



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Podkladový materiál k vědeckopopularizačnímu semináři

Řešení eurokrize: federalizace, nebo rozpad eurozóny?

Termín konání: 16. listopadu 2012, 8:30 – 16:30 hod.

Místo konání: Moravské zemské muzeum
Zelný trh 8, 659 37 Brno
přednáškový sál v prvním patře budovy

Pořadatel: NEWTON College, a. s.

Více informací: www.eu-vyzkum.eu

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

Obsah

Budoucnost eurozóny: posílení integrace, nebo odchod některých členů?	3
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i>	
1. Čekání na zázrak v Řecku: víra v záchranu, nebo odsouvání řeckého bankrotu?	4
2. Dominový efekt, strach ze záchrany a prohlubování ekonomických rozdílů v eurozóně	11
3. Volání po bankovní, fiskální a politické unii v EU: reálný cíl, nebo nedostižná vize?	17
Cesta k fiskální, hospodářské a politické unii v eurozóně: opatření, překážky, rozdílné postoje	26
<i>Ing. Ivana Dostálová</i>	
1. Růst zadluženosti vládního sektoru	27
2. Posilování správy hospodářských záležitostí	29
3. Základní legislativa pro rozpočtový dohled	30
3.1 Six-pack (již přijaté, platné předpisy)	30
3.2 Two-pack (připravované předpisy)	32
3.3 Fiskální pakt (mezinárodní smlouva mimo legislativu EU)	34
4. Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii	35
5. Závěr	36
Problematický návrh na vytvoření bankovní unie v EU	38
<i>Ing. Karel Mráček, CSc.</i>	
1. Společný evropský bankovní dohled (v ECB)	38
2. Společná pravidla fungování bank (stanovená EBA, Single Rule Book)	39
3. Společný evropský systém pojištění vkladů	39
4. Společný evropský systém pro řešení krizí (fondy pro restrukturalizaci bankovního sektoru)	39
5. Klíčový problém morálního hazardu	40
6. Obavy na české straně ze zavedení bankovní unie	41
Souvislosti mezi eurokrizí a porušováním či volným výkladem práva EU	45
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D.</i>	
1. Povaha evropského práva	46
2. Vybraná ustanovení primárního práva EU týkající se fungování eura	47
3. Porušování Paktu stability a růstu	48
4. Volný výklad primárního práva EU	52
5. Porušování kritérií pro zavedení eura	55
6. Závěr	56

Budoucnost eurozóny: posílení integrace, nebo odchod některých členů?

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

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

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

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

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

V tomto turbulentním prostředí pak orgány Evropské unie i členské země EU přicházejí s opatřeními a iniciativami, které by měly pomoci udržet eurozónu v dosavadním sedmnáctičlenném složení. Nejprve byl vytvořen dočasný záchranný mechanismus eurozóny – Evropský nástroj finanční stability –, od října 2012 pak funguje stálý záchranný mechanismus eurozóny – Evropský mechanismus stability – pro členské země v obtížích. Byl zpřísněn rozpočtový dohled a zaveden makroekonomický dohled pro členské státy měnové unie. Byla podepsána Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii,

kteřá měla ještě více utužit fiskální disciplínu v členských státech eurozóny, avšak jedna z nejproblémovějších zemí – Španělsko – několik dnů po podpisu této smlouvy oznámila, že její podmínky stejně nebude schopna dodržet.

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

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

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

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

„Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.“ Tak praví článek 3 odstavec 3 Smlouvy o Evropské unii v platném znění.

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

Podobně negativně se vyvíjí míra nezaměstnanosti v Řecku. Zatímco v letech 2007 a 2008 byla její úroveň 8,3 %, resp. 7,7 %, v roce 2009 se zvýšila na 9,5 %, o rok později na 12,6 % a v roce 2011 již činila 17,7 %. V průběhu roku 2012 růst míry nezaměstnanosti

v Řecku dále pokračoval, v červenci 2012 její úroveň dosáhla 25,1 %, přičemž ve věkové skupině do 25 let dokonce činila 55,6 %.

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

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

Pro Řecko byl od prvního čtvrtletí 2010 postupně připravován záchranný plán, který byl aktivován počátkem května 2010. Řecku byla poskytnuta finanční pomoc ve formě úvěrů od států eurozóny s výjimkou Slovenska a od Mezinárodního měnového fondu na dobu tří let v celkové výši 110 mld. eur.² Z této částky 30 mld. eur poskytl Mezinárodní měnový fond a 80 mld. eur zúčastněné země eurozóny, přičemž ze zemí eurozóny největší částka pocházela od Německa, a sice 22,4 mld. eur.³ V roce 2013 se pak mělo Řecko vrátit zpět na finanční trhy, mělo obnovit svou schopnost získávat úvěry za tržních podmínek a čerpání finanční pomoci mělo být ukončeno.

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

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

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

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

růstu) v roce 2009 na 8,1 % HDP v roce 2010, 7,6 % HDP v roce 2011 a 6,5 % HDP v roce 2012.⁴

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

Setrvání Řecka v eurozóně a přijetí záchranného plánu pro Řecko, který by odvrátil jeho bankrot, podporovali rovněž němečtí představitelé. Zároveň však nejvíce zdůrazňovali potřebu doplnění záchranného plánu důslednou fiskální konsolidací v Řecku i v dalších státech eurozóny, které měly nadměrné rozpočtové deficity, aby nakonec dosáhly rozpočtových přebytků.

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

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

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

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

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

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

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

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

Například v dubnu 2010, tedy ještě v době příprav záchranného plánu před jeho aktivací, německý deník Frankfurter Allgemeine Zeitung napsal, že jediná cesta pro Řecko, jak se stát znovu konkurenceschopným, je vystoupení z eurozóny. V opačném případě mu hrozí jen další zadlužování. Podle Frankfurter Allgemeine Zeitung nebyla řecká vláda schopna již své dluhy splácet. „První úvěrový balíček od partnerských zemí eurozóny a Mezinárodního měnového fondu je jen kapka na rozpálená kamna, neboť jím Řekové budou moci obhospodařit jen malou část státních dluhů. Když je stát v platební neschopnosti, platí pro něj to samé co pro podniky. Musí dojít k přeúvěrování, pomocí něhož bude moci Řecko spravovat své dluhy,“ uvedl deník k možnému následnému vývoji. Vedle dluhů mělo podle tohoto deníku Řecko ještě větší problém – jeho hospodářství bylo kvůli nadměrné spotřebě všechno možné, jen ne konkurenceschopné. „Když teď EU po Řecích uprostřed těžké recese požaduje krátit výdaje a mzdy a zvyšovat daně, hrozí deprese,“ varoval tehdy Frankfurter Allgemeine Zeitung. Důsledkem toho budou další sociální nepokoje, které Řecko již v té době několik týdnů zažívalo. „Z této sestupné spirály vede ven jen znehodnocení měny,“ tvrdil deník. „Země může přes noc vystoupit z měnové unie, vrátit se ke své vlastní měně a snížit své staré eurodluhy. Pomocí toho se Řecko stane znovu cenově konkurenceschopným a bude si moci opatřit prostředky na správu svých snížených úvěrů,“ dodal Frankfurter Allgemeine Zeitung.⁹

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

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

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

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

Významnou příčinou horšího vývoje řeckého rozpočtového schodku oproti původním předpokladům z května 2010 byla skutečnost, že náklady rozpočtové konsolidace Řecka byly mnohem vyšší, než se v záchranném plánu odhadovalo. Opatření prováděná v rámci rozpočtové konsolidace, jako zmrazení platů ve veřejném sektoru, redukce 13. a 14. platů, zvýšení věku pro odchod do důchodu a omezení předčasných důchodů, redukce bonusů pro důchodce a zvýšení daně z přidané hodnoty a spotřebních daní, měla mnohem větší negativní

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

dopady na vývoj řeckého reálného HDP, než se očekávalo. Hospodářská recese způsobená silně restriktivní fiskální politikou byla mnohem hlubší a delší, než odhadovaly instituce zpracovávající ekonomické prognózy (viz údaje v tabulce 1).

