýze štruktúrnych závislostí národného inovačného systému kladie dôraz na reálne chápanie inštitúcií z hľadiska špecifických podmienok rôznych krajín (Casper – Hol-

lingsworth – Whiley, 2005). Táto teória orientuje analytickú pozornosť na súvislosti medzi ekonomickým rastom a štruktúrou inštitúcií regulujúcich trhy práce, kapitálu a poznatkov. Zdôrazňuje, že v každej krajine sa tieto inštitúcie v dôsledku osobitosti vzorov historického vývoja kombinujú špecificky odlišným spôsobom. Zároveň upozorňuje, že na ekonomickú a inovačnú výkonnosť vplyva nielen výška jednotlivých inštitúcií, ale aj kvalita ich vzájomnej komplementárnosti.

Podnetným inovatívnym príspevkom k rozvíjaniu teoretických základov modernizácie štátu je kniha F. Fukuyamu (2004), v ktorej prispôsobovanie na podmienky 21. storočia nazýva „budovaním štátu“. Na rozdiel od jeho kontroverznej knihy o „Konci dejín“<sup>5</sup> v „Budovaní štátu“ prináša celý rad podnetných myšlienok a prístupov zreálňujúcich chápanie štátu ako javu, ktorý sa vyznačuje konkrétne historickou diverzitou v čase a priestore. Kľúčový metodologický význam má jeho rozlíšenie poľa pôsobnosti aktivít štátu, resp. sfér, na ktoré sú orientované jeho funkcie, a kapacity štátu a jeho inštitúcií ako realizačnej sily adekvátne plniť svoje funkcie, formulovať a naplňovať politické ciele, dôsledne udržiavať zákonnosť. Význam tohto rozlíšenia nie je len v tom, že odhaľuje rôzne zavádzajúce dezinterpretácie zmiešavajúce rozsah funkcií štátu a jeho implementačnú kapacitu pre ich plnenie, ale hlavne, že dáva zmysluplné východisko pre úvahy o možných kombináciách oboch stránok z hľadiska konkrétnych podmienok a špecifik diverzity jednotlivých krajín pri hľadaní vhodných ciest modernizácie ich štátov. Uvedené metodologické rozlíšenie funkcií a kapacity sa dá názorne graficky zobrazit a umožňuje aj kreovať znázornenie viacerých aspektov, resp. komparácií vývoja štátov.

Na vodorovnej osi uvedieme zadefinované funkcie, resp. sféry pôsobnosti napr. podľa World Development Report, WB (2007). Na zvislej osi budú hodnoty predpokladanej, resp. nameranej realizačnej kapacity pre jednotlivé funkcie. Spojením oboch osí dostávame graf č. 1.

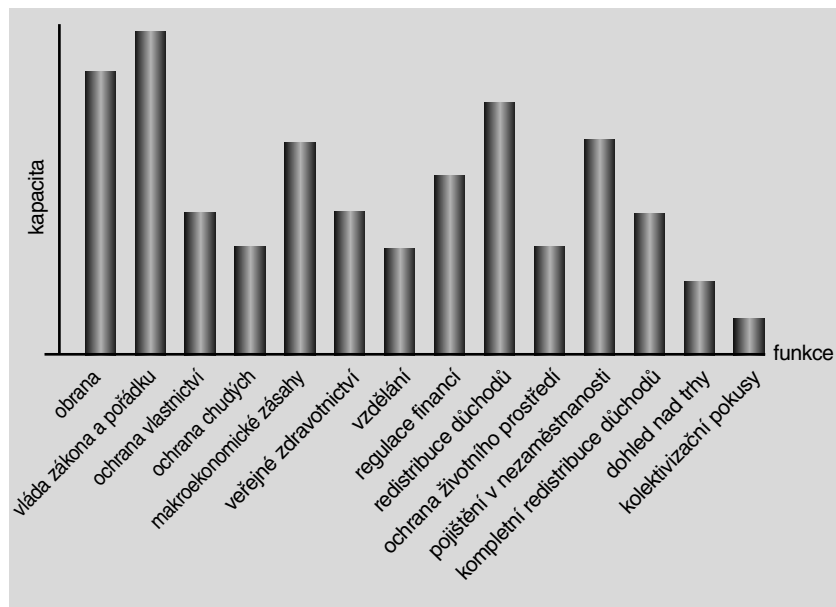
Graf č. 1 názorne zobrazuje konkrétny charakter funkcií, stupeň podrobnosti sfér angažovanosti štátu a mieru ich pokrytia kapacitou jeho inštitúcií. Konkrétne kombinácia oboch stránok odzrkadľuje špecifický charakter národnoštátnej diverzity. Realizačnú silu vymedzených funkcií môžeme merať vhodnými indexami inštitucionálnej kvality. Ich sumarizácia ukáže celkovú výslednú inštitucionálnu kapacitu na daný rozsah funkcií.

Uvedený graf je možné rozdeliť na 4 kvadranty ako východisko pre vymedzenie základnej typológie štátov z hľadiska konkrétnej kombinácie rozsahu funkcií angažovanosti štátu a jeho disponibilnou implementačnou kapacitou na ich reálny výkon. Vznikne tak matrica ako ju zobrazuje graf č. 2.

<sup>5</sup> V tejto knihe v roku 2002 pod vplyvom eufórie udalostí 90. rokov sformuloval tézu o konci histórie: „To, čoho sme svedkami, nie je práve koniec studenej vojny, alebo prechod určitou etapou povojnovej histórie, ale koniec histórie ako takej: to je konečný bod ideologickej evolúcie ľudstva a univerzalizácie liberálnej demokracie Západu ako finálnej formy humánneho vládnutia.“

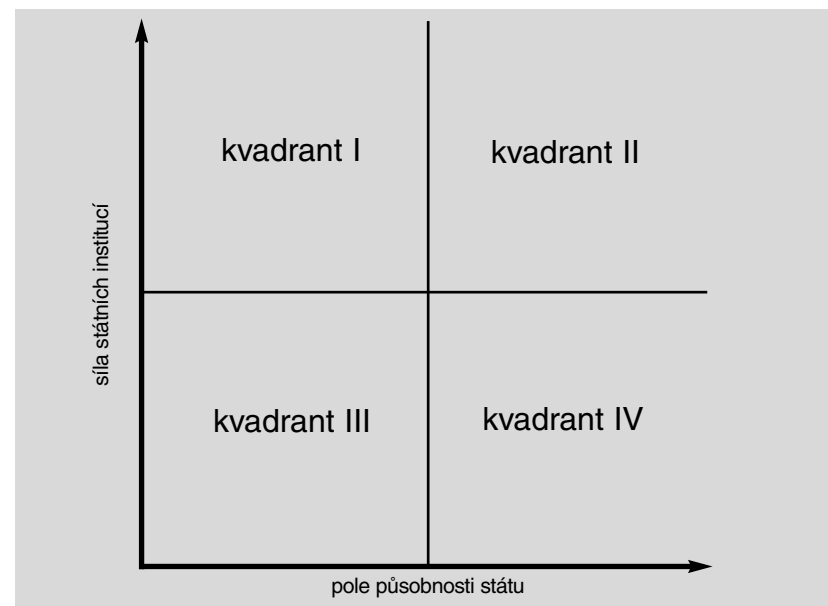


Graf 1 Pole pôsobnosti (funkcie) a kapacita štátu



Do prvého kvadrantu sa budú zaraďovať štáty s relatívne užším poľom pôsobnosti jeho funkcií, na realizáciu ktorých má silnú implementačnú kapacitu. Štáty spadajúce do druhého kvadrantu sa vyznačujú relatívne širokým rozsahom funkcií, ktoré majú pokryté dostatočne výkonnou inštitucionálnou kapacitou. Do tretieho kvadrantu spadajú štáty s nevelkým rozsahom funkcií, na ktorých realizáciu majú k dispozícii aj relatívne obmedzenú inštitucionálnu kapacitu. Napokon pre štáty v štvrtom kvadrante je charakteristické široké spektrum proklamovaných sfér pôsobnosti, no kapacita štátnych inštitúcií je na ich reálne zvládnutie nedostatočná. Vhodným využitím tejto metódy je možné komparatívne znázorniť pozíciu viacerých štátov podľa kombinácie ich funkcií a inštitucionálnej kapacity tak z hľadiska stavu v určitom čase, ako aj z hľadiska vývoja v určitom časovom horizonte. Pri aplikácii tejto metódy je veľmi dôležité brať do úvahy formálne a neformálne inštitúcie a primerane reflektovať ich vplyv. Formálne inštitúcie sa dajú pohotovo meniť, no neformálne v podobe nepísaných noriem, hodnotovej orientácie, kultúry, morálky, tradícií a pod. sa menia len pomaly, ťažšie sa ovplyvňujú ich zmeny, no ich reálny vplyv je často veľmi výrazný. Prezentovaný prístup vedie k zisteniu, že prakticky môže existovať nespočet najroz-

Graf 2 Matrica poľa pôsobnosti a kapacity štátu



manitejších inštitucionálnych štruktúr štátov a že práve vzhľadom na pestrosť národnoštátnej diverzity nie je možné jednoducho prenášať a aplikovať osvedčený model jedného štátu na iný štát.

Význam vyváženého ponímania adaptácie sfér pôsobnosti aktivít štátu a formovania jeho inštitucionálnej štruktúry vystúpil výrazne do popredia najmä pod tlakom nastupujúcej globalizácie a v súvislosti s procesom transformácie postsocialistických štátov. Tieto procesy mali rôzne príčiny, no rovnaké dôsledky. Šablónovitým presadzovaním liberalizácie, deregulácie a privatizácie okliešťať moc a vplyv štátu v záujme bezbariérového globálneho fungovania finančných i nefinančných korporácií. Uplynulé tri desaťročia však odhalili viacero vážnych problémov a deformácií v inštitucionálnej oblasti. Ukázalo sa, že niektoré z hlavných premenných, ktoré ovplyvňujú ekonomický rast, nie sú ekonomickej povahy, ale týkajú sa práve inštitúcií a politiky. Ak do 80. rokov sa vychádzalo z ekonomickej a sociálnej predurčenosti štátu, čo odsúvalo otázky funkčnosti inštitucionálnej štruktúry štátu na okraj pozornosti, tak na prelome storočia došlo k radikálnej zmene. V materiáloch Svetovej banky (1997–2001) sa už priznalo, že inštitúcie hrajú dôležitú úlohu v rozvojovej politike, a začalo sa operovať s pojmami „kapa-

cita štátu“, „kvalita inštitúcií“, „governance“ a pod. Doterajšia podoba divokej globalizácie, ktorú Rodrik (2011) výstižne nazval hyperglobalizáciou, naplno odhalila nielen škodlivý deformujúci vplyv neobmedzenej liberalizácie a deregulácie na inštitucionálnu funkčnosť štátov, ale aj na prudké prehlbovanie sociálnych dopadov polarizácie bohatstva a biedy. To vyvolalo nielen zásadnú kritiku v rovine ekonomickej teórie, ale aj v podobe širokého antiglobalistického hnutia.

V kontexte s procesom transformácie centrálne plánovaných ekonomík na trhové sa postupne vyjavilo nedocenenie inštitucionálnych zmien, resp. ich účelová deformácia v podobe tzv. šokovej terapie. Skokové neregulované spustenie trhových procesov spôsobilo nielen veľké národohospodárske škody, ale namiesto postupného generovania funkčných regulačných inštitucionálnych štruktúr otvorilo priestor pre vznik a usadzovanie inštitucionalizovaných deformácií umožňujúcich divokú privatizáciu, korupciu, klientelizmus, partokráciu atď. Divoký skok do trhovej ekonomiky mal v jednotlivých štátoch rôzne deštruktívne podoby. Najvarovnejší bol v ZSSR, kde spôsobil bezprecedentné zníženie výkonu ekonomiky až na úroveň 40 %. Len pre porovnanie, počas 2. svetovej vojny došlo k výrazne nižšiemu poklesu „len“ na úroveň 70 % (Švihlíková, 2010, s. 26). Kľúčová súčasť transformačných reforiem – privatizácia – ak má byť uskutočnená národohospodársky správne, vyžaduje určitú kapacitu inštitúcií štátu. Reálny vývoj donútil aj jedného z hlavných predstaviteľov neoliberálneho konceptu transformácie M. Friedmana k priznaniu, že po tom, čo v roku 1990 pri prechode k trhovej ekonomike všetkým radil „privatizujte, privatizujte, privatizujte“, tak v roku 2002 už konštatoval: „Ale mylil som sa... Potvrdilo sa, že vláda zákona je dôležitejšia ako privatizácia.“<sup>6</sup>

Skúsenosti z transformačných procesov ukazujú, že gradualistické utváranie inštitúcií štátu, ich manažment a organizačné štruktúry, výber typu politického zriadenia je funkčnejšie a vyžaduje sociologický a štruktúrovaný prístup, ktorým sa riešia také otázky ako miera zastúpenia, ovládateľnosť štátu, súlad cieľov a systému váh a protiváh aktérov, roztrieštenosť a sústredenosť moci atď. Mimoriadne dôležitou je legitimita režimu. „Štátne inštitúcie musia nielen pracovať ako jeden celok, ale musia byť aj vnímané ako legitímne zosobnenie ich moci. Jediným legitímnym zdrojom je demokracia.“ (Fukuyama, 2004, s. 36) Huntington (1968) síce tvrdí, že štát môže vládnuť a vykazovať atribúty štátnosti bez toho, aby mal podporu spoločnosti. Fukuyama oponuje, že dobrý štát slúži občanom priehľadne a dobre, a zdôrazňuje Senovu myšlienku, že demokracia je sama sebe cieľom rozvoja a zároveň i spôsobom, ako ekonomický rozvoj dosahovať (Fukuyama, 2004, s. 37–38). Táto myšlienka je osobitne dôležitá v kontexte formovania viacúrovňového globálneho vládnutia, inými slovami modernizácie funkcií a inštitucionálnej kapacity štátu v jednote endogénnych a exogénnych faktorov a podmienok, ktoré

<sup>6</sup> Toto Friedmanovo priznanie uvádza Fukuyama vo svojej knihe o budovaní štátu, s. 29–30.

vyvolávajú potrebu určitého rozvrstvovania rozhodovacích kompetencií tak na nižšie štruktúrne úrovne dovnútra štátu, ako aj na vonok na medzištátne či nadštátne úrovne.

Mimoriadny význam v uplynulých troch desaťročiach nadobudla modernizácia štátu z hľadiska zložitosti i rozporuplného vplyvu vonkajších, presnejšie globálnych faktorov. Na jednej strane globalizačná liberalizácia a deregulácia a dominantné postavenie TNK spôsobili odpútanie ekonomickej moci od teritória štátu a od určujúcich mechanizmov demokracie, ukotvenej v rámci štátov, a na druhej strane vyostrené globálne civilizačné rozpory nie je možné účinne riešiť bez potrebnej miery koordinovaného a spoločného postupu štátov, to znamená bez adekvátneho posunu časti suverenity národných štátov na globálne pôsobiace inštitúcie. To predpokladá uplatnenie princípu subsidiarity, čo však nie je dosť dobre možné bez toho, čo Fukuyama nazval „delegovaním dôvery“. Problém je v tom, že hyperglobalizácia, v ktorej majú dominantný vplyv TNK, fakticky spochybnila a rozvrátila základy štátu vestfalského typu, v ktorom sa reflektoval aj vzájomný vplyv zvrchovaných národných štátov a medzinárodná zmluvná úprava medzištátnych vzťahov. Postavenie a vplyv medzinárodných organizácií sa odvodzovali zo zvrchovanosti národných štátov.<sup>7</sup> Tento aspekt považuje za kľúčový aj v podmienkach súčasného, čoraz viac prepojeného zrastajúceho sa sveta. Aj pri hľadaní odpovedí na otázky globálnej legitimity a prekonávania predstáv o uzavretej „suverinite“ zdôrazňuje strategickú spôsobilosť pre budúcnosť sveta naučiť sa lepšie budovať štát. Zdôrazňuje, že „čo môžu robiť len štáty a nik iný len štáty, je kumulovať a efektívne využívať legitímnu moc. Táto moc je nevyhnutná k vynúteniu vlády zákona doma i vo svete.“ (Fukuyama, 2004, s. 121) Upozorňuje, že všetci, čo sa radujú nad „súmrakom zvrchovanej moci“, by mali vysvetliť, čo nahradí zvrchovanú moc štátov v dnešnom svete.<sup>8</sup>

### 3. Užitočnosť návratu, či rehabilitácia niektorých starších teórií

V rámci tejto línie obsahovej a metodologickej inovácie ekonomickej vedy považujem v kontexte globálnej krízy za dôležité upozorniť na aktuálnosť teórie konvergenencie.

Historický retrospektívny pohľad ukazuje, že pôvodný vzťah kapitalizmu a komunizmu ako absolútnych vzájomne sa vylučujúcich protikladov sa síce ideologicky formálne dlhodobo reprodukoval a sčasti ešte reprodukuje, no reálne sa od

<sup>7</sup> „Medzinárodné organizácie majú svoju zvrchovanosť, ale preto a do tej miery, do akej im zvrchované štáty dobrovoľne časť svojej suverenity prenechali ako výsledok medzinárodných rokovaní.“ (Fukuyama, 2004, s. 112)

<sup>8</sup> Na Fukuyamove idey budovania štátu v globálnom svete veľmi konštruktívne nadväzuje svojim konceptom prístupu k novému usporadúvaniu štruktúrovania a fungovania svetovej ekonomiky a štátov v nej D. Rodrik (2011) knihou Paradox globalizácie. Jej ústrednú myšlienku výstižne vyjadruje jej podtitul – Prečo nemôžu globálne trhy, štáty a demokracia koexistovať.

začiatku v rastúcej miere začali vzájomne ovplyvňovať a ich systémiotvorné prvky aj zbližovať a prelínať. Na strane kapitalizmu to boli napr. rôzne podoby makroekonomickej regulácie, indikatívneho plánovania, sociálneho štátu a pod. Na strane komunizmu, resp. socializmu, to bolo predovšetkým teoretické i praktické utváranie priestoru pre viac či menej limitované, resp. deformované fungovanie trhového mechanizmu. Načrtnutý prístup budem argumentovať na príklade teórie konvergencie zo 60. rokov minulého storočia a na niektorých najvýznamnejších poznatkoch reflektujúcich prebiehajúcu globálnu ekonomickú a civilizačnú krízu.

V 60. rokoch 20. storočia, keď sa začali rozvíjať teórie koncepcie postindustriálneho rozvoja, ako ich súčasť vznikla teória konvergencie spoločenských systémov – kapitalizmu a socializmu. V ucelenej podobe ju sformuloval J. K. Galbraith, ktorého dielo syntetizuje americký inštitucionalizmus, reprezentovaný T. Veblenom a keynesovskú makroekonomiu. V Galbraithových prácach hral zásadnú úlohu technický pokrok. Vedu a jej praktické aplikácie považoval za rozhodujúci faktor súčasnej ekonomiky a spoločnosti, čo považoval za podstatnú črtu prechodu k postindustriálnej spoločnosti na rozdiel od industriálnej spoločnosti, v ktorej bol rozhodujúcim faktorom kapitál. Trend ku konvergencii primárne odvodzuje z vnútorných transformačných premien samotného kapitalizmu a sprostredkované z reálnej existencie socialistických štátov. V rámci vyspelých kapitalistických štátov sa pod vplyvom technického pokroku sformovala technostruktúra zosobňovaná profesionálnymi manažérmi, vedcami a odborníkmi, ktorí utvárajú strategické rozhodnutia vo veľkých korporáciách. Rastúci podiel sektoru veľkých korporácií podľa Galbraitha znižuje počet predávajúcich a kupujúcich, ktorí sa stále viac už poznajú, vedie k tomu, že na trhoch, kde prevládajú moderné korporácie, platia dohodnuté relatívne stále ceny. Aby korporácia mohla rásť, aby si zabezpečovala pozíciu na trhu, snaží sa nezvyšovať v krátkom období ceny a nepodriaďovať vývoj cien krátkodobej maximalizácie zisku. Relatívne nízke a stále ceny ju robia odolnejšou voči konkurencii, prípadne aj voči politickým tlakom.

Za účinnejšiu metódu zvyšovania podielu na trhu korporácie podľa Galbraitha považujú necenovú konkurenciu. Sektor korporácií sa stáva plánovitým sektorom, ktorý postupne vytesňuje konkurenčný trh. Túto tendenciu považoval za nezvratnú a navyše ešte podporovanú rastúcou úlohou štátu v modernej ekonomike. Fungovanie veľkých korporácií mení mechanizmus alokácie zdrojov a vytváranie rovnováhy v ekonomike, čo chápal ako určitú alternatívu trhovej samoregulácie. Proti veľkým korporáciám vo výrobe postupne vznikajú iné silné korporácie v obchode, službách, silné odbory i iné organizácie ako napr. na ochranu spotrebiteľa. Sila jedných korporácií sa vyvažuje silou iných korporácií a organizácií, ktoré svojím vznikom a činnosťou reagujú na tendenciu k nerovnováhe (Galbraith, 1952). Galbraith všade poukazuje na to, že tieto vyvažujúce sily vytvárajú tendenciu k rovnováhe len v úzko ekonomickom zmysle, no nie sú schopné zabezpečovať rovnováhu na úrovni spoločnosti. Na príklade USA ukázal, že moderná americká spoločnosť je hlboko nerovnovážnou v zmysle rozporu medzi spôsobom uspokojovania

súkromných individuálnych potrieb a spôsobom zabezpečovania verejných potrieb. Pri uspokojovaní súkromných potrieb súkromný sektor masívne nasadzuje obmedzené zdroje a produktívne technológie na takú ponuku tovarov a služieb, v ktorých čoraz väčší podiel zaberajú postrádateľné produkty umelo vyvolané a spotrebiteľom nanucované agresívnou reklamou. V dôsledku toho namiesto suverenity spotrebiteľa sa presadzuje skôr suverenita výrobcu. Naproti tomu je celkom nedostatočné uspokojovanie verejných potrieb, čo Galbraith dokumentuje na príklade amerického školstva, verejnej dopravy, čistoty miest, životného prostredia. V tomto kontexte úsilie korporácií aktívne vyvolávať a vytvárať dopyt podľa Galbraitha problematizuje snahy o čo najvyššiu efektívnosť výroby a stavia otázku, či by takto chápaná efektívnosť nemala prestať byť primárnym kritériom ekonomie (Galbraith, 1967a).

Riešenie uvedeného rozporu hľadal v zavedení účinnej spoločenskej regulácie ekonomiky, ktorá by zabezpečovala realokáciu zdrojov zo súkromného do verejného sektoru. Vyspelú kapitalistickú ekonomiku považuje za zmiešanú ekonomiku, ktorá sa skladá z plánovitého sektoru veľkých korporácií a trhového sektoru malých a stredných podnikov. Pritom zdôrazňuje, že plánovitý sektor má tendenciu presadzovať sa v celej ekonomike, zvlášť keď sa kombinuje s aktívnou úlohou štátu, ktorá by sa mala koncentrovať najmä na anticyklickú a rastovú politiku zabezpečujúcu žiadúcu úroveň agregátneho dopytu, rovnováhu medzi úsporami a investíciami a zároveň vytvárať vhodné podmienky pre úspešné plánovanie na úrovni korporácií (Galbraith, 1967b, 1973). Galbraith si uvedomoval, že štát je v područí veľkých korporácií, preto zdôraznil, že ak má štát účinne presadzovať spoločenský záujem, musí sa vymaniť z pod ich vplyvu. Splnenie tohto predpokladu by viedlo podľa neho k systému, ktorý nazval nový socializmus (Galbraith, 1967a).

Aktuálnosť Galbraithových myšlienok vystúpila do popredia, keď aj štáty najviac proklamujúce liberálne doktríny, na čele s USA boli vývojom udalostí v rámci protikrizových opatrení prinútené k bezprecedentnej ekonomickej angažovanosti štátu. Tento vývoj zároveň nastolil kategorickú požiadavku rozpracovať nové prístupy k poňatiu charakteru a funkcií štátu v dynamicky sa meniacom a zneistenom prostredí globalizovanej svetovej ekonomiky. Hĺbkové politicko-ekonomické analýzy krízy a krízové a pokrízové adaptačné procesy nastolili neodiskutovateľnú požiadavku akceptovať v rámci systémovej konvergencie aj systémovú diverzitu. Presvedčivo to dokumentujú práce J. Stiglitz (2010) a D. Rodrika (2011). Fundamentálnu kritiku zlyhania systému kapitalizmu prezentuje J. Stiglitz v jeho najnovšej knihe s príznačným názvom *Vo voľnom páde* a podtitulom *Od zlyhania trhov k novému usporiadaniu svetovej ekonomiky*, prináša zhrnutie jeho nekompromisnej kritickéj analýzy teoretických východísk i hospodársko-politickej praxe konceptu trhového fundamentalizmu. Zdôrazňuje, že súčasná kríza vyvrátila ilúzie, že voľné a neobmedzené trhy sú efektívne, že vlastné zlyhanie rýchlo samy korigujú a že štát sa má obmedziť len na nevyhnutné úlohy, lebo regulácia brzdí inovačnú silu ekonomiky. Nadväzne formuluje mimoriadne závaž-



ný záver, že „kapitalizmus a komunizmus sú asi preč, ale existujú rôzne druhy trhového hospodárstva a súťaž medzi nimi pokračuje“ (Stiglitz, 2010, s. 10). Upozorňuje na aktuálnosť Keynesovho prístupu, v ktorom je trh v centre úspešnej ekonomiky, no sám o sebe nemôže správne fungovať. Štát musí hrať dôležitú úlohu, nielen keď treba ekonomiku zachraňovať, keď trhy zlyhajú, ale reguláciou trhov ich zlyhaniam aj zabráňovať. Súčasná moderná ekonomika vyžaduje rovnováhu trhu a štátu s podporou netrhových a neštátnych inštitúcií. Stiglitz odhaľuje falošné argumenty tých, čo profitovali z trhového fundamentalizmu, že súčasná kríza je len „nehoda“, aké sa občas stávajú, a preto sa treba čo najskôr vrátiť do predkrízovej situácie v roku 2008, lebo „aj kvôli autonehode neprestaneme jazdiť autom“. Stiglitzova analýza globálnej ekonomickej krízy dešifrovala viacúrovňovosť jej systémových príčin. „Zlyhanie nášho finančného systému je odrazom všeobecného zlyhania nášho hospodárskeho systému a zlyhanie hospodárskeho systému zase odzrkadľuje hlbšie problémy našej spoločnosti.“ (Stiglitz, 2010, s. 368)

Zlyhanie a rozpad konkrétne historickej podoby socializmu na prelome 80. a 90. rokov minulého storočia a systémové zlyhanie konkrétne historickej podoby globálneho kapitalizmu v prvej dekáde tohto storočia možno interpretovať ako kritickú fázu konvergencie. Dejinný test životom odhalil, ktoré systémostvorné prvky sa v rámci oboch spoločenských systémov stali neudržateľnými a ktoré by sa mali rozvíjať a synergicky adaptovať do nových systémových štruktúr schopných priniesť pozitívny civilizačný posun.

K teóriám, ktoré v súčasných turbulentných podmienkach EÚ a EMÚ je potrebné znovu dať do pozornosti politikom, ale aj mnohým ekonómom, nesporne patrí Mundellova teória optimálnej menovej oblasti zo začiatku 60. rokov minulého storočia. Bolo to v čase, keď západná Európa mala (od roku 1957) inštitucionálnu podobu ako Európske hospodárske spoločenstvo a Euratom, s cieľom zabezpečiť spoluprácu v rámci colnej únie, spoločného trhu s voľným pohybom tovaru, osôb, služieb a kapitálu. Postupne sa vytvárali pravidlá hospodárskej súťaže, spoločnej poľnohospodárskej politiky, opatrenia pre regionálny rozvoj atď. Problematika hospodárskej a menovej únie bola programovo nastolená až Maastrichtskou zmluvou v roku 1993. Pravda, celý dovtedajší povojnový vývoj od prvého oficiálneho kroku vyhlásením Schumanovej deklarácie navrhujúcej vytvorenie organizovanej Európy s tesnými ekonomickými spojeniami a s perspektívou udržania mierových vzťahov medzi európskymi krajinami mali primárne politicky motivovaný charakter. Z tejto pozície sa zásadne pristupovalo k riešeniu inštitucionálnych a ekonomických otázok, ktoré postupne nastoľoval reálny vývoj. Na jednej strane sa síce postupne rozširoval a prehlboval integračný proces, no na druhej strane zároveň narastal rozpor medzi nárokmi vyplývajúcimi z vnútornej logiky nadväzujúcich štádií integrácie a neúplnosťou, polovičatosťou a politickou nepripravenosťou, či zdržanlivosťou pri vytváraní nevyhnutných inštitucionálnych podmienok. Dlhodobá neudržateľnosť tohto narastajúceho rozporu nekompromisne odhalila globálna ekonomická kríza, ktorá štáty EÚ postavila pred dilemu buď

zачаť vytvárať reálne podmienky fungovania hospodárskej a menovej únie, alebo sa zmieriť s jej rozpadom. V tomto kontexte je potrebné vrátiť sa k Mundellovej teórii optimálnej menovej oblasti, znova si pripomenúť jej predpoklady, resp. podmienky a preskúmať, prečo sa v doterajšom vývoji EÚ a EMÚ nevytvárali a či a ako by bolo v súčasnosti možné napraviť tento handicap.

K neuralgickým aspektom patria výrazné rozdiely v úrovni ekonomického a sociálneho rozvoja a absencia účinného mechanizmu ich prekonávania medzi vyspelými a menej vyspelými členskými štátmi. V dôsledku toho sa čoraz výraznejšie generovali makroekonomické, osobitne fiškálne nerovnováhy, ktoré práve pod vplyvom dlhovej dimenzie globálnej krízy dosiahli kritickú mieru. Absencia spoločnej fiškálnej politiky ako nevyhnutný pendant spoločnej menovej politiky neumožnila potrebnú fiškálnu pomoc slabším členom EMÚ v rozsahu obvyklom vo fungujúcich federatívnych štátoch. A to je práve jedna z kľúčových podmienok optimálnej menovej oblasti, ktorú doterajšia úroveň fiškálnych transferov v rámci eurozóny zďaleka nedosahuje. Za týchto okolností neúnosne narastajú náklady spojené so stratou nezávislej menovej politiky, t.j. možnosti nezávisle podľa potrieb vlastnej ekonomiky stanovovať úrokové sadzby a prispôbovať menový kurz. Stanovenie rovnakých úrokových a kurzových parametrov odvodených z najvyspelejšej ekonomiky objektívne znemožňuje konvergenčnú adaptáciu ekonomík menej vyspelých členských štátov. Zásadne odchýlky sú evidentné aj voči ostatným podmienkam teórie optimálnej menovej oblasti. Je to nedostatočná úroveň mobility pracovných síl medzi štátmi menovej únie a značná úroveň rigidity miezd v rámci jednotlivých štátov. Taktiež pomerne výrazné rozdiely vo vybavenosti prírodnými zdrojmi a silné asymetrie exogénnych pozitívnych a negatívnych šokov. Tento podstatný odklon od podmienok optimálnej menovej oblasti pod vplyvom prebiehajúcej globálnej krízy spôsobil, že primárne politicky presadzovaný projekt integrácie narazil na svoje hranice, ktorých prekročenie vyžaduje kvalitatívnu systémovú transformáciu na vyššie štádium integračného procesu, alebo jeho ochromenie, „spätný chod“, vyostrovanie záujmových konfliktov atď. Je pravdepodobné, že tento nepriaznivý scenár sa budú politici snažiť eliminovať opatreniami, ktoré ešte nedávno neboli mysliteľné, no nebudú dostatočné a prijateľné včas, aby reálne smerovali k ucelenému funkčnému završovaniu integračného procesu.

Z hľadiska ekonomickej vedy je zrejme, že je to výzva nielen k určitej rehabilitácii teórie optimálnej menovej oblasti, ale aj, a hlavne k jej rozvinutiu na nové, kvalitatívne zmenené a zložitejšie pomery globálnou krízou zmietaného sveta.

Zdanlivo paradoxným návratom je priznanie opodstatnenosti Marxovej predpovede o sebazničujúcej genéze kapitalizmu. Paradoxné to je preto, že Marxovi dáva za pravdu Nouriel Roubini, profesor na Univerzite New York, ktorého možno sotva označiť ako marxistu. Na základe vlastných analýz fungovania súčasného kapitalizmu a jeho vnútorných sebaštruktúrnych procesov však predpovedal súčasnú krízu. Je zaujímavé pripomenúť jeho myšlienky, ktoré uviedol v interview

pre Wall Street Journal, lebo nielen vystihol bázickú príčinu globálnej ekonomickej krízy, ale zároveň implicitne spochybnil jej „dlhové riešenie“. Stručne možno zhrnúť jeho stanovisko nasledovne.

Marx mal pravdu. Kapitalizmus v jednom bode môže zničiť sám seba, pretože v rámci večného zhonu za efektivitou, rentabilitou, znížením nákladov neustále prepumpuje príjmy od práce ku kapitálu, ale to nevyhnutne vedie k nepotrebným prebytkom kapacít a k deficitu agregovaného trhového dopytu. Presne sa toto deje. V posledných 2–3 rokoch došlo k zhoršeniu, lebo sme mali masívne prerozdelenie dôchodkov od práce ku kapitálu, od miezd k zisku a nerovnosť dôchodkov sa zvýšila. Tak prerozdelenie dôchodkov a bohatstva vytvára ešte horší problém nerovnosti agregátneho dopytu. Akonáhle dlhy rôznych druhov celkom pokryjú ekonomiku, systém prestane fungovať. Problém nemôže byť vyriešený poskytnutím dodatočnej likvidity. V jednom bode je dlh príliš vysoký na to, aby z toho ekonomika „vyrástla“, alebo že by sa dlžníci sami toho zbavili brutálnymi úsporami (šetrením) alebo aby sme to infláciou znehodnotili. Akýkoľvek pokus prináša mnoho významných vedľajších škôd. Nemôžeme nič robiť. Vytvorili sme „zombie“ domácnosti, „zombie“ banky a „zombie“ vlády.

Záver N. Roubiniho svedčia o tom, že seriózná politickoekonomická analýza dáva za pravdu Marxovi, ktorého metodologický prístup má čo povedať k súčasným rozporom civilizácie a k hľadaniu spôsobov ich prekonávania.

#### 4. Odhaľovanie cielene deformovaných teoretických konceptov vo väzbe na hospodársko-politickú prax

Táto línia obsahovej a metodologickej inovácie má najbezprostrednejšiu interakciu na záujmy určujúcich globálnych hráčov a inštitúcií ako aj aktérov hospodárskych politík jednotlivých štátov. Kľúčovou súčasťou príčinných súvislostí, ktoré vyústili do globálnej krízy, bol od 80. rokov stupňujúci tlak na systémové okypťovanie sociálneho štátu, ktorému vedeckú fundáciu mali dodávať najmä rôzne odtiene koncepcie trhového fundamentalizmu. Tento proces bol ešte zosilňovaný politickým tlakom takých inštitúcií ako MMF, SB a OECD. Proti sociálnemu štátu sa sformovala ucelená doktrína Parížsky konsenzus<sup>9</sup> (Aiginger, 2005). V rámci nej sa presadzovali najmä dve argumentačné línie.

<sup>9</sup> Vedecké zdôvodnenie mala poskytovať nová politicko-ekonomická paradigma, ktorou sa odvrhol keynesovský koncept, v ktorom bol v centre pozornosti agregátny dopyt, pričom hrali dôležitú úlohu vládne výdaje, 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.

Prvá ignorovala objektívny rast nákladov na nové civilizačné výzvy a ako hlavný problém ťažkostí financovania verejných služieb zveličene zdôrazňovala plýtvavosť a zneužívanie sociálnych systémov. Riešením by malo byť ich obmedzenie a prevedenie na trhový režim cestou privatizácie. Druhá línia sa sústredila na zdôvodňovanie znižovania daní ako hlavného spôsobu urýchľovania hospodárskeho rastu. K ich zásadnej relativizácii a spochybneniu významne prispeli empirickými analýzami M. Pick (2006, 2011) a K. Aiginger (2005). Z nich vyplynulo, že plýtvavosť reálne predstavuje len malú časť – možno jednu desatinu zvyšovania výdavov.<sup>10</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>11</sup> Pravda, za odporom voči solidárnemu systému v dôchodkovej, zdravotnej, 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 urýchľovania 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>12</sup> Analýzy na jednej strane presvedčivo spochybnili zveličený vplyv plýtvavosti sociálneho systému a stimulujúceho znižovania daní na rast ekonomiky, no na druhej strane tiež potvrdili spomalenie rastu produktivity, hospodárskeho rastu a oslabovanie relatívnej konkurencieschopnosti EÚ, ohrozujúce dlhodobé základy jej sociálneho modelu.<sup>13</sup>

V rámci frontálneho útoku proti sociálnemu štátu sa ignoroval znalostne-sociálny model vyvinutý v Dánsku, Fínsku a Švédsku, ktorý bol a je úspešnejší ako

<sup>10</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 plytvanie liekmi poistencami zdravotného poistenia (Pick, 2011, s. 111).

<sup>11</sup> Súkromné penzijné systémy majú neistú budúcu kúpnu silu penzií, režijné náklady pohltia okolo 30 % poistného oproti 3–5 % v solidárnych systémoch a sú pre chudobných prídrahé. Súkromné zdravotníctvo je podstatne nákladnejšie ako solidárne (v USA napr. zhruba dvojnásobne). Aj sebedômyselnejšie systémy úverov na štúdium pri spoplatnení vysokoškolského štúdia nevyhnutne vedú k určitej príjmovej selekcii prístupu k vzdelaniu a teda k diskriminácii (Pick, 2011, s. 111).

<sup>12</sup> Z výsledkov analýz vyplynulo, že zníženie miery zdanenia o jedno percento 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 jedno percento spôsobuje zvýšenie miery chudoby o viac než 0,4 % (Pick, 2011, s. 136).

<sup>13</sup> Ak od začiatku 70. rokov do polovice 90. rokov sa dlhodobo zvyšovala miera prerozdelenia HDP z 41 % na 46 % a bola navyše dofinancovaná zvýšením schodkov rozpočtov z 3 % na 5 %, čím sa príjmy z oboch zdrojov pre potreby solidárneho financovania 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).

znalostne-liberálny model USA. Škandinávské štáty krízu sociálneho modelu vplyvajúcu z predbiehania výdavkov pred výkonnosťou prekonali aktívne zvyšovaním výkonnosti znalostnou cestou. Jadro úspechu spočívalo 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 vzdali svojho sociálneho nadštandardu. Najvýraznejšiu reštrikciu medzi porovnanými modelmi však nepoužili len na pasívne prekonávanie deficitu, ale hlavne na modernizačnú reštrukturalizáciu ekonomiky. Zachoval sa 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 európske 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>14</sup>

Doslova revolučné spochybnenie neoliberalnej paradigmy a jej záujmovo podmieneného zneužívania nastolujú závery unikátneho výskumu Univerzity Zürich uverejnené v *New Scientist*. Na základe analýzy gigantického databázy a pomocou najmodernejšej informačnej a výpočtovej techniky preskúmali vlastnícke, kooperačné, organizačné a rôznymi formami zosieťované prepojenie 37 miliónov firiem a investorov. Viackrokovou aproximáciou postupne identifikovali mieru vplyvu na svetovú ekonomiku. V prvom priblížení 43 060 TNK, ktoré majú spoločné aktíva, môže na základe vzájomného prepojenia už kontrolovať svetovú ekonomiku. Ďalší krok ukázal, že 1318 TNK už vzhľadom na mimoriadne tesné prepojenia vytvára jadro, ktoré už predstavuje model rozdeľovania ekonomického vplyvu zahrňujúci viac ako 20 % svetového zisku, no umožňuje reálne ovládať väčšinu svetových spoločností a až 60 % svetových príjmov. Na vrchole tejto globálnej pyramídy je 147 TNK, ktoré autori nazvali super jadrom. Ich aktíva sú tak vzájomne prepojené, že tento neoficiálny finančný konglomerát fakticky kontroluje vyše 40 % celosvetového bohatstva korporácií a priamo či sprostredkovane zásadne ovplyvňuje chod svetovej ekonomiky. Tento pohľad na ekonomické procesy súčasného sveta búra mýtické predpoklady, na ktorých stojí väčšina ekonomických teórií. Šokujúcu prekvapivosť záverov uvedenej analýzy komentoval jeden z jej autorov – J. Glattfelder –

<sup>14</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 udržujú pozície na popredných miestach globálnej konkurencieschopnosti. Potvrdil to aj IMD World Competitiveness Yearbook 2008.

slovami: „Realita je natoľko komplikovaná, že sme museli upustiť od dogiem ako napr. teória sprisahania, alebo teória voľného obchodu.“

Zaujímavá zhoda okolností spôsobila, že v čase, keď boli zverejnené šokujúce závery výskumu Univerzity Zürich, vyšla aj kniha Michaela Morrisa *Co nesmíte vedieť!*<sup>15</sup> Mimoriadne zaujímavá a podnetne dopĺňa závery o globálnej superkorporácii, lebo prináša konkrétne historickú deskripciu tohto, ako sa vygenerovali mocenské štruktúry čoraz viac ovládajúce vývoj sveta usilujúce o nový ekonomický poriadok. Na historických faktoch dokladá, ako sa postupne formovala malá skupinka rodinných klanov, ktorá prostredníctvom peňazí a bánk priamo či nepriamo ovláda nielen svetové hospodárstvo, ale aj nadnárodné organizácie ako OSN, SB, MMF, značnú časť médií, vedy, školstva a ďalšie sféry spoločnosti a tvorí akúsi neviditeľnú globálnu vládu. Autor prináša špecifickú hĺbkovú analýzu peňažníctva s osobitným zreteľom na to, ako sa z pôvodnej funkcie zmenilo na prostriedok vytvárania moci i útlaku, na boj kryté a nekryté peniaze, v ktorom sa bezprecedentne presadzujú nekryté virtuálne peniaze. Sprístupňuje aj prekvapivé informácie zo zákulisia vzniku Fedu i o zvláštnych okolnostiach uzatvárania Bretton-Woodských dohôd a ich rozpadu až po podiel a vplyv globálnych finančných aktérov na vygenerovaní súčasnej dlhovej krízy.

Nečakaná komplementarita záverov analýzy Univerzity Zürich a knihy M. Morrisa môže evokovať rad otázok, či pochybností, no miera ich vzájomne sa podporujúcej argumentácie nesporne predstavuje aj veľkú výzvu pre ekonomickú vedu a stavia do nových súradníc aj skúmanie turbulentného vývoja EÚ a EMÚ v kontexte globálnej krízy.

#### Literatúra

1. 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
2. Aiginger, K. (2007): *Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions*. Working Papers 304, Wien: WIFO
3. Allen, R. E. (2009): *Financial Crises and Recession in the Global Economy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
4. Casper, S. – Hollingsworth, J. R. – Whitley, 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*. Kap. 7, s. 228. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
5. Drucker, P. F. (1985–1986): *The Changed World Economy*. Foreign Affairs, Winter
6. Foster, J. B. – Magdoff, F. (2009): *The Great Financial Crisis. Causes and Consequences*. New York: Monthly Review Press. Český preklad: *Velká finanční krize. Příčiny a následky*. Všeň: Grimmus, 2009
7. Fukuyama, F. (2004): *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing

<sup>15</sup> Pôvodné vydanie vyšlo v Nemecku pod názvom *Was Sie nicht wissen sollen!* (2011). Český preklad vydalo v Bratislave ANCH BOOKS v roku 2012.

8. Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press
9. Galbraith, J. K. (1967 a): *Společnost hojnosti*. Praha: Svoboda
10. Galbraith, J. K. (1967 b): *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin
11. Galbraith, J. K. (1973): *Economics and the Public Purpose*. Boston: Houghton Mifflin
12. Huntington, S. (1968): *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press
13. 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
14. Morris, M. (2011): *Was Sie nicht wissen sollen!* Amadeus. Český překlad: Co nesmíte vědět! Bratislava: ANCH BOOKS, 2012
15. Mundell, R. (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*. The American Economic Review, Vol. 51, No. 4
16. Pick, M. (2011): *Stát blahobytu, nebo kapitalismus? My a svět v éře neoliberalismu 1989–2011*. Všeň: Grimmus
17. Pick, M. (2006): *Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA*. Politická ekonomie, č. 5
18. Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy can't coexist*. Oxford University Press
19. Roubini, N. (2011): *Karl Marx Was Right*. Interview pre The Wall Street Journal
20. Soros, G. (2009): *Nové paradigma pro finanční trhy. Úvěrová krize 2008 a co dál*. Praha: Vyšehrad
21. Stiglitz, J. (2010): *Im Freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft*. München: Siedler Verlag
22. Šmihula, D. (2010): *Teória štátu a práva*. Bratislava: EPOS
23. Švihlíková, I. (2010): *Globalizace a krize. Souvislosti a scénáře*. Všeň: Grimmus

## **Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?**

Záznam přednášek  
a diskuse  
z vědeckopopularizačního semináře

## **Dopolední blok**

Asymetrické uspořádání  
hospodářské a měnové unie v EU,  
ekonomické důsledky nedostatků  
v konstrukci eurozóny,  
překážky harmonizace  
fiskální a sociální politiky v EU

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

## PROGRAM SEMINÁŘE

### DOPOLEDNÍ BLOK

<b>ZAHÁJENÍ SEMINÁŘE</b> .....	77
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Asymetrie zakotvení hospodářské a měnové unie v právu EU: vývoj a současný stav</b> .....	79
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Měnová unie bez hospodářské unie v EU: ekonomické důsledky</b> .....	91
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Globální nerovnováhy, globální krize: vhodné prostředí k harmonizaci fiskální a sociální politiky v EU?</b> .....	107
<i>prof. Ing. Milan Šikula, DrSc.</i> , ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd	
<b>Rozdíly v daňových systémech mezi státy EU – problém pro utváření fiskální a hospodářské unie</b> .....	123
<i>Ing. Karel Mráček, CSc.</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>DISKUSE</b> .....	133

## ZAHÁJENÍ SEMINÁŘE

### Jiří Malý

Dobrý den, vítám vás na dnešním vědeckopopularizačním semináři. Je to už šestý seminář v řadě, který pořádáme v rámci projektu s názvem *Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace*. Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Já se jmenuji Jiří Malý, jsem ředitelem Institutu evropské integrace při NEWTON College a jsem také manažerem tohoto projektu.

Tématem dnešního, šestého semináře je *Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?* Vidíme, že na konci názvu semináře je otazník. Ten otazník je vlastně nejdůležitější součástí názvu. Víme, jaká je už zhruba dva roky situace v eurozóně, víme, že eurozóna prochází nejen dluhovou, ale také institucionální krizí. To znamená, že se neosvědčila pravidla, na jejichž základě eurozóna dosud funguje nebo fungovala, takže se hledá nějaké nové uspořádání, aby jednotná evropská měna byla dlouhodobě udržitelná, což v současné době nevypadá tak samozřejmě. Jednou z důležitých podmínek, kterou uvádějí jak příznivci, tak odpůrci jednotné měny, je doplnění měnové unie unií rozpočtovou nebo hospodářskou. A pokud by se měla takto měnová unie doplnit, tak by muselo dojít právě k harmonizaci fiskální neboli rozpočtové politiky a posléze zřejmě i sociální politiky v Evropské unii, respektive v eurozóně. Ale názory mezi členskými zeměmi EU na takovou harmonizaci jsou diametrálně odlišné, takže není jasné, jestli se taková harmonizace v rámci Evropské unie nebo eurozóny někdy vůbec povede, jestli se fiskální a hospodářskou unii v EU podaří vůbec vytvořit. To pak ale znamená, že není ani jisté, jestli nakonec eurozóna v současné podobě vydrží, jestli bude existovat jako nějaký užší spolek zemí, které si budou více ekonomicky podobné, atd. Na všechny tyto otázky se pokusíme v rámci dnešního semináře odpovědět, všechna témata se budeme snažit nějakým způsobem fundovaně probrat.

Ještě bych vám chtěl sdělit, že – stejně jako tomu bylo u všech minulých seminářů – i za absolvování tohoto semináře obdržíte certifikát. Všichni účastníci semináře také dostanou souhrnnou publikaci z tohoto semináře, která bude obsahovat jednak výkladový text, který je úvodem do problematiky probírané na semináři, a jednak zredigovaný přepis všech přednášek a diskusí, které zazní na tomto semináři a které budou zaznamenávány. Přítomné studenty NEWTON College bych chtěl dále upozornit, že opět získají za účast na tomto semináři

hodiny do praxe; chtěl bych je tudíž požádat o účast po celou dobu trvání tohoto semináře.

To by bylo na úvod vše, nyní bych předal slovo prvnímu přednášejícímu. Tím je pan Mgr. Ing. Petr Wawrosz z našeho Institutu evropské integrace při NEWTON College. Zahájí seminář takovou základní přednáškou, v níž nám ukáže, jak už v samotném právu Evropské unie – v zakládajících smlouvách i v sekundárním právu EU – je určitá asymetrie mezi měnovou a hospodářskou unií, že i když toto právo mluví o hospodářské a měnové unii, ve skutečnosti spíše zakotvuje pouze unii měnovou.

## ASYMETRIE ZAKOTVENÍ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE V PRÁVU EU: VÝVOJ A SOUČASNÝ STAV

**Petr Wawrosz**

Má přednáška má název *Asymetrie zakotvení hospodářské a měnové unie v právu EU: vývoj a současný stav*. To, čím se chci a budu ve své přednášce zabývat, je skutečně problematika zakotvení měnové unie a hospodářské unie v nejdůležitějších základních předpisech Evropské unie, tj. podíváme se, jakým způsobem jsou v právu Evropské unie tyto konkrétní unie ošetřeny.

Vždycky když o podobných tématech mluvím, tak zdůrazňuji, že právní problematika Evropské unie je velmi komplikovaná. Zjednodušeně se dá říci, že členské státy přenesly na Evropskou unii část svých pravomocí a v některých případech je to přenesení jakoby úplné. To znamená, že se státy vzdaly svých pravomocí. V některých případech je to přenesení částečné; to znamená, že členské státy vykonávají pravomoci spolu s Evropskou unií. V některých případech plní Evropská unie doplňkovou roli. V případě měnové unie, tj. tam, kde státy používají společnou měnu, je přenesení pravomocí úplné; Evropská unie má v této oblasti pravomoci výlučné, protože státy, které zavedly euro, se tak vlastně vzdaly možnosti ovlivňovat měnovou politiku prostřednictvím svých nezávislých centrálních bank. U hospodářské unie, jak si za chvíli ukážeme, je to poněkud komplikovanější.

Na tomto prvním snímku jsem si dovilil uvést definici z Euroskopu, co vlastně hospodářská a měnová unie je (viz box č. 1). Když si ji přečtete, tak vidíte, že i Euroskop říká, že její měnová část byla naplněna. To znamená, že existuje jednotná měna, existuje instituce, která odpovídá za měnovou politiku. Za chvíli se dostanu k podrobnějšímu výkladu, tady jen uvedu, že Evropská centrální banka vlastně provádí veškeré věci, které centrální banky provádějí; to znamená, že sta-

### Box 1 Hospodářská a měnová unie (HMU)

[www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz):

HMU představuje nejvyšší stupeň ekonomické integrace založený na vnitřním trhu. V jejím rámci státy koordinují své hospodářské a fiskální politiky (země splňující podmínky pro přijetí jednotné měny mají jednotnou měnovou politiku). Tento proces je často označován jako evropská měnová unie, popřípadě měnová unie, jelikož hospodářská část unifikace nebyla na rozdíl od měnové dosud zcela naplněna.



novuje výši základních úrokových sazeb, provádí operace na volném trhu, může provádět nějaké devizové operace atd. Evropská centrální banka ovlivňuje svými opatřeními množství peněz v ekonomice eurozóny, takže tím je institucionální úroveň měnové unie naplněna.

U hospodářské unie k takovému naplnění nedošlo a nyní se právě ukazuje to, že v Evropské unii existuje asymetrie, kdy máme plnohodnotnou měnovou unii, ale ne úplně funkční hospodářskou unii. Tato asymetrie způsobuje značné problémy. Ukazuje se, že nutná podmínka toho, aby jednotná měna mohla rozumně fungovat, aby se nemuselo hovořit o krizi eurozóny, je, že země, které jednotnou měnu mají, budou muset být sladěny větším způsobem i v oblasti hospodářské politiky. Sladění a jeho prohlubování je samozřejmě výsledkem reálných ekonomických procesů, ale právo tomu procesu může napomoci.

Právo vlastně vytváří stimuly, jakým způsobem se jednotlivé ekonomické subjekty mají chovat. Ekonomická teorie říká, že lidé reagují na pobídky; právo, jeho normy nám říkají, jak se máme chovat jako jednotlivé ekonomické subjekty, a ty normy mohou vést k tomu, že hospodářská unie bude postupně vznikat. V tomto smyslu je vhodné se podívat, zdali normy proces vznikání hospodářské unie podporují, zda plní tuto svoji funkci.

Měnová unie byla zakotvena v Maastrichtské smlouvě na počátku devadesátých let. Maastrichtská smlouva byla jednou z mobilizačních smluv, dala jasný harmonogram, do kdy má být měnové unie dosaženo. Byly v ní stanoveny poměrně jasné podmínky. Dokonce bylo i řečeno, jakým způsobem se má postupovat, když nějaká podmínka nebude splněna. A také na základě Maastrichtské smlouvy byla ustavena Evropská centrální banka jako instituce, která za společnou měnu zodpovídá. Tím byla funkce měnové unie významně zabezpečena. Když se řekne pojem měnová unie, tak se zdá poměrně jasný. Je to opravdu unie zemí, které mají jednotnou měnu – euro – a vytvářejí tzv. eurozónu, tj. oblast s jednotnou měnou, jednotnou měnovou politikou a jednotnou institucí, která tuto jednotnou měnovou politiku provádí. Touto institucí je již zmiňovaná Evropská centrální banka, která je často považována za první federální prvek v rámci Evropské unie.

Problémem je, co je potom hospodářská unie, protože tady definice není úplně jednoznačná. Kdybyste četli nějaké knihy nebo vědecké studie z oblasti hospodářské unie, tak byste viděli, že se pod tím pojmem rozumí jednotný trh, společná pravidla hospodářské soutěže, závazná pravidla rozpočtové politiky atd. Když jednotlivé země provádějí nějakou hospodářskou politiku, snaží se ovlivnit vývoj ekonomiky, tak kroky, které provádějí, by měly být shodné, nebo velmi, velmi podobné. Je logické, že kdyby neexistoval společný trh, kdyby existovaly překážky pro pohyb zboží atd., nebylo by možné o hospodářské unii hovořit, protože by nedocházelo na podnikové nebo firemní úrovni k žádným hospodářským stykům, nebo by hospodářské styky byly velmi omezené. Stejná by byla situace, pokud by existovala rozdílná pravidla hospodářské soutěže. Jedna země by dovo-

lovala fúze, druhá by je nedovolovala; pak by firmy, které mají sídlo v různých zemích, obtížně podnikaly na společném trhu. K rozpočtové politice se ještě dostaneme.

Z hlediska hospodářské unie je podstatné, jaký je faktický stav, totiž to, že zatímco u měnové unie došlo k přenesení pravomocí jednotlivých států na úroveň Evropské unie i v právních předpisech, tak v oblasti hospodářské unie k takovému přenesení nedošlo, státy v hospodářské politice vykonávají stále poměrně silnou úlohu. To, co jsem tady dosud říkal o hospodářské unii, tedy když jsem podával výčet toho, co vlastně hospodářská unie je, je vlastně jen její část. Společný trh, společná pravidla hospodářské soutěže, společná hospodářská politika atd. nejsou hospodářskou unií, jsou to jen nutné podmínky toho, aby hospodářská unie mohla opravdu existovat a aby jednotlivá hospodářství členských zemí byla nějakým způsobem sladěna. Sladění by se potom mohlo, nebo mělo projevit některými charakteristikami.

Charakteristiky hospodářské unie jsou následující. Jednotlivé trhy jsou integrovány, neexistují žádné, nebo existují jen minimální bariéry pro vstup na trh a odchod z trhu příslušné země. Jednotlivé země mají podobnou ekonomickou úroveň. Vysoká míra podobnosti struktury hospodářství je důležitou charakteristikou v tom smyslu, že pokud jsou hospodářství podobná, tak se ekonomiky v jednotlivých členských zemích Evropské unie vyvíjejí podobným způsobem. Pokud jsou hospodářství výrazně odlišná, tak se mohou vyvíjet jinak; jedna země může zažívat zrovna boom, zatímco druhá zažívá recesi. Problém potom nastává i z hlediska měnové politiky, protože pokud země mají odlišnou ekonomickou úroveň a mají odlišnou strukturu hospodářství, tak v takovém případě se jednotná měnová politika obtížně provádí. To se teď ukázalo v rámci zemí eurozóny.

Uvedu příklad: když Německo, řekněme, trpí recesí a Španělsko zažívá konjunkturu, tak provádět společnou měnovou politiku pro tyto dvě země je značně obtížné, protože když ji budete dělat restriktivně, tak ještě prohloubíte recesi v Německu, a naopak, když ji budete dělat expanzivně, tak boom ve Španělsku může vést k nějaké bublině. Tento příklad jsem uvedl záměrně, protože současné poznatky říkají, že politika Evropské centrální banky před krizí do značné míry vycházela z hospodářské situace Německa, nebo přesněji z jádra eurozóny, to znamená ze situace zemí, jako jsou Německo, Francie, Nizozemsko atd. A právě země periferie, tj. Řecko, Španělsko, Portugalsko, Irsko atd., kde ekonomická úroveň byla nižší, tím trpěly. Protože politika Evropské centrální banky byla spíše expanzivní, snažila se podporovat růst v jádru eurozóny, tj. v Německu a dalších podobných zemích, tak ve svých důsledcích vedla ke vzniku bublin v zemích periferie. Mám na mysli bubliny na trhu nemovitostí ve Španělsku, v Irsku atd.

Dalšími důležitými charakteristikami hospodářské unie jsou diverzifikace výroby a mobilita pracovních sil. Tyto dvě významné charakteristiky umožňují

ekonomickým subjektům pružněji reagovat, pokud dojde k nějakým problémům nebo přirozeným změnám, a tím je vlastně rychleji a s menšími náklady řešit. V takovém případě není ani potom nutné, aby státy v rámci hospodářských politik prováděly nějaké velké zásahy. Takhle by v praxi hospodářská unie měla vypadat. Zdůrazňuji, že tyto charakteristiky jsou podobné, nebo totožné s charakteristikami optimální měnové oblasti. Samozřejmě o tom lze diskutovat. Ale prokázalo se, že měnová unie bez hospodářské unie nemůže fungovat, protože prostě nemůžete provádět jednotnou měnovou politiku v zemích, které mají úplně odlišnou ekonomickou situaci. Funkční jednotná měna vyžaduje plně funkční hospodářskou unii.

Přejděme teď k právnímu vývoji, o němž jsem už něco naznačil. Platí, že problematika měnové unie a hospodářské unie se dostala do evropského práva na počátku devadesátých let, když původní Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství byla už poněkoliakáté novelizována. Byla novelizována tzv. Maastrichtskou smlouvou a zároveň byla přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství. Takže jeden z výsledků novelizace bylo přejmenování stávající smlouvy a zároveň ta novelizace znamenala zakotvení problematiky hospodářské a měnové unie. Bylo jasně řečeno, čeho má být v dané oblasti dosaženo.

Co se týče hospodářské a měnové unie, tak opravdu platí, že většina stanovených věcí se týkala měnové oblasti. Byly dány tři poměrně jasné etapy, které probíhaly v devadesátých letech. Ne všude se podařilo dodržet předpokládané termíny. První etapa začala dokonce ještě před vlastní novelizací, byla to opatření, která umožnila volný pohyb kapitálu. Až do roku 1990 neplatilo, že by bylo zcela volně možné, aby si německý občan koupil francouzské akcie apod. Nebylo to zcela nemožné, ale často to bylo spojeno se značnými vedlejšími náklady. Řada omezení či finančních zábran byla odstraněna až po roce 1990. Ale druhá a třetí etapa se už týkají zejména měnové unie, vytvoření Evropského měnového institutu a Evropské centrální banky, zafixování směnných kurzů atd. (viz box č. 2). To vlastně byly kroky, které se týkaly zavedení společné měny. Ano, je tam i konvergence hospodářských politik, ale i Maastrichtská smlouva říkala, že právě konvergence neboli sblížení v ekonomické oblasti zůstane na úrovni jednotlivých členských států Evropské unie. Ani Maastrichtská smlouva tedy nepředpokládala plnou integraci členských států Evropské unie v oblasti hospodářských politik.

Z hlediska hospodářské a měnové unie má potom smysl ještě se zamyslet nad tím, do jaké míry je tato hospodářská a měnová unie v souladu s cíli Evropského společenství, respektive jak naplňuje cíle Evropského společenství. Cíle Evropského společenství byly nově zakotveny prostřednictvím novelizace zakládajících smluv EU v Maastrichtské smlouvě. Tady uvedu jenom výtah z jednoho článku, protože hospodářská a měnová unie jsou jedním z cílů; cíle Evropského společenství jsou hlubší a detailnější, jak máte zobrazeno v prezentaci (viz box č. 3).

## Box 2 Fáze zavádění HMU

Smlouva stanoví, že HMU bude realizována ve třech etapách:

- první etapa (1. červenec 1990 až 31. prosinec 1993): volný pohyb kapitálu mezi členskými státy, užší spolupráce hospodářských politik a užší spolupráce mezi centrálními bankami;
- druhá etapa (1. leden 1994 až 31. prosinec 1998): konvergence hospodářských a měnových politik členských států (k zajištění cenové stability a zdravých veřejných financí), vytvoření Evropského měnového institutu (EMI) a v roce 1998 Evropské centrální banky (ECB);
- třetí etapa (od 1. ledna 1999): nevratné zafixování směnných kurzů a zavedení jednotné měny pro bezhotovostní platby, následované zavedením bankovek a mincí eura 1. ledna 2002.

## Box 3 Cíle Evropského společenství a HMU

Úkolem Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie, stejně jako prováděním společných politik nebo činností uvedených v člících 3 a 4 podporovat harmonický, vyvážený a trvale udržitelný rozvoj hospodářského života, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení s muži a ženami, trvale udržitelný a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence ekonomické výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

Jedním z cílů je vytvořit společný trh, dále hospodářskou a měnovou unii a zároveň se charakterizuje, co všechno by hospodářská a měnová unie měla obsahovat. Jsou tam zahrnuty i věci, které nejsou ekonomického rázu, věci typu vysoká úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí a rovné příležitosti, rovné zacházení. Platí, že hospodářská a měnová unie se stala jedním z cílů, kterého mělo Evropské společenství dosáhnout, a bylo jasně dáno, kdy ho má dosáhnout. U měnové unie bylo formulováno, které instituce k zabezpečení tohoto cíle mají vzniknout a kdy. To se týkalo Evropské centrální banky a jejích funkcí.

U hospodářské unie Společenství tak striktní nebylo, nechávala se velká pravomoc členskými státy. To, že v oblasti hospodářské unie zůstala členskými státy

významná, přímo hlavní úloha, je dáno právem Evropského společenství. Články, které se k tomu vztahují, zdůrazňují, co všechno dělají členské státy, ale nezdůrazňují tolik, co dělá Unie. Pokud má Unie nějaké pravomoci, tak jsou takové, že může členské státy jen napomenout, může ukázat, že některý stát něco nedělá nejlépe. Ale členský stát má poměrně rozsáhlou řadu možností obrany, respektive může napomenutí nebo upozornění unijních orgánů nějakým způsobem zpychbnit nebo ho ignorovat.

Právo Evropské unie stanoví procesy, které mohou orgány Evropské unie realizovat, jestliže se jednotlivé státy chovají v rozporu s cíli Unie. Členské státy by se nějakým způsobem měly chovat, měly by o hospodářskou unii usilovat, ale pokud se chovají jiným způsobem, tak vlastně unijní právo nezakotvuje dostatečně velké sankce, které by přiměly státy chovat se žádoucím způsobem. Nějaký subjekt můžete nutit, aby se choval určitým způsobem, nejen sankcemi, ale můžete volit i další stimuly, odměny atd., ale ani to není v právu Evropské unie zakotveno dostatečně. To vyvolává určitou možnost, že státy otálejí s přijetím určitých opatření, což potom pochopitelně vyvolává určitou asymetrii mezi státy, ztěžuje jak zavádění společné měny, tak praktickou realizaci unijní měnové politiky. Platí, že u hospodářské unie mělo být dosaženo stanovených cílů, ale ten úkol zůstal do značné míry v pravomoci členských států, a pokud ty státy nepostupovaly dostatečně razantně, pokud otálely a nedělaly to, co dělat měly, nemá Unie účinný prostředek, nějaký trest, jak je k tomu donutit. Řešení je velmi komplikované.

V rámci hospodářské unie byla zakotvena i rozpočtová pravidla, která se týkala veřejných financí. Limity schodků veřejných rozpočtů a veřejného dluhu vůči HDP byly zakotveny v rozpočtových pravidlech, protože to vyžadovalo praktické hledisko. Pokud schodky přesáhnou určitou úroveň, tak hrozí nebezpečí větší inflace, což ztěžuje monetární politiku centrální banky. Ta potom musí na schodky nějakým způsobem reagovat, musí držet nízkou inflaci a nemůže pak už reagovat třeba na aktuální hospodářský vývoj. Limitní hodnoty, o kterých se tady hovoří, jsou stanoveny arbitrárně, není to žádné zlaté pravidlo: 3 % HDP pro schodky veřejných rozpočtů a 60 % HDP pro veřejný dluh.

Základní dokumenty, zakládající smlouvy EU obsahují sankce, jež jsou proti státům, které nedodržují limity schodků svých rozpočtů, do určité míry bezzubé. Dalším dokumentem, který danou problematiku řešil, je tak často zmiňovaný Pakt stability a růstu. I ten potom umožňoval určité sankce, ale i zde bylo uplatnění sankcí v praxi komplikované, protože de facto rozhodovaly právě členské státy nebo zástupci členských států, a tak vůle k udílení trestů byla malá. Ovšem v takovém případě platí, že i dosažení hospodářské unie je komplikované a že se tím ztěžuje provádění měnové politiky.

Co se týče měnové unie, tak už jsem říkal, že vznikla Evropská centrální banka (ECB). Byly jasně definovány úkoly, které má Evropská centrální banka

#### Box 4 Postavení ECB

- Článek 106 SES: ECB má výlučné právo povolovat vydávání bankovek ve Společenství. ECB a národní centrální banky mohou takové bankovky vydávat. Bankovky vydané ECB a národními centrálními bankami jsou jedinými bankovkami, které mají status zákonného platidla ve Společenství. Členské státy mohou vydávat mince poté, kdy objem jejich emise schválí ECB.
- Článek 108 SES: Při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou nebudou ani ECB, ani národní centrální banka, ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoliv jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.
- Článek 110 SES: K plnění úkolů svěřených ESCB, v souladu s ustanoveními této smlouvy a za podmínek stanovených Statutem ESCB, ECB vydává nařízení a rozhodnutí nezbytná pro plnění úkolů svěřených ESCB touto smlouvou a Statutem ESCB, podává doporučení a zaujímá stanoviska. Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státu. Rozhodnutí je závazné ve všech částech pro toho, komu je určeno. Doporučení a stanoviska závazná nejsou.

zabezpečovat. Jejím prvořadým cílem je udržovat cenovou stabilitu. Zakotvení ECB a jejích úkolů bylo dáno přímo v unijním právu (viz box č. 4). Další články opět poměrně jasným způsobem určují pravomoci Evropské centrální banky. Pokud se mluví o Evropském systému centrálních bank (ESCB), tak určitou roli tam hrají i národní centrální banky, ale ony vlastně jsou de facto podřízeny Evropské centrální bance s tím, že Evropská centrální banka může vydávat právní předpisy a nařízení, jimiž může určovat, co další subjekty mají dělat. Postavení Evropské centrální banky bylo zakotveno standardně. Nezávislá Evropská centrální banka nesmí přijímat žádné pokyny od politiků atd. Vzorem pro vznik Evropské centrální banky byla Deutsche Bundesbank, o které se říkalo, že je to nejvíce nezávislá centrální banka na světě. To bylo dáno historickými důvody. Německo prožilo epizodu s hyperinflací v letech 1922 a 1923 a tato epizoda je chápána jako jeden z důvodů, proč se Adolf Hitler dostal k moci. Z tohoto hlediska Německo po celé poválečné období usilovalo, aby se nic podobného nemohlo opakovat. Platí tedy, že Evropská centrální banka je orgán s jasně definovanými pravomocemi.

Zajímavá je otázka, proč Evropská centrální banka vznikla, když se tím vlastně založila asymetrie, proč vznikla pouze propracovaná měnová unie, zatímco hospodářská unie nevznikla na stejně zabezpečené úrovni. Moje odpověď na to je poměrně jednoduchá. Už před vznikem Evropské centrální banky existovala Deutsche Bundesbank jako nejvíce nezávislá centrální banka na světě a i v řadě dalších zemí se v průběhu 80. let postavení národních centrálních bank změnilo, staly se opravdu nezávislými institucemi. Politici vlastně nemohli rozhodování centrálních bank příliš ovlivňovat, neměli výrazný vliv na měnovou politiku. Tento proces byl složitý, ale jednou z příčin, proč centrální banky získávaly větší nezávislost, bylo i období 70. let dvacátého století, kdy i země západní Evropy trpěly vyšší inflací a jedno z těch řešení, jak proti inflaci bojovat, nebo jak ji odstranit, bylo zavedení nezávislosti centrálních bank. Byla to vlastně reakce na nežádoucí inflaci. Politici už tehdy ztratili skutečnou možnost měnovou politiku ovlivňovat, takže vlastně tuto pravomoc, když vznikla Evropská centrální banka a společná měnová politika, de facto neměli, čili ničeho se nevzdávali. Nebylo zde nic nového.

Jiná byla situace, co se týče hospodářské politiky. Ať už šlo o fiskální politiku nebo další části hospodářské politiky, tak vlastně politici ji stále mohli ovlivňovat a nebyli ochotni se této pravomocí vzdát. Už by jim potom příliš mnoho nezbylo i z hlediska toho, co mohou dělat v rámci národního státu, jak mohou působit na voliče atd. Z hlediska toho, co říká teorie veřejné volby, politik samozřejmě usiluje o svoje znovuzvolení, o maximalizaci užítka, a pokud by se politik vzdal svého vlivu v oblasti hospodářské politiky, tak by ztratil významný nástroj, kterým by mohl zajistit své znovuzvolení a další užítka.

Stručně se zastavme u dalšího vývoje. Zmíním se o evropské ústavě, vlastně o Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Víme, že to byl velký projekt, který byl rozehrán na začátku tohoto století a který se nakonec nerealizoval. Ústava nebyla přijata, ale často byla kritizována, že usiluje o velkou integraci, že členské státy ztratí naprosto samostatnost. Nicméně kdybychom si prostudovali ustanovení návrhu evropské ústavy, tak zjistíme, že v oblasti hospodářské politiky nepřináší ústava nic moc nového. Z tohoto hlediska byla její ustanovení dost podobná již přijatým unijním dokumentům a ponechávala stále hospodářskou politiku v rukou členských států. Čili není pravda, že by v hospodářské politice evropská ústava vedla k jednoznačné federalizaci. Můžeme také říci, že evropská ústava by nestimulovala členské státy k žádoucímu chování.

Současný stav, který platí od prosince 2009, je ten, že máme dvě smlouvy, které upravují existenci Evropské unie. Je to Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. Co se týče problematiky hospodářské a měnové unie, tak je řešena především ve Smlouvě o fungování Evropské unie, což je vlastně znovu novelizovaná a přejmenovaná Smlouva o založení Evropského společenství. Původní Smlouva o založení Evropského hospodářského společen-

ství byla přejmenována dvakrát: poprvé na Smlouvu o založení Evropského společenství, podruhé na Smlouvu o fungování Evropské unie. To je tedy aktuální stav, kterým je hospodářská a měnová unie řešena, a platí to, co tady neustále zdůrazňujeme, že totiž i v tom aktuálním stavu unijního práva je problematika obsahu a dosažení hospodářské unie do značné míry v rukou členských států. Když se seznámíte s obsahem článků a ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, tak zjistíte, že členské státy EU mají v oblasti hospodářské politiky daleko více pravomocí než orgány Evropské unie; ty jich mají výrazně méně. Moji kolegové se budou v dalším průběhu tohoto semináře zabývat smysluplnou otázkou, jak řešit tento stav, jaké jsou reakce na stávající asymetrii mezi měnovou a hospodářskou unií. Jsou to otázky, o nichž se samozřejmě diskutuje i na úrovni Evropské unie, na úrovni jejich orgánů i jejich členských států. Diskutuje se o krocích, které je třeba učinit, a to koordinovaně, efektivně a urychleně, protože současné poznání jasně říká, že pokud bude asymetrie mezi měnovou a hospodářskou unií pokračovat, tak eurozóna, měnová unie, je opravdu ohrožena.

Vybral jsem z nepřeberných návrhů na řešení čtyři opatření. Jsou to evropský semestr, Pakt euro plus, návrh novely Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unií. O tomto posledním bodu se u nás hodně diskutovalo také proto, že Česká republika tuto smlouvu odmítla podepsat.

Když to trochu zjednoduším, tak mohu říci, že evropský semestr – byl přijat v roce 2010 – se vlastně týká předkládání konvergenčních programů, programů stability a národních programů reformem. To jsou dokumenty, které členské státy předkládají a v nichž popisují, jak dosáhnou stanovených cílů hospodářské politiky, zejména cílů v oblasti fiskální politiky. Sjednocení termínů pro předkládání těchto programů má smysl, protože pokud tam jsou nějaké problémy, tak lze reagovat prostřednictvím úpravy rozpočtové politiky, a když se termíny sjednotí, tak se dá reagovat rychleji. Ale zase je to zabezpečeno tak, že Evropská unie reaguje formou doporučení. Doporučení přijatá na základě těchto programů mohou být zapracována již do návrhu státního rozpočtu na příští rok. Doporučení mají samozřejmě nějakou závaznost, alespoň neformální, ale stále se jedná jen o doporučení a vlastní nápravné kroky provádějí členské státy. Takže sice může dojít k nějakému zrychlení, ale není zaručeno, že ke zlepšení situace opravdu dojde.

Pakt euro plus se týká států eurozóny a vybraných zemí mimo ni. Česká republika není součástí tohoto paktu. Cílem Paktu euro plus je přispívat k naplnění hospodářské unie, ale jednotlivé kroky opět zůstávají na úrovni členských států a kontrola realizace kroků a jejich vyžadování jsou obtížně vymahatelné (viz boxy č. 5, 6 a 7).

Dalším opatřením je novelizace článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Na základě této novelizace by měl vzniknout stálý záchranný mechanis-

**Box 5 Pakt euro plus – cíle**

- Přiját v roce 2011
- Státy eurozóny plus Bulharsko, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Polsko a Rumunsko
- Cíle:

a) podpořit konkurenceschopnost; b) podpořit zaměstnanost; c) dále přispívat k udržitelnosti veřejných financí; d) posílit finanční stabilitu.

Každý zúčastněný členský stát předloží konkrétní opatření, která přijme k dosažení výše uvedených cílů. Pokud členský stát prokáže, že v jeho případě nejsou opatření v některé z oblastí zapotřebí, neuvede je. Odpovědnost za volbu konkrétních politických opatření nezbytných k dosažení společných cílů nesou nadále jednotlivé země, avšak zvláštní pozornost přitom bude věnována souboru potenciálních opatření, který je uveden dále.

mus Evropské unie – Evropský mechanismus stability –, který by měl poskytovat finanční podporu zemím eurozóny ohroženým závažnými ekonomickými problémy, zejména extrémní nerovnováhou jejich veřejných financí. Uvedená novelizace je zatím ve fázi ratifikace jednotlivými členskými státy Evropské unie.

Posledním z opatření pro odstranění asymetrie, o němž se zde zmíním, je Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Byla podepsána v březnu 2012 všemi členskými státy Evropské unie kromě České republiky a Velké Británie. Tato smlouva zatím nevstoupila v platnost a je otázkou, jaký bude její další osud. V neděli bude druhé kolo prezidentských voleb ve Francii a pravděpodobný vítěz, socialista François Hollande, má k této smlouvě velké výhrady. Kdyby Francie svůj podpis odvolala, tak je jasné, že žádná smlouva nebude.

Pojďme se na ni stručně podívat. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii zavazuje členské státy Unie zejména ve fiskální oblasti z hlediska toho, jak mají postupovat při snižování deficitů veřejných rozpočtů. V zásadě se ve smlouvě říká – zjednodušeně řečeno –, že když jsou dobré časy, tj. když není žádná krize, tak by státy měly hospodařit v podstatě bez rozpočtového schodku. (Ve smlouvě je to komplikovanější, ale pro naše účely to lze říci takto.) Tím si státy uvolňují ruce pro situaci, v níž nastanou nějaké problémy; získávají tak možnost reagovat na problémy prostřednictvím fiskální politiky. Opět jsou tam konkrétní závazky smluvních stran, které se zavazují, že budou jednat tak, aby fungovala hospodářská a měnová unie. Zavazují se, že jejich reformy budou projednávány na nějaké vyšší úrovni, že člen-

**Box 6 Pakt euro plus – konkrétní postupy I**

Konkrétní postupy:

- zajištění toho, aby ujednání o mzdách ve veřejném sektoru přispívala k úsilí v oblasti konkurenceschopnosti vyvíjenému v soukromém sektoru (s ohledem na významný signalizační účinek mezd ve veřejném sektoru);
- další uvolnění podmínek v chráněných odvětvích prostřednictvím opatření na vnitrostátní úrovni za účelem odstranění neodůvodněných omezení týkajících se svobodných povolání a maloobchodu s cílem zvýšit konkurenci a efektivitu, a to v plném souladu s *acquis* Společenství;
- konkrétní opatření ke zlepšení vzdělávacích systémů a na podporu výzkumu a vývoje, inovací a infrastruktury;
- opatření ke zlepšení podnikatelského prostředí, především pro malé a střední podniky, a to zejména odstraněním byrokracie a zdokonalením regulačního rámce (například zákony o úpadku, obchodní zákoník);
- reformy trhu práce zaměřené na podporu „flexibility“, omezení nenahlášené práce a zvýšení míry účasti na trhu práce.

ské státy nebudou dělat to, co by bylo prospěšné jen pro některý z nich, ale nemuselo by to být prospěšné pro ostatní. To jsou kroky, které by k užší hospodářské unii mohly přispívat, ovšem stále se to odehrává na úrovni členských států.

Kromě toho, že všechna tato opatření zůstávají na úrovni členských států, je tam problém v tom, že u hospodářské unie není jasně řečeno, co všechno je cílem. Myslím, že vymezovat hospodářskou unii společným trhem a společnými hospodářskými politikami je málo, že zde musí být uvedeny i další charakteristiky. A dalším nedostatkem je podle mého názoru, že dokumenty explicitně nezmiňují časový horizont, že žádný z dokumentů nemá časový plán podobný tomu, který měla měnová unie. Jasně se říkalo, že tehdy a tehdy bude měnová unie zavedena; u hospodářské unie toto chybí. Samozřejmě plán se ve skutečnosti nemusí z nějakých příčin dodržet. My jsme na předešlých seminářích mnohokrát říkali, že se nějaké termíny v rámci procesu evropské integrace často nepodařilo dodržet, třeba když jsme zde v loňském roce v květnu hovořili a diskutovali o Lisabonské strategii, která měla zvýšit konkurenceschopnost Evropské unie a jejích členských států. Tenkrát jsme uváděli, že v plánu bylo něco realizovat, ale nepodařilo se jak obsahovou stránku, tak termíny z různých příčin dodržet. Na druhou stranu pokud časový plán vůbec nemáte, tak ani nevíte, které kroky udělat nejdříve a kdy, čeho a jakým způsobem chcete dosáhnout.

**Box 7 Pakt euro plus – konkrétní postupy II****Konkrétní postupy:**

- omezení režimů předčasného odchodu do důchodu a využívání cílených stimuluů pro zaměstnávání starších pracovníků (především ve věkové skupině nad 55 let);
- členské státy se zavazují při plném dodržení *acquis* Společenství zavést vnitrostátní legislativu pro řešení problémů bank. Pravidelně budou prováděny přísné zátěžové testy bank koordinované na úrovni EU. U každého členského státu bude zejména pečlivě sledována výše soukromého zadlužení bank, domácností a nefinančních podniků;
- přímé daně zůstávají v pravomoci členských států. Pragmatická koordinace daňových politik představuje nezbytný prvek posílené koordinace hospodářských politik v eurozóně na podporu fiskální konsolidace a hospodářského růstu. Členské státy se v této souvislosti zavazují zahájit strukturované diskuse o otázkách daňové politiky, zejména s cílem zajistit výměnu osvědčených postupů, vyhnout se škodlivým praktikám a vypracovat návrhy v oblasti boje proti podvodům a daňovým únikům.

Té volnosti je pak až příliš. Pokud tento aspekt v dokumentech o odstranění asymetrie mezi měnovou a hospodářskou unií absentuje, tak je legitimní otázka, jestli hospodářské unie bude vůbec dosaženo. Neobsahují-li to ani právní dokumenty, tak je malý tlak na to, aby členské státy hospodářskou unii zavedly. Děkuji vám za pozornost.

**MĚNOVÁ UNIE BEZ HOSPODÁŘSKÉ UNIE V EU: EKONOMICKÉ DŮSLEDKY****Jiří Malý**

Nyní můžeme přejít k další přednášce. Tou bude můj příspěvek s názvem *Měnová unie bez hospodářské unie v EU: ekonomické důsledky*.

Když si vezmeme současný stav, tak vidíme, že dluhová krize v eurozóně, která probíhá od roku 2010 a v průběhu roku 2011 ještě nabrala na intenzitě, v letošním roce, řekněme, spíše doutná; probíhá mírně ztlumená pod určitými utišujícími prostředky Evropské centrální banky. Dluhová krize ukázala nejenom na to, že některé státy eurozóny jsou předlužené, že mají veřejné dluhy vyšší než 100 % HDP. To byla skutečnost známá už před krizí. To byl dlouhodobý stav některých ekonomik. Krize ukázala především na to, že existují nedostatky v institucionálním uspořádání, čili v tom, jaká jsou pravidla fungování hospodářské a měnové unie. Ukázalo se, že dluhová krize v eurozóně je nejenom krize veřejných financí, ale je to i institucionální krize eurozóny, krize těch pravidel, podle nichž měnová unie funguje.

Ono to má ještě jiný rozměr; když už jsme u toho, můžeme se podívat, jakou historii a příčiny má tato krize. Je to i krize soukromých dluhů, protože to, že se soukromé dluhy například z finančního sektoru převedly na dluhy veřejné, že stát sanoval banky a další finanční instituce, které byly v problémech, ještě neznamená, že se tím vymazala role soukromých dluhů při vzniku této krize. Tím převedením soukromých dluhů na stát se veřejné dluhy v některých státech značně zvětšily, jejich rozpočtová pozice byla špatná a dluhová krize začala nabírat na síle. Například ve Španělsku nebo v Irsku. Naopak třeba Řecko mělo ten problém dlouhodobě. Každá z uvedených zemí se dostala do dluhové krize v jiném časovém horizontu a z poněkud jiných důvodů.

Tato krize rovněž zvýraznila rozsah a důsledky rozdílů mezi ekonomikami jednotlivých členů měnové unie, a i když zpočátku vypadala jako problém pouze Řecka, které bylo dlouhodobě předlužené – dlouhodobě mělo veřejný dluh přes 100 % svého hrubého domácího produktu a také neustále falšovalo fiskální statistiky a Evropská unie s tím nebyla schopna nic udělat –, tak nakonec krize zasáhla i další státy. Nejprve slabší periferní ekonomiky jako Irsko a Portugalsko, ale postupně začala ohrožovat i další země, v současné době akutně Španělsko. Problémy má třeba i Itálie. Žádná země si nemůže být úplně jista, že se krizi vyhne. Tím, že krize zasáhla velký počet zemí, tak svými důsledky nakonec ovlivnila i ty země, které měly veřejné finance relativně v pořádku, protože musely na situaci nějakým způsobem reagovat, musely začít pomáhat

státům v problémech, takže nakonec jsme se ocitli v systémové krizi celé eurozóny.

Eurozóna trpí značnými rozdíly a nerovnováhami mezi svými členy na makroekonomické úrovni, postrádá, nebo do nedávné doby postrádala jakékoliv mechanismy k řešení krizí a k jejich účinné prevenci. V současné době má nastaveny nějaké mechanismy, řekněme, k hašení krizí, nikoliv k řešení krizí, a určitě nemá nastaveny mechanismy jejich prevence. A také eurozóna nebo Evropská unie nedokáže vynutit od svých členů dodržování přijatých rozpočtových pravidel; to znamená, že i to málo z hospodářské unie, co platí a co je zakotveno v unijním právu, se nedodržuje. V odpolední části semináře budu uvádět makroekonomická data za členské státy Evropské unie. Uvidíte, že limity pro rozpočtové deficity a veřejné dluhy, které nastavují zakládající smlouvy Evropské unie, v současné době dodržuje pět až šest zemí eurozóny, což je opravdu velice menšinový počet. Velký problém je v tom, že dohodnuté limity se nebudou dodržovat asi ani v budoucnu. Uvedu příklad. V nové Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která byla podepsána na začátku března letošního roku, jsou zavedena nebo potvrzena přísnější rozpočtová pravidla. A co vidíme? Španělsko hned oznámilo, že sice novou smlouvu podepíše, ale nebude ji dodržovat, protože není schopno mít strukturální rozpočtový deficit pod stanovenou hranici. Takže k čemu potom tato nová smlouva je? Ona je sice přísnější, ale nedokáže účinně nic vynutit. Nevidím důvod, proč by tato smlouva měla být zrovna ten zásadní průlomový krok, jak se o tom hovoří.

Už tady bylo řečeno v předchozí přednášce, že problém je v právní konstrukci hospodářské a měnové unie, že byla rozsáhle a podrobně rozpracována měnová unie, ale hospodářská unie je v právu EU vymezena spíše skromně a deklaratorně. To je podstatou současných potíží, tato asymetrická konstrukce. Problém přitom je, že měnová unie nevznikla s malým počtem ekonomicky podobných států. Kdyby vznikla takto, kdyby se tam zapojilo pět, šest zemí, třeba Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko a ještě třeba s velkými výhradami Belgie nebo například Finsko, tak by to bylo bez problémů. Těchto několik zemí by zřejmě žádnou hospodářskou unii nepotřebovalo, protože ony mají velmi podobné ekonomické výsledky. Tím, že se do měnové unie na začátku zapojilo jedenáct států – dnes už jich je dokonce sedmáct –, tak rozdíly mezi nimi jsou tak velké, že se opravdu ukázalo, že jednotná měnová politika má značné rozdílné dopady v různých členských státech. Čili tato heterogenita, různorodost členských zemí jenom podtrhuje nutnost doplnit měnovou unii unii hospodářskou.

