

Aktuality v právu

Dluhová a měnová krize Evropské unie

FILIP KŘEPELKA

Připomenutí rolí, povahy a podob peněz

Peníze mají trojí účel. Ulehčují výměnu zboží, služeb, práce a kapitálu mezi lidmi. Zjednodušují ocenění uvedených statků. Slouží k uchování hodnoty pomocí prostředku (likvidita) za tyto statky snadno směnitelného.

Není snadné vymezit, co vše plní roli peněz. Obtížné je rovněž měření jejich objemu. Ekonomové proto rozvíjejí vymezení a měření jejich objemu (měnové agregáty M0-MX). Smyslem není jen hodnocení jejich působení v hospodářství, ale také zvládnutí jejich tvorby a oběhu (měnová politika).

Jako peníze během tisíciletí sloužily různé hodnotné věci. Všude se prosadily hlavně zlato a stříbro. Jsou vzácné. Moc se neopotřebovávají a nedají se snadno zničit. Jsou dělitelné a měřitelné. Staly se tak platidlem hlavně jako mince.

Ani mnohasetleté užívání těchto mincí nebylo bez obtíží. Vzácné nebylo „kažení mince“ přidáním běžných kovů do taveniny. Inflační šok přinášel též příliv drahých kovů (třeba po objevení Ameriky).

Státy se pokoušely zastoupit mince z drahých kovů papírovými bankovkami. Nakládání s nimi je jednodušší. Touto cestou se dalo ale také dosáhnout zisku, protože se nepředpokládá zájem všech držitelů o výměnu za mince. Mnohdy se ale vydávaly úmyslně či kvůli nezkušenosti nadměrně. Výsledkem byla nebývalá inflace. Obyvatelstvo je pak odmítalo a žádalo návrat ke zlatu a stříbru.

Teprve v 19. století se podařilo vytvořit trvalejší papírové peníze na základě důvěryhodného zlatého krytí měn (zlatý standard). Na jeho základě dokonce vznikly měnové unie (latinská a nordická).

Ve 20. století ovšem zlaté krytí postupně skončilo. Nyní se všude platí penězi, jejichž objem je výsledkem rozhodnutí (*fiat money*). Taková měna odráží hospodářskou úspěšnost společenství, jež jí platí. Jakkoli věta „měna je krytá prací lidu“ připomíná socialismus, je plně pravdivá. Dlouhodobě jsou ovšem takové měny méně či více inflační. Proto se občas po zlatém standardu teskní a zlato nadále hraje roli uchovatele hodnoty.

Již dříve tvořily část peněz zůstatky bankovních účtů. Ve 20. století bezhotovostní peníze už převážily. Díky informatice a telekomunikacím, jež usnadnily elektronické platby, se význam hotovosti dále snižuje. Některé státy zvažují její zrušení, žádný se k tomu však dosud neodhodlal.

Vládcí si vždy uvědomovali důležitost peněz pro hospodářství a svou moc. Obvyklé bylo postátnění tvorby peněz či alespoň dozor nad ní. Státy měly výsadu ražby mincí a tisku bankovek. Nešlo jen o přivlastnění si zisku (ražebné či emisní zisk), ale také o ovlivnění hospodářství a společnosti.

Stát měnu chránil a prosazoval. Pokoutní kažení mincí a padělání bankovek se proto vždy a všude přísně trestalo. Státy pravidelně přikazovaly, aby se k placení daní a odškodnění použila státní měna, a to i v obchodě soukromých osob.

Peníze však nezbytně nemusejí být státní. Dějiny znají komunitní měny. Jejich rozšíření však nebývalo široké a životnost dlouhá. Neúspěch leckdy zapříčinila nevráživost státu. Pozoruhodným souborým pokusem v dnešním světě, propojeném internetem, je elektronický *bitcoin*.

Mince z drahých kovů běžně obíhaly v cizině, vždyť byly hodnotné ze své podstaty. Zlaté krytí v 19. století umožnilo pevné směnné kurzy papírového oběživa. Stabilita podpořila mezinárodní obchod. Tvorba nekrytých peněz a oslabení zlatého krytí ve 20. století směnné kurzy rozkolísalo. Po druhé světové válce měl států zřízený Mezinárodní měnový fond (IMF) sloužit právě upevnění směnných kurzů. Tzv. brettonwoodský systém se však rozpadl po skončení zlatého krytí amerického dolaru v 70. letech. Od té doby jsou směnné kurzy proměnlivé. Jen část států se snaží udržovat pevný kurz své měny s jinými.

Měnící se směnné kurzy ale ztěžují dlouhodobé mezinárodní obchodní vztahy, obchodníci se totiž musejí zajistit proti změnám. Kvůli rozsahu mezinárodního obchodu se vytvořila řada nástrojů zajištění vůči nepříznivým důsledkům kurzů. Výkyvy ovšem rovněž vytvořily prostor pro kurzové spekulace. Existuje rozsáhlý celosvětový trh cizích měn (Forex).

Připomenutí státních dluhů a platební neschopnosti států

Státy odedávna obstarávají své potřeby hlavně daněmi. Některé státy mají též výnosy ze svého majetku. Nadměrná tvorba peněz pro krytí většiny státních výdajů ale vyvolává hyperinflaci. Přilepšovat si touto cestou však státy dokáží.

Státy si proto půjčují. Stávají se tak dlužníky soukromých věřitelů. Jimi jsou obyvatelé, banky a podniky na vlastním území i v zahraničí.