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

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

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

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

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

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

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

poklesem reálného HDP, ještě pomalejším tempem snižování řeckého rozpočtového deficitu a dalším nárůstem řeckého veřejného dluhu (viz údaje v tabulkách 2 a 3).

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

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

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

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

Oba dva způsoby další pomoci Řecku byly nakonec realizovány. Koncem února 2012 byl schválen druhý záchranný program pro Řecko ve formě úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu v celkové výši 130 mld. eur. Zároveň byla schválena výměna řeckých vládních dluhopisů v držení soukromých investorů, která přinesla odpis 53,5 % nominální hodnoty řeckého veřejného dluhu drženého soukromými subjekty, prodloužení splatnosti nových dluhopisů na 30 let a snížení průměrných úroků placených z těchto dluhopisů ze 4,85 % na 3,6 %. Reálně tak bylo odepsáno 75 % hodnoty řeckého veřejného dluhu v rukou privátního sektoru. Dodatečně byly rovněž sníženy úroky, které Řecko platilo z úvěrů poskytnutých v rámci prvního záchranného programu. Uvedená výměna řeckých vládních dluhopisů umožnila snížení řeckého veřejného dluhu o 107 mld. eur a měla podle předpokladů vést k poklesu veřejného dluhu Řecka ze 170,6 % HDP v roce 2011 na 120,5 % HDP v roce 2020.¹⁰

Za poskytnutí druhého balíku finanční pomoci a částečný odpis veřejného dluhu Řecko na oplátku koncem února 2012 schválilo dodatečná úsporná rozpočtová opatření ve výši

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

3,2 mld. eur a zavázalo se k provedení dalších úsporných fiskálních opatření v průběhu roku 2012.¹¹

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

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

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

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

Pokusy o záchranu Řecka před bankrotem a jeho udržení v eurozóně se tak pomalu stávají odstrašujícím nekonečným příběhem. První tříletý záchranný plán v objemu 110 mld. eur se ukázal jako nedostatečný, protože podcenil negativní vliv fiskální konsolidace na ekonomický růst Řecka a z toho vyplývající možné tempo snižování rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Proto byl za necelé dva roky přijat druhý záchranný plán v ještě větším objemu 130 mld. eur, byla odepsána část řeckého veřejného dluhu a přijata další úsporná

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

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

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

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

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

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

opatření v řeckých veřejných rozpočtech. Ani tyto kroky však nedokázaly vrátit Řecko na trajektorii udržitelného vývoje veřejných financí. Po sedmi měsících Řecko žádá dvouletý odklad plnění dohodnutých fiskálních cílů, dodatečné finanční zdroje, případně další odpis veřejného dluhu. Zároveň musí přijímat další úsporná rozpočtová opatření.

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

Makroekonomické rozdíly mezi Řeckem a ekonomicky zdravějšími členy eurozóny, například Německem, Rakouskem či Finskem, se v průběhu realizace záchranných plánů nezmenšují, ale naopak prohlubují. Z cílů EU uvedených v článku 3 Smlouvy o Evropské unii, podle nichž Unie usiluje o udržitelný rozvoj, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku, se stal přinejmenším v případě Řecka jen cín papíru.

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

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

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

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

Již koncem listopadu 2010, tedy půl roku po spuštění záchranného programu pro Řecko, musela být schválena finanční pomoc Irsku, a sice v celkovém objemu 85 mld. eur. Do pomoci Irsku byly zapojeny jednak úvěry z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu, jednak bilaterální půjčky od Velké Británie, Švédska a

Dánska, i když tyto země nejsou členy eurozóny. Zároveň s tím byl prodloužen termín, do něhož má Irsko stlačit svůj rozpočtový deficit pod 3 % HDP, z roku 2014 na rok 2015.¹⁷ Poskytnutí finanční pomoci Irsku bylo vázáno na závazek irské vlády provést rozsáhlá úsporná rozpočtová opatření.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O dalšího půl roku později, v květnu 2011, musel být přijat záchranný plán pro Portugalsko. Měl formu úvěrů z Evropského nástroje finanční stability a od Mezinárodního měnového fondu v celkové výši 78 mld. eur. Také finanční pomoc Portugalsku byla podmíněna přijetím přísných úsporných rozpočtových opatření ze strany portugalské vlády.¹⁸

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

Pokud jde o Irsko, skutečný vývoj reálného HDP byl v roce 2010 horší, než uváděly predikce, v roce 2011 byl naopak příznivější oproti předpokladům. Předpovědi ekonomického růstu na období 2012-2013 se pak postupně zhoršovaly, pozitivní je alespoň to, že nepředpokládají pád do hospodářské recese. Zatímco prognózy na rok 2011 počítaly s deficitem veřejných rozpočtů Irska mírně přes 10 % HDP, skutečný schodek nakonec přesáhl 13 % HDP. Předpovědi irského rozpočtového schodku na období 2012-2013 se mírně zlepšily, na rozdíl od predikcí celkového veřejného dluhu Irska. Zatímco v roce 2011 skončil irský veřejný dluh mírně pod prognózovanými hodnotami, a sice na úrovni 106,4 % HDP, na období 2012-2013 došlo k postupnému zhoršení predikcí jeho vývoje (viz údaje v tabulkách 4 až 6). Míra nezaměstnanosti v Irsku se v roce 2011 udržovala nad 14 %, v září 2012 již dosáhla 15,1 %.

Nepříliš lichotivé výsledky zaznamenává také Portugalsko. Zatímco skutečný vývoj reálného HDP byl v letech 2010 a 2011 zhruba v souladu s prognózami, na období 2012-2013 došlo k podstatnému zhoršení predikcí jeho vývoje. Skutečné rozpočtové saldo Portugalska bylo v roce 2011 lepší než předpokládané, avšak prognózy na období 2012-2013 počítají s horšími výsledky oproti roku 2011. Mnohem hůře pak vypadá vývoj portugalského

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

veřejného dluhu. V roce 2011 namísto původně předpokládaných necelých 90 % HDP nakonec dosáhl více než 108 % HDP, prognózy na rok 2012 byly zhoršeny z 92 % HDP na více než 119 % HDP a pro rok 2013 byla zvýšena předpokládaná úroveň portugalského veřejného dluhu ze 112 % HDP na 123,5 % HDP, a to navzdory přijímaným úsporným rozpočtovým opatřením (viz údaje v tabulkách 7 až 9). Míra nezaměstnanosti v Portugalsku dosahovala v roce 2011 téměř 13 %, do září 2012 se pak zvýšila na 15,7 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{*)} prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission
 Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

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

Všechny tyto tři země také několikrát čelily zvýšení výnosů svých státních dluhopisů na neudržitelné úrovně, avšak prozatím vždy jen krátkodobě, pokaždé se podařilo vrátit tyto

výnosy na nižší hladiny. Takový vývoj přijímají tyto tři země s úlevou, protože se chtějí, pokud to bude jen trochu možné, vyhnout aktivaci a čerpání finanční pomoci. Raději se prozatím snaží svou obtížnou fiskální situaci řešit rozsáhlými úspornými rozpočtovými opatřeními bez přijímání záchranných úvěrů.

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

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

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

Navíc si jsou státy vědomy, že přijetí finanční pomoci podmíněné rozsáhlými úspornými rozpočtovými opatřeními má velmi negativní dopad na ekonomický růst a zaměstnanost, a proto může ve svém důsledku ztěžovat proces fiskální konsolidace, zpomalovat snižování rozpočtového deficitu i veřejného dluhu. Záchranné programy pro dluhovou krizí postižené země eurozóny tak nakonec spíše dále prohlubují již existující makroekonomické rozdíly mezi členy měnové unie, zejména mezi ekonomicky nejproblémovějšími státy a hospodářsky relativně stabilním Německem, Rakouskem či Finskem (viz údaje v tabulce 11), a vnášejí tak další turbulence do eurozóny namísto jejich řešení.