Problémem je, že z hlediska technického, organizačního a samozřejmě i politického je vytvoření hospodářské unie mnohem komplikovanější, než byl proces zavedení unie měnové. Když se podíváme, jakým způsobem se zaváděla měnová unie v jednotlivých krocích, tak vidíme, že to byl spíše technický

a organizační problém. Tam můžete udělat jasně definované kroky, nějak se dohodnout, domluvíte nějaké termíny – a je to. Takže k určitému datu ve skupině zemí, které se domluví, dojde k zavedení jednotné měny, stanoví se určité přepočítací poměry, ve kterých se směňují bývalé národní měny za jednotnou měnu a v nichž se převádí všechny ceny, mzdy a další finanční položky z bývalých národních měn na jednotnou měnu. Dále se k tomuto datu vytvoří společná centrální banka, v našem případě je to Evropská centrální banka, která provádí jednotnou měnovou politiku pro země měnové unie. Ta spočívá zejména ve stanovování jednotných základních úrokových sazeb pro celou měnovou unii. Dnes je to ale komplikovanější. Dnes Evropská centrální banka používá mnoho nestandardních nástrojů a pouští horem dolem peníze do ekonomiky. Ale zatím se držíme v naší úvaze standardního stavu, co většinou centrální banka dělá.

Protože kroků nutných k vytvoření měnové unie je, řekněme, omezený počet, dá se to zvládnout technicky i organizačně, tak je vyšší pravděpodobnost, že na vytvoření měnové unie se země nějakým způsobem dohodnou, že politici najdou určitou shodu. Je tak pravděpodobnější, že se může domluvit i větší počet zemí, že to nemusí být dohoda jen mezi úzkou skupinou států. Navíc takovou dohodu usnadňuje i skutečnost, že v první fázi, respektive v prvních letech fungování měnové unie se projevují spíše výhody jednotné měny. Odstraní se kurzové riziko mezi členskými státy, protože samozřejmě měnové kurzy se nehýbají, když státy mají jednotnou měnu. Sníží se transakční náklady, takže náklady na konverzi jednotlivých měn, na vedení účtů v různých měnách atd. nám zmizí. Také se zvýší měnová stabilita a sníží se úrokové sazby v těch původně měnově méně stabilních státech, protože tam se nyní úrokové sazby srovnávají na úroveň celé měnové unie. Takže na začátku většina států z ustavení měnové unie nějakým způsobem těží a to, že je uvnitř zabudován nějaký skrytý problém – v důsledku neexistence hospodářské unie –, se ukáže až v nějakém pozdějším období.

Protože proces zavádění měnové unie je z hlediska členských států poměrně jednoduchý a vstupní kritéria nemusí být tak přísná, aby dostatečně oddělila ekonomicky horší země od těch lepších, může se potom dostat do měnové unie i země, pro kterou není měnová unie vhodná. Tento fakt se může projevit až se značným zpožděním, třeba až po několika letech fungování jednotné měny. Jenže když se to projeví až s takovým značným zpožděním, tak ekonomické turbulence, které nastanou, postihnou nejenom státy, které nemají v měnové unii co pohledávat, ale bohužel i země, které byly na členství v měnové unii připravené a ekonomicky zralé. Potom i ony musí problém řešit, a to je případ i současné eurozóny a její dluhové krize.

Právě jsme si popsali, jak se vytváří měnová unie. U hospodářské unie je to, jak už jsem říkal, mnohem komplikovanější. Co vlastně znamená hospodářská unie? Petr Wawrosz už tady uváděl jednotlivá kritéria, která se de facto kryjí s kritérii

optimální měnové oblasti, ale já spíš půjdu po tom, co znamená zavedení hospodářské unie z praktického hlediska, na čem se při tom politické elity vstupujících států musí shodnout a co si nakonec musí i obhájit ve volbách před svými voliči. Když chci zavést hospodářskou unii, musím nějakým způsobem sjednotit fiskální politiky vstupujících členů. To není žádný jednoduchý problém. Sjednocení fiskální politiky znamená do určité míry zharmonizovat nebo sjednotit daňové systémy členských států a do značné míry sjednotit i daňové sazby. Vezmeme si na pomoc americký příklad: máte nějakou základní federální daňovou sazbu, na ni si ještě jednotlivé státy mohou navěsit nějakou svoji daňovou sazbu platnou v jednotlivých státech, ale vždycky tam máte nějaký základ platný pro celou hospodářskou nebo fiskální unii.

Kdyby země eurozóny chtěly zavést hospodářskou unii, měl by pro eurozónu také existovat dostatečně silný společný nebo federální rozpočet, do něhož se budou přímo odvádět federální nebo společné daně a z kterého se budou přímo platit federální nebo společné výdaje. Například ve Spojených státech programy Medicare a Medicaid jsou placeny z federálního rozpočtu. Podobně různé zdravotní výdaje nebo penzijní systém, výdaje na důchody, by se měly platit z federálního rozpočtu eurozóny. To by se muselo stát, kdybychom chtěli zavést hospodářskou unii. Je něco takového vůbec průchozí? Myslím si, že v současné době ne.

Abychom to trochu přiblížili realitě současnosti, měli bychom uvést, že společný rozpočet Evropské unie sice existuje, ale má hodnotu pouze jednoho procenta hrubého domácího produktu členských států Unie. To je velmi nízká hodnota. Kdyby to měl být standardní federální rozpočet, tak jak ho známe z federativních států, tak by musel mít hodnotu 10 nebo 20 % HDP. Jsou členské státy ochotny zdesetinásobit, zdvacetinásobit své příspěvky do společného rozpočtu Evropské unie? Myslím, že nejsou. V minulosti byla velikost unijního rozpočtu 1,27 % HDP, dnes je to 1 % HDP. Navíc struktura příjmů a výdajů současného společného unijního rozpočtu je neobvyklá a selektivní, nezahrnuje běžný rozsah daňových příjmů a fiskálních výdajů jako například federální rozpočty v USA či v Německu. Z rozpočtu EU tvoří třeba výdaje na společnou zemědělskou politiku 40 %, pouze třetina rozpočtu EU jde na strukturální politiku nebo na regionální politiku, kde se mají sblížovat úrovně problémových regionů s vyspělejšími, takže na politiku, která by měla vyrovnávat ekonomickou úroveň členských států, jde 0,3 % HDP Evropské unie. Může takováto politika něco ovlivnit? Říkám, že ne. Strukturální fondy bohužel nemají žádný významný efekt na to, aby se vyrovnávaly úrovně jednotlivých regionů v rámci Evropské unie. Bohužel je to tak.

Sjednocení fiskálních politik a existence dostatečně silného společného či federálního rozpočtu v rámci hospodářské unie by samozřejmě měly ještě další důsledky. Když máme jednotné daně a jeden rozpočet, musíme mít také jedno ministerstvo financí pro celou eurozónu. Je také toto vůbec průchozí? Myslím si,

že není. To ministerstvo financí by mělo být přirozenou protiváhou Evropské centrální banky, podobně jako je tomu v národních státech. Podobně by to mělo být i v měnové unii. Ale když chci navrhnout společné ministerstvo financí, tak už to znamená politickou integraci – a to jsme o další významný krok dál. Dnes se státy eurozóny nedokážou ani domluvit na tom, kolik mají nalít do záchranných fondů eurozóny, jestli to má být 700 miliard eur nebo jeden bilion eur nebo 1,5 bilionu eur. Ti, co potřebují peníze, chtějí nejlépe 1,5 bilionu eur a ti, co peníze nepotřebují, chtějí jenom půl bilionu eur. Když se členské státy nedohodnou ani na tomto, jak má pak vypadat politická integrace? To je velmi vzdálený a v tuto chvíli chimerický cíl. Podobně kdybychom sjednotili fiskální politiky a určili společné daně a společné výdaje v rámci hospodářské unie, tak bychom museli sjednotit i sociální systémy nebo sociální politiku členských států, protože mezi rozpočtové příjmy patří také zdravotní a sociální pojištění a zdravotní a sociální výdaje jsou tou největší výdajovou položkou v rámci veřejných rozpočtů. Je dnes někdo v rámci Evropské unie ochoten sjednocovat sociální politiky? Vůbec ne. To je přece věc, o které se vůbec nejedná. Tak jaké směřování k hospodářské unii? Je to zase jenom deklaráce.

Když pokročíme ještě dále a podíváme se na Spojené státy, tak vidíme, že jednotlivé členské státy ve Spojených státech mají harmonizovanou, typizovanou strukturu jednotlivých orgánů. Také členské státy Evropské unie nebo eurozóny by musely do určité míry sjednotit strukturu orgánů své státní správy. Dnes tomu tak není. V těchto zemích sice vždy existuje ministerstvo financí, ministerstvo obrany, ale jsou tam i určité odlišnosti, někdy dost výrazné. Naprosté odlišnosti jsou potom v regionální správě, ta má různé úrovně v různých členských státech. A nakonec, když budu mít společný federální rozpočet a budu z něj platit společné výdaje, budu z tohoto rozpočtu platit i státní správu. Budu pak mít v jednotlivých členských státech ve veřejném sektoru podobné mzdy, nebo budou mzdy v poměru 1:4 nebo 1:5, jako je tomu dnes? A když se budou vyrovnávat mzdy ve veřejné sféře, jaký to bude mít dopad na soukromý sektor? Také o tomto je přece hospodářská unie. Mohu mít v hospodářské unii nebo v eurozóně na jedné straně mzdové náklady 8 eur na hodinu na Slovensku a na druhé straně 39 eur na hodinu v Belgii? Je to dlouhodobě udržitelný stav v hospodářské unii?

Podívejme se poněkud zpět v čase do doby, kdy vznikala eurozóna, tj. do roku 1999. To, co jsem tady teď říkal, si aktéři tehdy nějakým způsobem uvědomovali. Není to tak, že by teprve dnes všichni přišli na to, že když nemáme hospodářskou unii, je to průšvih. Mnozí to věděli, jen se samozřejmě tento problém nijak podstatně nezdůrazňoval. To už bylo zřejmé, že na základě práva Evropské unie vzniká pouze měnová unie bez unie hospodářské a že toto uspořádání nelze udržet navždy, že může dojít k určitým ekonomickým problémům a nerovnováhám v budoucnosti a že až k nim dojde, že se členské státy domluví na tom, že měnovou unii plnohodnotnou hospodářskou unii nějakým způsobem doplní. Postupov-



valo se tak proto, že, jak už jsem říkal, zavedení měnové unie je prakticky a technicky snazší než ustavení fungující hospodářské unie. A zároveň existovala politická neochota, ale i neprůchodnost hospodářskou unii vytvořit, sjednotit fiskální politiky, daňové systémy atd., takže se zavedla jednotná měna s tím, že se pak prostě uvidí, co bude dál. Jediný krok směrem k hospodářské unii, který se v souvislosti s vytvořením eurozóny v roce 1999 uskutečnil, bylo přijetí Paktu stability a růstu. Ten měl zabránit existenci nadměrných schodků veřejných financí, tedy udržet deficity veřejných rozpočtů pod těmi známými 3 % hrubého domácího produktu a veřejné dluhy pod 60 % HDP. A jak už jsem říkal, ani tento skromný cíl se nakonec nepodařilo naplnit. O nějakém sjednocování fiskálních politik, o fiskální unii nebo o hospodářské unii, o konkrétním postupu k jejich vytvoření a fungování nebyla v dokumentech Evropské unie ani řeč, vše se odložilo do budoucna.

V době, kdy byla založena měnová unie bez toho, aby byla doplněna unií hospodářskou, nehrály ekonomické faktory nebo ekonomické důvody při rozhodování tak silnou roli. Hlavními důvody, proč byla měnová unie založena, byly důvody politické. V průběhu tohoto procesu se projevoval určitý spěch; bylo jasné, že řada zemí, které vstupují do eurozóny, na to není zcela připravena. Ukazují to i prohlášení politických představitelů právě v období kolem roku 1999, kdy se jednotná evropská měna zaváděla. Plyne z nich, že vlastně vznik eurozóny sledoval zejména politické cíle v podobě užší evropské integrace a vytvoření určité protiváhy dalším silným světovým ekonomikám. V té době to byly především Spojené státy, dnes k nim přibýly i další země jako například Čína atd.

Budu vám tyto postoje demonstrovat na některých výrocích tehdejších předních evropských politických představitelů. Felipe González, bývalý španělský premiér, v květnu 1998 prohlásil: „*Jednotná měna je ve své podstatě rozhodnutím politického charakteru... Potřebujeme sjednocenou Evropu. Nesmíme nikdy zapomenout na to, že euro je nástrojem tohoto projektu.*“ Bývalý německý kancléř Gerhard Schröder v listopadu 1998 řekl: „*Naše budoucnost začíná 1. lednem 1999. Euro je evropským klíčem do 21. století. Éra nezávislých národních fiskálních a hospodářských politik skončila.*“ Uvedu ještě dva výroky Romana Prodiho, bývalého předsedy Evropské komise. První je z 9. dubna 1999, kdy pro Financial Times uvedl: „*Dvěma pilíři národního státu jsou meč a měna. Tomu je teď konec.*“ Když bylo zavedeno hotovostní euro 1. ledna 2002, poskytl Romano Prodi rozhovor CNN, v němž prohlásil: „*Historickým významem eura je vytvořit ve světě bipolární ekonomiku.*“ Tím myslel, že se vytvoří protiváha vůči Spojeným státům americkým. Vidíme, že tyto výroky nemohly nic změnit na tom, že sice cíle byly vzletné, ale pod nimi byla realita podstatně horší.

Aby se nakonec přijal co největší počet členských zemí, tak bylo bohužel vyhodnocování způsobilosti zemí k přijetí eura do značné míry formální. Státy sice musely splnit známých pět konvergenčních kritérií (konvergenční kritéria

stanovovala maximální přípustné hodnoty míry inflace, dlouhodobých úrokových sazeb, salda veřejných rozpočtů, veřejného dluhu a fluktuace měnových kurzů), v nich byla stanovena určitá hranice. Ovšem i v samotných zakládajících smlouvách (tj. ve Smlouvě o Evropské unii, tehdy ve Smlouvě o založení Evropského společenství, dnes ve Smlouvě o fungování Evropské unie) jsou konvergenční kritéria někdy definována ne zcela striktně, je umožněn určitý volnější výklad. Ten byl také uplatňován, takže proto se do eurozóny hned na začátku dostalo jedenáct států a posléze, už o dva roky později, mohlo vstoupit i Řecko. Navíc nebyla ani sledována schopnost států dlouhodobě udržet požadované hodnoty konvergenčních kritérií, takže celý proces přijímání zemí do eurozóny připomínal tak trochu stav, kdy se přijmou země, které aktuálně nějakým způsobem plní kritéria – a pak se prostě uvidí, co se stane dál. Co se stalo dál, toho jsme teď svědky.

Zásadní otázka zní: chtějí skutečně členské státy Evropské unie vytvořit hospodářskou unii? Jak už jsem říkal, dluhová krize je tím typem krize, s jejímž příchodem mělo dojít k tomu, že se státy ocitnou pod tlakem, aby k plnohodnotné hospodářské unii nějakým způsobem směřovaly. Jenže rozměr krize byl tak velký, že, myslím, překvapil všechny zúčastněné aktéry. Myslím, že nikdo nepředpokládal, že to bude takový náraz, který ohrozí samotnou existenci jednotné měny. A navíc se ukázalo, že původní předpoklad, totiž že by krize měla donutit země eurozóny přijmout jako řešení hospodářskou unii, je naprosto lichý, nesprávný. Naopak. Názory na to, jak krizovou situaci řešit, se čím dál víc od sebe vzdalují, názorové rozpory mezi státy měnové unie se prohlubují. Takže bohužel přijímání řešení není ani snadné, ani přímočaré, a to je řečeno velmi kulantně.

Je tedy otázkou, jestli se vůbec hospodářskou unii někdy v budoucnosti podaří vytvořit, protože, jak už jsem říkal, vyžadovalo by to pokrok v harmonizaci a integraci jak fiskální, tak následně i sociální politiky v Evropské unii. Není přitom vůbec jasné, nakolik jsou takový vývoj ochotny akceptovat vlády členských států, a není jasné, nakolik jsou takový vývoj ochotni akceptovat voliči v členských zemích Evropské unie; v současné době to odmítají. Jsou také vážné pochybnosti o tom, jestli vůbec existují takové ekonomické podmínky či předpoklady mezi členy eurozóny nebo Evropské unie, aby mohly v procesu prohlubování hospodářské unie nějak pokračovat.

Diskuse o tomto problému, které dnes probíhají, jsou do značné míry akademické; jak už jsem říkal, sice se přijímají různé kroky, ale zatím k hospodářské unii nevedou, pořád je to určitá náhražka. Už jsem zmiňoval, že je to dáno tím, že potřebné kroky mají nejen dimenzi ekonomickou, ale i politickou. O ekonomické dimenzi jsme hovořili v předchozím výkladu, takže nyní se můžeme věnovat dimenzi politické, která je o to zajímavější, že názory na to, zda vytvořit do budoucna hospodářskou unii v rámci Evropské unie, se zřetelně liší. Jsou samozřejmě jak zastánci, tak odpůrci hlubší evropské integrace a jejich názory

na ustavení plnohodnotné hospodářské unie se podle toho diametrálně rozcházejí. Odpůrci hlubší evropské integrace vidí dvě možná řešení současné krize: buď aby problémové země vystoupily z eurozóny, takže měnová unie by měla menší geografický rozsah, bylo by tam méně států, které by si byly ekonomicky podobné, anebo ti radikálnější volají po úplném zániku eura a návratu všech zemí měnové unie ke svým národním měnám. Naopak zastánci hlubší evropské integrace podporují zachování současného geografického rozsahu eurozóny, žádají, aby žádná země nevystoupila, dokonce mluví i o tom, že až se podaří překonat současnou krizi, tak bude následovat další vlna rozšiřování eurozóny; podporují postup směrem k fiskální a hospodářské unii, a tudíž nutně musí podporovat i postup politické integrace Evropské unie. Politici, zastávající tyto názory, se dostávají do problémů, protože mezi jejich voliči panuje spíše euroskeptičtější názor.

Když se podíváme na to, jaká jsou ekonomická rizika a náklady současného stavu, kdy existuje měnová unie bez hospodářské unie, tak musíme konstatovat, že v tomto se prognózy, připomínky a závěry euroskeptických ekonomů mnohdy naplnily. Ti prognózovali dnešní vývoj a stav eurozóny již mnohokrát v minulosti, to jim musíme přiznat.

Vybral jsem pro dokumentaci uvedeného tvrzení devět let starou přednášku našeho prezidenta Václava Klause *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země*, kterou pronesl ve Washingtonu 20. listopadu 2003. Přednáška to byla poměrně rozsáhlá, byly tam různé politické názory, ty jsem vynechal, to není pro naše téma relevantní. Vybral jsem věci ekonomické a analytické. Musíme mít na paměti, že to nejsou jenom jeho názory, on udělal i takový určitý výběr, souhrn toho, co našel v analýzách různých euroskeptických ekonomů. Vidíte, že tam má i odkazy na jiné autory, takže z tohoto hlediska je to odborný ekonomický text, není to jenom nějaké politické prohlášení. Jeho přednáška má pro nás ilustrativní charakter, je to určitá ukázka názorů i jiných autorů, které tam jsou zahrnuty, a myslím si, že poměrně výstižně ukazuje, jaké ekonomické problémy a rizika, jaké náklady obnáší samostatná existence pouze měnové unie bez doplňku v podobě unie hospodářské (viz boxy č. 1 až 5).

Přednáška začíná konstatováním, že „hnací silou evropského měnového sjednocování je a vždy byla výhradně politická, nikoliv ekonomická motivace. Ekonomické argumenty bývají marginalizovány nebo jsou používány jen velmi povrchně. Dominantní vždy byla politická ambice. Euro bylo vždy považováno za užitečný nástroj pro vytvoření Evropské politické unie.“ To koneckonců potvrzují i prohlášení politických představitelů, která jsem tady citoval před chvílí. „Podmínky optimální měnové oblasti jsou známé. Jejich naplnění zaručuje příznivou rovnováhu mezi náklady a přínosy měnové unie, jejich nenaplnění nikoliv. Mezi tyto podmínky patří dostatečná úroveň mobility pracovních sil mezi jednotlivými částmi měnové unie, co nejmenší úroveň mzdové rigidity uvnitř jednotlivých zemí, obdobné vybavení přírodními zdroji a symetrie exo-

### Box 1 Měnová unie bez hospodářské unie: rizika a náklady I

#### Důsledky asymetrické konstrukce hospodářské a měnové unie v EU

*Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země* (přednáška prezidenta ČR Václava Klause, CATO Institute, Washington, 20. listopadu 2003)

- Hnací silou evropského měnového sjednocování je a vždy byla výhradně politická, nikoliv ekonomická motivace.
- Ekonomické argumenty bývají marginalizovány nebo jsou používány jen velmi povrchně. Dominantní vždy byla politická ambice.
- Euro bylo vždy považováno za užitečný nástroj pro vytvoření Evropské politické unie.
- Podmínky optimální měnové oblasti formulované Robertem Mundellem (1961) jsou známé. Jejich naplnění zaručuje příznivou rovnováhu mezi náklady a přínosy měnové unie, jejich nenaplnění nikoliv. Patří mezi ně:
  - dostatečná úroveň mobility pracovních sil mezi jednotlivými částmi měnové unie
  - co nejmenší úroveň mzdové rigidity uvnitř jednotlivých zemí
  - obdobné vybavení přírodními zdroji a symetrie exogenních pozitivních a negativních šoků
  - existence přiměřeného mechanismu fiskálních kompenzací

genních pozitivních a negativních šoků, existence přiměřeného mechanismu fiskálních kompenzací.“ Tento souhrn je vlastně shodný s tím, který zde uváděl Petr Wawrosz.

„Podmínky optimální měnové oblasti nejsou v Evropě v současnosti naplněny. Mobilita pracovních sil je relativně velmi nízká a potřebná flexibilita mezd a cen směrem dolů takřka neexistuje. Rigidita evropského trhu práce je všeobecně známá a dostatečně zdokumentovaná, což je v kontradikci se základním požadavkem ekonomické teorie, který říká, že kde neexistuje mobilita a propojenost trhu práce, je potřeba mít flexibilní měnové kurzy. Asymetrické pozitivní a negativní šoky se v Evropě objevují stále znovu, což není nijak překvapivé, protože země eurozóny odlišné jsou. Velikost fiskálních transferů na úrovni eurozóny je nicméně velmi malá. Mezi členy Evropské unie sice existuje určitá míra mezinárodní solidarity, její úroveň je ale nesrovnatelná s mírou solidarity uvnitř národních států.“ Vidíte, že když se oprostíme od politických prohlášení a vybereme z přednášky pouze ekonomickou analýzu, tak ta na současnou situaci dobře sedí. To musíme přiznat.

## Box 2 Měnová unie bez hospodářské unie: rizika a náklady II

**Důsledky asymetrické konstrukce hospodářské a měnové unie v EU**

**Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země** (přednáška prezidenta ČR Václava Klause, CATO Institute, Washington, 20. listopadu 2003)

- Podmínky optimální měnové oblasti nejsou v Evropě v současnosti naplněny:
  - mobilita pracovních sil je relativně velmi nízká a potřebná flexibilita mezd a cen směrem dolů takřka neexistuje
  - rigidita evropského trhu práce je všeobecně známá a dostatečně zdokumentovaná, což je v kontradikci se základním požadavkem ekonomické teorie, který říká, že kde neexistuje mobilita a propojenost trhu práce, je potřeba mít flexibilní měnové kurzy
  - asymetrické pozitivní a negativní šoky se v Evropě objevují stále znovu, což není nijak překvapivé, protože země eurozóny odlišné jsou
  - velikost fiskálních transferů na úrovni eurozóny je nicméně velmi malá
  - mezi členy EU sice existuje určitá míra mezinárodní solidarity, její úroveň je ale nesrovnatelná s mírou solidarity uvnitř národních států

„Eliminace dvou důležitých proměnných hospodářské politiky – úrokové míry a měnového kurzu – znamená buď spoléhání se na učebnicově dokonalou míru flexibility na mikroúrovni“ (ta ovšem neexistuje), „nebo připravenost na velké fluktuace reálného hrubého domácího produktu“ (to je současný stav, kdy například Německo v loňském roce rostlo o 3 % a Řecko klesalo o téměř 7 %), „nebo očekávání výrazného nárůstu fiskálních transferů uvnitř měnové unie.“ To v současné době v eurozóně do určité míry probíhá, i když to zatím nejsou fiskální transfery, ale pořád jen půjčky. I když Řecku byla odpuštěna část veřejného dluhu, tak pouze toho, který drželi soukromí investoři, nikoliv toho, který vznikl na základě půjček od Mezinárodního měnového fondu nebo od členských států eurozóny či ze záchranných mechanismů Evropské unie a eurozóny. V této části zatím k odpisu dluhů Řecka nedošlo. Teprve kdyby v této části došlo k odpisu dluhu, tak by se půjčky staly pro Řecko transfery. Ale zatím jsou to pořád pro Řecko mezinárodní půjčky s určitou úrokovou sazbou, které se zavázalo splatit. Takže určité peníze se tam přelévají, ale zatím to není transfer.

„Učebnicově dokonalá flexibilita na mikroúrovni však v evropské realitě ani zdaleka neexistuje. Nepružnost domácích cen a mezd vyžaduje, aby mechanismem pro absorpci šoků zůstával měnový kurz. Je snazší, aby se měnový kurz přizpůsobil ekonomice a hospodářské politice, než aby se ekonomika a hospo-

## Box 3 Měnová unie bez hospodářské unie: rizika a náklady III

**Důsledky asymetrické konstrukce hospodářské a měnové unie v EU**

**Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země** (přednáška prezidenta ČR Václava Klause, CATO Institute, Washington, 20. listopadu 2003)

- Eliminace dvou důležitých proměnných hospodářské politiky – úrokové míry a měnového kurzu – znamená:
  - spoléhání se na učebnicově dokonalou míru flexibility na mikroúrovni
  - nebo připravenost na velké fluktuace reálného HDP
  - nebo očekávání výrazného nárůstu fiskálních transferů uvnitř měnové unie
- Učebnicově dokonalá flexibilita na mikroúrovni však v evropské realitě ani zdaleka neexistuje. Nepružnost domácích cen a mezd vyžaduje, aby mechanismem pro absorpci šoků zůstával měnový kurz.
- Je snazší, jak uvádí B. McTeer (2002), „aby se měnový kurz přizpůsobil ekonomice a hospodářské politice, než aby se ekonomika a hospodářská politika přizpůsobovala zafixovanému měnovému kurzu“.

dářská politika přizpůsobovala zafixovanému měnovému kurzu.“ Myslím, že dnes na periférii eurozóny bohužel vidíme, jak je Řecko od roku 2008 kontinuálně v hospodářské recesi. Tam stabilizační program příliš nefunguje. Nejvyššího rozpočtového deficitu, tj. 15,6 % HDP, dosáhlo Řecko v roce 2009. V roce 2010 ho snížilo na 10 % HDP a v roce 2011 na 9 % HDP přes všechny ty výdajové škrty a zvyšování daní. Je tomu tak, protože se v Řecku prohlubuje ekonomická recese.

Dále před devíti lety v uvedené přednášce náš prezident řekl, že „jednotná měna bez fiskální unifikace vytváří prostředí pro fiskální nezodpovědnost. Dokonce by se dalo hovořit o fiskálním černém pasažérovi.“ Bohužel toto se v praxi potvrdilo. Některé státy vůbec nedbaly stanovených rozpočtových pravidel. „Má-li země vlastní měnu, fiskální neodpovědnost je následována trestem. Takový trest ale nenásleduje uvnitř současné eurozóny, kde je odlišná měnová a fiskální zodpovědnost.“ Bohužel i toto se potvrdilo a ani současná zpřísněná rozpočtová pravidla zatím nemají dostatečný motivační účinek. „Jakýkoliv problém v eurozóně bude v budoucnu interpretován jako důsledek nedostatečné harmonizace, tedy jen formální unifikace měny, což povede k další vlně plíživé harmonizace.“ Těmito slovy to Václav Klaus označuje ve své přednášce, protože je euroskeptik, ale fakticky to tak je. Předpokládá se, že je nutné doplnit měnovou unii unií hospodářskou, i když zatím to nejsou příliš

## Box 4 Měnová unie bez hospodářské unie: rizika a náklady IV

**Důsledky asymetrické konstrukce hospodářské a měnové unie v EU**

**Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země** (přednáška prezidenta ČR Václava Klause, CATO Institute, Washington, 20. listopadu 2003)

- Jednotná měna bez fiskální unifikace vytváří prostředí pro fiskální nezodpovědnost. Dokonce by se dalo hovořit o fiskálním černém pasažérovi.
- Má-li země vlastní měnu, fiskální neodpovědnost je následována trestem. Takový trest ale nenásleduje uvnitř současné eurozóny, kde je odlišná měnová a fiskální zodpovědnost.
- Jakýkoliv problém v eurozóně bude v budoucnu interpretován jako důsledek nedostatečné harmonizace (jen formální unifikace měny), což povede k další vlně plíživé harmonizace.
- Německý ministr financí Hans Eichel to pro Sunday Times z 23. prosince 2001 řekl jasně: „Měnová unie se rozpadne, pokud ji nedotáhneme do důsledků. Jsem přesvědčen, že potřebujeme jednotný daňový systém.“

funkční kroky. „Německý ministr financí Hans Eichel řekl jasně: „Měnová unie se rozpadne, pokud ji nedotáhneme do důsledků. Jsem přesvědčen, že potřebujeme jednotný daňový systém.“ Uvedl to pro Sunday Times z 23. prosince 2001.“ Takže vidíme, že už před jedenácti lety existoval názor, že se bude muset sjednotit daňový systém v rámci eurozóny, aby se jednotná evropská měna udržela. Tento názor existuje dodnes, ale i v současné době přetrvává neprůchodnost tohoto kroku.

„Rigidita měnové unie a narůstající implicitní makroekonomická nerovnováha bude blokovat reálnou konvergenci a vytvoří „transferové ekonomiky“ (jako se to stalo východnímu Německu po sjednocení), které ovšem budou muset přežívat bez vysokých fiskálních transferů, protože ty nejsou v současné Evropské unii k dispozici.“ Transferové ekonomiky se skutečně vytvořily, to jsou ony země na periferii eurozóny, které dnes čerpají mezinárodní finanční pomoc. Musí přežívat bez vysokých fiskálních transferů, přežívají s půjčkami. Neposkytují se jim transfery, ale půjčky.

Závěrem ve své přednášce náš prezident řekl: „Euro tady je a bude. Neočekávám jeho kolaps. Očekávám však, že udržení evropské jednotné měny bude nákladné v podobě nižšího ekonomického růstu a v podobě nevyhnutelných fiskálních transferů určených na kompenzování slabších členů. Dokonce může vyvolat pnutí mezi členy, které by jinak nemuselo vzniknout. To bychom měli mít stále na zřeteli.“ To se skutečně stalo. Musíme uznat, že v těchto věcech se

## Box 5 Měnová unie bez hospodářské unie: rizika a náklady V

**Důsledky asymetrické konstrukce hospodářské a měnové unie v EU**

**Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země** (přednáška prezidenta ČR Václava Klause, CATO Institute, Washington, 20. listopadu 2003)

- Rigidita měnové unie a narůstající implicitní makroekonomická nerovnováha bude blokovat reálnou konvergenci a vytvoří „transferové ekonomiky“ (jako se to stalo východnímu Německu po sjednocení – viz H. W. Sinn, F. Westermann, 2001), které ovšem budou muset přežívat bez vysokých fiskálních transferů, protože ty nejsou v současné EU k dispozici.
- Euro tady je a bude. Neočekávám jeho kolaps.
- Očekávám však, že udržení evropské jednotné měny bude nákladné v podobě nižšího ekonomického růstu a v podobě nevyhnutelných fiskálních transferů určených na kompenzování slabších členů.
- Dokonce může vyvolat pnutí mezi členy, které by jinak nemuselo vzniknout. To bychom měli mít stále na zřeteli.

analýza prezidenta Václava Klause ukázala jako správná, neboť vývoj potvrdil jeho závěry.

Když se na to podíváme z trochu obecnějšího hlediska, tak vidíme, že pro slabší členy měnové unie se sice mechanismus určitých fiskálních kompenzací v současné době v jakési podobě vytváří, protože ty silnější státy je musí nějakým způsobem podporovat, aby nemusely z eurozóny vystoupit, ale, jak už jsem říkal, jsou to stále půjčky. Nejsou to přímo transfery, takže ty země budou muset tyto peníze splatit. Ale na druhé straně vidíme, že silné státy mají jenom limitovanou ochotu peníze do těch záchranných mechanismů eurozóny dávat. A navíc je jejich ochota ještě velmi podmíněna. Podmínky pro ty státy, které čerpají půjčky, jsou tak tvrdé, že to vyvolává velký odpor mezi voliči v těchto zemích. Například v Řecku se mluví běžně o tom, že Německo ekonomickým způsobem Řecko okupuje. Takže to vyvolává pnutí i v politické oblasti. Petr Wawrosz uváděl, že teď v neděli bude druhé kolo prezidentských voleb ve Francii, ale zajímavé budou také parlamentní volby v Řecku. Na jejich výsledek jsem opravdu zvědav. Uvidíme, jak se bude situace vyvíjet.

Poslední část své přednášky věnuji úvahám o dalším osudu eurozóny, jestli se eurozóna rozpadne, nebo co s ní nakonec bude. Vypadá dosti nereálně, že by skutečná hospodářská nebo fiskální unie mezi členy eurozóny mohla vzniknout, ale všechna politická prohlášení říkají, že měnová unie by se měla zachovat, že

euro nepadne atd. K odvrácení akutního nebezpečí vyplývajícího z dluhové krize, tj. k zabránění státního bankrotu některých členů eurozóny, se zatím přijala následující opatření. V roce 2010 byly vytvořeny dva dočasné záchranné mechanismy Evropské unie a eurozóny. Jeden se jmenuje Evropský mechanismus finanční stabilizace, druhý má název Evropský nástroj finanční stability. Doposud byly z těchto dvou fondů schváleny tři záchranné programy (pro Irsko a Portugalsko a druhý program pro Řecko), na základě bilaterálních dohod členských států eurozóny pak byl přijat první záchranný program pro Řecko. Celková hodnota těchto čtyř záchranných programů je 403 miliard eur. První program pro Řecko měl objem 110 miliard eur a druhý, letošní program pro Řecko 130 miliard eur. Když se podíváte, jaký je hrubý domácí produkt Řecka, tak vidíte, že to jsou obrovské částky, které jsou srovnatelné s ročním hrubým domácím produktem Řecka. To je neskutečná masivní podpora. Další záchranný program byl schválen pro Irsko, 85 miliard eur, a konečně čtvrtý pro Portugalsko ve výši 78 miliard eur.

Dále k dlouhodobějšímu zlepšení institucionálního prostředí eurozóny, aby se snížilo riziko vzniku podobných krizí v budoucnosti a také aby se zlepšila do budoucna schopnost podobné krize řešit, vznikla dohoda na ustavení stálého záchranného mechanismu Evropské unie, tzv. Evropského mechanismu stability. Dva předchozí mechanismy jsou pouze dočasné. K ustavení stálého záchranného mechanismu dojde na základě novelizace článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato novelizace je zatím ve fázi ratifikace.

Další opatření je už v účinnosti, je to tzv. six pack, balíček šesti legislativních opatření, o němž bude podrobněji hovořit kolegyně Dostálová v odpolední části semináře. Takže nyní jenom stručně. Je to šest legislativních opatření ke zpřísnění rozpočtového dohledu v eurozóně a k zavedení makroekonomického dohledu v Evropské unii. Six pack novelizuje dvě nařízení, která tvoří preventivní a nápravnou část Paktu stability a růstu, jenž je nástrojem rozpočtového dohledu, dále je v něm obsaženo nařízení k posílení rozpočtového dohledu v eurozóně, směrnice zpřísňující požadavky na rozpočtové rámce členských zemí Evropské unie, nařízení, které zavádí makroekonomický dohled v Evropské unii, a nařízení, které posiluje makroekonomický dohled v eurozóně. Six pack vstoupil v účinnost už v prosinci roku 2011.

Dále jsou ke snížení rizika vzniku podobné krize v budoucnosti a ke zlepšení schopnosti krizi řešit navrhována dvě nová nařízení, která jsou nyní ve fázi přijímání. Je to tzv. two pack. Jedno nařízení zpřísňuje dohled nad zeměmi, které čerpají finanční pomoc ze záchranných mechanismů Evropské unie a eurozóny, druhé nařízení zpřísňuje pravidla pro státy, které se nacházejí v proceduře při nadměrném schodku.

Dalším opatřením je nová Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Byla podepsána 25 z 27 členských států EU. Česká republika a Velká Británie smlouvu nepodepsaly. Smlouva byla podepsána počátkem března roku 2012

a nyní je ve fázi ratifikace. Nová smlouva potvrzuje a do určité míry i rozšiřuje předchozí již přijaté závazky pro členské země Evropské unie a eurozóny v oblasti rozpočtového dohledu. Nejdůležitější je, že stanovuje nutnost udržovat vyrovnané nebo přebytkové veřejné rozpočty; je to tedy přísnější požadavek než maximální hladina rozpočtového deficitu 3 % HDP. V praxi to znamená, že strukturální rozpočtový deficit – to znamená ten, který je očištěn o cyklický vývoj a o jednorázové operace – by měl být nižší než 0,5 % HDP. Země, které mají veřejný dluh výrazně nižší než 60 % hrubého domácího produktu a vykazují nízká rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, mohou mít strukturální rozpočtový deficit o něco vyšší, měly by ho mít menší než 1 % HDP. Tato nová smlouva stanovuje povinnost, aby členské státy EU výše uvedená rozpočtová pravidla zavedly do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona. Velmi důležité je také to, že aby země mohla čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability, musí tuto Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii ratifikovat. Bez ratifikace smlouvy nebude mít země přístup k Evropskému mechanismu stability a k půjčkám z něj. Aby smlouva vstoupila v účinnost, musí ji ratifikovat alespoň 12 členů eurozóny.

Jak plyne z výše uvedeného, jedná se sice o zpřísňování rozpočtového dohledu, ale jednotlivé členské země se samy musí snažit, aby nepřekračovaly stanovené hladiny maximálních rozpočtových deficitů. Takže se zase nejedná o nějaký zásadní krok směrem k fiskální či hospodářské unii, protože ani Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii nesjednocuje fiskální politiky členských států, nezavádí jednotné daňové systémy, nesjednocuje daňové sazby, nezavádí žádný silný společný nebo federální rozpočet, nesjednocuje sociální systémy či sociální politiku a nezavádí ani žádné společné ministerstvo financí. Takže se pohybujeme v dosavadním koridoru, pouze přitvrzujeme pravidla. Je otázkou, nakolik bude takový postup stačit k udržení měnové unie, protože základním problémem eurozóny není to, že některá země má rozpočtový deficit 10 nebo 15 % HDP. To je až důsledek něčeho. Základní problém eurozóny je v tom, že v ní existují zásadní makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členskými státy. Například je tam skupina pěti států, které mají dlouhodobý výrazný přebytek běžného účtu platební bilance. To znamená, že ty státy jsou exportně výkonné, exportují jak zboží, tak služby, a to nejenom do zbytku Evropské unie, ale vyvážejí úspěšně dokonce i mimo Evropskou unii. A pak je tam dalších několik států typu Řecko, Portugalsko, Španělsko, Kypr, které mají dlouhodobě velmi výrazné deficity běžného účtu platební bilance. Deficity jejich běžných účtů jsou většinou přes 10 % hrubého domácího produktu.

Při existenci významných ekonomických rozdílů mezi současnými 17 členy eurozóny je měnová unie bez fiskální a hospodářské unie do budoucna neudržitelná. Jak se tento problém eurozóny vyřeší, to zatím nikdo neví. Všechna opatření, která se přijímají, jsou sice pěkná, a řekněme, že jsou asi vedena dobrými úmysly, ale je to pořád jenom náhražka za skutečnou hospodářskou nebo fiskální

unii členských států. A pokud nebude fiskální nebo hospodářská unie v Evropské unii vytvořena – a v současné době tomu nic nenasvědčuje –, tak se nám rýsují v podstatě tři scénáře budoucnosti eurozóny: buď bude krize trvat i nadále – trochu jsem to zosťil, protože jsem to nazval permanentní krize měnové unie –, nebo euro zcela zanikne a státy eurozóny se vrátí k národním měnám, anebo se eurozóna geograficky zmenší a jejími členy budou pouze ty státy, které mají podobné ekonomické parametry. Pak je tady ještě čtvrtá možnost, kterou jsem ve své prezentaci neuvedl, totiž až někomu z těch silnějších států dojde trpělivost a vrátí se ke své národní měně. Třeba kdyby se Německo vrátilo k marce. Ale to si necháme jen jako teoretický scénář. Děkuji za pozornost.

### Jiří Malý

Protože už máme za sebou dvě delší přednášky, tak bych vás nyní pozval na menší občerstvení a potom budeme pokračovat s dalšími dvěma příspěvky.

Budeme pokračovat v našem dopoledním bloku. Předal bych slovo panu prof. Ing. Milanu Šikulovi, DrSc., řediteli Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd. Promluví na téma *Globální nerovnováhy, globální krize: vhodné prostředí k harmonizaci fiskální a sociální politiky v EU?* Myslím si, že tato přednáška nás obohatí ještě i o jiné úvahy než pouze o téma nerovnováh a udržitelnosti měnové unie. Prosim, máte slovo.

## GLOBÁLNÍ NEROVNOVÁHY, GLOBÁLNÍ KRIZE: VHODNÉ PROSTŘEDÍ K HARMONIZACI FISKÁLNÍ A SOCIÁLNÍ POLITIKY V EU?

### Milan Šikula

Vážené dámy a pánové, v první řadě chci poděkovat za pozvání na tento seminář, a to ze dvou důvodů. Jednak proto, že se člověk dozví hodně nového o oblasti, která je předmětem jednání, ale jednak i proto, že zde mohu některé své závěry prezentovat a tak trochu je v diskusi s vámi otestovat.

Začal bych jednou myšlenkou Josepha Stiglitze, který ve své poslední knize mluvil o globální krizi, protože se tomuto problému velmi dlouho věnoval. Říká, že postupně se odkrývaly hlubší a hlubší souvislosti globální krize, a přirovnal to k loupání cibule: když odlopneme jednu vrstvu, objeví se druhá. Tak i příčinné souvislosti globální krize nás postupně posouvají z jedné roviny do druhé, hlubší, a ta zase do další, ještě hlubší a tak dále. Ve své prezentaci bych chtěl ukázat, jak tento posun do hlubších příčinných souvislostí krize současného světa vytváří i zásadní výzvu pro obsahovou a metodologickou inovaci ekonomické vědy. Čili nové jevy, kvalitativně nové jevy vyžadují i nové přístupy, přehodnocování starých teorií a zásadně nový přístup i k některým jevům, které se možná již desítky let vyvíjejí a přitom zůstávají jaksí mimo pozornost.

V první části své prezentace poukazují na některé vývojové trendy, které vyústily až do krize, a na nějaké výhledy do budoucnosti. Začal bych tím, že skutečně současná doba má přelomový charakter a probíhá v ní celá řada bezprecedentních procesů kvalitativně nového charakteru. Paul Krugman uvedl, když hovořil o současné krizi, že v historii jsme zaznamenali všelijaké různé druhy krizí, ale pro tuto je charakteristické, že je konglomerátem všech najednou. Tím jinými slovy řekl, že je to kvalitativně nový proces. Osobně zastávám názor, že to nakonec není pouhá reprodukce standardních krizových procesů, které v historii proběhly nebo které se považují za učebnicové, ale že je to skutečně kvalitativně nová krize. Stiglitzova myšlenka se krásně projevila v praxi. Jestli si vzpomínáte, začalo to hypotečnickou krizí, potom to pokračovalo finanční a ekonomickou krizí, dnes se hovoří hlavně o dluhové krizi, ale je to i sociální a politická krize a filozofové už otevřeně říkají, že je to civilizační transformační krize. Jde tedy o krizi, která vyvolá buď mírnějším způsobem, nebo zásadnějším způsobem převratné systémové změny.

