Mgr. Zdeněk Sychra

Realizace Hospodářské a měnové unie v EU: implementace, přístupy, důsledky

Rigorózní práce

Vedoucí práce: prof. PhDr. Petr Fiala, Ph. D.

Brno 2007
Poděkování

Na prvním místě patří moje poděkování vedoucímu práce prof. PhDr. Petru Fialovi, Ph. D. za cenné rady, připomínky a trpělivost, kterou mi věnoval. Děkuji rovněž všem svým kolegům z Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU za podporu a prostor, které mi při psaní práce poskytli. Zvlášť chci poděkovat PhDr. Markétě Pitrové, Ph. D., díky níž a jejímu nadšení mě evropská integrace začala kdysi zajímat a bavit.

Důležité poděkování patří mé rodině za její báječnou podporu a Petrovi, Lucce a Lence, kteří mi drželi palce.
Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci „Realizace Hospodářské a měnové unie v EU: implementace, přístupy, důsledky“ vypracoval samostatně, pouze s využitím uvedených pramenů a literatury.

Brno, 20. dubna 2007

Mgr. Zdeněk Sychra
OBSAH

PODĚKOVÁNÍ.................................................................................................................................................. 2
ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ...................................................................................................................................... 3
OBSAH......................................................................................................................................................... 4

1. ÚVOD ....................................................................................................................................................... 7
   1.1 CÍLE PRÁCE A METODOLOGIE ................................................................................................. 8
   1.2 STRUKTURA PRÁCE ................................................................................................................... 10
   1.3 SHRNUŤI DOSAVADNÍHO VÝZKUMU ......................................................................................... 12

2. POJEM, OBSAH, TEORETICKÁ VÝCHODISKA ........................................................................... 14
   2.1 OBSAH A DEFINICE POJMU HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE ........................................ 14
      2.1.1 DICHOTOMIE HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE V EU .............................................. 14
      2.1.2 MĚNOVÁ UNIE A JEDNOTNÁ MĚNA .............................................................................. 16
   2.2 HMU JAKO KONTROVERZNÍ PROJEKT – KOMBINACE VÝHOD A NEVÝHOD ....................... 17
   2.3 SOUVISLOST POLITICKÉ A EKONOMICKÉ DIMENZE .......................................................... 20
   2.4 HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE V TEORII EVROPSKÉ INTEGRACE ................................ 22
      2.4.1 NEOFUNKCIONALISMUS ................................................................................................. 24
      2.4.2 INTERGOVERNMENTALISMUS, LIBERÁLNÍ INTERGOVERNMENTALISMUS ................ 27
      2.4.3 INTEGRAČNÍ TEORIE VE VZTAHU KE SPOLEČNÍ MĚNĚ: DVĚ SPOJENÉ NÁDOBY? .... 30
      2.4.4 HMU JAKO SOUČÁST FLEXIBILNÍ INTEGRACE .............................................................. 31

3. VÝVOJ MĚNOVÉ INTEGRACE V ES/EU .................................................................................. 35
   3.1 SPECIFIKA MĚNOVÉ INTEGRACE V EU ................................................................................. 35
   3.2 POČÁTKY MĚNOVÉ SPOLUPRÁCE .............................................................................................. 36
   3.3 ROZVOJ MĚNOVÉ INTEGRACE ............................................................................................... 38
      3.3.1 NOVÉ INICIATIVY ................................................................................................................ 38
      3.3.2 WERNEROVA ZPRÁVA ....................................................................................................... 40
      3.3.3 HAD V TUNELU .................................................................................................................... 42
      3.3.4 EVROPSKÝ MĚNOVÝ SYSTÉM ......................................................................................... 47
         3.3.4.1 Koncepce, vývoj a fungování systému ........................................................................ 47
         3.3.4.2 Evropský měnový systém jako neúplná měnová unie .............................................. 52
   3.4 CESTA K JEDNOTNÉ MĚNĚ ........................................................................................................... 54
3.4.1 DELORSOVA ZPRÁVA ................................................................................................... 55
3.4.2 SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII........................................................................................ 57
3.4.3 DÍLČÍ ETAPY BUDOVÁNÍ EVROPSKÉ MĚNY ................................................................. 59
3.4.3.1 Přípravná a startovací fáze ...................................................................................... 60
3.4.3.2 Přechodná a klíčová fáze ...................................................................................... 60
3.4.3.3 Závěrečná a cílová fáze ............................................................................................ 65
3.5 VZNIK HMU Jako SOUBOR VNĚJŠÍCH A VNITŘNÍCH FAKTORŮ ................................. 66

4. REALIZACE NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE ................................................................. 68

4.1 VSTUPNÍ PODMÍNky A ROZHODOVACÍ PROCES .......................................................... 68
4.1.1 KONVERGENČNÍ KRITÉRIA ...................................................................................... 68
4.1.1.1 Vhodnost a náročnost kritérií .................................................................................. 71
4.1.2 ROZHODOVACÍ PROCES – APLIKACE KRITÉRIÍ .................................................. 75
4.1.2.1 Relevance kritérií ..................................................................................................... 88
4.2 DALŠÍ ROZŠÍŘOVÁNí EUROZÓNY ............................................................................. 91
4.2.1 ŘEcko .......................................................................................................................... 92
4.2.2 SLOVINSKO A (LITVA) .............................................................................................. 96
4.3 POSTAVENÍ NEZÚČASTNĚNÝCH ZEMÍ ........................................................................ 100
4.4 INSTITUCIONÁLNí STRUKTURA ............................................................................... 105
4.4.1 EVROPSKÝ SYSTÈM CENTRÁLNÍCH BANK .............................................................. 107
4.4.2 EVROPSKÁ CENTRÁLNí BANKa ............................................................................. 109
4.4.2.1 Organizační struktura ......................................................................................... 110
4.4.2.2 Nezávislost .......................................................................................................... 114
4.4.2.3 Rozsah pravomoci a odpovědnost ...................................................................... 119
4.4.3 EVROPSKÁ RADA ..................................................................................................... 122
4.4.4 RADA EU (ECOFIN) ................................................................................................. 123
4.4.5 EUROSKUPíNA (EUROGROUP) ............................................................................. 126
4.4.6 EVROPSKá KOMISE ................................................................................................. 128
4.4.7 EVROPSKý PARLAMENT ........................................................................................ 130
4.4.8 HOSPODÁRSKý A MÉNOVÝ VÝBOR ........................................................................ 131
4.5 KOORDINACE HOSPODÁRSKÉ POLITIKY ................................................................. 133
4.5.1 ZPÙSOBY KOORDINACE V EU .............................................................................. 135
4.5.1.1 Hlavní směry hospodářských politik ..................................................................... 135
4.5.1.2 Dodržování rozpočtové disciplíny ....................................................................... 136
4.5.2 KOORDINACE V RÁMCI HMU – PAKT STABILITY A RÚSTU .................................. 138
4.5.2.1 Analýza pozadí vzniku Paktu ............................................................................. 139
4.5.2.2 Struktura a dohodnutá pravidla .................................................................................................................. 144
4.5.2.2.1 Preventivní mechanismus ..................................................................................................................... 146
4.5.2.2.2 Výstražný a sankční mechanismus ........................................................................................................ 148
4.5.2.3 Efektivita a dodržování pravidel ................................................................................................................ 152
4.5.2.4 Reforma ...................................................................................................................................................... 157

5. ZÁVĚR ............................................................................................................................................................... 165
ZÁVĚR ............................................................................................................................................................... 165

6. SHRnutÍ ........................................................................................................................................................... 169

7. SUMMARY ...................................................................................................................................................... 171

8. PRAMENY A LITERATURA ................................................................................................................................. 173
8.1 PRAMENY ...................................................................................................................................................... 173
8.2 LITERATURA .................................................................................................................................................. 179

9. PŘÍLOHY ........................................................................................................................................................ 186
9.1 SEZNAM TABULEK .......................................................................................................................................... 186
9.2 SEZNAM GRAFŮ .............................................................................................................................................. 186
9.3 SEZNAM OBRÁZKŮ ......................................................................................................................................... 186
9.4 SEZNAM ZKRATEK ......................................................................................................................................... 187
1. Úvod

Problematika Hospodářské a měnové unie EU (HMU) je z hlediska evropského integračního procesu jedním z největších, nejzásadnějších a zároveň nejkontroverznějších projektů, do kterého se Evropská unie (EU) ve své historii pustila. Ještě před několika málo lety obtížně představitelná věc se stala realitou. Tradiční měnová suverenita států, jakožto jejich nositelů se stala výlučnou pravomocí Společenství.\(^1\)

Je to poprvé v historii, co se tak velká skupina států rozhodla dobrovolně vzdát svých národních měn ve prospěch měny jediné. Ďádeže je každá měna a péče o její stabilitu spojena neoddělitelně s hospodářským vývojem, má také velmi významné postavení jako jeden z atributů státní suverenity a národní identity. Málokterá věc je mezi lidmi kterékoliv země spojena s tak silnou identifikací jako měna, se kterou se každodenně setkávají, a která je jim prostředkem pro uspokojování vlastních potřeb. Z hlediska těchto faktorů EU tak výrazný přelom ještě nezažila.

Zakotvení HMU ve Smlouvě o EU nebylo náhodné. Tento dokument byl zlomem, kterým se dosavadní Společenství odchýlilo od důrazu na ekonomickou stránku integrace k postupnému posílování integrace politické a vůbec výrazně akcelerovalo další integrační proces. Výrazem tohoto směru se stalo zakotvení nové společné politiky (po více než třiceti letech), kterou se stala měnová politika jakou součást plánované HMU. Projekt sice navazuje na vybudování společného trhu, ale svým významem i důsledky je více než jeho nadstavbou, rozšířením či dalším logickým krokem. Není náhodou, že konstituování a fungování HMU představuje esenci základních problémů, se kterými se evropská integrace potýkala a potýká, jako jsou dynamika budování projektu, rozdílné přístupy a motivy jednotlivých států, otázka přesunu pravomoci na nadnárodní úroveň, diferencovaná integrace, dosahování kompromisu v základních otázkách, rozhodovací proces, stanovení základních pravidel a jejich zmeny, kritéria vstupu, konflikty mezi členskými státy, vztahy mezi institucemi a další aspekty.

---

\(^1\) Slovo „Společenství“ je v této práci používáno jako sjednocující výraz pro (stále se rozšiřující) skupinu členských států, podílející se na evropském integračním procesu a zahrnujícím všechna tři společenství. Od roku 1992 synonymem pro Evropskou unii. Ostatní výrazy (EHS, ES, EU) jsou užívány chronologicky, podle platné terminologie daného období.
HMU proto představuje zajímavý a náročný výzkumný potenciál, který umožňuje více porozumět tomuto ojedinělému procesu v rámci evropské integrace.

1.1 Cíle práce a metodologie

Tato rigorózní práce se zabývá popisem a analýzou realizace Hospodářské a měnové unie v EU, jakožto zásadního a unikátního integračního kroku v moderní historii EU, který má výrazný dopad na její fungování, struktury, samotné členské státy i další integrační vývoj. Práce sleduje vývoj měnové integrace až k samotnému vzniku HMU, její postupnou realizaci, metody a strategii při ni uplatněné, analyzuje jednotlivé klíčové prvky, nástroje a institucionální mechanismy.

Předložená práce vychází ze zájmu autora o výzkum této oblasti v rámci evropských studií, a proto je nejdůležitějším zámkem postihnout politickou dimenzi tohoto procesu. Volba perspektivy, ze které je nahlíženo na HMU, je politologický pohled na tuto oblast. Ačkoliv samotné téma představuje oblast policy, dotýká se také polity a politics, dalších dvou oblasti v rámci tradičního členění politiky. Ze samotné podstaty politické vědy vyplývá, že musí pracovat také s historickými, ekonomickými a právními aspekty jevů, které zkoumá. V oblasti HMU to platí, vzhledem k obsahu tohoto pojmu, o to více. Týká se to především ekonomických faktorů, které s procesem evropské měnové integrace bezprostředně souvisejí. Účelem této práce ovšem není jejich detailní analýza či pohled do ekonomické teorie, vzájemná interakce těchto faktorů slouží jako prostředek ke zkoumání celkového kontextu formování této integrační oblasti. Důraz na politický rozměr měnové integrace a postupné budování HMU umožňuje zachytit zásadní prvky tohoto procesu, motivaci jednotlivých aktérů, vztahy mezi členskými státy a implikace pro samotný integrační proces. Což souvisí s premisou, že za ekonomickými faktory měnové integrace, především pak v její závěrečné fázi, kterou představuje vznik HMU, stoji konkrétní politické zájmy.

Práce snaží přistupovat k tématu z hlediska zásad empiricko-analytického přístupu a v jeho rámci provádět popis a analýzu jednotlivých zkoumaných prvků. Tento přístup je v zásadě aplikován v rámci celého textu, i když důraz na analýzu je položen zejména v části věnující se realizaci HMU na úrovni EU.

Text rigorózní práce je rozdělen do tří větších celků, které na sebe logicky navazují a podávají informaci o komplexnosti projektu HMU. První část vychází z formulování základních pojmů, zasahuje HMU do kontextu evropské integrace a formuluje teoretické
koncepce, které výrazně ovlivnily její vznik i konečný charakter. Další část se zabývá vývojem evropské měnové integrace, která je klíčovým prvkem pro pochopení výsledné podoby HMU i postojů jednotlivých členských států. Podává zároveň vysvětlení vzniku HMU jako výsledku dlouholetého snažení, nikoli jako průvodního jevu posunu k politické unii na začátku devadesátých let. Třetí část analyzuje samotnou realizaci HMU v rovině EU z hlediska koncepčního, instrumentálního, strategického i institucionálního. Zahrnuje přitom obě sféry, které vytvářejí HMU jako celek – měnovou i hospodářskou politiku.

Z takto vymezené koncepce vyplývají jednotlivé cíle práce, které jsou prostředkem k zodpovězení jednotlivých hypotéz. Mezi tyto cíle patří záměr popsat, jak a proč dospělo Společenství k současné podobě HMU, jaké faktory tento proces ovlivňovaly; analyzovat klíčové prvky/nástroje HMU a vysvětlit jejich význam; analyzovat institucionální strukturu HMU a její vliv na politický systém EU. Na základě těchto cílů byly stanoveny následující hypotézy:

1. HMU by se nemohla nikdy realizovat bez předchozích zkušeností evropské měnové spolupráce, která prokázala limity v prosazování zájmů/cílů členských zemí. Tyto zkušenosti byly unikátní.
2. Uplatňování pravidel HMU (předvstupních i následných) a jejich aplikace byly ovlivněny politickým zájmem na úspěchu celého projektu. Tento zájem se posléze vytratil.
3. Asymetrický charakter HMU představuje konfliktní potenciál pro její fungování.

Autor zvolil záměrně širší rámec pro zkoumání procesu realizace HMU, protože chce demonstrovat komplexní charakter HMU a jeho politický význam a důsledky pro EU, členské státy a evropský integrační proces a také problémy z něho vyplývající. Přesto nemůže i přes rozsah práce zahrnout všechny související aspekty tohoto procesu, ale pouze relevantní a klíčové prvky při jeho formování. Pokud jde o časové hledisko, snaží se práce, tam kde je to možné, postupovat chronologicky. Vzhledem k vymezení tématu se soustředí jeziměna na realizační fázi HMU v devadesátých letech 20. století a tam, kde je to účelné, zohledňuje také situaci po vzniku HMU. Samotný vznik HMU nemůže být v tomto ohledu nějakým zásadním dělicím mezníkem, protože vlastní koncepce HMU a diferencovaná integrace jednotlivých států představují překážku pro účast všech členských zemí.

Literatura, z níž práce vychází, zahrnuje primární i sekundární zdroje. Značný důraz je kladen na primární prameny, kam patří dokumenty primárního a sekundárního práva ES a
1.2 Struktura práce

také další dokumenty, zprávy a studie Společenství, případně členských států. Z hlediska primárního práva pracuje text především se Smlouvou o ES přijatou v Maastrichtu, jakožto základním dokumentem, zakotvujícím celou konstrukci HMU. Dalším důležitým zdrojem informací je sekundární literatura, zahrnující monografie, sborníky a články.


1.2 Struktura práce

Formální struktura práce se skládá ze tří základních oddílů, na které jsou navázány jednotlivé kapitoly a na ně posléze další související podkapitoly. Tyto čtyři oddíly vycházejí z celkové koncepce rigorózní práce a zahrnují vymezení obsahu, pojmu a teoretických východisek zkoumaného tématu, vývoj evropské měnové integrace, realizaci projektu na úrovni EU a realizaci projektu na úrovni členských států.

První část je možné charakterizovat jako mapování terénu zkoumaného tématu. Vymezuje jednotlivé pojmy a obsah samotného termínu HMU jeho reálný význam, specifika a zakotvení v kontextu EU a obecně v rámci evropské integrace. Tedy zejména fakt, že z hlediska dosaženého integračního stupně můžeme mluvit pouze o společné měnové politice, zatímco hospodářská politika tohoto stavu ještě nedosáhla, což má ovšem závažné důsledky pro fungování celého systému a prolíná se všemi zkoumanými rovinami. Nezbytnou součástí výzkumu evropské integrace je vazba na jednotlivé integrační teorie, které pomáhají vysvětlit zájmy a motivy, které přispěly k posunu určité oblasti, v tomto případě měnové politiky, na hlubší integrační úroveň. V tomto případě je použita aplikace hlavních teorií neofunkcionalismu a intergovernmentalismu, z níž vyplývají vnitřní (národní) i vnější (mezinárodní) důvody, proč EU dospěla až k zavedení společné měny. Na vztah těchto teorií k HMU navazují teoretické modely flexibilní integrace, jejichž aplikace na měnovou oblast byla nezbytnou podmínkou dohody a fungování celého projektu a má mimořádný dopad na budoucnost celé HMU. Její uplatnění v rámci měnové integrace naznačuje prohlubující se význam tohoto institutu uvnitř EU.

Druhá část pojednává o vývoji a jednotlivých krocích měnové integrace v rámci ES/EU. Rozbor měnové spolupráce od počátku evropských integračních aktivit je klíčovým prvkem pro pochopení výsledné podoby HMU, nastaveného fungování a zakotvení ve struktuře EU. Ilustruje postupný rozvoj této oblasti od počátečního
1.2 Struktura práce

minimálního zakotvení přes zvyšující se koordinaci až po její supranacionalizaci. Jednotlivé kapitoly se zabývají zásadními mezníky procesu měnové integrace, vztahy mezi členskými státy a vytvoření dvou soupeřících koncepcí realizace HMU. Zásadní je v tomto ohledu první (neúspěšný) pokus o vytvoření společné měny v sedmdesátých letech, který umožnil identifikovat limity jednotlivých členských států. Tato část popisuje rovněž vznik EMS, jeho fungování a následnou krizi, která upozornila na dočasnost jeho existence a nutnost změny jeho pravidel, nebo nahrazení jiným systémem. Na tuto kapitolu navazuje popis závěrečného fáze snah o vytvoření společné evropské měny: vytvoření konkrétního plánu pro přechod k HMU, politická dohoda členských států na mezivládní konferenci a podpis Smlouvy o EU. Následuje rozbor jednotlivých etap budování HMU a událostí, které realizaci a následný vznik HMU provázely.

Třetí část představuje nejrozsáhlejší oddíl rigorózní práce. To proto, že sleduje realizaci projektu HMU v rovině EU, do které je zapojeno značné množství nástrojů, procesů a aktéřů, kteří se podíleli/podílejí na vytváření a fungování společné měnové politiky a koordinované hospodářské politiky ve Společenství. Zásadní je v tomto kontextu analýza konvergenčních kritérií jako vstupních podmínek pro začlenění do HMU a jejich aplikace na jednotlivé členské státy. To proto, že tyto podmínky a jejich plnění předznámely, jak velká měnová unie vznikne a kdo bude jejím členem. Práce se soustřeďuje také na rozhodovací mechanismus vstupu do HMU, který je důležitý pro samotné posouzení plnění kritérií. V jeho kontextu se snaží se analyzovat vlastní relevanti kritérii spojenou s konkrétními politickými rozhodnutími. S tím je úzce spojena problematika dalšího rozšiřování eurozóny, která zahrnuje (zpětně viděno) problematický vstup Řecka a posléze Slovinska. Následující kapitola sleduje postavení nezúčastněných států. To znamená vazby členských států, které zůstaly mimo struktury HMU, na zúčastněné země a pokouší se o rozlišení a kategorizaci statutu jednotlivých zemí. Součástí tohoto problému je také vymezení nástrojů umožňujících užší napojení na měnovou politiku EU. Klíčovou kapitolou této části práce je institucionální struktura HMU, která analyzuje instituce podílející se na výkonu moci v HMU, jejich vzájemné interakce a celkový vliv HMU na jednotlivé orgány. Největší prostor je věnován ECB a také Radě EU, jakožto zásadním aktéřům v implementaci měnové a hospodářské politiky. Jsou ale uplatněny také ostatní tradiční i nové hospodářské a měnové instituce. Poslední kapitolou této části je koordinace hospodářské politiky, která je spojena s poměrně složitým mechanismem fungování, vyplývající z ponechání této oblasti v rukou členských států. Významným prvorem této koordinace je Pakt stability a růstu, jehož analýza ilustruje
1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu

Množství literatury vztahující se k tématu HMU je velice široké a rapidně vzrostlo zejména s blížící se realizací tohoto projektu v devadesátých letech 20. století a jeho následným fungováním. Není převážné, že tato literatura je především ekonomického rázu, protože vytvoření HMU v evropském prostoru s sebou přineslo možnost otestovat moderní ekonomické teorie a zkoumat jejich uplatnění v praxi. Ale ani primárně ekonomicky zaměření autoři nepovažují HMU většinou za čistě ekonomické téma, ale uvědomují si jeho politickou relevanti spojenou s přesunem národní suverenity a zakotvením celého projektu v politickém systému EU.


Tento fakt zřetelně více akcentuje druhá kategorie, která vychází převážně z poznámk politické ekonomie a politické vědy (Watson 1997; Levitt, Lord 2000; Overturf 2000;
1.3 Shrnutí dosavadního výzkumu

Ardy et al. 2006; Martin-Das 2002) a HMU vidí nejen jako ekonomický projekt, ale jako instituci, která výrazně ovlivnila evropský integrační proces, vazby mezi jednotlivými institucemi a zpětně i samotné členské státy. Do této kategorie patří také výzkum související s institucionálními aspekty a principem výkonu moci (Crouch 2000; Howarth, Loedl 2003; Maier 2002). Specifickou, i když velmi významnou součástí výzkumu evropské měnové integrace je sledování motivů a vyjednávacích procesů, které formovaly vlastní podobu HMU a její zakotvení ve Smlouvě o EU (Dyson, Featherstone 1999; Moravcsik 1998). Politologicky orientovaný pohled na HMU, její implikace pro proces evropské integrace a jednotlivé členské státy je ovšem spíše výjimečný (Dyson 2000; Dyson 2002a).

V českém a slovenském prostředí je zkoumání evropské měnové integrace a HMU málo zmapovaným terénem, politologický výzkum tohoto tématu fakticky absentuje. Dosud publikovaná literatura se zaměřuje společně s hlavním zahraničním proudem převážně na ekonomickou dimenzi této problematiky (Brůžek 1996, Brůžek 1998; Muchová 1999; Lacina a kol. 2007) nebo se týká převážně jejich právních aspektů (Tomášek 2004).
2. POJEM, OBSAH, TEORETICKÁ VÝCHODISKA

2.1 Obsah a definice pojmu Hospodářská a měnová unie

2.1.1 Dichotomie hospodářské a měnové unie v EU

Hospodářská a měnová unie EU je pojem, který označuje proces, jehož výrazem je vznik a zavedení společné měny euro v části členských států EU. Primární právo ES používá důsledně toto oficiální a širší označení, přesto bývá tento proces běžně, v zásadě logicky i když trochu zjednodušeně označován jako Evropská měnová unie. Řada autorů proto používá tento užší pojem proto, že se váže na zavedení jednotné měny spojené s realizací společné měnové politiky a výstižně reflékuje skutečnost, že hospodářská politika zůstává nadále pouze oblastí společného zájmu jednotlivých členských států. (srov. Collignon et al. 1994: xvii) Hospodářská integrace nebyla na rozdíl od dokončené integrace měnové dosud dovršena. Proto se o měnové unii hovoří jako o institutu, který reálně existuje a funguje, zatímco naplnění pojmu hospodářská unie je limitováno statutem „pouze“ koordinované politické oblasti, jejíž realizace leží v rukou členských států.

Při zkoumání pojmu Hospodářská a měnová unie v kontextu EU je tak třeba brát zřetel na to, že označuje ve skutečnosti dvě entity, dva pojmy, které se sice vzájemně podmiňují a doplňují, ale každá představuje jiné, i když vzájemně související faktory. Tento stav ilustrovala tzv. Delorsova zpráva, klíčový dokument, ze kterého následně vycházela Smlouva o ES. HMU definuje jako vzájemnou kombinaci hospodářské unie na straně jedné a měnové unie na straně druhé. Hospodářská unie zahrnuje jednotný trh,

---


3 Tato práce používá pro smluvní dokumenty primárního práva ES chronologický postup, který je založený na platné terminologii daného období. Bez jeho uplatnění je vzhledem k proměnám vývoje Společenství velmi obtížné se při studiu evropské integrace orientovat. Text proto rozlišuje Smlouvu o EHS, Smlouvu o ES (revidovanou Smlouvu o EHS v Maastrichtu), se kterou vzhledem pracuje nejvíce, Smlouvu o ES revidovanou v Amsterdamu a Smlouvu o ES revidovanou v Nice. Totéž platí od jejího vzniku i pro Smlouvu o EU, i když její využití je v tomto textu omezené. Smlouva o ES je zkrácený termín, oficiální název zní Smlouva o založení Evropského Společenství.
společná pravidla hospodářské soutěže, regionální a strukturální politiku a koordinaci hospodářských politik včetně závazných pravidel pro rozpočtové politiky. Měnová unie vyžaduje liberalizaci pohybu kapitálu a integraci finančních trhů, volnou směnitelnost měn a pevnou fixaci měnových kurzů. (Report on Economic and Monetary Union in the European Community 1989)


Jak upozorňuje Michal Tomášek, úsilí Společenství o sjednocení a právní zakotvení obou pojmů v rámci Smlouvy o ES vedlo k vytvoření vnitřního protikladu ve smyslu dostředívého působení měnové, úvěrové a úrokové politiky a odstředívého působení hospodářských a rozpočtových politik. Spojení těchto protichůdných efektů přítom zůstává bez opory v ústavních normách členských států. (Tomášek 2004: 5) Lze tedy souhlasit s tím, že země, které se staly součástí HMU, opustily tradiční rozdělení státu a centrální banky, protože tu chybí protiklad rozpočtové funkce státu a měnové úlohy národní centrální banky. Ten byl nahrazen nesymetrickým protikladem národní hospodářská politika versus nadnárodní měnová politika ECB.