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

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

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

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

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

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

^{*)} prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission
 Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2012, European Commission; Eurostat

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

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

Orgány Evropské unie i členské země EU přicházejí s opatřeními a iniciativami, které by měly pomoci udržet eurozónu v dosavadním sedmnáctičlenném složení. Jsou mezi nimi jak opatření zaměřená na řešení akutních problémů zemí zasažených dluhovou krizí, tak dlouhodobě orientované kroky a iniciativy ke zlepšení institucionálního rámce eurozóny a k prevenci podobných krizí v budoucnosti.

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

Základním problémem účinnosti pomoci ze záchranných mechanismů eurozóny je skutečnost, že jejich finanční prostředky jsou limitovány. Může tedy dojít k situaci, kdy budou finanční prostředky ze záchranných mechanismů vyčerpány, přispěvatelé do těchto mechanismů, jimiž jsou členské státy eurozóny, již do nich nebudou chtít další prostředky

vložit, a tak nebude moci být poskytována další finanční pomoc zemím v problémech, čímž může být zmařena i pomoc předchozí.

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

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

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

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

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

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

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

Tyto podmínky nakonec byly k plánu Evropské centrální banky na odkup státních dluhopisů na sekundárním trhu přidány. Tou zásadní je, že země, která požádá o odkup státních dluhopisů Evropskou centrální bankou, bude muset přijmout pomoc z Evropského nástroje finanční stability nebo Evropského mechanismu stability. *„Intervence na dluhopisovém trhu jsou efektivní cestou k zastavení scénářů, které hrozí cenové stabilitě v eurozóně. Evropská centrální banka je připravena je spustit ihned, ale návazně na jasné podmínky pro vlády skrze žádost k Evropskému nástroji finanční stability nebo Evropskému mechanismu stability. Intervence jsou neomezené, ale jasně říkám, že podmíněné. Odchod z nich vede přes naplnění jejich cíle, nebo v případě neplnění podmínek programem vládou,“* uvedl prezident ECB Mario Draghi v Evropském parlamentu počátkem října 2012. *„Připomínám, že Evropská centrální banka se nemůže uchýlit k přímému financování a nemůže nahrazovat to, co členské státy eurozóny učinit měly a neučinily. To je pravdou pro Irsko, to je pravdou pro každý další případ,“* řekl M. Draghi. *„Je příliš snadné si myslet, že Evropská centrální banka může nahradit laxnost vlád, přijít a začít tisknout peníze. To se nikdy nestane,“* dodal prezident ECB.²⁶

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

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

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

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

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

členská země mohla v případě závažných ekonomických obtíží čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability.

Všechna výše uvedená dlouhodobě orientovaná opatření sice neřeší akutní problémy některých zemí eurozóny, jejich cílem je však zpřísnit pravidla ve fiskální oblasti pro členské státy měnové unie, zvýšit vynutitelnost těchto pravidel, posílit rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tak celkově zlepšit jejich rozpočtovou kázeň. Je však otázkou, jestli tato opatření skutečně mohou vést k deklarovaným cílům. I když zpřísnují fiskální pravidla i sankce za jejich neplnění, i když posilují rozpočtový dohled, stěžejní kompetence ve fiskální oblasti a konečná rozhodnutí o veřejných rozpočtech nadále zůstávají v rukou členských států.

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

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

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

Samotné zavedení bankovní, fiskální a politické unie tak rozhodně není jednoduše technicky proveditelný ani bezproblémově politicky průchodný krok. Skutečná fiskální unie totiž znamená sjednocení fiskální politiky členských států, sjednocení jejich daňových systémů a do značné míry i daňových sazeb, existenci dostatečně silného společného či federálního rozpočtu, do něhož se odvádějí společné či federální daně a z něhož se platí

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

společné či federální výdaje. Současný společný rozpočet EU tuto definici silného společného rozpočtu nenaplnuje, protože jeho objem tvoří pouze 1 % HDP členských států Evropské unie a struktura jeho příjmů a výdajů je velmi neobvyklá a selektivní, nezahrnuje běžný rozsah daňových příjmů a fiskálních výdajů jako například federální rozpočty v USA či v Německu.

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

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

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

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

Kroky do neznáma jsou vždy riskantní. Přesto by v současné době bylo možná schůdnější a méně nákladné, kdyby namísto křečovitých snah o federalizaci eurozóny bylo umožněno nejproblémovějším zemím opustit měnovou unii. Koneckonců i prezident prestižního mnichovského ekonomického institutu Ifo Hans-Werner Sinn v říjnu 2012 prohlásil, že se klidně vsadí s německou kancléřkou Angelou Merkelovou, že Řecko nakonec odejde z eurozóny. „*Ekonomické problémy, které vzniknou z toho, že Řecko v měnové unii zůstane, jsou jednoduše neřešitelné,*“ vyjádřil své přesvědčení tento profesor ekonomie, který se dlouhodobě netají skepsí ohledně setrvání Řecka v eurozóně. „*Politici se stále domnívají, že existuje primát politiky nad ekonomickými zákony. To je iluze. Trvale vítězí vždy ekonomické zákony. Dnešní šlamastyka je výsledkem politiky, která věřila, že je možné porušovat ekonomické zákony,*“ uvedl H.-W. Sinn. Nejlepší pro Řecko i pro zbytek eurozóny by tak podle něj byl odchod Řecka z měnové unie, aby mohlo devalvovat svou měnu a stát se znovu konkurenceschopným. To si ale podle něj musí Řekové rozhodnout sami. „*Řecko*

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

vystoupí z eurozóny a kancléřka Merkelová nebude mít pravdu – vsadím se s ní,“ dodal H.-W. Sinn v listu Welt am Sonntag.²⁹

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

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

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

Stefan Homburg se v rozhovoru věnoval také rozporu mezi původně nastavenými pravidly pro eurozónu a jejím skutečným fungováním: „*Při zavádění eura jsme byli ujišťováni, že finanční pomoci jsou vyloučeny stejně jako státní financování přes Evropskou centrální banku. Oba sliby se pak ukázaly být lží... Z dlouhodobého hlediska by bylo setrvání u eura dražší než odstoupení od něj, jelikož bychom nadále dobré peníze vyhazovali na špatnou věc. Kromě toho, odstoupením od eura náklady nevznikají – ty již vznikly, a při*

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

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

odstoupení by se pouze objevily na stole. Politici ale na stole náklady vidět nechtějí, protože se bojí hněvu občanů. Problémy se tak snaží pokud možno co nejdéle držet pod pokličkou a nás balamutit, že Fiskálním paktem se to vyřeší. Je přitom zřejmé, že Fiskální pakt funguje stejně tak málo jako dvacet let starý Pakt stability a růstu, jenž je neustále porušován.“

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

V jaký scénář nakonec eurokrize vyústí, jestli se podaří eurozónu zachovat, za jakých podmínek a v jaké podobě, jestli ji nakonec některé země opustí, nebo jestli se zcela rozpadne, to teprve uvidíme. Všechny scénáře vyústění eurokrize však budou mít své náklady, které v určité míře ponese i Česká republika, přestože není členem měnové unie.