Je to také výzva pro ekonomickou vědu. Vybral jsem tři zásadní oblasti, kde by inovace obsahu i metod ekonomické vědy měla proběhnout. První se týká toho, že krize má kvalitativně nový charakter, že tu jsou procesy, které jsou bezprecedentní, a některé se nedají ani jednoduše analyzovat dosavadními instrumenty, se kterými ekonomická věda pracuje. To je první bod. Druhá oblast se týká toho, že se

ukazuje, že snad je třeba vrátit se i k některým starým teoriím, rehabilitovat je a ukázat, že nebyly tak jednostranné nebo nesmyslné, jak se původně o nich myslelo. Třetí zásadní oblast považuji za mimořádně důležitou, a to je aspekt odhalování skrytých i zjevných, cíleně zájmově deformovaných teorií a přístupů, které odvádějí pozornost od reálné podstaty toho, co se děje, kamuflují realitu, a dokonce jdou tak daleko, že skutečné aktéry, kteří podporují morální hazard a kteří krizi vyvolali, prostě transformují do podoby zachránců současného světa atd.

Vraťme se k té první oblasti; zde je velmi zajímavá práce amerického ekonoma Roye E. Allena, který napsal tři práce o krizi. Uznání se mu dostalo až po té třetí, předtím ho považovali za velkého pesimistu. Ale co je pro něho charakteristické, když ho uvádím v rámci inovace ekonomické vědy? On ukázal ve své ekonometrické analýze, že od roku 1980 až do vypuknutí krize proběhl dlouhý super finanční cyklus, v němž finanční trhy začaly žít vlastním životem, a že tam probíhaly takové procesy, které jsou vlastně bezprecedentní, a proto se nedaly ani postihnout standardními metodami makroekonomické analýzy. Ty jsou založeny na teorii všeobecné ekonomické rovnováhy a tento model je vlastně jen analogií fyzikálních procesů, kde panuje velká determinovanost atd. V uvedeném období proběhly procesy, které jednoduše touto metodou nemůžeme uchopit.

Allen například říká a empiricky to dokládá, že v tomto období došlo k extrémní expanzi finančního sektoru a že pohyby v rámci finančního sektoru, pohyby peněz atd. se úplně odlišují od toho, co standardní makroekonomie předpokládala vůči makroekonomickým parametrům, že HDP a různé jiné makroekonomické ukazatele se chovaly úplně jinak, než by se dalo očekávat podle množství peněz v oběhu. Zde se kalkulovalo s tradiční makroekonomickou analýzou, ovšem život ve finančním sektoru probíhal úplně jinak. Jeho závěr je takový, že na postižení těchto nových procesů, které mají novou kvalitu, je třeba posunout i modelové aparáty, pomocí kterých nové procesy uchopíme ve vyšší poloze. Říká, že to mají být modely, které simulují, řekněme, živočišné procesy, psychologické procesy, kde interakce a výsledek je vygenerovaný mnohem složitějším způsobem, než jak to předpokládá model fyzikální, tj. vlastně mechanický.

V této souvislosti bych chtěl ještě připomenout práci skupiny významných německých ekonomů z Ústavu světové ekonomiky v Kielu, kteří napsali – jak já bych to nazval – hlubokou sebekritiku ekonomické vědy. Na Allena to navazuje v tom smyslu, že způsob, jakým se ekonomické modely používají, vede k tomu, že se hrubě ignoruje vypovídací schopnost reality. Předpoklady, ze kterých vycházejí, jsou vzdálené realitě, a co je nejpodstatnější, na základě závěrů těchto modelů se krátkým spojením dělaly závěry pro hospodářskou politiku. Toto publikovali v jednom ze svých working paperů jako zásadní materiál a uzavřeli to tím, že ekonomové by měli – tak jako v jiných oblastech – mít i etický kodex; to znamená, že by neměli přesvědčovat lidi o nesmyslech. Když se nad tím zamyslíte, tak musíte uznat, že některé modely a jejich krátké spojení přenášené do praxe opravdu vedly k takovým závěrům.

Jednou z oblastí, která byla nejvíce deformována neoliberalním proudem a tržním fundamentalismem, byla otázka státu. Hodně se psalo, jak stát oslabovat, odbourávat, psalo se o tom, že stát je nejhorší hospodář atd. K tomu bych chtěl říct několik slov. Zabýval jsem se tím a přišel jsem ukázat, že stát je historicky podmíněný, dynamicky se vyvíjející jev, že různé historické metamorfózy, kterými procházel, se dají rozdělit do dvou linií. Můžeme se zamýšlet nad tím, jak konkrétně fungují různé modifikace státu, jak stát reaguje na změněné podmínky, jak se stát posouvá civilizačním směrem, můžeme hovořit o modernizaci státu. A o té můžeme hovořit od jeho vzniku až po současnost. Naopak také můžeme hovořit o hrubém zneužívání státu, a to třeba i v současnosti, kdy největší liberálové nejhrubším způsobem stát zneužili, když ve Spojených státech vypukla krize. Připomeňme si obrovské nalévání veřejných peněz do soukromých krachujících podniků, pojišťoven a bank. Stát byl vlastně znásilněn, aby dělal to, co mu liberálové vyčítali, totiž aby se choval jako špatný hospodář. Celá řada příkladů, která se dá dokumentovat, ukazuje, že paušální odmítání státu proto, že je špatný hospodář, se dá lapidárně a jednoduše vyvrátit. Máme státy, které fungují perfektně, jsou na špici konkurenceschopnosti a je v nich nejvyšší úroveň sociálního zabezpečení; hovořím o severovýchodních, skandinávských státech. A máme státy, jako jsou Řecko a třeba i Slovensko, které fungují špatně, nedostatečně. Na vině není stát jako instituce, ale konkrétní politika, jejímž prostřednictvím se realizují jeho funkce, ta je špatná. Tak správně stojí ten problém. Čili politici, kteří dehonestují stát, kteří říkají, že je špatný hospodář, vlastně dělají sebekritiku, protože oni jsou ti, kteří zneužívají fungování státu.

Nyní by měla následovat historická rekapitulace vývoje státu, kde se dá velmi pěkně ukázat, jakým způsobem se posouvaly funkce státu. Zde bych se zastavil u jedné věci, a sice že kromě jiného velké deformace v interpretaci státu byly podmíněny přechodem éry před globalizací do globalizační etapy. Globalizační etapa začala na přelomu 70. a 80. let minulého století a nastartovala technologickou revoluci, která kromě jiného vedla k tomu, že jakoby zmenšila naši planetu a způsobila časoprostorovou kompresi. Vytvořily se podmínky pro intenzivní nástup globalizace v 80. a 90. letech. Jeden polský sociolog to jednoduše označil tak, že se vytvořily možnosti pro reálné celoplanetární podnikání, ale bylo třeba odstranit překážky. Tady byla příčina liberalizace a deregulace, protože ty největší korporace potřebovaly vyčistit prostor pro neomezené, bezbariérové podnikání. Ale toto způsobilo, že státy se začaly takřkajíc dobrovolně zbavovat svých funkcí a pravomocí, což vedlo k tomu, že transnacionální korporace vlastně získaly obrovskou moc nad fungováním světa, a došlo k jevu, který se dá nazvat odpoutání ekonomické moci a klíčových procesů z teritoria státu. To mělo za následek, že došlo takřkajíc k inverzi funkcí. Původně stát byl ten, který vytvářel pravidla pro podnikání, ale nyní se to změnilo. Státy jsou v konkurenčních vztazích mezi sebou o to, jak úspěšně vytvářejí podmínky pro fungování transnacionálních korporací. A ty jsou vlastně tím, kdo diktuje podmínky fungování současného světa.

Vytváří se asymetrie mezi právy transnacionálních korporací na jedné straně a povinnostmi států na straně druhé. O tomto posunu vztahu mezi státy a korporacemi se píše také v pracích, které byly vyhotoveny ve vašem Institutu evropské integrace při NEWTON College paní docentkou Evou Klvačovou atd.; v nich bylo ukázáno, že instituce, jako jsou ratingové agentury atd., vlastně nejsou ničím jiným než mluvčími zájmů transnacionálních korporací. Tragédie ovšem je, že jejich závěry a hodnocení mají zásadní vliv.

Neoliberální proud a tržní fundamentalismus jednoznačně doporučují odbourávání státu, jeho minimalizaci, hovoří o špatném silném a dobrém slabém státu. Ale takto postavená teze je zavádějící. Jsou dobré, horší a špatně fungující státy a o tom, do které kategorie ten který stát patří, rozhodují jeho politici. Otázka stojí tak, zda stát dobře obstojí, tj. zda bude funkční, při adaptaci na nové konkrétní historické podmínky, zda správně zareaguje na jejich změny. Funkce státu, který už nediktuje podmínky pohybu zboží, kapitálu a pracovní síly přes národní hranice, jako tomu bylo před globalizací, se nutně musely výrazně změnit. Je ovšem otázka, do jaké míry proces globalizace, který má charakter hyperglobalizace, vůbec měl jít tímto směrem.

V této tabulce velmi stručně ukazují, že za posledních sto let stále a významně rostl podíl veřejných výdajů, nebo jinak řečeno, neustále rostl objem toho, co se ve státě centralizovalo, a toho, co se přerozdělovalo (viz tabulka č. 1). Všeli-jaké hlášky o tom, že je to třeba snižovat, že to škodí, že se plýtvá atd., nemají příliš smysl. Vidíme, že v průměru za období 1913–1999 veřejné výdaje vzrostly z 12 % HDP na téměř 46 % HDP, přičemž je mezi jednotlivými zeměmi rozdíl, ale i ve Spojených státech vzrostly veřejné výdaje z 8 % HDP na 30 % HDP. Čili je zde trend, že přes stát se přerozdělují zdroje, a tento trend není daný nějakým plýtváním, ale je objektivně podmíněný rostoucím rozsahem charakteru funkcí, které stát musí plnit.

Říká se silný stát, slabý stát. Myslím si, že je jedno velké metodologické nedorozumění – a je možné, že bylo i cílené – v tom, že se nerozlišují funkce státu podle důležitosti, tedy rozsah působnosti státu, nevychází se z toho, v čem všem má stát konkrétně působit (viz box č. 1). Z toho má také vycházet kapacita institucí státu a jeho síla, aby ty funkce dokázal reálně zabezpečit. Mohli bychom si to graficky znázornit (viz graf č. 1). Toto je, myslím, z příkladu OECD, který udělali začátkem roku 2001; dole jsou vymezeny jednotlivé funkce státu a sloupce ukazují kapacitu státu, jak intenzivně a účinně umí stát své konkrétní funkce prosazovat. Podle různých indexů bychom si to mohli přímo a nepřímo měřit a roztrdit do čtyř kvadrantů (viz graf č. 2). V prvním kvadrantu by byly státy, které mají relativně užší rozsah funkcí, ale jsou mimořádně účinné v jejich zabezpečování. Ve třetím kvadrantu by byly státy, které mají užší rozsah funkcí a nedokážou je tak účinně zabezpečovat. Ve druhém kvadrantu jsou státy, které mají široký rozsah funkcí a dokážou je velmi dobře zabezpečovat. Ve čtvrtém kvadrantu jsou ty státy, které mají sice mnoho funkcí, ale neumí je pořádně zabezpečovat. Do tohoto

Tabulka 1 Celkové vládní výdavky jako procento HDP v běžných cenách (1913–1999)

	1913	1938	1950	1973	1999
Francúzsko	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Nemecko	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Holandsko	8,2 <sup>*)</sup>	21,7	26,8	45,5	43,8
Veľká Británia	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
aritmetický priemer	12,0	29,0	29,8	42,0	45,9
USA	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japonsko	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1

<sup>\*)</sup> 1910

Zdroj: Maddison, The World Economy: A millennial perspective, 2001

#### Box 1 Pole pôsobnosti štátu – funkcie

##### Minimálna funkcia

- Výroba statkov vhodných pre spoločnosť
- Obrana, vláda zákona a poriadku
- Ochrana vlastníckych práv
- Makroekonomické zásahy
- Verejná zdravotná starostlivosť
- Zlepšovanie ekvity
- Ochrana chudobných, programy, pomoc pri katastrofách

##### Stredne dôležité funkcie

- Riešenie externalít
- Vzdelanie, životné prostredie
- Regulácia monopolov, regulácia verejných služieb
- Rekvalifikačné programy a distribúcia informácií
- Poistenie a regulácia financií
- Sociálne poistenie

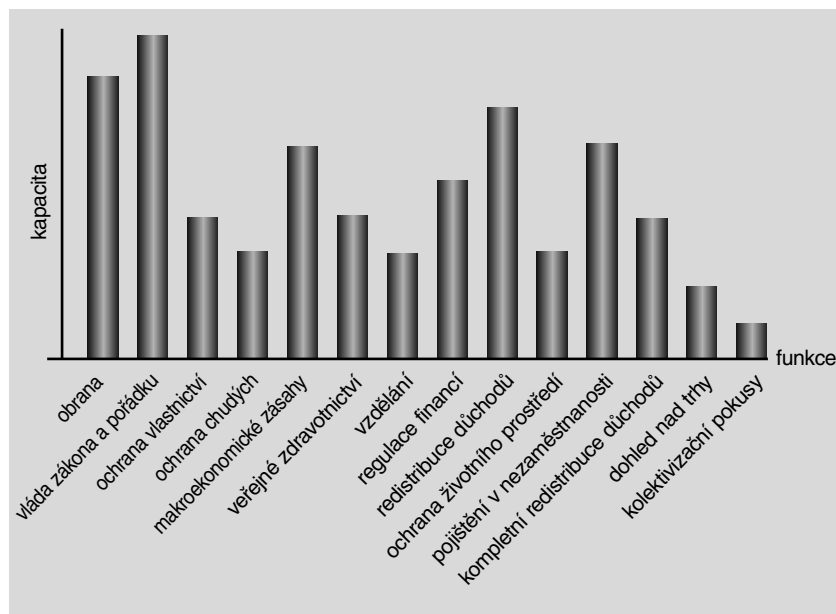
##### Nadštandardné funkcie

- Zásahy do súkromnej sféry
- Hospodárska politika, dohľad nad trhmi, kolektivizačné pokusy
- Redistribúcia bohatstva, kompletná redistribúcia dôchodkov

Zdroj: World Development Report, WB, 2007



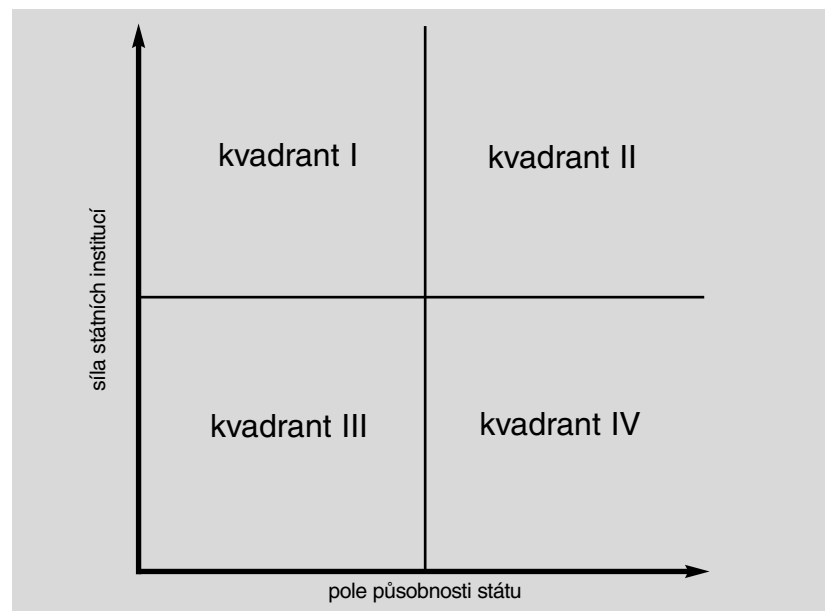
Graf 1 Kapacita státu (hypotetická ilustrácia)



systému kvadrantů bychom jednotlivé státy mohli zařadit a ukázat, jak a v jakém časovém horizontu se mění jejich umístění v závislosti na podobě prováděných reforem (viz grafy č. 3 a 4).

Hovořil jsem o hyperglobalizaci. Tento pojem jako kategorii použil velmi zajímavým způsobem Dani Rodrik ve své knize, která má velmi zajímavý název *Paradox globalizace* a podtitul *Proč globální trhy, státy a demokracie nemohou koexistovat*. Když se nad tím zamyslíme, zjistíme, že je to velmi hluboká pravda. To, co jsem říkal, totiž že hyperglobalizace vedla k odpoutání ekonomické moci od teritoria státu, ale že na teritoriu státu probíhají všechny základní demokratické procesy, to všechno má za následek, že národní stát a hyperglobalizace nemohou existovat současně s demokracií. Současně mohou existovat vždy pouze dva vrcholy tohoto trojúhelníku. Rodrik to zdůvodňuje velmi zásadním a, myslím, zcela přesvědčivým argumentem. Říká, že ve světě je příliš mnoho národně-státní diverzity v důsledku různorodosti podmínek historických, psychologických atd., než aby se všechny státy daly mechanicky vtěsnat do nějakého Prokrustova lože univerzálních pravidel. Tato teze je hrubé narušení nebo výzva k revizi tzv. Washingtonského konsensu, který byl založený na uniformitě. Rodrik potom formuluje

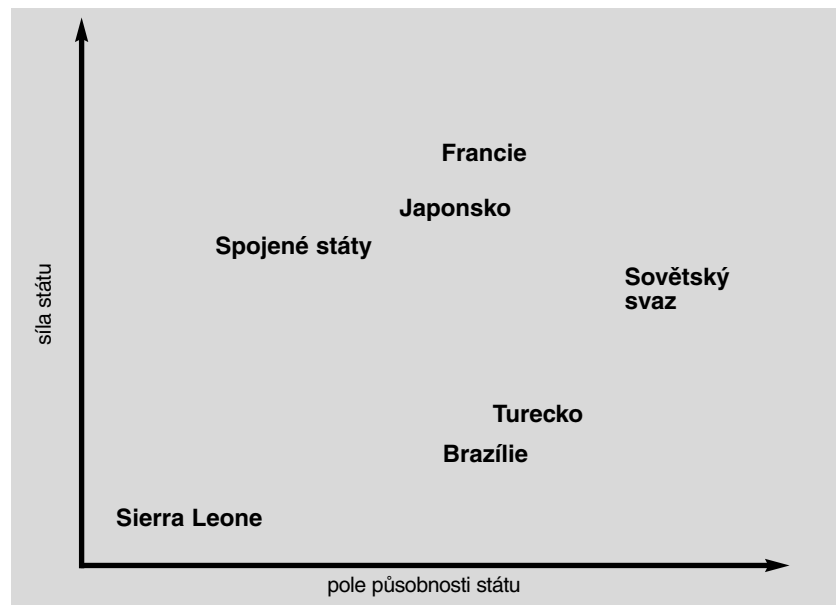
Graf 2 Matrice pole působnosti a kapacity státu



sedm zásad, jak by měla taková umírněná, smysluplná globalizace probíhat (viz box č. 2).

Stručně k systémovým alternativám kapitalismu, což znamená jistý návrat a rehabilitaci některých ekonomických teorií. K nim patří teorie konvergence systémů. Za socialismu byl jeden z nejtěžších hříchů něco takového říkat, ale je zajímavé, že i v kapitalismu byla teorie konvergence tvrdě odmítaná. Šlo o to, že oba systémy se považovaly za absolutně se vylučující protiklady, kdežto tato teorie hovořila o skutečnosti, že v realitě se oba systémy vzájemně ovlivňují, sblížují, že dochází k prolínání systémotvorných prvků. Když jsem se tím začal zabývat, když jsem se vrátil k pracím Galbraitha ze 60. let, byl jsem velmi překvapený. Když se na to podíváte dnešními očima, nechce člověk někdy věřit, k jakým závěrům tehdy Galbraith dospěl. Je samozřejmě, že v době, kdy to publikoval, se jeho pracím nedělala žádná velká reklama. Ukazoval, že ve skutečnosti kapitalismus používá různé formy makroekonomické regulace nebo indikativního plánování. I když se od 20. let minulého století diskutovalo o fungujícím trhu, život a vývoj vyžadují jistou společenskou regulaci. Galbraith to zformuloval jako syntézu institucionalismu a keynesovské

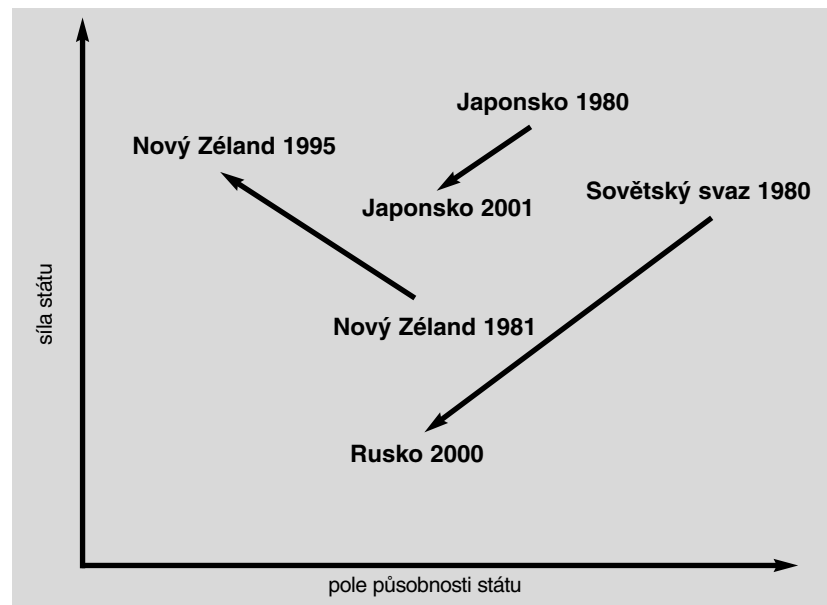
Graf 3 Hypotetický příklad matrice pole působnosti a kapacity států



makroekonomie. A naopak v Sovětském svazu se od 20. let minulého století ekonomové snažili dostat do teorie i do reality nějakým způsobem zdokonalení soustavy řízení, dostat tam trh. To pak mělo za následek, že Stalin dal některé z nich popravít. V dnešní době to krásně zformuloval Stiglitz, když řekl, že kapitalismus a komunismus jsou asi pryč, ale existuje velké množství různých druhů tržních ekonomik. A to dneska vidíme v realitě. Když se na státy a ekonomiky podíváme analyticky, tak zjistíme, že už to není čistý kapitalismus, že obsahují rozsáhlé prvky nekapitalistické. Zkrátka a dobře, probíhají nějaké procesy, jež si vynucuje život, a proto se prvky vytvářející systém nějakým způsobem sbližují. Proběhla jedna konference, kde se mluvilo o systémových alternativách kapitalismu, tam jsem s touto myšlenkou vystoupil. Myslím si, že nejde o systémové alternativy kapitalismu, ale že jde o konvergenční systémové varianty. To znamená, že země, které byly dříve čistě kapitalistické nebo čistě socialistické, přebírají navzájem různé prvky a ty se pak vyvíjejí podle stávajících podmínek.

U další části své prezentace bych se chtěl trochu zastavit, protože tu považuji i v kontextu toho, co už dneska zaznělo, za mimořádně důležitou. Jde o odhalo-

Graf 4 Hypotetický příklad změn pole působnosti a kapacity států



vání členě deformovaných koncepcí ve vazbě na hospodářskopolitickou praxi. Tato linie obsahových a metodologických inovací ekonomické vědy je bezprostřední reakcí na zájmy určujících globálních hráčů, institucí a aktérů hospodářské politiky států. Je to o to více důležité, protože takové deformované koncepte mnohdy ovlivňují významně směr dalšího vývoje. Tyto teorie souvisí s tím, co jsem říkal, že od 80. let se jednoznačně stupňoval tlak na systémové oklešťování sociálního státu. Zdání vědeckosti, jakýsi vědecký základ měly dodávat a dodnes dodávají různé odstíny koncepte tržního fundamentalismu. Dochází ke konfrontaci evropského sociálního modelu státu a amerického neoliberálního modelu a je zdůrazňována krize evropského sociálního modelu v souvislosti s řešením evropské dluhové krize.

K tomu bych chtěl něco podotknout. Ono to souvisí se základní otázkou, kdo vládne současnému světu. Začal bych upozorněním na to, že velkou zásluhu na rozpracování otázek souvisejících s evropským sociálním modelem má kromě jiných i český ekonom Miloš Píck, který patřil ke křídlu gradualistické transformace, a doporučoval bych k prostudování jeho knihu, která vyšla loni. Shrnují se v ní články, které vydával, když se připravovaly a dělaly transformační kroky.

**Box 2 Od hyperglobalizácie k vyváženej globalizácii**

- trhy a štát – dynamická jednota, trhy seba negenerujú, neregulujú, nestabilizujú a nerobia sa udržateľnými
- demokratické vládnutie ukotvené v štáte, dohľadne zostanú transnacionálne pravidlá, funkčne spájať rozdielne potreby a preferencie štátov – v logike GATT (nediskriminácia, najvyššie výhody)
- k prosperite nie je „jedna cesta“ – inštitúcie zodpovedajúce národným podmienkam
- právo na vlastné sociálne usporiadanie, reguláciu a inštitúcie, namiesto poučovania a diktátu investorov medzinárodné dohody, prínos k integrite domáceho demokratického procesu, nie jeho náhrade
- rozlišovať ochranu vlastných hodnôt od vnucovania iným
- akcent na funkciu štátov neznamená vzdať sa medzinárodných pravidiel
- nedemokratické krajiny nemôžu počítať s rovnakými prvkami a privilégiami medzinárodného ekonomického poriadku ako demokratické

Vždy upozorňoval na to, čo k určitému transformačnému kroku vede a jaké bude mít pravdepodobné dôsledky. Keď si to nyní přečtete, tak musíte s velkým uznáním konstatovat, že vývoj velmi dobře předvídal a že linie šokové transformace byla velmi zničující. Chci to ukázat na jeho příkladu, protože on spolu s rakouským ekonomem K. Aigingerem udělal jednu velmi zajímavou věc, a to pokládám za mimořádný přínos.

Kritika evropského sociálního modelu, poukazování na to, jak selhal, je velmi zavádějící v tom smyslu, že nerozlišuje žádné podmodely evropského sociálního modelu. Pick a Aiginger ukázali, že existují čtyři typy evropského modelu – znalostně-sociální (Dánsko, Finsko, Švédsko), zadržovací (Německo, Francie, Itálie), hybridní (Velká Británie) a konečně doháněcí ultraliberální (Česká republika, Polsko, Maďarsko, Slovensko, pobaltské republiky) –, přičemž podstatný je ten severský znalostně-sociální model. Na jeho příkladu empirickými analýzami ukázali, že celoplošná argumentace, že evropský sociální model je plýtvavý, že znamená zpomalování růstu atd., je nesprávná. Na konkrétních datech doložili, že rozhodující podíl ve výdajích severských států měly výdaje na vědu a výzkum, že tyto státy dávaly asi 2,4krát větší prostředky na znalostní faktory – to znamená na vědu, výzkum a vzdělání – než ty ostatní nejvyspělejší státy světa. Rozdíl činil 4 procentní body, což je úžasné. A zcela překvapivě doložili, že největší vzestup takto směřovaných výdajů nastal právě od 90. let, kdy tam probíhala krize, kdy

Finsko bylo v podobné situaci jako tehdejší Československo, bylo exportně zavěšené na Sovětský svaz a trh se mu rozpadal.

Oba autoři ukázali, že od druhé světové války do poloviny devadesátých let byl evropský sociální model jako celek úspěšnější než model americký. Na konci druhé světové války evropská ekonomika dosahovala zhruba 55 % produktivity americké ekonomiky, ale v roce 1995 už zaostávala jen o 5 %. Je tedy vidět, že to byl jednoznačně úspěšný model. Od poloviny 90. let došlo ke dvěma mimořádně významným změnám, které toto ovlivnily. Došlo k tomu, že američtí transnacionálové exploatovali technický pokrok a využili výrazně globalizačního prostoru. Tím znásobili svoje zisky a v Evropě, když ji bereme jako celek, došlo k jevu, který znamenal, že vývoj v ekonomice už nebyl schopný krýt náklady sociálního modelu jako celku. Ale v severských státech se ukázalo, že tam to dokázali. Dokonce severský model předstihl americký model tím, že od poloviny devadesátých let umožňoval i při vysokých mzdách předstihnout americkou ekonomiku také v souhrnné produktivitě. Když to dnes posuzujeme, tak vidíme, že i dnešní krizi při všech problémech tyto severské státy zvládají mnohem lépe než třeba my a především s mnohem menšími dopady do sociální a znalostní sféry.

Pick a Aiginger ukázali také na konkrétních příkladech, že plýtvání evropského sociálního modelu se reálně vztahuje jen na nějakých 5 % výdajů, čili není to rozhodující podíl. Také ukázali, že vliv úspor a tzv. tlaku na pružnost trhu práce vede spíše k podpoře extenzivního růstu, ale že klíčové jsou investice do znalostních faktorů. S tím u nás zápasíme, a myslím, že i u vás v České republice. V podnikatelské sféře a mezi politiky, kteří jsou stále v zajetí představ tržního fundamentalismu, se vidí jako záchrana zpružnění trhu práce. To je sice v jisté míře potřeba, ale jiná věc jsou faktory znalostní ekonomiky, na které potom i pružnost trhu práce může navázat. Severské státy mají velkou pružnost uvolňování z práce atd. Ale na rozdíl od nás mají mechanismus, jak uvolněnou pracovní sílu na přechodné období dostatečně finančně zabezpečit, jak provést změny v její kvalitaci tak, že v dohledné době najde reálné smysluplné zaměstnání; to je samozřejmě účinný flexisystém, o tom by se dalo hodně povídat.

Teď je aktuální téma, že je třeba všude veřejné výdaje škrtat, že je naprosto nezbytné šetřit, snižovat podíl přerozdělování atd. To je takový šablonovitý nesmysl. Uvádím zde tabulku, kde máme zachycen podíl daní a příjmů vlády na HDP vybraných zemí, jinými slovy, jedná se o přerozdělování (viz tabulka č. 2). Když si vezmeme první sloupec, tak vidíme, že Španělsko, Portugalsko, Irsko a Řecko mají přerozdělování relativně nejnižší, a naopak Dánsko, Finsko a Švédsko mají přerozdělování ve výši 53 až 56 % HDP. Ale podívejme se také na poslední sloupec, to jsou deficity rozpočtů. Tam vidíme, že státy, které mají nejnižší podíl příjmů vlády, mají zároveň dvouciferné rozpočtové deficity. A naopak Dánsko, Finsko a Švédsko mají rozpočtové deficity jen 0,8 až 2,8 % HDP. Tato tabulka dokládá, že všeobecně opakované závěry o přerozdělování nejsou ve skutečnosti tak jednoduché. K dokreslení uvádím ještě graf, který ukazuje vztah

Tabulka 2 Podiel daní a príjmov vlády na HDP a deficity rozpočtov vybraných krajín (rok 2009)

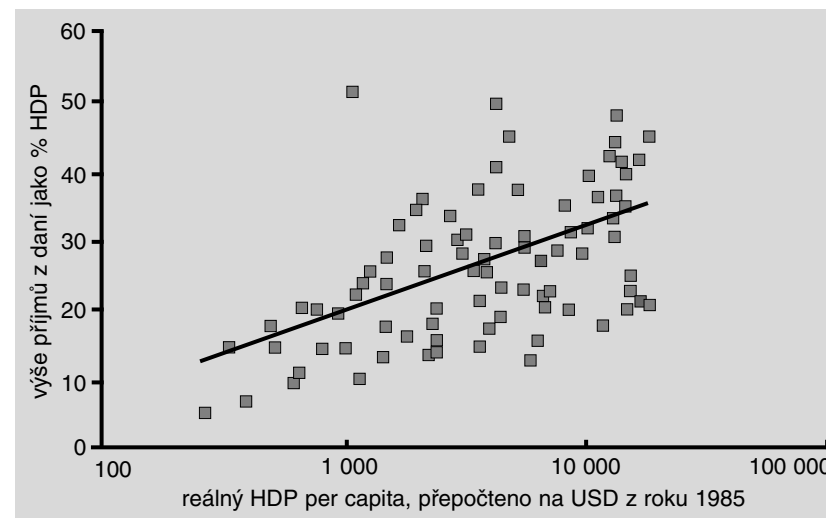
Krajina	Podiel celkových príjmov vlády (aj nedaňových), % HDP	Podiel daní (bez sociálneho poistenia), % HDP	Deficity rozpočtov krajín za rok 2009, % HDP
Španielsko	34,7	18,7	-11,2
Portugalsko	41,6	22,2	-9,4
Írsko	34,1	21,5	-14,3
Grécko	36,9	19,3	-13,5
Nemecko	44,3	23,6	-3,3
Francúzsko	48,1	24,9	-7,6
Dánsko	55,8	47,1	-2,8
Fínsko	53,2	29,9	-2,4
Švédsko	55,7	35,9	-0,8

Zdroj: Government Finance Statistics, Eurostat, 2010/1

úspešnosti výběru daní a reálného HDP na obyvatele (viz graf č. 5). Zde se ukazuje, že s rostoucí ekonomickou úrovní států je podíl daní na HDP větší.

Ještě bych zde chtěl uvést jednu mimořádně zajímavou informaci. Nevím, zda jste měli možnost se s ní setkat. Univerzita v Zürichu uveřejnila závěry jedné gigantické analýzy, při níž za použití nejmodernějších počítačů a softwaru analyzovali 37 milionů firem a investorů. Postupným zužováním vztahů závislosti, vlastnického podílu, kooperačních vztahů atd. zjistili, že mezi 43 060 transnacionálními korporacemi existují společná aktiva, která již umožňují kontrolu světové ekonomiky. Potom zúžili výběr ještě na 1318 transnacionálních korporací, které tvoří tzv. jádro a mezi nimiž je mimořádně těsné spojení. V tomto modelu rozdělování ekonomického vlivu tyto korporace jádra dosahují přes 20 % světového zisku, ovládají většinu světových společností a reálně ovládají až 60 % světových příjmů. V nejužším superjádru je 147 transnacionálních korporací. Jejich aktiva jsou tak vzájemně propojená, že tento neoficiální finanční konglomerát má kontrolu nad 40 % celosvětového bohatství korporací a reálně ovládá svět. J. Glattfelder, jeden z autorů této analýzy, přímo říká: „Realita je natolik komplikovaná, že jsme museli upustit od dogmat, jako je například teorie spiknutí nebo teorie volného obchodu.“

Graf 5 Úspěšnost výběru daní a HDP/obyv.



Nemuseli bychom tomu věřit, ale ještě se pokusím to na něčem přiblížit. Je to kniha Michaela Morrise, která původně vyšla v němčině, i když autor je Američan, ale zřejmě německého původu. Kniha vyšla loni pod názvem *Was Sie nicht wissen sollen!* a byla přeložena do češtiny pod názvem *Co nesmíte vědět!*, ale český překlad vyšel na Slovensku, takže o to je to poutavější. Ten název říká hodně už sám o sobě, protože to, co nesmíte vědět, je nesmírně zajímavé. Asi nesmíme vědět, jak ten svět opravdu funguje. Je to v podstatě konkrétní historická deskripce toho, co jsem vám předtím ukazoval na číslech. Kniha ukazuje, jak se vygenerovaly mocenské struktury ovládající čím dál víc vývoj světa a usilující o nový ekonomický pořádek. Oficiálně to ve svých materiálech tak nazývají. Morris hovoří o neviditelné vládě nebo o malé skupince lidí z rodinných klanů, která prostřednictvím peněz a bank ovládá nejen hospodářství, ale i nadnárodní organizace, OSN, Světovou banku, Mezinárodní měnový fond, značnou část médií nebo školství. Uvádí to na konkrétních příkladech. Je to hlubková analýza peněžnictví od jeho vzniku; říká, že peníze, dříve platidlo, jsou nyní prostředkem k vytváření moci a útlaku, banky si mohou peníze svobodně vymýšlet – a tak to také skutečně dělají –, ukazuje, komu banky patří, komu to přináší užitek atd. Tady bych si dovolil uvést jeden citát. Budu citovat lorda Charlese Tumpa, který byl ředitelem Bank of England a v roce 1937 napsal: „Moderní bankovníctví vyrábí peníze z ničeho. Tento postup je možný a je to ten nejpodivuhodnější vynález v dějinách

*lidstva. Bankéřům patří země. Kdyby je někdo o ni připravil, ale zároveň jim ponechal moc vytvářet peníze, obratem ruky by je směnili zase na to, aby ji koupili nazpět. Zanikne-li toto všechno, právě potom zmizí všechny velké majetky – i moje. Pokud však chceme být otroky bank a ještě si chceme hradit sami i náklady na své otroctví, potom banky nechejme, ať si vyrábějí své peníze dál.“* Možná se to zdá příliš silné, ale je třeba se nad tím zamyslet a možná potom o tom nebudeme tolik pochybovat. Po přečtení knihy M. Morrise jsem dospěl k závěru, který i on z různých hledisek probírá, totiž že pro současný svět a jeho mocenské ovládnutí jsou důležité vlastně dvě věci: a) kdo ovládá nekryté peníze, b) co se stalo s plnohodnotnými penězi.

Odpověď na tyto otázky bych vám chtěl ukázat na konkrétních faktech, co a jak reálně hýbalo světem. Abraham Lincoln v letech 1861–1865, kdy byla válka Severu proti Jihu, potřeboval na vedení války mnoho peněz, tak oslovil soukromé bankéře. Ti mu řekli, že za 25–26% úrok mu poskytnou úvěr. To ho rozzlobilo, a tak dal vypracovat zákon, který umožnil vydávat nekryté peníze. A vydal asi 400 milionů dolarů. Hned po skončení války byl zavražděn a zákon byl zrušen. James A. Garfield, dvacátý prezident Spojených států, který působil v roce 1881, byl tvrdým zastáncem měny kryté zlatem a stříbrem. Ani ne po šesti měsících ho zastřelili. William McKinley, dvacátý pátý prezident USA, v roce 1901 vyžadoval zlatý standard; byl otráven. A vzpomeňme si na J. F. Kennedyho. Četli jsme milion různých variant na téma, kdo a proč ho zavraždil. Podle M. Morrise je důležité, že Kennedy udělal jednu věc. Nevím, zda jste o tom věděli, ale on po nástupu k moci byl zřejmě dobře informovaný o tom, jaké finanční klany ovládají svět, a tak udělal jednu věc. Americké dolary vydává Fed a on přivedl na svět dolary, které vydala americká vláda. Kennedyho dolary byly kryté rezervami Ministerstva financí, byly kryté stříbrem. Když Kennedyho zastřelili, udělal jeho nástupce Johnson jako první věc to, že tyto dolary ihned stáhl. Od té doby si už žádný prezident Spojených států amerických netroufl postupovat proti vůli neviditelné vlády bankéřů.

Velmi zajímavá je otázka vzniku a historie Fedu. Jak se to dneska interpretuje, je na míle vzdálené tomu, jak ten reálný proces podle konkrétních faktů popisuje Michael Morris. V té době bylo klíčovou otázkou vyšachovat konkurenci a dostat peněžnictví pod kontrolu skupiny asi pěti či šesti největších amerických bank. Nakonec se tak stalo velmi neférovým způsobem; v knize je konkrétně popsáno, jak k tomu došlo. Zdrčený a zlomený tehdejší prezident USA Woodrow Wilson podepsal zákon o Fedu, který připravilo sedm mužů zastupujících čtyři rodinné klany – Rothschild, Rockefeller, Morgan a Warburg. Přečetl bych zde, co napsal tento americký prezident těsně poté, kdy zákon podepsal: „*Jsem velmi nešťastný člověk. Nevědomky jsem zrušoval vlastní zemi. Nad velkým průmyslovým národem vládnou poskytovatelé úvěrů, kteří jsou navzájem propojeni. Proto vzrůst našeho národa a veškerá naše činnost spočívá v rukou několika málo jedinců. Jsme jednou z nejhůře vládnoucích, nejkontrolovanějších a nejovládanějších vlád*

*civilizovaného světa. Nejsme vláda svobodného názoru nebo vláda rozhodnutí většiny, nýbrž vláda mínění a nátlaku malé skupinky panujících mužů.“* Podepsání zákona možná zachránilo prezidentovi život, ale vnitřně ho to zlomilo.

Podle Morrise panují všelijaké legendy o dohodách z Bretton Woods. Popisuje opět na základě konkrétních faktů i některých dalších literárních pramenů vznik brettonwoodského systému a dochází k závěru, že jde vedle zákona o vzniku Fedu o největší podvod a lež v hospodářských dějinách světa. Uvádí, že před koncem druhé světové války, když si vítězné mocnosti byly jisté, že válku vyhrají, tak začaly uvažovat, jaké by mělo být celkové finanční uspořádání světa po válce. První setkání Spojenců (USA, Velké Británie, Francie a SSSR) a zástupců 40 států se konalo od 1. do 23. července 1944. Americký dolar byl tehdy hlavní světovou měnou. Problém byl v tom, že kurzy národních měn k dolaru se neustále měnily, což vadilo i Američanům, protože ekonomiky, které by se vyvíjely rychleji, by je mohly ohrožovat. Ale podstatné je, jak proběhla vlastní příprava setkání. Střetly se tam dvě koncepce. Angličané v čele s Keynesem připravovali koncepci tzv. bancoru. Měla to být měna globální nebo mezinárodní, která by sloužila jen pro mezinárodní obchodování, zatímco národní státy by měly vlastní měny. Jinak je zajímavé, že současný šéf centrální banky Číny říká, že je škoda, že se vývoj neubíral tímto směrem, že by to bylo možná lepší, než je současná světová ekonomická a finanční situace. Ale to nechme historii.

Druhou koncepci, druhý plán prezentoval americký ekonom White, který horoval za americký dolar. Ujišťoval účastníky, že vzhledem k množství zlata, které Američané mají ještě z první světové války z Německa, z Rakouska, z Japonska atd. a které mají z obchodování, nemusí mít nikdo obavy o krytí dolaru. Prostě že mají tolik zlata, že mohou dolar bez problémů kryt. White uvažoval o pevném kurzu národních měn k americkému dolaru. Zajímavé je to, že na jednáních ani neprobíhala diskuse o tom, že americký dolar má být světovou měnou, ale Američané udělali, podle toho, co Morris píše ve své knize, jeden velmi neférový tah. Oni den před podpisem v noci změnili dokumenty, o které šlo, a tam, kde mělo být napsané zlato, dali opci nebo americký dolar. Ti, co to druhý den podepsali, vůbec o této změně nevěděli, mysleli, že podepisují to, co bylo připravené jako materiál den předtím. Takže ten den se vůbec nejednalo o tom, že by americký dolar měl být světovou měnou, ale nakonec se jí stal. Stalo se tak pokoutným zásahem do připraveného dokumentu. Velká Británie to tehdy oficiálně označila za podvod, ale státy mohly americký dolar měnit za zlato v pevném kurzu 35 dolarů za trojskou unci zlata. Je velmi důležité, že pro Fed z toho nevyplývaly žádné závěry o tom, v jakém rozsahu mohou tisknout peníze apod., ani nebyla stanovena povinnost prokazovat, že Fed má dostatek zlatých rezerv. Nakonec se ukázalo, že dolarů krytých zlatem bylo řádově možná 16 %, a to nejen dolarů ve Spojených státech amerických, ale ve světě, kde byly v národních centrálních bankách. Potom se v roce 1973 brettonwoodský systém rozpadl. Ovšem americký dolar už byl v té pozici, že i bez krytí zlatem to byla světová měna. Všechny klíčové komo-

dity vlastně byly uváděny v dolarech. Sovětský ekonom Bogomolov, starší kolegové si jistě na toto jméno vzpomenou, už tehdy vyčíslil, že jen samotný fakt, že Američané tisknou dolary a ty fungují, jim bez jakýchkoliv problémů vyrovnává pasivní saldo obchodní bilance. Jen pro zajímavost: když se porovná hodnota amerického dolaru z roku 1913 s jeho hodnotou v roce 2003, tak vidíme, že do roku 2003 klesla hodnota dolaru jen na 5 % jeho hodnoty z roku 1913. Vidíme tu obrovskou inflaci.

