

## NÁRODNÍ MAKROEKONOMICKÁ POLITIKA V EVROPSKÉ UNII

**Pavel Ondrčka**

### Úvod

Cílem předložené studie je posoudit, do jaké míry jsou národní politiky členských zemí EU autonomní ve vztahu k hospodářské politice EU jako celku.

Neméně významné bude zkoumání, do jaké míry koordinace, resp. její vyšší stupeň – přímá regulace ze strany EU ovlivní národní hospodářskou politiku jednotlivých zemí. Tento problém bude analyzován s větším důrazem na fiskální politiku, která zůstane v národní gesci. Monetární politika je centralizována v rámci Monetární unie, ačkoliv představuje základní pilíř systému v eurooblasti, bude v předkládané publikaci analyzována jenom v nevyhnutelné míře. Tím ovšem nechceme oslabit potřebu provázanosti fiskální a monetární politiky.

Před vstupem „desítky“ zemí do EU se řešila otázka načasování, a to jak ze strany původní „patnáctky“, tak ze strany uchazečů o členství. Počáteční problém spočíval v určení stupně připravenosti jednotlivých zemí, které se rozhodly pro uskutečnění transformačního procesu. Nejen na vědeckých konferencích, ale i v orgánech EU, byl tento problém promítnut do dvou kroků, a to jako proces :

- prohlubování (budování tržní ekonomiky);
- rozšiřování evropského společenství.

Maastrichtská kritéria dala jasnou odpověď na to, jaký stupeň transformace bude nutné dosáhnout, aby země mohla vstoupit do EU. Kriteria jasně stanovila postup, a to ve smyslu v první řadě prohlubování a až následně rozšiřování. Původní názory, že transformační proces je možné realizovat jedinečně uvnitř unie, byly zamítnuty, protože by znamenaly zátěž pro původní členy. V současné době je problém časování otevírán v souvislosti se zavedením eura. V otázce načasování přijetí eura je vějíř názorů daleko širší než ten, který se týkal získání členství v EU.

V obou případech, tj. jak vstupu do EU, tak vstupu do EMU, se jedná o dvoustranný proces. Na jedné straně jsou to podmínky, které stanovuje EU, a na straně druhé plnění těchto podmínek ze strany uchazečů. Rozdílná ekonomická úroveň uchazečů způsobuje časově nesourodé plnění Maastrichtských kritérií, čímž je také časově ovlivněno přijímání nových zemí. Současně vzniká také otázka, jestli budou nové členské země schopny samostatně zajistit konvergenci s vyspělými členskými státy a v jakém časovém horizontu. Dává EU záruku pro toto sbližování, aniž by přibrzdila vývoj původních zakládajících členů? Mohou a budou transformační země uskutečňovat autonomní hospodářskou politiku anebo jim bude vnucována politika převládající v ostatních zemích?

Popřední ideolog EU Moravcsik<sup>1</sup> zdůrazňuje, že EU je novým typem politické entity, která není charakterizována nepopulární donucovací sílou, ale legitimní regulací, založenou na souhlasu všech členských zemí v zájmu dosažení prosperity a odstranění nebo zabránění vzniku ekonomické konkurence mezi členskými státy. Podle Moravcsika lze posledních 15 let označit

---

<sup>1</sup> Moravcsik, A.: How European Community Strengths the State: Domestic Politics and International Cooperation, Boston MA: Harvard University Center for European Studies Working Paper, 1994, str. 52.  
46

za nejúspěšnější období historie EU. Navzdory současné kritice evropské ústavy zůstává tato instituce nejúspěšnějším hospodářsko-politickým experimentem, kvazifederalismem, který ovšem nemá nahradit národní státy. EU reprezentuje společnou Evropu, ale není státem a pravděpodobně jím ani nebude.

Z kritických hlasů proti ústavě, ale také některým opatřením EU, je třeba zmínit ty, které konstatují, že některé akce předbíhají veřejné mínění. Jedná se hlavně o rostoucí vliv ekonomické a sociální regulace z Bruselu, který nebývá dostatečně vysvětlován a často naráží kromě nesouhlasu obyvatelstva také na námitky jednotlivých vlád. Kritické hlasy se také vztahují na tvrzení, že EU se nestane státem. Ale přímá volba parlamentu, evropské zákony, evropský soud, jednotná měna atp., to vše posouvá EU nad rámec konfederace a to vše zasahuje do autonomie jednotlivých zemí.

### 1) Národní makroekonomická politika

#### Definování národní makroekonomické politiky

Otázky národní makroekonomické politiky ani po vstupu nových členských zemí (NČZ) do EU neztratily na významu a byly předmětem zájmu i u zakládajících zemí EU. Jedná se o problematiku, kterou se v minulosti zabývaly i dnešní, členské státy (Kasim a Menon).<sup>2</sup> Specifické účinky Maastrichtských konvergenčních kritérií na jednotlivé členské státy považuje Moravcsik za ústřední myšlenku integračního procesu. Běžně je dnes přijímán názor, že vliv integrace na členské státy bude pokračovat a „národní“ makroekonomické politiky budou ovlivněny makroekonomickou politikou EU stále více. Vzhledem ke specifickým jednotlivých zemí a jejich nestejné úrovni rozvoje, bude vliv EU na národní politiky a na státní autonomii diferencován. Východiskem pro hledání odpovědi je definování pojmu autonomní hospodářská politika, resp. pojmu „autonomie“.