Precizní vymezení kroků pro realizaci a fungování měnové unie, které je obsaženo ve Smlouvě o ES stojí v kontrastu k definování hospodářské unie, respektive zbylé části HMU. Hospodářská politika je nadále v podstatě autonomní záležitosti členských států a jejich vzájemné koordinace. Smlouva konstatuje, že „členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady“ v souladu
2.1 Obsah a definice pojmu Hospodářská a měnová unie

2.1.2 Měnová unie a jednotná měna

Opačný protipól k hospodářské unii představuje ve Společenství měnová unie, která se vyraje především na mezinárodní charakter hospodářské politiky v EU. Měnová unie může být realizována buď ve slabé, nebo silné variantě (jiným termínem jako neúplná, nebo úplná měnová unie). Slabá forma znamená, že členové měnové unie souhlasí s pevně stanovenými bilaterálními měnovými kursy a jejich národní měnové autority jsou zavazány tyto měnové kurzy bránit. V silné variantě měnová unie předpokládá, že národní měny jsou navíc nahrazeny jednotnou měnou používanou v rámci celé unie a národní měnové autority jsou nahrazeny jednotnou centrální měnovou autoritou. Národní měnové autority se zároveň vzdávají vlastní kontroly nad národními měnovými záležitostmi. (Watson 1997: 4) Existence měnové unie, tvořená dvěma a více státy funguje v silné variantě ještě za dalších podmínek: hodnota jednotky měny používané v jednom státě má fixovaný vztah k hodnotě měnové jednotky používané v druhém státě, tento vztah je právně zakotvený (např. prostřednictvím smlouvy) a státy, které participují na měnové unii, jsou subjekty jednotné měnové politiky řízené a prováděné jedinou společnou centrální bankou. (Levitt, Lord 2000: 11)

Z vývoje evropské měnové integrace před vznikem HMU je zřetelné, že Společenství směřovalo od počátku k silné variantě. Dokládá to definice HMU v Delorsově zprávě z roku 1989: „Hospodářská a měnová unie v Evropě by znamenala naprostý volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, jakož i pevně stanovené měnové kurzy mezi národními měnami a posléze jednotnou měnu. To by postupně předpokládalo společnou měnovou politiku a vyžadovalo vysoký stupeň kompatibility hospodářských politik a shodu v některých politikách, zejména v rozpočtové oblasti. Tyto politiky by přispívaly k cenové stabilitě, rovnoměrnému růstu, sblízující se životní úrovní, vysoké zaměstnanosti a vnější rovnováze. Hospodářská a měnová unie by představovala konečný výsledek procesu postupující ekonomické integrace v Evropě“. (Report on Economic and Monetary Union in the European Community 1989)

Samotná existence společné měny byla v citovaném dokumentu předpokládaným, nikoliv automatickým předpokladem vzniku HMU. Zavedení jednotné měny vyjádřovalo přirozený a žádoucí rozvoj EU, a to z několika důvodů. Mělo demostrovat nevratnost
2.2 HMU jako kontroverzní projekt – kombinace výhod a nevýhod

Vytvoření HMU představuje komplexní cíl, který je provázaný s ostatními integračními aktivitami, navazuje na dosavadní stupně ekonomické integrace \(^5\) (celní unie – společný trh) a je jejím formálním vyvrcholením. Asymetrický charakter HMU ale současně dokládá, že k úplné hospodářské unii jako vyvrcholení tradičních stupňů ekonomické integrace je nezbytné směřovat k postupnému politickému sjednocení. HMU je tak v (současně) formě úplné měnové unie a neúplné hospodářské unie předstupněm politické unie. Takto vytvořená koncepce HMU představuje komplex výhod a současně rizik, která poji tento projekt s označením nejodvážnějšího a také nejspornějšího kroku Společenství.

Jedním z předkládaných argumentů pro vytvoření HMU je prohloubení dosavadní ekonomické integrace a odstranění dalších překážek pro volný pohyb čtyř svobod v rámci dalšího zefektivnění společného trhu. Zavedení společné měny má znamenat skutečné

\(^4\) Tyto motivy byly podpořeny dalšími expertními dokumenty jako např. „Jeden trh, jedna měna“ (One market, one money 1990).

\(^5\) Ekonomická integrace je jedním z příkladů tzv. funkcionalistického integračního konceptu, který se snaží národně-státní spojení panství (ve smyslu vlády) s teritoriem a státní příslušností nahradit sloučením problémů, úkolů a funkcí, které ovládají pevně vyznačenou, nadnárodní věcnou oblast (Erdmann et al. 1995: 30)
2.2 HMU jako kontroverzní projekt – kombinace výhod a nevýhod

dokončení tohoto projektu a konkrétní přínosy pro posílení konkurence a ekonomické výkonnosti v EU. HMU má představovat také úsporu transakčních nákladů vyplývající z existence několika měn na území společného trhu. Eliminují se výkyvy měnových kurzů a z nich vyplývající nejistota. Vytvoření společné měny podle jejich příznivců zvýší cenovou transparentnost a zajistí vyšší kredibilitu společného trhu. (De Grauwe 2003: 60-68; Tsoukalis 1997: 180; Apel 1998: 97-100)

Dalšími předkládanými argumenty ve prospěch HMU je dosažení cenové stability, snížení inflace a stimulace ekonomického růstu v důsledku zvýšení výměny zboží, kapitálu a investic. Odstraní se reálné hospodářské deformace podmíněné spekulativními útoky. S tím je spojena argumentace, že bez společné měny nemohou členské státy dosáhnout skutečných plných výhod z realizace společného trhu, protože měnové výkyvy silně ovlivňují jejich konkurenční pozici uvnitř EU. Vznik společné měny je považován také jako prostředek pro posílení vlivu EU v mezinárodních obchodních vztazích. To je spojeno s předpokladem vytvoření eura jako nové globální měny, která se stane jednou ze světových rezervních a transakčních měn. (Levitt, Lord 16-20; Eijffinger, De Haan 2000: 16-17; Apel 1998: 97-100)

Kritika, která se váže k HMU, vyplývá především z jejího vztahu k tzv. optimální měnové oblasti (Optimal Currency Area – OCA). Teorie optimální měnové oblasti identifikuje kritéria, která jsou nezbytná pro vytvoření oblasti společné měny, v níž přínosy spojené s její existencí převáží nad náklady. Takové území předpokládá hospodářský homogenní prostor s podobnými ekonomickými strukturami, jehož členové budou reagovat stejným způsobem na případné ekonomické škody. (Levitt, Lord 2000: 20) Vstupem do měnové unie ztrácí stát dva hlavní nástroje, jak se bránit asymetrickým šokům – měnový kurz a úrokovou míru. Je ovšem sporné, zda ekonomická integrace ve Společenství dosáhla takového stupně, aby jiné nástroje jako je mobilita kapitálu, mobilita pracovní síly a mzdová flexibilita dokázaly tuto ztrátu nahradit. (Tsoukalis 1997: 180) Většina autorů má opačný názor, Společenství jako celek není za optimální měnovou oblast považováno.6

Při pokusech aplikovat kritéria teorie optimální měnové oblasti na Společenství dochází ke ekonomově k závěru, že v rámci EU existuje skupina zemí, pro které je vytvoření měnové unie vhodnější a vedle ní druhá skupina států, pro kterou už méně. Tím

---

dochází k potencionálnímu rozdělení Společenství na tzv. jádro a tzv. periferie. Ačkoliv se identifikace těchto zemí v různých studiích mění, existuje shoda na tom, že Německo, Rakousko, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko představují jádro, zatímco Velká Británie, Irsko, Švédsko, Finsko a Řecko se nacházejí na periferii. Pozice Francie a Itálie není úplně zřetelná. (Artis, Bladen-Hovell 2001: 295) Toto rozdělení je důsledkem značné heterogenity členských zemí EU, které netvoří jeden kompaktní celek. Důvodem této různosti jsou kulturní, jazykové a historické rozdíly mezi členskými státy, které vedou k diferencovanému hospodářskému vývoji.\(^7\)

Dalším sporným momentem je nevyváženost obou stupňů HMU, hospodářské a měnové části. Tento problém souvisí s integrační návazností jednotlivých kroků a je spojen s otázkou, zda má být HMU katalyzátorem další supranacionalizace a politického sjednocení, nebo až jeho následkem. Tato nerovnováha, která představuje potenciální problémy, je výsledkem kompromisního charakteru HMU, který vyplývá z odlišných postojů členských zemí při jednání o jejím vytvoření. Vznik měnové unie v rámci EU je nejprve zůstal zcela unikátním jevem, v čepravě pak její konkrétní podoba.


7 T. Bayoumi a B. Eichengreen nicméně tvrdí, že spousta ekonomů nerada aplikuje principy teorie optimální měnové oblasti na HMU. Teorie je relevantní pro rozhodnutí, zda pevně fixovat směnný kurz, nebo vytvořit přímo měnovou unii. Nezahrnuje ale politické motivy vytvoření HMU, ačkoliv jsou ústřední pro každý projekt v EU. (Ardy et al. 2006: 140)

8 Zavedení fiskálního federalismu v souvislosti se vznikem měnové unie navrhovala už MacDougallova zpráva z roku 1977. Takový krok implikuje značný přesun kompetencí na nadnárodní úroveň a směřování
2.3 Souvislost politické a ekonomické dimenze

(Dyson 2000: 44-45) Tato kritika naráží na to, že HMU vedla k dalšímu odebrání pravomoci národním státním, aniž by to vedlo k posílení funkcí EU v jiných oblastech. Efektivita národní politiky se tak snížila, ale nezvýšila se efektivita nadnárodní úrovni.

Předmětem polemik ohledně konstrukce HMU jsou také jednotlivé prvky a mechanismy, na základě kterých má fungovat (vstupní podmínky, instituce, nástroje), o nichž pojednává další část této práce. V zásadě mají ale společný původ. Do značné míry vyplývají z asymetrické podoby HMU a ze specifického charakteru a ojedinělé formy EU jako útvaru sui generis.

2.3 Souvislost politické a ekonomické dimenze

Jedním ze způsobů, jak porozumět významu a ojedinělosti koncepce HMU je srovnání s ostatními projekty ekonomické integrace v ES/EU, z nichž nejvýznamnější bylo dokončení jednotného trhu. Tento plán představoval poměrně bezproblémový mezivládní konsensus, ratifikace Jednotného evropského aktu se setkala s poměrně malou opozicí v členských státech (z hlediska veřejného mínění i projednávání v národních parlamentech)9 a byl veřejností rychle akceptován jako způsob, jak oživit dynamiku evropského integračního procesu. V protikladu s tím návrh na vytvoření společné měny v podobě HMU rozdělil členské státy, způsobil „ratifikační krizi“ (Maastricht), nastolil diskusi o skutečné poptávce po „stále užší Unii“ (ever closer union) a několik let, až do své realizace, dokazoval svoji existenci kombinací těžkopádných politických kompromisů a striktním vyžadováním fiskálních pravidel, které testovaly odhodlanost veřejnosti přinést oběti ve prospěch nové společné politiky. I když je toto srovnání záměrně zjednodušené, ilustruje význam tohoto integračního kroku. Ten nebyl pouhým rozšířením dosavadní ekonomické integrace, ale měl dalekosáhlé politické implikace. Levitt a Lord proto celý projekt měnové unifikace označují jako enfant terrible integračního procesu. (Levitt, Lord 2000: 5) HMU je proto možné chápat jako zásadní mezník budování Společenství jako rámce ekonomické integrace a aspirační prvek pro vznik unikátního celku založeného na politické jednotě. Pokud měnovou integraci přijmeme (a jinak se chápat ani nedá) jako


2.3 Souvislost politické a ekonomické dimenze

tendenci k posílování nadnárodní integrace, je třeba, s ohledem na zmíněné faktory, vzít na
vědomí také narůstající význam politické dimenze integračního procesu, které budování
HMU odstartovalo. Jednání o vytvoření společné měny a souběžné snahy o vytvoření
politické unie před podpisem Smlouvy o EU jsou toho důkazem.

HMU a její úzká vazba na politické procesy je jedním z klíčových témat výzkumu této
integrační oblasti. Mezinárodní politická ekonomie používá tři základní teze, které je nutné
brát v úvahu při zkoumání mezinárodních integračních procesů a které jsou aplikovatelné
jak na měnovou integraci.

Zaprvé, existuje zřetelný vztah mezi ekonomickou a politickou sférou. Forma a
fungování mezinárodních ekonomických systémů jsou z velké části determinovány formou
a fungováním mezinárodního politického systému. Žádný ekonomický systém nemůže
existovat delší dobu bez stabilního politického rámce. Proto nemohou být mezinárodní
ekonoma a mezinárodní politický systém odděleny od sebe navzájem, ale musí tvořit
jednotný teoretický rámec. (srov. Boyer 2000: 74) Interakce mezi ekonomickými a
politickými faktory je zřejmá i v evropské měnové integraci, ze samotné povahy HMU.
Projekt navazuje na dosavadní evropskou ekonomickou integraci, prohlubuje jednotný trh,
je spojen s řadou ekonomických nákladů a výhod, přináší nové finanční a měnové nástroje,
ovlivňuje hospodářskou politiku členských států. Přitom je ale politickým fenoménem
v tom smyslu, že vytvoření společné měny a jednotné centrální měnové autority je
výsledkem politického procesu: dialogu mezi členskými státy, konzultace a koordinace
mezi různými aktéry, vyrovnávání různorodých zájmů a aspirací na další rozvoj evropské
integrace. (Watson 1997: 10)

Zadruhé, EU představuje šířkou a dynamikou integračního procesu komplex vazeb
mezi regionálními, národními a mezinárodními zájmy. Problém uspokojení těchto zájmů se
v evropské integraci transformuje v otázku, jak na sebe navzájem působí (vzájemně se
ovlivňují) národní politické a ekonomické procesy v členských státech a politické a
ekonomicke procesy na nadnárodní úrovni EU a jak vzájemně působí v širším
mezinárodním systému. Proces evropské měnové integrace zahrnuje nadnárodní i
mezivládní prvky. Žádný členský stát nemůže oddělit svoje vlastní zájmy od jejich
kontextu v rámci EU. Vytváření národních zájmů každým členským státem musí brát
v potaz, jak budou jeho aktivity (politiky) korespondovat s politikami na úrovni EU. Tento
proces mezivládního vyjednávání je viditelný po celou dobu evropské integrace a je
přítomen i v rozvoji měnové integrace. (Watson 1997: 11)
Zatřetí, je třeba vzít v úvahu povahu státu a jeho skutečnou roli při interakci národního a mezinárodního rozhodování. Stát je klíčovým aktérem ve vztahu mezi ekonomickou a politickou sférou a národní a mezinárodní sférou. Je to tedy stát, kdo prvotně kontroluje (v EU rámci vyjednávání na mezináádlní konferenci) míru integrace. Do tohoto vztahu ale zasahuje globalizace, která získala poměrně nedávno vliv na povahu sociálních aktivit a jejím výsledkem je vznik globálních finančních trhů. Procesy, které se odehrávají na světových finančních trzích výrazně dominují nad možnostmi, které má jakákoli vláda k dispozici pro účely ochrany národní měny. Což podporuje závěr, že globalizace finančních trhů podřizuje národní ekonomiky mezinárodním trhům. Nicméně v teorii hospodářské politiky, která počítá se státem jako aktérem, je důležitá otázka, kolik moci si stát ponechá v rámci své hospodářské politiky. S tím souvisí teze, že znovuobjevení globálních trhů není pouze výrazem trhu a technologického rozvoje, ale také fungování státu a politické volby. EU je součástí globálních trendů a nemůže tyto vlivy přehlížet.

(Watson 1997: 11-12)

V závislosti na těchto determinantách mezinárodních integračních procesů je pro HMU charakteristické, že se tu vytvořila živá debata, rozdělená do dvou částí. Ta první se soustředí na otázku, zda při vytváření HMU dominovaly spíše politické, nebo spíše ekonomické faktory. Druhá pak kolem toho, zda HMU byla vytvořena k tomu, aby sloužila státním zájmům, anebo aby napomáhala rozvoji nových supranacionálních struktur.

(Levitt, Lord 2000: 8) Bez ohledu na posouzení přínosu těchto debat, je při zkoumání měnové integrace v Evropě zcela zřejmé, že ekonomické a politické motivy, které stály u realizace měnové unie se v různých fázích prolínaly a oba měly výrazný přínos pro její další rozvoj. A stejně tak je možné pohlížet i na roli národních a supranacionálních zájmů. Alespoň základní odpověď na tyto otázky může poskytnout pohled na HMU v rámci teorie evropské integrace.

2.4 Hospodářská a měnová unie v teorii evropské integrace

Vzhledem k faktu, že měnová integrace v EU zahrnuje nadnárodní i mezináádní prvky, představuje kombinaci dvou základních teoretických přístupů evropského integračního procesu vycházejících z liberální a realistické koncepce mezinárodních vztahů –
supranacionálního a intergovernementálního paradigmatu.\textsuperscript{10} Základním prvkem jednotlivých přístupů, respektive modelů (v podstatě integračních koncepcí), které z obou paradigmat vycházejí, je vztah k suverenitě národních států – do jaké míry je tato suverenita narušena, jaký je cílový stav spočívající ve změně suverenity ponechané na národní a nadnárodní úrovni a způsob (metoda), jak k tomuto cílovému stavu dospět.

Supranacionální paradigm předpokládá vznik nadnárodního centra, kde jsou podle přesně vymezených kompetencí přijímána rozhodnutí závazná pro všechny členské země. Tomuto centru odevzdávají zúčastněné státy část vlastní suverenity, cílem je vytvoření politické unie. Náhledy na to, jak k tomu cíli dospět, se ale liší a z těchto rozdílů vycházejí jednotlivé modely. Na opačné straně stojí intergovernmentální paradigm, které vychází z konceptu, že národní potřeby a zájmy není možné sjednotit a skutečnými aktéry v mezinárodních vztazích jsou suverénní státy a jejich vlády. (Wiener, Diez 2005b: 2-10; Burgess 2005: 25-34)

Jednotlivé modely, které z obou přístupů čerpají nejsou rigidní a pohybují se v širokém prostoru mezi supranacionalismem a intergovernementalismem. Mohou tedy kombinovat a slučovat oba základní paradigmatické přístupy. To vychází mimo jiné z faktu, že se integrační paradigmat neustále vyvíjí, reagují na proměňlivý vývoj evropského integračního procesu a aktuální údajnosti a posuny v oblasti mezinárodních vztahů. Celkový rozměr integračních paradigm tak může být hodně široký a není rozhodně konečný. Na HMU proto můžeme pohlížet také z úhlu dalších politických teorií mezinárodních vztahů, které pomáhají lépe objasnit procesy, vedoucí v konečném důsledku ke vzniku HMU v Evropě. Aplikace integračních teorií na evropskou měnovou integraci nepomáhá objasnit pouze primární motivy vzniku HMU, ale naznačuje hlubší vazby, které není možné vysvětlit pouze současnými strukturálními změnami ve světě. (Overturf 2000: 178) Jejich aplikace je užitečná při zkoumání otázky, zda je možné na měnovou unii pohlížet jako na proces podmíněný z nadnárodní, evropské úrovni, nebo na státy podporovanou strategii.

\textsuperscript{10} Evropská integrace je nedílnou součástí systému mezinárodních vztahů, a tudíž její základní teoretické přístupy vycházejí z klasické teorie mezinárodních vztahů v souvislosti se vztahem k suverenitě jednotlivých států. Vzhledem k relativně krátké historii moderního evropského integračního procesu a unikátnímu, regionálně omezenému kompilačnímu charakteru EU mohly na tento vývoj reagovat pozdější názorové proudy, které vycházely z realistické a liberální tradice mezinárodních vztahů.
2.4 Hospodářská a měnová unie v teorii evropské integrace

Tato kapitola, konkrétně její dvě první části, se soustřeďuje pouze na identifikaci základních teoretických přístupů, které měly zásadní význam pro měnovou integraci Společenství.11 Zabývá se také teoretickými modely, které vyplývají z implementace měnové politiky v rámci EU a vycházejí z principu flexibilní integrace, která byla v případě HMU výrazně uplatněna.

2.4.1 Neofunkcionalismus

Neofunkcionalistická teorie evropské integrace12 vychází ze supracionalismu, a to především vzhledem k tomu, jaký je předpokládaný cílový stav integrace. Tento přístup předpokládá, že se dynamika integrace vyvíjí na základě funkcionálního propojení mezi různými oblastmi politiky. Celý proces začíná velmi skromně sjednocením určitého sektoru, následně se ale přelévá (spillover efekt) z jedné integrační oblasti do druhé, dokud nezahrene celý systém vlády. Technická vzájemná závislost mezi politikami upevňuje pozici evropské úrovně, politika vyvíjí tlak na politické strany a zájmové skupiny, aby dokázaly zabezpečit vlastní příznivce podílem na výhodách integrace a jednou vytvořené evropské instituce mají zájem na vzniku nových iniciativ, které prohlobí jejich vlastní roli. (Rosamond 2000: 54-68) Ačkoliv představuje neofunkcionalismus běžný pohled na evropskou integraci, v oblasti měnové integrace formoval důležitou diskusi o jejím dalším vývoji. Příznivci i odpůrci reprezentovali HMU jako startovací prostor mimořádné síly z hlediska dalšího prohlubování evropské integrace. V závislosti na jejich úhlu pohledu existuje následující strategie: jednotný trh vyžaduje jednotnou měnu – jednotná měna nemůže fungovat bez jednotné fiskální politiky – jednotná fiskální politika, eventuálně posílená o značně větší evropský rozpočet, bude vyžadovat silnou centralizaci veřejné správy a autoritativní rozhodovací proces na evropské úrovni – nic z toho nebude akceptováno bez volené evropské vlády odpovědné silnému Evropskému parlamentu. (Levitt, Lord 2000: 240)


12 Odráží reakci na funkcionalistickou teorii Davida Mitranyho (knih „A Working Peace System“), která je vedle federalismu základním představitelem supranacionálního paradigmatu a reagoje zároveň na její kritiku. Funkcionalistická teorie vznikla během druhé světové války a na tyto události reagovala hledáním přístupu, jak zabránit dalšímu světovému válečnému konfliktu.


Overturf uvádí tìti případy, které dokládají pùsobení neofunkcionalistických prvkù, reprezentovaných principem spilloveru, v mìnové integraci Spoleèenství (Overturf 2000:

---

Hospodářská a měnová unie v teorii evropské integrace

2.4 (166-167). Je to jednak už klasická a často opakovaná argumentace o podmíněnosti efektivního fungování jednotného trhu realizací HMU. Spočívá v řadě důvodů, které vychází z toho, že bez HMU by mohl jednotný trh ztratit prvky soutěživosti, opustit dosažené konkurenční prostředí a vratit se k protecionismu. Druhým příkladem je působení zájmových skupin ve prospěch volného obchodu, otevřené tržní ekonomiky a stabilních měnových kurzů. Tyto skupiny byly reprezentovány také finančními zájmy, které spojovaly volný obchod s příležitostmi pro přímé zahraniční investice v Evropě. Měnová stabilita pro ně byla důležitá. S vybudováním HMU a silné evropské centrální banky by byly tyto zájmy a s nimi moc těchto zájmových skupin ještě posíleny. Jednoduše řečeno, měnová stabilita mohla být mnohem lépe zajištěna prostřednictvím nezávislé evropské centrální banky, jejímž cílem je cenová stabilita, než prostřednictvím jednotlivých národních centrálních bank, které mohly být ovlivňovány politickými tlaky.

Poslední případ působení neofunkcionalistického přístupu představuje vliv společně měnové politiky na další oblasti. Pokud evropská centrální banka působí ve prospěch svého prvotního cíle (cenové stability jednotné měny) ve skupině států s nezávislou rozpočtovou politikou, může její vliv v této oblasti posílit zodpovědnou fiskální politika. Měnová suverenita přenesená na úroveň EU tak předpokládá potřebu větší koordinace a kontroly nad rozpočtovou politikou členských států. Je fakticky nemožné zakotvit nadnárodní měnovou politiku a ponechat fiskální politiku bez změny v plné šíři v rukou členských států. (Heipertz, Verdun 2005: 996) Tento efekt se projevil v chování a strategii některých států (především Německa) a byl zakotven ve Smlouvě o ES i následně přijatém Paktu stability a růstu.