Orwell v jedné ze svých knih napsal takovou myšlenku, že říkat pravdu v době, kdy převládá všeobecný klam, je vlastně revoluční čin. Chtěl jsem se alespoň nějakého menšího dopustit a předpokládám, že jsem pro vás trochu poodkryl některé nové souvislosti a ukázal jsem, jak bychom se mohli na současný svět dívat. Skutečně doporučuji vaši pozornost knihu, z níž jsem i já čerpal. Děkuji za pozornost.

### Jiří Malý

Děkuji velice panu profesoru Milanu Šikulovi. Napadly mě nějaké otázky do diskuse v souvislosti s tím, o čem jste zde hovořil, takže se pak na to určitě zeptám. Posledním přednášejícím v dopoledním bloku je pan Ing. Karel Mráček, CSc. z našeho Institutu evropské integrace při NEWTON College. Přednese nám příspěvek na téma *Rozdíly v daňových systémech mezi státy EU – problém pro utváření fiskální a hospodářské unie*. Už ve svém příspěvku jsem mluvil o tom, že se v současné době nepřipravuje žádné sjednocení daňových systémů nebo daňových sazeb v EU, a pan Mráček nám teď konkrétně objasní, proč tomu tak je a jaké ty rozdíly vlastně jsou. Prosím, máte slovo.

## ROZDÍLY V DAŇOVÝCH SYSTÉMECH MEZI STÁTY EU – PROBLÉM PRO UTVÁŘENÍ FISKÁLNÍ A HOSPODÁŘSKÉ UNIE

### Karel Mráček

Dobrý den, dámy a pánové. Předem upozorním na jednu věc: pokud hovoříme o daních a daňových systémech jako o určitém stavebním kameni vytváření hospodářské a fiskální unie a vůbec budování jednotného vnitřního trhu v Evropské unii, tak nepřináším příliš příznivé zprávy. Pokud jde o vývoj daní a daňových systémů, tak je to záležitost mnoha staletí; daňové systémy se vyvíjely v rámci národních států, ovlivněny různými historickými tradicemi, během těch let se vytvářely různé techniky výpočtů daní atd. I ty jsou ovlivněny třeba i jednotlivými specifiky zemí, jejich účetními systémy apod. V té souvislosti se pochopitelně vytvářela různá terminologie, pokud jde o označování jednotlivých daní. Nicméně existuje určité uspořádání z hlediska daňové teorie, máme třeba přímé daně apod., takže určitá orientace v pojmenovávání a označování daní existuje.

Tady už se mluvilo o globalizaci, musím doplnit, že globalizační tendence přece jen nastínily nové problémy právě pro daňovou problematiku. Je to dáno tím, že třeba nadnárodní společnosti začaly preferovat ty státy, kde je z hlediska daní lepší, atraktivnější prostředí, a tyto státy zase na to nějakým způsobem reagují. Řeší se možnosti přímých zahraničních investic atd., otázky, jak předcházet daňovým únikům, jak zamezit třeba dvojímu zdanění, takže v této souvislosti vlastně vznikala určitá mezinárodní daňová spolupráce.

Kdybychom se na to podívali trochu teoreticky, tak můžeme říci, že máme tři formy mezinárodní daňové spolupráce. Jednak je zde rovina možné daňové koordinace. Sem patří otázky spojené s tím, že se země vzájemně informují třeba o daňových záměrech a změnách. Dále se daňová koordinace může týkat zamezení daňových úniků a také sem patří otázky, jak zabránit dvojímu zdanění. Druhou možnou formou mezinárodní daňové spolupráce je oblast daňové aproximace, to znamená snaha o vzájemné přiblížení daňových systémů států. Jedná se většinou o jisté sledování daní, aby třeba někde neměli příliš odchýlnou daň z hlediska atraktivity vlastní ekonomiky, jak to rády národní státy dělají. A konečně třetí formou mezinárodní daňové spolupráce jsou otázky spojené s daňovou harmonizací. Kolem tohoto problému se právě trochu začala točit Evropská unie. U harmonizace můžeme hovořit o třech fázích. První fáze je určení té daně, která by měla být harmonizována, druhá fáze je potom harmonizace daňového základu a třetí fáze, to už by měla být přímo harmonizace daňové sazby.

Oproti daňové spolupráci se pochopitelně zdůrazňují i otázky daňové konkurence. Jsou tady její zastánci, především představitelé různých liberálních teorií, kteří říkají, že v daňové politice státu by se měly především využít její ekonomické soutěžní stimuly, že díky daním lze s konkurencí bojovat a posilovat atraktivitu daného tržního prostředí na daném teritoriu, že vlastně v této souvislosti lze dosáhnout úspor ve veřejných rozpočtech apod.

Podíváme se nejdříve na přímé daně, potom na nepřímé daně a na to, jak to vypadá se zmiňovanou harmonizací a koordinací v zemích Evropské unie. Přímé daně, to jsou korporátní daně, daně z příjmu fyzických osob a spadají sem i daně majetkové, jsou to tedy daně, které nějak souvisejí především s výkonem, s prací. Tendencí ve světě ve vývoji přímých daní bylo v posledních deseti, dvaceti letech spíše jejich snižování, přesun daňového zatížení ke spotřebě. Výkon, práce, to by se mělo motivovat, tedy nezatěžovat výkon, nezatěžovat práci zdaněním, daňové inkaso by se mělo naopak spíše získávat přes spotřebu. Tolik k celkovému rámci, ale teď se podívejme, jak to v Evropě vypadá. Můžeme říci, že k určité shodě a sladění došlo, že si státy vzájemně poskytují daňové informace, že se daří nějakým způsobem zamezovat dvojímu zdanění. Na tato opatření existují příslušné smlouvy, země se shodly například na boji proti tzv. daňovým rájům.

Ale pokud jde o samotný harmonizační proces, tak v oblasti přímých daní zcela zřetelně stagnuje. V daňových otázkách je totiž potřeba jednomyslného souhlasu všech členských států Evropské unie, a to platí i v současné době po přijetí Lisabonské smlouvy, to se nezměnilo. Čili všech 27 států Evropské unie se musí jednomyslně vyslovit pro nějaké harmonizační opatření. Pokud je jeden z nich proti, tak proces harmonizace nemůže pokračovat. Příčiny stagnace jsou především v samotné neochotě členských států Evropské unie k další harmonizaci. Zásahy do daní považují pořád za zásahy do národní suverenity, ale především přímé daně jsou nástrojem určité hospodářské politiky. Později uvidíme v tabulce ty velké rozdíly mezi zeměmi. Příčiny nejsou jenom v této rovině, ale i v politické a ekonomické rovině a jsou třeba i v různých účetních systémech. Anglosaské země, to je něco jiného než třeba Rakousko a Německo. Mezi těmito zeměmi jsou v účetních systémech rozdíly a ty se potom promítají i do celkové konstrukce daně.

Nejdříve se podíváme na tzv. osobní důchodovou daň, respektive příjmovou daň. My ji známe jako daň z příjmů fyzických osob. Jak říkám, ona existuje různá terminologie, takže v publikacích, když to budeme chtít porovnávat, ji najdeme spíše pod názvem osobní důchodová daň. U této daně existují v zemích Evropské unie různá schémata zdanění. Když se podíváme na zohledňující sociální aspekt poplatníka, jsou zde různé počty vyživovaných dětí, invalidita a já nevím, co všechno. Řeší se to také různě, některé země to řeší formou odpočtu od základu daně, některé jako nezdanitelnou část základu daně a jiné země to dělají formou tax creditu, čili přímo slevou na dani. Vidíte, že ty systémy jsou různé.

Různý je také počet daňových pásem (daňových sazeb), to je další taková věc (viz tabulka č. 1). Víte, že se u nás v poslední době hodně hovoří o tom, jestli má být daňová sazba jen jedna, nebo má být více daňových pásem. V České republice i na Slovensku je jedna daňová sazba. V Lucembursku mají naopak 18 daňových pásem. Všechny země, které mají jednu daňovou sazbu, jsou ty, které vstoupily do Evropské unie v roce 2004 nebo 2007. Když se naopak podíváme na původních patnáct zemí Evropské unie, můžeme pozorovat, že mají více daňových pásem: Belgie 5, Dánsko 6, Finsko 4, Francie 5, Itálie 5, Německo 5, Portugalsko 8, Řecko 9, Španělsko 6.

Pokud jde o progresivitu daňové sazby, nejvyšší marginální sazba, tj. maximální sazba v nejvyšším daňovém pásmu, je v Nizozemsku 52 % a v Dánsku 51,5 %, zatímco nejnižší daňová sazba je v Bulharsku, a sice 10 %, a to si musíme připomenout, že Bulharsko má jednotnou sazbu daně. My tady budeme narážet na to, že severské země mají poměrně vysoké daně. K tomu jen podotknu, že vyberou třeba vysoké daně, ale zase jsou tam rozdíly. V Dánsku třeba zaměstnavatelé neplatí sociální pojištění za zaměstnance, což znamená, že dánské firmy nemají tak velké vedlejší náklady práce. Je třeba rozlišovat. V Belgii třeba zase vůbec neplatí daň z nemovitostí. Ale důležité je to, že v severských zemích prostředky, které jsou vybrány na daních, stát potom efektivně využívá, neteče to do různých tunelů, jak to známe ze záhadných investičních projektů, a neotvírají se tam neustále různé kauzy, ať už na úrovni státu, nebo na úrovni krajů, či skupin jednotlivců, aby se zjistilo, kde prostředky vybrané z daní přistály. Je tedy třeba také vidět, jak efektivní je celý systém nastavení využití daní na straně výdajové.

To, co jsem zde uváděl, jsou nominální sazby. A pozor! Nominální sazby vypovídají opravdu málo o skutečné míře zdanění a daňové progresivitě, protože jaká je ta reálná daň, kolik skutečně zaplatím, to je otázka daňového základu; konečná částka závisí na tom, jaká je velikost nezdanitelných částí ze základu daně, jaké jsou ostatní odpočitatelné položky, jaké jsou slevy na dani, jaká jsou osvobození od daně apod. Kvůli takové konstrukci jsou v různých zemích daně různě složité, daňoví poradci se tak radují, být daňovým poradcem je dobrý byznys. Toto upozornění je třeba mít na zřeteli, když chci hodnotit daňové zatížení v jednotlivých zemích u osobní důchodové daně.

Mezi přímé daně patří také daň korporátní, čili daň ze zisku firem. Tady platí vlastně totéž, co u osobní důchodové daně. Nominální sazba korporátní daně vypovídá málo o zdanění firmy. Značný odklon reálné (efektivní) daně ze zisku firem od nominální sazby daně může nastat kvůli různým daňovým zvýhodněním, daňovým úlevám, různým daňovým pobídkám, nebo prostě uplatňováním ztrát; jsou různé metody stanovování ztrát a různé doby jejich odepisování. U nás můžeme odepisovat po dobu pěti let následujících poté, co ztráta vznikla. Jinak existuje lineární, zrychlené nebo degresivní odepisování. Takže vidíte, že mezi zeměmi Evropské unie existují v tomto směru také značné rozdíly.

Tabulka 1 **Přímé daně v zemích EU** (k 31. 12. 2011, IBFD)

Členský stát EU	Osobní důchodová daň		Daň ze zisku firem nominální sazba v %
	nejvyšší sazba v %	daňová pásma	
Belgie	50	5	33
Bulharsko	10	1	10
Česká republika	15	1	19
Dánsko	51,5	6	25
Estonsko	21	1	21
Finsko	30	4	26
Francie	41	5	33,3
Irsko	41	2	12,5
Itálie	43	5	27,5
Kypr	30	4	10
Litva	15	1	15
Lotyšsko	25	1	15
Lucembursko	39	18	21
Maďarsko	16	1	10
Malta	35	4	35
Německo	45	5	15
Nizozemsko	52	4	25
Polsko	32	3	19
Portugalsko	46,5	8	25
Rakousko	50	4	25
Rumunsko	16	1	16
Řecko	45	9	24
Slovensko	19	1	19
Slovinsko	41	3	20
Španělsko	45	6	30
Švédsko	25	3	26,3
Velká Británie	50	4	26

Ještě jedna poznámka k přímým daním, totiž že jsou v zemích Evropské unie rozdíly v systému, který propojuje daň ze zisku firem s osobní důchodovou daň. Klasický systém představuje dvojitý zdanění dividend. Děje se tak formou

uložení jak firemní daně, tak osobní důchodové daně bez úlev; to se nazývá tzv. nulová integrace. Tak je tomu třeba v Irsku. Na Maltě máme zase systém úplné integrace, tzv. konduktivní systém, což je vlastně systém úplného vynětí. Systémy v ostatních členských zemích Evropské unie se dvojitmu zdanění vyhýbají, nebo se je alespoň snaží nějakým způsobem omezit, takže se dělají různé odpočty nebo úlevy na straně podniku nebo akcionáře, respektive je případně použito částečné vynětí na úrovni akcionáře. I tyto systémy, které se snaží vyhnout dvojitmu zdanění, se však navzájem velmi liší, vazby mezi firemními a osobními daněmi se pohybují v dosti širokých mantinelech, mezi zeměmi existují rozdíly.

Přejdeme k tomu, jak vypadá situace v oblasti nepřímých daní. Zaměříme se na daň z přidané hodnoty. Ještě jsou spotřební daně, ale to ponecháme stranou. Nepřímé daně zdaňují spotřebu. Jsou to daně, které neberou ohled na osobní příjmovou situaci poplatníka. Daně ze spotřeby se uvalují nepřímou na prodeje nebo obraty výrobce a obchodníků, kteří je více či méně přenášejí do ceny, kterou platí spotřebitel.

Chci v této souvislosti upozornit na jednu věc. Daň z přidané hodnoty platí jako jediná všeobecná nepřímá daň ve všech členských státech Evropské unie od 1. ledna 1987. Předtím to byly různé obrátové daně, někdo už měl tuto DPH, ale jako všeobecná nepřímá daň ve všech unijních zemích platí daň z přidané hodnoty od 1. ledna 1987. Pokud bychom to srovnali s harmonizačním procesem u přímých daní, tak zaznamenáme velký rozdíl. Harmonizační proces u přímých daní naprosto stagnuje, dá se říci, že je dlouhodobě zablokovaný, ale v harmonizaci nepřímých daní bylo dosaženo určitého pokroku. V této daňové oblasti přece jenom proběhla intenzivní jednání členských států Evropské unie a je patrná snaha nějakým způsobem tady harmonizační proces nastolit v zájmu zajištění fungování vnitřního trhu Evropské unie. Harmonizace nepřímých daní je totiž považována za nezbytnou pro zajištění fungování jednotného vnitřního trhu, který je založen na volném pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu.

Základní model, ke kterému se dospělo po složitých diskusích v oblasti daně z přidané hodnoty, v podstatě platí ve všech zemích Evropské unie a zahrnuje dva druhy daňových sazeb: jednak sazbu základní, ta je minimálně na úrovni 15 % a není stanovena její maximální výše, jednak sazbu sníženou, ta je minimálně na úrovni 5 % pro jednu až dvě snížené sazby. Toto bylo upravováno v různých směrnících, z nichž poslední směrnice prodloužila současný stav do 31. prosince 2015. Po tomto datu by měl sjednocovací nebo, chcete-li, harmonizační proces pokračovat. Ale lze s jistou pravděpodobností předpokládat, že se ten proces odloží.

K 1. lednu 2012 byla v České republice zvýšena snížená sazba daně z přidané hodnoty, čili teď jsou sazby daně z přidané hodnoty v České republice 14 % a 20 %. Ke zvýšení nedošlo na základě nějakého předpisu komunitárního práva, ale na



základě fiskálních zájmů České republiky. Neudělali jsme to sami. Ke stejnému opatření sáhla i řada dalších zemí. Jde o určitou reakci na krizové podmínky v souvislosti s vývojem veřejných rozpočtů. U nás se to tak trochu zakrylo, říkalo se třeba, že potřebujeme peníze na důchody. To bylo spíše klamavé vyjádření, rozhodně to nebyla celá pravda, jinde se o tom hovořilo otevřeněji. Takže nejsme sami, těch zemí, které nějakým způsobem navyšovaly DPH v posledních letech v reakci na ekonomickou krizi a ve snaze v podmínkách deficitů veřejných rozpočtů získat nějaké peníze navíc, je mnohem více, konkrétně 14. Údaje o DPH, které vám budu ukazovat, jsou k 31. prosinci 2011 (viz tabulka č. 2). Tady vidíte, že kromě snížené sazby daně z přidané hodnoty mají některé země ještě tzv. super sníženou sazbu, třeba Francie, Irsko, Itálie nebo Lucembursko; to je sazba daně z přidané hodnoty pod hranicí 5 %, která se týká většinou například tiskovin, knih, léčiv a podobných vybraných komodit. Když se na to podíváte důkladněji, tak vidíte, že ani tato oblast není v Evropské unii stále ještě sjednocená, že proces harmonizace ani zde není zdaleka u konce.

Ekonomická krize, jak už jsem říkal, vyvolala pohyb sazeb daně z přidané hodnoty v Evropské unii v období od roku 2008 až do roku 2011. Čtrnáct členských států EU měnilo sazby DPH směrem nahoru a jsou za tím jejich fiskální zájmy. Základní sazba daně z přidané hodnoty 15 % zůstává jen u Kypru a Lucemburska, ostatní členské země Evropské unie už se pohybují výše, jak směrnice dovolují. Výše sazeb DPH při zachování stanovených minimálních hranic je plně v kompetenci členských států. Když se na vývoj sazeb daně z přidané hodnoty podíváme historicky, tak vidíme, že nějaké zmenšení rozpětí sazeb DPH, to skutečné sblížení, se dosud neprojevovalo. K lepšímu fungování vnitřního trhu Evropské unie by měla přispět větší sladěnost daňových sazeb, ale to se zatím jaksi neukazuje. Harmonizační snahy byly u nepřímých daní mnohem větší než v případě přímých daní, ale přesto je ještě cesta sjednocování daní hodně daleká.

A konečně se dostávám k dalšímu bloku otázek. Vybral jsem některé údaje o tom, jak se platí daně podle studie Doing Business 2012. Pravidelně každý rok se dělají a vycházejí studie o tom, jak snadno, nebo jak obtížně se podniká v jednotlivých zemích, jaké jsou kde pro podnikání podmínky. Jednu takovou studii vypracovává Světová banka, s níž spolupracují renomované instituce. Tato studie se nazývá Doing Business, zahrnuje 183 zemí a také se zabývá daňovou problematikou. Kromě kritérií, která se zabývají daněmi, tam bylo ještě deset indikátorů, které zachycovaly třeba to, jak je obtížné založení společnosti, jaká je ochrana investorů atd., prostě jaké jsou podmínky podnikání v jednotlivých zemích. My se budeme zabývat třemi kritérii hodnocení, která mají vztah k oblasti daní. Jsou to celková daňová sazba, čas potřebný ke splnění daňových povinností a počet plateb za společnost. Uvádím tady, o co se jedná, protože metodika je důležitá.

Tabulka 2 DPH v zemích EU (k 31. 12. 2011, IBFD)

Členský stát EU	Počet sazeb	Super snížená sazba v %	Snížená sazba v %	Základní sazba v %
Belgie	3	-	6; 12	21
Bulharsko	2	-	9	20
Česká republika	2	-	10	20
Dánsko	1	-	-	25
Estonsko	2	-	9	20
Finsko	3	-	9; 13	23
Francie	3	2,1	5,5	19,6
Irsko	4	4,8	9; 13,5	21
Itálie	3	4	10	20
Kypr	3	-	5; 8	15
Litva	3	-	5; 9	21
Lotyšsko	2	-	12	22
Lucembursko	4	3	6; 12	15
Maďarsko	3	-	5; 18	25
Malta	3	-	5; 7	18
Německo	2	-	7	19
Nizozemsko	2	-	6	19
Polsko	3	-	5; 8	23
Portugalsko	3	-	6; 13	23
Rakousko	3	-	10; 12	20
Rumunsko	3	-	5; 9	24
Řecko	3	-	6,5; 13	23
Slovensko	2	-	10	20
Slovinsko	2	-	8,5	20
Španělsko	3	4	8	18
Švédsko	3	-	6; 12	25
Velká Británie	2	-	5	20

K prvnímu kritériu hodnocení: celková daňová sazba se tady chápe jako poměr placených daní k účetnímu zisku a do placených daní se zahrnuje daň ze zisku, respektive korporátní daň z příjmů, příspěvky na sociální zabezpečení placené

zaměstnavatelem, majetkové daně, silniční daň nebo někde daň z provozu vozidel, daně z investic, daň z finančních transakcí a další přímé daně. Světová banka vychází při hodnocení z toho, že čím menší je daňové zatížení, tím lepší jsou podmínky pro byznys a rozvoj podnikání.

Jak jsme si řekli, druhým kritériem hodnocení je čas potřebný ke splnění daňových povinností. Ten se uvádí v hodinách za rok. Ono je to děláno především za malé a střední podniky, u těch je nutný nějaký sběr informací, propočty a další příprava, musíte vyplnit formuláře, musíte realizovat platby apod., věnovat se agendám, které s tím souvisejí. Toto kritérium se bralo za tři hlavní typy daní a příspěvků, které se firmám týkají: korporátní daň z příjmů, daň z přidané hodnoty, daň ze mzdy a sociální pojištění. Také tady platí pro srovnávání a hodnocení teze, že čím kratší doba, tím lépe. Jak se říká: jednoduchost je „in“, jednoduchost je důležitá.

A konečně třetí kritérium hodnocení, tedy počet plateb za společnost, se uvádí za daný rok. Sem patří celkový počet placených daní a příspěvků včetně nepřímých daní, v úvahu je brána metoda a frekvence plateb, třeba elektronické plnění. Tady je třeba říci, že u elektronického plnění se počítá jedna platba za rok, i když se daň platí elektronicky třeba vícekrát do roka. Toto kritérium vnímá Světová banka tak, že čím méně, tím lépe.

Jaké je hodnocení Evropské unie? Z hodnocení vychází, že ve všech třech kritériích má Evropská unie nižší hodnoty, než je světový průměr. Průměrná celková daňová sazba je v Evropské unii 43,4 %, světový průměr je o něco vyšší, 44,8 %. Průměrný čas potřebný ke splnění daňových povinností je v Evropské unii 207 hodin, světový průměr činí 277 hodin. Podotýkám, že je to chápáno především ve vztahu k malým a středním podnikům. Velké podniky nemají takové problémy, ale pro menší podnik už je to citelný náklad, protože někdo musí dělat agendu. Průměrný počet plateb za společnost je v Evropské unii 11 za rok, světový průměr činí 28,5 ročně.

Ještě poznámka k hodnocení Evropské unie. Tady se ukazuje, že zdanění práce a příspěvky na sociální zabezpečení mají největší podíl na daňovém zatížení v Evropské unii. Činí zhruba 65 % celkové daňové sazby, zatímco světový průměr je 36 %. Takže to je signál pro podnikatele, že v Evropské unii je práce drahá, že se asi zatím vyplatí jít do Asie, kde je práce levnější. Také s tímto záměrem je hodnocení Světovou bankou děláno.

V Evropské unii existují výrazné rozdíly v počtu hodin potřebných ke splnění daňových povinností u daně z přidané hodnoty. Je to dáno tím, že se liší administrace této daně. Poměrně jednoduché zpracování daně z přidané hodnoty je například ve Finsku a v Lucembursku, kde zabere 24 hodin, ale v Bulharsku je zpracování daně z přidané hodnoty poměrně komplikované, zabere celkem 195 hodin.

A na závěr si řekneme, jak je na tom Česká republika. Podívejme se, jak jsme vnímání, pokud jde o oblast daní. V případě indikátoru placení daní zau-

jímáme celkově 119. místo ze 183 hodnocených zemí. Celková daňová sazba je v České republice horší, než je průměr Evropské unie i než je světový průměr, činí u nás 49,1 %. Počet plateb za společnost je v České republice 8 za rok, což je v mezinárodním srovnání velmi slušný výsledek. Ale nejhorší je v České republice čas potřebný ke splnění daňových povinností, je to 557 hodin; to znamená, že velmi výrazně zaostáváme za průměrem Evropské unie i za světovým průměrem. V tomto kritériu máme druhou největší časovou zátěž ze zemí Evropské unie. Podle odhadů až o 30 % se zvyšuje v průměru tento čas v důsledku toho, že daně vybírají různé instituce (daňová správa, správa sociálního zabezpečení a další). Teď jsem například dokonce zjistil, že na správě sociálního zabezpečení po vás pořád chtějí potvrzení od zaměstnavatele, i když údaje již mají ve svém systému v elektronické podobě, i když jasně vidí, že se celý rok řádně platilo sociální pojištění. Je to poměrně složitý, byrokratický a málo efektivně fungující systém. Takže je před námi výzva a potřeba jednotného, integrovaného místa pro výběr daní; už se na tom v tomto směru pracuje. Projevuje se také pořád, že není dostatečný rozsah podávání daňového příznání prostřednictvím internetu.

Je zde také potřeba konzistentní aplikace daňových pravidel. Zatím je stav takový, že když si například projdete různé finanční úřady, tak vám často řeknou různé věci. Neřeknou vám všude, že máte postupovat určitým stejným způsobem, ale kdyby k něčemu došlo, odpovědný jste vy, vy musíte přinášet argumenty.

Dále je zde naléhavá potřeba stability daňových pravidel. Současný daňový systém v České republice vznikl 1. ledna 1993, platí tedy už téměř dvacet let. Za dobu jeho existence přitom již proběhlo 120 novelizací zákona o daních z příjmů. Představte si, když to má někdo třeba v menším podniku stále sledovat, v průměru za rok jde o šest novelizací; jak se tohle dá zvládat? To je náš velký nešvar. Kdyby to u nás bylo třeba jako ve Spojených státech amerických, tam má zákon u sebe alespoň jméno toho politika, který má za zákon odpovědnost. U nás se to schová za různá koaliční jednání atd., politici jsou anonymní, nikdo se nedozví, kdo co do zákona vnesl, jakou pochybnou novelu paragrafu si vymyslel. Pak se to musí odstranit, když se zjistí, že to byl nesmysl. A pořád je co dělat. Říká se, že dát daňové politice legislativní vyjádření je velký výkon a úmorná práce, ale je otázka, jestli je to výkon a práce efektivní, jestli by nebylo lepší mít stabilní, dobře propracovaný systém práva bez řečí o té úporné pracovitosti.

Daňový systém v České republice je chápán jako jeden z nejnáročnějších na světě. Celkově na základě porovnání se studii Světové banky v předcházejících letech lze ale přece jen sledovat určité zlepšování. To se týká především času potřebného ke splnění daňových povinností, ale krok kupředu to není zase až tak velký. Na celkové daňové sazbě a časové náročnosti se v České republice nejvíce podílejí odvody zdravotního a sociálního pojištění za zaměstnance prováděné

zaměstnavatelem. Proto se vede neustálý boj kolem toho, jak vedlejší náklady práce pro podnikatele snížit. To je nepříznivě vnímáno, je to signál směrem k podnikatelské sféře ve světě.

Nebudu už dál svoje vystoupení protahovat. Skončil bych přednášku tím, že znovu zdůrazním, že cesta k nějaké harmonizaci přímých i nepřímých daní v Evropské unii bude velice klopotná a velice dlouhá. Takže to je realistický závěr, snad se mně podařilo vám ho vysvětlit a doložit. Děkuji vám za pozornost.

## DISKUSE

### Jiří Malý

Děkuji za vaše vystoupení a nyní přistoupíme k diskusi. Chtěl bych se zeptat, kdo z vás má nějaký dotaz. Vidím více zájemců, dáme přednost panu Zemanovi.

### Karel Zeman

Moje jméno je Karel Zeman. Můj dotaz je i poznámkou. Je třeba říci, že bychom si měli uvědomit jednu věc, totiž že evropský projekt je projektem politickým. V této souvislosti je třeba si položit otázku, kde by Evropa byla, kdyby tento politický projekt na počátku nebyl, jak by probíhala transformace po roce 1990. To je první moje poznámka. To je třeba zdůraznit, protože z naší diskuse musí vyplynout – zejména pro naše mladší účastníky – určité, řekl bych, pozitivní poselství. Pan kolega Malý se zmínil o tom, že Václav Klaus v roce 2003 provedl určitou analýzu, ale když si dobře všimnete těch bodů, tak vidíte, že autor analýzy, Václav Klaus, dospěl k závěru, že euro nezmizí. Přesto, že je zásadní euroskeptik, si už tehdy uvědomil, jaká je v projektu síla.

Druhá poznámka. Krize, kterou tady řešíme od roku 2008, to není krize Evropské unie. To je krize, která byla do Evropy importována. Je to krize finančního systému. To není jen můj názor, samozřejmě vychází z řady analýz. Pan profesor Šikula doporučuje přečíst si určitou knihu, já vám doporučím ještě další publikaci; ta jen dokládá, že krize je založena vlastně na podvodném jednání finančního systému nejprve ve Spojených státech, které se samozřejmě přelilo do Evropy, a že důsledky toho řeší v současné době Evropská unie. Když vycházíme z hodnocení, že tato krize je jedna z nejhlubších krizí, které vlastně vznikly, když ji srovnáváme s krizí, která byla mezi dvěma světovými válkami, tak se nám jeví, že ty čtyři roky, po které se snažíme najít řešení, není na tak velký problém příliš dlouhá doba.

Já vám v této souvislosti doporučuji knihu, která se jmenuje *Cityboy* – možná tu knihu znáte – a kterou napsal významný bankéř, který byl deset let zaměstnán v londýnské City. Uděláte si perfektní představu o tom, jak funguje bankovní systém. Nenechte si namluvit, že ten systém je sofistikovaný. Ten je založený na jednoduchých premisách a absolutně jednoduchých postupech. Je samozřejmě, že základem tohoto systému není optimální fungování ekonomik, ale dosažení co největšího zisku pro účastníky a majitele tohoto bankovního systému. Bylo by dobré, abychom si toto uvědomili při diskusích o současné problematice Evropské unie.

Ještě se vrátím k tomu, co říkal pan kolega Mráček, když uváděl analýzu systému zdanění. Uvědomte si, že v České republice je jedno z nejvýhodnějších zdanění korporátního systému. Jestli je správné to číslo – efektivní daň je 15 %. Ale když si uvědomujete, že velké korporace platí takovou nízkou daň, a když si to promítnete do diskuse některých současných politických stran, které se jako čert kříží brání tomu, aby bylo zvýšeno zdanění největších příjemců finančních zisků z podnikání, tak si z toho potom můžete udělat závěr, komu vlastně politika strany, která zastává takový názor, poslouží. Děkuji.

### Jiří Malý

Chce na to někdo reagovat? Sám bych k tomu jenom doplnil, že když se tady hovoří o dluhové krizi v eurozóně, tak musíme mít samozřejmě na paměti, že vlastně před ní byla světová finanční a ekonomická krize v letech 2008–2009 a ta dluhová krize v eurozóně je teprve jejím důsledkem. To už jsme probírali při minulém semináři a dnes už jsme šli trochu dál. Ale už minule jsme si říkali, jak světová krize, globální krize zhoršila růstové parametry ekonomik a že zároveň téměř přivodila kolaps světového finančního systému. Ukazovali jsme, jak vlády zachraňovaly finanční instituce, jak v důsledku těchto všech faktorů vládní dluhy významně narostly a že v těch zemích, které už před krizí měly obrovské vládní dluhy, se situace stala neudržitelnou.

Samozřejmě přispívá k tomu ještě řada dalších okolností. Například to, že v řadě zemí stagnovaly reálné příjmy a přitom byl neustále tlak na to, aby se ekonomický růst stimuloval mimo jiné růstem soukromé spotřeby. To při stagnujících reálných příjmech není dost dobře možné, a tak se povolila uzda úvěrování. Banky ochotněji půjčovaly úvěry, byly dokonce k tomu mnohdy i tlačeny vládní politikou. Byla různě zmírňována regulační opatření apod., takže se potom vytvořily různé podezřelé instrumenty, aby se dalo půjčovat i lidem, kteří zjevně byli, už když si ten úvěr brali, nesolventní k tomu, aby ho v nějakém delším období spláceli. Vznikl problém toxických aktiv v bankovním sektoru a předluženosti soukromého sektoru. Před krizí byl nejzadluženějším sektorem finanční sektor, což je naprostý paradox, protože nejzadluženějším sektorem v ekonomice by měl být podnikový sektor, měla by to být reálná ekonomika, která by si měla půjčovat peníze na svůj provoz, na investice apod. Ale ono tomu bylo naopak, protože finanční instituce si půjčovaly samy mezi sebou, a nejzadluženější byl finanční sektor. To je nenormální stav a úplně se to odchyluje od toho, co by měl finanční sektor dělat.

Dluhová krize v eurozóně pak už je důsledkem toho všeho. Je pravda, že Evropská unie je politický projekt starý více než padesát let a že má zásluhu na tom, kam až Evropa dospěla po druhé světové válce. Ale na druhou stranu ani Evropská unie nebyla imunní vůči různým krokům a receptům, které nakonec nerovnováhy v ekonomice způsobily. To, co se děje na globální úrovni, o čem

tady hovořil pan profesor Šikula, existuje i v rámci eurozóny. Uplatňovalo se to sice v nějaké menší míře, ale stejně se nakonec ukázalo, že to zde existuje také.

Vidím, že také pan docent Valeš by chtěl položit nějaký dotaz.

### Lukáš Valeš

Dobrý den, jmenuji se Lukáš Valeš a jsem z NEWTON College. Měl bych několik dotazů a možná jednu poznámku. Vy jste tady, pane doktore, hovořil o tom, jaký je vztah německo-řecký, včetně té napjatosti, kdy Řekové obviňují Němce z faktické druhé okupace a Němci Řeky z lenosti; známý se stal portrét Angely Merkelové s páskou s hákovým křížem v jedněch řeckých novinách. Mě by v této souvislosti zajímalo, do jaké míry právě Německo trvalo – možná i tváří v tvář budoucím řeckým volbám – na plnění těch přísných podmínek pro Řecko. Zajímalo by mě, zda tím nemá být Řecko donuceno, aby samo o své vůli opustilo eurozónu, a do jaké míry by se eurozóně ulevilo.

A ještě možná jedna poznámka k tomu, co říkal pan inženýr Mráček. Byl jsem nedávno na konferenci podobného typu, kterou pořádal Ústav státu a práva české Akademie věd, a tam kolegové prezentovali naprosto stejné výsledky ohledně daňových změn, tedy daňových zákonů a norem. Je zajímavé, že je to dané tím, že se v daňové oblasti objevují zmetky v zákonech. Na zmíněné konferenci padlo dokonce jednoznačné konstatování, že míra těch změn je tak obrovská, že je značná pravděpodobnost, že za nimi stojí především lobbistické skupiny. Toto tvrzení se na konferenci dokládalo velice hezkým grafem k tomuto tématu, který znázorňoval, v jakých časových dimenzích se daně a jejich změny dělají. Samozřejmě existovaly výrazné etapy třeba v okamžiku přechodu z centrálního plánování na tržní ekonomiku, nebo k výrazným změnám došlo při vstupu České republiky do Evropské unie, ale pak jsou tam na první pohled naprosto nelogické skoky, které nelze vysvětlit jiným způsobem než zájmy lobbistických skupin.

### Karel Mráček

Počet daňových novel, které proběhly v posledních dvaceti letech, je opravdu obrovský. Jiná věc je, proč tomu tak bylo, čím to bylo zapříčiněno. Některé věci souvisely s harmonizací při našem vstupu do Evropské unie, jiné nikoli, nebo jen vzdáleně. To by se muselo rozebírat u každé jednotlivé změny, proč k ní došlo. Ale faktem je, že celkově je to strašně veliké číslo.

### Jiří Malý

Začnu od konce, od daňových novel. Samozřejmě proměnlivost počtu novelizací se nám mění v čase, ale když se podíváme na to, co se děje v současné době, tak se nám to může jevit jako nepromyšlené kroky. Třeba se podívejme,

že od 1. ledna 2008 se úplně změnil koncept výpočtu daně z příjmu fyzických osob pro zaměstnance z hrubé mzdy na superhrubou mzdu a teď stejný ministr financí chce vrátit koncept nazpět k původnímu stavu. Chce zrušit superhrubou mzdu a vrátit se ke hrubé mzdě. To znamená, že se tady úplně mění konstrukce daňového základu, a dokonce tu konstrukční změnu dělá tentýž ministr financí.

Také musíme rozlišovat charakter prováděných novel. Některé novelizace změnil jenom nějaké dílčí parametry. To ještě není pro podnikatelské subjekty až tak významné, ovlivňuje je to, ano, ale nejhorší je pro ně větší zásah, který mění daňový základ, který mění rozsah odčitatelných položek apod. Musíme se dívat i na to, co daňová novela obsahuje.

Ještě několik slov k řešení dluhové krize, k tomu, co udělat s předluženými zeměmi, a jak se k tomu staví Německo. Když koncem roku 2009 Řecko oznámilo, že předchozí fiskální údaje neplatí, že jeho dosud uváděné rozpočtové deficity nejsou jednociferné, ale dvouciferné a najednou ta čísla byla na dvojnásobku předchozích úrovní, tak se postupně začaly zvyšovat výnosy z řeckých vládních dluhopisů. Řecko nebylo schopno to financovat. Vzpomeňme si, jak se k tomu stavěly jednotlivé členské státy Unie. Začalo se sice diskutovat o tom, že Řecku je třeba podat pomocnou ruku, ale největší brzdou v tomto procesu vždycky bylo Německo. Německo vždycky mělo nejtvrďší požadavky na to, jaké podmínky by Řecko muselo splňovat – později se to začalo týkat i dalších států –, aby mu byla poskytnuta nějaká finanční pomoc. To za prvé.

Za druhé bylo Německo velmi neochotno půjčovat nějaký větší balík peněz. Kdybychom si přečetli zprávy o tom, jak postupně nabíhaly v několika týdnech zamýšlené částky půjček Řecku, tak bychom viděli zajímavý proces. Než se došlo k částce 110 miliard eur, tj. k té první pomoci, kdy se jednalo o bilaterální půjčky od států eurozóny s výjimkou Slovenska, které nedalo žádné peníze, tak se zpočátku jednalo o částky v desítkách miliard eur, ale postupně se navyšovaly a Německo se snažilo konečnou částku stlačit dolů. Nakonec se 110 miliard eur ukázalo jako naprosto nedostatečných a druhá pomoc Řecku byla ještě větší než ta první. Ta už byla poskytnuta ze záchranného mechanismu Evropské unie, respektive eurozóny. Také v tomto období, kdy se měla dávat druhá půjčka Řecku, ale také předtím při schvalování půjčky Irsku a Portugalsku mělo Německo vždycky takové velice odtažené stanovisko a snažilo se ten proces prodlužovat.

Každý nový požadavek na půjčku byl ze strany Německa doplňován novým požadavkem na změnu pravidel pro ty členské státy eurozóny, kterým se mělo půjčit, třeba v rozpočtové oblasti. Němci vždycky chtěli zpřísnit rozpočtový dohled. Takže Německo stojí na stanovisku, ať si každá země za svoje rozpočty odpovídá sama. Nechce solidaritu a nechce fiskální unii.

Německo bylo dotlačeno k tomu, aby zavedlo euro. Na začátku 90. let Německo, jako ostatně nikdy předtím, nechtělo měnovou unii, ale tehdejší francouzský

prezident François Mitterrand řekl, že pokud se Německo nevzdá německé marky, on nepodepíše sjednocení Německa. Nezapomeňte, že ke sjednocení Německa došlo na základě smlouvy 2 + 4, tj. smlouvy dvou německých států a čtyř vítězných velmocí z druhé světové války. Bez tohoto aktu by ke sjednocení Německa nedošlo. Při jednáních tehdejšího francouzského prezidenta Mitterranda a tehdejšího německého kancléře Helmuta Kohla došlo skutečně k tomu, že francouzský prezident chtěl sjednocení Německa zablokovat, protože se bál nerovnováhy v Evropě, protože Západní Německo mělo 60 milionů obyvatel, Francie také 60 milionů, ale sjednocené Německo mělo mít přes 80 milionů obyvatel. Toho se Francouzi báli, takže trvali na podmínce: marka za sjednocení. To byla ta daň za sjednocení Německa. Sjednocení Německa byl totiž neočekávaný proces. V té době, na začátku devadesátých let, se zároveň dojednávala Maastrichtská smlouva, přičemž o postupu k hospodářské a měnové unii se začalo hovořit už na konci 80. let, tj. ještě před pádem berlínské zdi. A do toho spadla nutnost řešit problematiku sjednocení Německa, a tak bylo Německo dotlačeno k tomu, aby přijalo jednotnou měnu.

Zároveň si ale Německo vymínilo svoje pravidla pro fungování eurozóny. Tak byla nastavena pravidla pro fungování Evropské centrální banky podle Deutsche Bundesbank, prosadila se její přísná nezávislost, prosadilo se, že úkolem číslo jedna bude péče o cenovou stabilitu. Také konvergenční kritéria pro vstup do eurozóny byla nastavena podle německého požadavku. Francouzi chtěli evropskou ekonomickou vládu, ale na tu Němci tenkrát nepřistoupili. I proto je hospodářská unie v zakládajících smlouvách Evropské unie jen osekáná a deklaratorní. Dohodlo se, že proces přechodu na euro bude mít dvě data, že se euro zavede buď v roce 1997, nebo v roce 1999. Nakonec se prosadil pozdější termín, rok 1999. To byl ten nejzazší termín, kdy se mohlo euro zavést. No a dnes, když je krize eurozóny, tak Německo má určitě chuť zase se trochu vrátit někam nazpátek, protože když něco uděláte proti své vůli, tak se vám to příliš nelíbí.

I když na to Němci přistoupili proti své vůli, nakonec na zavedení eura vydělali. Pro ně to byla velmi výhodná operace, ale především díky tomu, že prováděli hospodářskou politiku, která byla zásadně odlišná od ostatních členských zemí eurozóny. Když si srovnáte jednotkové mzdové náklady v Německu od roku 1999, když si srovnáte, jak se vyvíjely reálné mzdy v Německu od roku 1999 a v jiných členských státech eurozóny, tak v Německu uvidíte buď stagnaci, nebo jenom velmi mírný růst oproti skokovému nárůstu třeba u jižních zemí eurozóny. Je tedy samozřejmé, že tyto jižní státy eurozóny ztratily svou konkurenceschopnost, zatímco Německo si ji zlepšilo, dosáhlo obrovských přebytků obchodní bilance. Tím, že zahraniční banky financovaly deficity v zemích na jižním křídle eurozóny, tak tam byla vysoká soukromá spotřeba, Němci tam mohli krásně vyvážet. Čili hospodářský úspěch Německa je do značné míry nesen na bedrech těch států, které jsou na tom dnes špatně. A nyní,

když by chtěly tyto státy půjčit od Německa peníze, tak se Německo zdráhá. To je potom to pnutí.