Literatura a prameny

1. *Bude Slovinsko pátou zemí žádající o pomoc? Tamní ministr financí chce akčnější ECB.* <http://www.patria.cz>, 8. 10. 2012
2. *Další krůčky Řecka k 130 mld. EUR: schválení nových škrťů a holandské i finské „ano“.* *Francie odhlasovala ESM.* <http://www.patria.cz>, 29. 2. 2012
3. *Další překvapení z Řecka: zemi chybí ještě víc peněz, než se vědělo.* <http://byznys.ihned.cz>, 26. 9. 2012
4. *Draghi: Tiskem peněz ECB nečinnost vlád dohánět nebude. OMT za jasných podmínek, cesty bez reformy není.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
5. *Euro area unemployment rate at 11.6%.* Eurostat news release 155/2012, 31 October 2012
6. *Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010
7. *European Economic Forecast – Autumn 2010.* European Economy 7/2010, European Commission, 2010
8. *European Economic Forecast – Spring 2011.* European Economy 1/2011, European Commission, 2011
9. *European Economic Forecast – Autumn 2011.* European Economy 6/2011, European Commission, 2011
10. *European Economic Forecast – Spring 2012.* European Economy 1/2012, European Commission, 2012
11. *European Economic Forecast – Autumn 2012.* European Economy 7/2012, European Commission, 2012
12. *Eurozóna dala zelenou ESM i uvolnění dalších peněz pro Portugalsko.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012

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

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

38. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
39. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Cesta k fiskální, hospodářské a politické unii v eurozóně: opatření, překážky, rozdílné postoje

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

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

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

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

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

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

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

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

roste naděje na zmírnění evropské dluhové krize a snížení pravděpodobnosti jejího opakování v budoucnosti.

1. Růst zadluženosti vládního sektoru

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

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

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

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

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

Vládní dluh zemí eurozóny se tak koncem roku 2011 dostal na částku 8227,833 miliardy eur, což pro názornost odpovídá více než šestnáctinásobku celkové úvěrové kapacity nově založeného Evropského mechanismu stability pro finanční pomoc zemím eurozóny, či ekvivalentu hodnoty, za kterou by bylo možné vybavit každého občana eurozóny, včetně

nemluvňat, v průměru třemi novými automobily Škoda Fabia. Krize se tak stala impulsem k přenastavení základních institucionálních parametrů EU, zvláště eurozóny.

Box č. 1 – Stručná rekapitulace základních pojmů

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

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

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

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

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

Fiskální a hospodářská unie – cíl nové desetileté vize popsán ve zprávě předsedy Evropské rady nazvané Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii a představené na Evropské radě v červnu 2012 a v podrobnější verzi na Evropské radě v říjnu 2012. Dalším cílem je bankovní unie, která se řeší nyní a u níž existují konfliktní pozice členských států. Francie chce prosadit co nejrychlejší přijetí prvního prvku bankovní unie – jednotného celoevropského bankovního dohledu, aby mohlo dojít k přímému převodu finanční pomoci z nového záchranného mechanismu ESM bankám jižního křídla EU. Německo chce

postupovat pomaleji a prosazuje kvalitu dohledu. *Česká republika není příliš vstřícná, co se týče přijímání nadnárodního bankovního dohledu pro eurozónu, dokonce vyjádřila možnost, že jeho založení bude vetovat, což by bylo teoreticky možné, protože dojde ke změně dohledových pravomocí Evropské centrální banky a v takové situaci je podle Smlouvy o fungování EU nutná jednomyslnost. Lze ale pochybovat, že by to vláda České republiky myslela vážně, protože by se postavila proti zásadnímu opatření na posílení stability eurozóny, s níž je Česká republika obchodně propojena. Lze se domnívat či spekulovat, že to byl spíše pokus o zlepšení vyjednávací pozice a o získání záruk, že se stabilita eurozóny nebude řešit na úkor stability České republiky.*

2. Posilování správy hospodářských záležitostí

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

Provedenou reformou byl posílen hospodářský pilíř EU, ale ne tak významně, jak by si zasloužila míra obchodní a investiční provázanosti ekonomik, kterým chybí nástroj národní měnové politiky pro reakci na asymetrické šoky, na které společná měnová politika nedokáže reagovat. Jednotlivé ekonomiky musejí spoléhat především na národní rozpočty, protože další přizpůsobovací mechanismy, jako mobilita pracovních sil nebo cenová flexibilita, postrádají kvůli různým překážkám vyšší účinnost. Nebyla to zásadní reforma správy hospodářských záležitostí, jakou prosazoval od května 2010 tehdejší prezident Evropské centrální banky Jean-Claude Trichet. Ten poukazyval na nutnost učinit „kvantový skok“, jenž by přinesl zásadní zlepšení, aby se zabránilo špatnému rozpočtovému chování vlád, zajistila účinná implementace doporučení EU a skutečné sankce v případě porušení pravidel. Tlak na další zpříšňování nejprve vyvíjela Evropská centrální banka, k níž se připojil Evropský parlament, který byl u většiny nových předpisů v silnější pozici spoluzákonodárce, protože Evropská centrální banka mohla dát nanejvýš své stanovisko.

Další iniciativou v rozpočtovém dohledu se stala příprava tzv. two-packu, dvou dalších legislativních návrhů pro země eurozóny, které mají zavést důslednější rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny, a tím zvýšit soulad rozpočtových politik zemí eurozóny s požadavky Paktu stability a růstu, jednak umožnit zesílený dohled nad zeměmi eurozóny,

kteří potřebují mezinárodní finanční pomoc, a kodifikovat pravidla pro poskytování pomoci. Návrhy navazují na reformovaný Pakt stability a růstu, který vstoupil v účinnost v prosinci 2011. V současnosti probíhají trialogy mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem, při nichž se sladují pozice Rady a Evropského parlamentu. Očekává se, že oba návrhy budou přijaty do konce roku 2012.

3. Základní legislativa pro rozpočtový dohled

3.1 Six-pack (již přijaté, platné předpisy)

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

Reformovaný rozpočtový dohled přináší **ve své preventivní části** hlubší a včasnější fiskální koordinaci. Má se za to, že čím dříve se odhalí případné problémy, tím dříve může dojít k nápravě. Členské státy mají za povinnost udržovat své rozpočtové pozice ve středním období na hodnotách svých střednědobých rozpočtových cílů, tedy na hodnotě v podstatě téměř vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů, a pokud se odchýlí, směřovat k nim dostatečně rychlým tempem. Nově se zavádí dvoupilířové hodnocení pro posuzování dostatečného pokroku v přibližování ke střednědobému rozpočtovému cíli – kromě tempa snižování strukturálního salda¹ se sleduje tempo růstu výdajů, zda nepřevyšuje střednědobou míru růstu potenciálního výstupu. Strukturální saldo je nominálním rozpočtovým saldem očištěným o vliv cyklu a jednorázová a dočasná opatření. Pokud by vláda například převedla zpět do veřejného průběžného pilíře penzijní aktiva ze soukromých penzijních fondů, a tak si jednorázově zvýšila vládní příjmy, vylepší si nominální rozpočtové saldo, ale nikoliv strukturální saldo.² Aby země tímto způsobem nepostupovaly, bylo do nové legislativy vloženo jednoznačné vysvětlení.

Pokud se stát eurozóny závažně odchýlí od svého střednědobého rozpočtového cíle nebo cesty k jeho postupnému dosažení, hrozí mu finanční sankce v podobě uložení úročeného vkladu u Komise ve výši 0,2 % HDP. Úročený znamená, že se vklad vrátí i s naběhlými

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

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

úroky, pokud země rozpočtovou situaci napraví. Finanční sankce se budou aplikovat pouze u zemí eurozóny a jejich zařazení již do preventivní části rozpočtového dohledu je novinkou rozpočtového dohledu. Nečlenu eurozóny hrozí v preventivní části dohledu i v jeho posílené fázi, kdy Rada rozhodne o tom, že dotčený stát nepřijal účinná opatření ve stanovené lhůtě, pouze sankce reputační.

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

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

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

3.2 Two-pack (připravované předpisy)

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

Box č. 2 – Two-pack – hlavní zásady nařízení o sledování a posuzování rozpočtových plánů a o zabezpečení nápravy v postupu při nadměrném schodku^{*)}

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

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

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

- Státy budou nově předkládat zprávy o plnění rozpočtů a o fiskálních rizicích.
- Státy budou nově předkládat programy hospodářského partnerství pojednávající o strukturálních reformách vedoucích k udržitelné nápravě nadměrných schodků.
- První zprávu o vývoji rozpočtu předloží dotčený stát jako součást zprávy o přijetí účinných nápravných opatření po doporučení Rady (podle nápravné části Paktu stability a růstu) a k tomu přidá program hospodářského partnerství.
- Další zprávy o plnění rozpočtu a o pokroku v plnění programu hospodářského partnerství se předkládají v pravidelných intervalech (6 měsíců u doporučení dle čl. 126(7) SFEU, 3 měsíce u výzvy dle čl. 126(9) SFEU).
- Pokud Komise usoudí, že je riziko nesplnění lhůty, může dát přímé doporučení k přijetí dalších opatření a posuzuje jeho plnění.
- Rada přijme stanovisko k programu hospodářského partnerství.
- Rada vezme v úvahu při hodnocení svého doporučení, jak stát reagoval na případné přímé doporučení Komise, pokud je v mezičase dostal.