Státní zadlužování je běžné. Většina států byla méně či více zadlužena po většinu doby své existence. Zadlužení států vždy zvyšovaly nepříznivé události či slabosti, tedy války a přírodní pohromy žádající si značné výdaje doprovázené poklesem veřejných příjmů, ale také rozmařilost vládnoucí vrstvy, rozkrádání státního majetku, přílišné přerozdělování či špatná správa nebo přírodní pohromy.

Státy mívají složité uspořádání. Závazky vyplývající ze zákonů, stejně jako ze smluv včetně úvěrů mohou být oddělené mezi různé složky moci. Vedle států přijímají a splácejí úvěry též obce, města a další jednotky územní samosprávy a podobně též státní ústavy, fondy a podniky. Právo obvykle odděluje

odpovědnost těchto subjektů. Rozlišuje se zadlužení samotného státu a veřejné sféry. Oddělení rozpočtu ústředního a dílčích států je patrné ve federacích.

Postupy započítávání dluhů, včetně dluhů budoucích, vypočítání zadlužení a rozpočtových schodků jsou podobně jako vymezování a měření objemu peněz předmětem odborné debaty. Rozsah, podobu a podmínky svého zadlužení se přitom státy nezdídká snaží zastít.

Státy mnohokrát nedokázaly či nechtěly své dluhy splácet. Taková situace se neřeší konkurzem, přinášejícím oddlužení jednotlivce, či zrušením právnické osoby. Svrchované státy neprocházejí nuceným vypořádáním závazků. Odepření placení dluhů bylo tak dříve často dokladem síly, nikoli slabosti moci.

Věřitelé měli a mají různé postavení a nástroje pro zajištění a vymáhání dluhů od států, jednotek územní samosprávy a dalších veřejných institucí. Domácí věřitelé jsou vesměs ve slabším postavení než ti zahraniční, za něž se dokáží postavit jejich státy. Často však zůstávali bezmocní všichni.

Věřitelé tak bývají ochotni přistoupit na odklady splátek, snížení úroků, nebo dokonce krácení jistiny, aby získali zpět alespoň část. Státy, jež prošly takovým bankrotem, bývají nedůvěryhodné. Důvěra investorů se však ve střednědobém výhledu vrací, státy jsou důležité. Nicméně nyní se přesto kvůli vysoké míře světové hospodářské integrace státy snaží platební neschopnosti vyhnout.

Státy mají kvůli různým okolnostem odlišnou schopnost zvládat své zadlužení. Varováním bývá nárůst úroků žádaných věřiteli za nové úvěry. Tento nárůst poměry ovšem jen zhoršuje, protože se zdražuje dluhová obsluha.

Soudobým příznakem zhoršení postavení států, jednotek územní samosprávy či dalších veřejných institucí jako dlužníků bývá snížení hodnocení celosvětově působícími ratingovými agenturami.

Výrazné šetření veřejných výdajů má ale dopady na obyvatelstvo a na hospodářství. Lidé dostávající nižší platy, důchody a sociální dávky méně utrácejí. Omezení výdajů na veřejné služby či výstavby a údržby veřejných zařízení omezuje hospodářskou činnost soukromých podniků. Narůstá nezaměstnanost. Pokles příjmů a zisků snižuje výnos daní. Nevhodné či přehnané škrty (*austerity*) tak dokáží mít opačný účinek, hospodářskou recesi spíš prohlubují (*totsparen*).

Keynesiánští ekonomové žádají, aby stát mírnil hospodářský cyklus. Předpokladem je však vytvoření rezerv při konjunktuře pro výdaje při recesi.

Ve 20. století byly příliš zadlužené zejména státy Afriky a Latinské Ameriky. Na začátku 21. století je patrný růst zadlužení vyspělých států. Jim byli a jsou věřitelé ochotní půjčovat více peněz. Zadlužení se tak stává neúnosné teprve ve větší výši, což je pak obtížné řešit.

Zadluženými vyspělými mimoevropskými státy jsou Spojené státy americké a zejména Japonsko. Naopak velmoci, jež během posledních desetiletí hospodářsky rostly díky rozmachu průmyslu (Čína) či díky zájmu o suroviny (Rusko, Brazílie), dokázaly své zadlužení udržet nízké, či je dokonce snížit. O zadlužení evropských států se ještě zmíním.

Vývoj a role Evropské unie

V 50. letech 20. století skupina západoevropských států založila Evropské společenství uhlí a oceli, posléze Evropské společenství atomové energie a Evropské hospodářské společenství. Evropskou unii vytvořily jejich členské státy v 90. letech pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci justiční a vnitřní. Složitá struktura se spojila až v roce 2009.

Počet členských států dosáhl osmadvaceti. Evropská unie má nyní 508 milionů obyvatel. Pokud by se považovala za stát, byla by po Číně a Indii třetí nejlidnatější na světě. Předstihuje tak třeba Spojené státy americké či Rusko.

Jako celek má Evropská unie hospodářský výkon srovnatelný s výkonem Spojených států amerických. Výrazně pak předstihuje další lidnaté velmi či středně vyspělé země jako Čínu či Japonsko.

Posláním evropských společenství a Evropské unie byla a je především hospodářská integrace. Tu vymezují základní hospodářské svobody. Jsou jimi volný oběh domácího či již odbaveného dovezeného zboží, volné poskytování a přijímání služeb, volné investice kapitálu a volný pohyb jednotlivců z řad občanů členských států, nejen pracovníků a podnikatelů, ale také turistů jako příjemců služeb, jakož i volné působení domácích obchodních společností.