Tyto příklady působení neofunkcionalismu nejsou rozhodně vyčerpávající, mají pouze ilustrovat tuto integrační teorii na unifikaci měnových tendencí ve Společenství. Neofunkcionalistický přístup nezakládá všeobecnou aplikovatelnost na HMU a jednotný trh. Konečná fáze dosažení konkrétního výsledku v dalším posunu evropské integrace je výsledkem mezinárodního vyjednávání, na něž působí řada faktorů a zájmů. Opomenutí prvku národních vlád jako klíčových hráčů a přílišná orientace na mezinárodní aktéry je také v očích kritiků neofunkcionalistické teorie, mezi něž patří intergovernmentalismus, slabinou tohoto přístupu.
2.4 Hospodářská a měnová unie v teorii evropské integrace

2.4.2 Intergovernmentalismus, liberální intergovernmentalismus

Intergovernmentální přístup vychází v teorii evropské integrace z realistického pohledu na mezinárodní vztahy. Realismus chápe mezinárodní prostředí jako systém států, které mají národní zájmy a jednají jako suverénní aktéři. Mezivládní přístup tak vychází z předpokladu, že státy a vlády jsou hlavními aktéry evropského integračního procesu. (Rosamond 2000: 130-136) Vzhledem k tomu, že koncepce HMU vychází z kombinace nadnárodních a mezivládních prvků v každě z jejích částí, není možné vliv intergovernmentalismu obejít. Z důsledku této kombinace ovšem vyplývá, že intergovernmentální přístup je nutné propojit s určitými prvky liberální tradice mezinárodních vztahů, která předpokládá, že vztahy mezi státy jsou tvořeny také ekonomickými a sociálními kontakty a doplněny také o vazby na úrovni nestátních aktérů. Akceptování širší skupiny aktérů a připuštění možnosti rozdělení státní suverenity se mezivládní paradigma posouvá částečně směrem k supranacionalismu. Tento přístup kombinující intergovernmentální a supranacionalní ideové proudy, který bychom mohli nazvat jako smíšený či alternativní, vyjadřuje mnohem výstižněji koncepci projektu HMU. V konkrétní rovině ho pak nejlépe postihuje liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsika. Centrálním aktérem integračního procesu jsou vlády, které jednak zcela racionálně, vedeny z jedné strany formujícími se národními zájmy a z druhé strany existujícím mezinárodním prostředím. (Rosamond 2000: 136-147)

Vliv HMU a jejich funkcionálních prvků na politický systém EU může asociovat podstatnou změnu tohoto politického systému (pokud na EU jako na zvláštní formu politického systému nahlížíme). Tato změna ovšem předpokládá formování státu na evropské úrovni.14 Vznik HMU sice může na první pohled představovat paralelu EU jako určitého soukromého celku ohraničeného systémem pravidel, pokud ale posuzujeme HMU komplexně, z její obsahové i strukturální stránky, lze nalézt několik důvodů, proč je tento pohled zjednodušený. Pravidla HMU byla zavedena v době, kdy bylo těžko možné uvažovat o nějaké jednotné identitě vůči tomuto celku. Vytvořením HMU bylo obtížné tuto identitu posilovat, pokud se ho odmítly účastnit všechny členské státy a byl vnímán spíše jako (shora nařízená) mechanická implementace než žádoucí proces. Sjednaná konstrukce

HMU nevytvořila jednotnou ekonomickou výkonnou instituci, která by působila v širokém rámci hospodářské politiky. Vytvořila „pouze“ instituci (Evropská centrální banka), která má konkrétně vymezené pravomoci v jasně definované oblasti měnové politiky – udržení cenové stability, zatímco v ostatních oblastech hospodářské politiky spolupracuje s jednotlivými vládami. (Levitt, Lord 2000: 243) Institucionální rozvětvení HMU z velké části kopíruje institucionální systém EU, čímž dochází k situaci, že národní vlády mají vliv na pravidla, která mají zajišťovat stabilitu jednotné měny (možnost udělení sankcí jiné vládě v rámci pravidel procedury nadměrného schodku). Tyto aspekty vyjadřují a potvrzují zřetelný příklon k tezi, že EU může být i s jednotnou měnou považována za nestátní politický systém. (srov. Hix 1999: 2-5)

Tuto tendenci potvrzuje i hypotéza, s níž přichází Moravcsik, řešící otázku, s jakou strategii členské státy k tomuto projektu přistupovaly. Některé vlády členských států projekt společné měny uvítaly, protože zlepší možnosti, jak realizovat vlastní zájmy. Jiné státy se k projektu připojily proto, že by pro ně mohlo být obtížné zajišťovat vlastní cíle mimo eurozónu zformovanou většími státy. Třetí skupina států zaujala vyčkávací pozici, protože nebylo jasné, zda projekt naplní jejich preference nebo zda budou mít sílu ho svým zájmům přizpůsobit. Z toho vyplývá, že politické chování ve vztahu k HMU může být podmíněno distribucí moci a preferencemi národních vlád. (Levitt, Lord 2000: 244) Neexistuje tedy úplně zřetelná vazba na vznik HMU iniciovaný politickým systémem na nadnárodní úrovni.

V centru analýzy zkoumající, proč jsou členské státy EU ochotné obětovat vlastní měnovou suverenitu, stojí v intergovernmentálním pojetí otázka moci a jejího výkonu. Proto v tomto případě, v kontrastu s funkcionalismem, hrají mnohem důležitější roli jednotlivé státy a jejich zájmy, které s uplatněním moci úzce souvisejí. Pro vysvětlení motivace tohoto kroku, přesunu suverenity směrem k HMU z hlediska intergovernmentálního přístupu, uvedeme příklady dvou velkých států EU, představitelů soupeřících měnových koncepcí v Evropě.

Francie a Německo, dva zakládající a přítom klíčoví členové Společenství, přistupovaly k projektu HMU jinak než menší členské státy. Malé země s otevřenou ekonomikou byly z hlediska obchodu a pohybu kapitálu silně ovlivněny právě většími státy, a proto mohly jen málo ztratit, a naopak něco získat ve smyslu alespoň minimálního

---

15 Ve zjednodušené podobě: ECB = výkonný nadnárodní orgán (Evropská komise), Rada ECOFIN = mezivládní instituce (Rada EU), Euroskupina = poradní orgán. Blíže viz kapitola 4.4.

Vzhledem ke svému významu si mohla být jistá (zde na rozdíl od menších států), že na této úrovni svoje zástupce uplatní. 16

Německý případ je poněkud složitější. Souvisí s otázkou, proč se Německo mělo vzdát nejsilnější měny v Evropě a jedné z nejsilnějších na světě výměnou za měnu, jejíž budoucnost je nejistá a nad níž bude mít mnohem menší kontrolu. Navíc bylo to právě Německo, které stálo v popředí snah o měnovou integraci v Evropě (viz Wernerův plán i předchozí návrhy, Evropský měnový systém i koncept HMU přijatý v Maastrichtu). Často předkládaná odpověď o ekonomické manifestaci německých politických závazků vůči Evropě nemůže z hlediska intergovernmentální perspektivy uspět. 17 Uspět může jedině odpověď na otázku, proč bylo pro německý stát výhodné se ke společné měně připojit navzdory zjevné ekonomické nevýhodnosti, respektive nejasnosti možných motivů. (srov. Sandholtz 1994: 283) Vysvětlení souvisí s klíčovým realistickým pojmem moci a jejího definování v jednotlivých státech. Tato definice byla v Německu po druhé světové válce koncentrována mnohem méně než u jiných zemí do bezpečnostní oblasti, a o to více do oblasti hospodářské. To neznamená, že by zde neexistovala potřeba spojení státu s bezpečnostními prvky, ale v důsledku omezení zbrojení, pozvolného návratu do


2.4.3 Integrační teorie ve vztahu ke společné měně: dvě spojené nádoby?

Neofunkcionalistické i intergovernmentální paradigma mělo na měnovou unifikaci ve Společenství, dnes nedílnou součást vývoje evropské integrace, výrazný vliv. Vnější faktory, které považuje za klíčové neofunkcionalistické myšlení, zakládají podmínky pro uplatnění změny se záměrem prohloubení integrace. Efekt spilloveru je proto stále významnou součástí analýzy evropské integrace a jejich projevů. Intenzitu evropské integrace může ale také ovlivňovat fenomén politické moci, který je spojený s intergovernmentálním přístupem. Členské státy může motivovat k dalšímu přesunu kompetencí na nadnárodní úroveň.

Z uplatnění integračních modelů ve vztahu k evropské měnové integraci vyplývají dvě překrývající se linie: (1) vliv vnějších faktorů je jak v neofunkcionalistickém, tak intergovernmentálním pojetí důležitý, (2) obě teorie pojímají prohlubující se ekonomickou
integraci doplněnou o měnovou integraci způsobem, jenž pomáhá identifikovat důvody tohoto postupu a neomezuje se pouze na čistě ekonomický pohled. (srov. Overturf 2000: 176-177)

Vzájemné vazby, o kterých hovoří oba přístupy a které vysvětluji posun evropské integrace k HMU, se od přijetí Smlouvy o EU zásadně nezměnily. Technické a ekonomické podmínky neofungcionální analýzy jsou tak stále platné. Potřeba přístupu k co největšímu trhu ve smyslu získání výhod z úspor, které přináší moderní ekonomické integrační procesy a snaha zajistit co nejvyšší konkurenceschopnost, zvyšují význam jednotného trhu. Společná měna může volný obchod a kapitálové toky ještě více povzbudit. Spillover efekt, který vychází z jednotného trhu a je podporován vnějšími procesy, se přesunul do evropské měnové integrace. Mezinárodně orientovaní aktéři, jako jsou finanční a průmyslové elity, z tohoto rámce profitují, a proto mají zájem na jeho zachování. HMU tak může počítat s jejich výraznou podporou. Intergovernmentální pohled na motivaci měnové integrace v Evropě je také stále platný. Potřeba ekonomické stability, která by prostřednictvím zvyšující se obchodní výměny a investic podpořila růst každého členského státu, je v rámci globalizačních procesů možná ještě výrazněji než dříve. (Overturf 2000: 177-178) Pokud navíc bereme v potaz, že hospodářská část HMU zůstala stále v rukou členských států, které mohou sekundárně ovlivňovat měnovou politiku z národní úrovni, je vliv intergovernmentalismu více než patrný.

Aplikace teoretických konceptů evropské integrace vůči procesům měnové integrace tak vysvětluje „atráktivitu“ HMU a naznačuje, že hlavní faktory, které podminily dohodu o měnové integraci v rámci struktur Společenství (externí podněty, spillover, kalkulace zájmů, pojetí moci) zůstávají nadále v platnosti.

2.4.4 HMU jako součást flexibilní integrace

Koncept HMU, její vymezení, integrační potenciál, předpokládaná nutnost konvergence, ambicióznost, a zároveň kontroverznost tohoto kroku představují aspekty, které pojí a do značné míry podmiňují proces vytváření společné evropské měny s konceptem tzv. flexibilní/diferencované integrace. Tento pojem vyjadřuje, že se v EU podle integrační připravenosti a schopnosti členských států mohou uplatnit rozdílná tempa integrace. Flexibilní integrace má vědomě zabránit relativizaci Společenství konstrukcemi, směřujícími mimo integrační proces, současně však má umožnit prohlubování integrace na základě časového předstihu určité části členských států před ostatními členy.
Předpokladem pro různé modely diferencované integrace je ovšem předpoklad, že členské země, které nejsou účastníky hned od počátku, mají při splnění objektivních kritérií nárok účastnit se dalších integračních stupňů. (Huber 1996: 27) Zda je toto tříštění evropské integrace do různých subsystemů účelné, se jeví jako sporné, protože ohrožuje jednotu celého Společenství. Nelze ovšem přehlédnout, že se mu často v zájmu dalšího integračního pokroku nelze zcela vynhnout.

Tato zvláštní forma integrace není ve skutečnosti nová, ale její význam se postupně zvyšuje. Rostoucí vnitřní diverzita, sama o sobě produkt úspěšného rozšiřování ES/EU, a pokračující expanze a prohlubování integrace, vedly ke zvyšování diferenciaci při vlastní aplikaci pravidel Společenství. EU proto spoléhá na diferencovaná pravidla a selektivní formy členství ve vztahu k jednotlivým politikám za účelem vyrovnat se s nárůstem vnitřní různorodostí. (Tsoukalis 1997: 270) Flexibilní integrace je tak signifikantním rysem evropského integračního procesu a v některých oblastech paradoxně nezbytným prostředkem pro jeho další posun. Přestože se uplatňovala od počátku evropské integrace, a to i v rámci tehdejší měnové spolupráce (Had v tunelu, mechanismus směnných kurzů), její radikální rozšíření v souvislosti s přijetím Smlouvy o EU a jejími politickými implikacemi postavilo tento koncept do plně jiné dimenze z hlediska významu s ní spojených integračních oblastí.  

Studium flexibilní integrace je spojeno se značným terminologickým chaosem, který je výsledkem překrývání jejich jednotlivých modelů, nejednotným používáním termínů v akademickém prostředí, žurnalistické i politické praxi a častým zaměňováním formy od obsahu. Nejednoznačné interpretace, nebo dokonce nepochopení skutečného významu jednotlivých kategorií ztěžují vymezení tohoto pojmu, i když je obecně princip flexibilní integrace (vybočení z tradiční integrace) z výše uvedené definice zřejmý. Samotná měnová integrace je toho důkazem, protože ačkoliv je více než patrné, že je celý proces součásti

18 Výrazný posun a poptávka po tomto konceptu v devadesátých letech 20. století je patrná i z primárního práva. Obecně, nikoli z hlediska konkrétní integrované oblasti uplatněné ad hoc, zakotvila koncept flexibility Amsterdamská smlouva z roku 1997. A to v podobě užší spolupráce (první a třetí pilíř) a konstruktivní abstence (druhý pilíř). Srov. čl. 43-45 a čl. 23 Smlouvy o EU revidovaná v Amsterdamu, čl. 11 Smlouvy o ES revidované v Amsterdamu.

flexibilní integrace, tak jednotlivé státy nejsou z hlediska míry a stupně této flexibility na stejně úrovni, ale vztahují se k jednotlivým kategoriím. Ty jsou přitom zásadní, protože pro některé státy může být flexibilní integrace prostředkem, jak prohlobit integraci, pro jiné, jak se vyhnout integraci.

V teoretické rovině rozeznáváme tři základní modely flexibilní integrace: vicerychlostní Evropa (multispeed Europe), variabilní geometrie (variable geometry) a Evropa à la carte (Europe à la carte). Tato kategorizace vyplývá z důležitého rozlišení formy a obsahu. Zatímco forma zůstává stejná (flexibilní integrace), obsah, závislý na jednotlivých proměnných, se mění. Těmito proměnnými jsou čas, prostor a oblast.


Model variabilní geometrie kombinuje diferenciaci dvou aspektů. Zahrnuje nejen rozdíl v rychlosti integrace, ale také v dosaženém cíli. EU je diferencována prostorově a jde tak dále v institucionalizaci různorodosti než integrace diferencovaná pouze v čase. Připouští rozdíly v integrační struktuře a umožňuje trvalé a nezvratné oddělení tvrdého jádra a méně rozvinutých integračních jednotek. Zatímco vicerychlostní Evropa podporuje široký okruh společných cílů, variabilní geometrie zaujímá méně ambiciózní přístup, s ohledem na to, že evropská politická, ekonomická a kulturní rozmanitost činí náročné společné cíle nerealistické a nedosažitelné. Navíc může být tento model uplatňován mimo oficiální struktury Společenství, i když za účasti některých jeho členů. (Stubb 1996: 287, 292) To je také hlavní důvod, proč tento model nemohl být aplikován na měnovou integraci. HMU představuje vzhledem ke svému supranacionálnímu charakteru jednotný
cil, který neumožňuje uplatňovat případné mezistupně, natož mimo rámec acquis communautaire. I když jako určitý mezistupeň je možné chápát vstup do ERM jako vazba na HMU, a přitom ponechání vlastní měnové suverenity.

Poslední model, Evropa à la carte, je nejvýraznějším projevem diferenciace v uskutečněné integraci. Záleží pouze na vůli a ochotě jednotlivých států, zda se k dané integrační oblasti připojí a kdy to bude. Model je zaměřený na specifickou politickou oblast. Samotný pojem obrazně evokuje podstatu tohoto přístupu: členský stát si vybírá z jednotlivých integračních oblastí jako z jídelního listku a je pouze na něm, jak se rozhodne. (Stubb 1996: 288) Svým důrazem na svobodu výběru ponechanou jednotlivým zemím se tento model vztahuje k intergovernmentálnímu přístupu, protože maximalizuje národní zájmy ve vztahu k nadnárodní entitě. Evropa à la carte je úzce spojena s HMU. V důsledku odmítnutí účasti na společné měně byla Velká Británie a Dánsko poskytnuta výjimka z primárního práva, tzv. opt-out, která je vyvázala z participace v této oblasti.

Uplatnění diferencované integrace na HMU dokládá zvyšující se relevanci tohoto principu v evropském integračním procesu. Tento krok měl také významné důsledky pro Společenství jako celek, protože tím byl v nejdůležitější integrační oblasti zaveden poměrně efektivní způsob zajištění vytýčeného cíle při zohlednění rozdílných přístupů jednotlivých členských států.
3. VÝVOJ MĚNOVÉ INTEGRACE V ES/EU

3.1 Specifika měnové integrace v EU

Vývoj měnové politiky v rámci ES/EU je klasickou ukázkou toho, jak se může oblast, která stála v prvopočátku na okraji zájmu zakládajících států, postupně integrovat, až se stane jednou ze společných politik Společenství a úplnou komunitarizací a zavedením společné měny dojde k ukončení integrace v této oblasti. ES/EU to trvalo čtyřicet let. Zároveň jde o jedinou politiku, která prošla tak dramatickým vývojem. Všechy ostatní oblasti výlučně kompetence EU (zemědělská politika, obchodní politika a další) byly plně komunitarizovány hned v počátcích evropské integrace a další oblasti se nacházejí v různých fázích koordinace.

Zároveň je třeba připomenout, že ačkoliv je integrace v měnové oblasti ukončena, celý projekt Hospodářské a měnové unie EU (HMU), jak vyplývá už z jeho názvu, je úzce vázán na hospodářskou politiku. Tato oblast je však na úrovni EU stále součástí mezivládní spolupráce, a proto se průběžně objevují třetí momenty mezi nadnárodně spravovanou měnovou politikou a pouze koordinovanou politikou hospodářskou. V důsledku toho je síce měnová politika ukončeným procesem, ale nástroje jednotlivých členských států v hospodářské oblasti a mezivládní rozhodování při jejich uplatňování (Rada EU), může její výkon ovlivňovat. Tyto hospodářské nástroje jsou přitom pro stabilitu společné měny velmi důležité, a tak mají členské státy EU zprostředkovaně možnost uplatňovat na měnovou politiku stále svůj vliv.  

Důvody a motivy uplatňování tohoto vlivu, spojené s problémy při vytváření jednotné měny, lze nalézt v jednotlivých etapách historického vývoje evropské měnové integrace, o kterém pojednává tato kapitola. Národní zájmy jednotlivých členských států, rozšiřování jejich počtu v dalších letech, odlišná tradice v uplatňování měnové politiky, politické krize v rámci Společenství i v jednotlivých státech, postup integrace v jiných sektorech nebo mezinárodní hospodářská situace. To všechno jsou faktory, které formování měnové

20 Ať už ve smyslu řešení vlastních národních priorit, které mohou být v rozporu s cíly Evropské centrální banky, nebo blokováním některých postupů, které v oblasti HMU definuje právo ES (příkladem je uplatňování pravidel Paktu růstu a stability, viz kapitola 4.5.2).
politiky a vytváření HMU ovlivňovaly. Proto se stejně jako o evropské integraci jako celku dá hovořit i v této oblasti o obdobích, která byla pro měnovou integraci příznivá a obdobích, kdy byly podmínky a šance pro její další rozvoj více než špatné. Komplikace a mnohdy těžkopádné přibližování Společenství k jednotné měně (zvláště krizové období let 1970-1979) přirovnávají Levitt a Lord ke snažení legendárního Sisyfa z řecké mytologie, který byl v podsvětí navěky odsouzen k tomu, aby valil kámen na kopec a ten se těsně před dosažením vrcholu skutálel zpět dolů a on byl nucen tento proces neustále opakovat. (Levitt a Lord 2000: 5)

Evropskou měnovou integraci tak můžeme rozdělit na čtyři základní etapy: (1) období mezivládní spolupráce (1958-1970), kdy docházelo pouze ke koordinaci měnových politik v rámci fungování brettonwoodského měnového systému; (2) období užší kooperace (1971-1990), kdy došlo k novým integračním aktivitám – návrhu prvního plánu na vytvoření společné měny a vytvoření Evropského měnového systému; (3) období připravy na zavedení jednotné evropské měny (1990-1998), charakteristické definováním základní koncepce projektu HMU a následně jeho postupnou, ale rychlou realizaci, a (4) období vzniku HMU a dovršení měnové integrace (1999-dosud), kdy byla zavedena jednotná měna nejprve bezhotovostně, následně jako platidlo a veškeré kompetence v oblasti měnové politiky převzala od členských států HMU Evropská centrální banka.

3.2 Počátky měnové spolupráce

Dosažený politický konsensus, ekonomické priority zakládajících šesti států Evropského hospodářského společenství (EHS) a také fungující poválečný měnový systém z Bretton Woods byly příčinami toho, proč se ve Smlouvě o EHS z roku 1957 stala měnová politika pouze oblastí koordinovaného postupu, který měl členským zemím usnadnit vytváření společného trhu. (čl. 105 Smlouvy o EHS) Intenzivní obchodní výměna, která měla v rámci společného trhu probíhat, předpokládala režim pevně směnitelnosti měn a také sjednocování cen agrárních produktů. Vytvoření systému společné zemědělské politiky v roce 1962, založené na garantovaných cenách, bylo úzce vázáno na potřebu stabilních měnových kurzů.

21 Jednou z měnových aktivit mimo strukturu EHS byl v téže době vznik Evropské měnové dohody (1958-1972), následnické organizace Evropské platební unie. Tato instituce měla podporovat vyrovnaný účet platební bilance zúčastněných států, kam patřily všechny členské země EHS a další evropské státy.


Ačkoliv bylo tedy už v počátcích zřejmé, že závazky evropské integrace vyžadují pokrok také v oblasti integrace měnové, v praxi byly instituce Společenství tak zaneprázdněny implementací některých ustanovení Smlouvy o EHS, že se nedalo uvažovat

22 Ve výboru působily dvě osoby za každý členský stát a dvě osoby za Komisi.
23 Přesným názvem „Memorandum Komise k akčnímu programu Společenství během druhé fáze“ (myšleno druhé fáze rozvoje EHS).
24 Fond začal intenzivně působit až v sedmdesátých letech 20. století.
o dalších krocích v měnových záležitostech před rokem 1963. Vytváření celní unie a zavádění společné zemědělské politiky se staly nejdůležitějšími politickými cíly a vyžadovaly exkluzivní pozornost Komise a Rady. (Watson 1997: 24) Společenství bylo navíc od poloviny šedesátých let paralyzováno politickou krizí.25

3.3 Rozvoj měnové integrace

3.3.1 Nové iniciativy

Nerovnováha spočívající v inkompatibilitě národních ekonomik členských států Evropských společenství se plně projevila na konci šedesátých let, kdy došlo k ukončení prvního kroku k realizaci společného trhu – vytvoření celní unie (1968). V souvislosti s přehrátem německé ekonomiky a uplatňováním restrikтивní měnové politiky, došlo k prudkému poklesu německého importu, což mělo nepříznivý efekt na hospodářskou situaci většiny členských států.26

Od roku 1968 bylo hospodářské oživení doprovázeno cenovými rozdíly a vnější nerovnováhou mezi jednotlivými státy, zejména SRN a Francii. Mezi členskými zeměmi existovaly odlišné postoje týkající se střednědobých domácích hospodářských priorit, což ohrožovalo jejich vnější rovnováhu. Každá země reagovala na spekulativní tlaky na své měny jinak, Francie devalvací franku a SRN revalvací marky. Důsledkem bylo vytvoření napětí mezi evropskými měnami, které potenciálně ohrožovalo další rozvoj společného trhu a fungování společné zemědělské politiky a vyvolalo potřebu koordinace hospodářských a měnových politik mezi členskými státy. To byl důvod, proč se začaly objevovat ve formě návrhů a analýz konkrétní úvahy o užší integraci hospodářské a měnové oblasti, které se shodovaly v nutnosti její harmonizace, ale lišily ve způsobu, jak toho dosáhnout.

25 Zapříčiněné demonstrativní neúčast Francie (od července 1965) na práci Rady ministrů kvůli nesouhlasu s předpokládaným přesunem od jednomyslného rozhodování k většinovému principu. Tzv. politika prázdné židle byla ukončena v lednu 1966 Lucemburským kompromisem: možnost prohlášení jakékoliv záležitosti za věc významného národního zájmu a nutnost hlasovat jednomyslně (fakticky možnost uplatnění práva veta).

26 Pokles německé poptávky po dovozech znamená pokles objemu exportu u hlavních obchodních partnerů. Německá ekonomika byla svou velikostí a potenciálem pro většinu členských států nejvýznamnějším obchodním partnerem a její hospodářské problémy tak měly zprostředkovaně (přes zahraniční obchod) dopad i na ostatní členské státy.
Komise ES reagovala na situaci 12. února 1969 předložením Memoranda o koordinaci hospodářských politik a měnové spolupráci uvnitř Společenství, známého jako Barreho plán.\(^{27}\) Tento dokument se podrobně zabýval především úvodní fází uvažované užší měnové integrace a vycházel z předpokladu, že je třeba nejprve demonstrovat společnou snahu po měnové jednotě prostřednictvím fixace kurzů. Obsahoval tři hlavní doporučení vycházející z předpokladu, že je třeba nejprve demonstrovat společnou snahu po měnové jednotě prostřednictvím fixace kurzů. Podrobněji viz následující kapitola o Wernerově zprávě.

27 Byl to už druhý plán s tímto jménem. První byl předložen v únoru 1968, ovšem po intenzivní kritice byl přepracován a po roce předložen znovu (označován proto jako druhý Barreho plán). Raymond Barre byl místopředsedou Komise zodpovědným za hospodářské otázky.  
28 Zatímco Barreho plán byl příkladem monetaristické koncepce vytvoření HMU, Schillerův plán představoval ekonomistický pohled. Podrobněji viz následující kapitola o Wernerově zprávě.  
29 Barreho plán podporovala Francie, Belgie a Lucembursko, zatímco Schillerův plán SRN, Nizozemsko a Itálie.
3.3 Razvoj měnové integrace

3.3.2 Wernerova zpráva

Zásadní mezníkem v dalším rozvoji měnové integrace se stal summit hlav států a šéfů vlád konaný 1. a 2. prosince 1969 v Haagu. Na summitu byly poprvé formulovány konkrétní návrhy směřující k vytvoření hospodářské a měnové unie. K tomuto integračnímu kroku existovaly hned dva důvody: ES jednak hledala po dokončení celní unie a před prvním rozšířením nové perspektivy prohlubující integrační proces a jednak proti stále více se propojujícím trhům Společenství stála autonomní hospodářská a měnová politika každého členského státu, která působila čím dál větší problémy.

Vznik HMU měl být prohloubením společného trhu prostřednictvím vytvoření oblasti, v níž by se zboží, služby, osoby i kapitál volně a bez „zkreslení“ pohybovaly. Tehdejší Společenství ovšem k realizaci společného trhu teprve směřovalo. Proto bylo otázkou, zda dosavadní stupeň ekonomické integrace (kde absentoval volný pohyb kapitálu, mobilita pracovní síly a další faktory) umožňuje vytvořením HMU akceptovat ztrátu nástrojů měnové politiky. Což byl fakt související s teorií optimální měnové oblasti, kterou se zabývala řada ekonomů od počátku šedesátých let 20. století. Ten se také podepsal na dalším průběhu měnové integrace. Především proto, že Společenství bylo považováno za ekonomicky velice heterogenní prostor na to, aby vyhovoval kritériím a podmínkám optimální měnové oblasti, a proto bylo k veškerým návrhům na vytvoření užší měnové integrace, respektive společné měny přistupováno velice opatrně a s pochybami.

Vytvořením plánu pro postupnou realizaci HMU byla pověřena expertní skupina pod vedením tehdejšího lucemburského premiéra a ministra financí Pierra Wernera. Skupina měla vycházet ze závěrů Barreho memoranda a v součinnosti s Komisí, která zveřejnila následně v březnu 1970 tzv. stupňovitý plán pro vytvoření HMU, předložit výsledky svého zkoumání během roku 1970.

