



názory & vzdělávání



Ať to stojí, co to stojí, a dokud to bude potřeba – nový evropský program obnovy

Eoin Drea

Policy paper č. 2/2020



názory & vzdělávání



Koronavirus (COVID-19) je v jádru lidská tragédie. Ukazuje se, že negativní hospodářské a sociální dopady jsou hlubší a širší, než se původně očekávalo. Pokračující šíření tohoto viru a nezbytná opatření k jeho zastavení vedla ke zpomalení všech velkých světových ekonomik. To představuje bezprecedentní výzvu pro hospodářskou integritu EU, jejích členských států a pro celosvětový obchodní rámec.

Tato krize je jiná než všechny předešlé krize v moderní historii. Dopady budou dalekosáhlé.

Rozsah tohoto ekonomického šoku by rozhodně neměl být podceňován. Přestože nejhorší krize může v oblasti veřejného zdraví v příštích měsících skončit, ekonomické dopady budou trvat déle, než se běžně předpokládá. OECD již varovala, že „život a ekonomika se jen tak brzy nenormalizují“.

Rychlost probíhajícího hospodářského poklesu téměř vedla ke zhroucení tradičních tržních funkcí. Např. během tří týdnů si zažádal o dočasné dávky v nezaměstnanosti jeden milion Belgičanů a v Británii je propad poptávky větší než kdykoli v moderní historii - včetně vypuknutí války v letech 1914 a 1939. Předpokládá se, že americká ekonomika od dubna do června 2020 klesne až o 30 %. WTO předpovídá, že tato globální recese bude výrazně horší než pokles způsobený globální finanční krizí v roce 2008.

Ekonomická podpora bude potřeba ještě dlouho poté, co bude virus poražen.

Výchozím předpokladem je nyní bohužel scénář, který z důvodu globální pandemie předpokládá dlouhodobé hospodářské poklesy. Zohledňuje se tím skutečnost, že i kdyby byl v Evropě během čtvrtého čtvrtletí 2020 virus z velké části přemožen, některá hospodářská a sociální omezení přetrvají až do roku 2021.

V této souvislosti budou mít členské země i v příštím roce vyšší veřejné výdaje. Vzhledem k nejistotě ohledně zaměstnanosti a životaschopnosti podniků bude pro obnovení hospodářského růstu v roce 2021 zásadní fiskální stimul. Tato opatření mohou vyžadovat dodatečné výdaje rovnající se několika procentním bodům HDP a budou doplňovat současné náklady spojené s podporou systémů zdravotní péče, pracujících a podniků. Jak poznamenal Nicolas Veron z evropského think tanku Bruegel, vzhledem k nejistotě, kterou tato krize přinese bankovnímu systému, musí tyto výdaje zaplatit převážně státní peněženka.



názory & vzdělávání



V této souvislosti by měly být brány na zřetel poznatky a zkušenosti z let 2010 a 2011. Předčasné stažení fiskálních pobídek mělo negativní dopad na budoucí tempo růstu eurozóny jako celku. Opakování této chyby by z důvodu dědictví finanční krize v mnoha členských státech EU mělo v roce 2021 pravděpodobně za následek celou řadu negativních sociopolitických dopadů. Vzhledem k současné debatě o „solidaritě“ v eurozóně by to také představovalo politické výzvy. Jednoduše řečeno, expanzivní fiskální politika bude kvůli současným mimořádným ekonomickým podmínkám muset pokračovat i do roku 2021. Jakmile se zlepší ekonomické podmínky, bude možné tuto politiku postupně omezit.

Okamžitá opatření k reakci na krizi vytváří prostor pro dlouhodobější reformu.

V souladu s předchozími odhady se náklady na řešení krize kvůli COVID-19 v současné době odhadují na 12 až 16 % evropského HDP. V Německu se ohlášená opatření k řešení otázky COVID-19 rovnají nejméně 10 % ekonomiky. V rámci eurozóny se současná vnitrostátní fiskální opatření odhadují na 2 % HDP, přičemž systémy podpory likvidity (většinou pro pracovníky a společnosti) představují dalších 13 % hospodářské produkce. Vzhledem k tomu, že současná sociálně-ekonomická omezení jsou stále nejistá, mohou být v příštích týdnech a měsících vyžadována další (ještě větší) podpůrná opatření.