Předpokladem naplnění svobod je možnost a přípustnost přeshraniční platby (zaplacení zboží, převoz či převod peněz na úhradu služby, převod částí mzdy či zisku domů). Volná úhrada plateb se tak rozvíjela souběžně. Leckdy bývá označována jako další svoboda. Na tom nic nemění podobnost s investicemi kapitálu odrážející se ve sdíleném právním rámci.

Uvedené svobody se kvůli rozmanitým předpokladům a překážkám využívají mezi jednotlivými členskými státy různě často. Tomu odpovídají objemy plateb.

Smysl, příprava, požadavky a zavedení jednotné měny

Smyslem jednotné měny je hlavně odstranění nákladů směny při přeshraniční platbě či za jejím účelem (transakční náklady). Úspora závisí na objemu obchodu a další hospodářské integrace. Ty jsou v případě členských států Evropské unie díky uvedeným svobodám nebývalé.

Sdílení měny též odvrací hrozbu změny směnných kurzů. Odpadá tak potřeba výrobců, obchodníků a poskytovatelů služeb zajistit se před ní. Rozsah úspory odrážejí náklady takového zajištění (stabilizační náklady).

Jednotná měna přináší transparentci. Lidé snadno srovnají ceny, mzdy, zisky, důchody a mnohé další částky v jednotlivých zemích zóny jednotné měny. Není potřeba přepočítávání podle proměnlivých směnných kurzů. Úsporu není snadné odhadovat. Psychologické účinky jsou však patrné.

Opomíjet nelze vnímání měny jako znaku státu. Zavedení eura tak mohlo a může být vnímáno – jak kladně, tak záporně – jako snaha napomoci proměně Evropské unie ve stát, či dokonce takovou proměnu potvrdit.

Zavádění jednotné měny se zvažovalo už v 70. letech 20. století po rozpadu brettonwoodského systému. Znemožnila jej však právě kurzová nestabilita a první poválečná recese. Promýšlelo se též později, kdy se evropská společenství snažila ustálit směnné kurzy pomocí tzv. evropského měnového systému (EMS). Toto snažení bylo totiž jen dílem úspěšné.

Společnou měnu nepředstavovala tehdy zavedená evropská měnová jednotka (ECU). Tato účetní jednotka sloužila pro neutrální vedení rostoucího rozpočtu evropských společenství a pro vyjádření objemu zemědělských a regionálních dotací. Její kurz se odvozoval od koše měn členských států. Běžně se však v ní vyjadřovaly též soukromé závazky.

Záměr zavést společnou měnu členské státy vyjádřily na počátku 90. let při založení Evropské unie rozšířením agendy nadále existujícího Evropského (hospodářského) společenství.

Tehdy se stanovily požadavky kladené na členské státy (konvergenční neboli maastrichtská kritéria). Žádala se (1) nezávislost centrálních bank členských států na politické moci, (2) srovnatelná inflace (pásmo 1,5 %), (3) srovnatelné úrokové míry (pásmo 2 %), (4) stabilní kurz národní měny (odchylyky původně do 2,25 %, posléze až 15 % od parity), (5) schodky veřejných rozpočtů do 3 % hrubého domácího produktu státu a (6) zadlužení veřejné sféry do 60 % téhož.

Politické potvrzení důležitosti rozpočtových hledisek též po zavedení jednotné měny se od roku 1997 označovalo jako pakt stability a růstu. Rozhodnutí o zavedení eura přijaly členské státy prostřednictvím Evropské rady v roce 1998, přestože se zmíněná rozpočtová hlediska neplnila. Přitom se provždy stanovily přepočítací koeficienty založené na dosavadním kurzu vůči zmíněné evropské měnové jednotce.

Jednotná měna byla zavedena v roce 1999 v účetní podobě. Během dalších let ji dočasně představovaly bankovky a mince bývalých měn. Evropská unie uložila členským státům a jejich obyvatelům úplnou kontinuitu všech peněžních plnění ze smluv a rozhodnutí. Všechna peněžní plnění zůstala zachována beze změny, částky se přepočítaly přepočítacími koeficienty. Tuto kontinuitu peněžních plnění respektovaly též další státy ve světě.

V roce 2002 se ukázalo, že stažení bankovek a mincí nahrazovaných měn a uvedení bankovek a mincí eura do oběhu bylo snazší, než se původně očekávalo.

Euro jako jednotnou měnu zavedlo jedenáct členských států, Řecko ji zavedlo v mezidobí před zavedením hotovosti jednotné měny.

Naopak Velká Británie a Dánsko záměr od počátku odmítaly kvůli nedostatku podpory ze strany svého obyvatelstva. Odmítnutí se právně potvrdilo (*opt-out*). Následně přistoupiť Švédsko tyto zdrženlivé státy doplnilo. Státy,

které se staly členy Evropské unie po roce 2000, mají formálněprávní povinnost o zavedení eura usilovat.

Během následujících let euro zavedly další státy. Nyní jej užívá osmnáct členských států (eurozóna). Jako nástupce dosud užívaných národních měn jej používají též miniaturní státy mající úzké vztahy s některým členským státem. Jednostranně jej přijaly některé menší nečlenské státy či územní celky.

Euro je mezinárodně všeobecně užívaná měna. Bankovky a mince obíhají v celém světě ve značném rozsahu. Běžné jsou mezinárodní bezhotovostní platby.