Výsledný text, známý jako Wernerova zpráva, byl zveřejněn 7. října 1970. Wernerova zpráva se stala prvním obsáhlým plánem ES na zřízení hospodářské a měnové

30 Vytvoření celní unie bylo všemi zúčastněnými hodnoceno velmi pozitivně.
31 Zkreslení spočívá právě v existenci měnových kurzů a v nejistotě o jejich budoucím vývoji (kurzovým rizikem). Existence národních měn také částečně omezuje cenovou transparentnost.
32 Především její hlavní teoretici: Robert A. Mundell, Peter Kenen, Ronald McKinnon.
33 Oficiálně nazvaná jako „Zpráva Radě a Komisi o realizaci stádií hospodářské a měnové unie ve Společenství (definitivní text)“.
unie, která měla být vytvořena do roku 1980. V zásadě šlo o to, najít kompromis mezi dvěma soupeřicími koncepcemi dalšího postupu – tzv. ekonomisty a monetaristy.\footnote{Toto pojmenování nemá žádný vztah k monetaristické koncepci hospodářské politiky známé z ekonomické teorie.}

„Ekonomisté“ (zastánci tzv. korunovační teorie), zastoupeni Spolkovou republikou Německo a Nizozemskem, do roku 1970 také Itálii argumentovali, že ustavení měnové unie má smysl teprve tehdy, když dojde k dostatečné harmonizaci národních ekonomik. Předpokládali, že základní prerekvizitou v pokroku směrem k hlubší měnové integraci, zahrnující pevné fixované směnné kurzy a vedoucí v konečné fázi ke společné měně, je vysoký stupeň koordinace a konvergence hospodářských politik. (Moravcsík 1998: 241)

Měnová unie se měla stát korunovačním vrcholem postupného procesu, během něhož dojde k harmonizaci hospodářských politik mezi členskými státy.


Wernerova zpráva byla proto velmi opatrná. Předpokládala, že k ustavení měnové unie dojde ve třech etapách, přičemž přijetí dalších rozhodnutí a legislativy bude záviset na zkušenostech s fungováním předchozích opatření. Detailně analyzovala první dvě etapy a v obecnější rovině popisovala reformy, které musí být uskutečněny ve třetí etapě. První etapa měla trvat tři roky a soustředit se na sbližování měnových a fiskálních politik. Vlády měly formulovat svoje národní politiky v závislosti na cílech Společenství a politika konvergence měla být dostatečnou zárukou, aby nedocházelo ve druhé etapě k výrazným měnovým výkyvům. V rámci posílení solidarity uvnitř Společenství v oblasti devizových kurzů mělo dojít k omezení kolísání měn Společenství vůči americkému dolaru a posléze v rámci intervenčního režimu a sbližování hospodářských politik k postupnému zužování fluktuačního pásma mezi evropskými měnami. Na podporu tohoto kroku počital dokument
s vytvořením Evropského fondu pro měnovou spolupráci. (Report to the Council and the Commission 1970)

Na základě doporučení Wernerovy zprávy a připomínek Komise přijala Rada ministrů 22. března 1971 usnesení o vytvoření hospodářské a měnové unie. Ta měla být vytvořena ve třech etapách v průběhu deseti let. První etapa začala 1. ledna 1971 a s jejím ukončením se počítalo k 31. prosinci 1973. Rada zároveň přijala sérii rozhodnutí k realizaci první etapy HMU.\(^{35}\)

### 3.3.3 Had v tunelu


Rozvíjení HMU mělo ale špatné startovací podmínky. Začátek její realizace nebyl v tehdejším inflačním kontextu příliš příznivý. V roce 1971 přišla světová měnová krize, která vedla v srpnu ke zrušení konvertibility dolaru a posléze ke zhroucení brettonwoodského systému pevných kurzů a přechodu na systém plovoucích kurzů.\(^{36}\) Ve snaze reagovat na situaci a udržet měnovou spolupráci v rámci první etapy Wernerova plánu bylo rozhodnuto o vytvoření systému vzájemného navázání evropských měn a zajištění jejich stability vazbou na americký dolar. Jeho základem se stal podpis Basilejské dohody mezi ústředními bankami šesti členských a kandidátských zemí (Irsko, Dánsko, Velká Británie, záhy také Norsko) 10. dubna 1972, která se stala základem systému označovaného jako „had v tunelu“ (těž „měnový had“): evropské měny navázané na sebe představovaly hada (maximální rozpětí 2,25 procenta), tunel potom rozpětí vůči dolaru (4,5

\(^{35}\) Jednalo se o rozhodnutí 71/141/EEC o posílení spolupráce v oblasti krátkodobých hospodářských politik, 71/142/EEC o posílení spolupráce mezi centrálními bankami členských zemí a 71/143/EEC o zřízení mechanismu pro střednědobou finanční pomoc.

\(^{36}\) V reakci na tyto události došlo na základě tzv. Smithsonian Agreement z 18. prosince 1971 k devalvaci dolaru vůči zlatu a ostatním měnám.

**Obrázek 1: Fungování Evropského měnového hada**


Hod v tunelu ovšem nezůstal dlouho ve své původní podobě. Nestabilní mezinárodní měnová situace a postupná devalvace dolaru donutily v březnu 1973 státy sdružené v hadovi k tzv. opuštění tunelu. Had sice zůstal zachován, ale jednotlivé země z něj postupně vystupovaly a z části vstupovaly zpět, až se v něm nakonec udržely pouze silné měny (německá marka, dánská koruna). K této situaci přispěla samotná ES tím, že odmítla korigovat svého měnového hada podle nové devalvace dolaru. Efekty zhodnocení, které tímto pro členy měnového hada vznikly, byly pro některé země spojeny s příliš velkými ztrátami v mezinárodněobchodní konkurenci (vazba na dolar prostřednictvím obchodní výměny). Velká Británie, Irsko a Itálie proto brzy z měnového hada vystoupily. Francie se

Tabulka 1: Vývoj Evropského měnového hada

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rok</th>
<th>Datum</th>
<th>Účastníci</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>1. květen</td>
<td>Připojení Velké Británie a Dánska.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>23. květen</td>
<td>Přístoupení Norska.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>23. červen</td>
<td>Vystoupení Velké Británie.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>27. červen</td>
<td>Vystoupení Dánska.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>10. říjen</td>
<td>Návrat Dánska.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>19. březen</td>
<td>Přechod k plovoucímu kurzu: intervence spojení s fixací na americký dolar jsou přerušeny.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>19. březen</td>
<td>Německá marka revalvuje o 3 %.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3. duben</td>
<td>Zřízení Evropského fondu pro měnovou spolupráci.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>29. červen</td>
<td>Německá marka revalvuje o 5 %.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>16. listopad</td>
<td>Norská koruna revalvuje o 5 %.</td>
</tr>
<tr>
<td>1975</td>
<td>10. červenec</td>
<td>Návrat Francie.</td>
</tr>
<tr>
<td>1976</td>
<td>15. březen</td>
<td>Vystoupení Francie.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>17. říjen</td>
<td>Dohoda o regulaci směnného kurzu: dánská koruna devalvuje o 6 %, nizozemský gulden a belgický frank o 2 %, norská a švédská koruna o 3 %.</td>
</tr>
<tr>
<td>1977</td>
<td>1. duben</td>
<td>Švédská koruna devalvuje o 6 %, dánská a norská koruna o 3 %.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>28. srpen</td>
<td>Vystoupení Švédská; dánská a norská koruna devalvují o 5 %.</td>
</tr>
<tr>
<td>1978</td>
<td>13. únor</td>
<td>Norská koruna devalvuje o 8 %.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>17. říjen</td>
<td>Německá marka revalvuje o 4 %, nizozemský gulden a belgický frank o 2 %.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>12. prosinec</td>
<td>Norsko oznamuje vystoupení ze systému.</td>
</tr>
<tr>
<td>1979</td>
<td>13. březen</td>
<td>Začíná fungovat Evropský měnový systém.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Neúspěch Wernerova plánu potvrdilo Společenství zveřejněním tzv. Marjolinovy zprávy 8. března 1975. Zpráva vznikla z iniciativy Komise ES pod vedením jejího bývalého mistopředsedy Roberta Marjolina, a to na základě analýzy expertů v rámci tzv. „studijní skupiny o hospodářské a měnové unii 1980“. Autoři dokumentu konstatovali, že byl učiněn pouze minimální pokrok v budování HMU, a že ve stupni liberalizace pohybu kapitálu je na tom Společenství hůře než na začátku šedesátých let. Jako příčiny tohoto stavu uvedli tři základní faktory: nepříznivé události (mezinárodní měnová krize doplněná krizí finanční v důsledku prvního ropného šoku v roce 1973), absenci politické vůle (prosazování národních zájmů, neexistence zájmu evropského) a nedostatečné porozumění projektu HMU a podmínkám, které musí být splněny, aby byl projekt akceschopný (představa jeho dovršení v krátkém horizontu bez velkého úsilí a složité ekonomické či
3.3 Rozvoj měnové integrace

I přes celkový nezdar byla Wernerova zpráva velmi důležitým mezníkem. Vytvoření plánu pro přechod k HMU znamenalo akceptování vize, že další kroky v rámci evropské integrace povedou právě tímto směrem. A to přesto, že byly v důsledku zmíněných potíží zastaveny. Ukázalo se totiž, jak určující jsou dosavadní hospodářskopolitické integrační vztahy pro vlastní strategii a cíle členských států v této oblasti. Jednotlivé státy reagovaly na stupňující se hospodářskou krizi odlišně. Některé, mezi nimi Francie, se pokoušely bojovat proti hospodářské recese a zvyšující se nezaměstnanosti revitalizačními programy a nízkými úroky, a obětovaly přitom stabilitu vlastní měny. Německo a jiné země s tradicí cenové stability daly přednost boji proti inflaci. S takto protikladným vnímáním a následnou reakcí na tehdejší situaci nebylo možné měnovou unii uskutečnit.

Zaprvé se ukázalo, že tzv. ekonomicko-funkční cesta evropské integrace nebude tak snadnou a rychlou záležitostí, a tedy pragmatickým předstupněm mnohem citlivější a složitější integrace politické, jak se zdálo ještě na konci šedesátých let po úspěšném dokončení celní unie. Zadruhé se některé státy v čele s Francií přesvědčily o nutnosti změny jejich dosavadní hospodářské politiky, která se při řešení hospodářské krize ukázala jako neúčinná; inflace a znehodnocení měny nevedly k vyšší zaměstnanosti a hospodářskou situací zemí ještě zhoršovaly. Za třetí nejistota ohledně chování Velké Británie jako nového člena Společenství a její požadavky na změnu některých základních principů, na nichž ES fungovala, měly za následek politické přesupužení ve vztazích mezi členskými státy, což se postupem času projevilo především obnovením úzké spolupráce mezi Německem a Francií. Obě země se rozhodly postupovat společně a čelit požadavkům na radikální reformy ES, a zároveň udržet za stavu vážných hospodářských problémů naživu myšlenku další integrace. V oblasti měnové politiky ji bylo vytvoření Evropského měnového systému.

3.3.4 Evropský měnový systém

3.3.4.1 Koncepce, vývoj a fungování systému

Důvod pro vytvoření nového systému v rámci koordinace měnových záležitostí byl politický. Cílem bylo udržet po neúspěchu Wernerova plánu při životě myšlenku další integrace. V rámci dosud nerealizovaného společného trhu tu pak stále existovala potřeba stabilizovat evropské měnové kurzy. Evropský měnový systém (EMS) se tak stal alternativním projektem měnové integrace a volnější variantou měnového hada. Stal se nástrojem pro dosažení relativní měnové stability uvnitř ES prostřednictvím intervenčního mechanismu, rozšířením úvěrových mechanismů a zavedením nové účetní jednotky.


Struktura EMS zahrnovala tři základní prvky: (1) Evropskou měnovou jednotku, (2) mechanismus směnných kurzů a (3) úvěrové mechanismy.

---

40 Dohoda národních centrálních bank ES o způsobu fungování EMS (13. března 1979); Akt národních centrálních bank ES o krátkodobé měnové pomoci (13. března 1979); rozhodnutí správní rady Evropského fondu pro měnovou spolupráci (13. března 1979).

ECU nepůsobila jako běžná měna, byla zavedena pouze v bezhotovostní podobě. Jejím hlavním úkolem bylo plnit funkci rezervní měny uvnitř Společenství (transakce mezi centrálními bankami, sestavování rozpočtu, zemědělské platby, převody ze strukturálních fondů atd.) a sloužit jako nástroj transakcí uvnitř celého EMS. Rozlišovalo se mezi tzv. oficiální (používaná v rámci EMS), s oukromou (bankovní operace) a zelenou ECU (určenou pro zemědělské platby).

Tabulka 2: Složení měnového koše ECU

<table>
<thead>
<tr>
<th>Měna</th>
<th>Počet jednotek národní měny v 1 ECU</th>
<th>Podíl národní měny v 1 ECU v %</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Německá marka</td>
<td>0,828</td>
<td>0,719</td>
</tr>
<tr>
<td>Francouzský frank</td>
<td>1,15</td>
<td>1,31</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemský gulden</td>
<td>0,286</td>
<td>0,256</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgický a lucemburský frank</td>
<td>3,80</td>
<td>3,85</td>
</tr>
<tr>
<td>Italská lira</td>
<td>109,00</td>
<td>140,00</td>
</tr>
<tr>
<td>Dánská koruna</td>
<td>0,217</td>
<td>0,219</td>
</tr>
<tr>
<td>Irská libra</td>
<td>0,00759</td>
<td>0,008781</td>
</tr>
<tr>
<td>Britská libra</td>
<td>0,0885</td>
<td>0,0878</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecká drachma</td>
<td>-</td>
<td>1,15</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělská peseta</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalské escudo</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>


\textsuperscript{41} ECU nahradila Evropskou účetní jednotku EUA (European Unit of Account) z roku 1975, která byla nástupcem Evropské měnové účetní jednotky EMUA (European Monetary Unit of Account) z roku 1973.
3.3 Rozvoj měnové integrace


Intervence se však prováděla již před prolomením hranice povoleného rozpětí, když se kurz dostal alespoň do 75 procent tohoto pásma (tzv. hrance divergence). Indikátor divergence byl vedle paritní mřížky druhou součástí směnného mechanismu. Umožňoval odpovědné stanovení povinnosti intervenovat v rámci ERM. (Watson 1997: 42)

Pro rozvoj další integrace byl kurzový mechanismus politicky velmi důležitý. Čím úžejí byly stanoveny šíře pásma, tím více bylo zapotřebí, aby členové EMS uskutečňovali stejně zaměřenou měnovou, finanční a hospodářskou politiku, a tím menší manévrovací prostor měly jednotlivé národní centrální banky. Šíře pásma poskytovala posléze informaci o tom, jaké úrovně konvergence mezi sebou dosáhly země v klíčových úsecích hospodářské politiky a jaká je jejich vůle k celkové stabilitě Společenství. To byl také důvod, proč se ne všechny země trvale a od počátku podílely na kurzovém mechanismu. Tzv. jádro EMS, které uplatňovalo užší hranici ±2,25 procenta, tvořily Belgie, Dánsko, SRN, Francie, Nizozemsko, Lucembursko a Írsko. Vývoj a změny kurzů v rámci ERM ilustruje tabulka 3.

---

42 Podle Basilejsko-nyborgské úmluvy (Basel-Nyborg Agreement, tzv. malá reforma EMS) z 12. září 1987 mohly centrální banky zasahovat do vývoje kurzu i dříve, preventivně, když příslušná měna nedosahovala horní, či dolní hrance pásma (intramarginální intervence).
### Tabulka 3: Výkyvy od centrální parity v ERM (%): (+) revalvace, (-) devalvace

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rok</th>
<th>Datum</th>
<th>Měna (±)</th>
<th>Měna (±)</th>
<th>Měna (±)</th>
<th>Měna (±)</th>
<th>Měna (±)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1979</td>
<td>24. září</td>
<td>DEM (+2); DKK (-2,9)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>30. listopad</td>
<td>DKK (-4,8)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1981</td>
<td>23. březen</td>
<td>ITL (-6)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5. říjen</td>
<td>DEM (+5,5); FRF (-3); NLG (+5,5); ITL (-3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1982</td>
<td>22. února</td>
<td>BEF/LUF (-8,5); DKK (-3)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>14. července</td>
<td>DEM (+4,25); FRF (-5,75); NLG (+4,25); ITL (-2,75)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1983</td>
<td>21. března</td>
<td>DEM (+5,5); FRF (-2,5); NLG (+3,5); BEF/LUF (+1,5); ITL (-2,5); DKK (+2,5); IEP (-3,5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1985</td>
<td>22. července</td>
<td>DEM (+2); FRF (+2); NLG (+2); BEF/LUF (+2); ITL (-6,2); DKK (+2); IEP (+2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1986</td>
<td>7. dubna</td>
<td>DEM (+3); FRF (-3); NLG (+3); BEF/LUF (+1); DKK (+1)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4. srpna</td>
<td>IEP (-8)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1989</td>
<td>12. ledna</td>
<td>DEM (+3); NLG (+3); BEF/LUF (+2)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>19. června</td>
<td>Španělská peseta vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±6 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td>8. ledna</td>
<td>ITL (-3); italská lira zužuje svoje fluktuální pásmo z ±6 % na ±2,25 %</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>8. října</td>
<td>Britská libra vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±6 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>6. dubna</td>
<td>Portugalské escudo vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±6 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>14. září</td>
<td>DEM (+3,5); FRF (+3,5); NLG (+3,5); BEF/LUF (+3,5); ITL (+3,5); DKK (+3,5); IEP (+3,5); GBP (+3,5); ESP (+3,5); PTE (+3,5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>16. září</td>
<td>ESP (-5); britská libra a italská lira vystupují z ERM.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>23. listopad</td>
<td>ESP (-6); PTE (-6)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>1. února</td>
<td>IEP (-10)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>13. května</td>
<td>ESP (-8); PTE (-6,5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2. srpna</td>
<td>Fluktuální pásmo rozšířena na ±15 % s výjimkou bilaterálního pásma německé marky a nizozemského guldenu, které zůstává na ±2,25 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>9. ledna</td>
<td>Rakouský šilink vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±15 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>6. března</td>
<td>ESP (-7); PTE (-3,5)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>14. října</td>
<td>Finská marka vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±15 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>25. listopad</td>
<td>Italská lira se vračí do ERM s fluktuálním pásmem ±15 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>14. března</td>
<td>IEP (+3), řecká drachma vstupuje do ERM s fluktuálním pásmem ±15 %.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Vysvětlivky:
 DEM německá marka, FRF francouzský frank, NLG nizozemský gulden, BEF/LUF belgický a lucemburský frank, ITL italská lira, DKK dánská koruna, IEP irská libra, GBP britská libra, ESP španělská peseta, PTE portugalské escudo.

3.3 Rozvoj měnové integrace

Jak už bylo řečeno, EMS byl kompromisní projekt, proto se od něj nedalo očekávat nic víc než zajištění měnové stability. V tomto směru se EMS také osvědčil, jako nástroj vnější měnové stability, tedy stability měnových kurzů a vnitřní měnové stability, založené na stabilitě cen a nákladů uvnitř členských zemí. Zatímco v počátečním období konsolidace (do první poloviny osmdesáťých let) bylo nutné směrné kurzy členských měn poměrně často upravovat, v pozdějším období byly tyto úpravy řidší a rovněž jejich rozměr menší. Od roku 1987 se EMS ustálil a posunul se k opravdovému systému fixních kurzů. To činilo na druhé straně systém příliš rigidním a náchylnějším ke spekulativním útokům, které vyvrcholily počátkem devadesátých let.


v září 1992 byla provedena první devalvace italské liry, britské libry a španělské pesety, přičemž první dvě měny úplně vystoupily z ERM. Ve druhé fázi následovala série dalších devalvací, které postihly slabší (portugalské escudo) i silnější měny (irská libra, francouzský frank, dánská koruna), a také měny mimo ERM, ale vázané na ECU (švédská koruna, finská marka, norská koruna), jež přesly na volný kurz. Snaha čelit krizi byla spojena s výraznými ztrátami centrálních bank a ve snaze udržet ERM při životě bylo nakonec rozšířeno jeho fluktuace až na ±15 procent. Za hlavní příčinu krize bývá považována ekonomická situace ve znovusjednoceném Německu. Zvýšení poptávky po německé produkci vedlo k inflačním tlakům a ty společně s rostoucím rozpočtovým deficitem k růstu úrokových sazb. Ty byly v souladu s antiinflační politikou Německé spolkové banky ovšem v rozporu s potřebami monetárních politik ostatních členských zemí ES. Protože ale byla marka kotvou ERM, nemohli ostatní členové držet své úrokové sazby výrazně nižší a také pakliže nepřistoupili na devalvaci. (Eichengreen 2000; Frait 1993)

Pozoruhodné na celé krizi bylo, že země zúčastněné v EMS nevyužily nového rozšíření pásma k výraznému uvolnění vlastní měnové politiky. To byl markantní rozdíl při srovnání se situací v době neúspěšné realizace Wernerova plánu. Tehdy byl prostor flexibilních kurzů velmi rychle vyčerpán a hospodářská politika jednotlivých států se následně značně rozcházel. Fakt, že se v devadesátých letech neopakovala stejná situace, ukázalo, že se mezitím pojetí měnové politiky navzájem přiblížilo. (Eichengreen 2000; Frait 1993)

S odstupem je EMS, přes výrazné měnové turbulence v letech 1992-93, hodnocen ekonomickými a politologickými experty převážně pozitivně – jako nástroj pro udržení měnové stability a do té doby neúspěšnější pokus o stabilizaci kurzů národních měn. I když z jeho koncepce bylo jasné, že nemůže sloužit jako adekvátní struktura pro posun k HMU (Overturf 2000: 57), ale je spíše přechodným řešením pro překlenutí předchozích problémů. (Watson 1997: 45) Dlouhodobost jeho fungování byla z ekonomického pohledu neudržitelná.

3.3.4.2 Evropský měnový systém jako neúplná měnová unie

Evropský měnový systém je svou koncepcí – založené na fixních měnových kurzech – v ekonomické teorii často označován jako tzv. neúplná měnová unie. Ta vzniká tehdy,

3. Rozvoj měnové integrace


Prvním je problém reputace: měnové autority v této situaci většinou nesledují pouze jeden cíl (zachování pevné stanoveného měnového kurzu), ale oddèlené od něj i další domácí cíle, např. financování rozpoètového deficitu nebo snìžení nezamìstnanosti. Čím větší váhu centrální banka pøikládá domácím cílùm, tím ménè je měnový režim dûvìryhodný. Napøíklad zemì s vysokou inflací bude jen obtìznì dûvìryhodnì fixovat svùj mìnový kurzu, protoøe jakmile k fixaci dojde, budou mìnové autority stimulovány k tomu, aby snìžily nezamìstnanost. Toto pokuøení je tím vètší, èím vètší je snaha o stabilizaci zamìstnanosti. Opuøení vlastních slibù je ale drahé a cenou je ztráta reputace pro mìnové autority dotyèného státu. Ekonomiètí spekulanti vì, ùe centrální banka nebude devalvovat, protoøe cena za ztrátu reputace pøevìšuje pokuøení devalvovat. Platí to i naopak. Spekulanti plní roli poslù, kteøi odhaluèí základní pravdu. Proto mûøe centrální banka, která nemá velké ambice sledovat domácí cíle, dûvìryhodnì fixovat svùj mìnový kurzu. Druhý problém souvisí s nastavením systému fixních kurzù, respektive úrovní penìzní zásoby a úrokové míry. Zda tu bude jedna zemì (centrální banka), která bude nezávisle rozhodovat o mìnové politice a ostatní ji budou následovat (asymetrický model), nebo budou státy spolupracovat (symetrický model). Vètšina systémù fixních kurzù fungovala na základì asymetrického modelu, což byl i případ EMS (aèkoli byl pøuvodnì plánován jako symetrický systém). Dûsledkem této asymetrie bylo, ùe slabé mìny byly nuceny
k měnovému přizpůsobování se německé marce. Když vznikla spekulativní krize, která vyžadovala intervencí na devizovém trhu, vůdčí země (Německo) si většinou nepřála ovlnění vlastní peněžní zásoby a snížení úrokových sazeb, a proto většinu intervencí sterilizovala. Výsledkem této snahy bylo, že německou peněžní zásobu neovlivňovaly operace na devizovém trhu zemí slabších měn, zatímco u ostatních zemí tomu bylo naopak. Zatěž přizpůsobení nenesly všechny země rovnoměrně. Problém asymetrického systému je tak v tom, že vede ke konfliktům o celkovém směřování měnové politiky, a to zvláště když dojde k recesi. Ostatní země pak považují takovou měnovou politiku za pro ně nevhodnou, odporující jejich zájmů. To platí obzvláště tehdý, pokud jsou ostatní země podobně velké jako vůdčí země systému, jako tomu bylo v rámci EMS. Třetí problém je spojený se zvyšujícím se pohybem kapitálu: tento jev činí režim fixních měnových kurzů ještě křehký. Tam, kde panuje vysoká mobilita kapitálu (která se v ES od roku 1990 náhle zvyšovala), vede očekávání devaluace k okamžitému přesunu velkých objemů kapitálu jako reakce na rozdíly v úrokových sazbách. Kromě toho se systém fixních kurzů stává více náchylný ke spekulativním útokům. To všechno zvyšuje náklady na obranu fixního kurzu a zároveň pokušení měnových autorit se fixního kurzu vzdát. (De Grauwe 2003: 119-141)

Všechny zmíněné problémy ukázaly, že i EMS stejně jako ostatní fixní měnové režimy mohl mít pouze omezené trvání. Jeho dlouhodobá neudržitelnost měla pouze dvě řešení: buď se rozhodnout pro větší flexibilitu měnových kurzů, nebo pro vytvoření úplné měnové unie s jedním rozhodovacím centrem a společnou měnou. Většina členských zemí EU si vybrala druhou možnost.