Autonomií se v ekonomickém slovníku rozumí schopnost státu realizovat své makroekonomické cíle. Z definice však vychází další otázka. Jsou tyto cíle shodné s cíly EU? Když jsou shodné, znamená to, že k jejich naplnění lze uplatnit jakousi univerzální nebo nadnárodní politiku? Když nebudou shodné, přistoupí EU prostřednictvím svých institucionálních orgánů k jejich koordinaci? Bude tato koordinace zásahem do státní autonomie? A tady navazuje další otázka. Půjde jenom o koordinaci cílů, nebo i o koordinaci jednotlivých typů monetární a fiskální politiky?

Podle Nordlingera<sup>3</sup> znamená pojem „autonomie“ schopnost státu přesadit svoje preference do autoritativních činností. Jinými slovy, státní autonomie je schopnost státu formulovat a implementovat politiku založenou na svých vlastních preferencích. Ale vzájemná závislost zemí částečně omezuje autonomii a vede k potřebě koordinační politiky. Nordlingerův názor na autonomii je nedostačující i proto, že nezohledňuje možná omezení uplatňovaná vnějším prostředím, nevyjímaje ani Evropskou unii.

<sup>2</sup> Kassim, H. and Menon, A.: The European Union and National Industrial Policy, London, Routledge, 1996.

<sup>3</sup> Nordlinger, E.: On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge MA: Harvard University Press, 1981.

**Koordinace národní makroekonomické politiky**

Rostoucí vliv politiky EU na národní politiky členských zemí odpovídá myšlence sblížení ekonomik v zájmu posílení ekonomického potenciálu EU jako celku. S růstem tohoto vlivu však dochází k postupné ztrátě některých nástrojů národních politik, které nebyly dostatečně kompenzovány adekvátními nástroji EU. Mezi zásadní nedostatky patří chybějící automatická stabilizace, kterou by se upravovaly vazby mezi centrálním rozpočtem EU a jednotlivými státy. Miniaturní velikost rozpočtu EU a jeho limitování pro ekonomické aktivity (1 % z příjmů VAT) a volné rozdělování tohoto rozpočtu přes regionální a sociální fondy je neadekvátní, aby zajistilo významnou automatickou stabilizaci. Jsme toho názoru, že by měly být posilovány automatické a ne ad hoc libovolné transfery.

V rozhodovacích procesech je tendence posilovat společné rozhodování. To lze ovšem uplatnit jenom tam, kde nevzniká konflikt zájmů. K jisté byť neformální koordinaci dochází již ve stadiu stanovování cílů. Rozdílná úroveň i struktura jednotlivých ekonomik si sice vynutila rozdílnou hierarchii ekonomických cílů, přesto je možné zobecnění: v 50. letech důraz na plnou zaměstnanost a stát blahobytu, v 70. a 80. letech boj proti inflaci a nezaměstnanosti a v 90. letech důraz na posílení tržních vztahů. V případech různorodosti stanovených cílů se dostáváme před otázkou, zda se cíle stanovené v jednotlivých zemích mají harmonizovat nebo koordinovat. Termín harmonizace lze chápat jako jisté přizpůsobení několika národních politik v zájmu dosažení společného cíle. Když např. v 70. letech došlo ke všeobecnému zvyšování inflace, stal se boj proti ní dominantou každé národní makroekonomické politiky. Navíc se kontrola inflace dostává do centra pozornosti makroekonomické politiky EU. Ale „pozornost“ není ekonomický pojem. Naproti tomu stanovení podmínek, které mají zabránit např. vzniku nadměrné inflace a její přelévání do ostatních členských států je označováno termínem „koordinace“. Právě díky koordinaci došlo v 80. letech k poklesu průměrné míry inflace z 10 % na 5,5 %, čímž se snížilo i riziko vývozu inflace.

Počátky potřeby koordinační politiky jsou popisovány ve zprávě Wernerova výboru jako kompromis mezi „ekonomy“ a „monetaristy“. První pocítovali, že tvorba monetární unie (MU) vyžaduje především konvergenci míry inflace, kdežto podle druhých tuto konvergenci přinese unie jako výsledek. Při fixním směnném kurzu musí být míra inflace v obou zemích stejná. V rámci EU by při fixním kurzu nemělo smysl mluvit o tom, která země má „autonomii“ ve výběru své cenové úrovně. M. Friedman již v roce 1953 tvrdil, že opuštění Bretton-Woodského systému a změna kurzu na floating umožní Evropanům určit si vlastní míru inflace a nemít ji vnucenou Spojenými státy.

Hlubší úvahy o makroekonomické vzájemné závislosti byly rozvinuty na Borském summitu Hamadou (1976),<sup>4</sup> podle kterého existuje významný mezinárodní vliv působení na inflaci. Je to koordinovaná měnová politika, která zajistí, že jednotlivé země nebudou nadměrně zhodnocovat svoje měny, čímž napomohou optimální dezinflační strategii.

