

Fiskální situace EU: může existovat hospodářská unie bez politické?

EU OFFICE

Česká spořitelna, a.s.

Poláčkova 1976/2

140 00 Praha 4

tel.: +420 261 073 308

fax: +420 224 641 301

EU_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Petr Zahradník

+420 261 073 019

pzahradnik@csas.cz

Jan Jedlička

+420 261 073 484

jjedlicka@csas.cz

Alena Smolíková

+420 261 073 308

asmolikova@csas.cz

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

Když se v souvislosti se zlou fiskální disciplínou v EU tážeme, zda je možná hospodářská unie bez politické, je současně vhodné blíže se zamyslet nad smyslem této úvahy.

Spočívá tento v tom, aby došlo v relativně představitelném časovém horizontu **k obnově fiskální disciplíny v EU**, když nynější stav může zásadním způsobem bránit a komplikovat proces ekonomického oživování z nynější krize? Spočívá v tom, že s nastalým fiskálním břemenem si řada národních států podvazuje svoji růstovou výkonnost a vydává enormní částky peněz na správu (nemluvě již o úmoru) dluhu, nikoliv na zajišťování dlouhodobých rozvojových priorit? Případně rozpočtový deficit nutí tyto státy zvyšovat daňovou zátěž, čímž oslabují konkurenceschopnost jejich podnikatelské komunity?

Tato úvaha však může obsahovat i širší rozměr: nemůže společný postoj ve výkonu hospodářské, měnové a fiskální politiky **posílit ekonomickou akceschopnost EU jako celku**? Soustředit finanční zdroje a jim přizpůsobené rozhodovací kompetence na řešení problémů (mnohdy i náhle a akutně vzniklých), které se týkají všech členských států Unie a jejichž realizace je na komunitární úrovni výhodnější než v případě izolovaných a vzájemně nekompatibilních akcí na úrovni národních států?

S tím může souviset i další rozměr naší úvahy: nemůže toto přispět k **větší odolnosti vůči globálním vlivům**? Podíváme-li se na mapu světa, lehce zjistíme, že Evropa je relativně malý kontinent, jehož jednotlivé součásti i kontinent jako celek čelí ostré konkurenci gigantů z různých světadílů; a nejedná se pouze o země BRICs (Brazílie, Rusko, Indie a Čína), ale i další dynamicky se vyvíjející ekonomické systémy. Je zřejmé, že konkurovat těmto ekonomikám může dlouhodobě pouze EU jako celek, a nikoliv její jednotlivé součásti. Zajisté je možné nalézt oblasti, které i v tomto ohledu představují společný evropský zájem vůči vnější konkurenci (výzkum a vývoj a jejich kvalita a excelence, inovativní podnikání, zvýšení produktivity lidského konání, motivace k práci, eliminace korupce, posílení mobility apod.), které by bylo produktivnější a účinnější řešit společně na unijní úrovni.

S tím souvisí schopnost EU a jejích ekonomických systémů **vypořádat se s tzv. „novými tématy“**, **determinujícími konkurenceschopnost EU a napomáhajícími obnovit dlouhodobě udržitelný ekonomický výkon**. To se týká především témat energetických, šetrného nakládání s omezenými přírodními zdroji, ale i konceptů integrovaných průmyslových, dopravních a komunikačních strategií.

Tato úvaha by konečně měla rovněž identifikovat rozměr **vzájemné ekonomické propojenosti EU samé**. Je již nyní EU propojena dostatečně? Je zapotřebí, aby toto propojení dále sílilo, případně v jakých oblastech? Tím se dostáváme především k jádru ekonomického sblížení EU: jednotnému vnitřnímu trhu a jeho skutečné funkčnosti. Funguje tento již dostatečně, či se v jeho fungování objevují systémové problémy či nedodělky, které opravdu volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu fatálně brání? A vyžaduje tento otevřený prostor akutní vytváření dalších funkčních nástaveb v podobě sjednocování měnového a fiskálního? Jedná se o potřeby urgentní, anebo jejich zavedení by sneslo odklad na vhodnější situaci v budoucnu?

Lze se zřejmě shodnout na tom, že všechny tyto otázky jsou **plně legitimní** a odpověď na ně by byla více než cenná; navíc by nám odpovědi na ně minimálně napověděly, zda pro ucelenou hospodářskou unifikaci je nutnou podmínkou i unifikace politická (a pokud ano, v jaké podobě – v podobě **společných politik?**; anebo by stačila unifikace v podobě **harmonizované politiky?**; anebo reálná míra vzájemného propojení v současnosti nevyžaduje silnější nástroj, než jen **politiky koordinované?**).