### 3.4 Cesta k jednotné měně

Relativní úspěch EMS podnítí v druhé polovině osmdesátých let, v době stabilizace systému, Komisi k novým krokům směrem k vytvoření úplné měnové unie s jedinou společnou měnou a centrální bankou. Znovuoživení myšlenky na vybudování HMU přišlo s nástupem nové Komise v čele s Jacquesem Delorsem v lednu 1985 a jejím záměrem dospět k dokončení jednotného vnitřního trhu. To se projevilo už v první revizi primárního práva, Jednotného evropského aktu, kde byla tato otázka zmíněna jako jedna z priorit. Úmysl vytvořit HMU byl výslovně zminěn v (právě nezávazně) předambuli, ovšem bez konkrétní časové specifikace. Objevil se v něm rovněž nový článek 102a věnovaný výhradně spolupráci v hospodářské a měnové politice. Rozhodnutí vytvořit do konce roku
1992 v ES společný trh ale vyvolávalo otázku, zda tento trh vyžaduje zároveň vytvoření měnové unie. Hlavním oponentem tohoto řešení se stala Velká Británie, jejíž premiérka Margaret Thatcherová vylučovala jakékolik úvahy o přenesení další suverenity z národní úrovni na úroveň Společenství, jež by vytvoření HMU vyžadovalo. Zároveň tu stále existovaly rozdíly v tom, jak vytvoření HMU dosáhnout (spor ekonomistické a monetaristické koncepce).


3.4.1 Delorsova zpráva

Na jednání hlav států a předsedů vlád 27. a 28. června 1988 v Hannoveru učinila Evropská rada zásadní krok pro další rozvoj měnové integrace. Udělila mandát 17člennému výboru expertů pod vedením tehdejšího předsedy Komise ES Delorse k

---

44 Francouzský a italský postoj deklarovala memoranda ministrů financí obou států z 8. ledna a 23. února 1988.
45 Stephen George uvádí, že důležitým motivem pro úvahy o vytvoření společné měny byla dominantní pozice amerického dolaru v mezinárodním měnovém systému, která přinášela výhody ekonomice Spojených států. (George 1996: 224)
46 Výbor se skládal z guvernerů centrálních bank členských zemí ES, tři nezávislých expertů a předsedy Komise.

Dokument obsahoval kromě shrnutí dosavadního stavu hospodářské a měnové integrace analýzu důsledků při vytváření závěrečné fáze budování HMU (včetně institucionálního uspořádání) a detailní návrhy, kterých má být dosaženo v rámci realizace HMU. Je příznačné, že zpráva ideově vycházela z Wernerova plánu a navrhla vybudovat měnovou unii ve třech etapách. První etapa měla začít 1. července 1990,47 o termínech ostatních fází sice nehovořila, ale zdůraznila, že by mělo dojít k jasnému načasování třetí etapy. Což byla zřetelná pojištka vůči tomu, aby se opakovala situace ze začátku sedmdesátých let spojená s realizací Wernerova plánu, kdy státy vstoupily pouze do první etapy a následně celý koncept HMU zkrachoval. V první etapě mělo dojít k využití možností EMS, zejména v důsledku vstupu všech států do mechanismu směnných kurzů, a posílení úlohy Výboru guvernérů centrálních bank. Ve druhé etapě měla být posílena koordinace hospodářských a rozpočtových politik a také zahájena institucionální příprava na zavedení společné měny. Odpovědnost za politická rozhodnutí měly nést stále národní instituce. Konečná etapa měla přinést dovršení měnové integrace členských zemí: zavedení společné měny, respektive (v horším případě) pevnou fixaci kurzů národních měn a přenesení kompetencí v měnové politice na instituce Společenství.

Dokument rozlišoval hospodářskou unii na straně jedné a měnovou unii na straně druhé. Základními předpoklady pro fungování hospodářské unie podle Delorsovy zprávy byly existence jednotného trhu se společnými pravidly hospodářské soutěže, regionální a strukturální politika a koordinace hospodářských politik. Měnová unie měla zahrnovat liberalizaci pohybu kapitálu a integraci finančních trhů, volnou směnitelnost měn a pevnou fixaci měnových kurzů. (Report on Economic and Monetary Union in the European Community 1989)


47 K tomuto datu mělo vstoupit v platnost nařízení o liberalizaci pohybu kapitálu.
být vyjednání kompromisu a dořešení definitivní podoby HMU. Brzký termín svolání konference a na jejím základě očekávaný další integrační postup, ale i celková rychlost vnitřních změn byl také důsledkem tlaku několika mezinárodněpolitických událostí. Jednou z nich bylo rysující se německé sjednocení, které vedlo některé státy, především Francii ke snaze začlenit čerstvě znovusjednocené a posílené Německo ještě více do evropských struktur. Dalším faktorem byly probíhající politické a ekonomické změny ve střední Evropě, které signalizovaly konec studené války. S ním vzrostl potencionální počet uchazečů o členství, což Společenství uvítalo, ale o to více snažilo neohrozit proces dalšího prohlubování evropské integrace.


O dalších otázkách a návrzích vyplývajících z Delorsovy zprávy a jejích koncretizaci jednala od 15. prosince 1990 mezinárodní konference o HMU, která probíhala současně s další mezinárodními konference jednající o politických otázkách. Paralelní jednání obou konferencí ukazuje, že HMU neměla být žádným izolovaným krokem. HMU měla být spíše včleněna do všeobecného procesu prohlubování integrace, i když se později musela zcela nepochybně, vlivem svého dopadu na vnitřní politiku jednotlivých vlád (nutnost hospodářské konvergence) a konečně svým ojedinělým významem (postupný zánik jednotlivých měn jakožto základních symbolů národní identity), vydělit jako zcela výjimečný faktor, jehož působení nakonec ovlivní charakter další politické integrace.

3.4.2 Smlouva o Evropské unii


Jejím základem se stala třípiliřová struktura EU, přičemž HMU se stala součástí prvního, nadnárodního piliře, a zároveň jedním z hlavních cílů nově vytvořené Evropské

48 Ostatní dva piliře byly mezinárodní – Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Spolupráce v oblasti justice a vnitřá.
unie. Projekt HMU (čl. 102a-109m Smlouvy o ES plus přiložené protokoly) smlouva rozčlenila na kapitoly o hospodářské politice a měnové politice. Celá koncepce vycházela fakticky z Delorsovy zprávy založené na třech etapách. V její návaznosti zahrnovala zásady pro koordinovanou hospodářskou politiku, institucionální strukturu, podmínky členství a rozhodovací postup a předpoklady a termíny pro start druhé (od 1. ledna 1994) a třetí etapy (první etapa v této době již běžela).

Podle smlouvy zahrnuje HMU „neodvolatelné stanovení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny – ECU, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejížmě prořadým cílem je udržet cenovou stabilitu, a aniž je dotčen tento cíl, podporovat obecnou hospodářskou politiku ve Společenství v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží“. (čl. 3a, odst. 2 Smlouvy o ES). Rozhodnutím zavést společnou měnu Unie zákotvila, že se měnová politika stane jednou z dalších společných politik.

Smlouva definovala, že se začátkem třetí etapy budou neodvolatelně fixovány směnné kurzy národních měn, než je nahradí po technicky nutném přechodném období jednotná měna. Obsahovala rovněž pojistku pro automatické spuštění HMU: jestliže nebude rozhodnutí o zahájení třetí etapy přijato do konce roku 1997, začne třetí fáze bez ohledu na počet zúčastněných zemí od 1. ledna 1999. O zahájení třetí etapy a jednotlivých účastníků měla rozhodovat na základě určených ekonomických dat – tzv. konvergenčních kritérií – Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád kvalifikovanou většinou. Velká Británie a Dánsko (to až v důsledku neúspěšného referenda) si vyjednaly tzv. opt-out klauzuli (výjimku ze smlouvy), která jim dovoluje nepřipojit se ke třetí etapě HMU.


49 Problematiku konvergenčních kritérií detailně rozebírá kapitola 4.1.1.
Hlavním nástrojem hospodářské části HMU se stalo přijímání hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství. (čl. 102 Smlouvy o ES) Primární rolí zde dostala Rada, která spolupracuje s Komisí a předkládá závěry Evropské radě. Na základě postoje Evropské rady jsou v Radě přijímány kvalifikovanou většinou doporučení, o kterých je informován Evropský parlament. (čl. 103 Smlouvy o ES) V rámci koordinace hospodářské politiky se sledují makroekonomické ukazatele (především deficit ve veřejných financích) a prováděno jejich hodnocení, které slouží k prevenci před ohrožením HMU nezodpovědným chováním některého státu.  

Smlouva o EU vstoupila v platnost po komplikovaném ratifikačním procesu 1. listopadu 1993. Další revize primárního práva ES, Amsterdamská smlouva (1997), žádné změny související přímo s projektem HMU nepřinesla. Byla ovšem doplněna o novou oblast společného zájmu, kterou se stala zaměstnanost (hlava VIII Smlouvy o ES ve znění z Amsterdamu). Což je oblast výrazně související s koordinací hospodářské politiky v EU. K menším změnám došlo v následující revizi, Smlouvě z Nice (2001). Týkaly se přechodu hlasování v Radě z jednomyslného na rozhodování kvalifikovanou většinou ve věcech poskytování asistence a finanční pomoci členskému státu Společenství, pokud se ocitne ve vážných hospodářských potížích (čl. 100), postoje EU k otázkám HMU na mezinárodní úrovni (čl. 111, odst. 4) a přijetí opatření nezbytných pro rychlé zavádění jednotné měny ve členských státech (čl. 123, odst. 4).

### 3.4.3 Dílčí etapy budování evropské měny

Časový harmonogram jednotlivých kroků při vytváření HMU byl Smlouvou o EU rozvržen do tří základních etap, které na sebe vzájemně navazovaly. Během nich došlo k postupné realizaci HMU, přičemž tyto etapy byly rozdilně co do obsahu i délky. Zatímco první etapa byla pouze startovací a z hlediska koordinace ne příliš náročná, ve druhé etapě byla učiněna nejdůležitější rozhodnutí, přijata potřebná opatření a členské země měly splnit konvergenční kritéria. Navíc nebylo zpočátku zřejmé, jak dlouho etapa potrvá, rozhodnutí padlo až v jejím průběhu. Na ni navázala třetí etapa, která se pojila se vznikem HMU a během níž byla evropská měna zavedena v hotovostní podobě (bankovky a mince).

---

50 Podrobnější specifikace v článku 104c Smlouvy o ES.
51 Kromě problémové ratifikace v Dánsku (viz jiná kapitola knihy), prošla smlouva jen těsně v referendu ve Francii 20. září 1992 (pro 51,05 procenta) a byly proti ní podány žaloby k německému ústavnímu soudu. Komplexně k referendům o evropské integraci Fiala, Pitrová (2005) a Direct Democracy in Europe.
Schválený postup přechodu k HMU a vytvoření jednotné měny byl nakonec důsledkem kompromisů, kterého musely členské státy dosáhnout, aby mohla být tato idea realizována. Výsledný projekt byl kombinací jak monetaristické (rychlé zavedení jednotné měny), tak ekonomistické koncepce (pevně definované podmínky vstupu).

3.4.3.1 Přípravná a startovací fáze


Všechny měny členských států měly vstoupit do mechanismu směnných kurzů EMS a národní vlády byly vyzvány, aby eliminovaly omezení, která brání soukromému používání ECU. Soukromá ECU nebyla sice nikde oficiálním platidlem, ale bankovní sektor s ní obchodoval jako s běžnou měnou a její cena byla určována podle nákupního a prodejního kurzu. Některé státy ovšem kladly překážky při jejím využívání, například při povolování soukromých účtů v ECU. Tyto bariéry měly být během první etapy odstraněny.

3.4.3.2 Přechodná a klíčová fáze

Druhá etapa (1. ledna 1994 – 31. prosince 1998) byla nejdůležitější a nejnáročnější fází přechodu k HMU. Vytvořila institucionalní, ekonomické a právní předpoklady pro zavedení společné měny, protože se začátkem třetí etapy již došlo ke vzniku HMU.

Na počátku této etapy začal fungovat Evropský měnový institut (EMI) jakožto institucionální předchůdce Evropské centrální banky (ECB) a s koncem této etapy také zanikl. Kompetence národních centrálních bank, které byly zároveň jeho členy, přitom zůstaly nedotčeny. EMI začal koordinovat (nikoli kontrolovat) měnovou politiku a připravovat vznik Evropského systému centrálních bank (ESCB) a ECB. Jeho úkolem bylo vytvořit – po stránce regulační, organizační a logistické – základy, které budou tyto instituce potřebovat k plnění svých úkolů. Vznik EMI se stal výsledkem kompromisu, v němž zejména Němci odmítli institucionalizaci spojenou s kompetencemi v měnové
3.4 Cesta k jednotné měně

politice, protože závazek o cíli stabilizace byl zakotvený až ve třetí etapě: místo předpokládaného vzniku ESCB už v druhé etapě tak bylo dohodnuto zřídit EMI jako mezistupeň pro přechod k etapě třetí.

EMI je možné charakterizovat jako instituci s velkým množstvím úkolů, ale minimálními kompetencemi. Neměl žádná exekutivní oprávnění, nemohl tedy zasahovat do měnové politiky jednotlivých členských států EU. Nesměl také udělovat instrukce národním cenárním bankám. EMI mohl plnit pouze úkoly a funkce svěřené mu Smlouvou o ES a Statutem EMI, „aniž by tím byla dotčena odpovědnost institucí příslušných pro uskutečňování měnové politiky v jednotlivých členských státech“. (čl. 3 Protokolu o Statutu EMI) Přesto byla jeho náplní podpora spolupráce mezi národními bankami členských států a prohlubování koordinace národních měnových politik s cílem zajistit cenovou stabilitu. Mezi jeho úkoly patřily jednak (1) další povinnosti vyplývající z dosavadní měnové spolupráce: dohled nad fungováním EMS, konzultace otázek spadajících do působnosti národních centrálních bank a ovlivňujícím stabilitu finančních institucí a trhů, převzetí úkolů Evropského fondu pro měnovou spolupráci, usnadnění používání ECU a dohled nad jeho vývojem, a jednak (2) činnosti související s brzkým vznikem HMU: příprava nástrojů a postupů nezbytných pro uskutečňování jednotné měnové politiky ve třetí etapě, podle potřeby uplatňovaná podpora harmonizace pravidel a postupů pro sběr, sestavování a šíření statistických údajů, vytváření pravidel pro operace prováděné národními cenárními bankami v rámci ESCB, posilování přeshraničního platebního styku a dohled nad technickou připravou bankovek evropské měny. Rada EU mohla na návrh Komise jednomyslným rozhodnutím svěřit EMI další úkoly. Jednou ročně předkládal EMI Radě EU zprávu o stavu příprav na třetí etapu HMU. (čl. 109f Smlouvy o ES; čl. 4-7 Protokolu o Statutu EMI)

Rozhodovacím orgánem se stala Rada EMI, složená z prezidenta EMI a guvernerů národních cenárních bank, přičemž každý člen disponoval jedním hlasem. Prezident byl jmenován dohodou vlád členských států. Rada EMI jmenovala z řad guvernerů viceprezidenta. Rozhodovalo se buď kvalifikovanou většinou (dvě třetiny hlasů) nebo jednomyslně. V prvním případě při přijímání stanovisek nebo vydávání doporučení k celkovému směřování měnové politiky a k oblastem, které by mohly ovlivnit vnitřní či vnější měnovou situaci ve Společenství (zejména fungování EMS) nebo při přijímání doporučení měnovým úřadům členských států. O zveřejňování těchto stanovisek a doporučení rozhodoval EMI jednomyslně. (čl. 109f Smlouvy o ES; čl. 8-9 Protokolu o Statutu EMI)
Komise jakožto klíčový orgán v procesu realizace měnové unie zveřejnila 31. května 1995 Zelenou knihu o vytvoření HMU, která obsahovala podrobné kroky k zavedení společné měny (tzv. fáze) definující závěrečnou část přechodu k HMU. Podrobnosti uvádí tabulka 4.

Tabulka 4: Závěrečné fáze realizace HMU podle Zelené knihy Evropské komise

| FÁZE A | V průběhu fáze | • Rozhodnutí o zúčastněných zemích HMU
|        |               | • Zřízení ESCB a ECB
|        |               | • Zajištění kompatibility národních legislativ
|        |               | • Tisk bankovek a ražba mincí
|        |               | • Plán pro přizpůsobení bankovního a finančního sektoru
| 1998   | 1. leden 1999 | • Pevná fixace směnných kurzů zúčastněných měn vůči euru
|        |               | • Zavedení bezhotovostního oběhu eura
|        |               | • Odpovědnost za měnovou politiku přechází na ESCB
|        |               | • Mezibankovní, měnové, kapitálové a burzovní trhy obchodují v euru
|        |               | • Velkoobchodní platební systémy fungují v euru
| FÁZE B | V průběhu fáze | • Bankovní a finanční instituce pokračují v přizpůsobování se jednotné měně
| 1999 – 2001 | 1. leden 2002 | • Přechod na euro podle vůle, ochoty a připravenosti jednotlivých ekonomických subjektů
|        |               | • Zavedení bankovek a mincí eura
| FÁZE C | V průběhu fáze | • Dokončení přechodu bankovního sektoru na jednotnou měnu
| 1. 1. 2002 – 30. 6. 2002 |               | • Převod všech finančních operací na euro
|        |               | • Stažení bankovek a mincí denominovaných v národních měnách
|        |               | • Dokončení přechodu veřejného a soukromého sektoru na jednotnou měnu

Zdroj: Green Paper on the practical arrangements for the introduction of the single currency.

Následně v roce 1996 vyhlásila společně s Evropským parlamentem komunikační strategii v rámci Programu informovanosti občana Evropy (PRINCE). Jeho cílem bylo posílit důvěru veřejnosti v naplnění Smlouvy o Evropské unii, pokud jde o vytvoření HMU, a zvýšit informovanost mezi bankami, dalšími institucemi poskytujícími finanční služby a velkými společnostmi, která se týkala potřeby zahájit co nejdříve přípravy na přechod k jednotné měně.
3.4 Cesta k jednotné měně


Na zasedání Evropské rady v Amsterdamu ve dnech 16. a 17. června 1997 byl schválen formou rezoluce Pakt stability a růstu. Smyslem tohoto nástroje, který byl přijat na nátlahu Německa a formou nařízení vstoupil v účinnost se začátkem třetí etapy, bylo zajistit plnění fiskálních kritérií i po vstupu členského státu do HMU. Smlouva totiž neobsahovala potřebný mechanismus, který by donutil členský stát, jenž se po přijetí eura odklonil od dosažené konvergence, vrátit se opět k fiskální stabilitě a konsolidaci. Tento problém byl Paktem stability a růstu odstraněn zavedením automatického postupu, který mohl vést v případě překročení povolené hranice deficitu k peněžní pokutě.

Účastníci amsterdamského setkání rovněž dospěli k závěru o principech nového mechanismu měnových kurzů (tzv. ERM II), který se týkal zemí mimo eurozónu a podpořilí nařízení regulující právní rámec evropské měny. ERM II de facto kopíruje fungování předchozího mechanismu: směnné kurzy fluktuují v pásmu ±15 % od centrální parity, euro plní úlohu měnové kotvy, intervence na měnových trzích nesmí ohrozit měnovou stabilitu eurozóny a hlavní zátěž případných intervencí nesou centrální banky na měnové unii neparticipujících zemí. (European Council Resolution on the establishment of

52 Původně přijatý název zakotvený ve Smlouvě o EU zněl ECU. Toto pojmenování ovšem odmítlo Německo a během roku 1995 vyvolalo diskusi o novém názvu.
53 I když formální rozhodnutí bylo účinné na zasedání Rady EU 13. prosince 1996.
an exchange-rate mechanism 1997) Mohou být odsouhlasena i užší fluktuáční pásmo, což je případ dánské koruny s povoleným rozmezím ±2,25 procenta.55


Mimo oblast eurozóny zůstaly Řecko a Švédsko, státy, které podle Rady nesplnily konvergenční kritéria. Další dvě země, Velká Británie a Dánsko, využily své výjimky (opt-out) ve Smlouvě o EU a svou účast ve třetí etapě odmítly. Rozhodnutí Rady o tom, které

55 Záležitost upravuje dohoda mezi ECB a národními centrálními bankami členských zemí stojících mimo eurozónu. Srov. Agreement of 1 September 1998 between the European Central Bank (ECB) and the National Central Banks (NCBs) of the Member States outside the euro area (1998).

56 Tato konzultační platforma byla původně označovaná jako Euro-11 rada (podle původního počtu účastníků), posléze oficiálně ustanovena jako Euro-x rada a dnes spojována s označením Euroskupina (Eurogroup). Poslední název se také objevil v Ústavě o Evropu, čímž měl být tento orgán přímo zakotven v primárním právu ES.

57 Proti jejímu vzniku byly naopak Dánsko, Řecko a Švédsko, členské státy, které neočekávaly svůj vstup do HMU k 1. lednu 1999. Důvodem byla obava, že státy eurozóny budou věst v Euro-x radě před konečným rozhodováním v Radě ministrů předběžné diskuse, které ovlivní jednotný trh, ovšem státy mimo HMU budou z těchto diskusí vyloučeny. (VanThoorn 2002: 196)

státy vstoupí jako první do HMU ale vyvolalo otázku, zda jsou konvergenční kritéria přísným předpokladem pro zavedení eura, nebo spíše přibližným indikátorem, ke kterému se bude přihlížet.\textsuperscript{59}

3.4.3.3 Závěrečná a cílová fáze


Tabulka 5: Přepočítací koeficienty mezi měnami zemí HMU a eurem

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stát</th>
<th>Měna</th>
<th>Ekvivalent za 1 euro</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Írsko</td>
<td>IEP</td>
<td>0,787564</td>
</tr>
<tr>
<td>Německo</td>
<td>DEM</td>
<td>1,95583</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemsko</td>
<td>NLG</td>
<td>2,20371</td>
</tr>
<tr>
<td>Finsko</td>
<td>FIM</td>
<td>5,94573</td>
</tr>
<tr>
<td>Francie</td>
<td>FRF</td>
<td>6,55957</td>
</tr>
<tr>
<td>Rakousko</td>
<td>ATS</td>
<td>13,7603</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgie/Lucembursko</td>
<td>BEF/LUF</td>
<td>40,3399</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělsko</td>
<td>ESP</td>
<td>166,386</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko</td>
<td>PTE</td>
<td>200,482</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecko</td>
<td>GRD</td>
<td>340,750</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>ITL</td>
<td>1936,27</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Zdroj: European Central Bank.

K 1. lednu 2001 se k HMU po splnění konvergenčních kritérií připojilo jako dvanáctý člen Řecko.\textsuperscript{60}

\textsuperscript{59} Důvodem byly překročené hranice fiskálních kritérií u některých zemí, výrazně především u Itálie a Belgie (kritérium veřejného dluhu).

\textsuperscript{60} Po vítězství opoziční Nové demokracie v roce 2004 se ovšem zjistilo, že v příslušných referenčních letech 1997-1999 poskytovala tehdejší řecká vláda pod vedením Panhelénského socialistického hnutí nepravdivé údaje o aktuálním rozpočtovém deficitu. Blížší údaje o rozdílech v datech a reakci Evropské komise viz kapitola 4.2.1.
3.5 Vznik HMU jako soubor vnějších a vnitřních faktorů

Počínaje 1. lednem 2002 pak došlo k fyzickému zavedení eura do oběhu a současně výměně národních bankovek a mincí za euro. Všechny státy se rozhodly závěrečné stadium paralelního oběhu dvou měn z důvodu velké zátěže všech zúčastněných subjektů (obchodní a bankovní sektor, firmy, široká veřejnost) co nejvíce zkrátit a dokončily výměnu národních oběžů za euro do 28. února 2002, ačkoliv smlouva počítala s koncem třetí etapy až v polovině tohoto roku.

Vznikem HMU a zavedením eura jako platidla byla sice formálně dovršena měnová integrace, ale fakticky tento proces stále pokračuje, protože tu jsou členské státy, které stojí zatím vně eurozóny. Ať už z toho důvodu, že nesplnily konvergenční kritéria či ještě nebyly členy EU a na vstup se musí připravit (pre-ins), nebo mají výjimku ze smlouvy (opt-outs). Všechny státy, které se neúčastní třetí etapy, mají po splnění podmínek možnost se k HMU kdykoliv připojit. Každé dva roky je zkoumáno plnění jejich konvergenčních kritérií, přičemž toto hodnocení může být provedeno i na jejich vlastní žádost. (čl. 109k, odst. 2 Smlouvy o ES)

Hlavní rozdíl ovšem spočívá v tom, že státy s opt-outs se připojit nemusí, zatímco pre-ins ano. V jejich případě je zásadní časový okamžik, kdy splní konvergenční kritéria nutná ke vstupu do HMU, přičemž neexistuje konkrétní termín, do kdy tak musí učinit. Proto také existují různé národní strategie, které počínají s různými termíny přechodu na euro – od států, které tak hodlají učinit co nejdříve (například Slovinsko, které tak už učinilo, dále pobaltské státy) až po země, které tento krok plánují na pozdější dobu (například Česko, Polsko).

3.5 Vznik HMU jako soubor vnějších a vnitřních faktorů

Neexistuje jeden klíčový faktor, jedna událost a obecně jedna kauzální odpověď na otázku, proč nakonec k rozhodnutí vytvořit HMU došlo. Její vznik je souhrnem více faktorů a poměrně složitého procesu sbližování národních postojů a zájmů v této záležitosti na pozadí evropského integračního procesu. Soubor faktorů, které vedly k rozhodnutí vytvořit jednotnou evropskou měnu můžeme společně s Dysonem a Featherstonem

---

61 Euro používají i další státy a oblasti v Evropě i mimo ni: Monako, San Marino a Vatikán (měnové dohody s EU), Guadeloupe, Francouzská Guyana, Martinique, Réunion, Azory, Madeira, Kanárské ostrovy (zámořská území a departementy členských zemí), Andorra, Černá Hora, Kosovo (euro jako faktická měna).