V uzavřené ekonomice se předpokládá, že efektivním nástrojem eliminace inflace je buď fiskální nebo monetární restriktivní politika. Ale v otevřené ekonomice bez koordinace, kdy se dvě země snaží realizovat antiinflační politiku zvýšením hodnoty svých měn, to bude mít nepříznivý vliv na veličiny čistých exportů. Současné prostředky použité na zhodnocení měny

---

<sup>4</sup> Hamada, K.: A Strategic analysis of monetary interdependence. Journal of Political Economy Nr. 84., 1976.

povedou ke zvýšení úrokové míry, a tím i k přílivu zahraničního kapitálu, což ještě více posílí domácí měnu. Protože se obě země snaží o stejný výsledek stejným způsobem, obě neuspějí. Navíc rostoucí nebo vysoká úroková míra bude znamenat velkou zátěž ve vztahu k fiskální politice, a to hlavně vůči vládnímu deficitu. Naproti tomu koordinovaná politika zajistí, že obě země budou souhlasit se zvýšením úrokové míry bez snahy, aby ostatní zhodnotili svoji měnu a aby společně mohli realizovat optimální dezinflační politiku.

Nordlingerova koncepce autonomie je založena na zjednodušení pojmu „státních preferencí“, když připouští rozdílné názory na státní mechanismus. Cooper<sup>5</sup> již v roce 1968 zdůraznil, že mezinárodní ekonomická vzájemná závislost (interdependence) omezuje národní autonomii, zvláště co se týče makroekonomické politiky. Novější teoretické proudy v rámci globalizace toto stanovisko ještě zesílily. Autoři Garrett a Lange<sup>6</sup> v roce 1991 zdůraznili, že činnost mezinárodního ekonomického systému prostřednictvím monetární a fiskální politiky překáží a někdy až znemožňuje národní autonomii. Ohmae<sup>7</sup> v roce 1994 šel ještě dále, a to tvrzením, že globální ekonomie přímo podkopává autonomii státu.

Nový přístup k FP byl organizován paralelně s novou úpravou MP. Proti původním cílům, zaměřeným na makroekonomickou stabilitu důchodu a poptávky, nový přístup preferuje v MP cenovou stabilitu a kontrolu veřejných financí. Regulace FP byla zakotvena v Paktu stability a růstu (PSR) přijatém v Amsterdamu v roce 1997. Vycházela ze zkušeností 70. a 80. let. Základem je doladování makroekonomického rozvoje pomocí kombinace fiskální a monetární politiky. Způsoby možného doladování souvisí s odrazem dvou hlavních proudů ekonomického myšlení, a to „intervencionistickým“ (keynesiánským) a liberálním preferujícím volný trh.

Nám v tomto příspěvku nejde o důkazy poklesu účinnosti a neefektivnosti národních makroekonomických politik, ale spíše o úkol, jak v intencích makroekonomické politiky EU realizovat národní politiku prospívající sledovanému státu.

## 2) Fiskální koordinace v rámci EU

### Funkce FP pro zajištění stabilizační politiky

Rozhodnutí Evropského výboru v roce 1991 v Maastrichtu založit EMU bylo milníkem v dlouhodobém procesu integrace. Současně bylo rozhodnuto, že ostatní činnosti ekonomické politiky zůstanou na národní úrovni. Delorsova zpráva nastínila cestu k MU, ale současně kladla velký důraz na disciplínu národních fiskálních politik. Tato zpráva zdůraznila potřebu přednostně dohlížet na deficit a státní dluh, kdežto cíle makroekonomické stability důchodu, poptávky zůstaly v ústraní.

Není pochyb o nutnosti provázanosti fiskální a monetární politiky, ale nejnovější problém dneška je v tom, že na jedné straně se prosazuje jediná monetární politika MU a na straně druhé fiskální politika jejích autonomních členů. Proto se hledá nástroj propojení nadnárodní

---

<sup>5</sup> Cooper, R. N.: The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, N. Y.: Council on Foreign Relations, 1968.

<sup>6</sup> Garret, G. and Lange, P.: Political Responses to Interdependence: What's „left“ for the left? International Organization, 1991, str. 45.

<sup>7</sup> Ohmae, K.: The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy, London, Harper Collins, 1994.

monetární politiky s decentralizovanou fiskální politikou. Tento problém je řešen v paktu stability a růstu, který bude předmětem samostatné části.

Institucionální rámec EMU předpokládá, že základní odpovědnost za fiskální politiku v rámci hospodářské politiky zůstává na národní úrovni. Je to proto, že rozpočet EU zůstává příliš malý na to, aby mohl naplnit významnou úlohu makroekonomické stabilizace. Decentralizovaný systém fiskální politiky je udržován vedle sjednocené monetární politiky; úloha makroekonomické stabilizace asymetrických šoků je ponechána k řešení národním politikům. Tím se ale dostáváme před otázku, jestli národní fiskální politika může být efektivním nástrojem v EMU a jestli může vykompenzovat ztráty z nezávislé MP a měnové politiky, když je to potřebné. Druhá otázka souvisí s politikou koordinace. Tento problém vzniká hlavně když vznikají externality mezi rozdílnými typy národních politik, které nemohly být zohledněny v takové decentralizované struktuře.