Němci mají výhodu, že drží finanční klíč. Oni do záchranných fondů eurozóny a Evropské unie dosud dali asi 200 miliard eur, to je zhruba třetina celkové částky. Bez nich by žádné záchranné operace neproběhly. Myslím si, že Německo by preferovalo takovou cestu dalšího vývoje, při níž se nastaví podmínky tak, aby slabší země eurozóny musely vystoupit. Němci mají jediný problém, že jejich vlastní banky značně půjčovaly předluženým státům. Ale teď už není situace tak žhavá. Proces státního bankrotu se v nejproblémovějších zemích už dva roky oddaluje. Tím, že se nasadily evropské záchranné mechanismy, tak se problém přece jen otupil, problém pro německé banky není už tak velký. Části dluhopisů se německé banky zbavily tím, že tyto dluhopisy byly převedeny do veřejných institucí, a v případě Řecka jich už také část odepsaly; čili část svých problémů mají již vyřešenu. Když se podíváte na použité záchranné programy pro Řecko, tak ovšem vidíte, že jenom velmi malý podíl peněz jde do Řecka. Naprostá většina prostředků ze záchranných fondů pro Řecko jde do bankovního sektoru. Když se dělal sestřih dluhů Řecka v držení soukromých investorů o 75 %, tak investoři z toho druhého záchranného balíku pro Řecko, z těch 130 miliard eur, dostali v hotovosti část hodnoty toho dluhu, aby vůbec byli ochotni přistoupit na celou tu operaci. Čili oni dostali peníze na dřevo a pak řekli, dobře, odepíšte 75 %. Pro investory nebudou jejich operace v Řecku v dlouhém období zas až tolik ztrátové. Myslím si, že pro řešení vybrali ze svého hlediska tu nejméně bolestnou cestu, protože kdyby přistoupili na státní bankrot Řecka hned, tak by to pro ně asi nebylo tak výhodné. A ještě jedna zajímavost. Dobrovolného odpisu dluhu Řecka se zúčastnilo kolem 90 % soukromých investorů a na zbylých 10 % byla použita klauzule, kterou schválil řecký parlament. Klauzule říká, že když se určitý podíl investorů zúčastní odpisu řeckého dluhu dobrovolně, ostatní k tomu mohou být donuceni. Těch 10 % investorů, co bylo donuceno, uplatnilo CDS, kterými byli pojištěni jako věřitelé proti riziku bankrotu dlužníka. Na základě těchto CDS se investorům, kteří byli k odpisu donuceni, vyplatilo 25 % hodnoty dluhu, tak to bylo nastaveno. Ti, kteří se odpisu dluhu zúčastnili dobrovolně, přišli o 75 %, takže jim zbylo 25 % a dostali peníze v hotovosti. Takže vidíte, že nakonec na tom byly obě skupiny stejně. Byly tam rozdíly v několika desetínách procenta. Je vidět, že celá záchranná operace se dělala stejně v takovém stylu, jako kdyby mělo Řecko zbankrotovat a jako by všichni věřitelé měli uplatnit pojištění na řecký bankrot.

Takže pokud jde o váš dotaz, myslím si, že Německo skutečně postupuje tak, aby některé země byly nuceny pod tlakem z eurozóny vystoupit, protože u německých voličů není velká vůle k fiskálním transferům. Koneckonců z doby bývalého Československa víme, jak časté byly tehdy mezi oběma částmi federace, Českou a Slovenskou republikou, různé výčitky typu, kdo na koho doplácí. To samozřejmě nelze brát na lehkou váhu.

Když se v Řecku spustila privatizace, tak tam zjistili, že vůbec nemají zavedený katastr nemovitostí. Když bylo dlouhodobě řeckým národním sportem neplatit daně, tak se zase na druhou stranu nelze úplně divit věřitelům, že dnes nechtějí Řecku příliš půjčovat a zachraňovat ho. Když tam Němci chtěli poslat své daňové poradce, aby zkontrolovali, jakým způsobem Řekové vybírají daně, tak Řekové řekli, že tohle v žádném případě nedovolí, že nějací Němci jim tam nebudou chodit kontrolovat, jak vybírají daně atd. Takže v tomto prostředí zavádět fiskální unii je opravdu hodně obtížné.

Chtěl bych se ještě zeptat na něco v souvislosti s tím, o čem tady hovořil pan profesor Šikula. V souvislosti s tím, kdo řídí světovou ekonomiku a kdo má pod kontrolou plnohodnotné peníze a nekryté peníze, mě napadají dvě věci. Za prvé, Španělsko nebo Irsko mělo v době před krizí přebytkové rozpočty a vládní dluh byl 25 až 40 % HDP. Tyto země měly skvělé fiskální výsledky. Najednou došlo k takovému prudkému zhoršení, že třeba Irsko během několika let mělo roční rozpočtový deficit přes 30 % HDP a vládní dluh má dnes přes 100 % HDP. K tak velkému zhoršení došlo během několika let. To znamená, že předtím ty dobré rozpočtové výsledky byly zase důsledkem jenom nějaké nafouknuté bubliny způsobené těmi nekrytými penězi. Takže ty nekryté peníze nám vlastně mohou opticky vylepšovat i stav veřejných financí. A potom, když přijde nějaká krize a nekryté peníze se vypaří, tak negativní dopad postihne bohužel i veřejné finance. Za druhé, chci se zeptat, v čem vidíte možnost nějakého skutečně účinného opatření proti dluhové krizi, když světovou ekonomiku neřídí vlády jednotlivých států. Říkal jste, jestli jsem tomu dobře rozuměl, že ve skutečnosti vládnou skupiny, kterým nezáleží tolik na prosperitě ekonomiky jako celku, ale především na prosperitě jejich partikulárních zájmů. Jak se potom mohou nastavit pravidla, aby nerovnáhy třeba v eurozóně skutečně zmizely? Děkuji.

### Milan Šikula

Nejprve ještě jednu poznámku k Německu, v níž navážu na to, co zde bylo již řečeno. O Řecku se říká, že zadluženost je obrovská a sociální benevolence úžasná, ale málo se mluví například o tom, že podstatnou část řeckého dluhu tvoří platby pro jiné dodávky z Německa a Francie, které dotovaly německé a francouzské banky, a o tom, že to byla finanční instituce Goldman Sachs, která dvakrát pomohla řecké vládě zfalšovat fiskální podklady. Podklady pro Brusel se jednoduše zfalšovaly tím, že veřejný dluh se dočasně přeměnil na běžné devizové operace a potom se zpětně vrátil na dluh. Až potřetí takový postup řecká vláda zamítla poté, co najednou zjistila, co za tím reálně je.

Ale chci říct několik slov k myšlence, kterou vyslovil ještě Karel Zeman. Jádro celého problému globálního vládnutí je v tom, že finanční sektor a celá hierarchie tvrdě jdou jen po svých ziscích, cíleně vytvářejí opakovaným nafukováním finanční a jiné bubliny. Morris to přesně popisuje.

Otázka týkající se nastavení pravidel k odstranění nerovnováh, kterou jsem dostal, není zodpověditelná jednoduše. Platonicky se o takové změně uvažuje, ale svět je nastavený tak, že o účinnou reálnou změnu nikdo z mocenských světových hráčů vlastně neusiluje. Jisté východisko, podle mého názoru, může být v tom, že se tu formuje nová struktura světových velmocí: Čína, Rusko, Brazílie, Indie, Jihoafrická republika atd. To jsou partneři, kteří už jsou dostatečně silní, kteří mohou začít vlastní politiku, mohou prosazovat vlastní zájmy. To, co jsem tady popisoval, totiž Fed, Světová banka, MMF a tak dále včetně ratingových agentur, to jsou prostě nástroje globálních finančních trhů, to je jeden systém, který funguje určitým způsobem. Když se na svět podíváme z této roviny nebo, chcete-li, zevnitř tohoto systému, tak docházíme k určitým závěrům, co je třeba udělat, co by bylo rozumné. Ale když si uvědomíme, že se můžeme postavit vně systému, když se podíváme, co svět reálně ovlivňuje, tak dojdeme k závěrům jiným. Dojdeme k tomu, že my se tady můžeme snažit sebevíc, ale moc nezmůžeme.

Evropa udělala po druhé světové válce zázrak, tak se nám to může jevit, ale v Morrisově knize se dočteme, co všechno bylo v pozadí, například jaké bylo pozadí vzniku eurozóny. Eurozóna nebyl výmysl jen Evropanů a i dnes se v Evropě dějí kroky, které nejsou výmysl jen Evropanů, které se nedějí jen z naší vůle. Jen si vezměte činnost a vliv ratingových agentur. Každá z těch tří velkých ratingových agentur byla po uši namočená v různých podvodech. Dávaly neodpovídající ratingy, neprojevily žádnou zodpovědnost, dovedly státy do nynější svízelné situace a nyní to jsou ony, které zase rozhodují o jejich osudech. Vždyť to je něco absurdního. Evropská unie deset let volala po tom, že i EU by měla mít nějakou ratingovou agenturu, a nyní nejsou členové EU schopni ani složit kapitál, abyhom ji vytvořili.

Jsou zde mechanismy, které je třeba nějakým způsobem naplnit v dohledné době, protože třeba Čína už uvažuje o vlastní ratingové agentuře. Asi před dvěma lety jsem byl v Indii a se zájmem jsem četl v indických novinách články, v nichž se ptali, proč má být Indie závislá na Americe, psali tam, že je Asie velký trh, že asijská ekonomika je silná, a dokonce se tam uvažovalo i o jednotné asijské měně. Samozřejmě je to složité, ale reálný vývoj bude záviset spíš na tom, jak přerozdělování ekonomické a politické moci změní chování světa. Aktéři, kteří jsou v pozadí, ty finanční klany, to mají zatím perfektně zorganizované. Současné technologie umožňují opravdu ovládat celý svět přes počítače. Nebude to jednoduché, ale myslím, že v této nové struktuře by mohly vzniknout síly, které budou moci reálně další vývoj světa ovlivňovat.

Ještě jednu poznámku. Nesmíme si myslet, jak velmi jsme moudří, když jsme zjistili, jak hluboké jsou příčiny globální krize. Od poloviny minulého století celá řada ekonomů – a to významných amerických ekonomů – seriózně ukazovala, že pohyb směrem k obrovské polarizaci vede k tomu, že masa světového obyvatelstva, která by měla být rozhodujícím spotřebitelem, generátorem globální poptáv-

ky, nemůže stoprocentně plnit tuto svoji roli. Nadměrná koncentrace zisku způsobuje, že ti nahoře, to 1 % obyvatelstva planety jednoduše nemá šanci smysluplně investovat kapitál a zhodnocovat ho. A to je klíčový problém. Oněch zázračných patnáct let růstu americké ekonomiky bylo vlastně daných tím, že se uplatnily nové technologie a inovace finančních nástrojů, že se legalizovaly mechanismy generující zadlužování, takže další růst byl založen právě na zadlužování. K tomuto problému chci uvést jeden fakt. Americké ministerstvo financí asi před čtyřmi lety nechalo udělat audit americké ekonomiky podle účetních standardů a graf, který z toho vyšel, je nesmírně zajímavý. Standardní křivka růstu HDP podle dosavadní metodiky ukazovala dlouhodobý růst americké ekonomiky se dvěma malými výkyvy, ale křivka podle auditu ukazovala kolísání okolo nuly a za posledních sedm let dokonce pokles. Když si vezmeme tu plochu mezi těmi dvěma křivkami, tak to je asi ta bublina, která postupně vznikla. Řekl bych, že fanatismus ekonomického růstu se ukazuje jako velmi zavádějící.

### Jiří Malý

Děkuji panu profesoru Šikulovi. Vidím, že se hlásí také pan Sova.

### Miroslav Sova

Dobrý den, jmenuji se Miroslav Sova. Na přednášce v Moravské zemské knihovně měl nedávno doktor Grygar přednášku o Nobelových cenách a tam hovořil o cenách za ekonomii s jistým despektem. Zajímalo by mě, jak byste to zhodnotili. Myslím si, že je třeba podporovat tvořivost i v oblasti konstrukcí různých názorů a následnou diskusi. A podporu si také zaslouží nové metody a kompromis v ekonomii, ale také v politice. Pozoruji, že v Evropské unii je snaha po jednotném názoru. To považuji za negativní.

### Jiří Malý

Pokud jde o nositele Nobelovy ceny, záleží vždycky na tom, za co se cena dává, kdo ji uděluje a s jakým úmyslem. Když se uděluje Nobelova cena za přírodní vědy, bývá to jednoduché. Tam jsou výsledky ověřitelné. Když se ale dává za společenské vědy, jako je ekonomie, tak v tom se samozřejmě do jisté míry uplatní i ideologické vidění toho, kdo tu cenu uděluje, takže někdy je rozhodnutí diskutabilní. Uvedu příklad. Nobelova cena za ekonomii byla rovněž udělena za teorii, která se nazývá škola racionálních očekávání. Je to už řada let, kdy k tomu došlo. Základní předpoklad této teorie říká, že individuální očekávání mohou být chybná, avšak agregátní očekávání je správné, protože odchylky se navzájem vyruší. Když se na to podíváte i laickým rozumem, tak dojdete k závěru, že to je úplný nesmysl. Kolektivní omyl přece je možný. Ve středověku si většina lidí myslela, že je Země středem vesmíru, ale nepotvrdilo se to. Když to zjednoduším: agregátní očekávání nebylo správné, byl to omyl. Tehdy ten, kdo

šel proti tomuto proudu, byl upalován na hranici, ale nakonec měl pravdu on. Takže základní předpoklad školy racionálních očekávání je velmi pozoruhodný. Ale kdybychom se podívali v delším časovém úseku, za co se Nobelova cena za ekonomii dává, tak bychom našli i příklady zcela oprávněného udělení. Myslím si, že institucionální ekonomové dostali Nobelovu cenu právem, protože výkon ekonomiky opravdu závisí na tom, jak jsou uspořádány instituce, jaká jsou pravidla, jak se chovají jednotlivé firmy, jaké jsou transakční náklady v ekonomice, co všechno se musí udělat, aby byly dodrženy smlouvy. Myslím si, že toto skutečně zobrazuje reálné fungování ekonomiky. Ale některé ekonomické teorie mají zase naopak takové předpoklady, že je možná až zbytečné o takových teoriích diskutovat.

A ještě jedna poznámka. Ptal jste se na diskusi ve společenských vědách, v ekonomii a na hledání průníků. To je ožehavá věc, protože do současné doby se až příliš vehementně razil názor, že jen jedna cesta je správná atd. Ta cesta narazila, ale pořád ještě je tady snaha po té cestě jít, udržet ji nějak při životě a v chodu. Myslím si, že dokud se ten systém úplně nevyčerpá, tak se po té cestě půjde a nějakým alternativním názorům se opravdu popřeje sluchu, až průřvih bude ještě větší než teď. Ještě to pořád není tak hrozné. Pan profesor Šikula tady mluvil o nekrytých penězích jako o jedné ze základních příčin globální finanční a ekonomické krize, o níž jsme mluvili na minulém semináři. Existuje mnoho analýz o tom, že v oběhu byla spousta nekrytých peněz, že byla tzv. nadměrná likvidita a jak to bylo škodlivé. A když se podíváme, jak se důsledky krize řeší, co vidíme? Centrální banky pumpují další a další nové peníze do ekonomiky, čili vyrábějí další nekryté peníze a likvidita je ještě větší, než byla před krizí.

Podívejte se na vývoj akciových trhů. Nejprve po pádu Lehman Brothers akciové trhy prudce spadly, v březnu roku 2009 byly na krizovém dně; oproti době před krizí, tj. oproti roku 2007, činily poklesy 50 % až 80 % v závislosti na zemi, kde se to odehrávalo. Potom od března 2009 až do poloviny loňského roku, kdy se zostříla dluhová krize v eurozóně, trhy narostly zhruba o 100 %, a to jenom díky tomu, že je centrální banky masivně stimulovaly, že vrhaly na trh nové peníze a investoři nevěděli, do čeho je dát. Tak je dali do akcií – vzrostly ceny akcií –, dali je také do komodit – vzrostly ceny komodit. Ale to zase jen vyvolává nové cenové bubliny. Když se v loňském roce zostříla dluhová krize v eurozóně, tak opět došlo k výrazným propadům o 15 % až 20 % na akciových trzích, ale jen co na konci loňského roku Evropská centrální banka zase spustila podpůrný program, kdy ve dvou vlnách, nejprve na konci roku 2011 a potom začátkem roku 2012, dala dvakrát pět set miliard eur soukromému bankovnímu sektoru (definovala to jako neomezené půjčky na tři roky s nízkým úrokem), tak se situace stabilizovala a akciové trhy nám zase vylétly nahoru. Ale přitom reálná ekonomika takovéto výkyvy vůbec nezažila, ekonomika stagnovala nebo klesala; v některých zemích rostla, ale ne o desítky procent ročně. Proč nám tedy trhy takhle

kolísají plus minus o desítky procent? Nemá to vlastně podklad v reálné ekonomice.

A teď chtěl něco dodat pan profesor Šikula. Prosím, máte slovo.

### Milan Šikula

Je jeden krásný příklad k Nobelovým cenám. Ve vedení velké finanční skupiny Long-Term Capital Management, která shromáždila 50 miliard dolarů a poté zkrachovala, byli dva nositelé Nobelovy ceny za ekonomii. To přece o něčem vypovídá. Ale pokud si vzpomínáte, mluvil jsem ve svém vystoupení o skupině německých ekonomů z Kielu, kteří udělali sebekritiku. Když se podíváme na Nobelovy ceny za ekonomii, tak vidíme, že velká část jich byla dána za modely, které byly, mírně řečeno, svým způsobem elegantní matematicky, ale byly umístěny v neadekvátní ekonomické realitě. Velká část oceněných prací je zaměřena na finanční trhy, na zmírňování a optimalizace rizik atd.

Uvedu jeden konkrétní příklad. Špičkový matematik čínského původu David X. Li působil ve Spojených státech ve výzkumu a následně ho přetáhli do finanční sféry. Li vytvořil model na optimalizaci rizika, který byl založený na nereálných předpokladech. Sám upozornil, jako poměrně poctivý vědec, na omezení předpokladů, ze kterých vycházel, a varoval před masivním použitím modelu. Ještě tři finanční matematici jeho model velmi kriticky zhodnotili, ale v praxi se stejně začal masově používat, došlo k jeho zneužití. A co se stalo? Za tři roky objem finančních derivátů narostl asi desetinásobně, vznikla nevidaná finanční bublina.

Možná to vypadá, že všechno přitahuji za vlasy, když hovořím o neviditelné rídící globální ruce finančních špiček, ale snad si nemyslíte, že když se zvažují Nobelovy ceny a vůbec ocenění vědecké práce, že se odhlédne od všech aspektů, že se opravdu zvažují bez jakýchkoliv postranních souvislostí. Ono to tam určitě je, a proto si myslím, že když na závěr svého materiálu vyzývají němečtí ekonomové z Kielu k tomu, aby se i v ekonomii začal uplatňovat etický kodex, tak jistě vědí, o čem mluví, je za tím velká pravda. Jsem hluboce přesvědčený, že velká část ekonomických modelářů, pokud jsou trochu seriózní, si také uvědomuje, že vytvářejí vlastně nanejvýš modelovou hračku, ale ne reálný nástroj na řešení reálných problémů.

Těsně před vypuknutím globální finanční a ekonomické krize současný šéf Fedu Ben Bernanke suverénně prohlásil, že už jsme zvládli makroekonomické procesy, že už se tím ani nemusíme zabývat, že nanejvýš mohou nastat nějaké malé odchylky ve vývoji světové ekonomiky, ale že krize z let 1929–1933 nepřichází vůbec v úvahu. A bývalý šéf Fedu Alan Greenspan, který byl tím guru, který ten zázračný růst americké ekonomiky modeloval, těsně před krizí odešel z funkce, ale byl první, kdo po vypuknutí krize napsal, že bude dlouhá a hluboká. Asi věděl proč.



**Jiří Malý**

Ano, děkuji. Pan Mráček chtěl reagovat.

**Karel Mráček**

Navážu na pana profesora Šikulu jen takovým zajímavým podnětem. Vy jste hovořil o matematiku Li a vůbec o matematicích v ekonomii. Před několika lety jsem se prostřednictvím různých lidí z oblasti finančnictví dozvěděl, že je ve velkých společnostech výrazný trend brát tam matematiky, protože ti finanční analytici pořád něco říkají o podmínkách a možnostech, zatímco matematikové to spočítají a je to. Taková jakási glorifikace matematiky se prosazuje i u nás. Je to možná i odrazem toho, jak se vůbec v posledních desetiletích přistupuje k ekonomické vědě. Ekonomické zájmy dáme stranou, ono to vyhovuje, a nahradíme je modely. Matematici nám dobře spočítají, jak vyzrát na kapitálové trhy, jak tam uspět, co koupit, co prodat.

Ještě jedna krátká poznámka k tomu, o čem zde mluvil kolega Karel Zeman. Ano, banky a jiné finanční instituce jdou tvrdě po zisku, ale ony k tomu vymýšlejí některé sofistikované produkty, které nejsou snadno prohlédnutelné pro širokou veřejnost a za které pak mohou inkasovat obrovské zisky. Jistěže cíl zisku zůstává stále stejný, zesiluje se, a sofistikovanost produktů, které k tomu používají, narůstá.

**Jiří Malý**

Krátká poznámka, aby bylo vidět, že situace není tak jednoduchá. Když se tady bavíme o krizi v eurozóně, tak přece jen musíme vidět, že přesto, že v eurozóně probíhá dluhová a institucionální krize, je tam i skupina zemí, která na tom není tak špatně. Je to Německo, Rakousko, Finsko, do určité míry i Nizozemsko a tradičně Lucembursko. Euru nemůžeme přičítat veškerou vinu za dnešní situaci. To by zase byla chyba. I v podmínkách eurozóny lze dosahovat dobrých makroekonomických výsledků. Problémem jsou rozdíly mezi zeměmi eurozóny a to, že neexistuje mechanismus, jak je řešit. A ty země, které na tom byly i dříve špatně, jsou na tom, bohužel, ještě hůř.

Dobrá poznámka zazněla při přestávce na občerstvení, totiž že i země, které mají své národní měny a jsou v Evropské unii, dosahují velice rozdílných ekonomických výsledků. Třeba Švédsko zažilo po krizi velice rychlý hospodářský růst asi o 6 % a má přebytkové veřejné rozpočty. A v průběhu krize mu nevzrostl veřejný dluh. To jsou naprosto skvělé výsledky. Pak jsou tady ale země jako například Maďarsko nebo Rumunsko, které upadly do velkých potíží a fiskálních problémů. A pokud jde o Českou republiku, my sice fiskální ukazatele držíme jakžtakž v pořádku, protože v loňském roce jsme měli rozpočtový deficit 3,1 % HDP, veřejný dluh jsme měli mírně nad 41 % HDP, takže relativně to není tak hrozné, ale toho se dosahuje za cenu stagnace naší ekonomiky. Ty rozpočtové škrty jsou tak

silné, že náš ekonomický růst po krizi v letech 2008–2009 je značně nižší než například v Německu. Čili když se podíváte na HDP na obyvatele, vidíte, že se v posledních několika letech vzdalujeme průměru Evropské unie přesto, že máme národní měnu. Takže ono to není zase všechno tak jednoduché.

**Lukáš Valeš**

Vzal jste mi to z úst. Jak je to tedy možné? Česká republika má vlastní měnu, kterou všichni liberální ekonomové tak vyzdvihovali například před evropskými volbami, je u nás exportní ekonomika a českému exportu se i relativně daří, je navázán na německou ekonomiku. To znamená, že teoreticky by naše ekonomika měla kopírovat německý vývoj, a přesto má podle čísel z loňského roku poloviční růst hrubého domácího produktu, než jaký je v případě Německa.

**Jiří Malý**

Nejde o exportní výkon ekonomiky, jde o naši domácí poptávku. O tom jsou studie, to jsem si nevymyslel já, to jsem si přečetl, ale myslím, že s tím lze vyjádřit souhlas. V této zemi obecně i při provádění hospodářské politiky je přeceňován vliv exportní složky ekonomiky a podceňována váha domácí poptávky v ekonomice. Dále platí, že naše obchodní bilance je sice vysoce přebytková, ale celkový běžný účet platební bilance, kam patří i bilance služeb, bilance výnosů atd., je ve schodku, protože z této země se každý rok odvede asi 250 miliard korun zisků do zahraničí. Máme tedy sice obrovský přebytek zahraničního obchodu, ale máme také obrovský deficit v bilanci zisků v rámci běžného účtu. Tím nám zase, bohužel, nějaké prostředky odplývají. Těchto 250 miliard korun zisků se pak nezdaní na území České republiky. Kdybychom uplatnili na tuto částku 19% daň z příjmů právnických osob, tak jsme tady mohli mít téměř 50 miliard korun dodatečných příjmů veřejných rozpočtů a velká část našeho fiskálního problému by zmizela. Navíc máme různé předražené veřejné zakázky atd. Pak se kvůli vzniklé rozpočtové nerovnováze zkroutnou sociální výdaje, zbrzdí se růst důchodů, škrtnou se něco na školství ve všech jeho stupních od primárního až po terciární, udělají se škrty navzdory všem různým vyhlášením o podpoře vědy a výzkumu. Prostě řeší se to na něčí úkor. Když to hodně zjednoduším, pro někoho jsou peníze vždycky, pro někoho nikdy. A bohužel to nám podvazuje domácí poptávku, a proto se u nás stlačuje ekonomický růst směrem dolů.

Má ještě někdo nějaký dotaz? Není tomu tak. Můžeme tedy udělat přestávku na oběd.

## **Odpolední blok**

Ekonomické odlišnosti mezi zeměmi EU,  
problémy s utvářením fiskální  
a hospodářské unie v EU,  
nová opatření v rozpočtovém  
a makroekonomickém dohledu v EU  
a jejich důsledky

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

## PROGRAM SEMINÁŘE

### ODPOLEDNÍ BLOK

<b>Nová Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: zabrání budoucím krizím eurozóny?</b> .....	151
<i>Ing. Jan Mládek, CSc.</i> , předseda představenstva FONTES RERUM, družstva pro ekonomická, politická a sociální studia	
<b>DISKUSE</b> .....	164
<b>Makroekonomické rozdíly mezi členy EU – překážka na cestě k fiskální unii</b> .....	165
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i> , ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Six pack, two pack, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: krok za krokem k fiskální integraci?</b> .....	170
<i>Ing. Ivana Dostálová</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>Rozdílná podpora výzkumu, vývoje a inovací v zemích EU: příspěvek k divergenci jejich ekonomik?</b> .....	178
<i>Ing. Karel Mráček, CSc.</i> , Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.	
<b>DISKUSE</b> .....	184

## NOVÁ SMLOUVA O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII: ZABRÁNÍ BUDOUCÍM KRIZÍM EUROZÓNY?

### Jiří Malý

Nyní budeme pokračovat odpoledním blokem našeho semináře. Jako prvního přednášejícího bych chtěl přivítat pana Ing. Jana Mládku, CSc., který je jednak předsedou představenstva FONTES RERUM, družstva pro ekonomická, politická a sociální studia, jednak také, a to především, stínovým ministrem financí za Českou stranu sociálně demokratickou. Prosím, máte slovo.

### Jan Mládek

Dobré odpoledne. Děkuji za možnost zúčastnit se této debaty. Když jsem se na ni připravoval, tak jsem pochopil, jaké je to fascinující téma s často protichůdnými aspekty. Budu brzy argumentovat.

Moje téma je *Nová Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: zabrání budoucím krizím eurozóny?* Když se pokusím odpovědět na tuto otázku, tak taková jednoduchá první odpověď, která se samozřejmě nabízí, je, že nikoli, že zabránit jim nelze. Ale i tak je to krok správným směrem. A pokusím se vysvětlit, proč.

Eurozóna trpí mimo jiné tím, že problémy občas byly zametány pod koberec, a teď nastal čas, kdy už to dál nejde a je třeba si o nich otevřeně popovídat, protože jinak se nevyřeší a eurozóna nebude fungovat. Problém má především eurozóna, ale vlastně i celá Evropská unie a nejde jen o jeden problém, ale o celou řadu problémů. Problémy, o nichž se hovoří, často slouží k zakrytí daleko hlubších problémů, kvůli kterým máme světovou finanční a hospodářskou krizi. Především kdyby neexistovalo euro, tak v této chvíli budou evropské země také bojovat s následky světové finanční a hospodářské krize. Podívejte se na Spojené království, kde žádné euro nemají, ale mají problémy taky, nebo na Spojené státy americké, ty také žádné euro nemají a mít nebudou, ale významné problémy mají taky. Faktem ovšem je, že eurozóna bohužel dodala obecným problémům ještě nějaké druhotné další, které mohou sloužit k zakrytí skutečné podstaty současné krize. A ta je poměrně hluboká.

Skutečné příčiny světové finanční a hospodářské krize jsou: a) stále větší příjmová a majetková nerovnost; b) globální finanční trhy, které se naprosto utrhlly z jakékoliv kontroly; c) vývoz pracovních míst do Číny a jinam. Zvětšující se příjmová a majetková nerovnost kromě sociálního napětí vede k poklesu ekonomiky. Když nerovnost roste, tak je to samo o sobě zlé, protože lidé se najednou necítí komfortně a mají pocit, že některým klesají neúměrně mzdy, jiní neúměrně více vydělávají, a v důsledku toho je společnost daleko méně ochotná k nějaké spolupráci, která přináší všem prospěch, a dochází ke zvyšování sociálního napětí. Některé evropské země, ale i mimoevropské, jsou poměrně v tomto procesu daleko, jsou de facto rozvráceny třídním bojem v tom neklasičtějším smyslu.

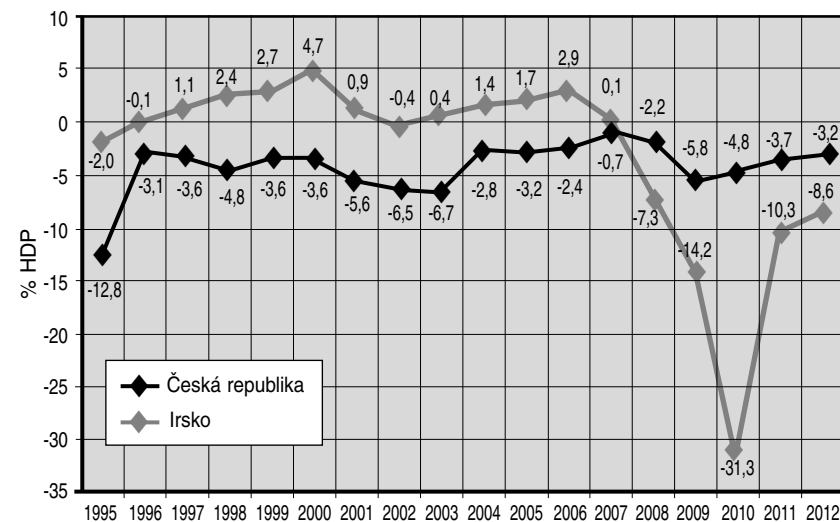
Ale bohužel ta nerovnost je taky důležitá z jiného hlediska, má ekonomickou stránku. Pojmy sklon ke spotřebě a sklon k úsporám patří do základní ekonomické teorie. Ta učí, že ti, kteří nemají moc majetku, kteří mají nízké a střední příjmy, to,

co dostanou, v podstatě utratí. Mají vysoký sklon ke spotřebě a nízký sklon k úsporám. Naopak ti nejbohatší mají vysoký sklon k úsporám, protože si splní svoje základní i nezásadní potřeby a zbytek peněz si uloží, investují a očekávají výnos. A pokud se společnost polarizuje, tak jedno procento obyvatelstva má stále větší úspory, je připraveno investovat do ekonomiky a chce stále větší výnos ze svých investic, na druhé straně většina, která za normálních okolností svou spotřebou, tím, že utrácí, vrací peníze do ekonomiky, teď peníze nemá a kolečka ekonomiky se netočí. A to je stav, do něhož jsme se dostali. A pak když toto nastane, přijde dočasné řešení, které oběma skupinám nabídne finanční trhy. To je ta dobrá zpráva. Špatná zpráva je, že je to bohužel řešení pouze dočasné. Co uděláte, když nízkou a středněpříjmové skupiny nemají peníze? Půjčíte jim. Ony si rády půjčí, nějakou dobu mají ještě pocit, že jim životní úroveň neklesá, zastírají si to, že ztrácí status – to se týká především střední třídy –, a kolečka ekonomiky se pořád ještě nějakou dobu točí. Ale půjčování pomáhá stejně tak těm nejbohatším, protože tím, že máte vysoce spekulativní finanční trhy, minimálně děláte virtuální realitu; vypadá to, že stále vydělávají, že jejich aktiva vydělávají peníze, byť občas jsou jejich výdělky skutečně virtuální a je otázkou, kdyby je chtěli zinkasovat, jestli by je mohli realizovat.

Toto dočasné řešení v zásadě skončilo plus minus po pádu Lehman Brothers v září roku 2008 a od té doby máme krizi. Náš dosluhující pan prezident říkal, že mu krize nevádí, že jsou normální součástí kapitalismu. Ano, s tím se dá obecně souhlasit, problém je však v tom, že krize s malým „k“ jsou běžnou součástí kapitalismu a v podstatě není třeba se jimi moc zabývat. Ale občas taky přijde krize s velkým „K“. Dlouho jsem váhal a stále jsem měl pochybnosti, jestli ta krize s velkým „K“ už nastala. Bohužel dnes, po uplynulých čtyřech letech, je už naprosto zřejmé, že to krize s velkým „K“ opravdu je.

Tím se dostávám ještě ke třetí příčině krize, totiž k vývozu pracovních míst do Číny a jinam. Ono to ze začátku vypadalo jako výborný nápad. A podnikatelé, především ve Spojených státech a v západní Evropě, si rozfázovali výrobní cyklus a zjistili, že na některých fázích se hodně vydělává, že je tam vysoká přidaná hodnota, že jsou tam zisky, zatímco na některých jiných ne; například na ekologicky náročné výrobě se toho moc nevydělá. Myšlenka je jednoduchá: dáme práci ve mzdě Číňanům, přesuneme to tam. (Ti Číňané mi tady slouží tak trochu jako příklad, může se to týkat jiných oblastí, ale Čína skutečně zajišťuje největší objem tohoto outsourcingu a také na něj nejchytřejší reagovala.) A bude to výborné, protože my ve Spojených státech nebo v Evropě budeme jenom lízat smetanu a tu špinavou výrobu udělají Číňané, nebo v Bangladéši, nebo ve Vietnamu. To je jedno kde. Má to několik problémů. První je ten, že tohle byl jeden z procesů, který zahájil devastaci střední třídy ve Spojených státech a v západní Evropě, protože klasické zaměstnání člověka střední třídy je mistr, technik či inženýr v podnicích zpracovatelského průmyslu. A najednou tito lidé neměli kvalifikovanou práci, a pokud vůbec nějakou práci měli, tak spíše méně prestižní, méně placenou práci ve službách. Čili začala se rozpadat

Graf 1 Vývoj salda veřejných rozpočtů v České republice a Irsku (v % HDP)

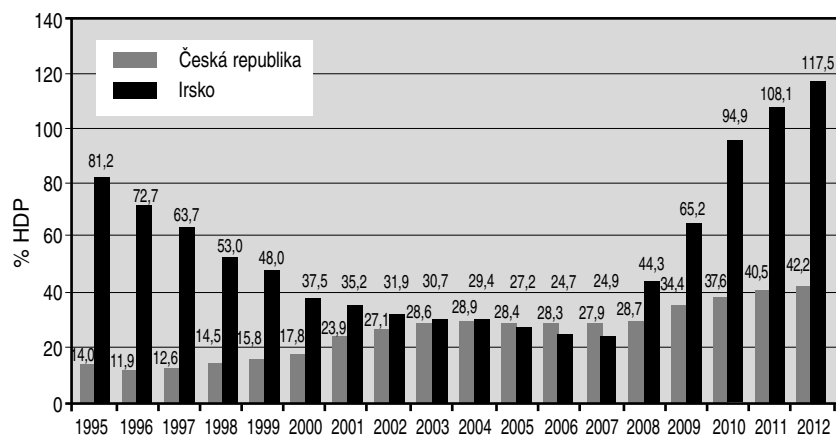


sociální koheze západní společnosti, která tradičně byla postavena na silné střední třídě.

Jenomže ono to má i druhou stránku věci, která se zjistila až časem. Když tu materiální výrobu přenesete do Číny, tak se potom zcela logicky taky inovace začnou dělat tam, kde se vyrábí. Zejména Číňané byli natolik chytrí, že pochopili, že je třeba nejenom vyrábět, ale že jsou i jiné, zajímavější části výrobního cyklu, ať už je to vědecká příprava, výzkum, nebo marketing prodeje a finanční služby. Řekli si, že to budou dělat všechno. Nejlépe je to vidět na osobních počítačích. Nejprve tam IBM dělal hardware, ale netrvalo dlouho a Číňané jim to sebrali všechno – od vývoje, přes prodej a nakonec po značku. Mimochodem oni IBM koupili, měli ve smlouvě, že po několik let mohou používat značku, ale to ukončili asi ještě o rok před vypršením termínu, protože zjistili, že značku nepotřebují, a všechno je to teď *Lenovo*. Toto je příklad a podobně je tomu i s dalšími produkty.

Tyto nepřijemné hlubinné příčiny současné krize se promítají do zadlužení. První věc, když vám dojdou příjmy, protože už nemáte kvalitní pracovní místa, je, že se zadlužíte. Tímto způsobem řeší krizi firma, domácnost i třeba veřejný sektor. Někdo je ochoten vyřešit to větším dluhem, někdo menším, ale o zadlužení jde vždy. Veřejná debata o zadlužení byla ve své velké většině strašně zploštělá, protože všechno se házelo na veřejný sektor. Je klíčové, že teď už se objevují indikátory a metody, které uvažují zadlužení jako celek, které dávají všechno dohro-

Graf 2 Vývoj veřejného dluhu České republiky a Irsko (v % HDP)



mady. Například Spojené státy mají veřejný dluh někde kolem 100 % HDP, ale soukromý dluh se pohybuje kolem 300 % HDP; tak se zadlužily americké domácnosti a firmy, a to břemeno dluhu je obrovské.

Mám tady údaje o České republice a Irsku (viz grafy č. 1 a 2). Mimochodem Irsko je země, o které by se mělo debatovat daleko víc. Takové mediální klišé je, že se v poslední době hovoří především o problémech Řecka. Ale ve skutečnosti je Irsko jednak zajímavější, a jednak je daleko větším rizikem pro Evropu než Řecko. Když někdo nevyrobí a nehospodaří dobře a zbankrotuje, tak se nic moc nestane. Ovšem to, co předvedli Irové, jak se pokusím ukázat, nás dneska ohrožuje všechny. Ta irská historka je smutná. Podívejte se na graf. Irsko v roce 1995 mělo poměrně vysoký veřejný dluh přesahující 80 % HDP. Irové se rozhodli, že tento problém napraví, a dopracovali se v roce 2007 k necelým 25 % HDP. Nedošli toho ani tak snižováním výdajů, jako růstem irské ekonomiky. Občas tam byly některé nefér triky, třeba že k sobě přetahovali firmy, které by jinak seděly ve velkých zemích, ale to jsou v zásadě drobnosti. Veřejný dluh snížili.

Pak ovšem provedli neuvěřitelnou věc. Když začala krize a irské banky se dostaly do problémů, tak jim začali dávat garance. Nejprve proto, aby se uklidnili střadatelé, kteří začali převádět své úspory především do britských bank. Irové najednou oznámili, že bude v každé bance garantováno 100 % vkladů do výše 100 000 EUR, nikoliv 90 %, jak tomu bylo předtím. Způsobili tím nákazu v celé Evropské unii, protože v otevřeném finančním světě, jakmile jedna země garantuje střadatelům 100 %, tak to musí udělat všichni ostatní. A to je špatně. Protože my jsme to v zásadě měli předtím v pořádku, měli jsme garanci 90 % vkladů, pro-

tože drobný střadatel má být zajištěn, ale má mu být poslán alespoň drobný signál, že když dá úspory do nějaké divné instituce, tak že alespoň těch 10 % na tom tratí. Teď máme všichni garanci 100 % vkladů do výše 100 000 EUR v každé bance a je otázka, jestli se to někdy vrátí zpátky. Obávám se, že jedině po velkém otřesu.

Ale Irové šli bohužel ještě dál. Když se jim potom irské banky hroutily, tak irská vláda dala garance za bilance všech hlavních irských bank – a najednou z toho šampiona, který měl veřejný dluh 25 % HDP, se stala země, jejíž veřejný dluh koncem minulého roku atakoval hranici 110 % HDP. A zvyšování veřejného dluhu bude ještě pokračovat, protože ty garance se stále překlápějí do zvyšujícího se veřejného dluhu. Čili Irové předvedli neuvěřitelný morální hazard; místo aby banky nechali zbankrotovat, tak je zajistili, a tím přivedli svoji zemi na mizinu.

A toto bohužel hrozí ještě další zemi, totiž Španělsku. Tam se dnes obrací hlavní pozornost eurozóny, protože Španělsko má velmi podobný problém. Když začala krize, mělo Španělsko veřejný dluh někde kolem 40 % HDP, čili splňovalo maastrichtské kritérium. Jenže stejně jako ve Spojených státech i ve Španělsku si půjčovali lidé na hypotéky, půjčovali si soukromníci, firmy i bankovní sektor. Všichni jsou zadlužení. Bohužel španělskou krizi prohloubila ještě tamní specialita, kterou snad žádná jiná země v takovém rozsahu nemá. Španělsko nabízelo tzv. druhou hypotéku, a to především občanům Spojeného království a Spolkové republiky Německo. Ještě před deseti lety byla zvláště v Německu a Velké Británii móda mít ve Španělsku někde na Costa Brava nebo Costa del Sol byt nebo domeček, kam by se v důchodu dalo jezdit v zimě na tříměsíční pobyt. Lidé, kteří měli doma – třeba v Hannoveru – na nemovitost hypotéku, si brali další, aby získali svoje hnízdečko v teplých krajích. Získání druhé hypotéky ve Španělsku bylo snadné. Problém nastal, když přišla krize. Za první, domácí hypotéku lidé bojovali, ale v případě druhé hypotéky poměrně rychle odevzdávali klíče od domu bance, protože si řekli, že se bez zimního pobytu ve Španělsku celkem snadno obejdou. A s tím se teď musí Španělsko vyrovnat. Všichni se obávají toho, že Španělsko zareaguje jako Irsko, že překlopí soukromé dluhy do dluhů veřejných, že země zbankrotuje. Bankrot Španělska by eurozóna už asi neunesla.

Ale vraťme se ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Přes všechny problémy a nedokonalosti můžeme smlouvu chápat jako debatu o dalším směřování evropské integrace. Je to mezivládní dohoda stojící mimo rámec unijního primárního práva. Měli bychom si uvědomit, že země, která nepodepíše hlavní smlouvu klubu, se odsuzuje k marginalizaci a úpadku. Spojené království odmítlo připojit se ke smlouvě ani ne tak proto, že by vadilo něco ve smlouvě samotné, ale šlo především o zájmy City. Hospodaření Spojeného království je v posledních letech zoufalé, protože do svého bankovního sektoru nasypali Britové neuvěřitelné desítky miliard, ale s tím by si nějak poradili. Oni nechtějí, aby jim Brusel jakkoliv sahal na City, tzn. na finanční centrum v Londýně, ať už se to týká daně z finančních transakcí nebo jiných regulací. Myslím si,

že to je docela riskantní a škodlivý proces, protože – jak jsem ukázal na začátku – neregulované finanční trhy jsou nepochybně jednou z příčin současné krize, a pokud se nezregulují, tak hrozí úděsná věc, že se to celé znovu zopakuje. Znovu se zopakují bubliny, zopakuje se rok 2008. Ale dobrá. V případě Velké Británie to má nějakou logiku. Ta se mi nemusí líbit, ale chápu, že politicky, zejména když je u moci konzervativní strana, si ji City prolobbuje.