Obnova fiskální disciplíny

Shodli jsme se na tom, že obsah naší úvahy by měl být patrně rozpracováván od momentálního palčivého místa ekonomických systémů v EU – fiskální disciplíny a potřeby jejího obnovení. Krátkodobě se jedná patrně o nejvážnější a nejurgentnější rozměr naší úvahy. Akutní potřeba obnovy fiskální disciplíny vyplývá především z faktu, že jinak je silně ohrožen proces následného ekonomického oživování i důvěryhodnost v ekonomiku EU jako celek (byť stále dochází k silné diferenciaci mezi problémovými zeměmi a zbytkem EU); nebo jinými slovy: existuje velice urgentní potřeba „zpoplatnění černých pasažérů“, kteří zneužívají stále ještě vysoký kredit Hospodářské a měnové unie EU (EMU) (a to jak těch, kteří již jsou v eurozóně, tak i čekatelů pro vstup do ní), ale svým chováním tento její kredit těžce podryvají.

Deficit veřejných rozpočtů k HDP (%)

	2007	2009	2010 odhad
EU-27	-0,8	-6,8	-7,2
EU-16	-0,6	-6,3	-6,6
Česká republika	-0,7	-5,9	-5,7
Řecko	-5,1	-13,6	-9,3
Velká Británie	-2,8	-11,5	-12,0
Estonsko	+2,6	-1,7	-2,4

Zdroj: Evropská komise

Tato statistika nám významně ilustruje neblahý trend ve vývoji deficitů veřejných rozpočtů, kdy po období systematické snahy míru deficitu výrazně snížit, či dokonce přivést rozpočet do přebytku, byl v roce 2007 zaznamenán jak v celé Unii, tak ve většině členských států nejpříznivější poměr deficitu k HDP za dlouhé srovnatelné období. Rokem 2008 se však tento stav začal prudce zhoršovat a během tří let by v letošním roce mělo dojít k jeho výraznému zhoršení o téměř šest a půl procentního bodu. Některé země však vykazují zhoršení ještě významnější, což platí mj. pro Řecko nebo Velkou Británii (a některé další); Česká republika se v tomto ohledu nachází kdesi uprostřed pelotonu členských zemí – byť její výsledek a letošní predikce nejsou zdaleka lichotivé, je tento vývoj poněkud méně výrazný v porovnání se zeměmi, které vykazují skutečně kritický vývoj svých veřejných financí. V případě Británie by podle odhadů, které mohou s novou vládou projít i jistou pozitivní korekcí, mělo dojít ke zhoršení stavu roku 2010 dokonce i vůči roku 2009. Jedinou vzácnou výjimkou je Estonsko, které se vlivem krizového dopadu přesunulo z množiny zemí generujících rozpočtový přebytek (v roce 2009 byla tato množina prázdná) do skupiny zemí s velmi nízkým deficitem, který je vůbec nejnižší v celé EU a jež zemi umožnil úspěšně vyjednat svůj vstup do eurozóny s účinkem od ledna 2011.

Veřejný dluh k HDP (%)

	2007	2009	2010 odhad
EU-27	58,8	73,6	79,6
EU-16	66,0	78,7	84,7
Česká republika	29,0	35,4	39,8
Řecko	95,7	115,1	124,9
Velká Británie	44,7	68,1	79,1
Estonsko	3,8	7,2	9,6

Zdroj: Evropská komise

Tento chmurný krátkodobý vývoj se promítá do zásadního zhoršení míry veřejného zadlužení k HDP. Jestliže v onom relativně příznivém roce 2007 se hodnota této veličiny po přibližně dvou dekádách opět ocitla pod hladinou 60% HDP, během tří let by se mělo zvýšit o neuvěřitelných 20 procentních bodů. Statistika navíc říká, že vedle celkového údaje pro EU je fiskálně ještě o něco nedisciplinovanější eurozóna. Řecko by mělo letos (po Itálii) převzít neslavný primát nejzadluženější země EU, přičemž britský dluh se během tří let téměř zdvojnásobí. Z tohoto pohledu působí míra zadlužení v České republice téměř uklidňujícím dojmem, který by nás však zdaleka neměl vést k podcenění této skutečně pouze relativně a zdánlivě příznivé situace. Navíc, v porovnání s Estonskem působí i naše míra veřejného dluhu gigantickým způsobem. Ještě několik let – do doby, kdy se ekonomické oživení stane přesvědčivým a bude doprovázeno prvními výsledky programů fiskální konsolidace – tak lze očekávat, že hodnoty míry veřejného dluhu k HDP porostou, v některých případech pak hodně strmě.