Ohraničení fiskální politiky jsou zakotvena v Maastricht. dohodách a zesíleny v PSR. Ten požaduje, aby deficit země v recesi nepřevyšoval 3 % HDP. Toto ohraničení dále omezuje možnosti autonomní stabilizační politiky hlavně když dochází k vnějším šokům. V minulosti návrhy na vytvoření Evropského fondu nezaměstnanosti byly předloženy, aby překonaly tyto limity. Tato myšlenka, kterou poprvé rozvinula MacDougallova zpráva (1977), byla renovována směrem k automatickým stabilizátorům na Evropské úrovni. Rostoucí nezaměstnanost v průběhu recese měla automaticky vést k získání transferů z tohoto fondu, aby zabránila prohlubování cyklických výkyvů.

Dnešní podmínky jsou však trochu jiné, než jaké předpokládala MacDougallova zpráva. Zvýšení evropského rozpočtu je v současném politickém klimatu neproveditelné. Koordinační model fiskální politiky přijatý Maastrichtem je přesto důležitý, neboť nevyžaduje úplné transfery stabilizační politiky k evropské úrovni. Spíš opouští hlavní odpovědnost národních autorit a jenom požaduje koordinaci fiskální politiky, která má zajistit evropskou úroveň. Tato koordinace by měla odvrátit riziko nesynchronizované stabilizační politiky, kdy jeden stát provozuje expanzivní politiku, kdežto jiný snižuje úroveň poptávky a může vést národní fiskální politiku směrem ke konvergenci cílů prostřednictvím multilaterálního kontrolního mechanismu.

Dnes je podstatná část ekonomů přesvědčena, že stabilizační politika by měla být přidělena centrální úrovni vlády (jak navrhoval Musgrave již v r. 1959), a co také bylo zdůrazněno v MacDougallově zprávě (1977) jako růst angažovanosti orgánů EU ve všeobecné regulaci ekonomické aktivity, založené na rostoucí nezávislosti národních ekonomik prostřednictvím rostoucího obchodu, kapitálových toků a mezinárodních inflačních transferů. Čím otevřenější jsou ekonomiky členských zemí, tím méně efektivní se stávají nástroje národní ekonomické politiky. Multiplikační účinky na změny vnitřní poptávky jsou tlumeny vysokým sklonem k importům. Předpokládaná opatření mají být uskutečňována na vyšší úrovni vlády s širší jurisdikcí, zahrnující větší externality anebo úniky, a to buď prostřednictvím koordinace, nebo prostřednictvím přímých fiskálních akcí. Přímé fiskální akce však narážejí na dva problémy, a to na mezinárodní - související s monetární politikou - a na druhou otázku: jak dosáhnout adekvátní velikosti této operace? První problém, který souvisí se stabilizační politikou, se jeví irelevantní, protože monetární politika je v rámci MU evropskou záležitostí. Druhý naznačený problém ovšem zůstává. Efektivní řízení fiskální politiky na evropské úrovni v zájmu stabilizace je stále obtížné. Převládající váha - v celkových veřejných výdavecích ve srovnání

s výdaji EU, které představují jenom 1,03 % z HDP EU. MacDougall označil tento jev jako „kritický rozsah fiskální akce,“ tj. jako malou velikost v rámci rozpočtu EU. Z toho plyne konstatování, že při dnešní velikosti rozpočtu EU je stabilizační funkce EU pro fiskální politiku značně limitována.

Koordinace je absolutně nutná, když odpovědnost za fiskální politiku zůstává přímo na centrální vládě, protože negativním výsledkům s ohledem na dosahování stabilizačních cílů je možné se vyhnout procyklickým chováním v rozpočtové politice členských zemí. Ale v EMU je koordinace jediným nástrojem, pomocí něhož se dá čelit symetrickým šokům, zasahujícím celkovou ekonomiku EU. To má dva důsledky:

- efektivnost pravidel PSR, která vyžaduje vyrovnaný, resp. téměř vyrovnaný rozpočet. V členských zemích by anticyklické změny v rozpočtu s následnými přebytky v boomu a deficitu v krizi měly být častěji upravovány, když je nemožné použít monetární politiky jako instrumentu ovlivňování;
- když se externí účinky staly méně výrazné, členské státy méně inklinovaly k uskutečňování stabilizační politiky.

Koordinace fiskální politiky u členských zemí je nutnou, avšak nepostačující podmínkou pro efektivní stabilizační politiku, která se má vypořádat se symetrickými šoky ovlivňujícími celkovou ekonomiku EU.

Ukazuje se, že EMU se rozvíjí směrem k federalismu. Podpora autonomní stabilizace vyžaduje řadu ekonomických reforem :

- a) rozšíření velikosti rozpočtu, což je významné také pro alokační účely;
- b) změnu rozpočtových pravidel, umožňujících kompatibilitu s cenovou stabilitou, ale současně se zajištěním větší flexibility ve využívání zdrojů;
- c) tvorbu příjmových zdrojů, která má garantovat automatickou pružnost na straně příjmů.

Předběžnou podmínkou pro realizaci těchto reforem je posílení odpovědnosti rozpočtové autority reprezentované Evropským parlamentem a radou ministrů.

### **Asymetrické šoky a Evropský stabilizační fond**

Základní omezení stabilizační politiky spočívá v tom, že přizpůsobovací mechanismus v MU by měl být propojen s federálním rozpočtem, schopným vyrovnat se s asymetrickými šoky jednotlivých členských zemí.