62 I když případ Švédská, země bez vyjednané výjimky a přesto mimo struktury HMU, ukázal, že tato povinnost je relativní. Vůči Švédsku zatím nebyly v tomto smyslu učiněny žádné kroky ze strany orgánů EU.
3.5 Vznik HMU jako soubor vnějších a vnitřních faktorů

(Dyson, Featherstone 1999) rozdělil na vnější a vnitřní. Přičemž je nutné poznat, že se jedná o faktory vedoucí k rozhodnutí vytvořit HMU, nikoliv o prvky související s její výslednou podobou. Vnější faktory představují v tomto kontextu zahrnují: (1) konsensus, založený na důvěře ve význam peněz a na prosazování politiky kredibilitety, zahrnující nezávislost centrální banky a nutné konvergenční podmínky pro přijetí společné měny; (2) narůstající význam globálních finančních trhů a dolarem způsobenou měnovou nestabilitu v Evropě; (3) optimismus plynoucí z ekonomického vzestupu EU a vzrůstající konverence jednotlivých člensek; (4) vedoucí pozici Německa v této oblasti, založené na klíčové roli německé marky v EMS; (5) geopolitickou nejistotu související s blížícím se koncem studené války a z ní plynoucí hledání řešení pro budoucí stabilitu Evropy. Mezi vnitřní faktory můžeme zařadit: (1) osobní vizi a zkušenosti politických lídrů vycházejících z dosavadní integrace a jejího významu pro posílení Evropy jako celku; (2) rozvoj a fungování EMS včetně narůstajících obav z jeho asymetrického charakteru; (3) využití institucionálního rámce Společenství pro nastartování tohoto procesu a jeho dalšího kontroly; (4) propojením procesu budování HMU s liberalizací kapitálu; (5) využití dimenze francouzsko-německého spojenectví jako základního impulsu pro přijetí společné měny. (Dyson, Featherstone 1999: 775-776) Pohled na zásadní kroky evropské měnové integrace ukázal, jak složitým vývojem tato oblast až do zavedení společné evropské měny na přelomu dvacátého a dvacátého prvního století prošla. To, že má velká část Evropy společnou měnu, která funguje, je v rámci světového měnového systému úspěšná a EU celý projekt viceméně zdánlivě dokončila, je bezpochyby úspěchem celého integračního procesu. Bez ohledu na to, jak nakonec zavedení eura hodnotíme. Je ale zřejmé, že HMU měla výrazný vliv na další politický vývoj Společenství a ovlivnila další prohlubování integrace. Svým integračním potenciálem i zásahem do měnové suverenity členských států se stala nejambicióznějším a nejkontroverznějším projektem v historii Společenství.
4. Realizace na úrovni Evropské unie

Smlouva o ES definuje několik základních prvků, které tvoří jádro systému HMU a jsou zásadní pro její realizaci, fungování a rozšiřování o další státy. Pokud pomineme důležitý, ale jednorázově uplatněný stupňovitý plán budování HMU (založený na dílčích etapách), o kterém pojednávala předchozí část, patří do této skupiny podmínky členství, rozhodovací postup při přijímání nových států, propojení s ostatními členskými zeměmi, institucionální struktura a zásady pro koordinovanou hospodářskou politiku. Další důležité nástroje byly schváleny v průběhu budování HMU. Odrážely nutnost doplnit a vymezit zmíněné klíčové prvky smlouvy a reagovaly na aktuální vývoj i potřeby členských států v souvislosti s blížícím se datem vzniku HMU. Mezi ně lze zahrnout především zpřesnění koordinace hospodářské politiky v rámci Pakt stability a růstu a některé institucionální aspekty (Euroskupina).

Tato část práce si klade za cíl analyzovat každý z těchto komponentů, které jsou důležitým objektem zkoumání. Výrazně formovaly definitivní podobu HMU, ovlivnily politický systém EU, vazby mezi jednotlivými aktéry a v neposlední řadě poukázaly na problematické aspekty konstrukce HMU při realizaci měnové a hospodářské politiky. Klíčové nástroje, mechanismy a procesy implementace dokládají unikátní charakter HMU, který není kopii žádné předchozí i existující formy měnové integrace a je více než cokoli jiného ovlivněn specifickou strukturou EU.

4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces

4.1.1 Konvergenční kritéria

Členské státy EU, které se chtějí kvalifikovat do HMU, musí podle Smlouvy o ES (čl. 109j, 104c) a dodatečných protokolů (Protokol o postupu při nadměrném schodku a Protokol o kritériích konvergence v článku 109j Smlouvy o ES) splnit přesně formulované vstupní podmínky, tzv. konvergenční kritéria. Konvergenční podmínky sledující konkrétní ekonomické cíle představují nejen sbližování ekonomik členských států a dodržování konkrétních makroekonomických dat, ale vyjadřují také politický závazek budování HMU.

63 Přesnou ekonomickou definici termínů zde obsažených a časový rozvrh jejich oznamování Komisi stanoví Nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.
a jsou pevně spojena s politickým systémem EU a z něho vycházejícím rozhodovacím procesem.


Jeho přesná definice, správnost volby právě těchto ekonomických ukazatelů, dodržování ze strany členských států i preciznost při jejich uplatňování jako základního kritéria pro přijetí společné měny se staly otázkou mnoha diskusí a analýz. Obecně mají kritéria zaručit, že státy, které se účastní měnové unie, vykazují co možná nejvyšší míru hospodářského sbližení a jednotlivé národní ekonomiky procházejí zdravým vývojem, což vytváří dostatečnou ekonomickou základnu pro stabilitu eura. Z textu primárního práva ES ve vztahu ke kritériům se dají interpretovat tři principy. Zaprů, že přechod k HMU bude pozvolný, i když plynulý (nezbytnost, aby členské státy vůbec byly schopny kritéria splnit). Zadruhé, že fixovaný harmonogram vzniku HMU vytvoří tlak na konvergenci

4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces

(prostředek pro splnění kritérií). Zatřetí, že ne všechny členské země vstoupí do HMU v ten samý okamžik (samotný důsledek uplatnění kritérií).


Tabulka 6: Konvergenční (maastrichtská) kritéria

1. Rozpočtový deficit veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 3 procenta HDP. Kritérium se nepovažuje za porušené, pokud je doporučená hranice výjimečně a přechodně překročena, nebo když se rozpočtový schodek neustále nebo výrazně snižuje a přibližuje se stanovené hodnotě tři procent.
2. Celkový dluh veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 60 procent HDP. Kritérium se nepovažuje za porušené, pokud se veřejný dluh dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem zpět ke stanovené hranici.
3. Měna musí být udržována v povoleném fluktuacním pásmu mechanismu směnných kurzů (ERM) bez devaluace vůči jiným měnám po dobu dvou let před rozhodnutím o vstupu.
4. Míra inflace členského státu - měřeno podle spotřebitelských cen - nesmí přesáhnout během jednoho roku před rozhodnutím o jeho vstupu do HMU 1,5 procentního bodu průměrné inflace tří zemí s nejnižší inflací.
5. Úroveň dlouhodobých úrokových sazeb nesmí překročit během jednoho roku před rozhodnutím o vstupu o více než 2 procentní body průměr ve třech cenově nejstabilnějších členských zemích.

Mimoto musí být splněna podmínka sloučitelnosti statutu národní centrální banky se statuty Evropské centrální banky a Evropského systému centrálních bank. Blíže čl. 109j Smlouvy o ES a připojený Protokol o postupu při nadměrném schodku a Protokol o kritériích konvergence.


65 Smlouva o ES v článku 109j taxativně definuje pouze čtyři kritéria (a tento technický výčet přejíma občas i někteří autoři), což je ovšem způsobeno faktem, že stav veřejných financí je tu pojmán jako jedna podmínka. Jedná se ovšem o splnění dvou okázalostí, rozpočtového deficitu a veřejného zadlužení, které jsou rozvedeny v článku 104e a specifikovány v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o ES. Proto je vhodné pojmout parametry vstupu do HMU jako soubor celkem pěti kritérií.
66 Pokud bychom rozlišovali striktně právní ustanovení Smlouvy o ES vzhledem k rozdělení na měnovou a hospodářskou část, pak se jedná o kritéria měnové konvergence a kritéria hospodářské konvergence. Vzhledem k širšímu významu pojmu „hospodářský“ a konkrétnímu zaměření kritérií má spojení „fiskální kritéria“ přesněji zacílení.

4.1.1.1 Vhodnost a náročnost kritérií

O tom, zda jsou stanovená kritéria vhodná a zda jsou dostávající pro posouzení homogenity a konvergence v HMU se rozpoutala po jejich zveřejnění a zakotvení ve Smlouvě o ES velká diskuse. V obecné rovině splňují kritéria moderní představu o tom, jak má vypadat stabilní ekonomika. Politické elity i ekonomičtí odborníci se shodnou, že každý stát by měl mít ideálně nízkou inflaci, nízké úroky, nízký dluh, nízký deficit a stabilní měnu. Ovšem EU představuje specifický útvar, na který není možné aplikovat stejná měřítka jako na klasické státy. Konvergenční kritéria byla podrobená kritice z více stran: že jsou definována příliš přísně, jejich plnění není pro funkčnost HMU, jakož i pro

---

67 Nízkou míru inflace by mohla zajistit po svém vzniku také ECB. I když by byla její nezávislost a fungování odvozené od Německé spolkové banky, mohly by v rámci Řídící rady ostatní státy německé zástupce přehlasovat. Proto bylo pro Německo jednodušší v rámci konvergenčních kritérií zajistit nízkou inflaci ještě před začátkem fungování ECB, aby do HMU vstupovaly státy se stejnými preferencemi. (De Grauwe 2003: 132)

stabilitu eura zásadní a vlastní definiční vymezení ve Smlouvě o ES zmíňuje jejich aplikaci a poskytuje značně široký prostor pro jejich interpretaci.\(^{69}\)


Hlavní diskuse se ale soustředila na racionální jádro kritérií a oprávněnost jejich existence. Rozdíl byl přitom cítit v chápání obtížnosti měnových kritérií na straně jedné a fiskálních kritérií na straně druhé. Plnění měnových kritérií nečinilo členským zemím v podstatě větší potíže. Zdůvodnění, proč tato kritéria uplatnit, bylo pro odbornou veřejnost snazší, konsensuálnější a méně kontroverzní než u fiskálních kritérií.

Inflační kritérium bylo pojímáno jako zdánlivě správný krok, který testuje odhodlání a vůli realizovat HMU, založenou na nízké inflaci, jakožto prostředku pro dosažení základního cíle cenové stability. Nástroje, jenž eliminuje možnosti ECB nastavit takové úrokové míry, které budou oslabovat výkon ekonomik s nízkou inflací. Další kritérium, závazek měnové stability, může napomoci redukovat rozsah případné náhle intervence ke stabilizaci měnových kurzů, omezit snahy členských států provádět případně devalvační kroky ke zvýšení vlastní konkurenceschopnosti a poskytnout hned na počátku fungování HMU kredibilitu pro budoucí kurzový režim eura. Třetí, úrokové kritérium snižuje rozdíly v dlouhodobých úrokových mírách, které by jinak vedly k riziku přesunu velkých objemů kapitálu a z něho vyplývajících zisků a ztrát při přechodu k měnové unii. (Levitt, Lord 2000: 84-85, Overturf 2000: 109)

---

\(^{69}\) Čl. 104c Smlouvy o ES specifikuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí následovně: Rozpočtové kritérium se nepovažuje za porušené, pokud je povolená hranice výjimečně a přechodně překročena, nebo když se rozpočtový schodek neustále a výrazně snižuje a přiblížuje se stanovené hodnotě; kritérium veřejného zadlužení se nepovažuje za porušené, pokud se dluh dostatečně rychle přiblížuje zpět ke stanovené hranici.
I u těchto kritérií se – ale v mnohem menší míře než u fiskálních – objevily pochybnosti o jejich správně stanovených hodnotách. Například ve smyslu, že aktuální míra inflace v určitém čase nevyjadřuje nezbytně základní tendence nebo dlouhodobou náchylnost k vyšší či nižší inflaci, ale především fakt, že si členský stát přeje měnově unie účastnit.\footnote{Další, technická námítka spojená s tímto kritériem se týkala indexu spotřebitelských cen jako adekvátního prostředku pro měření inflace.}

Otázka minimálně dvouletého členského období nebyla pouze v čistě ekonomické argumentaci o vhodnosti jejich uplatnění (důsledky restriktivní rozpočtové politiky, nastavení konkrétních hodnot), ale také v politické citlivosti a dopadu rozpočtových omezení na veřejnost (přeskupení hospodářských priorit, restrikce v sociální politice). Základní důvody pro začlenění fiskálních kritérií do Smlouvy o ES byly dva: jednak očekávané tlaky na ECB, aby prostřednictvím měnových nástrojů financovala národní zadlužení, což ohrozí cenovou stabilitu a jednak předpoklad, že vysoké zadlužení a velké rozpočtové výkyvy mohou negativně ovlivnit partnerské státy v měnové unii. Obecně řečeno, v EU bylo třeba vytvořit dostatečné záruky, které by podobná rizika eliminovaly. Záruky, s nimiž nemají klasické státy problémy, nikoliv ale Společenství, které disponuje pouze koordinovanou hospodářskou politikou. Navzdory tomuto zdůvodnění byla kritika fiskálních kritérií, respektive jejich nastavení poměrně značná a vycházela hlavně z jejich ekonomické relevance.

Kritici upozorňovali na provázanost národních rozpočtů s hospodářským cyklem, což souvisí s úvahou, zda neměla fiskální kritéria zahrnovat strukturální deficit (očištěný od hospodářského cyklu), beroucí v úvahu ztrátu příjmů v případě recese. S tím úzce souvisí polemika ohledně rozumného stanovení doporučené hranice. Konkrétní hodnoty stanovené ve Smlouvě o ES (hranice rozpočtového deficitu a veřejného zadlužení) byly při nemožnosti odlišení strukturálního deficitu vnímány jako příliš příznivé, zejména vzhledem k možným hospodářským výkyvům. Do popředí se dostala také otázka celkové nadbytečnosti fiskálních kritérií, protože finanční trhy dostatečně nutí deficitem ohrožené státy ke zvýšení úrokových sazeb, což postupem času zajistí návrat k rovnováze. Fiskální omezení zbytečně svazují státům růce v hospodářské politice, navíc v situaci, kdy budou

K výčtu argumentů vůči oběma skupinám kritérií je třeba uvést, že je zjednodušené na ně pohlížet jednotlivě a vytrhávat je z kontextu, stejně jako oddělovat jejich ekonomickou relevanti od politického reality. Kritéria jsou výsledkem politického kompromisu mezi dvěma odlišnými skupinami monetaristické (francouzské) a ekonomistické (německé) koncepce evropské měnové integrace. Zatímco první se pokoušela postupovat co nejrychleji vpřed, druhá se snažila eliminovat riziko, že do měnové unie vstoupí i státy, které nebudou mít pod dostatečnou kontrolou inflaci a rozpočtovou politiku. Konvergenční kritéria a rychlý postup ke společné měně tak byly dvě spojené nádoby, které se navzájem doplňovaly.

Nelze rovněž přehlížet význam a roli projektu společné měny v evropské integraci a z nich plynoucí enormní zájem EU na jeho úspěšné realizaci. Bez jasných pravidel více či méně korespondujících se zajištěním stabilního prostředí pro existenci eura se mohla společná měna ještě před svým vznikem potýkat s nedůvěrou, která by znamenala obrovský handicap. Bez těchto pravidel by se stal fakticky zbytečným rozhodovací proces, který vede k určení zemí, které se stanou součástí eurozóny. A konečně bez těchto podmínek bylo fakticky nemožné dosáhnout souhlasu některých států s vytvořením evropské měny. Příkladem je Německo, které mělo i s přísně nastavenými konvergenčními kritérii zásadní problém přesvědčit o tomto kroku veřejnost, jež obtížně akceptovala ztrátu prestižní německé marky. (srov. Levitt, Lord 2000: 84) Argumentem pro existenci konvergenčních kritérií je také jejich vzájemná propojenost s dalšími prvky HMU. Dosažení nízké inflace jako předpokladu pro bezproblémové fungování HMU je obecně mnohem efektivnější a snazší až po vzniku HMU ve třetí fázi, po centralizaci měnové politiky. Ovšem pouze za podmínky, že ECB disponuje dostatečnou kredibilitou. Ta se ovšem tvoří teprve v průběhu jejího fungování, bez předchozí konvergence je její získávání poměrně obtížné, a proto jsou kritéria potřebná. (Kenen 1995: 126-127)

71 Požadované hodnoty konvergenčních kritérií by měly být udržitelné dlouhodobě, nikoliv s časově omezeným působením.

Při shrnujícím srovnání argumentů pro a proti uplatnění konvergenčních kritérií s přihlédnutím k historii evropské měnové integrace a motivaci posunu k HMU je možné vysledovat dvě základní funkce konvergenčních kritérií: tou první je indikace zdravého řízení ekonomiky a připravenosti na vstup do eurozóny, druhou pak relativně objektivní platformu pro konečné rozhodnutí o vstupu konkrétní země do HMU.

4.1.2 Rozhodovací proces – aplikace kritérií


Na zasedání Rady EU ve složení hlav států a šéfů vlád kvalifikovanou většinou. Platí jen pro rozhodování o prvních členských zemích eurozóny (viz dále tato kapitola).
I když jsou kritéria přímo zakotvená v primárním právu a představují právně závazné podmínky, jejich aplikace v praxi byla poněkud odlišná. Postoj Společenství ukázal, že konvergenční kritéria umožňují i státům bez vyjednané smluvní výjimky se HMU neúčastnit (Švédsko) a vyhnout se tomuto integračnímu kroku. Jejich úmyslné nesplnění zahrává vstupu do eurozóny. Tento fakt můžeme vnímat jako skryté opt-out, poměrně snadno získané, které vytváří samotný institut konvergenčních kritérií a který se projevil až při jejich aplikaci. Primární právo tento problém nepředvídá, ani neosetřuje. Smlouva o ES pouze stanoví, že „žádný členský stát nebude vstupu do třetí etapy bránit“. (Protokol o přechodu do třetího stadia HMU) Což je ovšem spíše obecný apel, který nevylučuje absenci některého z členských států, protože konečný termín vzniku HMU byl automaticky nastaven bez ohledu na počet zúčastněných zemí. Bylo by ostatně obtížné si představit nějaký obranný mechanismus, který bude preventivně implikovat, zda členský stát nesplnil kritéria úmyslně, či je prostě splnil v určitém okamžiku nedokáže.

Vlastní plnění konvergenčních kritérií bylo ve většině států obtížné a bolestné. Možná symptomaticky ke kontroverzi, kterou vyvolala, měly členské země na rozdíl od měnových velké problémy s dosažením kritérií fiskálních. Výsledky byly ještě před krátké konečným rozhodnutím vstupu do HMU neuspokojivé. Někteří ekonomové míní, že v době maastrichtské mezivládní konference byly tehdejší hospodářské podmínky přínivé, což se projevilo na konečném definování konvergenčních podmínek. Stanovily se průměrné hodnoty rozpočtových deficitů a státního zadlužení členských zemí, ty byly ještě trochu zpřísněny a dospělo se k hodnotám požadovaným ve Smlouvě o ES. Obě hodnoty byly navíc podmíněny nominálním růstem jednotlivých ekonomik. Podle části expertů má tato myšlenka racionální jádro, neboť rozpočtové deficitů se podle zkušeností zvyšují při každém odklonu od konjunktury, což je naprosto přirozené, protože se tím vyrovnávají ztráty z daňových výnosů. Stanovená kritéria ovšem neberou v potaz rozlišování mezi spíše nezávadným cyklickým deficitem spojeným s ekonomickou krizí a problematickým strukturálním deficitem. V devadesátých letech se hospodářská situace zhoršila a většina členských států procházela nepříznivým ekonomickým vývojem. Navíc rozdíly v zadluženosti druhých zemích vypovídají málo o stabilitě nebo nestabilitě jejich měn. (Sychra 2001: 140) Tak vykazovala v roce 1995 Belgie veřejné zadlužení ve výši 133,7 procenta hrubého domácího produktu, Německo

73 Tříprocentní hranice rozpočtového deficitu zásadní pro stabilizaci veřejného dluhu byla založena na předpokladu, že růst HDP v členských zemích dosáhne meziročně 5 procent. (De Grauwe 2003: 135)
4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces


Tato benevolence se netýkala měnových kritérií. Jejich plnění nebylo ze strany členských států tak náročné a jejich definice neobsahovala zmírňující ustanovení. Ta byla naopak součástí fiskálních kritérií uplatněných v čl. 104c Smlouvy o ES. Ať už rozpočtového (podstatný pokles, nebo neustále snižování k doporučené hodnotě, nebo výjimečné a dočasné překročení blízko doporučené hodnotě) nebo kritéria veřejného zadlužení (dostatečné snižování a přibližování se k doporučené hodnotě). Konečné rozhodnutí tak mohlo být flexibilní a samozřejmě vyvolat náležitou diskusi o relevanti stanovených podmínek. A to v tom smyslu, že vstupní podmínky vyjadřují spíše celkový pohled na konvergenci posuzované země než konkrétní a pečlivá splnění jednotlivých kritérií. Tato vazba na politické důvody je přítom důležitá. Klíčová nebyla schopnost států věrně plnit jednotlivé ukazatele, ale podat důkaz o závazcích při konečné fázi budování HMU. (Overturf 2000: 113)

Smlouva o ES vyznačuje přesný rozhodovací postup, který definuje způsob konečného rozhodnutí o tom, které státy mohou vstoupit do HMU (čl. 109j, čl. 109k a Protokol o přechodu do třetího stadia Hospodářské a měnové unie). Tyto postupy jsou ale ve skutečnosti dva. Důvod je ten, že si členské státy v primárním právu vyhradily částečně odlišný rozhodovací mechanismus u schvalování prvních členů HMU (od roku 1999) a členů, kteří vstupují později (v dalších letech). Rozdíl mezi oběma postupy, který ilustrují
4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces tabulky 6 a 7, je na první pohled nepatrný, ale pro vznik projektu HMU zásadní. Kromě formálního nahrazení EMI Evropskou centrální bankou se jedná o úlohu Rady EU. U prvních účastníků rozhoduje ve složení hlav států a šéfů vlád, zatímco při dalším rozšiřování HMU ve složení ministrů hospodářství a financí (ECOFIN).

Pravděpodobné vysvětlení tohoto rozdílu, pokud zohledníme specifika a význam budování HMU, spočívá v prioritním zájmu členských států na úspěchu celého projektu. Stvrzení prvních účastníků přímo nejvyššími představiteli členských států mohlo mít několik cílů: potvrdit konečný a neodkladný přechod do třetí etapy, eliminovat pochybnosti o některých účastnicích rozhodnutím na nejvyšší úrovni, zajistit vznik HMU s co nejširším počtem členů a svým rozhodnutím korigovat možná doporučení ze strany ostatních orgánů. S časovým odstupem několika let můžeme konstatovat, že se tyto cíle potvrdily. Zasedání Rady EU ve složení hlav států a šéfů vlád je v praxi Společenství velmi neobvyklý krok. Rada se schází ve složení (a pokud je to možné i v termínu zasedání)74 Evropské rady, ta ovšem nemůže přijímat legislativní akty. Proto byl uplatněn tento postup, který je fakticky vyhrazen pouze pro účely založení a dalšího rozšiřování HMU.75 Je to bezpochyby důsledek toho, jak velký politický zájem na dokončení celého projektu a kontrole přístupování dalších zemí členské státy měly.

Tabulka 7: Časová souslednost a způsob zapojení institucí EU do rozhodování o členských zemích eurozóny (před vznikem HMU)

| zpráva o plnění závazků od Evropského měnového institutu → |
| zpráva o plnění závazků a doporučení Evropské komise → |
| doporučení Rady EU (ECOFIN: kvalifikovaná většina) → |
| stanovisko Evropského parlamentu → |
| rozhodnutí Rady EU (šéfové států a vlád: kvalifikovaná většina) |


74 Například při doporučení členství Řecka v HMU 19.-20. června 2000 v Santa Maria da Feira.
75 Ve stejném složení se Rada schází při hlasování o změně rozhodovacího mechanismu Řídící rady ECB, ale jsou tu rozdíly. Rozhoduje jednomyslně a její krok musí navíc ještě schválit všechny členské státy.
4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces

Tabulka 8: Časová souslednost a způsob zapojení institucí EU do rozhodování o členských zemích eurozóny (po vzniku HMU)

| Časová souslednost a způsob zapojení institucí EU do rozhodování |  
|---|---|
| zpráva o plnění závazků od Evropské centrální banky | → |
| zpráva o plnění závazků a doporučení Evropské komise | → |
| doporučení Rady EU (šéfové států a vlád: kvalifikovaná většina) | → |
| stanovisko Evropského parlamentu | → |
| rozhodnutí Rady EU (ECOFIN: kvalifikovaná většina) | → |


V rámci smluvně zakotveného postupu vypracovávají Evropská komise a EMI (před vznikem HMU), nebo Evropská komise a ECB (po vzniku HMU) pravidelně tzv. konvergenční zprávy o pokroku dosaženém členskými státy při plnění závazků, týkajících se HMU a předkládají je Radě. První z těchto zpráv vznikla v roce 1995. Za tyto závazky se považují konvergenční kritéria včetně podmínek slučitelnosti právních předpisů členských zemí, včetně statutů národních centrálních bank s právem ES a Statutem Evropského systému centrálních bank.

Konvergenční zprávy se staly zásadním měřítkem rychlosti budování HMU, a to buď ve finálním termínu k 1. lednu 1999, nebo k dřívějším datu, jak předpokládala Smlouva o ES. (čl. 109j, odst 3, 4) Dřívější datum přitom nebylo vázáno na konkrétní termín a čistě teoreticky mohla HMU podle primárního práva vzniknout i o několik let dříve. Jedinou, i když zásadní a pro členské státy nepřekročitelnou podmínkou byla nutnost splnění konvergenčních kritérií většinou členských zemí. Ve skupině tehdejších patnácti členských států se jednalo minimálně o osm zemí. Nebyla přitom stanovena žádná jiná kritéria jako velikost země, počet obyvatel nebo další podmínky.

---

76 EMI podával tyto zprávy o konvergenci Radě každoročně podle čl. 7 Statutu Evropské měnového institutu. Komise v letech 1996 a 1998 (rozhodování o startu třetí etapy), následně spolu s ECB minimálně každé dva roky a také ad hoc na žádost členského státu, který stojí dosud mimo HMU. (čl. 109k, odst. 2 Smlouvy o ES)

77 Zprávy přihlížejí rovněž k vývoji ECU (respektive eura po vzniku HMU), výsledkům integrace trhů, situaci a vývoji běžného účtu platební bilance a posouzení vývoje nákladů na jednotku pracovní síly a jiných cenových indexů. (čl. 109j, odst. 1 Smlouvy o ES)
O dřívějším vytvoření společné měny mohla v konečné fázi rozhodnout Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád kvalifikovanou většinou do konce roku 1996. Takovému rozhodnutí předcházelo identický rozhodovací mechanismus, který byl nakonec uplatněn i pro pozdější automatické spuštění HMU. Rada ECOFIN na základě konvergenčních zpráv kvalifikovanou většinou hodnotí, zda jednotlivé státy splňují podmínky pro zavedení jednotné měny a zda tyto podmínky splňuje většina členských států. Na základě tohoto hodnocení a s přihlédnutím ke stanovisku Evropského parlamentu rozhoduje Rada EU za účasti nejvyšších představitelů členských států. Rada ovšem neměla povinnost i při splnění vstupních podmínek většinou členských států rozhodnout o vstupu do třetí etapy. Byla to pouze její volba. Pokud by tak učinila, musela do konce roku 1997 zároveň stanovit konkrétní datum pro zahájení třetí etapy, tedy datum samotného vzniku HMU.