^{*)} V současnosti probíhá vyjednávání mezi Radou a Evropským parlamentem, popsané zásady odpovídají původnímu plánu Komise.

Box č. 3 – Two-pack – nařízení k posílenému dohledu nad státy zažívajícími vážnou finanční nestabilitu, ohroženými finanční nestabilitou, nebo čerpajícími vnější pomoc^{*)}

- **Nařízení specifikuje zesílený dohled, který má zabránit šíření nákazy a navrátit zemi do normální situace.**
- U programových zemí (čerpajících pomoc) jsou další dohledové postupy pozastaveny (hodnocení programů stability, pokroku v nápravném postupu).
- **Komise rozhoduje o zařazení státu do posíleného dohledu.**
- Země podávají zprávy jednou za 3 měsíce.
- Jsou hodnoceny Komisí, ECB, makroobezřetnostním dohledem (ESRB), dohledovými úřady (ESAs), případně MMF.
- **Nařízení vyjasňuje postup při žádosti o poskytnutí vnější pomoci.**
- Rada může doporučit státu vypracování nápravného hospodářského programu.
- Pokud stát chce požádat o pomoc, nesmí se obrátit přímo na MMF nebo jinou vládu mimo EU, ale musí informovat předsedu Euroskupiny a Komise a prezidenta ECB.
- Komise s dalšími orgány vykonává jednou za 3 měsíce kontrolní mise; pokud země neplní, Rada přijme rozhodnutí o neplnění – pozastavení čerpání.
- Země si musí vyžádat u Komise skupinu expertů, kteří dohlíží na místě.
- Postprogramový dohled funguje, dokud země nesplatí alespoň 75 % obdržené pomoci.

^{*)} V současnosti probíhá vyjednávání mezi Radou a Evropským parlamentem, popsane zásady odpovídají původnímu plánu Komise.

Dne 21. února 2012 Rada ECOFIN přijala k oběma návrhům obecný přístup. V rámci řádné legislativní procedury přijal dne 13. června 2012 svou pozici Evropský parlament a předložil na 150 pozměňovacích návrhů. Od července 2012 probíhají trialogy mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem, při nichž se sladují pozice Rady a Evropského parlamentu.

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

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

3.3 Fiskální pakt (mezinárodní smlouva mimo legislativu EU)

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

Box č. 4 – Fiskální pakt

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

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

4. Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii

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

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

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

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

by vykrýval dopady asymetrických šoků a umožňoval mírnění hospodářských výkyvů a podněcoval cestu ke strukturálním reformám.

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

5. Závěr

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

Literatura a prameny

1. Dostálová, I.: *Six-pack, two-pack, fiskální úmluva: cesta k fiskální odpovědnosti, nebo k fiskální integraci?* Scientia et Societas, 2012, roč. VIII, č. 2, s. 42-55, ISSN 1801-7118
2. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.* Council of the European Union, Brussels, 16 February 2012
3. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area.* Council of the European Union, Brussels, 20 February 2012

4. European Commission: *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*. 14 March 2012, <http://ec.europa.eu>
5. European Council: *Conclusions*. Brussels, 25 and 26 March 2010
6. European Council: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report*. Brussels, 12 October 2012
7. Eurostat: *Euro area and EU27 government deficit at 4.1% and 4.4% of GDP respectively*. Newsrelease 149/2012, 22 October 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
8. Eurostat: *Euro area government debt up to 90.0% of GDP*. Newsrelease 150/2012, 24 October 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
9. Eurostat: *Euro area government debt up to 88.2% of GDP*. Newsrelease 111/2012, 23 July 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
10. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně*. Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
11. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik*. Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
12. *Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku*. Úřední věstník Evropské unie, Brusel, 23. listopadu 2011
13. Pop, V.: *Swiss army prepares for euro unrest*. 16 October 2012, <http://euobserver.com>
14. Preston, S. W.: *Remarks of CIA General Counsel Stephen W. Preston at Harvard Law School*. Central Intelligence Agency, April 10, 2012, <https://www.cia.gov>
15. Úřad vlády ČR: *Proč se ČR nezavázala k ratifikaci smlouvy o fiskální unii*. 3. února 2012, <http://www.vlada.cz>

Problematický návrh na vytvoření bankovní unie v EU

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

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

1. Společný evropský bankovní dohled (v ECB)

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

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

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

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

3. Společný evropský systém pojištění vkladů

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

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

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

S tímto pilířem je spojen hlavní důvod prosazování bankovní unie. Zatímco nyní bankovní sektor dané členské země EU, který se dostal do problémů, je zachraňován z fondů EU formou půjček vládě této země, tak nově se předpokládá, že tuto úlohu převezme Evropský mechanismus stability (ESM), který by měl půjčovat přímo problémovým bankám, resp. je rekapitalizovat či provádět jinou formu jejich záchran, případně zavírat nesolventní

banky. Vychází se z toho, že záchrana bank v členské zemi může neúnosně zvyšovat dluh tamní vlády (viz např. Irsko). Z fondů EU směřovaly peníze vládě státu, jehož bankovní sektor byl blízko kolapsu, vláda tuto finanční pomoc distribuovala bankám na svém území, ale s tím negativním efektem, že narůstal veřejný dluh. Ostatně právě Španělsko, které potřebuje na záchranu svých bank již desítky miliard eur a nechce dále zvyšovat svůj vládní dluh, tlačí velmi silně na zavedení tohoto pilíře. Poukazuje se přitom na to, že některé silné bankovní skupiny již „přerůstají přes hlavu“ národním státům a pro řešení této situace je tedy nutno posílit roli celoevropských institucí. Ať již bude nesolventním bankám poskytována pomoc kapitálovými vstupy z Evropského mechanismu stability nebo z Evropské centrální banky, navazuje na to jistým způsobem logický požadavek na dohledovou roli těchto institucí.

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

5. Klíčový problém morálního hazardu

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

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

6. Obavy na české straně ze zavedení bankovní unie

Z hlediska vlastnické struktury bank s působností na území České republiky je zhruba 94 % v zahraničním vlastnictví, přičemž jde v naprosté většině o dceřiné společnosti velkých zahraničních bank. Český bankovní sektor patří přitom k dlouhodobě nejziskovějším v rámci EU. V období od vstupu strategických zahraničních partnerů do bank působících na území České republiky se tyto banky finančně stabilizovaly a vydělaly svým zahraničním vlastníkům na dividendách celkově již více než 180 mld. Kč. Tři největší banky na území ČR – Česká spořitelna, Komerční banka a Československá obchodní banka – vydělaly pro své zahraniční vlastníky právě v krizových letech 2008-2010 celkem zhruba 75 mld. Kč a jsou nejziskovějšími společnostmi a vůbec společnostmi s nejvyšší rentabilitou aktiv v rámci nadnárodních finančních skupin, do nichž patří, a tuto kondici si udržely i uprostřed pokračující hospodářské recese (viz tabulka č. 1). Obdobně výraznější podíl zisku ve srovnání s podílem na aktivech (tedy vyšší využití a zhodnocení aktiv) v rámci finančních skupin, do nichž náleží, vykazují například i UniCredit Bank ČR a Raiffeisenbank.

