

Česká republika a euro – návrh strategie přistoupení

1. Jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii směřují v současnosti ke svému závěru. Jak bylo konstatováno na summitu EU v Nice v roce 2000, předpokládaným časovým horizontem pro rozšíření Evropské unie je rok 2004. Podle *Pravidelné zprávy Evropské komise z října 2002* zaznamenala Česká republika v plnění politických i ekonomických kritérií přistoupení k EU významný pokrok. V prosinci 2002 na summitu v Kodani bylo završeno jednání o finančních podmínkách přistoupení k EU.
2. Nedílnou součástí přistoupení České republiky k EU je i závazek o následném přistoupení k eurozóně. Vzhledem k nevyhnutelným implementačním zpožděním hospodářských politik je nutné vytvořit pro integraci České republiky do evropských měnových struktur kredibilní harmonogram, ze kterého budou následně jednotlivé hospodářské politiky vycházet.
3. Tento text shrnuje základní východiska procesu integrace České republiky do evropských měnových struktur a diskutuje pozitivní efekty a možná rizika přistoupení k eurozóně. Česká národní banka doporučuje přistoupení České republiky k eurozóně, jakmile pro to budou vytvořeny ekonomické podmínky, a současně doporučuje urychlit proces prohlubování strukturálních reforem a realizace fiskální konsolidace.

1. Východiska přistoupení k eurozóně

4. Hospodářská a měnová unie (HMU) byla implementována na základě Maastrichtské smlouvy ve třech fázích. V první fázi od roku 1990 byla završena liberalizace kapitálových toků a vytvořen jednotný vnitřní trh EU. Druhá fáze, která začala v roce 1994, byla zaměřena na dosažení pokroku v konvergenci ekonomik členských zemí. S třetí fází došlo v roce 1999 k zavedení bezhotovostního oběhu jednotné měny euro a k počátku fungování jednotné měnové politiky Evropské centrální banky, která stanovuje jednotnou úrokovou sazbu pro celou eurozónu. Proces měnové integrace byl završen zavedením eurového hotovostního oběhu v lednu 2002.
5. K základům ekonomické integrace v rámci HMU patří jednotná měna a proces koordinace hospodářských politik. Fiskální politika je ponechána částečně diskreci jednotlivých členských zemí HMU. Vznik nadměrných rozpočtových deficitů je omezen ustanoveními *Smlouvy o založení ES* a tzv. *Paktem stability a růstu* (viz Box).

BOX: Rozpočtové deficity členských zemí EU

Smlouva o založení ES stanovuje v článku 104 členským zemím EU vyhnout se nadměrným deficitům veřejných financí. O tom, zda nadměrný schodek existuje, rozhoduje na základě zprávy Komise Rada EU. V případě rozhodnutí o nadměrném schodku doporučí Rada příslušné zemi přijmout korekční opatření, jejichž obsah není zveřejňován s výjimkou případů, kdy členská země na doporučení Rady během stanoveného období nereagovala. V návaznosti na *Pakt stability a růstu* mohou být navíc na členské země eurozóny uplatňovány i finanční sankce v podobě neúročených depozit nebo – v případě, kdy Rada po dvou letech od uložení sankcí nedospěje k názoru, že došlo k nápravě nadměrného deficitu – jednorázových pokut.

6. V roce 1999 splnilo podmínky pro zavedení jednotné měny a vytvořilo eurozónu jedenáct zemí EU, ke kterým přistouplilo v roce 2001 rovněž Řecko. Velká Británie a Dánsko, které

si na začátku maastrichtského procesu vymínilo tzv. neúčastnickou doložku („*opt out clause*“), se v současnosti na projektu jednotné měny nepodílejí. Rovněž Švédsko, ačkoliv neúčastnickou doložkou nedisponuje, stojí z domácích politických důvodů prozatím mimo eurozónu a o dalším postupu rozhodne referendum.