Tabulka 9: Stav konvergence v roce 1995 a 1996*

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rok</th>
<th>Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)</th>
<th>Celkový veřejný dluh k HDP (%)</th>
<th>Roční míra inflace (%)</th>
<th>Dlouhodobá úroková sazba (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1995</td>
<td>2,7</td>
<td>133,7</td>
<td>1,6</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>3,0</td>
<td>60,0</td>
<td>2,7</td>
<td>8,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Kritérium</td>
<td>1995</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Belgie</td>
<td>1995</td>
<td>4,1</td>
<td>133,7</td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>3,3</td>
<td>130,6</td>
<td>1,6</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Dánsko</td>
<td>1995</td>
<td>1,6</td>
<td>71,9</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>1,4</td>
<td>70,2</td>
<td>2,2</td>
<td>8,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Finsko</td>
<td>1995</td>
<td>5,2</td>
<td>59,2</td>
<td>1,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>3,3</td>
<td>61,3</td>
<td>0,9</td>
<td>7,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Francie</td>
<td>1995</td>
<td>4,8</td>
<td>52,8</td>
<td>1,7</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,0</td>
<td>56,4</td>
<td>2,1</td>
<td>6,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Irsko</td>
<td>1995</td>
<td>2,0</td>
<td>81,6</td>
<td>2,4</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>1,6</td>
<td>74,7</td>
<td>2,1</td>
<td>7,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>1995</td>
<td>7,1</td>
<td>124,9</td>
<td>5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>6,6</td>
<td>123,4</td>
<td>4,7</td>
<td>10,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Lucembursko</td>
<td>1995</td>
<td>+1,5</td>
<td>6,0</td>
<td>1,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>+0,9</td>
<td>7,8</td>
<td>1,3</td>
<td>7,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Německo</td>
<td>1995</td>
<td>3,5</td>
<td>58,1</td>
<td>1,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,0</td>
<td>60,8</td>
<td>1,3</td>
<td>6,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemsko</td>
<td>1995</td>
<td>4,0</td>
<td>79,7</td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>2,6</td>
<td>78,7</td>
<td>1,2</td>
<td>6,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko</td>
<td>1995</td>
<td>5,1</td>
<td>71,7</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,0</td>
<td>71,1</td>
<td>3,0</td>
<td>9,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Rakousko</td>
<td>1995</td>
<td>5,9</td>
<td>69,0</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,3</td>
<td>71,7</td>
<td>1,7</td>
<td>6,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecko</td>
<td>1995</td>
<td>9,1</td>
<td>111,8</td>
<td>9,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>7,9</td>
<td>110,6</td>
<td>8,4</td>
<td>15,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělsko</td>
<td>1995</td>
<td>6,6</td>
<td>65,7</td>
<td>4,7</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,4</td>
<td>67,8</td>
<td>3,8</td>
<td>9,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Švédsko</td>
<td>1995</td>
<td>8,1</td>
<td>78,7</td>
<td>2,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>3,9</td>
<td>78,1</td>
<td>1,6</td>
<td>8,5</td>
</tr>
<tr>
<td>V. Británie</td>
<td>1995</td>
<td>5,8</td>
<td>54,1</td>
<td>3,1</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4,6</td>
<td>56,3</td>
<td>3,0</td>
<td>8,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Zdroj: Progress towards convergence 1996.

do třetí etapy v roce 1997.\textsuperscript{78} (Council Decision (EC) 96/736) Tímto byl formálně stvrzen předpokládaný termín vzniku HMU v roce 1999.\textsuperscript{79} S tím, že Rada musí v souladu s primárním právem do poloviny roku 1998 přijmout rozhodnutí o tom, které členské státy splňují kritéria konvergence, tentokrát bez ohledu na jejich počet. Do tětšího stupně tak mohla, na rozdíl od první varianty, vstoupit i menšina.


Tyto dva státy jsou ale diametrálně odlišné případy. Zatímco u Řecka musela Rada konstatovat, že nesplnilo ani jedno z konvergenčních kritérií s výjimkou kompatibility národní legislativy s právem ES, Švédsko nesplnilo pouze kritéria, které nesouvisejí přímo se zdravým ekonomickým vývojem – podmínku kompatibility národní legislativy a kritérium směnného kurzu. Jinými slovy, země by neměla při politické vůli začlenit se do HMU s plněm konvergenčních kritérií závažnější problémy. Pokud tedy uplatníme hypotézu, že Švédsko fakticky aplikovalo skrytý opt-out – už dříve jasně signalizovalo nevůli k účasti na projektu a konvergenční podmínky nesplnilo záměrně – zůstala mimo eurozónu (ze států, které se rozhodly společnou měnu zavést) jediná tehdejší členská země.


\textsuperscript{79} Formálnost tohoto rozhodnutí dokládají předchozí zasedání Evropské rady v Madridu v prosinci 1995 a ve Florencii v červnu 1996, které už tehdy potvrdily vznik HMU k 1. lednu 1999.

Tabulka 10: Výsledný stav konvergenčních kritérií – referenční rok 1997

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stav</th>
<th>Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)</th>
<th>Celkový veřejný dluh k HDP (%)</th>
<th>Roční míra inflace (%)</th>
<th>Dlouhodobá úroková sazba (%)</th>
<th>Stabilita kurzu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kritérium</td>
<td>3,0</td>
<td>60,0</td>
<td>2,7</td>
<td>7,8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Belgie</td>
<td>2,1</td>
<td>122,2</td>
<td>1,4</td>
<td>5,7</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Dánsko</td>
<td>+0,7</td>
<td>65,1</td>
<td>1,9</td>
<td>6,2</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Finsko</td>
<td>0,9</td>
<td>55,8</td>
<td>1,3</td>
<td>5,9</td>
<td>od 10/96</td>
</tr>
<tr>
<td>Francie</td>
<td>3,0</td>
<td>58,0</td>
<td>1,2</td>
<td>5,5</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Irsko</td>
<td>+0,9</td>
<td>66,3</td>
<td>1,2</td>
<td>6,2</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>2,7</td>
<td>121,6</td>
<td>1,8</td>
<td>6,7</td>
<td>od 11/96</td>
</tr>
<tr>
<td>Lucembursko</td>
<td>+1,7</td>
<td>6,7</td>
<td>1,4</td>
<td>5,6</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Německo</td>
<td>2,7</td>
<td>61,3</td>
<td>1,4</td>
<td>5,6</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemsko</td>
<td>1,4</td>
<td>72,1</td>
<td>1,8</td>
<td>5,5</td>
<td>ano</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko</td>
<td>2,5</td>
<td>62,0</td>
<td>1,8</td>
<td>6,2</td>
<td>ano</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Rozpor mezi dosaženým výsledkem za referenční rok 1997 a konečným rozhodnutím Rady EU lze spatřovat v interpretaci definice týkající se fiskálních kritérií. Pro posouzení účasti v HMU na základě plnění konvergenčních kritérií, musela Rada ECOFIN na svém zasedání 1. května 1998 určit, zda jsou výsledky států nesplňujících fiskální kritéria, týkající se fakticky pouze kritéria veřejného dluhu, slučitelné s uplatněním ve Smlouvě o ES zakotvené (a snadno interpretovatelné) formulace o dostatečně rychlém přiblížování se ke stanovené hranici. Sporným zůstalo kritérium veřejného dluhu, které se nepodařilo splnit většině zemí. Doporučené hodnotě 60 procent HDP vyhověly pouze čtyři státy, z velkých zemí jen Francie a Velká Británie. Rada ECOFIN proto ve svém doporučení vyhověla návrhu Komise a devíti státům (Belgie, Finsko, Itálie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie) z desíti (Řecko) zrušila dosavadní rozhodnutí o tom, že u nich existuje nadměrný schodek podle čl. 104c Smlouvy o ES. Ještě předtím Rada zrušila toto konstatování u Dánska, Finska a Nizozemska. 81 Do existence nadměrného schodku se započítávají obě fiskální kritéria, rozpočtový deficit a veřejné zadlužení.

Rada využila v tomto kontextu už diskutovaných zmírňujících ustanovení Smlouvy, která hovoří o splnění kritéria, pokud se stav veřejného zadlužení „dostatečně snížuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě“. (čl. 104c, odst. 2 Smlouvy o ES) Pokud by tak Rada ECOFIN neučinila, nebylo možné, aby Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád rozhodla o tom, že tyto země mohou vstoupit do EU. A to proto, že Smlouva o ES dává do přímé souvislosti plnění fiskálních kritérií a neuplatnění rozhodnutí o nadměrném schodku. (čl. 2 Protokolu o kritériích konvergence připojený ke Smlouvě o

ES) Rada svým rozhodnutím umožnila prohlásit tato kritéria za splněná, a využila přitom zmírňujících smluvních ustanovení.

Někteří autoři, kritičtí ke koncepci podmínek pro budování HMU, viděli v takovém počínání nezbezpečí pro stabilitu evropské měny. Jak uvádí Johannes Fortuny (1999) ve své knize, kde se detailně zabývá nedostatky projektu měnové unie a z toho vyplývajících možných následků, rozhodnutí o schopnosti jedenácti zemí zavést silnou a zdravou měnu nepřesáhlo vzhledem k dosaženému stavu konvergence experimentální charakter fungování HMU, který nemůže být sám o sobě dostávající. Podle jeho názoru se zprávy EMI a Komise zakládaly „zčásti na nadějah – ne faktech, jakož i doporučeních a příslibech. Tím ovšem nebyl podán důkaz, zda bylo dosaženo „vysokého stupně stálé konvergence, jehož měřítkem je míra splnění kritérií jednotlivými členskými státy“ (čl. 109j Smlouvy o ES)“. (Fortuny 1998: 139) Je nutné připustit, že takové hodnocení interpretace a důsledků kritérií, přestože bylo vysloveno ještě před vznikem HMU, se zakládá na racionálních argumentech.

V této souvislosti je ale třeba uvést, že nelze slučovat výstupy EMI a Komise. Jejich zprávy nebyly totožné, existuje mezi nimi důležitý rozdíl. Na rozdíl od Komise se EMI zaměřil pouze na hospodářskou a empirickou analýzu dosažené konvergenční situace ve Společenství a abstrahoval od doporučení k účasti jednotlivých zemí. Zatímco Komise viděla u každé z jedenácti doporučených zemí dlouhodobě udržitelné plnění kritérií, poukazovala EMI v souvislosti s vysokou nezaměstnaností, demografickým vývojem a vysokým zadlužením mnohem výrazněji na nutnost provádění dalších reformních kroků a dlouhodobě udržitelnou změnu hospodářské politiky. Zpráva EMI upozornila na to, že rozpočtové deficity některých států mohly být stlačeny pod požadovanou referenční hranici jen s pomocí opatření s časově omezeným působením. (Convergence Report 1998) Vedle Řecka by tak rozpočtové kritérium nesplnily také Belgie, Francie a Itálie.

Problém většiny členských zemí spočíval v tom, že splnění kritérií směřovalo pouze k danému časovému okamžiku, často s využitím mimořádných rozpočtových příjmů, a nebyla zajištěna kontinuita stabilizace veřejných financí. Výsledně překročení kritéria veřejného zadlužení téměř všechny členské zeměmě (a výrazně obzvlášť některými) bylo ze strany EMI rovněž podrobeno kritické analýze s tím, že je otázkou, zda je u některých států kompatibilní i se zmírňujícím smluvním ustanovením o „pouze výjimečněm a

82 Míru vlivu těchto opatření na národní rozpočty odhadl EMI na 0,1 - 1 procenta HDP, s tím že byla u každé země rozdílná. (Convergence Report 1998)
4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces

dočasném“ překročení, jehož „poměr zůstává blízko k doporučované hodnotě“. (čl. 104c, odst. 2 Smlouvy o ES)

Kontroverzní záležitostí se staly především případy dvou zemí. U Belgie a Itálie přesáhl celkový veřejný dluh dvojnásobně hranici, kterou povolují konvergenční kritéria, a přesto se oba státy staly členy HMU. V tomto kontekstu provedl EMI zajímavé výpočty, které měly odpovědět na otázku, v jaké míře by měly pokračovat konsolidační snahy ve směru dostatečného snižování veřejného zadlužení, které činilo členským zemím největší potíže. Z výsledku těchto modelových výpočtů vyplývá, že Itálie a Belgie, členské státy s nejvyšší mírou veřejného zadlužení, by musely vytvořit rozpočtový přebytek ve výši 11,0 (Itálie) a 10,6 (Belgie) procenta jejich HDP, aby se míra jejich zadluženosti snížila v průběhu pěti let na úroveň požadované maastrichtské hodnoty. Při časovém rozvržení do období deseti let se potřebný přebytek snižuje na 3,1 a 2,7 procenta. (Convergence Report 1998) Při srovnání s rozhodujícím stavem – dané státy vykázaly za rok 1997 rozpočtový deficit 2,7 a 2,1 procenta – je naprosto zřetelné, že u nich bylo třeba ještě delší dobu počítat s existencí veřejného dluhu, který značně překračuje referenční hodnotu stanovenou ve Smlouvě o ES.

Orgány Společenství tak v kontextu konečného rozhodnutí mnohem více než na tehdejší stav hledely na to, zda se jednotlivým zemím daří v posledních letech dluh snižovat, či nikoliv a zda se umí finančně ukázat. I když i to je (zejména u Itálie) sporné a hlavně hodnota, která permanentně až dvojnásobně překračuje doporučenou hranici (viz graf 1), vyvolává otázku, zda je možné ji vůbec jako splnění kritéria uplatnit. Je otázkou, zda tímto výkladem konvergenčních kritérií nebyl porušen duch Smlouvy, pokud má být HMU založena na stabilní, zdravé a co možná nejvyšší míře homogenity vykázané členskými státy. (srov. čl. 109 Smlouvy o ES)
Rozhodování o zakládajících členech HMU v sobě zahrnovalo ještě jednu dimenzi, na kterou upozorňuje Eva Muchová (1999) – možný konflikt mezi členskými zeměmi. Velmi zjednodušeně jej můžeme nazvat jako konflikt mezi jižním a severním křídlem EU. Zda bude vypuknutí tohoto konfliktu preventivně eliminováno, záviselo na kombinaci dvou faktorů: (1) konečných výsledcích členských států při plnění konvergenčních kritérií a (2) závěrečné fázi rozhodovacího procesu, ve které Rada EU kvalifikovanou většinou schvaluje země způsobilé vstoupit do eurozóny.

Způsob rozhodování kvalifikovanou většinou byl pro rozložení sil zásadní. Na základě rozdělení hlasů v Radě (tabulka 11) byly konvergenčně slabší státy jižního křídla EU schopné dosáhnout blokační minority a celý proces zastavit. Existoval tu tak prostor pro budování koalic zahrnující potencionálně neúspěšné kandidáty na členství. Pokud uvedeme konkrétní případ, Itálie, Portugalsko, Řecko a Španělsko byly schopny vytvořit koalice dohromady s 28 hlasů (blokační menšina představuje minimálně 26 hlasů), která váhou svých hlasů v Radě mohla vstupní proces úspěšně blokovat. To znamená, že členské země Unie, které tvořily tvrdé ekonomické jádro budoucí měnové unie (Německo, Francie, Benelux, Rakousko, Irsko) potřebovaly hlasy ostatních země, aby mohly do HMU vstoupit.
4.1 Vstupní podmínky a rozhodovací proces

A jak připomínají Heiperzt a Verdun, německý souhlas s akceptováním Itálie a Belgie uvnitř eurozóny významně souvisel s podporou německého návrhu na zpřístupnění aplikace fiskálních pravidel, realizovaný nakonec v rámci Paktu stability a růstu. (Heipertz, Verdun 2005: 992)

Z této hypotézy vyplývá, že ve snaze zajistit průchodnost hlasování o zemích tvrdého jádra přistoupilo k volnější a flexibilnější interpretaci konvergenčních kritérií, aby nebyl ohrožen úspěšný vznik HMU. Její jisté pochybnění spočívá v tom, že i když měly jižní státy větší problémy s dosažením požadované konvergence, neexistoval zde hluboký příkop mezi skupinou excelentních kandidátů na jedné straně a skupinou problematických kandidátů na straně druhé. S plněním kritérií měly větší či menší potíže skoro všechny státy a i země tvrdého jádra se nebránily určité manipulace ve snaze vstupní podmínky dodržet.83

**Tabulka 11: Rozdělení hlasů v Radě EU v období II. etapy**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Německo</th>
<th>10</th>
<th>České Švédsko</th>
<th>4</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Francie</td>
<td>10</td>
<td>Rakousko</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Velká Británie</td>
<td>10</td>
<td>Dánsko</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>10</td>
<td>Finsko</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělsko</td>
<td>8</td>
<td>Irsko</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgie</td>
<td>5</td>
<td>Lucembursko</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemsko</td>
<td>5</td>
<td><strong>Celkem</strong></td>
<td>87</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecko</td>
<td>5</td>
<td>Kvalifikovaná většina</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko</td>
<td>5</td>
<td><strong>Blokující menšina</strong></td>
<td>26</td>
</tr>
</tbody>
</table>


4.1.2.1 Relevance kritérií

Důležitým faktorem při uvažování o relevanci uplatňování a striktním pojetí konvergenčních kritérií je jejich funkce a záměr, se kterým byly přijaty. Konvergenční kritéria není možné oddělit od politických konsekvencí. Pokud by k tomu hypoteticky došlo, nabízí se hned několik otázek. Nemělo by striktní uplatnění konvergenčních kritérií

vliv na pozdější vytvoření HMU, respektive vytvoření pouze malé měnové unie? Jaké by to mělo důsledky pro vytváření vicerychlostní Evropy? Jaká by měla tato vicerychlostní Evropa důsledky pro integrační proces? Z těchto otázek je možné vyvodit závěr, že ve snaze předejít možným rizikům pro integrační proces, se přijal takový rozhodovací mechanismus, který bude podléhat politické kontrole.

Jestliže se pokusíme shrnout proces kvalifikace členských států do eurozóny před vznikem HMU, několik výše analyzovaných faktorů naznačuje, že cílem EU bylo přijetí velké skupiny států, zahrnující fakticky všechny země, které o vstup požádaly. Tento předpoklad vychází z toho, že (1) nejobtížnější, fiskální kritéria byla de facto libovolně interpretovatelná v důsledku změkčujících ustanovení ve Smlouvě o ES; (2) konečné rozhodnutí leželo v rukou nejvyšších představitelů členských států, přestože formálně rozhodovala Rada; (3) hlasování kvalifikovanou většinou představovalo potencionální konflikt mezi ekonomicky slabšími a silnějšími členskými zeměmi, kterému se EU snažila zabránit. Tyto aspekty, implicitně obsažené uvnitř Smlouvy o ES, vytvořily dostatečný prostor pro kontrolu rozhodnutí o prvních členských zemích.64

Pokud by vznikly pochybnosti, že takovými kroky a interpretací primárního práva byly porušeny smluvní podmínky, je vhodné připomenout názor člověka, který se na vzniku těchto podmínek přímo spolupodílel. Bývalý předseda Komise Jacques Delors k plnění konvergenčních podmínek prohlásil: „Když člověk smlouvu pozorně, vidí, že dovoluje odlišnou interpretaci… Musíme číst smlouvu s velkou péčí, byla vypracována chytře a ponechala prostor pro politické rozhodnutí o celé skupině zemí, které chtějí vstoupit do HMU.“ (Cameron 1997)65

Jednoznačně se v tomto smyslu vyslovala Německá spolková banka, která vypracovala na žádost německé vlády vlastní stanovisko k plnění konvergenčních kritérií. Ve své studii konstatovala, že „vstup do měnové unie má značné ekonomické důsledky, které se musí při rozhodování pečlivě uvážit. Výběr zúčastněných zemí zůstává ale v poslední fádě politických rozhodnutí“ (Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage) Nenaplnil se tak ekonomický předpoklad, že kritéria byla nastavena příliš přísně z toho

84 Smlouva o ES bývá proto některými právníky označována za právně nedokonalou (lex imperfecta). Pravda je, že aplikace práce rozdělila kritéria na kategorii soft law (měnové a úrokové kritéria) a hard law pro zbývající kritéria. (Tomášek 2004: 40) Ovšem právě neproblematické aplikace fiskálních kritérií vyžaduje jejich přesun do kategorie soft law. V kategorii hard law by tak fakticky zůstalo pouze inflační kritérium.


Část odborné veřejnosti měla z kritérií obavy proto, že pokládala za automatické jejich striktní uplatnění a nepočítala s jejich politickou dimenzí a značnou flexibilitou založenou na interpretačním výkladu Smlouvy o ES. Široká benevolence při jejich následném posuzování ale vyvolala otázky o jejich ekonomické relevanci. Vzhledem ke krizi EMS na začátku devadesátých let bylo nepřímo změkčeno měnové kritéria. Povolené pásmo pro výkyvy směnného kurzu bylo rozšířeno tak, že fakticky umožnilo splnění tohoto kritéria všem zúčastněným státům. Podobně i úrokové kritéria bylo z hlediska svých průměrných hodnot s přičtením dvouprocentní benevolence pojato poměrně široce. O značné interpretovatelném uplatnění fiskálních kritérií bylo pojednáno v předchozí kapitole. Jejich definice demonstruje problematikou příslušných ustanovení Smlouvy o ES. Navíc u fiskálních kritérií existovaly obavy o jejich dlouhodobější udržitelnost, protože se na rozdíl od měnových kritérií nepřesunulo jejich sledování po vzniku HMU na nadnárodní úroveň. Jediným opravdu přísným kritériem tak zůstala povolená míra inflace.

Při posuzování problému plnění konvergenčních kritérií můžeme vidět, že definice kritérií byla i přes snahu o jejich kvantitativní vymezení považována za interpretovatelnou, a to směrem k jejímu změkčení. Nestala se bezpodmíněněm předpokladem pro vstup do EMU. Stala se spíše relativizujícími indikátory, na kterých se mají zakládat rozhodnutí odpovědných politiků, ale také nemusí. Zároveň s tím se otevřel široký interpretační prostor, který povolil členským zemím vstup do HMU převážně z politických důvodů (Belgie, Itálie). (Sychra 2000: 142) Tím ovšem není zpochybněná významná role kritérií ve fázi budování a dalšího rozšiřování HMU. Celkový účinek konvergenčních kritérií je ve

87 Michal Tomášek připouští, že orgány EU by (v konečném důsledku na základě právního výkladu Evropského soudního dvora) mohly dojít k závěru, že konvergenční kritéria splňuje podle pružného výkladu textu Smlouvy o ES uplatněné v článku 104c téměř kdokoliv. (Tomášek 2004: 57)
vztahu k vytvoření měnové unie a možným rizikům při vstupu nových států nepopiratelný. Konvergenční kritéria se etablovala jako účinný prostředek pro uplatňování přísné hospodářské politiky v rámci Společenství a jsou jediným nástrojem sbližování ekonomické výkonnosti přistupujících zemí, kterým EU disponuje.

4.2 Další rozšiřování eurozóny

Členské státy, které vstoupily a vstoupí do HMU později, se nacházejí z hlediska posouzení konvergenčních kritérií v poněkud jiné pozici, i když pro ně samozřejmě platila stejná pravidla jako u startovní skupiny zemí. U dalších členských států už není třeba konvergenční kritéria relativizovat, není tu termín automatického spuštění projektu, který bude s minimem států málo důvěryhodný.

V jiné pozici se nacházejí také proto, že mají na výběr několik strategií (s výjimkou Řecka), jak se k eurozóně připojit. Nemají totiž obligatorně stanovené dvouroční období bezhotovostní existence eura, kterým musely projít první zúčastněné státy. Faktníky vzato ale musí projít vlastními imaginárními etapami při realizaci svého vstupu do HMU, jako to činily první státy v rámci dohodnutých tří etap. Přistupující státy ovšem nejsou vázány časově, takže si strategii a rychlost volí samy. Po uznání splnění konvergenčních podmínek ze strany příslušných institucí mohou euro okamžitě zavést. Strategie jejich přistupování k HMU jsou trojího druhu: (1) první můžeme nazvat jako „postupný přechod“, který bylo možné vidět u států, které vytvořily v roce 1999 eurozónu a následně u Řecka. Euro je zaváděno nejprve účetně a teprve po stanoveném přechodném období (maximálně ale tři roky) také v hotovostní formě; (2) druhou možností je „velký třesk“, kdy je euro zavedeno okamžitě, jak účetně tak v hotovosti – datum přijetí eura je totéž s datem výměny oběživa; (3) poslední variantu je možné charakterizovat jako „omezený velký třesk“, kdy je euro sice zavedeno okamžitě jako v předchozím případě, ale u vymezených právních nástrojů (daňové doklady, účetní uzávěrky velkých společností) je povoleno omezené používání národního platidla, a to maximálně jeden rok. (Nařízení Rady (ES) 2169/2006)

---

88 Řecko muselo čekat po svém vstupu do HMU k 1. lednu 2001 na zavedení hotovostní podoby eura společně s ostatními státy. Nemohlo tedy nahrazovat národní měnu eurem okamžitě.
4.2 Další rozšiřování eurozóny

4.2.1 Řecko


Tabulka 12: Stav konvergence Řecka před vstupem do HMU

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kritérium</th>
<th>Deficit rozpočtu k HDP (%)</th>
<th>Celkový veřejný dluh k HDP (%)</th>
<th>Roční míra inflace (%)</th>
<th>Dlouhodobá úroková sazba (%)</th>
<th>Stabilita kurzu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kritérium</td>
<td>3,0</td>
<td>60,0</td>
<td>2,4</td>
<td>7,2</td>
<td>Udržování povoleného rozpětí v ERM</td>
</tr>
<tr>
<td>Výsledek</td>
<td>1,6</td>
<td>104,4</td>
<td>2,0</td>
<td>6,4</td>
<td>ano</td>
</tr>
</tbody>
</table>


89 V té době bylo státem nesplňující kritéria rovněž Švédsko, proto zpráva obsahovala (v rámci pravidelného dvouročního hodnocení) také jeho konvergenční pokroky, i když o vstup na rozdíl od Řecka nepožádalo.
Evropská komise a Rada EU ve složení hlav států a vlád reagovaly vydáním konvergenčních zpráv, které shodně konstatovaly, že Řecko splňuje nezbytné podmínky a je způsobilé vstoupit do HMU a doporučily Radě ECOFIN jeho přijetí. Za splněné považovaly obě instituce i překročené kritérium veřejného zadlužení, u něhož došlo ke zrušení rozhodnutí o existenci nadměrného schodku, které Rada u Řecka stáhla 17. prosince 1999. Takové doporučení nebylo překvapivé vzhledem k tomu, jaký postoj zaujala Komise a Rada při plnění konvergenčních kritérií o dva roky dříve. Řecká situace s výrazným překročením jednoho z fiskálních kritérií (a plněním ostatních) byla podobná Itálii nebo Belgii, konečný řecký výsledek byl dokonce o něco lepší. Z tohoto hlediska nebyl důvod uplatňovat na Řecko „jiný metr“, navíc Rada průběžně deklarovala zajištění stejného přístupu ke všem kandidátům. (srov. 2301st Council meeting)

Při pohledu z druhé strany a zohlednění výše naznačených motivů při aplikaci kritérií v roce 1998, ale nemělo Společenství důvod přijímat do HMU nepřipravenou zemi. Rada ECOFIN se nicméně při konečném verdiktu od předchozích doporučení neodchýlila a
vstup Řecka do HMU podpořila. V té době ovšem ani jedna z institucí nevěděla, že posuzuje Řecko na základě falešných údajů.