Zpráva Evropské komise z roku 1993, připravená skupinou expertů pro Evropskou komisi, obsahovala návrh na vytvoření Stabilizačního fondu v rámci rozpočtu společenství pro země postižené asymetrickými šoky. Zdá se rozumné, aby byl rozpočet společenství vybaven zabudovaným pojistným mechanismem, který by se vypořádal s asymetrickými šoky. Tento mechanismus by měl poskytnout dodatečně zdroje členským zemím na překonání šoků, kterými jsou postiženy. Finanční podpora zemí postižených asymetrickými šoky by měla mít formu nepodmínečných transferů a ne formu refundovaných grantů. Tento mechanismus by měl automaticky fungovat tak, aby zabránil vzniku procyklických účinků, které by mohly časem vzniknout jako následek transferů.

Podle této zprávy by stabilizační mechanismus měl poskytnout transfery rovné 1 % z HDP členského státu postiženého asymetrickým šokem na každý díl rozdílu mezi zaměstnaností členského státu a evropským průměrem. Ale horní limit transferu se rovná 2 % z HDP.

### **Vznik pochybností o potřebě koordinace**

Hamada formuloval více pochybností o potřebě koordinace, z nichž za nejvýznamnější považuje strach z možnosti vzniku existence „černého pasažéra“. Je to situace, kdy navzdory dohodě o realizaci koordinované expanze může u některé země vzniknout popud, že se jí nezúčastní, takže získá jistý prospěch, aniž by se podílela na celkových nákladech.

I když dohoda podniknout koordinovanou expanzi existuje, může přesto vzniknout situace, že některé země se tohoto aktu nezúčastní. Jinak řečeno, může z této koordinované akce získat výhody, aniž by se podílela nějakými náklady. Hlavně po druhé ropné krizi existovaly země, které neudržely inflaci. Musela nastoupit fiskální a monetární politika: musela se rozhodnout měna, aby klesla inflace. K tomu zpravidla dochází restriktivní monetární politikou, která zvýšila úrokovou míru, přitáhla cizí kapitál, a tak zvýšila hodnotu domácí měny. S růstem úrokové míry jako nástroje v boji proti inflaci dochází také k ovlivňování fiskální politiky. Takto zvolená politika je neúspěšná, protože vede k růstu deficitu státního rozpočtu a následně k poklesu investiční činnosti.

V druhém řadě je třeba jasně identifikovat externality. Všichni nesouhlasí s názorem, že omezení fiskálních výdajů vede ke snížení domácího produktu. Dokonce je možné, že může dojít ke stimulaci produkce právě přes omezení fiskálních výdajů, a to když se obnoví konsolidace rozpočtu, a tím dlouhodobě důvěra ve veřejné finance (Giavazzi and Pagano 1990).<sup>8</sup>

Ve třetím řadě všechny výhrady, vztahující se ke zkušenostem, že aktivní politika regulující poptávku na národní úrovni je spíše destabilizující než stabilizující, se zesilují, když dochází k pokusům stabilizovat politiku mezi aktéry s různými zájmy. Proto se hledají nástroje, které by tyto destabilizující faktory eliminovaly. Jedním z nich je PSR.

### **3) Nové členské země (NČZ) a Pakt stability a růstu (PSR)**

#### **Vytvoření PSR a jeho význam**

Řešení sociálních problémů si v mnoha zemích vynutilo přijmout expanzivní fiskální politiku. Ta ovšem vedla k neočekávanému zpomalení ekonomického růstu a také zapříčinila vznik cyklického vývoje. Proto byl v roce 1996 zformulován Pakt stability s cílem zabránit negativním vlivům fiskální expanze a připravit jednotlivé země pro vstup do Měnové unie. Proto je někdy označován za „Pakt eurostability“. Pakt má zajistit zdravé veřejné finance v Eurozóně, aby se zabránilo, že jeden členský stát zvýší úrokové sazby na úkor jiných států a naruší tak důvěru ostatních v hospodářskou stabilitu. Nové předpisy z roku 2005 zahrnují opatření pro případy, kdy SBD > 3 %. Malé dočasné zanedbání tohoto pravidla se připouští, když je růst negativní, nebo když dochází k negativní mezeře výroby. Zpráva také zohledňuje veřejné investice, dluhovou udržitelnost a také náklady na zavedení povinného penzijního pilíře.

<sup>8</sup> Giavazzi, F. and Pagano, M.: The Advantages of tying one's hands: EMS discipline and Central bank Credibility, *European Economic Review*, 1988, 32.

Realizace paktu se uskutečňuje ve dvou formách:

- 1/ Podle principu multilaterálního dozoru (kontroly, nebo monitorování) rozpočtu
- 2/ Postupy s řešením nadměrného deficitu.

Ad. 1/ Pro konkretizaci hospodářského a finančního stavu musí jednotlivé země eurozóny předložit stabilizační program, který obsahuje střednědobé cíle veřejného rozpočtu a ty každoročně aktualizovat. Ty země, které ještě nejsou členy eurozóny, místo toho sestavují tzv. „Konvergenční programy“, které jsou podkladem pro kontrolu prostřednictvím Rady Evropy. Každá odchylka v cílech veřejných financí může být přijata jenom na základě doporučení Rady.

Ad. 2/ Postupy při překročení deficitu.