7. Česká republika se bude s přistoupením k EU automaticky účastnit třetí fáze Hospodářské a měnové unie, přičemž získá status členské země s dočasnou výjimkou pro zavedení eura, tj. v této fázi nebude členem eurozóny. Česká národní banka se stane v okamžiku přistoupení k EU členem Evropského systému centrálních bank (ESCB). Po přijetí eura se ČNB zařadí do tzv. *Eurosystému*, který se skládá z ECB a centrálních bank členských zemí eurozóny.
8. Před zavedením jednotné měny euro musí být Česká republika podle platné evropské legislativy členem EU a musí splnit maastrichtská konvergenční kritéria (viz Box), včetně slučitelnosti právních předpisů v oblasti HMU. Časový okamžik pro zavedení eura či pro splnění konvergenčních kritérií evropská legislativa explicitně neupravuje. Česká republika bude nicméně muset po vstupu do EU pravidelně dokumentovat směřování ekonomiky směrem k plnění maastrichtských konvergenčních kritérií v tzv. *Konvergenčním programu*.

BOX: Konvergenční kritéria

Kritérium cenové stability požaduje, aby členský stát vykazoval dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nepřekračuje o více než 1,5 p.b. průměrnou míru inflace tří členských států EU, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb požaduje, aby průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu EU v průběhu jednoho roku před šetřením nepřekračovala o více než 2 p.b. průměrnou úrokovou sazbu tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability.

Kritérium veřejného deficitu požaduje, aby poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekročil 3%, kromě případů, kdy:

- buď poměr podstatně poklesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně blízké referenční hodnotě,
- anebo překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a zároveň poměr zůstává blízko referenční hodnotě.

Kritérium hrubého veřejného dluhu znamená, že by poměr veřejného vládního dluhu k hrubému domácímu produktu neměl překročit 60%, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Kritérium stability kurzu měny a účasti v evropském kurzovém mechanismu (v současnosti ERMII) znamená dodržovat normální rozpětí v mechanismu alespoň po období dvou let.

9. Vyhodnocení míry konvergence nutné pro vstup do eurozóny se provádí podle procedury specifikované ve *Smlouvě o založení ES*. Konečné rozhodnutí je přijímáno po standardní proceduře vrcholným setkáním členských států EU na základě doporučení Rady ECOFIN. Členské země EU, jejichž ekonomické podmínky budou vyhodnoceny jako potenciální hrozba pro zachování cenové stability v eurozóně, do měnové unie nevstoupí a zůstane jim zachován statut země s dočasnou výjimkou pro zavedení eura. Tyto země tak budou inkasovat výhody členství v eurozóně se zpožděním a budou tak ve srovnání s novými členy eurozóny v komparativní nevýhodě.
10. Kritérium kurzové stability vyžaduje dvouletou účast v kurzovém mechanismu ERMII. Úroveň centrální parity a širší flukuační pásma kurzového režimu v rámci ERMII budou, po dohodě ČNB s vládou, projednány s ECB a Evropskou komisí a následně schváleny radou ECOFIN. Vzhledem k tomu, že samotná účast v ERMII nevede, na rozdíl

od nezvratitelného zafixování kurzu v rámci měnové unie, k eliminaci rizika měnových turbulencí, je účast v mechanismu EMR2 chápána jen jako brána pro přistoupení k eurozóně a delší než minimálně vyžadované setrvání v ERMII se nejeví jako žádoucí.