Rozsah těchto podpůrných opatření (doplněných opatřeními na úrovni EU a ECB) zajišťuje, že Evropa si jako součást světové ekonomiky zachová své hlavní operační funkce. Finanční trhy zůstávají funkční (bez ohledu na vysokou míru volatility). Dodávky základního zboží (jako jsou potraviny a lékařské potřeby) byly i přes určitá dočasná zpoždění zachovány a v mnoha případech byly významně zvýšeny.

Politické hádky destabilizují eurozónu a zvyšují riziko nákazy.

Ačkoli počáteční reakce ze strany členských států byla flexibilní a měla významný dopad na ekonomiku, prodloužená délka hospodářského zpomalení významně zvyšuje riziko dopadů nákazy.

Nejvíce zranitelné jsou dvě vzájemně propojené oblasti; 1) bankovní sektor zemí se stávající vysokou úrovní nesplácených úvěrů. Nejviditelnějším příkladem je Itálie; 2) širší stabilita v eurozóně vzhledem k existujícím strukturálním nedostatkům (nedokončená bankovní unie, vysoké propojení mezi držním státních dluhopisů a vnitrostátními bankovními systémy).



názory & vzdělávání



Jakkoliv důležité jsou kroky ECB, nemohou nahradit rozhodnutí národních politických představitelů při posilování vnitřní architektury eurozóny. Bohužel, politické dohadování o tom, jak využívat zdroje evropského mechanismu stability (ESM), a potenciální vydání „koronadluhopisů“ omezily schopnost eurozóny zvážit (tolik potřebný) komplexní reformní program pro oblast jednotné měny.

Čím déle takové neshody přetrvávají, tím větší je pravděpodobnost šíření nákazy. Příмым dopadem těchto neshod bude zvýšení tržních spekulací s dlouhodobou životaschopností eura. Tyto neshody také zpochybňují schopnost národních politiků poskytovat potřebný leadership, který je v této době krize nezbytný.

Bohužel se jedná o rozdílné politické pohledy, které zůstaly nevyřešené po finanční krizi v roce 2010, v jejímž důsledku byly debaty týkající se opatření na podporu hospodářství zahrnuty i do širší debaty o solidaritě v Evropě a v důsledku krize COVID-19 dále zesílily.

Bez ohledu na tyto neshody již však reforma eurozóny není předmětem pouze akademických debat, stala se vzhledem k základním slabinám jednotné měny a rostoucímu potenciálu fragmentace politickou výhodou.

Politika se musí přizpůsobit nové ekonomické realitě. Program evropské obnovy musí odrážet novou situaci.

Současná hospodářská krize bude pro sociálně tržní ekonomiku tak hluboká a zásadní, že je potřeba co nejdříve rozptýlit iluze o návratu k normálu před pandemií COVID-19. Politika, a co je důležitější, politická ekonomika eurozóny se musí této nové realitě přizpůsobit.

Je zřejmé, že po krizi bude výrazně vyšší úroveň veřejného dluhu. Oslabený bankovní systém bude potřebovat podporu, aby mohl znovu nabízet půjčky soukromému sektoru. I při oznámených opatřeních ke zmírnění dopadů na malé a střední podniky je pravděpodobné, že pro mnohé z nich bude obtížné znovu zahájit provoz a splatit své dluhy.

Návrat k původnímu normálu je podle mne nemožný. Stejně jako po dvou světových válkách 20. století bude evropská ekonomika nucena se přizpůsobit novým skutečnostem. Mario Draghi nedávno popsal utrpení Evropanů ve dvacátých letech 20. století, kdy se vlády pokusily bez ohledu na politické nebo sociální náklady vrátit k



názory & vzdělávání



hospodářským normám z roku 1914. Tyto pokusy se nakonec ukázaly jako marné a ekonomicky destruktivní.

Naopak koncem čtyřicátých let minulého století pomohl hospodářský stimul poskytovaný Spojenými státy ve formě Evropského programu obnovy (Marshallův plán) položit základ pro hospodářské oživení v západní Evropě; zotavení, které stimulovalo proces evropské integrace a které přetrvalo dodnes.