Postupy při překročení deficitu jsou založeny na upřesnění předpisů, které mohou zajistit termíny, podmínky, výjimky, ale i sankce v případě nedodržení. Sankce musí rada ministrů odsouhlasit 2/3 většinou, přičemž příslušná země nemá hlasovací právo. Peněžní pokuta se pohybuje v rozpětí 0,2 % do 0,7 % HDP. Současně se příslušná země musí zavázat, že tyto peníze bezúročně uloží do Bruselu až do té doby, než zkoriguje deficit.

#### **Celkové zhodnocení změn v PSR (Proč byla pravidla PSR zmírněna?)**

V první řadě se změna týkala definice „prudkého ekonomického poklesu“. Podle původní verze byl roční pokles HDP větší než 2 % automaticky považován za „prudký“ („výrazný“). Dále to byly slabé stimuly pro fiskální omezení v cyklickém rozmachu, který vedl k nadměrnému deficitu při poklesu ekonomiky. Nedostatkem minulosti byl i slabě fungující systém sankcí. Tato změna si vyžádala následující opatření:

- klauzuli, aby země s nadměrným deficitem nemohly hlasovat, když se jednalo o procedurách proti zemím s vysokým SBD, aby se tak snížilo riziko nějaké tajné dohody;
- doporučuje se kombinace peněžních a nepeněžních sankcí (např. ztráta práva hlasovat ve výboru Ecofin)

Skupina zemí, které se snažily zvýšit finanční disciplínu cestou udržitelného paktu, hledaly ještě přísnější opatření, než pakt stability a růstu. Tím vlastně začala éra kooperace ve fiskální politice skupiny zemí EU. Začaly se však objevovat i protiargumenty, že fiskální kooperace probíhá příliš rychle.

V nejobecnější formě by národní rámec měl zahrnovat následující tři komponenty:

- dobře definované cíle (týkající se rozpočtového deficitu a státního dluhu a makroekonomické stability);
- procesy směřující k zajištění transparentní fiskální politiky;
- stimuly, jak se vyhnout odklonům vládní politiky od předem stanovených cílů.

Při naplňování tří komponentů hraje hlavní roli Výbor pro fiskální politiku (Fiscal Policy Council), který je sestaven z nezávislých expertů, kteří srovnávají cíle ex-ante a ex-post.

Střednědobé cíle, které jsou zaměřeny na cyklicky vyrovnaný rozpočet, jsou teď pro jednotlivé členské státy diferencované. Státy, které při dosahování střednědobých cílů selhaly, budou muset jednorázově snížit svůj extrémní deficit minimálně o 0,5 %. Problémem je i stanovení



termínu pro nápravu. Původně tím termínem byl 1 rok po identifikaci problému. Země s vyšším deficitem mají v současnosti na nápravu více času. Prodloužení nápravy se pohybuje od 10 do 16 měsíců bez možnosti dalšího prodloužení.

Jednou z příčin krize PSR, která se objevila před několika lety, byla skutečnost, že se malá pozornost věnovala ekonomickému růstu. Ekonomický růst je totiž určující pro projekci rozpočtů. Ústup v minulosti od rozpočtových plánů lze vysvětlit skutečným růstem, který se nerovná prognózám ex ante. To podle našeho názoru byla asi největší chyba. Když se růstové prognózy v rozpočtovém procesu přeceňují nebo nedoceňují rychlost potenciálního produktu HDP, bude to ve všeobecnosti znamenat zdroj rozpočtových odchylek plánů. Když má vláda přehnaně vysoké nároky na růst HDP, projektuje tím i vysoké příjmy a vyšší úroveň účelově nevázaných výdajů. V tom případě nedostatek potenciálního růstu HDP a tím pádem i nedostatečných příjmů povede ke stejným výsledkům jako extenzivní fiskální politika.

Výbor Ecofinu uvádí, že reforma PSR posiluje důvěryhodnost a způsob vymáhání, a také zdůrazňuje potřebu, aby systém pravidel byl jednoduchý, transparentní a vymahatelný, a aby nutil k rychlé nápravě vzniklého deficitu. Zatím existující systém takovým ovšem není. V současnosti jsou to navíc představitelé NČZ, kdo si klade otázku, zda jsou pravidla PSR pro NČZ adekvátní, když byly stanoveny pro zakládající členské země.

Šest ze dvanácti NČZ, tedy Visegrádská čtyřka plus Kypr a Malta, které byly v roce 2004 přijaty do EU, musí čelit překročení limitu deficitu státního rozpočtu, ale mají rezervu k limitu státního dluhu. Na druhou stranu byla do MU přijata Belgie, Řecko i Itálie, ačkoliv jejich státní dluh byl vyšší než 60 % HDP.

Přes tento nedostatek Maastrichtská kritéria spolu s PSR zůstávají základem koordinace, pomocí níž má být dosaženo snižování deficitu a stabilizace veřejného dluhu, a to jak členských zemí EMU, tak zemí, které se pro vstup do EMU připravují.