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

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

Pramen: výkazy bank

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

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

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

V podstatě opačné postoje k uvedenému riziku „vysávání“ peněz v případě zavedení bankovní unie mají vrcholoví manažeři tuzemských bank. Domnívají se, že toto téma je zbytečně nafouklé a že majitelé nechtějí s ohledem na ekonomický zájem v rámci finanční skupiny poškodit svůj úspěšný lokální byznys. Dále zpochybňují význam přesunů zdrojů mezi dceřinými a mateřskými společnostmi vzhledem k zhruba pětiprocentnímu podílu bankovních aktiv nových členských zemí na celkových bankovních aktivech EU. Poukazuje se také na to, že v případě problémů mateřské banky by pro ni bylo ekonomicky výhodnější přímo prodat prosperující a zdravou dceřinou společnost. Odhlédneme-li od toho, že vrcholoví manažeři jsou ve svých vysoce lukrativních funkcích především díky mateřským společnostem, je zřejmé, že přílišné finanční oslabení dceřiné společnosti by nebylo zrovna výhodné, a to i s ohledem na výnosnost jejího případného prodeje. Nicméně nelze podcenit právo většinového majitele nechat si vyplácet v dividendách zisk příslušné banky. Určitým oslabením pro budoucí vývoj banky může být tedy i celkový poměrně vysoký podíl vyplácených dividend na zisku a ponechání v bilanci jen malé části nerozděleného zisku. A právě v období finanční krize zvýšily některé finanční skupiny (Erste Group, KBC) požadavky na vyplácené dividendy ve svých dceřiných bankách v České republice (dokonce několikrát sobě, přičemž k vyplácení bylo zčásti využito i nerozděleného zisku z minulých let).

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

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

ČNB sice deklaruje, že má zájem na řešení současné dluhové a finanční krize eurozóny a zajištění její finanční stability, ale předložený návrh bankovní unie není podle ní skutečnou odpovědí na problémy eurozóny, jimiž jsou především neschopnost některých vlád splácet své dluhy, trh s řadou problémových bank a nedostatky spočívající v samotné podstatě měnové unie. Pojetí bankovní unie není ani v souladu se zásadou subsidiarity při péči o finanční stabilitu jednotlivého státu. ČNB se také ztotožňuje s řadou kritiků na riziku podpory morálního hazardu a oslabení odpovědnosti národních vlád za dlouhodobou fiskální udržitelnost. V této souvislosti se zdůrazňuje i výše uvedená potřeba zabránit stahování likvidity a kapitálu ze zdravých dceřiných společností.

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

Vláda ČR a ČNB se nicméně, jak z jednotlivých vyjádření plyne, nebrání diskusi o bankovní unii a jejích prvcích, přičemž přichází i s určitými požadavky. Měla by být dodržována pravidla veřejné podpory a vnitřního trhu (poskytování veřejné podpory z ESM by mělo být omezeno pouze na výjimečné a dočasné situace) a vůbec pravidla by měla být předložena jako kompaktní celek (nemělo by se postupovat tzv. salámovou metodou).

Zároveň by mělo být zajištěno i právo rozhodnout se o (ne)sdílení nákladů v EU. Česká republika by měla mít také právo odmítnout přeměnu dceřiné společnosti mateřské banky na její pobočku (vytvoření kontrolní pojistky pro riziko možného odlivu likvidity a kapitálu z banky). Spíše deklaratorně se pak vyzdvihuje nutnost rovného zacházení v EU. Závěr je pak podle vyjádření člena bankovní rady ČNB poměrně jednoznačný: „Bankovní unie optimální měnovou zónu z eurozóny nevytvoří.“ [4]

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

Literatura a prameny

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

Souvislosti mezi eurokrizí a porušováním či volným výkladem práva EU

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

Cílem tohoto textu je ukázat, jak normy evropského práva, respektive jejich dodržování a porušování přispěly ke vzniku problémů eurozóny po roce 2008 a jakou roli dodržování a porušování evropského práva hraje při řešení této krize. Příspěvek vychází ze skutečnosti, že právní normy jsou jedním z faktorů, které ovlivňují, respektive strukturují lidské jednání. Lidé (tedy i reprezentanti států) by měli jednat podle norem, ke kterým se zavázali, respektive které se na jejich jednání vztahují. Nicméně, člověk jako subjekt disponující svobodnou vůlí vždy může normu porušit. K porušení obecně dochází tehdy, pokud je to pro dané subjekty výhodné. Aby tedy normy byly dodržovány, musí v sobě obsahovat sankční pravidla, která se vůči porušujícím uplatní. Dále musí existovat subjekty, které dodržování norem prosazují a které vůči případným porušujícím sankční pravidla uplatňují. Pokud norma nebude mít sankce, případně pokud sankce nebudou uplatňovány, logicky může být pro jednotlivé subjekty výhodné, aby dané normy porušovaly či obcházel. Ačkoliv toto jednání může být výhodné pro jednotlivé subjekty, na agregátní úrovni může způsobovat problémy. Pokud třeba daňový poplatník nebude platit daně, bude to pro něj nepochybně výhodné. Na agregátní úrovni (zde na úrovni národního státu) ale může dojít k tomu, že budou scházet prostředky na zabezpečení veřejných statků, což může způsobit krizi daného státu. Evropská unie (EU) vznikla jako projev vůle jednotlivých členských států, za tyto státy ale jednali pochopitelně jejich zástupci, tedy konkrétní lidé. Zástupci daných států rovněž čelí dilematu, zda normy, na kterých je EU založena, dodržovat, nebo naopak porušovat či obcházet. Porušování či obcházení norem může být pro příslušný členský stát, jeho obyvatele výhodné. Na agregátní úrovni (zde na úrovni EU) může však toto porušování vést k nedůvěře v měnu, kterou EU používá, k neochotě provádět celoevropské transakce apod. Ve svých důsledcích potom dané chování může jít proti cílům, které si EU klade, může poškozovat státy, které se k porušování či obcházení neuchýlily, apod. Z hlediska soudobé krize lze tak porušování a obcházení pravidel EU označit za jeden (zdůrazněme však, že nikoliv jediný) faktor současné krize eurozóny a nedůvěry v euro.

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

1. Povaha evropského práva

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

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

- Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.
- Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

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

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

Členské státy musí logicky dodržovat normy, které EU založily a které jí přiznávají příslušné pravomoci – tyto normy můžeme v souladu se zavedenou terminologií označit za normy primárního práva EU. Tento text se nezabývá historií zakladatelských smluv, konstatujeme jen stručně, že v současné době (konkrétně od 1. prosince 2009) upravují postavení EU dvě zakladatelské smlouvy – Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).¹

¹ Pro společné vyjádření bude používáno slovo „Smlouvy“.

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

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

2. Vybraná ustanovení primárního práva EU týkající se fungování eura

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

- Článek 3 SEU: Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro.
- Článek 120 SFEU: Členské státy směřují své hospodářské politiky tak, aby... přispívaly k dosahování cílů Unie... Členské státy a Unie postupují... v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporováno efektivní umístění zdrojů.
- Článek 121 SFEU: Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady v souladu s článkem 120. Rada přijme na doporučení Komise návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie a podá o tom zprávu Evropské radě.

- Článek 123 SFEU: Evropské centrální bance (ECB) nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávními orgánům, jiným veřejnoprávními subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.
- Článek 124 SFEU: Zakazují se jakákoli opatření, která nejsou odůvodněna veřejným dohledem a která umožňují orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejným orgánům, jiným veřejnoprávními subjektům nebo veřejným podnikům členských států zvýhodněný přístup k finančním institucím.
- Článek 126 SFEU: Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.
- Článek 127 SFEU: Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii. ESCB jedná... v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž podporuje efektivní umístování zdrojů.
- Článek 130 SFEU: Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvami a statutem ESCB a ECB nesmějí Evropská centrální banka, žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie a vlády členských států se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.
- Článek 131 SFEU: Každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB.