Jednotná měna si žádá jednotné emisní neboli centrální bankovníctví. Pro jeho přípravu byl zřízen Evropský měnový institut. Při zavedení se ustavila Evropská centrální banka. Evropské centrální bankovníctví (Eurosystem) má federální rysy. Centrální banky členských států, jež zavedly euro, působí nadále. Podílejí se na rozhodování Evropské centrální banky a provádějí její politiku.

Platby mezi bankami států eurozóny a některých dalších států se provádějí pomocí clearingového systému TARGET2. Byla přijata rovněž další opatření na zrychlení a zlevnění plateb uvnitř eurozóny a v celé Evropské unii.

Příčiny a projevy přehnaného zadlužení a hrozby platební neschopnosti

V roce 2007 začala celosvětová hospodářská recese (*global economic slowdown*). Tu doprovázel růst nezaměstnanosti. Rostly sociální výdaje s ní související. Banky se dostaly do potíží kvůli úpadkům dlužnických obchodních společností a poklesu cen nemovitostí zastavených za úvěry. Státy cítily potřebu mnohé z nich chránit před úpadkem. Nutné bylo rovněž zajištění vkladatelů bank, jež se nezachraňovaly. Přitom poklesly daňové výnosy, neboť podnikům se snížily zdaňované zisky a jednotlivcům výdělky.

Zadlužení mnoha států eurozóny tak prudce narůstalo. Některé členské státy začaly mít obtíže se zvládnutím svých už tak značných dluhů. Řecko by bylo od roku 2010 bez záchranných půjček a krácení dluhů v platební neschopnosti. Rovněž Portugalsko a Irsko se ocitly na jejím okraji. Itálie a Španělsko čelily velkým obtížím. Rychlý pád postihl rovněž Kypr. Pochybnosti se začaly vyslovovat ohledně veřejného hospodaření Slovinska, za rizikové se považují dokonce Francie a Belgie. Za rozpočtově zdravé se naopak považují Německo, Rakousko, Nizozemsko, Finsko, Lucembursko a chudší Estonsko a Slovensko.

Značné potíže s rovnováhou veřejných rozpočtů a s rostoucím zadlužením tížily ovšem rovněž některé členské státy s vlastní měnou, jmenovitě Maďarsko, Rumunsko a Lotyšsko. Naopak Velká Británie, Švédsko a Dánsko mají celkem zdravé hospodaření. Zhoršení stavu veřejných rozpočtů hrozí Polsku či Česku.

Všechny členské státy, jež měly potíže se svým veřejným zadlužením, výrazně překračovaly zmíněnou mez. Tu překračují ale také leckteré státy

považované za zdravé. Jen menšina členských států dodržuje pravidlo pro schodky.

Na pokraj platební neschopnosti se dostal též Island, jež spojuje s Evropskou unií takzvaný Evropský hospodářský prostor. Stejně propojené Norsko a částečně se na hospodářské integraci podílející Švýcarsko mají zdravé rozpočty.

Měnová krize vyvolaná zadlužením členských států

Státy eurozóny pochopitelně nemají vlastní měnovou politiku. Nemohou tak pomocí měnové expanze inflaci znehodnotit své dluhy. Nemohou ani devalvovat a zvýšit tak konkurenceschopnost na mezinárodních trzích.

Převládá mínění, že platebně neschopný členský stát nemůže nadále bez zavedení vlastní měny plnit nejen úkoly vyplývající ze členství v Evropské unii, ale především obvyklé role státu.

Vyloučení přehnaně zadluženého státu z eurozóny se nepředpokládá. Právně si tedy znovuzavedení vlastní měny nelze vynutit. Stejně tak se neočekává, že by se členský stát mohl rozhodnout pro odchod. Lisabonská smlouva sice zavádí možnost členského státu Evropskou unii opustit, s odchodem státu užívajícího euro se však nepočítalo, takže se nenaznačuje řešení měnových souvislostí.

Evropskou unií vnucené či dobrovolně zvolené zavedení vlastní měny členským státem, který nezvládá své veřejné zadlužení, by ovšem mělo nejen příznivé, ale také sporné účinky. Dalo by se očekávat, že by tato měna okamžitě oslabilila. To by sice napomohlo obnovení konkurenceschopnosti bez obtížné vnitřní deflace cen a hlavně mezd, na druhé straně by však růst cen dovozu znamenal inflaci. Ani dopad na domácí výrobce a poskytovatele služeb by nemusel být jen příznivý, neboť ti mnohé suroviny, polotovary a vstupní služby dovážejí.

Přehnaně zadlužené státy eurozóny vlastní měnu patrně samy nezavedou. Nemělo by to podporu obyvatelstva. Výměnu eur za národní měnu lze nařídít vůči vkladům. Bez donucení se však nepodaří výměna bankovek a mincí nadále hodnotných eur za měnu, jež by hned oslabilila.

Dřívější měnové zóny opouštěly státy usilující udržet pevnou měnu. Pro tento krok měly podporu obyvatelstva, jež rádo směnilo bankovky a mince za novou měnu. Zaznělo ostatně, že smysluplný by byl odchod nezadlužených severních států (jmenovitě Finsko, ale také Německo). Měna takových států by však rychle posílila, což by ovlivnilo vývoz a dovoz zboží a služeb.

Podobné dvojí účinky jako oddělení jednoho či několika států by mělo rozdělení na menší měnové unie (navrhuje se třeba „severní marka“ a jižní „olivové euro“), či dokonce znovuzavedení národních měn členských států.

Objevily se scénáře rozpadu eurozóny. Pro popsané důvody však dosud žádný její stát zavedení národní měny nepřipravoval a patrně ani nepřipravuje. Jistě, takové přípravy by se utajovaly, stěží by se ale utajily.