Posílení akceschopnosti EU jako celku

Fiskální disciplína představuje významný parametr, nicméně potřeba čestně se vypořádat s tzv. „novými rozvojovými tématy“ je natolik silná, že bude nutné se k nim postavit bez ohledu na to, v jakém stavu se veřejné finance nacházejí (nacházejí-li se ve stavu špatném, znamená to pro řešení těchto „nových témat“ pouze horší a komplikovanější startovací pozici). Tato „nová témata“ se mohou ukázat být testem homogenity EU; pokud se EU rozhodne a bude schopna je řešit společně, může to vést ke sblížení jednotlivých členských států, a naopak.

Tato „nová témata“ by měla představovat oblasti a sféry, které jsou výhodné k řešení na celoevropské úrovni. Vedle potřeby pružně reagovat na nastalé krizové situace a zaujmout vůči nim jednotný postoj se jedná o tu oblast veřejné služby, jež je zodpovědná za tvorbu společných energetických projektů, za podporu mobility v rámci Unie i řešení

společných sociálních problémů apod. Pokud existuje shoda v tom, že právě tyto problémy jsou pro Evropu společné, mělo by se toto poznání projevit i v tom, že pro homogenitu Evropy je důležitější řešit je společně, než prostřednictvím izolovaných, nekoordinovaných a mnohdy i protichůdných akcí jednotlivých členských států.

Odolnost vůči globálním vlivům

Posílení akceschopnosti EU při rozhodování o klíčových společných tématech přitom úzce souvisí s tím, že prostředí globální konkurence v posledních přibližně dvaceti letech se nebývale zostřilo. I proto musí EU daleko více posílit svoji schopnost vstřebávat ekonomické, sociální a kulturní impulsy, které přicházejí z prostředí globální společnosti; jejich lepší pochopení a přizpůsobení se jim ulehčí evropské pozici v úsilí obstát v této konkurenci.

Současně je však i nezbytnou podmínkou, aby EU jako celek aktivněji participovala na klíčových globálních aktivitách a investiční činnosti, včetně investic v dlouhodobě prosperujících teritoriích s významným rozvojovým potenciálem typu Číny, Indie, jihovýchodní Asie, Blízkého Východu, Brazílie a dalších.

Posílení konkureschopnosti EU

V čase, kdy krize vrcholila, přibližně dvě třetiny vlád členských zemí EU přijaly sady stimulačních a ozdravných balíčků, které však byly pojaty především v krátkodobém časovém horizontu. Jejich motivem bylo především čelit ekonomické krizi.

Strategický rozvojový koncept však sleduje dlouhodobější rozvojové cíle, které jsou v zásadě autenticky a korektně zapracovány v dokumentu Strategie EU 2020. Ten vymezuje tři klíčové strategické oblasti, s nimiž se musí ekonomika EU vyrovnat, aby jí v globální soutěži „neujel vlak“:

- determinovat ekonomický rozvoj především prostřednictvím znalostních a inovačních (tedy nikoliv prostřednictvím tzv. extenzivních) faktorů;
- rozvíjet konkureschopnější, propojenější a ekologicky vstřícnější ekonomický systém a aktivity;
- sociální a občanské začleňování řešit především prostřednictvím motivace k práci a pracovním aktivitám; na trhu práce pak eliminovat veškeré představitelné formy diskriminace a bariéry, včetně překážek pro přeshraniční mobilitu pracovníků v rámci EU.

Posílení ekonomické propojenosti v EU samé

Ekonomická propojenost v rámci procesu evropské integrace sleduje **jistou vývojovou logiku**, opírající se o různé kvalitativní oblasti sblížování a propojování ekonomických systémů a hospodářských politik.

První stupeň tohoto vývoje je ztělesněn procesem vytváření **Jednotného vnitřního trhu**, jež je akceptovatelnou a obecně uznávanou formou integrace i pro odpůrce následných forem. JVT, spuštěný oficiálně první den roku 1993, v sobě obsahuje nutný předpoklad úplné pružnosti a uvolněnosti trhů zboží, služeb, pracovních sil a kapitálu. Realita roku 2010 (tedy více než 17 let od jeho oficiálního spuštění) se však od popsaného ideálu liší: zejména trhy služeb a pracovních sil vykazují značné poruchy z pohledu homogenity v rámci prostoru EU i z pohledu jejich funkční otevřenosti.

Zajisté platí, že čím méně funkční je JVT, tím menší prostor a racionální důvod existuje pro následné formy integrace v rámci EU; anebo jinými slovy, čím méně je funkční JVT, tím menší se stává oprávněnost měnové integrace či dokonce užších forem integrace fiskální. Anebo ještě jinak: chceme-li, aby bylo ekonomické prostředí eurozóny co možná nejfunkčnější a nejrepresentativnější, musí být výrazně odstraněny problémy (institucionální i reálné) ve fungování JVT. Homogenní JVT je současně i nutnou podmínkou k pouhým úvahám o přechodu k zesíleným formám fiskální koordinace.