3. Porušování Paktu stability a růstu

Jedním z důvodů současných problémů eurozóny je vysoká zadluženost jednotlivých členských zemí, která je důsledkem schodků veřejných financí těchto zemí. Problematika nadměrných schodků veřejných financí je v rámci primárního práva řešena kromě výše zmíněného článku 126 SFEU ještě v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je součástí zakladatelských smluv. Tento protokol jako hodnoty, jež se členské státy zavazují nepřekročit, stanovuje: a) 3 % pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách; b) 60 % pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách. Postup vůči státu, který dané hodnoty poruší, je řešen jednak v rámci SFEU a dále v rámci tzv. Paktu stability a růstu. Paktem stability a růstu se nazývá soubor více pramenů evropského práva, jejichž společným cílem je posílit koordinaci fiskálních politik, které i po vytvoření hospodářské a měnové unie zůstávají v odpovědnosti členských států EU. Tento Pakt má tedy zamezit pnutí mezi centralizovanou

měnovou politikou a decentralizovanými fiskálními politikami v zájmu zachování stability eura. Dohoda o podobě Paktu byla dosažena v červnu 1997 na zasedání Evropské rady (tj. na úrovni představitelů států a vlád) v Amsterdamu. Účinnost nabyla 1. ledna 1999 při vzniku eurozóny. Pravidla Paktu jsou závazná pro všechny členské státy EU, s výjimkou peněžitých sankcí, jež mohou být uvaleny pouze na členy, jejichž měnou je euro. Nečlenské země eurozóny mohou být postiženy za nadměrný deficit zastavením čerpání z Fondu soudržnosti. Pravidla Paktu byla výrazně zpřísněna v rámci tzv. six-packu, kterým Evropská unie reagovala na dluhovou krizi v eurozóně.²

Úkolem preventivní části Paktu je předcházet vzniku nadměrných veřejných deficitů (vyšších než 3 % HDP) a nadměrného veřejného dluhu (vyššího než 60 % HDP). S tímto záměrem členské země eurozóny každým rokem zpracovávají stabilizační programy a nečlenské země eurozóny konvergenční programy, jež mají dokladovat dodržování povinností vyplývajících z Paktu. Každý členský stát EU má usilovat o dosažení střednědobého fiskálního cíle, který zohledňuje celkovou úroveň vládního zadlužení a růstový potenciál ekonomiky, a také o snižování nadměrného dluhu. Plnění těchto povinností je sledováno Evropskou komisí (dále „Komise“). Zemím, u nichž jsou zjištěny nedostatky, Komise adresuje předběžné varování. V případě závažných nedostatků Komise navrhuje doporučení k nápravě, o nichž rozhoduje Rada (tj. orgán EU na úrovni ministrů členských zemí). Procedura při nadměrném schodku je potom obsahem tzv. nápravné části Paktu stability a růstu. Zahájena je se členskou zemí EU, u které byla zjištěna existence nadměrného deficitu. Této zemi jsou uložena doporučení k nápravě, jejichž plnění sleduje Evropská komise. Ta pak také navrhuje sankce při zjištění, že země nečiní potřebné kroky k odstranění nadměrného deficitu. Členské země eurozóny mohou být postihovány peněžitými sankcemi, nečlenské země eurozóny krácením plateb z Fondu soudržnosti.

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

Sestavení rozpočtu je dlouhý a komplikovaný proces. Nejprve se musí vláda na rozpočtu shodnout, což zahrnuje spoustu složitých jednání mezi jejími členy. Poté musí rozpočet schválit parlament, což je rovněž časově a politicky náročné. Následně musí být přijatá rozpočtová opatření zavedena do praxe prostřednictvím dlouhého byrokratického procesu.

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

Navíc daně mohou být změněny pouze postupně a nikdy ne zpětně. Například důchodová daň se týká jen budoucích příjmů a zahrnuje značné časové prodlení. Na druhé straně, jednou zavedená fiskální opatření ovlivňují ekonomiku rychleji (6 až 12 měsíců) než opatření monetární politiky (12 až 24 měsíců). Výsledkem je, že fiskální politika je jako tanker, který mění svou polohu velmi pomalu. Zpoždění může nabýt dokonce takového rozsahu, že ve chvíli, kdy fiskální opatření konečně ovlivní ekonomiku, problém, který měl být prostřednictvím daného opatření napraven, už nemusí existovat. To opět činí měnovou politiku v zemích s jednotnou měnou obtížnou – země, které v reakci na hospodářskou recesi přistoupily k expanzivní fiskální politice, se v důsledku zpoždění této politiky mohou dostat do odlišné fáze hospodářského vývoje než země, které fiskální expanzi neučinily. Každá ze zemí de facto vyžaduje odlišnou reakci měnové politiky, což se však při jednotné měně obtížně realizuje.

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

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

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

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

Horší varianta počítala s růstem HDP o 2,4-2,5 %, čímž by Francie dosáhla schodku veřejných rozpočtů asi 1,2 % HDP. Tyto odhady se na počátku roku 2003 ukázaly jako silně nadhodnocené. Růst HDP zdaleka nedosahoval ani hodnot z „pesimistické varianty“ a brzy bylo jasné, že se Francie blíží k překročení 3% referenční hranice deficitu veřejných rozpočtů. Komise odhadovala schodek na 2,8-2,9 % HDP v roce 2002 a více než 3 % HDP v roce 2003, proto na počátku roku 2003 navrhla vydání předběžného varování. Tentokrát již Rada, která byla poučena ze situace v Německu, toto předběžné varování schválila. Následně byla revidována data a rozpočtový schodek pro rok 2002 byl stanoven na 3,1 % HDP. Komise tak mohla aktivovat proceduru při nadměrném deficitu a doporučit Radě přijmout rozhodnutí o existenci nadměrného deficitu ve Francii. V červnu 2003 Rada o existenci nadměrného deficitu rozhodla a uložila Francii do října 2003 přijmout korekční opatření, která povedou k tomu, aby byl do konce roku 2004 nadměrný deficit odstraněn. Francouzská vláda na doporučení nereagovala, a tak Komise navrhla Radě přijmout stejná opatření jako v případě Německa (zveřejnit minulá doporučení a stanovit termín pro přijetí konkrétních kroků ze strany vlády vedoucích k nápravě dané situace). Rozhodnutí o těchto opatřeních mělo padnout na zasedání Rady v listopadu 2003, kde především díky podpoře Německa neprošlo.

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

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

- Dříve používaná podmínka Paktu stability a růstu při zastavení (tj. nevydání) předběžného varování v případě poklesu HDP o více než 2 % byla rozšířena o případy, kdy ekonomika dlouhodobě stagnuje, nebo vykazuje velmi malý ekonomický růst. Zároveň byla rozšířena lhůta pro odstranění případného deficitu ze čtyř na šest měsíců od obdržení varování od Evropské komise.
- Již existující výjimky pro překročení referenční hranice rozpočtového schodku v případě mimořádného poklesu HDP či přírodní katastrofy byly rozšířeny o další možnosti, při kterých daný stát použije své veřejné finance zejména na strukturální reformy (za účelem vylepšení veřejných financí), pečování o mezinárodní stabilitu (výdaje na rozvojovou pomoc a obranu), investice do vzdělávání, inovací, výzkumu a vývoje, boj proti nezaměstnanosti, dosažení evropských politických cílů, především pak sjednocení Evropy, snižování zadlužení a penzijní reformy (výdaje možno použít jako polehčující okolnost po dobu 5 let).
- Dříve musely státy ve svém střednědobém plánu prokazovat tendenci k vyrovnanému či mírně přebytkovému rozpočtu. Po revizi v roce 2005 mohly státy za určitých okolností

hospodařit s deficitem. Státům s malým zadlužením a vysokým růstovým potenciálem bylo umožněno vykazovat deficit do 1 % HDP.