Hrozba rozpadu jednotné měny, tedy zavedení národních měn ve státech se zásadními rozpočtovými potížemi, vyvolala po roce 2010 výrazné pohyby peněz mezi státy eurozóny. Jednotná měna se volně používá v Evropské unii. To je její smysl. Pohyb bankovek a mincí se víceméně nedá sledovat. Jinak je tomu u bezhotovostních plateb. Salda zmíněného clearingového platebního systému TARGET2, jejichž vyrovnávání se nepředpokládá, prudce narostla. Odráží to především umístění úspor obyvatel Jihu v bankách Severu kvůli obavám o vklady ve slabých domácích bankách a očekávání znehodnocení případně nově zavedených měn vlastních států, jakož také omezení přeshraničního úvěrování.

Dopady odchodu, rozdělení či rozpadu jednotné měny na evropskou integraci

Jakýkoli odchod členského státu z eurozóny, natožpak její rozdělení na dvě či několik menších měnových unií, nebo dokonce úplný rozpad by několikerým způsobem ohrozil dosaženou hospodářskou integraci.

Různá očekávání budoucnosti národních měn by činila odlišně přitažlivou výměnu eur za ně. Při výměně by se muselo stanovit, kdo by dostal kterou novou měnu. Spíše by však jednotlivé státy zavádějící vlastní měny určily, komu eura za svou měnu vymění. Mnoho jednotlivců a právnických osob je přitom díky připomenutým svobodám nejen přeneseně, ale doslova v hraničních postaveních. Stěží by se dala nalézt hlediska spravedlivá vůči komukoli.

Pamatovat by se muselo rovněž na výměnu jednotné měny užívané ve značném objemu v dalších zemích, neměla-li by se Evropská unie a její členské státy znevěhodnit před světovou veřejností.

Zavádění měn členských států by si žádalo omezení pohybu přes hranice, ba uzavření vnitřních hranic. To by mohlo vyvolat pokušení dále omezovat mezistátní obchod zbožím. Řada států čelí nyní hospodářskému poklesu. Některá odvětví trpí výrazně. Omezení dovozu by je mohlo ochránit.

Rozdělení jednotné měny na koš nově zavedených měn členských států jako postup opačný jejímu zavedení by se jevil jako jediné zcela spravedlivé řešení. Organizace takové výměny je však stěží představitelná.

Rozklad eurozóny by vyvolal nyní těžko odhadnutelné, bezpochyby však značné náklady. Související obtíže by patrně dále oslabil hospodářství jednotlivých států. Podle některých odborníků by se škodlivě projevil důsledek přílivu peněz z Jihu na Sever, patrný v nerovnováze systému TARGET2.

Učiněná, zaváděná a navrhovaná záchranná řešení

Záchranné půjčky příliš zadluženým členským státům, které začaly mít potíže se zajištěním dalších úvěrů, poskytovaly nejdříve jiné členské státy. Rychle

se však přistoupilo ke společnému postupu vůči předluženým státům. Členské státy ve spolupráci s Evropskou unií ustavily dočasné fondy, posléze byl ustaven trvalý fond a výpomoc přišla též zvnějšku.

Evropský finanční stabilizační mechanismus (EFSM) představoval zadlužení vlastní Evropské unie. Rozpočtový výnos byl zastaven bankám jako tzv. kolaterál. Touto cestou se podařilo získat 60 mld. eur.

Důležitějším fondem pro záchranné půjčky ve výši 440 mld. eur se stal Evropský nástroj finanční stability. Byl vytvořen dočasně jako obchodní společnost členských států mimo institucionální rámec Evropské unie. Jako trvalý fond pro poskytování záchranných půjček ve výši 780 mld. eur byl na základě zvláštní mezinárodní smlouvy států eurozóny zřízen Evropský stabilizační mechanismus (ESM). Mechanismus působí vedle institucí Evropské unie. Nepodílejí se na něm všechny členské státy. Důležitým pomocníkem byl celosvětově působící Mezinárodní měnový fond. Jím poskytnuté úvěry dosáhly výše 254 miliard eur.

Sama Evropská unie má přitom malý rozpočet (pro rok 2014 jen 136 mld. eur). To drobně překračuje pouhé procento hrubého domácího produktu členských států. Je to nesrovnatelně méně peněz ve srovnání se členskými státy.

Evropská unie nemá vlastní daně. Její příjmy tvoří odvody členských států, doplňkově podíl na sblížené dani z přidané hodnoty a cla na dovozy z nečlenských států. Hlavní výdaje představuje zemědělská politika a regionální politika, dále vlastní orgány, výzkum a vývoj a humanitární pomoc. Většina evropských dotací se poskytuje prostřednictvím členských států. Evropská unie nemá obvyklé státní výdaje. Neplatí provoz sítě úřadů a soudů. Nevydržuje vlastní policii ani armádu. Nemá ani rozsáhlé sociální programy.

Mechanismus tedy znamená značné navýšení společných prostředků. Pokud nebudou záchranné úvěry splácené, půjde o výrazný růst přerozdělování. Toto přerozdělování si vynutily okolnosti. Jeho politická legitimita by byla nízká.

Samo euro se zavedlo navzdory porušování stropů pro zadlužení členských států. Za příčinu krize se všeobecně považuje dlouhodobé porušování zmíněného paktu stability a růstu. Meze zadlužení a schodků veřejných rozpočtů se nikdy nedařilo Evropské unii prosazovat, zvláště pak poté, co si toleranci prodávily v roce 2005 Francie a Německo.