Nepochopitelný je český odmítavý postoj ke smlouvě. Jeho motivy nejsou zcela jasné. Pevně doufám, že české odmítnutí je jenom dočasné, protože v podstatě jde proti našim národním zájmům. My tady žádný význačný finanční sektor nemáme, možnost rozvoje finančního sektoru byla u nás téměř zdecimována po kuponových privatizacích a následnými excesy při okrádání akcionářů, ať už ve fondech, anebo v akciových společnostech. Z toho se bude český finanční trh vymotávat ještě desetiletí, pokud se z toho vůbec kdy vymotá. Náš finanční trh funguje například výrazně hůř než ve Varšavě, kde takové experimenty nedělali. Navíc máme ekonomiku, kde stále milion lidí pracuje ve zpracovatelském průmyslu, máme ekonomiku, jejímž primárním exportním trhem je Spolková republika Německo. Moc mě to netěší, vyvážíme většinou jenom polotovary, ale o to více je to citlivější na jakýkoliv výkyv měnového kurzu, protože to jsou výrobky, které mají zpravidla nízkou marži, a pokud měnový kurz zakolísá, tak kooperační vazby se mohou snadno rozpadnout. Němci začnou stejně výrobky dovážet odjinud, kde to kurzové riziko nemají, třeba ze Slovenska nebo ze Slovinska nebo ještě z nějaké jiné země. Čili v našem národním zájmu je vzhledem ke smlouvě přesný opak, naším nejvlastnějším zájmem je účastnit se integrace.

Řeknu to úplně tvrdě, měli bychom mít na zřeteli, že naše země byla 1200 let součástí německého ekonomického prostoru. Čtyřicet let sovětského komunismu byla náhodná výjimka z tohoto pravidla a teď už je to zase zpátky tam, kde to bylo vždycky. Naše země potřebuje mít stejnou měnu, jaká platí na území Spolkové republiky Německo, ať už se to jmenuje euro, Deutsche Euro, Deutsche Mark nebo jakkoli jinak. Dovedu si představit, že by to bylo jen politicky těžko průchodné. Tradiční český problém je v tom, že je diskrepance mezi výhodnou ekonomickou spoluprací s Německem a ne tak zcela jednoduchými politickými vztahy, když to podám velmi mírně. Ale mohlo by tu být *second best* řešení, stejné řešení, jaké existovalo od 70. do 90. let v Rakousku. Rakušané to vyřešili tak, že si sice ponechali jako svou měnu šilink, ale měli ho pevně zafixovaný k německé marce v poměru 7:1, ať už se kurz marky vůči dolaru či franku vyvíjel jakkoliv. A měli to z týchž důvodů, o nichž jsem mluvil při úvahách o naší ekonomice, protože rakouská ekonomika na tom byla a je dost podobně jako česká, také je velmi provázaná s ekonomikou Německa. Hlavní rozdíl je ten, že Rakušané jsou schopni být globálními hráči na světových trzích v některých drobnějších věcech. Jsou na tom o něco lépe než my.

To, že smlouvu nepodepsalo Spojené království a že ji ani nepodepíše, způsobilo Evropské unii velký bolehav. Měla totiž nastat změna primárního práva

a neměla vzniknout jen mezivládní dohoda stojící mimo rámec unijního primárního práva. Změna primárního práva se dá udělat jedině tehdy, když dojde k ratifikaci dokumentu ve všech členských zemích EU a v Evropském parlamentu. Britové to nepodepíší z důvodů, o nich jsem hovořil, a u nás dosluhuje pan prezident, který působí jako odpůrce evropského integračního procesu. V Evropské unii se už nikomu nechce opakovat tu strastiplnou cestu, kterou museli absolvovat s Lisabonskou smlouvou, když ji český prezident odmítal podepsat. Proto je nová smlouva postavena jako mezivládní dohoda stojící mimo rámec unijního primárního práva. Tím se vyřešily tyto problémy a smlouva vstoupí v platnost v okamžiku, kdy ji bude ratifikovat alespoň dvanáct zemí, které platí eurem. To znamená, že veškeré dohady o tom, že bychom to podepsali a schválili v parlamentu, ale dosluhující prezident by to nepodepsal, byly naprosto liché, protože jednak on to může blokovat pouze do 7. března příštího roku – a ratifikace u nás by mohla proběhnout o něco později –, a jednak, a to především, pro fungování nové smlouvy není zapotřebí úplná ratifikace, stačí ratifikace ze strany dvanácti zemí platících eurem. Ratifikace v zemích mimo eurozónu v podstatě znamená vyjádření politické vůle, že v budoucnosti chtějí euro přijmout a že se chtějí účastnit debat o budoucnosti evropské integrace. Jiné závazky – kromě vyjádření vůle jednou vstoupit do eurozóny – ze smlouvy pro země stojící mimo eurozónu nevyplývají.

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii má 14 článků. Krátce je zde projdu, protože je to zajímavé i z hlediska srovnání s českými stanovisky. V prvním článku je stanoveno, že cílem smlouvy je zpřísnění rozpočtové disciplíny. Naše vláda se rozhodla smlouvu nepodepsat, ale přitom jsme vlastně s fiskální disciplínou naprosto srozuměni. My si ji tady uděláme sami, zavedeme fiskální ústavu a radu rozpočtové odpovědnosti. Pan premiér, tuším, říkal něco takového, že jsme jakoby stínoví členové téhle smlouvy. Možná, že je to pravda, ale jen v některých bodech; některé důležité body smlouvy pan premiér při svém přirovnání docela opominul, a na nich se právě ukazuje, že situace není tak jednoduchá.

Smluvní strany chtějí zpřísnit rozpočtovou disciplínu a posílit koordinaci svých hospodářských politik. Proč to chtějí? Zase je tu základní problém. Euro bylo přijato s myšlenkou, že se ustaví Evropská centrální banka – čili první orgán Spojených států evropských – a že pod tlakem vývoje dojde k politické integraci Evropské unie. Předpokládalo se, že bude ustaveno federální ministerstvo financí, potom hospodářská vláda Evropské unie, pak už vláda eurozóny a poté případně vláda celé Evropské unie. Jenomže to, co nastalo, byla poměrně silná politická nevěle k tak zřetelným činům integrace. Technokraté podcenili odpor občanů v členských zemích Evropské unie, kteří se nehodlají politicky integrovat a nehodlají být solidární, například ty silnější země s těmi slabšími. Přerozdělování je koneckonců jeden ze znaků fungujícího státu. Zároveň ale dobré fungování eura společný stát vyžaduje. Nová smlouva je jakási

forma nahrazení neexistujících integračních snah smluvním závazkem. To je v principu charakteristika Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

Podle druhého článku smluvní strany vykládají tuto smlouvu v souladu s primárním právem Evropské unie. Nejsem právník, ale zdá se mi, že z právního hlediska je to zlý sen, protože ta smlouva je jakoby mimo unijní právo, ale zároveň nesmí být v rozporu s unijním právem. V tom mají základ neuvěřitelné nekonzistentnosti, neboť je to tak trochu kočkopes. Tady je deklarováno, že unijní právo má přednost, ale tohle je tak trochu nad tím.

Třetí až sedmý článek tvoří jakési věcné jádro. To je to, k čemu se hlásí český pan premiér Nečas, totiž že veřejné rozpočty mají být vyrovnané či přebytkové, jejich strukturální deficit má být maximálně 0,5 % HDP. Pokud je veřejný dluh země výrazně pod 60 % HDP, může být strukturální rozpočtový deficit do 1 % HDP. Strukturální rozpočtový deficit není běžný rozpočtový deficit dosažený v daném roce, je to přepočítáváno z potenciálního produktu. Takový výpočet je docela komplikovaný a tak trochu arbitrární, ale v zásadě to umožňuje trochu větší rozpočtový deficit v dobách ekonomického propadu a naopak menší rozpočtový deficit v dobách ekonomického růstu. Čili trochu to kopíruje Keynesovo doporučení, že v dobách krizovějších se má utrácet a v dobách dobrých se má šetřit. Možnost, že pokud je veřejný dluh země výrazně pod 60 % HDP, může být strukturální rozpočtový deficit do 1 % HDP, je v zásadě případ České republiky, kdyby náhodou tuto smlouvu podepsala a stala se členem eurozóny.

Pokud je veřejný dluh větší než 60 % HDP, je třeba jej snižovat o jednu dvacetinu ročně. Dále musí mít smluvní strany program proti nadměrnému rozpočtovému schodku schválený Radou Evropské unie a Evropskou komisí. Také hlásí Radě Evropské unie a Evropské komisi plány na emise obligací. Země s eurem se zavazují podporovat Evropskou komisi v opatřeních proti nadměrnému rozpočtovému schodku, pokud kvalifikovaná většina členských zemí nerozhodne jinak. To je jakási snaha provázat tuto mezivládní smlouvu se standardním fungováním jak Evropské komise, tak Rady Evropské unie, přičemž někteří kritici říkají, že to je de facto oslabení Evropské komise a posílení role Rady Evropské unie, která má spíše charakter mezivládní organizace. Asi na tom něco bude.

Hlásit plány na emise obligací je opatřením, které směřuje k větší koordinaci vůči finančním trhům. Má to smysl, protože pokud by země Evropské unie nekoordinovaně v jednom momentu vyšly na světový trh s obligacemi, tak by si mohly vzájemně uškodit, a vzhledem k tomu, že de facto ceny financování dluhu dneska intenzivně sráží Evropská centrální banka, tak by to vlastně bylo i vyhadování evropských peněz. Evropská centrální banka sráží ceny financování dluhu jednak tím, že přímo nakupuje španělské, portugalské, italské obligace na sekundárním trhu, a jednak tím, že napumpovala levnou likviditu v obrovském množství do bank a ty opět nakupují obligace svých zemí. Takže nějaká koordinace by byla dobrá.

To, že země eurozóny podporují Evropskou komisi v opatřeních proti nadměrnému rozpočtovému schodku, pokud kvalifikovaná většina členských zemí nerozhodne jinak, je z hlediska Evropské komise dramatický průlom. Dosud to bylo tak, že bylo přijato nějaké rozhodnutí a muselo být potvrzeno kvalifikovanou většinou. Teď přijme Evropská komise rozhodnutí a to automaticky platí, pokud ho kvalifikovaná většina neodmítne.

Osmý článek smlouvy se týká možnosti pokut, které by měla navrhovat Evropská komise, nebo dokonce i některá členská země, pokud by měla pocit, že jiná členská země nezavedla přísnější rozpočtová pravidla stanovená touto smlouvou do svého národního práva. To je v rámci měnové unie samozřejmě legitimní starost, protože vy doplácíte na špatné hospodaření jiného členu unie. V tom případě můžete dát podnět k Soudnímu dvoru EU a ten, uzná-li to za vhodné, může uložit pokutu až do výše 0,1 % HDP té které země.

V dalších článcích 9 a 10 jsou některé deklaratorní body o tom, že členské země usilují o hospodářskou politiku, která skrze posílení konvergence a konkurenceschopnosti podporuje hladké fungování hospodářské a měnové unie a hospodářský růst. Je tam závazek používat článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, který umožňuje hlubší spolupráci a koordinaci členských zemí eurozóny.

Důležité jsou články 11 až 14, které stanovují, že hospodářské politiky jsou projednávány orgány Evropské unie, zpětně vyhodnocovány a členským zemím jsou dávana doporučení, a to poměrně silná. Článek 12 hovoří o tom, že předšedové vlád členských zemí s eurem se scházejí nejméně dvakrát ročně, a ti, kteří zastupují země bez eura, jsou zváni k jednáním nejméně jedenkrát ročně. To je asi jedna z největších výhod, které tato smlouva má pro ty země, které nemají euro. Znamená to, že i předšedové vlád těchto zemí se mohou účastnit, alespoň částečně, debat o budoucnosti eurozóny. Většina zemí bez eura projevuje zřetelně snahu se takových debat účastnit. Týká se to i takových zemí, které jinak mají poměrně divokou politiku, třeba jako Maďarsko. Ony chápou, že i v Evropě se hraje hra na „Černého Petra“ a že může být Evropa dvourychlostní, třírychlostní, prostě že se hraje o to, kdo propadne do eventuálních nižších kategorií členských zemí. A může se stát, že jednotný vnitřní trh nakonec bude jenom pro omezenější skupinu vyvolených, než je dnes. Z tohoto hlediska se jeví stanovisko České republiky ke smlouvě jako velmi krátkozraké. Článek 13 zachycuje snahu o koordinaci příslušných výborů, zejména rozpočtových, Evropského parlamentu a parlamentů členských zemí eurozóny.

Poslední článek, tj. článek 14, uvádí to, o čem jsem zde již hovořil, totiž že smlouva vstupuje v platnost 1. ledna 2013 za předpokladu ratifikace alespoň dvacíti zeměmi eurozóny. Pokud by to náhodou nestihly do té doby, tak smlouva vstoupí v platnost následující měsíc po doručení dvanácté ratifikace. Podle informací z Evropského parlamentu proběhne proces ratifikace dost rychle. Většina zemí nebude otálet, rychle dokument ratifikuje, ale ne proto, že by si země myslely, že je to tak geniální smlouva, ale většina těch zemí má rozpočtové problémy,



má problémy s veřejným dluhem, a ony to berou tak, že rychlá ratifikace této smlouvy jim pomůže udržet rating, že budou věrohodnější pro ratingové agentury. V Irsku k ratifikaci potřebují referendum, má to své historické důvody.

Nyní bych řekl něco o slabínách této smlouvy, alespoň jak mně se to jeví. Motivace zajistit si dobrý rating není úplně nejlepší, protože podlamuje důvěru ve schopnost těch zemí udělat to, k čemu se smlouvou zavazují. Některé ze zemí zřejmě nejsou schopny reálně dodržovat v dohledné době ani 3% rozpočtový deficit podle měkčích maastrichtských kritérií, kdežto tady jsou kritéria daleko tvrdší. Španělský nově zvolený pravicový premiér Mariano Rajoy podepsal smlouvu a týden poté, co ji podepsal, už řekl, že to jeho země nesplní ani vzdáleně, protože Španělsko je opravdu v těžké krizi. Takže největší výzvou bude věrohodnost. Jak ta smlouva bude nakonec úspěšná, určí ani ne tak to, jak se země vypořádají s rozpočtovými deficity, ale to, jak se vypořádají s problémy, které jsou v základech dnešní situace. To znamená, jak vyřeší nutnost rovnoměrnějšího rozdělování důchodů, jak prosadí regulaci finančních trhů, nakolik dokážou udržet pracovní místa, případně jak se podaří vrácení pracovních míst do zemí Evropské unie a eurozóny. To kdyby se povedlo, tak se také vyřeší druhotné problémy, které mají formu rozpočtových deficitů.

Teď ještě několik slov k České republice. Jak už jsem říkal, naše země smlouvu nepodepsala, oficiální důvody jsou nejasné, matoucí, pan premiér to nebyl schopen racionálně vysvětlit, takže jediným faktickým důvodem se zdá, že se pan premiér bojí reakce pana prezidenta, známého euroskeptika, který by mohl v ODS ohrozit pozici premiéra a předsedy této strany a udělat mu tam nepřátelské prostředí. Jiné, lepší vysvětlení nemám, pan předseda vlády ho nedodal. Je škoda, že taková věc ohrožuje budoucnost České republiky, protože bohužel ve většině jiných zemí to je tak, že vedoucí levicové i pravicové strany zpravidla mají dohodu o evropském směřování. Česká republika je jedna z mála zemí, kde není evropské směřování považováno za samozřejmost a je součástí praktického politického boje. To by být nemělo. Abych byl férový, musím říci, že určitý pozitivní náznak přišel od TOP 09. Tato strana alespoň slovně vyjádřila určitou proevropskou orientaci, nicméně i pro ně se zdají být církevní restituce důležitější než evropské směřování, což je docela škoda.

Nicméně ministr financí inicioval pracovní skupinu zástupců všech parlamentních stran, která jednala o fiskální ústavě, neboť naše vláda se k některým myšlenkám smlouvy hlásí. To se týká té části smlouvy, kde se mluví o šetření, o veřejných dlužích, o rozpočtových deficitech. Ovšem nehlásí se k té významné části smlouvy, která směřuje k posílení koordinace hospodářských politik, ať už jsou to emise obligací, nebo konkurenceschopnost. O tom nechce naše vláda ani slyšet. Ale zdá se, že existuje jakýsi minimální konsensus alespoň na některých bodech mezi parlamentními stranami. Sem patří otázky spojené s ustavením a fungováním nezávislé fiskální rady. To by byl nějaký orgán, ne moc velký, měl by asi 3 až 5 členů fiskální rady, 20 dalších pracovníků a fungoval by pod Čes-

kou národní bankou, NKÚ, nebo Senátem. Zdá se tedy, že by u nás mohlo dojít k jakési dohodě o nezávislé fiskální radě a možná i o hodnotách strukturálních deficitů.

Je tady otázka tzv. dluhové brzdy. Dluhová brzda znamená, že pokud se veřejný dluh začne blížit určité výši, jsou aktivována různá opatření. Může to být rozděleno do tří fází, na Slovensku to tak je schváleno. Myslím, že je to tak, že když veřejný dluh přesáhne 50 % HDP, tak vláda něco udělá, zavede nějaká opatření, něco blokuje. A krajním opatřením potom je, když už má příliš vysoké deficity, že vláda musí žádat o důvěru, případně si musí snížit platy na úroveň předchozího roku, pokud v předchozím roce byly ty platy nižší. V České republice zatím nedošlo k dohodě o mezních hodnotách veřejného dluhu, při nichž by se dluhová brzda měla spouštět, a také nedošlo k dohodě o snižování platů. Současná vládní koalice populisticky navrhovala snížení platů o 20 %, jenže když se o tom vede vážná debata, tak zjistíte, že to není tak jednoduché. Uvědomme si, že máme rok 2012 a na podzim tohoto roku bude schválen rozpočet na rok 2013. Čili politické rozhodnutí bude přijato tímto existujícím parlamentem, ať se nám líbí, nebo ne. Pak proběhne rok 2013, nějak dopadne, třeba se překročí nějaká hranice rozpočtového deficitu, a teprve v říjnu 2014 dojde k notifikaci výše veřejného dluhu; je to poměrně komplikovaný proces. A v tom okamžiku by do měsíce mělo nastat potrestání vlády a členů parlamentu. S velkou pravděpodobností by byla trestána úplně jiná vláda a úplně jiní členové parlamentu, než ti, kteří způsobili vysoký veřejný dluh za rok 2013. Kromě toho, a to je spíše takové politické poštuchování, by stávající vláda chtěla nastavit ukazatele tak, aby sankce dopadly na vládu příští, ať už bude jakákoliv. Vláda navrhuje, že by trest měl nastat při veřejném dluhu ve výši 45 % HDP, a přitom se dá odhadnout, že to bude přesně úroveň veřejného dluhu, ke které se statistický úřad ve spolupráci s Evropskou komisí dopočítá v říjnu 2014.

Dále je tady otázka strukturálního deficitu. Této oblasti se týkala debata, do jaké míry je užitečné se tím zabývat, k čemu je vlastně dobré mít stanoveny jeho nejvyšší přípustné hodnoty a konečně do jaké míry je toto ustanovení závazné. Strukturální rozpočtový deficit by měl být podle smlouvy pod hranicí 0,5 % HDP s tím, že může být i vyšší, a sice pod hranicí 1 % HDP, pokud je veřejný dluh výrazně pod 60 % HDP. ČSSD zatím není připravena na takto vymezenou hodnotu deficitu přistoupit, protože by to bylo pro reálnou ekonomiku příliš svazující. Nechce na to přistoupit také kandidát na budoucího francouzského prezidenta, François Hollande. Ten explicitně řekl, že bude chtít renegociovat tuto smlouvu. Byl jsem na jednom zasedání Hospodářské komise Evropské sociální demokracie, kdy došlo k poměrně ostrému střetu mezi ekonomickými experty německé sociální demokracie a francouzských socialistů. Němci tam řekli, že budou držet tyto deficity, zatímco Francouzi řekli, že to chtějí renegociovat a že zejména nechtějí, aby se tam započítávaly dlouhodobé investice. To má v zásadě ekonomický smysl, jen v praktickém životě se to dost špatně počítá. Samozřejmě jsou možné nejrůznější

triky, jak výdaje z dlouhodobých investic přesunovat do běžných výdajů atd., špatně se to kontroluje.

Další otázka, o níž se vedla diskuse a která je intelektuálně velmi zajímavá, je otázka fiskálního federalismu. Osobně si myslím, že v České republice nemá větší praktický význam. Zatím je to tak, že centrální vláda je zodpovědná za veřejné finance, ale když se nad tím zamyslíte, tak vidíte, že ona je vlastně celé nekontroluje. Veřejný dluh a veřejné deficity nejsou jenom deficit centrální vlády a státního rozpočtu nebo výsledek hospodaření státních fondů, což se děje pod přímou kontrolou parlamentu a vlády, ale jsou to také výsledky hospodaření samosprávných krajů, samosprávných obcí, zdravotních pojišťoven a ještě některých dalších institucí. Řešení bývá takové jako třeba v Rakousku, totiž že vznikne fiskální rada, kde sedí zástupci všech institucí podléhajících se na hospodaření, nebo alespoň představitelé svazů obcí a měst, a vyjednávají s centrální vládou o tom, kdo se jak bude podílet na dosažení rozpočtového cíle. Dohadují se, jak má centrální vláda dohlížet na deficity obcí, krajů, zdravotních pojišťoven, různých fondů atd. Jsou v tom rozdíly, v některých zemích je to tak, že například kraje nebo provincie mají význačnou autonomii, včetně rozpočtové, a mohou dělat deficity. Mimochodem, na tom zbankrotovala Argentina, protože Argentina neměla tolik dluhy centrální vlády jako dluhy provincií; a obdobně je na tom Španělsko, které je ve velkých problémech. Tam také polovinu veřejného dluhu neudělala centrální vláda, ale jednotlivé španělské provincie, které jsou značně samostatné.

Osobně mám k tomu smíšený postoj, protože ústavně a politicky je to velmi obtížná otázka. Zavedení fiskální disciplíny znamená, že nějak omezíte deklarovanou autonomii krajů a obcí, které v současné době teoreticky podléhají, pokud dodržují obecné zákony, pouze voleným zastupitelům. Navíc v České republice tato věc není vůbec žádným reálným problémem, protože kraje a obce prakticky poslouchají Ministerstvo financí ČR i bez toho, že by k tomu byly ústavou nuceny. Ministr financí nemá z ústavy oprávnění mluvit jim do rozpočtů, ale ve skutečnosti to vypadá tak, že když ministr financí napíše dopis, „přátelé, překračujete ve vaší obci rozpočet, obsluha dluhů tvoří příliš velkou část vašich běžných výdajů, váš celkový dluh je příliš veliký“, tak to obce respektují a snaží se přimnout v tom směru účinná opatření. Proč to respektují? No proto, že kraje závisí ze 2/3 na transferech z centrálního rozpočtu a obce asi z 1/3. Kraje i obce chápou, že zlobit správce tohoto centrálního rozpočtu není úplně rozumná taktika. Někdy umí ministr financí šikovně administrativně šikanovat – říká se tomu důsledná kontrola –, umí zpozdit zaslání peněz apod. U nás tedy v tomto směru vlastně žádný reálný problém neexistuje, takže je oprávněná otázka, jestli je lepší nechat to tak být, nebo zkoušet zavést poměrně složitý zákon, který to snad koncepcně dobře vyřeší. Samozřejmě jiná věc by byla, kdyby se otevřelo rozpočtové určení daní a snížilo by se procento transferů ze státního rozpočtu. Pokud by kraje a obce žily z větší části z daní a poplatků, měly by větší autonomii, potom bude nutné se problémem finanční disciplíny vážně zabývat, zabývat se i fiskálním

federalismem a dohledem nad tím, aby náhodou nenastal obdobný problém jako v Argentině nebo ve Španělsku.

Několik slov na závěr. Česká republika by měla Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii podepsat, byť má mouchy, protože ona vyjadřuje především politickou vůli prohlubovat evropskou integraci. To je teď úplně nejdůležitější. Je třeba vidět, že otázka další integrace je pro Evropskou unii největší výzvou od jejího vzniku. Podle těch nejhorších scénářů už nejde o eurozónu, ale o Evropskou unii jako takovou. Pokračování této integrace je ohroženo egoismem Spojeného království a Česká republika by se k němu neměla přidávat, protože to není v jejím zájmu. Pro politickou reprezentaci nemusí být tak těžké vědět, co má dělat, je to úplně jednoduché. Stačí dojet do Varšavy a popovídat si s nimi, jak to dělají – a dělat to jako oni. Polsko to dělá správně, tak se to má dělat. Polsko původně chtělo zavést euro v tomto roce, premiér Donald Tusk, tuším, v roce 2008 vyhlásil, že v roce 2012 bude mít Polsko dvě eura – tj. fotbalové EURO a euro jako měnu. Fotbalové EURO mít bude, ale tu měnu ne. Poláci jsou velmi realističtí v oceňování výzev, které stojí před Evropou. Zároveň jasně deklarují, že jakmile se nahromaděné problémy vyřeší, jsou připraveni do eurozóny vstoupit, protože je to v jejich národním zájmu. A jsou v tom velmi přesvědčiví. Nemyslím si, že by Česká republika měla postupovat zásadně jinak. Děkuji za pozornost.

## DISKUSE

### Jiří Malý

Děkuji za vaše vystoupení. Ještě než budeme pokračovat s dalšími přednáškami, chtěl bych vám položit otázku. Rád bych se vrátil k tomu, o čem jste hovořil na začátku, totiž že měnová unie měla být prvním krokem k unii politické a že tím, že nevznikla hospodářská unie, tak má teď eurozóna problém s udržitelností jednotné měny. Myslím, že Pakt stability a růstu, jeho další doplňování a zpřísňování, a vlastně i nová Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii jsou jakousi náhražkou za chybějící hospodářskou unii. Snad bude nová smlouva nakonec ratifikována a členské země se podle ní budou řídit. Víím, že nejde jenom o řešení dluhové krize, ale jde o samotnou další existenci eurozóny. A tak bych se chtěl zeptat, nakolik Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii eurozóně skutečně pomůže. Bude to opravdu krok k zachování eurozóny alespoň v nějaké podobě?

### Jan Mládek

Problém je zhruba tento. Je zřejmé, že společná Evropa nemůže dlouhodobě existovat bez společného státu. To prostě jinak nejde. Otázka ale je, co to znamená dlouhodobě, kolik let představuje toto dlouhé období. Ve Spojených státech amerických na začátku 19. století trvalo vytvoření měnové unie Spojených států desetiletí. Oni měli různé dolary, neměli jednotný dolar, jednotný dolar nebyl samozřejmostí. To se vyvinulo daleko později. Otázkou je, kolik času má Evropská unie na to plácání se v současné situaci, než nezbytný stát nebo hospodářskou unii vytvoří. Čas běží daleko rychleji než běžel v minulém století – a tehdy zase běžel rychleji než v tom předminulém. Nevím, jestli máme k dispozici tři roky, pět let, deset let, nebo dvacet let. Ale co vím určitě, je, že se k tomu musíme dopracovat. A teď je otázka, jestli se ty procesy potkají a jestli náhodou ty dezintegrační nebudou rychlejší.

### Jiří Malý

Děkuji za odpověď. Počkáme si, uvidíme. Ještě je nějaký dotaz? Není tomu tak. Děkuji tedy panu Janu Mládkovi za jeho vystoupení. A nyní uděláme krátkou přestávku na občerstvení.

## MAKROEKONOMICKÉ ROZDÍLY MEZI ČLENY EU – PŘEKÁŽKA NA CESTĚ K FISKÁLNÍ UNII

### Jiří Malý

Budeme pokračovat dalšími vystoupeními. První na řadě bude můj příspěvek na téma *Makroekonomické rozdíly mezi členy EU – překážka na cestě k fiskální unii*.

Už jsme říkali, že ekonomické rozdíly jsou jedním z faktorů, které umocňují existující nedostatky v konstrukci eurozóny a umocňují také rizika a náklady, které z tohoto asymetrického uspořádání eurozóny plynou. Kdyby členské země eurozóny vykazovaly obdobné ekonomické parametry, tak problém plynoucí z toho, že existuje měnová unie bez fiskální nebo hospodářské unie, by nebyl tak akutní, a nemusel by se tedy ani řešit, nemusely by se řešit makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členy eurozóny. Bohužel realita je poněkud odlišná. Ve skutečnosti makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členy eurozóny existují ve značné míře a dlouhodobě, takže jsou charakteristické nejenom pro současnou dluhovou krizi, ani pouze pro předchozí finanční a ekonomickou krizi, ale i pro období před uvedenými krizemi. Budu vám tyto rozdíly ilustrovat na deseti statistických indikátorech. Nejprve je vyjmenuji. Jsou to růst reálného hrubého domácího produktu, hrubý domácí produkt na obyvatele, relativní cenové hladiny, saldo veřejných rozpočtů, veřejný dluh, míra inflace, míra nezaměstnanosti, saldo běžného účtu platební bilance, průměrné náklady práce a minimální mzdy.

Prvním indikátorem je růst reálného hrubého domácího produktu. Rok 2011 je posledním rokem, za který jsou k dispozici data. V letech 2010–2011, tj. v období dluhové krize v eurozóně, můžeme vidět jednak skupinu zemí eurozóny, které vykazovaly poměrně rychlý růst reálného hrubého domácího produktu. Jsou to Německo, Rakousko, Finsko, Slovensko a Estonsko. Naopak proti nim stojí skupina zemí eurozóny, jejichž reálný hrubý domácí produkt stagnoval, nebo dokonce klesal. Do této skupiny patří Irsko, Portugalsko, Španělsko a zejména Řecko, o kterém jsme již říkali, že je v hospodářské recesi od roku 2008. V roce 2011 v rámci eurozóny nejrychlejší růst reálného HDP mělo Estonsko, o 7,6 %, největší pokles reálného HDP pak zaznamenalo Řecko – o 6,9 %.

Navážeme na to druhým ukazatelem, hrubým domácím produktem na obyvatele uváděným pro dobrou srovnatelnost v paritě kupní síly. Poslední údaje jsou tady z roku 2010. Nejvyšší úroveň hrubého domácího produktu na obyvatele mělo v rámci eurozóny Lucembursko – 271 % průměru Evropské unie. Nejniž-

ší hodnotu hrubého domácího produktu na obyvatele mělo Estonsko – 64 % průměru Evropské unie. Takže vidíme, že ten poměr je více než 4:1. Ovšem na druhou stranu můžeme najít skupinu zemí eurozóny, které jsou si v tomto ukazateli podobné. Jsou to Německo, Rakousko, Nizozemsko, Belgie, Finsko a Irsko. Tyto země dosahují hodnot hrubého domácího produktu na obyvatele v relativně úzkém rozmezí 115 až 133 % průměru Evropské unie.

Podobná je situace při posuzování dalšího indikátoru, relativních cenových hladin. Tady jsou rozdíly o něco menší, ale také existují. Nejvyšší cenová hladina v rámci eurozóny byla v roce 2010 ve Finsku, a sice 123,5 % průměru Evropské unie, nejnižší na Slovensku – 71,6 % průměru Evropské unie. Ale zase najdeme skupinu zemí, které mají podobné hodnoty. Jsou to Německo, Rakousko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Francie, Itálie a Irsko. Jejich relativní cenové hladiny se pohybují v poměrně úzkém pásmu 103,5 až 120,5 % průměru Evropské unie.

Další ukazatel, saldo veřejných rozpočtů, vzbuzuje velkou pozornost. Také o něm máme poslední údaje z roku 2011, což je zároveň rok, kdy prozatím vrcholila dluhová krize v eurozóně. Ale přesto, že dluhová krize vrcholila, šest zemí měnové unie udrželo své rozpočtové deficity pod 3 % HDP, to znamená pod maximální povolenou hodnotou požadovanou Paktem stability a růstu. Byly to Německo, Rakousko, Lucembursko, Finsko a Malta, Estonsko dokonce vykazovalo rozpočtový přebytek. (Mimo eurozónu se pod 3 % HDP drželo ještě Dánsko a Švédsko.) Naopak pět států měnové unie mělo schodky veřejných rozpočtů vyšší než 6 % HDP, to znamená více než dvojnásobek maximální povolené hodnoty dané Paktem stability a růstu. Byly to Irsko, Řecko, Španělsko, Kypr a Slovinsko.

Na to navážeme indikátorem veřejný dluh. V roce 2011 mělo pět zemí eurozóny svůj veřejný dluh pod 60 % HDP, to znamená pod maximální povolenou hodnotou, kterou požaduje Pakt stability a růstu. Bylo to Lucembursko, Finsko, Estonsko, Slovensko a Slovinsko. Naopak čtyři státy eurozóny měly své veřejné dluhy vyšší než 100 % hrubého domácího produktu. Byly to Řecko, Itálie, Portugalsko a Irsko.

Rozdíly můžeme vidět také v mírách inflace v roce 2011. Nejvyšší míru inflace v eurozóně mělo Estonsko, a sice 5,1 %, nejnižší míru inflace pak Irsko – 1,2 %. Ale proti těmto rozdílům zase najdeme skupinu zemí eurozóny, které měly velmi podobné míry inflace. Sem patří Německo, Nizozemsko, Francie, Malta a Slovinsko; u těchto zemí se míra inflace pohybovala v úzkém intervalu 2,1–2,5 %.

Ještě větší jsou rozdíly v míře nezaměstnanosti. V roce 2011 jsme mohli vidět v eurozóně skupinu zemí s relativně nízkou mírou nezaměstnanosti. To jsou ty země, které měly lepší parametry růstu hrubého domácího produktu. Patří sem Německo, Rakousko, Nizozemsko a Lucembursko. Ty vykazovaly míru nezaměstnanosti v rozmezí 4,2 až 5,9 %. Naopak šest států eurozóny mělo více než

desetiprocentní míru nezaměstnanosti. Do této skupiny zemí patřilo Estonsko, Slovensko, Irsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko. Zde se hodnoty míry nezaměstnanosti pohybovaly v rozmezí 12,5 až 21,7 %. Ta nejvyšší hodnota patří Španělsku.

Už jsme zde hovořili o rozdílech ve vnější ekonomické rovnováze, což je vyjádřeno saldem běžného účtu platební bilance. Když se podíváme na vývoj v letech 2005 až 2010, tak zaznamenáme, že v rámci eurozóny mělo pět států po celé sledované období výrazné přebytky běžného účtu platební bilance. Bylo to Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko a Finsko. Naopak pět jiných států eurozóny vykazovalo v tomto období rozsáhlé deficity běžného účtu platební bilance. Do této skupiny zemí patřily Řecko, Portugalsko, Španělsko, Kypr a Malta.

Nejzajímavějším a z určitého hlediska i neatraktivnějším ukazatelem jsou průměrné náklady práce. Zde jsou rozdíly opravdu mnohonásobné. Náklady práce zahrnují mzdové a nemzdové náklady včetně zdravotního a sociálního pojištění placeného zaměstnavatelem. V roce 2011 v rámci eurozóny mělo nejnižší průměrné náklady práce Estonsko a Slovensko, jejich hodnota v těchto dvou zemích mírně překračovala hranici 8 eur na hodinu. Naopak v Německu, Nizozemsku, Lucembursku, Francii a Belgii se průměrné náklady práce pohybovaly v rozmezí 30 až téměř 40 eur na hodinu. Takže vidíme, že v tomto ukazateli jsou rozdíly čtyř- až pětinasobné. Absolutně nejvyšší průměrné náklady práce v eurozóně byly v Belgii, činily 39,3 eura na hodinu.

Pro zajímavost uvádím také hrubou výši minimálních mezd v zemích eurozóny. V roce 2011 byly nejnižší minimální mzdy v Estonsku (278 eur měsíčně) a na Slovensku (317 eur měsíčně). Nejvyšší minimální mzdy byly ve Francii, Belgii, Nizozemsku, Irsku a Lucembursku a pohybovaly se v rozmezí 1365 až 1758 eur měsíčně; z této skupiny zemí nejvyšší hodnotu drží Lucembursko, nejnižší Francie. Takže vidíte, že v tomto ukazateli opět existují mnohonásobné rozdíly.

Jaké jsou důsledky takových makroekonomických rozdílů a nerovnováh? Existující makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členy eurozóny mohou být překážkou vytvoření fiskální nebo hospodářské unie, protože způsobují, že různé skupiny zemí mají různý pohled na to, jak by se měla situace řešit, jak by se měla nastolit rovnováha. Země eurozóny, které mají nejlepší makroekonomické výsledky – mezi ně patří Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko a Finsko –, zdůrazňují potřebu fiskální disciplíny na úrovni jednotlivých členských zemí. Dále volají po zvýšení konkurenceschopnosti ekonomicky slabších členů. Země, jejichž situace je dobrá, říkají těm, co na tom tak dobře nejsou: „Pomozte si sami a nějakými vládními opatřeními zvyšte svou vlastní konkurenceschopnost.“ Na některých minulých seminářích jsme konkurenceschopnost také rozebírali, ukazovali jsme, co všechno se za ní skrývá. Není to tak jednoduché. Země dosahující nejlepších makroekonomických výsledků jsou samozřejmě proti spo-

lečnému evropskému dluhopisu, protože ten by měl určitě vyšší úrokovou sazbu než jejich současné vládní dluhopisy, takže by jim tento společný evropský dluhopis prodražil financování veřejného dluhu. Země eurozóny, které mají nejlepší makroekonomické výsledky, jsou jen velmi podmíněně a v omezené míře ochotny finančně přispívat do záchranných mechanismů Evropské unie a eurozóny. Už jsme mluvili o tom, že nechtějí dávat příliš velké peníze na záchranu slabších členů eurozóny a opírají toto své stanovisko o nechuť většiny svých voličů realizovat nějaké rozsáhlé fiskální transfery ve prospěch problémových zemí eurozóny.

Zcela opačné názory mají samozřejmě země eurozóny s nejhorsími makroekonomickými výsledky, jako jsou Řecko, Portugalsko nebo Španělsko. Ty zdůrazňují potřebu dostatečně dlouhého období pro odstranění svých nadměrných rozpočtových deficitů, když už si z nich mají pomoci sami. Ovšem víme, že všechna nová fiskální pravidla a opatření v Evropské unii směřují k tomu, aby se fiskální konsolidace uskutečnila co nejdříve. Takže nová opatření jdou proti názorům zemí se slabšími ekonomickými výsledky, v nově přijímaných pravidlech si tyto země svou vůli neprosadily. Dále ekonomicky nejhorší státy zdůrazňují potřebu podpory hospodářského růstu. Tento moment ekonomicky nejlepší země tak nezdůrazňují, ty hlavně zdůrazňují konsolidaci veřejných financí, ale těm ekonomicky nejhorším státům je jasné, že bez hospodářského růstu se ze svých fiskálních problémů nemohou dostat. Například Řecko neustále prohlubuje svá konsolidační opatření, neustále zvyšuje daně a škrtá rozpočtové výdaje, ale to dále prohlubuje jeho ekonomický pokles a to zase následně zhoršuje stav jeho veřejných financí. Svou nízkou konkurenceschopnost považují tyto ekonomicky nejhorší země za důsledek hospodářské politiky ekonomicky nejlepších členů Evropské unie – především Německa. Německo podle názoru ekonomicky nejhorších zemí provádělo svoji hospodářskou politiku na úkor právě těch zemí, které jsou dnes v problémech. Samozřejmě ekonomicky nejhorší státy eurozóny jsou pro společný evropský dluhopis, protože by měl nižší úrokovou sazbu než jejich současné vládní dluhopisy. Společný evropský dluhopis by těmto státům zlevnil financování jejich veřejného dluhu. Tyto státy jsou také pro finanční posílení záchranných mechanismů Evropské unie, respektive eurozóny. A jak vidíme na nepokojích a demonstracích v těchto státech, většina tamních voličů odmítá opatření ke konsolidaci veřejných financí. Přitom slovo odmítá je velmi mírné, když vidíme razanci mnohých těchto protestů.

Ostatní státy eurozóny a Evropské unie se nějakým způsobem pohybují mezi těmito krajními pozicemi. Bývá to docela pestrý mix názorů. Někdo je například pro fiskální konsolidaci a zároveň pro podporu ekonomického růstu. Je to různé. Vybírají si to, co se jim z jednotlivých stanovisek nejvíce hodí, nebo je jejich stanovisko nějaké mírnější, snaží se o kompromis. V zásadě ale dosavadní vývoj ukazuje, že je obtížné hledat průniky a kompromisy mezi tak odlišnými stanovisky,

a to velmi znesnadňuje cestu k fiskální a hospodářské unii v EU. Vidíme, že značné makroekonomické rozdíly a nerovnováhy mezi členskými zeměmi eurozóny bohužel existují a existovat budou. Nevypadá to, že by se v tuto chvíli měly nějak zmenšovat. Uvidíme, jak to bude ovlivňovat další podobu protikrizových opatření v Evropské unii.

### Jiří Malý

O tom, jaká je podoba nejnovějších opatření, která reagují na krizi v eurozóně, nyní promluví paní Ing. Ivana Dostálová z našeho Institutu evropské integrace při NEWTON College. Předávám jí slovo.

## **SIX PACK, TWO PACK, SMLOUVA O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII: KROK ZA KROKEM K FISKÁLNÍ INTEGRACI?**

**Ivana Dostálová**

Budu hovořit o pravidlech pro rozpočtový dohled. Název mého příspěvku zní *Six pack, two pack, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: krok za krokem k fiskální integraci?* Vidíte, že název mé přednášky je vlastně otázka. Stručná odpověď na ni by byla: „Ano, jde o další posun k fiskální integraci.“

Posun ale nenastává plánovaným tempem. Vyjednávání o nových předpisech bylo komplikované. Každý stát si v dokumentu chce něco prosadit, něco ubrat, a pak jsou výsledkem velice nepřehledné předpisy, které jsou dost složité pro experta, natož pro obyčejného občana Evropské unie. Novými předpisy došlo k tomu, že se zvýšila mezera mezi přísností pravidel pro nečleny eurozóny a pro členy eurozóny; pro státy eurozóny jsou pravidla striktnější. Bruselští politici říkají, že projekt eura je odsouzen k úspěchu, že měnový pilíř fungoval bezvadně, že ještě bylo potřeba doladit hospodářský pilíř, a to bylo provedeno novou Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Jejimi reformními opatřeními byl posílen hospodářský pilíř a nyní je třeba její pravidla prosazovat a striktně dbát na jejich vynutitelnost. Takže toto je celkový obrázek očekávání, co nová pravidla přinesou.

Vysvětlení pojmu six pack již tady zaznělo. Je to balíček šesti předpisů. Čtyři předpisy upravují rozpočtový dohled, je to hlavně novelizace Paktu stability a růstu, dva nové předpisy zavádějí makroekonomický dohled. Six pack vstoupil v účinnost v prosinci 2011, nyní se již podle něj postupuje. Prvním striktním postupem v rámci nového tvrdšího přístupu bylo rozhodnutí Rady týkající se Maďarska. Rada dala Maďarsku upozornění, že dojde k pozastavení financování z Fondu soudržnosti od 1. ledna 2013, pokud Maďarsko do poloviny tohoto roku nepřijme účinná opatření podle předchozích doporučení Rady. Takové rozhodnutí Rady bylo přijato, i když je Maďarsko zvláštní případ. V postupu při nadměrném schodku je trvale od roku 2004, kdy přistoupilo k Evropské unii. Minulý rok vykázalo Maďarsko jako jediné rozpočtový přebytek ve výši 4,3 % HDP, ale to bylo dané tím, že převedlo aktiva soukromých penzijních fondů do vládního sektoru, a tím si nominálně vylepšilo rozpočtovou bilanci. Ale evropská rozpočtová pravidla jsou založena nejen na nominálním schodku nebo saldu, ale také na strukturálním deficitu, ve kterém jsou odečtena jednorázová, dočasná opatření. Takže Maďarsko nesplnilo tuto druhou podmínku a dostalo upozornění o hrozbě pozastavení financování z Fondu soudržnosti.

Druhým balíčkem opatření je tzv. two pack. To jsou dva návrhy opatření na zesílený rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny. Ty se nyní projednávají mezi Evropským parlamentem a Radou. Mají se týkat jenom eurozóny.

Dalším dokumentem je tzv. fiskální úmluva, to je zkrácený název pro Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Pokud by ji Česká republika podepsala, tak by v podstatě nic neohrozilo, protože smlouva by pro nás vstoupila v účinnost až okamžikem vstupu naší země do eurozóny. Takže na podpisu smlouvy jsme v podstatě mohli jenom vydělat. Fiskální úmluva vstoupí v účinnost, až ji ratifikuje alespoň 12 států eurozóny, počítá se s tím, že to bude asi v lednu 2013.