2. Pozitivní efekty a možné bariéry přistoupení

Pozitivní efekty

11. Přistoupením České republiky k eurozóně dojde k završení procesu integrace české ekonomiky do evropských měnových struktur. Česká republika se bude moci plně podílet na formulaci a implementaci společné evropské měnové a kurzové politiky, které směřují k posilování makroekonomické stability v Evropě.
12. Členství v eurozóně by mělo mít pozitivní dopady na *domácí hospodářskou politiku*, neboť klíčovými prvky systému je požadavek na střednědobě vyrovnané veřejné rozpočty a požadavek na provádění strukturálních reforem podporující dlouhodobě udržitelný hospodářský růst.
13. Rozpočtová politika prováděná v souladu s ustanoveními Paktu stability a růstu a pokles rizikové prémie povede ke stabilizaci *dlouhodobých úrokových sazeb* na nízké úrovni. Firmy i domácnosti budou profitovat nejen z nízkých úrokových sazeb, ale i z přístupu k hlubším, likvidnějším a transparentnějším kapitálovým trhům eurozóny.
14. Nezvratitelným zafixováním měny v rámci měnové unie dojde ke zvýšení stability finančního sektoru a ke snížení rizik vzniku *měnových turbulencí*. Prudké kurzové výkyvy představují pro malou otevřenou ekonomiku v prostředí liberalizovaných kapitálových toků významnou hrozbu.
15. Z eliminace *kurzového rizika* vůči zemím eurozóny, které jsou pro Českou republiku nejdůležitějšími obchodními partnery, bude profitovat zejména domácí podnikový sektor. Tyto výhody se projeví jednak poklesem transakčních a zajišťovacích nákladů, ale také snížením investiční nejistoty. Sektor domácností získá výhody z vyšší *cenové transparentnosti*, která stimuluje působení konkurence.
16. Tyto pozitivní efekty budou přispívat k vytváření stabilnějšího prostředí pro podnikání, k efektivnější alokaci zdrojů a následně k vyššímu růstu ekonomiky. Přistoupení k eurozóně tak dále urychlí reálnou konvergenci české ekonomiky směrem k průměru EU.

Možné bariéry

17. Přistoupení České republiky k eurozóně je spojeno s řadou výhod, ale také s některými riziky, jejichž intenzita působení se bude v čase měnit. Tato rizika jsou spojena především s reakcí hospodářství na ekonomické poruchy v podmínkách nezvratitelně zafixovaného měnového kurzu v rámci měnové unie. V případě nedostatečné cyklické a strukturální sladění české ekonomiky a jejího finančního sektoru s ekonomikami eurozóny mohou mít ekonomické šoky v regionech nestejně, asymetrické dopady. Zánik samostatné měnové politiky schopné na tyto šoky flexibilně reagovat představuje výzvu pro fiskální politiku a funkčnost přirozených adaptačních mechanismů, zejména na trhu práce. Bariérami urychleného přistoupení k eurozóně tak mohou být (i) nedostatečná sladění

české ekonomiky s ekonomikami eurozóny v reálné a finanční sféře, (ii) nízká operativnost fiskální politiky a (iii) nedostatečně flexibilní trh práce.

Ekonomická sladěnost

18. Charakteristiky české ekonomiky se postupně přibližují k charakteristikám zemí EU. Obchodní výměna s EU se na celkovém zahraničním obchodě české ekonomiky podílí zhruba dvěma třetinami a příliv zahraničních investic ze zemí EU dosahuje až čtyř pětín všech investic proudících do české ekonomiky. Přesto byl doposud cyklický vývoj české ekonomiky sladěn s cyklickým vývojem eurozóny méně než v průměrné členské zemi eurozóny. Také v oblasti sladěnosti struktury reálné ekonomiky a finančního sektoru existuje prostor k dalšímu zlepšení.
19. Ohodnocení dostatečné ekonomické sladěnosti v čase a v mezinárodním srovnání lze realizovat například s využitím analýzy korelace ekonomického cyklu se zeměmi eurozóny, analýzy korelace poptávkových a nabídkových šoků mezi českou ekonomikou a ekonomikou zemí eurozóny, hodnocení strukturální podobnosti na základě podílu jednotlivých sektorů na celkové přidané hodnotě či na základě sady kritérií týkající se propojení mezinárodního obchodu a finančního sektoru ČR se zeměmi eurozóny.