Nynější záchranné úvěry předluženým členským státům eurozóny proto členské státy se zdravými rozpočty podmiňují zpřísněním dohledu. Oživily se a posílily dosavadní nástroje. Vytvořily se nástroje nové. Vedle dohledu nad veřejnými rozpočty, tedy rozpočtovými schodky a veřejným zadlužením, se začaly sledovat též obchodní bilance jednotlivých členských států a soukromé zadlužení v nich.

Smlouva o stabilitě, řízení a spolupráci v eurozóně z roku 2012 *fiskální kompakt* požaduje od členských států, které ji přijaly, zavedení ústavních či srovnatelných opatření zakládajících samočinné snížení výdajů při nepříznivém vývoji veřejných rozpočtů (dluhové brzdy).

Podle dosud platných pravidel mají Evropská centrální banka a Eurosystem za hlavní úkol zajištění cenové stability. Napodobovat se tak měla úspěšná měnová politika poválečného západního Německa. *Bundesbank* pak měla být vzorem pro centrální bankovníctví Evropské unie.

Krise přinesla obrat. Vedení Evropské centrální banky a centrální banky jižních států prosadily uvolnění měnové politiky nad rámec odpovědi na hospodářskou recesi. Evropská centrální banka opakovaně nakupovala (*securities market programme* – SMP) dluhopisy příliš zadlužených členských států, když je nechtěli nadále nakupovat soukromí investoři. Od září 2012 banka vyjadřuje připravenost takto dále neomezeně intervenovat (*outright monetary transactions* – OMT).

Centrální banky jižních států se shovívavostí Evropské centrální banky během posledních let poskytly komerčním bankám těchto států půjčky v rozsahu a se splatností přesahujícími obvyklé dočasné výpomoci. Předěšlo se tak pádu těchto bank, trpících nesplácením úvěrů podniky a obyvatelstvem území, kde vypukla hospodářská recese a kde značně poklesly ceny nemovitostí zajišťujících úvěry.

Nárůst úročení státních dluhopisů přehnaně zadlužených členských států posílil volání po společném půjčování (*eurobonds*). Bylo navrženo několik modelů společných dluhopisů či zespolečenštění státních dluhopisů. Státy se zdravým hospodařením je ale dosud rozhodně odmítají.

Rovněž se debatuje o možnosti zvyšování příjmů Evropské unie samotné a jejich užití ke zmírňování hospodářské recese. To by si ovšem žádalo vypisování vlastních daní či rozsáhlejší vlastní zadlužování.

Řecko se ukázalo být natolik zadlužené, že své dluhy včas a plně splácet nedokáže. Po náročných vyjednáváních mezinárodních institucí, věřitelských států a bank se přistoupilo na krácení a odklad splatnosti pohledávek soukromých věřitelů (*haircut*) podobně jako v případě jiných státních bankrotů.

Přehodnocování úvěrové spolehlivosti členských států ratingovými agenturami vyvolalo kritiku, jakkoli nebylo vždy jasné, zda za nemístnou vstřícnost, nebo naopak za přísnost. Volalo se po zpřísnění dohledu a založení odpovědnosti. Navrhovalo se založení agentury evropské, neboť ty hlavní jsou americké.

Dopady dluhové a měnové krize na právní rámec

Původně se mělo za to, že členské státy vzájemně neručí za své dluhy, ba že se dokonce zakazuje členské státy zachraňovat mezistátními úvěry. Stejně tak se dovozoval zákaz nákupu státních dluhopisů Evropskou centrální bankou a vůbec za jediné přípustnou byla považována měnová politika sledující pevnost eura.

Nyní se prosadily záchranné půjčky pro přehnaně zadlužené členské státy. Evropská centrální banka začala provádět různá měnová opatření, která se zpravidla hodnotí jako hrozící vyvolat větší inflaci.

Dluhová a měnová krize ovlivnila výklady práva. Prosazuje se „pružný“ výklad. Poukazuje se na změnu okolností. Občas se zdůrazňují škodlivé následky dodržování pravidel či přímo nemožnost jejich dodržení. Leckdy se uvedená pravidla prostě přehlížejí a jejich porušení nijak nevysvětluje.

Jenom některé změny politiky byly potvrzené změnami práva. Jistě, přijala se nová nařízení, směrnice a rozhodnutí a změnila ta stávající. Zásadní změny zřizovacích smluv, jež stanovují základní pravidla, jsou však neprůchodné.

Ukazuje se přitom, že právní zakotvení zásad rozpočtové a měnové politiky ve zřizovacích smlouvách Evropské unie rozvíjí tradici pouze některých členských států. Další své rozpočty a měnu ovšem nikdy takto nesvazovaly.

Na úrovni Evropské unie není zřetelné, zda vůbec, a pokud ano, do jaké míry a jakým způsobem má být rozhodování ve věcech rozpočtových a měnových soudně přezkoumatelné. Některé členské státy mají zkušenost se zasahováním soudů do těchto záležitostí, většina nikoli.

Krize prohloubila sklon Evropské unie přijímat opatření a vytvářet příslušné právní rámce částí členských států (flexibilita). Důvodem je neochota či neschopnost zbývajících zapojit se při jejich právu veta. Příkladem je ostatně sama eurozóna. Rostoucí příklon k ní však vyvolává obavy ohledně soudržnosti celku.

Dluhová a měnová krize odhaluje povahu, možnosti a meze jednotlivých orgánů Evropské unie jako svazku států, jenž šíří, mírou a nástroji integrace členských států překonal běžné mezinárodní organizace, nestal se však spolkovým státem.