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

4. Volný výklad primárního práva EU

Opětovné zpřísnění pravidel Paktu stability a růstu nastalo jeho novelizací v rámci tzv. six-packu. Na první pohled by se mohlo zdát, že věrohodnost evropského práva byla obnovena. Nicméně existují jiné okolnosti, které tuto věrohodnost i nadále podkopávají. Po roce 2008 byly v praxi de facto porušeny články 123 a 124 SFEU, které zakazují pomoc členským zemím eurozóny v případě jejich finančních potíží. K prvnímu prolomení této zásady došlo, když se do závažných finančních potíží dostalo Řecko. První známky napětí se objevily již na podzim 2009, kdy se ukázalo, že země falšovala ekonomické statistiky ve svůj prospěch. Situace se vyhroutil v únoru 2010, kdy řecké náklady na splácení dluhů začaly neúnosně narůstat. Tehdy se k situaci v Řecku poprvé sešla mimořádná Evropská rada. V květnu 2010 sjednalo Řecko s Evropskou unií a Mezinárodním měnovým fondem (MMF) půjčku ve výši 110 miliard eur (včetně 30 miliard eur od MMF). V listopadu 2010 požádalo o pomoc Irsko, kterému byla přislíbena půjčka ve výši 85 miliard eur. Jako další požádalo o pomoc Portugalsko a v květnu 2011 získalo půjčku ve výši 78 miliard eur (včetně 22,5 miliardy eur od MMF). V únoru 2012 byl schválen druhý záchranný balík pro Řecko v celkové výši 130 miliard eur (včetně příspěvku 28 miliard eur od MMF). V červnu 2012 požádaly o finanční pomoc Kypr a Španělsko, i když jen na rekapitalizaci svých bank.

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

- Ustanovení čl. 122 odst. 2 Smlouvy stanoví možnost poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, u něhož z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, nastanou obtíže, nebo který je z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi.
- Tyto obtíže mohou být způsobeny vážným zhoršením mezinárodního hospodářského a finančního prostředí.
- Bezprecedentní celosvětová finanční krize a hospodářský útlum, které zasáhly svět během uplynulých dvou let, vážným způsobem poškodily hospodářský růst a finanční stabilitu a vyvolaly podstatné zhoršení schodků i zadlužení členských států.
- V důsledku prohloubení finanční krize došlo u několika členských států k tomu, že se podmínky pro získávání půjček výrazně zhoršily, a to ve větší míře, než lze přičítat vývoji základních ekonomických veličin. Pokud by nyní stávající situace nebyla urychleně vyřešena, mohla by vážně ohrozit finanční stabilitu Evropské unie jako celku.
- S cílem reagovat na tuto výjimečnou situaci, kterou členské státy nemohou ovlivnit, se zdá být nezbytné neprodleně zavést stabilizační mechanismus Unie na zachování finanční stability v Evropské unii. Takový mechanismus by měl Unii umožnit reagovat koordinovaným, rychlým a efektivním způsobem na náhlé obtíže v určitém členském státě. Bude spuštěn v rámci společné podpory EU a Mezinárodního měnového fondu.
- S cílem zachovat finanční stabilitu Evropské unie zavádí toto nařízení podmínky a postupy, jejichž prostřednictvím lze poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, který z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, čelí vážným hospodářským nebo finančním obtížím nebo je z téhož důvodu takovými obtížemi vážně ohrožen, a to s přihlédnutím k možnému využití stávajícího systému střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států, které nejsou členy eurozóny, zavedeného nařízením (ES) č. 332/2002.

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

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

tvořit splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny během 5 let (na návrh Německa) počínaje červencem 2013. Zbýlý kapitál bude členskými státy přislíben ve formě garancí.

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

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

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

5. Porušování kritérií pro zavedení eura

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

1. Kritérium cenové stability: členský stát musí vykazovat dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nesmí překročit o více než 1,5 procentního bodu míru inflace těch – nejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.
2. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb: v průběhu jednoho roku před šetřením nesmí průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu překročit o více než 2 procentní body úrokovou sazbu těch – nejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.
3. Kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí:
 - veřejný deficit – poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nesmí překročit 3 %,
 - hrubý veřejný dluh – poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nesmí překročit 60 %.
4. Kritérium stability měnového kurzu a účasti v ERM (mechanismus směnných kurzů): členský stát musí dodržovat normální rozpětí, která jsou stanovena mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, bez značného napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením. Zejména v tomto období nesmí devalvovat bilaterální směnný kurz domácí měny vůči měně kteréhokoliv jiného členského státu (po zavedení eura vůči euru) z vlastní iniciativy.
5. Konvergence v legislativní oblasti obsahuje podmínku nezávislosti centrálních bank včetně zákazu financování veřejných institucí ze zdrojů centrálních bank a zákazu zvýhodněného přístupu ke zdrojům úvěrových institucí.

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

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

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

³ Kritéria byla a jsou součástí primárního práva EU, tj. zakladatelských dokumentů.

Koneckonců i vstupu Řecka do eurozóny bylo dosaženo tak, že Řecko splnilo maastrichtská kritéria jen díky falšování statistik o velikosti svého rozpočtového deficitu a současně pomocí transakcí prostřednictvím investiční banky Goldman Sachs, kterými země opticky snižovala výši svého zadlužení. Statistická manipulace mj. spočívala ve snížení objemu výdajů, řecká vláda nezahrnula do rozpočtu všechny výdaje na obranu či splátky úroků z veřejného dluhu. Na straně příjmů potom vláda nadhodnotila výnosy ze sociálního pojištění a daňové výnosy. Evropská komise měla už při vzniku společné měny informace o tom, že Řecko je problémové a může znamenat riziko, nebrala je ale vážně. Komise dostala od statistického úřadu Eurostat varování už v roce 1999. Úřad tehdy vyslovil podezření, že Řecko manipuluje s údaji o svém deficitu. V květnu 1999 napsal jeden z ředitelů Eurostatu spolupracovníkovi tehdejšího evropského komisaře pro hospodářství a měnu Yvese-Thibaulta de Silguyho, že řecká vláda evidentně používá miliardové unijní transfery Řecku k upravování údajů o řeckém rozpočtu. Na počátku následujícího měsíce pak tehdejší šéf statistického úřadu Eurostat Yves Franchet upozornil na stejný problém generálního ředitele Komise pro hospodářství a finance. Ten mu ale odpověděl:⁴ „Předpokládám, že Eurostat neplánuje dělat číselné korektury ani si nepřeje pokračovat v debatě na toto téma.“ Není zde náhodou, že benevolentní postoj Komise vůči Řecku se časově shoduje s neplněním Paktu stability a růstu jinými členskými státy. Tyto země mohly oprávněně předpokládat, že pokud je EU benevolentní při porušování pravidel v Řecku, nebude přísná ani vůči nim.

6. Závěr

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

Z dnešního pohledu lze konstatovat, že eurozóna se optimální měnovou oblastí nestala, jednotná měna zavedená v nesourodém celku naopak zvýraznila některé odstředivé tendence. Odlišné míry inflace a odlišné reálné úrokové míry uvnitř měnové unie vedly k nárůstu značných nerovnováh (včetně nerovnováh platebních bilancí), k financování bublin na trzích aktiv v jedněch zemích eurozóny a ke škrcení růstu v druhých členských zemích. Finanční krize z roku 2008 potom zapůsobila jako katalyzátor a pouze demaskovala skutečnost, že vývoj v eurozóně byl dlouhodobě neudržitelný. Lze se domnívat, že jedním z důvodů, proč se eurozóna optimální měnovou oblastí nestala ani po zavedení eura, je právě skutečnost, že členské státy i samotné orgány EU (např. ECB) mohly de facto beztretně porušovat pravidla, na kterých je eurozóna založena. Toto porušování nepřispívá ke sblížení ekonomik jednotlivých členských zemí, naopak může odlišnosti jednotlivých ekonomik prohlubovat.

⁴ Citát čerpán z textu „EU už při zavedení eura věděla, že Řecko je tikající bomba“, který vyšel 20. června 2012 na www.novinky.cz.

Můžeme tak shrnout, že porušování pravidel, na kterých je eurozóna postavena, je jednou z hlavních příčin potíží, se kterými se eurozóna, respektive členské země eurozóny potýkají od roku 2009.

Literatura a prameny

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