Dalším opatřením je Plán stability a růstu. To není Pakt stability a růstu. Je to hospodářská strategie Evropské unie pro řešení krize, která byla přijata v říjnu minulého roku Evropskou radou. Jedním z bodů bylo posílení správy hospodářských záležitostí v EU a v rámci tohoto kroku se řešilo například přijetí two packu a fiskální úmluvy.

Polize naší vlády k reformě rozpočtového dohledu, pokud bych to měla říct zjednodušeně, je asi tato: „My chceme fiskální odpovědnost, jsme vláda fiskálně odpovědná, ale nechceme fiskální integraci.“ Takže z tohoto pohledu vláda České republiky nepodporuje žádný krok k posilování hospodářského pilíře směřující k fiskální unii. Naše vláda podporovala novelizaci Paktu stability a růstu i two pack, ale odmítla podpis Paktu euro plus, to bylo loni v březnu, a letos v březnu odmítla podpis fiskální úmluvy. Jinak vláda prohlašovala, že Česká republika fiskální úmluvu už stejně plní, což ale není pravda, a že fiskální úmluva přenese významné národní kompetence na Evropskou komisi. Ani toto tvrzení se z textu fiskální úmluvy nedá odvodit.

Podívejme se, která pravidla fiskální úmluvy Česká republika neplní. Jde o pravidlo vyrovnaných veřejných rozpočtů. Vyrovnanými veřejnými rozpočty se myslí to, že rozpočty by měly být vyrovnané nebo přebytkové, myslí se tím strukturální deficit do výše 0,5 % HDP. My jsme strukturální deficit do výše 0,5 % HDP nikdy za mnoho posledních let neměli. Podle fiskální úmluvy bychom měli zapracovat pravidla pro vyrovnané rozpočty a automatický mechanismus nápravy do ústavního zákona. To nemáme. Teď se připravuje zákon o rozpočtové odpovědnosti a kázní, ale pravděpodobně nejjednodušší by bylo překopírovat tuto pasáž z fiskální úmluvy, jsou to asi dva odstavce. Ale tak naše vláda nepostupuje, postupuje na základě jiného principu, na základě výdajového pravidla, a ne střednědobého rozpočtového cíle a strukturálního salda. Změkčení výše uvedeného pravidla pro strukturální deficit na maximální hodnotu 1 % HDP je možné pro země s veřejným dluhem podstatně pod 60 % HDP – to Česká republika splňuje, protože máme hodnotu kolem 40 % HDP. Ale je tam další podmínka, že změkčení pravidla je možné pro země, které zároveň mají nízká rizika pro dlouhodobou fiskální udržitelnost – a to my nesplňujeme, my máme naopak vysoké riziko pro dlouhodobou fiskální udržitelnost. To nám opakují z Bruselu ve všech doporuče-

ních k fiskální politice, která nám dávají pravidelně, když hodnotí náš konvergenční program. Pokud by Česká republika podepsala fiskální úmluvu a vstoupila do eurozóny, tak by se určitě nezařadila mezi země, které by mohly mít strukturální schodek do 1 % HDP.

Stát má mít také automatický mechanismus nápravy, aby při vážném odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle nastala odpovídající nápravná opatření. To má být u nás zapracováno v připravovaném zákonu o rozpočtové odpovědnosti a kázni. Pokud stát nebude mít tato pravidla zapracovaná do národní legislativy do roka od začátku účinnosti fiskální úmluvy a pokud to neudělá dobře a včas, tak to posoudí Evropská komise. Pokud se jeví, že transpozice není provedena dobře, tak to smluvní strany mohou dát Soudnímu dvoru Evropské unie, ten vydá rozhodnutí, a když se stát nepříznivě, tak na něj může uvalit pokutu ve výši 0,1 % HDP. Pokuta je za nedostatečnou transpozici pravidel fiskální úmluvy do národní legislativy.

Základní koncept v prevenci rozpočtového dohledu je střednědobý rozpočtový cíl, tj. strukturální saldo. Strukturální saldo je nominální rozpočtové saldo očištěné o vliv cyklu a jednorázová a dočasná opatření. To už tady několikrát dneska zaznělo. Každý stát má povinnost tento střednědobý rozpočtový cíl dodržovat, nebo se k němu dostatečně rychle přibližovat. Za obvyklou normu, co je dostatečně rychlé, se považuje roční snížení strukturálního salda o 0,5 % HDP. Uvedu údaje o strukturálních saldech vládního sektoru České republiky tak, jak je zveřejnila Evropská komise v publikaci *Public Finances in EMU – 2011*. V roce 2008 jsme měli strukturální saldo -4,5 % HDP, v roce 2009 -5,5 % HDP, v roce 2010 -4,1 % HDP, v roce 2011 -3,5 % HDP a predikce pro rok 2012 je -3,6 % HDP. Takže vidíte, že se to ani neblíží požadované hodnotě strukturálního rozpočtového deficitu do 0,5 % HDP. V tom by byl problém, že bychom nevyhovovali podmínkám eurozóny podle fiskální úmluvy. Pro zajímavost se podívejme na Švédsko, které má dobrou rozpočtovou politiku. Za stejné období 2008–2012 má všechna strukturální salda v plusu, to znamená, že má strukturální rozpočtové přebytky (1,4 % HDP, 2,6 % HDP, 1,4 % HDP, 1,3 % HDP, 2,1 % HDP).

Základy pro rozpočtový dohled položila Maastrichtská smlouva. Hlavním předpisem v této oblasti je potom Pakt stability a růstu. Ten má jednak preventivní část, jednak nápravnou část. K tomu je ještě nové nařízení o sankcích pro země eurozóny.

První nové pravidlo, které bylo zavedeno od ledna minulého roku, je tzv. evropský semestr. Hospodářský dohled je integrovaný, členské státy v dubnu odevzdávají své konvergenční programy nebo programy stability a národní programy reforem. Evropské instituce je během května posoudí a v červnu až červenci Rada vydá svá doporučení. Tato doporučení pak státy zapracují do svých návrhů rozpočtů na další rok. Dochází tedy k posunu v tom, že ministr financí má do národního rozpočtu na další rok zapracovat taková opatření, aby rozpočet byl v souladu s evropskými doporučeními.

Základem pro mnohostranný hospodářský dohled je Smlouva o fungování Evropské unie. Jenom pro přehlednost k tomu uvádím hlavní článek 121 (1) Smlouvy o fungování Evropské unie: „Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v Radě.“ Článek 126 (1), který zakládá postup při nadměrném schodku, zní: „Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.“

Tady vidíte, jak se vyvíjel veřejný dluh v Evropské unii a v eurozóně (viz tabulky č. 1 a 2). Před krizí dosahoval v Evropské unii veřejný dluh 59 % HDP. Mezi roky 2007 a 2012 došlo k jeho zvýšení o 24,3 procentního bodu na 83,3 % HDP. V eurozóně za stejné období došlo ke zvýšení veřejného dluhu na 88,7 % HDP, což je nárůst o 22,4 procentního bodu. Takže veřejné dluhy jsou velkým problémem Evropské unie i eurozóny. V roce 2010 se začalo hovořit o dluhové krizi. Zvýšení zadluženosti v různých zemích bylo různé. Největší bylo v Irsku, tam byl v roce 2007 veřejný dluh 25 % HDP a do roku 2012 vzrostl na 117,9 % HDP, takže zvýšení bylo o 92,9 procentního bodu. Řecký veřejný dluh narostl v období 2007 až 2012 o 60,7 procentního bodu, takže teď je jeho výše 166,1 % HDP. Veřejný dluh České republiky je zatím středně vysoký, za stejné období se zvýšil o 14 procentních bodů, dosahuje 42,9 % HDP. Problém je v tom, že stále narůstá. Nejnižší veřejný dluh má Estonsko, má teď hodnotu 6,9 % HDP. Je vidět, že některé země dokážou žít s nízkým zadlužením.

Krise se podepsala na zhoršení rozpočtového hospodaření členských zemí EU. V krizi zůstalo mimo postup při nadměrném schodku – to je ten nápravný postup rozpočtového dohledu – pouze Estonsko, Švédsko a Lucembursko (viz box č. 1).

Jaro roku 2010 je významné. Jednak se začalo hovořit o propuknutí dluhové krize v eurozóně, jednak byly zahájeny reformy dohledu. Veřejné dluhy některých zemí byly vysoké (Belgie, Itálie, Řecko), ale o dluhové krizi jako o globálním problému se ještě nehovořilo. O dluhové krizi jako o velkém evropském problému se začalo mluvit, když řecká vláda výrazně zvýšila odhad rozpočtového schodku za rok 2009. Nejdříve řekla, že schodek bude 3,7 % HDP, pak ho ve dvou krocích zvýšila na hodnotu přes 15 % HDP. Když země zvýší odhad schodku během měsíce o více než 10 % HDP, tak to budí úžas. Bylo jasné, že Řecko potřebuje pomoc, ale při založení eurozóny nikdo nepočítal s tím, že by státy, které jsou členy eurozóny, měly špatnou rozpočtovou disciplínu. Takže ve Smlouvě o fungování Evropské unie nebylo napsáno nic o tom, že existuje nějaká možnost poskytnout některému členu eurozóny vnější pomoc jako záchranu. Ta byla vyhrazena pouze pro nečlenské země eurozóny. U nich se očekávalo, že ještě na tom nejsou tak dobře, takže u nich je možné leccos, ale u členů eurozóny se to nepředpokládalo. Vyvstal tedy problém, jakým způsobem dát Řecku pomoc. Nakonec se dohodlo, že to půjde formou bilaterálních půjček. Ty byly poskytnuty. Další pomoc po dvou letech už byla z větší části ze záchraného mechanismu EFSF a z menší části z prostředků MMF.

Tabulka 1 Dluh vládního sektoru v EU-27 se v letech 2007 až 2012 zvyšoval

2007	59,0 % HDP
2008	62,3 % HDP
2009	74,4 % HDP
2010	80,2 % HDP
2011	82,3 % HDP
2012	83,3 % HDP
Zvýšení zadlužení mezi roky 2007 a 2012	24,3 p. b.

Pramen: European Commission, Public Finances in EMU – 2011

Tabulka 2 Dluh vládního sektoru v eurozóně se v letech 2007 až 2012 zvyšoval

2007	66,3 % HDP
2008	70,0 % HDP
2009	79,4 % HDP
2010	85,5 % HDP
2011	87,9 % HDP
2012	88,7 % HDP
Zvýšení zadlužení mezi roky 2007 a 2012	22,4 p. b.

Pramen: European Commission, Public Finances in EMU – 2011

Reformu dohledu spustila jarní Evropská rada v březnu 2010, když přidělila evropským institucím úkoly. Výsledkem zhruba dva roky trvající reformy dohledu je six pack, two pack a fiskální úmluva. Six pack je již v účinnosti, two pack už schválila Rada a nyní probíhá jednání mezi Radou a Evropským parlamentem. V březnu 2012 pak na okraji jarní Evropské rady 25 členských států Evropské unie podepsalo fiskální úmluvu.

Six pack se věnuje rozpočtovému a makroekonomickému dohledu. Skládá se ze šesti legislativních aktů EU, z toho čtyři se týkají zpřísnění rozpočtového dohledu a dva zavedení makroekonomického dohledu.

Box 1 Krize zhoršila rozpočtové hospodaření, státy se dostávaly do postupu při nadměrném schodku (EDP – schodek nad 3 % HDP)

- **Trvalým rozpočtovým hříšníkem je Maďarsko – v EDP od července 2004**
- **Od července 2008 – 1 země** (Velká Británie)
- **Od dubna 2009 – 4 země** (Francie, Irsko, Řecko, Španělsko)
- **Od července 2009 – 5 zemí** (Litva, Lotyšsko, Malta, Polsko, Rumunsko)
- **Od prosince 2009 – 9 zemí** (Belgie, Česká republika, Itálie, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko)
- **Od července 2010 – 4 země** (Bulharsko, Dánsko, Finsko, Kypr)
- **Mimo EDP zůstalo jen Estonsko, Švédsko a Lucembursko** (v Lucembursku zpráva Evropské komise v dubnu 2010 shledala, že plánovaný rozpočtový schodek na rok 2010 je podle její jarní prognózy „v blízkosti referenční hodnoty“, výjimečný a dočasný, a tudíž nezahájila nápravný postup)
- **Nyní je v postupu při nadměrném schodku 23 zemí EU** (u Finska byl postup ukončen v červenci 2011)

Two pack zahrnuje dvě nová nařízení. První nařízení je o sledování a posuzování rozpočtových plánů a o zabezpečení nápravy v postupu při nadměrném schodku. Toto nařízení platí pro eurozónu a má dvě části. V první části je nově zakotveno, že všechny státy eurozóny předávají Evropské komisi a Euroskupině návrhy svých rozpočtů do 15. října a Evropská komise, pokud to uzná za vhodné, k nim vydá stanovisko. Sousední „pokud to uzná za vhodné“ znamená, když si myslí, že je tam něco špatně. Pokud shledá závažný nesoulad, tak dotyčnému státu vrátí návrh státního rozpočtu, aby ho přepracoval. Stát to udělat nemusí, ale pokud to neudělá a dostane se později do problémů a hrozí mu nápravný rozpočtový dohled, tak je přitěžujícím faktorem, že nezareagoval a nevyhověl doporučení Evropské komise. První opatření tedy je, že rozpočtové plány, než je schválí národní parlament, předkládají státy eurozóny Evropské komisi, aby je prozkoumala a posoudila. To je velká novinka v rozpočtovém dohledu. Dále je stanoveno, že státy zavedou nezávislé instituce pro sledování fiskálních pravidel a vypracovávání makroekonomických prognóz. Jsou tam ještě další body, třeba ten, v němž se říká, že státy předem hlásí Evropské komisi a Euroskupině plány emise svých dluhopisů a konzultují plány zásadních fiskálních reforem s efektem přelévání.



Vidíte, že koordinace v rámci eurozóny je větší než pro státy, které v eurozóně nejsou. To je první část prvního nařízení two packu.

Ve druhé části prvního nařízení jde o přísnější dohled nad státy eurozóny, které jsou v nápravném postupu. Má se zabránit nesplnění doporučení Rady ve stanoveném termínu. Když Evropská komise usoudí, že existuje riziko, že takový stát nesplní doporučení Rady a v daném termínu nezjedná nápravu, může od něj Evropská komise vyžadovat, aby předkládal další údaje a další zprávy. Tak se rozšiřuje pravomoc Evropské komise vůči těm státům eurozóny, které jsou v nápravném postupu, a tyto státy jsou pod silnějším dohledem.

Druhé nařízení two packu se týká dohledu nad státy, které buď zažívají vážnou finanční nestabilitu, nebo jsou v ohrožení finanční nestabilitou, nebo čerpají vnější pomoc. Toto nařízení se také týká států eurozóny. Zesíleným dohledem nad takovými státy se má zabránit šíření nákazy a má se zajistit návrat těchto zemí do normálu. O zařazení státu do posíleného dohledu rozhoduje Evropská komise. Jsou zde vyjmenovány postupy, kterými se posílený dohled realizuje. Státy musí předávat jednou za tři měsíce Evropské komisi různé údaje, jsou hodnoceny Evropskou komisí, Evropskou centrální bankou, makroobezřetnostním dohledem (ESRB), dohledovými úřady (ESAs), případně Mezinárodním měnovým fondem. Státy podléhají kontrolním misím, které si mohou vyžádat další informace. Toto nařízení také vyjasňuje postup při žádosti státu o poskytnutí vnější pomoci. Pokud stát chce požádat o pomoc, nesmí se obrátit přímo na Mezinárodní měnový fond nebo na jinou vládu mimo Evropskou unii, ale musí předem informovat předsedu Euroskupiny a Evropské komise a prezidenta Evropské centrální banky. Špatně postupoval například Kypr, který si vzal půjčku od Ruska a byl za to velmi kritizován.

Základní pravidla pro preventivní rozpočtový dohled obsahuje Pakt stability a růstu. Cílem je, aby státy měly vyrovnané nebo přebytkové rozpočty a aby nedošlo k tomu, že se dostanou do postupu při nadměrném schodku. Do postupu při nadměrném schodku se dostanou, když překročí limit pro nadměrnost schodku, nebo nově, když bude aktivované dluhové kritérium. To, že byla stanovena hranice maximálního rozpočtového deficitu 3 % HDP, neznamená, že by stát normálně mohl za dobré hospodářské situace mít rozpočtový schodek 3 % HDP. To je myšlené jenom jako maximum pro období, kdy je špatná hospodářská situace. Nově se zavádí s novelizovaným Paktem stability a růstu výdajové pravidlo a také úročený vklad, což je sankce pro země eurozóny.

Pakt stability a růstu obsahuje také nápravný rozpočtový dohled, jehož cílem je motivovat státy, aby se rychle vrátily k udržitelné fiskální situaci a zlikvidovaly nadměrný schodek. V nápravném rozpočtovém dohledu se posuzuje, jestli stát dostatečně rychle snižuje nadměrný schodek. Posuzuje se tedy tempo snižování strukturálního rozpočtového salda a posuzuje se i nominální rozpočtové saldo. Nově je kladen důraz na kritérium veřejného dluhu, které je postaveno na stejnou úroveň jako kritérium rozpočtového schodku. Je zde také kvantifikace dostatečného tempa

snižování veřejného dluhu. Když má stát veřejný dluh například 80 % HDP, přičemž 60 % HDP je maximální povolená hranice, tak rozdíl je 20 % HDP a z těch 20 % HDP to má stát snižovat dostatečným tempem, tj. o jednu dvacetinu ročně. Do nápravného rozpočtového dohledu se nově zavádí sankce, a to neúročený vklad a pokuta. Už v původním Paktu stability a růstu byla zakotvena možnost pokuty, ale nebyla využívána. Nyní finanční sankce nastupují již v preventivní části, tam jde o úročený vklad. To znamená, že když se stát napraví, vrátí se mu vklad i s úroky. Když je v nápravné části, tak jde o neúročený vklad, takže úroky se mu nevrátí ani po nápravě, když se stát napraví, vrátí se mu jen vklad. Když se stát nenapraví a nereaguje ani ve stanovené lhůtě na doporučení Rady, tak dostane pokutu – a pokuta už se nevrací.

V oblasti rozpočtového dohledu hlasuje Rada kvalifikovanou většinou. U doporučení nebo rozhodnutí je z hlasování vyloučen stát, kterému jsou doporučení nebo rozhodnutí určena; takový stát o sobě nehlasuje. Pokud se hlasuje o doporučení nebo rozhodnutí pro stát eurozóny, účastní se hlasování jenom státy eurozóny opět bez dotyčného státu. Nově se pro oblast přijímání rozhodnutí o finančních sankcích a pokutách zavádí hlasování Rady obrácenou kvalifikovanou většinou. Postup při hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou je následující. Evropská komise dá Radě doporučení pro rozhodnutí o sankci. Když se Rada do deseti dnů kvalifikovanou většinou nevyjádří o opaku, pokládá se doporučení Evropské komise za přijaté Radou a stane se z něj rozhodnutí Rady.

Za určitých podmínek se stát může dočasně odchýlit od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Je to v následujících případech: a) pokud stát dostatečně přepřlhuje svůj střednědobý rozpočtový cíl, pokud si zachová dostatečnou bezpečnou mezeru vůči referenční hodnotě nadměrného schodku; b) při vážném hospodářském propadu nebo v situaci, která je mimo dosah kontroly státu a má velký dopad na jeho finanční pozici; c) při provádění důchodové reformy s fondovým pilířem, pokud je rozpočtová pozice státu v blízkosti referenční hodnoty a pokud je fondový pilíř povinný, ale stát nesmí ohrozit svou střednědobou fiskální pozici.

Pokud stát není v eurozóně, ale je v postupu při nadměrném schodku a neplní doporučení, která mu Rada stanovila, tak mu Rada pozastaví financování z Fondu soudržnosti. To mohla Rada dělat již mnoho let, ale nevyužívala to. Teď to použila poprvé vůči Maďarsku, ale zatím je to jen hrozba, kterou ještě může Rada odvolat, pokud Maďarsko začne plnit doporučení Rady. Taková sankce by se mohla jako nečlena eurozóny týkat i České republiky, kdybychom byli v obdobné rozpočtové situaci. Děkuji vám za pozornost.

### Jiří Malý

Děkuji paní Ivaně Dostálové za její vystoupení. A máme před sebou poslední příspěvek. Pan Karel Mráček se dnes ještě jednou ujme slova.

## ROZDÍLNÁ PODPORA VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ V ZEMÍCH EU: PŘÍSPĚVEK K DIVERGENCI JEJICH EKONOMIK?

### Karel Mráček

Můj příspěvek má název *Rozdílná podpora výzkumu, vývoje a inovací v zemích EU: příspěvek k divergenci jejich ekonomik?* Podpora výzkumu a vývoje je důležitá fiskální otázka, protože orgány Evropské unie a země, které jsou jejími členy, zdůrazňují podporu výzkumu a vývoje a její přesah do inovací jako významný nástroj k růstu konkurenceschopnosti jednotlivých ekonomik a jako prorůstový nástroj vůbec.

Než se podíváme na to, jaké jsou v této podpoře rozdíly, jestli země v této věci konvergují, nebo divergují, tak jenom upřesním, že veřejná nebo státní podpora se člení na přímou a nepřímou. Přímá podpora jde z výdajové stránky veřejných rozpočtů. Je to poskytnutí veřejných finančních prostředků na podporu výzkumu a vývoje. Druhy přímé veřejné podpory jsou institucionální podpora, účelová podpora formou grantových či programových projektů, podpora velkých infrastruktur, mezinárodní spolupráce v oblasti vědy a výzkumu, spolufinancování operačních programů ve výzkumu a vývoji apod. Přímá veřejná podpora vědy a výzkumu má své výhody. Může se zaměřit na předem určené, definované cíle, ale také může podporovat koncepční rozvoj například výzkumných organizací. Mezi její nevýhody patří především vysoké náklady, které jsou spojené s administrací projektů, se všemi kontrolami atd. K zajištění přímé podpory vznikají různé agentury, které zaměstnávají řadu lidí. Úskalím přímé podpory je také to, že vyžaduje selektivní přístup, čili že se někomu poskytne, někomu ne, a to podle různých kritérií a v různé výši.

Nepřímá veřejná podpora se provádí především stimulací podnikatelských subjektů k vyššímu vynakládání prostředků na výzkum a vývoj. Pokud jde o druhy nepřímé veřejné podpory, tak k ní dochází formou daňových pobídek a úlev, formou urychleného odpisování, formou zvýhodněných úvěrů, takových měkkých úvěrů s nízkými úrokovými sazbami nebo s delší splatností, formou podpory rizikového kapitálu apod. Výhodou nepřímé veřejné podpory výzkumu a vývoje je její plošné využití, není narušeno konkurenční prostředí, čili není tady selektivní výběr, že někdo podporu dostane, někdo ne. Každý, pokud splní podmínky a investuje do výzkumu a vývoje, může třeba odečítat danou částku ze základu daně. Výhodou nepřímé veřejné podpory výzkumu a vývoje je také to, že alokace prostředků je ponechána na firmách. Dále je nepřímá podpora administrativně a nákladově méně náročná. Nevýhody jsou spojené s tím, že musí vzniknout složitější daňová legislativa, musí se nějak řešit odpočty,

úlevy, pobídky atd. Nevýhodou je také komplikovaná predikce očekávaných daňových příjmů a konečně také vazba na zisk. Jde především o malé a střední podniky. Když nedosáhnou zisku, tak nemají z čeho odečítat, neuplatní daňovou slevu atd.

Asi před rokem jsme tady hovořili o strategii Evropa 2020 z hlediska podpory výzkumu a vývoje. Zdůrazňovali jsme, že znalosti, výzkum, vývoj a inovace považuje tento dokument za hybné síly dalšího růstu ekonomiky, že tato oblast stojí v popředí jeho zájmu. Strategie Evropa 2020 růst ekonomiky na základě vědy, výzkumu, vývoje a inovací označuje termínem inteligentní růst a vidí v něm i záruku růstu konkurenceschopnosti. Stejně jako v předcházející Lisabonské strategii i ve strategii Evropa 2020 se objevuje důraz na výdaje na výzkum a vývoj, doporučená hodnota je opět 3 % HDP. Ve skutečnosti celkové investice do výzkumu a vývoje se nyní v Evropské unii blíží ke 2 % HDP, a to beru v úvahu nejen investice státní nebo veřejné, ale i soukromé. V tomto ukazateli celkových investic do výzkumu a vývoje Evropská unie stále zaostává za Spojenými státy americkými (s hodnotou 2,7 % HDP) a Japonskem (s hodnotou 3,4 % HDP). Příčiny odstupu se hledají v tom, že v Evropské unii jsou značné rozdíly mezi členskými zeměmi v intenzitě podpory výzkumu a vývoje a zejména pak v úrovni financování výzkumu a vývoje ze soukromých zdrojů, jak si ještě ukážeme. Konkurenceschopné země v oblasti výzkumu a vývoje mají poměr veřejných a podnikových výdajů na výzkum a vývoj 1:2 až 1:3. Země, které mají ekonomické problémy, obvykle kompenzují soukromé výdaje výdaji veřejnými, takže ve struktuře výdajů na výzkum a vývoj dosahují obvykle veřejné výdaje vyšší hladiny.

Podíl veřejných rozpočtových výdajů na výzkum a vývoj na HDP je jedním z indikátorů, který se používá k tomu, aby se posoudil stav a vývoj ekonomiky země. Průměr veřejných výdajů na výzkum a vývoj je v EU-27 0,75 % HDP. Údaje jsou za rok 2009. Když se podíváme na jednotlivé členské země Evropské unie, tak vidíme velké rozpětí. Lotyšsko má podíl veřejných rozpočtových výdajů na výzkum a vývoj 0,20 % HDP, zatímco Finsko 1,13 % HDP. Vedle Finska mají nejvyšší podíl těchto výdajů na HDP Dánsko, Portugalsko, Švédsko, Nizozemsko a Německo. Na opačném konci je vedle Lotyšska Litva, Slovensko a Rumunsko. Česká republika se nachází pod průměrem EU-27, pohybuje se na úrovni 0,63 % HDP. Veřejné rozpočtové výdaje na výzkum a vývoj dosahují ve Spojených státech amerických 1,17 % HDP, v Jižní Koreji 1 % HDP a v Japonsku 0,75 % HDP.

Ještě si můžeme uvést podíl veřejných rozpočtových výdajů na výzkum a vývoj na celkových veřejných výdajích. Průměr za EU-27 je 1,48 % a zase je zde velké rozpětí od 0,39 % u Malty až po 2,01 % u Finska. Vedle Finska mají dále tento podíl nejvyšší Portugalsko (1,92 %), Německo (1,83 %), Španělsko, Nizozemsko, Dánsko a Švédsko. Nejnižší podíly mají vedle Malty Lotyšsko (0,47 %) a Litva (0,60 %). Česká republika se zase nachází pod průměrem EU-27, má podíl 1,38 %.

Jiné údaje vidíte u velkých hráčů v oblasti výzkumu a vývoje. Spojené státy americké (2,79 %), Jižní Korea (2,99 %) a Japonsko (1,90 %) mají výrazně vyšší hodnoty, než je průměr Evropské unie.

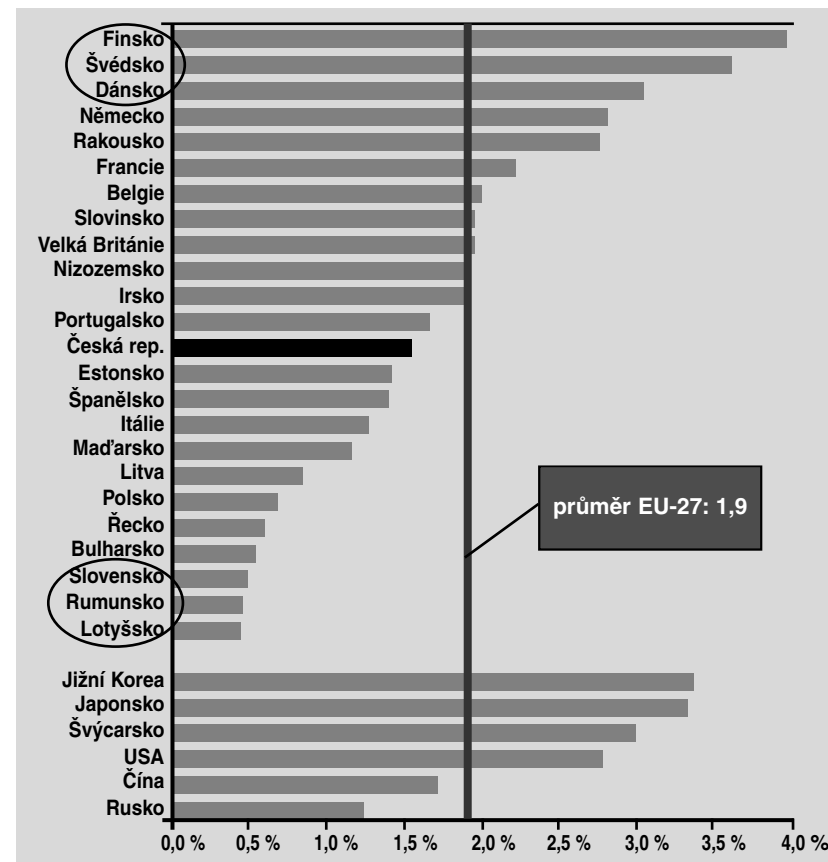
Ještě pro názornost jsem zařadil dva grafy. První zobrazuje celkové výdaje, tedy veřejné i soukromé, které použily země Evropské unie a další vybrané státy k financování výzkumu a vývoje v roce 2009 (viz graf č. 1). Vidíte, že mezi jednotlivými zeměmi EU jsou zřetelné rozdíly v úrovni výdajů na výzkum a vývoj. A můžete také vidět, jak je tomu v několika zemích mimo Evropskou unii. Druhý graf názorně vypovídá o tom, jaké jsou zdroje financování výzkumu a vývoje, jak se kdo na něm podílí, do jaké míry podnikatelský sektor, do jaké míry jsou to veřejné zdroje, případně zahraniční zdroje (viz graf č. 2). Česká republika je zhruba na úrovni průměru Evropské unie.

Ještě několik slov k nepřímé veřejné podpoře výzkumu a vývoje. Daňové pobídky začaly být široce využívány v zemích Evropské unie s cílem především povzbudit investory nebo společnosti k investicím do výzkumu a vývoje nebo k založení a vzniku nových technologicky orientovaných společností, a to zvláště cestou daňových dobropisů (tax credit) nebo nižšími daňovými sazbami. Daňové pobídky jsou uplatňovány v těchto formách: tax credit (daňový dobropis, sleva na dani), odpočty (položky odčitatelné) od základu daně, odklady platby daně. Tax credit (daňový dobropis, sleva na dani) je anglosaský systém, který používá hlavně Velká Británie a Irsko, a jde v něm o to, že vypočítáte daň a ze splatné daně potom dostáváte slevu, buď přímo zaplatíte méně, nebo zaplatíte celou daň a část se vám vrátí. Při odpočtech máte vypočítaný daňový základ, od toho odečítáte odčitatelné položky a pak vypočítáte skutečnou daň, kterou zaplatíte. Odčitatelné položky stanovuje vláda toho kterého státu a v jednotlivých zemích se liší. Tato forma daňových pobídek se nejvíce uplatňuje u nás. Německo a Rakousko používají formu odpočtů nebo formu odkladů platby daně. To, jaké formy daňových pobídek určitá země preferuje, je čistě věc odborných diskusí a uvážení.

Používají se ještě další formy nepřímé veřejné podpory výzkumu a vývoje. Používá se třeba odpisová politika, zrychlené nebo regresivní odpisování. Různé speciální daňové pobídky mohou směřovat například na vytváření nových pracovních příležitostí ve výzkumu a vývoji. Nyní třeba Irsko zavedlo tax credit ve prospěch kvalifikovaných zaměstnanců výzkumu a vývoje. Speciální daňové pobídky mohou také směřovat na podporu zavádění a využívání high-tech zejména v malých a středních podnicích apod. Mám na mysli zavádění a využívání špičkových technologií, jako jsou informační a komunikační technologie, biotechnologie, nanotechnologie atd. Také se používá daňová podpora rizikového kapitálu nebo snížení odvodů sociálního pojištění placeného zaměstnavatelem za výzkumné a vývojové pracovníky.

Daňové úlevy na výzkum a vývoj, tj. nepřímou veřejnou podporu výzkumu a vývoje, využívají Velká Británie, Irsko, Belgie, Rakousko, Španělsko, Maďar-

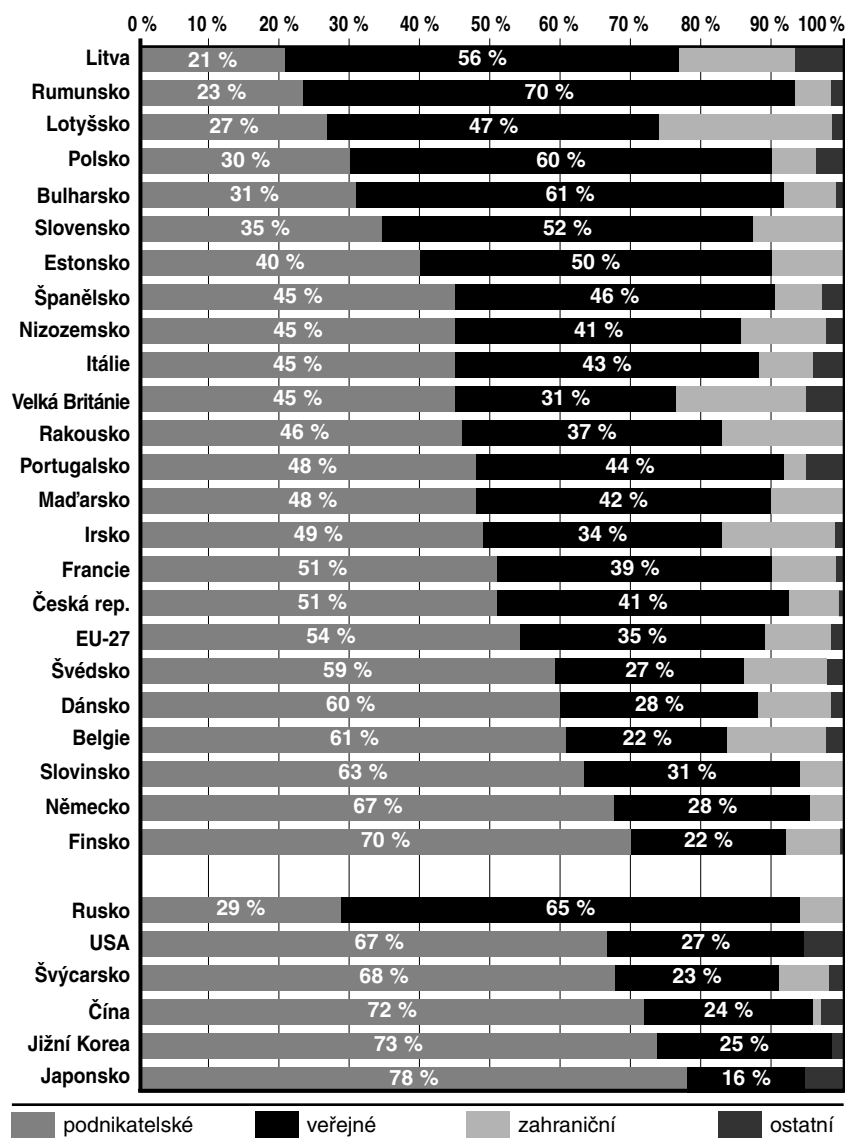
Graf 1 Celkové výdaje na výzkum a vývoj v roce 2009 (v % HDP)



Pramen: OECD a Eurostat

sko, Dánsko, Nizozemsko, Portugalsko a také Česká republika. Přednost přímé veřejné podpory dávají Německo, Švédsko a Finsko. Ve vyspělých zemích OECD využívají většinou obě formy podpory výzkumu a vývoje. Mezi tyto země patří Spojené státy americké, Kanada, Japonsko a Austrálie. Česká republika se zařadila od roku 2005 mezi země, které používají jako formu podpory výzkumu a vývoje odpočet od základu daně z příjmů ve výši 100 % výdajů na vlastní výzkum v daném zdaňovacím období. Teď se předpokládá rozšíření daňových úlev i na

Graf 2 Výdaje na výzkum a vývoj podle zdrojů financování v roce 2008  
(v % HDP)



Pramen: OECD a Eurostat

nakupovaný, respektive smluvní výzkum od výzkumných organizací. Po různých diskusích se zdá, že se může právě toto opatření objevit v daňové reformě. Poskytovat daňovou úlevu na smluvní výzkum je forma cílené daňové pobídky na podporu spolupráce mezi univerzitami, veřejnými výzkumnými institucemi a průmyslovými firmami, na podporu jejich společných projektů. Stejná forma podpory už existuje ve Velké Británii, v Kanadě, Norsku, Japonsku nebo ve Španělsku. Tímto bych skončil svoje vystoupení a poděkoval vám za pozornost.

## DISKUSE

### Jiří Malý

Děkuji vám, že jste zde s námi byli až do těchto pozdních odpoledních hodin. Na závěr bych se chtěl zeptat, jestli má ještě někdo nějakou otázku.

### Jan Trojánek

Dobrý den, jmenuji se Jan Trojánek. Slyšel jsem zajímavé názory na krizi a na budoucí stav Evropské unie, a tak mě napadlo zeptat se, co já jako jednotlivec, nebo obecněji, co my jako jednotlivci můžeme udělat k nějakému posunu, k nějaké změně tohoto stavu. Zajímá mě to i vzhledem k myšlence, že bankovní instituce tak trochu stojí za silami vládnoucími světu atd. Zajímalo by mě, jestli je něco, čím by člověk – ať by to byl kdokoli – mohl nějakým způsobem přispět ke zlepšení situace. Děkuji.

### Jiří Malý

Tak toto je nejobtížnější otázka na konec. Jak už tady bylo v průběhu semináře řečeno, silné zájmové skupiny, mezi které finanční skupiny patří, dokážou vtisknout svá pravidla hry naší ekonomice i společnosti, dokážou si lobbíngem prosadit pravidla podle svých zájmů. Mají velký vliv jak na strany vládní, tak na hlavní strany opoziční, de facto na všechny významné strany politického spektra. Jde také o to, že vlastní důležitá média, nebo je dokážou natolik ovlivnit, že prezentují názory konvenující silným zájmovým skupinám. Mají zabezpečené i po mediální stránce, aby obyvatelstvo neustále slyšelo nejen určité názory, ale i určitý výběr faktů. To se týká nejenom zvukových a vizuálních médií, ale i tištěných médií s vysokým nákladem. Internet je v tomto lepší, protože tam už je diskuse volnější a svobodnější.

Co může za této situace dělat jednotlivec, je opravdu velmi obtížná otázka. Příliš účinná nemusí být třeba rada, že si má člověk jinak vybrat ve volbách. I když se nová strana dostane do parlamentu, tak se zase dostane pod lobbistický tlak zájmových skupin a zase bude vytvářet pravidla v jejich prospěch. Vidím to tak, že ať je systém jakýkoliv, tak dokud alespoň jenom trochu funguje, tak ho stávající mocenské skupiny, kterým přináší největší výhody, drží při životě jakýmkoliv prostředky. A tím mám na mysli nejen současný systém, ale i kterýkoliv v historii. Takže spíš jde o to, že až se úplně vyčerpají možnosti, jak ten systém napravovat, musí nastat nějaká podstatná změna, tj. nastoupí systém nový. Ale i ten nový systém může časem nějakým způsobem zdegenero-

vat. Když se podíváte na celou historii lidstva, tak vidíte, že nikdy žádná společnost nebyla ideální, že žádný ekonomický systém nebyl ideální, a myslím si, že nebude ani v budoucnu. Cynici na to zareagují tak, že se přidají k finančním skupinám, někdo jiný zase na to nemá povahu, nervy nebo já nevím co. Je to různé, jak se k tomu jednotlivci staví. Opravdu je velice těžké cokoliv v tomto ohledu radit.

Koneckonců vidíme, že protesty jsou masové a nabývají na intenzitě zvláště v některých státech, ale ani protestující nemají plnou informaci o tom, čím jsou ekonomické a sociální problémy způsobeny, v čem jsou jejich příčiny a jakými způsoby je odstranit. Když podpálí banku, je to výraz jejich nespokojenosti, ale ještě to neznamená, že to povede ke změně. Bohužel, je to tak. Je to taková trochu neradostná odpověď pro jednotlivce. Sice jsme neustále přesvědčováni, jaké jsme všichni individuality, jak na každém jednotlivci záleží, ale v realitě to bohužel funguje trochu jinak.

Nejsem ale zase takový defetista, abych roli jednotlivce úplně přehlížel nebo podceňoval. Víím, že kdyby se všichni smířili s daným stavem a poddali se mu, tak bude situace ještě horší. Když jednotlivci budou jednat jinak, když si lidé nebudou pořizovat všechny nesmyslné finanční produkty, když se nebudou zbytečně zadlužovat atd., tak to může něco znamenat. Na individuální úrovni jde asi spíš o to, vrátit se například k nějakému normálnímu typu financování nebo hospodaření. Nevyužívat všechny nejrůznější nabídky bank, které jsou mnohdy de facto nesmyslné, atd. Když bankovní sektor nebude tak obrovský, když nebude tak velká poptávka po finančních produktech, tak finanční instituce nebudou tak silné. Víím, že je skoro nemožné odolat svodům spotřební společnosti, tomu útoků reklam, vyzývajících ke spotřebě za každou cenu, ale měli bychom mít na paměti, že proběhla finanční a ekonomická krize, která vznikla v USA vlastně v důsledku předlužení domácností. Domácnosti si braly hypotéky, a to i ty domácnosti, které vůbec neměly na to, aby je splácely. A uvědomme si, že reklamy na spotřebitelské úvěry, hypoteční úvěry atd. běží dodnes, běží dál, jako by žádná krize nebyla. Myslím si, že nejlepší klient pro banku je ten, který sice své úvěry splácí až do konce, ale se zpožděním, protože ještě bance platí různé sankční úroky, pokuty atd. V současné krizi můžeme pozorovat, že trh nakonec vyřeší vše. Ale s jakými důsledky? Lidé to také nemusí přežít. To je základní problém tržní ekonomiky, pokud není doplněna smysluplnou regulační a přerozdělovací rolí státu.

### Jiří Malý

Ještě má někdo nějaký dotaz? Není tomu tak. Chtěl bych vám, auditoriu, poděkovat za účast na tomto semináři a za pozornost, kterou jste nám věnovali. Všem přednášejícím pak děkuji za jejich vystoupení. Chtěl bych poděkovat také dalším členům realizačního týmu, mezi nimi panu Hynku Opoleckému a panu

Václavu Votýpkovi, kteří se podíleli na organizaci tohoto semináře. Také děkuji dalším pracovníkům NEWTON College a vedení NEWTON College za organizační podporu. Jak už jsem říkal, v průběhu června dostanete certifikát za absolvování tohoto semináře, v průběhu srpna pak souhrnnou publikaci, která bude obsahovat jednak výkladový text k problematice probírané na semináři, jednak přepis všech přednášek a diskusí, které zazněly na tomto semináři. Za půl roku bychom se, pokud budete mít zájem, mohli opět sejít na dalším semináři na nějaké aktuální téma. Těším se zase na shledanou.

## **Harmonizace fiskální a sociální politiky v EU?**

Souhrnná publikace z vědeckopopularizačního semináře  
pořádaného  
dne 4. května 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),  
který je spolufinancován Evropským sociálním fondem  
a státním rozpočtem České republiky prostřednictvím  
Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

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 978-80-904281-8-8**