Rozhodujícími orgány jsou Evropská rada jako orgán sdružující premiéry a prezidenty jako hlavy výkonné moci členských států a Rada, sdružující jejich ministry financí a hospodářství. Členské státy činí klíčová rozhodnutí, neboť jen ony dokáží poskytnout peníze na záchranu příliš zadlužených členských států. Evropská komise nefunguje jako vláda federativního státu, nanejvýš jako koordinátor postupu členských států. Komise nemá politickou odpovědnost srovnatelnou s vládami parlamentních demokracií.

Podobně omezenou roli sehrává při zvládnání dluhové a měnové krize Evropský parlament. Existence oddělených politických scén ve členských státech přináší mimořádnou pestrost do tohoto přímo voleného tělesa. Výsledkem je neustavení koalic podporujících určité řešení a jejich kritika opozicí.

Do popředí se dostala pochopitelně Evropská centrální banka. Ukazuje se zřetelně, že klíčové pro určování měnové politiky jsou zájmy a představy centrálních bank členských států eurozóny.

Krize ještě zhoršila už tak odtažitý postoj veřejnosti vůči Evropské unii, jejím orgánům a představitelům. Krizové události či záměry jejich řešení zapříčinily pády vlád a předčasné parlamentní volby. Jak ve státech zadlužených, tak ve státech zachraňujících vzrostl vliv euroskeptických a populistických stran. Prohloubily se rozdíly a rozpory mezi členskými státy. Tyto členské státy lze zhruba členit do pěti skupin. Zásadní pochopitelně je, zda příslušný stát zavedl euro,

nebo nadále užívá vlastní měnu. V prvním případě je nucen se podílet na řešení, ve druhém případě se může odtahovat. Přesto jsou skupiny patrné.

Jih (Řecko, Portugalsko, Španělsko, Itálie) je zadlužený, trpí sociální rigiditou, korupcí, neefektivní správou a nestabilní politikou. Sever (Německo, Finsko, Nizozemsko, Švédsko, Dánsko) s efektivní správou a vyváženou sociální ochranou odmítá rozsáhlejší přerozdělování a uvolnění měnové politiky a varuje před oslabováním standardů. Liberálnější Západ (Velká Británie, Irsko) se nechce zapojovat a dokáže zavést reformy. Východ (postsocialistické státy) vyčkává, váhá, bojí se, jako chudý pochopitelně nechce moc přispívat. Střed (Francie, Belgie, Lucembursko) trpí dílem neduhy Jihu, je však vyspělejší, přičemž hostitelství orgánů Evropské unie a středové postavení ho předurčuje k podpoře prohlubování integrace.

Krise obnažila skutečnost, že debata politiků, reflexe tisku, televize a internetu (blogy) a vnímání veřejnosti ohledně jednotlivých politických, sociálních a ekonomických otázek se odehrávají uvnitř členských států pomocí národních jazyků. Názory ohledně příčin se výrazně odlišují, ohledně řešení ani nemluvě. Pouze odborníci vedou odbornou debatu též v mezinárodním měřítku.

Krise odhalila celému světu slabost Evropské unie a rozdíly mezi členskými státy v záležitosti na první pohled spravované celkem. Evropská unie se prostě nepřipravila na určitá úskalí provozu eura.

Potřebné se ukázalo být angažmá vnějších mezinárodních organizací, zejména Mezinárodního měnového fondu. Jeho zkušenost se záchraným úvěrováním členských států je ovšem špatná. Odmítaly se podřídit obvyklým požadavkům. Mezinárodní měnový fond sdružující všechny státy světa se proto začal stavět odmítavě vůči dalším žádostem ze strany víceméně bohatých evropských států. Některé krizí postižené státy posílily spolupráci s nečlenskými státy (Rusko, Čína, Brazílie), přijímají od nich úvěry, privatizují své podniky investorům pocházejícím z těchto států.

Dlouhodobě se ví, že členské státy provádějí vlastní zahraniční a bezpečnostní politiku. Podobně členské státy vytvářejí a vyzbrojují své armády. Většina se sdružuje v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO). Při událostech, jakou je nynější napětí mezi Ruskem a Ukrajinou, nedokáže Evropská unie zaujímat jednotné postoje. Příčinou mohou být různá hodnocení zodpovědnosti a stavu těchto států, ale také různá obchodní závislost členských států na prvním jmenovaném. Dluhová a měnová krize však Evropskou unii i státy dál oslabuje.

Zvažování příčin krize jako předpoklad nalezení účinných řešení

Politici, novináři, odborníci a zájemci vedou debaty ohledně příčin dluhové krize řady vyspělých států. V případě států Eurozóny se pochopitelně zvažují dopady na euro, a také výhledy tohoto ojedinelého projektu. Postoje jednotlivců

a skupin pochopitelně utváří nejen jejich politická orientace a kulturní vzorce, ale také hmotné zájmy.

Neshoda ohledně příčin ztěžuje hledání nástrojů pro zvládnání či zmírnění krize. Na úrovni členských států se však nakonec zpravidla dosáhne prostřednictvím vlády a parlamentní většiny jednotných postojů a přístupů. Jistě, při rozpadech vládních koalic a po předčasných volbách se postoje a přístupy mohou měnit.

Na úrovni Evropské unie je však hledání shody složitější. Evropská byrokracie a politici se musejí dohodnout se členskými státy. Přitom jsou patrně zásadní názorové rozdíly mezi obyvateli členských států. Zřetelně se liší jednání národních politických elit.