Fiskální konsolidace

20. Vysoké deficity veřejných rozpočtů ČR, vestavěné trendy k jejich dalšímu strukturálnímu prohlubování a nedostatečné podmínky pro symetrické fungování automatických stabilizátorů představují v současnosti vážnou bariéru pro stabilizační působení fiskální politiky. Cílem fiskální konsolidace musí být nejen dosažení maastrichtských kritérií, ale ve střednědobém časovém horizontu rovněž – v souladu s Paktem stability a růstu – vyrovnaný rozpočet veřejných financí umožňující účinné působení automatických stabilizátorů a flexibilitu diskrečních výdajů. Při absenci autonomní měnové politiky bude totiž fiskální politika v režimu nezvratitelně zafixovaného kurzu v rámci měnové unie klíčovým nástrojem makroekonomické stabilizace.
21. Nedostatečně konsolidovaný systém veřejných financí může mít obzvláště nepříznivé důsledky během účasti ČR v ERMII a v prvních letech po přistoupení k eurozóně. V této době bude existovat vyšší pravděpodobnost rozdílného cyklického vývoje v České republice než v pozdější fázi integrace. Dále, v této době předpokládaný kladný inflační diferenciál mezi ČR a průměrem eurozóny bude mít při jednotných nominálních úrokových sazbách za následek nižší reálné úrokové sazby, které by mohly vést k neadekvátnímu růstu domácí poptávky. Obezřetná fiskální politika bude proto v letech těsně po přistoupení k eurozóně klíčovou podmínkou zachování stabilního ekonomického růstu.
22. Vhodnými přístupy k posouzení pokroku v oblasti konsolidace veřejných financí mohou být například analýza citlivosti vestavěných stabilizátorů pomocí hodnocení dopadů fluktuací HDP na hospodaření veřejných rozpočtů, analýza manévrovacího prostoru veřejných rozpočtů pro diskreční politiku dle struktury rozpočtu či mezinárodní komparace průběhu deficitu veřejných rozpočtů a cyklické pozice ekonomiky.

Trh práce

23. Český pracovní trh je charakteristický, podobně jako trh EU, poměrně malou mobilitou a flexibilitou pracovní síly. Navíc v horizontu několika let po přijetí do EU je třeba počítat s restrikcemi omezujícími volný pohyb pracovních sil z nových členských zemí. Posílení adaptačních mechanismů na trhu práce vyžaduje realizaci kroků posilujících flexibilitu trhu práce a pružnost reálných mezd a to nejen v institucionální oblasti, ale také v oblastech jako jsou dopravní infrastruktura a zvýšení flexibility na trhu s byty.
24. Hodnocení stupně flexibility trhu práce lze realizovat například hodnocením meziregionální mobility obyvatelstva, analýzou rozptylu v regionálních mírách nezaměstnanosti, analýzou pružnosti mezd či hodnocením podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkovém počtu nezaměstnaných.

3. Návrh strategie přistoupení k eurozóně

25. Přistoupení České republiky k eurozóně navazuje dle evropské legislativy na vstup země do EU. Z procedurálního hlediska je za předpokladu vstupu ČR do EU v roce 2004 a při splnění maastrichtských konvergenčních kritérií prvním možným rokem přistoupení k eurozóně rok 2007. Členství v eurozóně umožní České republice plně se podílet na formulaci a implementaci společné evropské měnové a kurzové politiky a posílí makroekonomickou stabilitu české ekonomiky. Přistoupení České republiky k eurozóně celkově povede k urychlení reálné konvergence české ekonomiky k ekonomikám EU.
26. K tomu, aby se skutečně projevíly uvedené pozitivní efekty a současně byla minimalizována možná rizika členství v eurozóně, je ale na druhé straně potřeba splnit určité předpoklady. V prostředí kurzového režimu ERMII a posléze po zavedení eura, kdy se Česká republika vzdá samostatné měnové politiky, je pro hladké fungování ekonomiky klíčová dostatečná sladěnost české ekonomiky s ekonomikami eurozóny v reálné a finanční sféře, flexibilní fiskální politika a dobře fungující trh práce. K dosažení dalšího pokroku v těchto oblastech je třeba dále prohloubit strukturální reformy zaměřené na zvýšení flexibility české ekonomiky a provést konsolidaci systému veřejných financí.
27. Zhodnocení pozitivních efektů a možných rizik hovoří ve prospěch rychlého přistoupení České republiky k eurozóně. Stávající výhled v oblasti fiskální politiky není ovšem s tímto rychlým přistoupením plně konzistentní. Proto je třeba realizovat výše popsání hospodářsko-politická opatření tak, aby nebyla vyloučena možnost přistoupení k eurozóně kolem roku 2007.
28. Do doby završení měnového integračního procesu bude samostatná česká měnová politika i nadále realizována prostřednictvím strategie cílování inflace. Setrvání koruny v mechanismu EMR2 je s touto strategií konzistentní. Je chápáno jako předstupeň přistoupení k eurozóně, nikoliv jako alternativa ke stávajícímu režimu měnové politiky.