#### **4) Makroekonomická evropská politika**

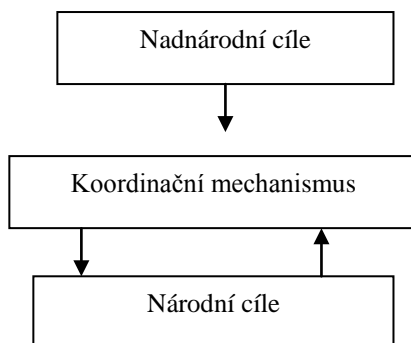
##### **Fiskální politika v rámci evropského prostoru**

Makroekonomická politika na evropské úrovni musí vzít v potaz tři problémy:

- jak dosáhnout makroekonomickou rovnováhu na úrovni společenstva jako celku prostřednictvím efektivní kombinace fiskální a monetární politiky za předpokladu, že monetární politika v MU je řízena na evropské úrovni;
- jak zajistit stabilizaci makroekonomických veličin každého členského státu, když nástroj směnného kurzu byl opuštěn tvorbou společné měny v rámci MU;
- v současné době vznikají v rámci EU i EMU obavy z negativních externalit, které se vztahují k inflaci, deficitu státního rozpočtu a nadměrného státního dluhu NČZ. Tato obava je teoreticky oprávněná, protože deficit běžného účtu je potencionální hrozbou pro stabilitu směnného kurzu.

Promyšlená fiskální politika se v rámci EU včetně institucí stává problémem číslo jedna co do naléhavosti. Korekce PSR není jednoduchá, protože cíle jednotlivých zemí jsou heterogenní. Koordinační mechanismus požaduje transformovat individuální samostatné akce na společné. Současné reformy fiskální politiky jsou zaměřeny tak, aby v první řadě definovaly nové cíle,

kteří nahradí dnešní jediný cíl (odstranění deficitu) na vícedimenzionální pohled při zohlednění cílů dlouhodobého horizontu. Současně se klade důraz na propojení národních a nadnárodních cílů přes koordinační mechanismus.



Koordinační mechanismus však nemůže zabránit vzniku konfliktů, ke kterým může dojít proto, že existuje částečná suverenity práv v rukou členských zemí, které mohou odporovat nadnárodním cílům. Každá koordinace nebo interakční mechanismus v uvedené konstelaci by měl podpořit jak disciplínu, tak odměny za ztrátu národní suverenity. Současně se klade důraz na posílení fiskální politiky, a tím vytvoření adekvátního oponenta monetární politiky, což je v zájmu celé evropské společnosti. Herzog<sup>9</sup> sestrojil i tzv. „index reputace“, který závisí od míry inflace, deficitu státního rozpočtu (SBD) a státního dluhu (SD) a počítá se pro každou zemi. Země s opatrnou fiskální politikou (tj. nízkými hodnotami inflace, SBD a SD) dostane více hlasů než země se špatnou či nevyhovující fiskální politikou.

Základní cíl fiskálních omezení spočívá ve stabilizaci veřejného dluhu v EMU, resp. v jeho snižování. Nízký a stabilní dluh je vnímán jako základní předpoklad i pro stabilitu společné měny. Je to jedna z cest, jak vyjádřit vládní mezikasové rozpočtová omezení, což znamená, že deficit veřejného rozpočtu bude vyrovnáván budoucími přebytky. Existuje ovšem problém, jak toto dlouhodobé vyrovnávání proměnit na meziroční. Úlohou omezení ročního deficitu v rámci PSR je vytvoření nevyhnutelného spojení dlouhodobé a krátkodobé politiky. Ale příliš silná orientace na roční deficit může podkopat spolehlivost těchto procedur, protože může bránit přijmout opatření směřující ke snižování veřejného dluhu ve středním a delším období. Tím jsou pro tržní mechanismus vytvořeny podmínky k vyvážené a udržitelné politice. Analýza „udržitelnosti“ v evropském rámci ukazuje, že tento pojem je velice důležitý v prostředí, kde existuje silná vzájemná fiskálně-monetární interakce.

### **Monetární politika v rámci evropského prostoru**

Budování EMU na základě jednotné měny přesunulo kompetence monetární politiky a směnného kurzu na úroveň společenstva a celou fiskální politiku s odpovědností za trh práce a zaměstnanost přenechalo na národní autority. Tuto asymetrii, kterou je možné považovat za přednost, ale také i nedostatek EMU, je možné překonat koordinací. Ale ani názory na koordinaci nejsou jednotné. Základem by měl být dialog mezi sociálními partnery, kterými jsou jednotlivé vlády členských zemí, Evropská centrální banka a příslušné řídicí orgány Evropské unie. Nutno zdůraznit, že ECB není „bankou“ v pravém slova smyslu. Je to instituce, která dělá

<sup>9</sup> Herzog, Bodo: European Monetary Union and Fiscal Policy Sustainability, 2004.

zásadní rozhodnutí v rámci euro systému, a to prostřednictvím Governing Council, jehož členy jsou i guvernéri národních centrálních bank.

Ačkoliv jednotná monetární politika představuje základní pilíř systému ekonomického řízení v eurooblasti a ECB je součástí tohoto systému, v rámci EMU neexistuje celková koordinace ekonomické a monetární politiky. Ale kontakty mezi nezávislou ECB a jednotlivými ministerstvy financí je třeba chápat jako otevřený, nezávislý dialog a nikoliv jako koordinaci ex ante mezi fiskální a monetární politikou. Ale neformální politické dialogy nemusí nutně vést k optimálním výsledkům. Na rozdíl od USA v EMU zatím chybí fiskální federalismus.