Mnozí pozorovatelé hledají příčiny zejména ve členských státech. Poukazuje se na přemrštěnou, iniciativu podvazující a rozpočty zatěžující sociální ochranu a rigidní trh práce (jižní a střední státy). Rovněž se poukazuje na neefektivní a zkorumpovaný stát s nezodpovědnými politiky (jižní a východní státy). Přílišné zadlužení nejen státu a samosprávy, ale také podniků a jednotlivců se přičítá jejich nemístnému optimismu a nezodpovědnosti bank (Španělsko, Irsko, Kypr). Opomíjet nelze však ani problémy zapříčiněné integrací. Poukazuje se na předčasnou zavedení jednotné měny bez zavedení různých doplňujících opatření, přestože od počátku je „měnová unie“ též „hospodářská“.

Eurozóna se nejeví být optimální měnovou zónou. Jedna měnová politika nesevřídčí všem. Během prvních let se prováděla expanze odpovídající potřebám málo rostoucího hospodářství centra eurozóny, což zvyšovalo inflaci na periférii. Nynější expanzivní politika naopak zhoršuje poměry centra. Oproti očekáváním se hospodářský cyklus nesblížil. Naopak, rozdíly se dále prohloubily.

Sblížení úrokových měr při zavedení eura zmátlo jak dlužníky, tak věřitele ve členských státech, jejichž obyvatelé, podniky, samospráva a státní moc samotná byli zvyklí na vyšší úroky. Namísto splacení dluhů se dále zadlužili. Splácení dluhů ve tvrdé měně je ale těžší.

Mnozí jsou přesvědčeni, že přetrvání jednotné měny si žádá rozsáhlejší počet Evropské unie, zahrnující zastřené přerozdělování při provádění společných programů, které je potřebné ke zmírnění hospodářských výkyvů.

Možnosti federalizace Evropské unie

Spojené státy americké rovněž prošly hospodářskou recesí. Na ni *Federal Reserve Systém (Fed)* odpověděl měnovou expanzí. Během posledních let federální moc podporuje hospodářství, děje se tak ovšem na rychle rostoucí dluh.

Spojené státy tak mají jednotnou hospodářskou politiku, jakkoli se prohlubuje střet mezi hlavními politickými stranami a jejich frakcemi. To se odráží na výskytu krizí, při kterých se spouštějí dluhové brzdy a hrozí prudké škrty (*fiscal cliff*).

Při vzniku Spojených států federace převzala dluhy států vzniklé vedením války za nezávislost. Od té doby státům ale záchranné půjčky a příspěvky neposkytuje. Nicméně zajišťuje řadu služeb a přitom přerozdělováním mírní výkvy.

Možnosti federalizace Evropské unie po americkém vzoru jsou ovšem omezené. Odlišný byl původ a vývoj obou celků, jiné je pojetí ústřední moci a dílčích států. Evropská unie je mnohojazyčná a postrádá společný propojovací jazyk. To výrazně omezuje politickou, hospodářskou a společenskou integraci. Nejednotná je zahraniční a obranná politika, chybí ochota přerozdělovat více. Spojené státy tvoří jeden národ, Evropská unie spojuje různé národy.

Česko a jednotná měna

Česko se brzy po vstupu do Evropské unie stalo euroskeptické. To se odrazilo v nezavedení eura (oproti Slovensku). Zde je třeba zdůraznit, že zejména velké podniky již euro nemálo používají. Pro zavedení eura však v současné době nespĺňujeme podmínky. Navzdory rozpočtovým škrtnům totiž výrazně narostl státní dluh. Oproti řadě sousedních států nás trápí dlouhodobá hospodářská recese. Vedou se spory, zda je příčinou (ne)zavedení eura či něco jiného. Politická scéna se přeskupila, úřady se považují za neefektivní, všeobecné je přesvědčení o rozsáhlé korupci.

Váhání je však v době krize pochopitelné. Právní povinnost zavést euro je politicky neprosaditelná. Lze dokonce uvažovat o jejím zániku, neboť se zásadně změnila okolnosti. Nyní se sice hrozba rychlého rozpadu eurozóny zdá být zažehnaná, ozdravení rozpočtů členských států je nicméně mnohaletý úkol a výsledky nejisté.

Důležité pro nás bude, zda během příštích let zavede euro Polsko, jediný soused bez něj. Pak bychom byli zcela obklopeni eurozónou.

Závěrečné zamyšlení nad bankovkami jednotné měny

Název „euro“ byl vybrán po odmítnutí názvu-zkratky ECU (čtené často jako *écu*, což byla středověká francouzská drobná mince) vlivným Německem. Jedná se ovšem vlastně o pouhou předponu.

Na eurobankovkách chybějí slovní vyjádření částky, výstraha před paděláním a označení vydavatele více než jen zkratkou. V ideálním případě by muselo být mnohojazyčné (až 24 jazyků), což není graficky zvládnutelné. Na averzu chybějí evropské osobnosti politiky, vědy, umění či hospodářství. Nikdo se nepokoušel je vybrat. Jako neutrální motiv byly zvoleny evropské architektonické styly a mosty.

Pohled na eurobankovky tak vypovídá o Evropské unii jako svazku států spojených více než v jiných mezinárodních organizacích, avšak neschopných a neochotných vytvořit stát. Nemají společný jazyk nejen skutečně, ale ani přeneseně. Váhání, zda takový svazek dokáže sdílet společnou měnu, je tak na místě.