Klíčové cíle nového evropského programu obnovy

V této souvislosti je při bezprecedentním hospodářském poklesu zapotřebí nového evropského programu obnovy. Jeho klíčové cíle by měly zahrnovat, ale neomezovat se na:

- Zajištění toho, aby evropské zdravotnické systémy měly potřebné zdroje pro poskytování péče všem, kteří to vyžadují;
- Rychlý návrat občanů do práce;
- Pomoci společnostem všech velikostí při obnově a rozšíření jejich provozu;
- Usnadnění vylepšeného sociálně tržního ekonomického modelu pro období po COVID-19 na základě zásad udržitelnosti a odolnosti;
- Reforma a posílení eurozóny;
- Obnovení solidarity mezi národními státy, které jsou jádrem procesu evropské integrace; a
- Silnější, především geopoliticky silnější Evropa, která bude lépe schopna čelit budoucím globálním šokům (a reagovat na ně).

Program obnovy musí být založen na pěti základních ekonomických a politických závazcích.

1. Euro

Finančním trhům by měl být vyslán jasný signál, že bez ohledu na současné politické neshody se všechny členské státy zavázaly k eurozóně.

COVID-19 ukázal, že euro čelí třem možným scénářům svého budoucího vývoje:



názory & vzdělávání



a) Další integrace – včetně větší politické unie, úrovně fiskální harmonizace a vzájemného dluhu.

b) Rozpad – finanční trhy se nemohou dohodnout na společné cestě vpřed, budou spekulovat o tom, že již neexistuje politická jednota, která by udržovala jednotnou měnovou oblast pohromadě.

c) Decentralizace – na základě práce profesora Karla Wyplosze je možná strukturálně přepracovaná eurozóna. Tento model staví do role hybné síly rozvoje v oblasti jednotné měny členské státy, nikoli Evropskou komisi. To je v podstatě struktura měnové unie volně založená na existujícím systému Federálních rezerv ve Spojených státech.

Vzhledem k výše uvedeným možnostem, závažnosti ekonomické situace a povaze současných politických neshod bychom měli reálně zvážit možnost decentralizované eurozóny. Takový přístup by v krátkodobém horizontu znamenal dokončení bankovní unie a další integraci finančních trhů.

V dlouhodobějším horizontu by fiskální odpovědnost spočívala především na vnitrostátní úrovni, přičemž by se znovu použila doložka o nulové výpomoci (uvedená v evropských smlouvách, ale v současné době ignorovaná). Tento přístup by omezil spory uvnitř eurozóny, ke kterým v současné době mezi členskými státy dochází, protože by nezahrnoval vzájemné dělení dluhů. Místo toho lze problém snižování starých veřejných dluhů řešit využitím zisků centrálního bankovníctví členských států.

2. Ekonomika – tak dlouho, jak to bude nutné

Jak již bylo uvedeno výše, evropské hospodářství, jeho občané a jeho podniky budou potřebovat podporu, dokud krize neodezní. Budou vyžadována jasnější politická opatření, která zdůrazní, že:

a) Veřejná finanční podpora bude zachována po celou nezbytnou dobu, bez ohledu na rozpočtové důsledky. To platí jak pro jednotlivce, tak pro podniky;

b) Tato podpora bude postupně klesat se zlepšujícími se hospodářskými podmínkami;

c) Dlouhodobější podpora – v oblastech, jako jsou kapitálové investice a infrastruktura – podpoří revidovaný víceletý finanční rámec (rozpočet EU);



názory & vzdělávání



d) Bude upuštěno od dluhových pravidel eurozóny, dokud se hospodářské podmínky nevrátí do stabilnější podoby. Na úrovni eurozóny je nutná debata o povaze a provádění pravidel po krizi.

3. Solidarita – vždy, bez ohledu na ekonomické neshody

Debata o budoucích podpůrných mechanismech v rámci eurozóny – včetně koronadluhopisů – již není pouze o ekonomických neshodách. Pandemie COVID-19 v oblasti veřejného zdraví, zkušenost z minulé dekády finančních krizí a pocit nespravedlnosti (patrné na obou stranách) tento problém proměnily v mnohem více konfrontační (a emočně nabitou) diskusi.