Druhým stupněm této vývojové logiky za předpokladu alespoň uspokojivého fungování JVT je prostředí **společné měny a sblíženého (konvergenčního) prostředí ekonomického**. Za předpokladu, že JVT funguje řádně, bez poruch a účastníci jeho prostor efektivně využívají, existence národních měn se stává při vysoké míře ekonomické propojenosti zbytnou překážkou a vytváří se přirozený tlak na ekonomické sjednocování (jež může být spontánní, nebo institucionálně řízené; druhý případ je realitou dnešní eurozóny); dojde-li k zahájení měnového sjednocování, určitá forma koordinace hospodářských politik se stává nezbytnou (v nynější praxi EU nabývá podobu společné měnové politiky, kohezní politiky, případně aktivit vedoucích ke kultivaci JVT).

A konečně, třetím nyní představitelným stupněm ekonomického sjednocování a propojování v rámci EU, je **fiskální koordinace a součinnost**; pokud dojde ke sblížení ekonomických parametrů v rámci EU, funguje-li JVT bez poruch a jeho potenciál je naplňován (což tedy není reflexe současnosti, ale spíše zbožné přání), prostředí společné měny plní svoji funkci efektivní „nadstavby“ vůči JVT, společná měna získává důvěru svých uživatelů i mezinárodní investiční komunity, přichází na řadu i potřeba fiskální koordinace pravidel a parametrů.

Možné formy fiskální koordinace a součinnosti

První, základní, a přesto dosud hrubě nenaplněnou formou fiskální koordinace v rámci EU je **vymezení a dodržování pravidel fiskální disciplíny ex-post** (tato forma existuje v podobě nenaplněného Paktu stability a růstu a spočívá v definování závazků pro dosažení **maximálně přípustné výše deficitu k HDP, doplněné účinným sankčním mechanismem v případě prohrěšku**; zejména účinnost sankcí se doposud ukázala jako nulová).

Druhá forma fiskální koordinace na velmi dílčí bázi existuje a rozvíjí se od konce 60. let, v zesílené podobě od přelomu 80. a 90. let v souvislosti s přípravami na vznik JVT; spočívá ve **sblížení pravidel pro formulaci daňové i výdajové politiky**; její plný koncept by patrně obsahoval pravidla harmonizace daňových sazeb i výdajových rámců a struktur. Dosavadní realita je o poznání skromnější a zahrnuje pouze dílčí pokus daňové harmonizace v případě nepřímých daní (DPH, spotřební daň) a srážkové daně z úroků z vkladů a příbuzných typů příjmů. Ostatní typy daní, jakožto výdajové rámce v celé své šíři zůstávají ve výlučné kompetenci a autonomii členských států.

Počínaje touto třetí formou fiskální koordinace se na půdě EU jedná zatím výlučně o teoretické a ideové koncepty, jež nejsou prozatím v praxi jakkoliv realizovány: jedná se například o nedávno navrženou **koordinaci ex-ante tvorby rozpočtů a rozpočtových výhledů**, jež by spočívala v povinnosti členských států seznámit své partnery i Evropskou komisi před započetím rozpočtového procesu v příslušné zemi s hlavními strategickými rozpočtovými prioritami pro následující rok a s krátkodobým výhledem.

Další možná opatření již mají radikálnější povahu a jejich možné zavedení by bylo stran určitých zájmových skupin nahlízejících na proces evropské integrace komentováno jako projev ztráty národní autonomie a svrchovanosti. Patří k nim:

- **zřízení specifické unijní autority pro výkon rozpočtového dozoru;**
- **nový rozpočtový rámec a struktura rozpočtu EU přizpůsobená novým okolnostem** (větší váha rozpočtu EU v porovnání s nynějším stavem vůči rozpočtům národních států); toto opatření může být vnímáno jako mezičlánek, jehož naplnění by mohlo vést ke konečnému přiblížení se vizi fiskálního federalismu);
- **nová struktura rozpočtové politiky, vymezující fiskální kompetenci unijní, národní a regionální (municipální)** v podobě přizpůsobeného fiskálního federalismu; tuto možnost lze vnímat jako střednědobě reálně neprosaditelný koncept, ale z pohledu velmi dlouhodobého (například několik dekád) jako možnost, kudy se fiskální politika v rámci EU může ubírat.

Předmětné úvaze budeme pozornost věnovat i ve volném pokračování na téma fiskální politika a potřeba silnější politické koordinace v rámci EU. Zamysleme se nad nynější i budoucí strukturou rozpočtu EU; možnou inspiraci budeme hledat i v rozpočtu USA a navrheme možné směry dalšího vývoje fiskální politiky v EU.