### **Závěry k národní makroekonomické politice**

Existuje mnohostranný tlak ovlivňování státní autonomie. V rámci tohoto tlaku se zdůrazňují následující dvě fakta:

- prvním faktem je skutečnost, že národní politiky se posouvají směrem k politice na evropské úrovni. To ale ještě není důkazem, že by tento posun přivedla existence EU. V mnoha případech jsou to jiné tlaky, které daleko přesvědčivěji odhalují příčiny změn národní politiky. Výhoda využití autonomie jako ochrany konceptu suverenity je v tom, že nás nutí prověřit praktický vliv EU jako ochrany v zájmu legální suverenity;
- druhým faktem je, že v jistých případech může EU pozvednout národní autonomii. Tak např. kolektivní akce v rámci EU např. prostřednictvím jediné měny umožňuje evropským státům lépe odolávat tlakům, které vznikají v mezinárodní ekonomice. Může to být například užitek evropských států plynoucí ze snižování speciálních výhod, vyplývajících ze statutu dolaru jako mezinárodní rezervní měny.

Není pochyb že integrace slouží jako nástroj „internacionalizace“ domácí politiky. Makroekonomická politika – dědictví Keynesa – ovlivňuje jak produkci, tak zaměstnanost a inflaci prostřednictvím fiskální, monetární a měnové politiky. Země EU tyto politiky využívají a také koordinují. Všechny se ale posouvají ke stále více centralizovaným rozhodnutím, které vedou k vyšším výstupům, než kdyby tyto země uskutečňovaly vlastní hospodářskou politiku.

Otázka, jestli má být stabilizační mechanismus centralizován na úrovni EU nebo decentralizován na národní úrovni, se dostala do literatury pod názvem „fiskální federalismus“, jímž se rozumí tvorba velkého centrálního rozpočtu. Argumentem pro zavedení takového rozpočtu byla americká monetární unie, v rámci níž fiskální transfery stabilizovaly regionální důchody. Centralizovaná politika je ale k ničemu, když se politici nedohodnou. Navzdory původním předpokladům však schéma evropské stabilizace nevyžaduje velký evropský rozpočet. Místo toho by systém fiskálních transfer mohl redistribuovat důchody mezi regiony. Je to vlastně přenesení mezigenerační solidarity na solidaritu mezinárodní.

Jakékoliv návrhy evropských fiskálních pravidel pod kontrolou komise EMU by měly být zacíleny, aby se vyhnuly tomu, že země vytvoří negativní externalitu v partnerské zemi (Majocchi, 2003).<sup>10</sup> Fiskální a monetární systém musí být znovu propracován v rozšiřující se eurooblasti, a to ve smyslu, že existuje jenom jediná monetární politika, ale více národních

---

<sup>10</sup> Majocchi, A.: Fiscal Policy Coordination in the European Union and the Financing of the Community Budget, University Trento, Working Paper 01/2003.

politik s heterogenitou mezi členskými státy. Zvláště v nových členských zemích bude rostoucí inflace rychlejší než tempo jejího růstu ve starých členských zemích. Vliv NČZ v EU bude limitován na základě skutečnosti, že tyto země představují méně než 5 % z HDP v evropské pětadvacítce. Úsporněji financována koordinace fiskální politiky má výhodu, že nezavazuje NČZ uskutečňovat restriktivní fiskální politiku před vstupem do eurooblasti. Při současné úrovni evropské politické integrace by se vlády měly držet své národní FP. Dozor nad ekonomickou politikou by měl být zaměřen na snahu vyhnout se skutečnosti, aby národní FP negativně ovlivnila zbytek oblasti.

## Literatura

- [1] Moravcsik, A. (1994): How European Community Strengths the state: Domestic Politics and International Cooperation, Boston MA: Harvard Univeristy Center for European Studies Working Paper, 52.
- [2] Kassim, H. and Menon, A. (1996): The European Union and National Industrial Policy, London, Routledge.
- [3] Nordlinger, E. (1981): On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge MA: Harvard University Press.
- [4] Hamada, K. (1976): A Strategic analysis of monetary interdependence. Journal of Political Economy Nr. 84.
- [5] Cooper, R. N. (1968): The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, N. Y.: Council on Foreign Relations.
- [6] Garret, G. and Lange, P. (1991): Political Responses to Interdependence: what's „left“ for the left? Internationala Organbization, 45.
- [7] Ohmae, K. (1994): The Borderless World: Power and Sgtrategy in the nterlinked Economy, London, Harper Collins.
- [8] Giavazzi, F. and Pagano, M. (1988): Capital Controls in EMS, in D. E. Fair International Monetary and Financial System. Dorndrecht: M. Nijhoff.
- [9] Herzog Bodo, (2004): European Monetary Union and Fiscal Policy Sustainability, Ecomod, Paris.
- [10] Majocchi, A. (2003): Fiscal Policy Coordination in the European Union and the Financing of the Community Budget, University Trento, Working Paper 01/2003.

## Summary

The aim of the article is to present the links between national macroeconomic policy and overnational economic policy of Eropean Union. The principle problem in the design of macroeconomic rules is the controlling through Stability and growth Pact. Policy co-ordination (postulated in EC Treaty) is necessary in order to give coherence to the overall economic policy framework. The differeces in the national fiscal policies of the individual states requires separate approach at the present time. But in the long time much more important is to coordinate in the Monetary Union central monetary policy with different national fiscal policies.