Zatímco ekonomické diskuse stále probíhají, EU by měla rychle podniknout viditelné politické kroky zdůrazňující solidaritu, jež byla tradičně jádrem procesu evropské integrace.

Jsou navržena dvě klíčová opatření.

Zprv a vzhledem k tomu, že současná krize je ve své podstatě hroznou ztrátou na lidských životech, by měla EU pandemii klasifikovat jako přírodní katastrofu. Za druhé, Brusel by měl zahájit sjednocené, dalšími podmínkami nevázané „Recovery Bonds“, což by pomohlo uhradit přímé náklady na zdravotní péči, které každý členský stát vynaložil po vypuknutí nemoci COVID-19.

Pokud takový politický signál nepřijde, budou pravděpodobně hospodářské neshody nadále oslabovat vztahy v celé EU a současně to bude zvyšovat pravděpodobnost budoucí krize v eurozóně.

4. Společnost, růst a dluh – Nikdy nepromarni krizi

Eurozóna se od roku 2008 definuje jako ekonomika s nízkým růstem a množstvím krizí (dluh, bankovníctví, finance). Současná pandemie představuje příležitost vybudovat nový „příběh“, který v příštím desetiletí potáhne širší evropské hospodářství. Uprostřed velkého utrpení představuje šanci, jak může proměnit evropskou společnost k lepšímu.

Nový evropský program obnovy musí položit základ pro naši budoucí sdílenou prosperitu. Jak bylo uvedeno, tento program musí být přizpůsoben hospodářské realitě po COVID-19.



názory & vzdělávání



Zahrnutý by měly být zejména tyto klíčové zásady:

- a) Vzhledem k rozsahu nárůstu dluhu spojeného s touto krizí bude zapotřebí nového přístupu ke dluhu (veřejnému i soukromému);
- b) Růst se musí vzhledem k požadavkům na krátkodobé výdaje stát hlavním mechanismem snižování dluhové zátěže ve střednědobém horizontu;
- c) Rozpočtová zásada vytváření fiskálních rezerv v období hospodářského růstu s cílem usnadnit dodatečné výdaje v době krize je správnou zásadou. Musí se stát klíčovým prvkem budoucího normalizovaného fiskálního rámce, protože vytváří širší fiskální prostor pro řešení nepředvídaných šoků, aniž by způsobila okamžitý dluhový tlak na finančních trzích;
- d) Soukromý sektor – od živnostníků po větší společnosti – zůstává hlavním generátorem hospodářského růstu a zaměstnanosti. Musí jim být poskytnuta podpora potřebná k návratu k jejich základní hospodářské roli, přičemž bychom se měli vyvarovat historické chybě nadměrné regulace.

Bezvýznamnost by byla největším selháním Evropy.

Nedělat nic není vzhledem k rozsahu hospodářské a sociální krize, která se před námi odehrává, pro Evropu žádoucí. Rahm Emanuel (bývalý šéf štábu prezidenta Obamy) jednou prohlásil „nikdy nepromarněte vážné krize. Jsou příležitostí, jak dokázat věci, o kterých jste si dříve mysleli, že jsou nemožné.“

Evropo, čas je právě nyní.



názory & vzdělávání



O autorovi: Dr. Eoin Drea je vedoucí výzkumný pracovník v Centru pro Evropská studia Wilfrieda Martense a vědecký pracovník na univerzitě Trinity College v Dublinu.

Editorka publikační řady: Mgr. Lucie Tungul, M.A., PhD.

Ke stažení dostupné na: <http://www.top-az.eu/ke-stazeni/>

TOPAZ a Konrad-Adenauer-Stiftung nenesou žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci. Názory publikované v této studii se nemusí shodovat s názory TOPAZu a Konrad-Adenauer-Stiftung. Plná zodpovědnost za názory leží na autorovi publikace.

Tuto publikace byla v původním znění publikována think tankem Wilfried Martens Centre for European Studies a její původní znění financoval Evropský parlament. Jedná se o přeložený a zkrácený text původního znění.

Všechna práva vyhrazena. Není povoleno kopírovat, reprodukovat nebo znovu vydávat obsah této publikace, s výjimkou osobní potřeby. Všechny ostatní formy vyžadují povolení vydavatele.