Celkově to znamenalo, že Řecko bylo posuzováno na základě nesprávných údajů nejen v roce 2000, ale i v roce 1998, kdy bylo i přes tyto „vylepšené“ výsledky odmítnuto. Pokud by Rada měla k dispozici skutečné údaje, neodvolala by svoje rozhodnutí o existenci rozpočtového schodku. Jinými slovy, s reálnými ekonomickými daty by Řecko do HMU nevstoupilo. Na místě je ale spíše spojení „pravděpodobně nevstoupilo“, protože nelze s jistotou předjímat, jak by se Rada jako politický orgán i v případě

92 U rozpočtového deficitu v průměru o 2,1 procenta, což znamenalo, že Řecko v letech 1997-2003 vždycky překročilo hranici 3 procent. (Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures)
93 Rozdíly v původních datech a nově zjištěných hodnotách jsou vysvětlovány jako pravděpodobný důsledek dvou faktorů: z větší části v důsledku změny účtování vojenských výdajů a dále pak změnou evropského zúčtovacího systému. (2617th Council meeting)
94 A pravděpodobně ani o vstup nepožádalo, pokud by bylo součástí rozhodnutí o existenci nadměrném schodku.
skutečných dat rozhodovala. Podle dosavadní praxe, kdy Rada nevpustila do HMU stát, který porušuje obě fiskální kritéria a s přihlédnutím k tomu, že se tato kritéria výrazně nezlepšovala, je možné usuzovat, že by řecká žádost odmítnuta skutečně byla.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Kritérium</th>
<th>1997</th>
<th>1998</th>
<th>1999</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Deficít rozpočtu k HDP (%)</td>
<td>Původní výsledek</td>
<td>Skutečný výsledek</td>
<td>Původní výsledek</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4,0</td>
<td>6,6</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Celkový věřejný dluh k HDP (%)</td>
<td>108,2</td>
<td>114,0</td>
<td>105,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Data Eurostatu jsou o něco vyšší než u ECB v Convergence Report 2000 (0,1 % deficit a 0,8 % dluh)

Zdroj: Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures.

Evropská komise na zjištěné skutečnosti reagovala 1. prosince 2004 vydáním zprávy adresované Evropskému parlamentu a Radě, ve které upozornila na nedostatky poskytování rozpočtových dat řeckými úřady, na slabiny při přípravě rozpočtových dat Eurostatem a na limity při práci s daty obecně. Mimo to se zavázala k návrhu opatření, které v budoucnosti podobnou situaci vyloučí. Mezi ně patří posílení nezávislosti, integrity a zodpovědnosti národních statistických úřadů a také posílení kontrolních a inspekčních kapacit Eurostatu. Přestože Komise zároveň vyzdvihla snahu řeckých orgánů o nápravu těchto chyb a dodání dalších informací, Řecko se podle ní provinilo vůči svým závazkům. Proto s ním zahájila řízení pro porušení smlouvy podle článku 226 Smlouvy o ES revidované v Nice. Pokud členský stát nevyhoví připomínkám Komise, může tato procedura vést až k předložení záležitosti Soudnímu dvoru ES. (Commission reports on Greek statistics 2005)

přiznala ale také institucím EU za jejich liknávý přístup – přestože se objevovaly opakované pochyby o kvalitě řeckých dat, příslušné instituce neprovedly žádnou systematickou kontrolu.\(^95\) (2628th Council meeting) Za nepřímo reakci na tuto událost lze považovat rozhodnutí Rady z 18. ledna 2005, kterým byla znovu potvrzena existence nadměrného schodku v Řecku.\(^96\)

Řecko nakonec nebylo v důsledku předložení falešných makroekonomických dat ze strany EU fakticky postiženo. Jeho chování neimplikovalo rovněž žádné důsledky pro jeho členství v HMU. Dostalo se mu pouze morálního odsouzení. Rada i Komise usoudily, že řecká vláda na řešení situace spolupracovala a byla to ona, která celý problém zveřejnila. K možné žalobě na Řecko kvůli porušení Smlouvy o ES nakonec nedošlo. Problémem se také nikdy nezabyvala Evropská rada.

### 4.2.2 Slovinsko a (Litva)

Rozšířením EU o deset nových členských států k 1. květnu 2004 se na několik let obrátil celkový poměr z hlediska zemí tvořících HMU. Už to nebyla většina členských států, ale těsná menšina. Mimo eurozónu zůstalo celkem třináct členských států, logicky včetně nových zemí, které musely nejprve splnit konvergenci a podmínky vstupu. Jak bylo naznačeno v předchozích kapitolách, nové členské státy přistupovaly k zavedení společné měny rozdílně, takže se postupně etablovaly různé národní strategie vstupu do eurozóny odvislé od politických priorit i hospodářské situace.\(^97\) Ty se v průběhu času měnily a mění v souvislosti s aktuálním ekonomickým vývojem a pravděpodobností brzkého dosažení konvergenčních kritérií.

---

95 Rada zmínila, že nebyla ECB a Komisi upozorněna na možné problémy s rozpočtovými statistikami Řecka. Největší zodpovědnost za kontrolu dat přiznala v první řadě Komisi, ale také Hospodářskému a sociálnímu výboru a sama sobě.

96 Přičemž na dalším únorovém zasedání bylo Řecko v důsledku trvající existence nadměrného schodku důrazně vyzváno, aby ho odstranilo do roku 2006 (uplatnění čl. 104, odst. 9 Smlouvy o ES revidované v Nice). Následným krokem už mohlo být udělení konkrétních sankcí podle čl. 104, odst. 11.

97 V rámci přístupového procesu probíhaly s dvanácti kandidátskými zeměmi (účastnicí rozšíření EU v roce 2004 a 2007) v letech 1999-2004 jednou za rok pravidelné semináře, na kterých se diskutovalo o různých tématech měnové politiky s cílem zajistit bezproblémovou integraci národních centrálních bank do ESCB. Jejich účastníky byli guvernéři centrálních bank kandidátských zemí a států eurozóny, zástupci vedení ECB, Komise a předsednického státu EU. Blížší informace o výstupech těchto setkání ECB Press releases on international and european co-operation.
Mezi nové členské státy, jejichž strategie počítala s co nejbližším vstupem do HMU, což mohlo být nejdříve v roce 2007, patřily Slovinsko a Litva. Obě země tento záměr také velmi brzy realizovaly. Po nutném dvouletém přechodném období, kdy musely vstoupit do ERM II a přibližovat se v určených parametrech smluvním podmínkám, podaly žádosti o posouzení stavu jejich konvergence, čímž odstartovaly proces vstupu do HMU. Slovinsko tak učinko 2. března a Litva 16. března 2006. ECB a Komise, které vypracovávají konvergenční zprávy, se přitom řídily ustanovením Smlouvy o ES, které jim ukládají povinnost vypracovat ad hoc zprávu na žádost každého členského státu stojícího mimo struktury HMU, který po to požádá.98 (čl. 122, odst. 2 Smlouvy o ES revidované v Nice) Oba státy byly hodnoceny podle výsledků v referenčním roce 2005.

V konvergenční zprávě předložené na základě jejích žádostí (a poprvé už v pravidelné konvergenční zprávě z října 2004) ECB důrazně upozornila na to, že hodnocení dosažené konvergence úze závisí na kvalitě a důvěryhodnosti použitých statistických údajů, což by mělo být prioritou členských států. Zvlášť vyvdíhla důraz na data o veřejných financích, které nesmějí podléhat politickým motivům a volebním cyklům (Konvergenční zpráva květen 2006; Konvergenční zpráva 2004) Tyto poznámky byly očividnou reakcí na nedávny vývoj a skandál s několikaletým předkládáním nepravdivých údajů ze strany Řecka.

V případě samotného plnění konvergenčních kritérií si Slovinsko i Litva vedly velmi dobře (viz tabulka 14). Zejména v porovnání s výsledky dosavadních členských států HMU neměly problémy s fiskálními kritérií, kde se jejich hodnoty pohybovaly hluboko pod doporučenou hranici. Ačkoliv Litva ve většině kritérií dosáhla lepších výsledků než Slovinsko, byl zde jeden zásadní rozdíl, který se ukázal nakonec jako klíčový. U kritéria cenové stability, které určuje maximální míru inflace, překročila o jednu desetinu stanovenou hranici 2,6 procenta. Navíc prognóza dalšího vývoje inflace nebyla přizpůsobena a příslušné instituce nebyly přesvědčeny, že se ji Litvě podaří rychle snížit k povolené hranici. Evropská komise sice uznal znatelný pokrok, který Litva dosáhla u dalších čtyř z pěti hodnocených konvergenčních kritérií, ale konstatovala nesplnění inflačního kritéria. Z tohoto důvodu doporučila na podmínkách Litvy nic neměnit a ponechat ji statut země, která zatím stojí mimo HMU.

4.2 Další rozšiřování eurozóny

Tabulka 14: Stav konvergence ve Slovinsku a Litvě před žádostí o vstup do HMU

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kritérium</th>
<th>Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)</th>
<th>Celkový veřejný dluh k HDP (%)</th>
<th>Roční míra inflace (%)</th>
<th>Dlouhodobá úroková sazba (%)</th>
<th>Stabilita kurzu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Slovinsko</td>
<td>3,0</td>
<td>60,0</td>
<td>2,6</td>
<td>5,9</td>
<td>Údržování povoleného rozpětí v ERM</td>
</tr>
<tr>
<td>Litva</td>
<td>1,8</td>
<td>29,1</td>
<td>2,3</td>
<td>3,8</td>
<td>od 6/2004</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>0,5</td>
<td>18,7</td>
<td>2,7</td>
<td>3,7</td>
<td>od 6/2004</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Slovinsko nemělo žádný zásadní problém, všechna kritéria splnilo, proto ho Komise doporučila přijmout jako další členskou zemi eurozóny. Doporučení Rady ve složení hlav států a šéfů vlád se pohybovalo v intencích návrhu Komise. Rada ECOFIN proto nakonec rozhodla, že se Slovinsko stane od 1. ledna 2007 třináctým členem HMU.\(^99\)

Zavedení eura zde proběhlo okamžitě, to znamená bez přechodného období, po němž by teprve následovalo zavedení oběživa.\(^100\)

Vzhledem k tomu, že Komise nenavrhla zavedení společné měny v Litvě, kromě předchozí zprávy ECB se k litevské žádosti už ostatní instituce nevyjadřovaly, a tudíž nebyla předmětem rozhodování o tom, zda vstoupí do HMU. Což je odlišný institucionální postup od analogické situace Řecka v roce 1998, kdy bylo kvůli nedostatkům konvergence také odmítnuto, ale přesto bylo součástí legislativního procesu až do konečného rozhodnutí Rady.

Slovinský a litevský případ poskytuje několik podnětů k celkovému hodnocení konvergenčního procesu. Příklad prvních dvou nových členských zemí, které se rozhodly zavést společnou měnu, ukázal, že jejich míra přiblížování se podmínkám HMU je mnohem vyšší než u starých členských zemí a nejcitlivější fiskální kritéria plně paradoxně lépe než země, které už společnou měnu zavedly. Zároveň se potvrdil předpoklad, že v době relativně úspěšného fungování společné měny nemá EU důvod vpouštět do HMU státy, které byť velice těsně, nesplňují konvergenční kritéria. Při srovnání řeckého a litevského přístupového procesu k HMU tu ale zůstávají pochybnosti nad přístupem


\(^100\) Pevný směnný kurz mezi eurem a slovinským toarem byl stanoven v poměru 1 € = 239,640 SIT.
4.2 Další rozšířování eurozóny

organů Společenství k jednotlivým státům a politickým preferencím, které se do něj promítají. Závěrečný postřeh se týká inflačního kritéria, na kterém ztroskotala Litva. Ukázalo se, že inflační kritérium je pro EU zásadní veličinou, jejíž hranici nehodlá překročit, což by částečně vysvětlovalo rozdíl v přístupu k Řecku a Litvě a působilo jako důležitý signál pro členské státy, které hodlají se hodlají k eurozóně v budoucnu připojit.

Začleněním Slovinska do HMU se síce počet členských států, které zavedly společnou měnu zvýšil, ale vzhledem k překrývajícímu se rozšíření EU o další dva státy od 1. ledna 2007, Rumunska a Bulharsko, tvoří HMU stále menšina členských zemí. Tento nepoměr bude mít ovšem pouze krátkodobý charakter vzhledem k tomu, že v dalších letech budou do eurozóny postupně vstupovat další země realizovaného východního rozšíření EU (srov. obrázek 2).101

Obrázek 2: Členské země a území eurozóny (2007)

Zdroj: European Commission’s website on the euro.

4.3 Postavení nezúčastněných zemí

Posun Společenství k HMU je považován za výrazný krok k hlubší evropské integraci. Toto tvrzení ale není tak jednoznačné. HMU má potenciál jednotlivé členy spojovat i rozdělovat. Supranacionalizace oblasti, která zasáhla tak citlivý sektor, jakým jsou národní měny, vyvolala u některých členských zemí otázku, zda se této formy integrace zúčastní. U jiných států, zda budou schopny splnit podmínky, aby se zúčastnili mohly. Hned zpočátku konstrukce celého projektu bylo zřetelně, že bude i přes svůj integrační potenciál jednou z oblastí, kde nebudou všechny členské státy postupovat stejným tempem a uplatní se tu koncept flexibilní integrace.

Samotná koncepce HMU zakotvená ve Smlouvě o ES sice nevylučovala možnost, že dojde k zavedení společné měny ve všech tehdajších členských státech, ale vyjednaná britská výjimka tuto teoretickou možnost rozbita. Stejná koncepce HMU současně vylučila variantu, aby se po jejím vzniku jakýkoliv nový členský stát EU stal bezprostředně jejím členem. Smluvní vymezení vstupních podmínek a ekonomická rozmanitost jednotlivých států navíc indikovaly, že toho ne všechny země, které mají o vstup zájem, dosáhnou. Tyto základní determinanty spoluurčily teritoriálně odstupňovaný charakter HMU. Měnová integrace se tímto stala jednou z dalších oblastí, a zdáleka nejvýraznější, kde některé státy postupují rychleji než jiné.

Při postupném konstituování skupiny zemí, které se nezúčastní HMU, se navzájem míšily různé prvky, které vycházely z odlišných politických motivací. Země, které stojí mimo eurozónu je tak možné komplexně vymezit, ale je nutné mezi nimi rozlišit různé kategorie, které vychází ze dvou faktorů: politického nezájmu o okamžité členství (kde je navíc relevantní jeho zakořenění umožnění nebo mimo primární právo) a politického zájmu o vstup, nerealizovaného v důsledku nesplnění konvergenčních kritérií (kde je navíc relevantní dlouhodobější neplnění, nebo neplnění z důvodu nemožnosti souběhu vstupu do EU a do HMU). Se začátkem vzniku HMU a se vstupem do třetího stupně od 1. ledna 1999 se členské státy rozdělily do následujících kategorií/skupin, jejichž aktéři se v důsledku procesu rozšiřování v průběhu času postupně měnili.

(1) **Ins:** tuto skupinu tvoří země, které jsou členy HMU. Tvojí ji třináct členských států, které přijaly společnou měnu.

---

102 Stav k 1. lednu 2007.
(2) **Pre-Ins:** skupina členských států, jejichž členství bylo odloženo z důvodu nesplnění vstupních podmínek. Do této kategorie patří Švédsko (jediná ze zemí, které byly členy Společenství ještě před vznikem HMU) a státy východního rozšíření EU v roce 2004 a 2007: Bulharsko, Česko, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko a Slovensko. Mezi Švédskem a skupinou nových členských států je ale třeba rozlišovat, existuje tu jeden zásadní rozdíl. Zatímco nové státy zatím neuspěly ve snaze o členství z ekonomických důvodů a krátkého časového odstupu od vstupu do EU, Švédsko se tak rozhodlo dobrovolně úmyslně postavit švédské koruny mimo kurzový mechanismus ERM a nesladit se legislativou EU. Tímto způsobem Švédsko de facto uplatnilo výjimku, kterou nedisponuje a vyhnulo se závazkům ve Smlouvě, z nichž vyplývá povinnost plnit konvergenční kritéria a následně vstoupit do HMU.

(3) **Opt-outs:** do této skupiny patří Velká Británie a Dánsko, které si vyjednaly zvláštní smluvní úpravy (výjimku, která je součástí Smlouvy o ES) a na jejich základě se rozhodly nezúčastnit třetího stupně HMU.

Ačkoliv by představená kategorizace mohla naznačovat, že se v rámci měnové integrace vytvořilo jádro zemí, které se integrují značně rychleji, je to relativní předpoklad. A to přesto, že se vzhledem k východnímu rozšíření dostaly zúčastněné státy do pozice menšiny. Hned zakládající skupina jedenácti zemí, což je drtivá většina tehdejších členských států, vytvořila mnohem širší HMU, než naznačoval předchozí stav konvergence i celková očekávání. Zatímco vznik HMU proběhl ve formě „velkého třesku“, další rozšiřování eurozóny se uskutečňuje ve formě „minivstupů“, které se omezuji na jednu nebo jen velmi malou skupinu zemí a probíhají v častějších časových intervalech. Takový postup bude okruh integrovaných zemí postupně rozšiřovat. Všechny členské země, které zatím stojí mimo oblast HMU a budou mít později zájem připojit se k eurozóně, tak učiní za stejných podmínek a rozhodovacího postupu, jaké byly uplatněny u předchozích

---

103 S vytvořením menší HMU počítala i Smlouva o ES. Ustanovení o automatickém zavedení společné měny v roce 1999 nestanovilo žádnou podmínku týkající se počtu členských zemí. (čl. 109j, odst. 4) Při případné dřívější realizaci zde naopak podmínka nadpoloviční většiny členských států existuje. (čl. 109j, odst. 2 a 3) Smlouva vycházela z logického předpokladu, že když nebude možné uskutečnit HMU dříve, bude to důsledkem dlouhodobějších potíží při hospodářské konvergenci, a proto posléze žádnou další početní podmínku nestanovila.
zajemců o vstup. K posouzení, zda tyto země plní kritéria pro vstup do HMU dochází každé dva roky, případně ad hoc na žádost příslušné země (srov. čl. 109k, odst. 2 Smlouvy o ES) Budoucím členům eurozóny přitom bylo přislíbeno uplatnění stejných měřítek pro posouzení schopnosti vstupu, jako tomu bylo u současných členů. (Vienna Seminar 2000; 2301st Council meeting)

Pro některé státy může být zavedení eura užitečným zdrojem měnové stability, nicméně existence HMU a z ní vyplývající závazky pro nové členské státy Společenství značně zvyšují integrační práh, který musí každá země překročit, aby si zajistila členství v HMU. Počínaje rozšířením EU v roce 1995 došlo k zavedení principu, že výjimky z automatického a povinného přechodu do třetí etapy nebudou garancované nově příchozím zemím. Jinými slovy, Velká Británie a Dánsko byly jedinými a posledními státy s poskytnutým opt-out. (Levitt, Lord 2000: 255)

Význam a konkrétní dopad diferencované integrace v HMU do značné míry závisí na tom, jaký je počet a velikost zemí, které zůstanou mimo její struktury. Rozšířování eurozóny bude vzhledem k absorpčním kapacitám EU pravděpodobně rychlejší než vlastní rozšířování Společenství, což by mělo zachovat dominanci velké skupiny zemí začleněných v HMU. Strategie některých nových členských zemí, které jsou formálně ve stejně pozici jako Švédsko (připojení bez časového termínu), přijmout euro v pozdějším časovém horizontu, ovšem ukazuje, že si uvědomují výhody suverénní měnové politiky i náročnost procesu přechodu ke společné měně. Rychlejší vstup některých nových členských zemí tak bude částečně vyrovnán dlouhodobějším přechodem k euru ze strany ostatních států. Tyto státy se díky uplatněním výjимkám Velké Británie a Dánska nemusejí obávat izolované pozice a díky bezprecedentnímu příkladu Švédska ani postihu ze strany evropských orgánů.

Předpokladem diferencované pozice členských států v projektu HMU jsou stabilní institucionální vazby mezi zúčastněnými a nezúčastněnými státy. Samotná Smlouva o ES při vymezení těchto vazeb výrazně nediferencuje mezi státy pre-ins a opt-out. Obě skupiny států jsou ve Smlouvě uváděny jako „členské státy, pro které platí výjimka“. (čl. 109k Smlouvy o ES) Toto označení, které je terminologicky značně zavádějící, protože

Mění se pouze role Rady ve složení hlav států a šefů vlád a Rady ECOFIN. ECOFIN v tomto případě rozhoduje.

Ve smyslu schopnosti přijmout další členy, aniž by to ohrozilo rozhodovací a finanční mechanismy EU a/nebo způsobilo příliš velký odpor v členských zemích.
4.3 Postavení nezúčastněných zemí

nerozlišuje mezi závazky těchto států, má hlavně funkční význam. Vyjadřuje, že z hlediska interakce s ostatními institucemi jsou tyto státy při provádění hospodářské a měnové politiky až do vstupu do eurozóny ve stejně pozici.


Důvod pro zapojení všech členských zemí do koordinace hospodářské politiky je zřejmý. Vzájemná hospodářská a měnová závislost členů HMU se státy, které se na eurozóně nepodílejí, je značná, protože se všichni podílejí na jednotného trhu. Potřeba dosáhnout další konvergence a hladkého fungování jednotného trhu proto vyžaduje, aby byly do koordinace hospodářských politik zapojeny všechny členské státy. Tato vzájemná závislost se ještě posiluje v souvislosti se vstupem nezúčastněných zemí do nového mechanismu směnných kurzů ERM II.

Tento nástroj je nejvíce závaznějším výsledkem smluvních vazeb (politika měnových kurzů jako věc společného zájmu) mezi státy eurozóny a neparticipujícími členy. ERM II byl vytvořen jako prevence rizik nestability jednotného trhu a společné měny i jako nástroj pro posílení konvergence mezi státy uvnitř a vně eurozóny. Jeho prostřednictvím jsou měny nezúčastněných států od počátku třetí etapy spojeny s eurem. Účast v ERM II je sice dobrovolná, ale v zájmu zachování práva na vstup do HMU nevyhnutelná. Je založen na

---

106 Odlišné pozice nezúčastněných států vyplývají až ze srovnání smluvních ustanovení o hospodářské a měnové politice (zejména článku 109k Smlouvy o ES) s Protokolem o určitých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a Protokolu o určitých ustanoveních týkajících se Dánska připojených ke Smlouvě o ES.
dohodách mezi ECB a národními centrálními bankami nezúčastněných států.\textsuperscript{107} Základní prvky tohoto mechanismu jsou následující (Exchange Rate Mechanism):

- euro zabezpečuje úlohu měnové kotvy, kurzy a fluktuací pásmo jednotlivých měn k euru budou fixovány bilaterálně;
- směnné kurzy by měly být schopny fluktuovat v pásmu $\pm 15$ procent od centrálního kurzu, které je méně zranitelné vůči spekulativním útoků, při dostatečném konvergenčním pokroku mohou být odsouhlasena užší fluktuací pásmo;
- intervence na měnových trzích nesmí ohrozit měnovou stabilitu, hlavních zátěž případných intervencí nesou centrální banky na měnové unii neparticujících zemí.

Na rozdíl od původního ERM je ERM II asymetrickým systémem, založeným na centrální pozici eura. Bilaterální centrální kurz a horní a spodní intervenční kurzy se odvíjejí ve vztahu k euru jako výchozí měně. Důsledkem této asymetrické podoby je situace, kdy členové ERM II musí vzájemně přizpůsobovat svoji finanční a měnovou politiku. Stabilita eurozóny může mít na ostatní země pozitivní efekt, stejně jako měla dříve německá marka na ostatní evropské měny (Eijffinger, De Haan 2000: 72-73) Důležitým prvkn mechanismu jsou automatické a neomezené intervence, které provádějí ECB a příslušná národní centrální banka na hranicích fluktuacího pásmo. Pro financování těchto intervencí využívají ECB a centrální banky zemí mimo HMU velmi krátkodobé úvěry. Nicméně ECB a zúčastněná centrální banka mohou další intervence zastavit, pokud by to mělo ohrozit základní cíl cenové stability. ERM II umožňuje provádět i tzv. intramarginální operace, které intervenují ve prospěch směnného kurzu dříve než se dosáhne povolených hranic. Nad fungováním ERM II dohlíží Generální rada ECB, která provádí jeho pravidelné hodnocení. (Dohoda mezi Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami)

Jedinou výjimkou, která má užší fluktuací pásmo, je Dánsko s rozmezím $\pm 2,25$ procenta. Ostatní zúčastněné země mají standardní pásmo. Samotná účast v ERM II představuje signál konkrétní země o jejím záměru vstoupit do HMU. Protože je minimálně dvouletá účast nezbytným předpokladem splnění jedné ze vstupních podmínek, stát tím

Institucionální struktura

dává nepřímo jajevo brzký zájem o zavedení společné měny. V rámci kategorizace států, které stojí mimo eurozónu, tak můžeme vzhledem ke členství v ERM II rozlišovat ještě jemnější nuance. A to jak u států pre-ins, tak opt-outs. Celkový přehled kategorizace zemí k HMU přináší tabulka 15. Uplatněná flexibilní integrace v HMU tak vytvořila poměrně komplikovanou strukturu států, které se liší nejen účasti/neúčasti v eurozóně, ale také způsobem a mírou neúčasti.

Tabulka 15: Kategorizace členských zemí vůči HMU *

<table>
<thead>
<tr>
<th>ZÚČASTNĚNÉ ZEMĚ</th>
<th>NEZÚČASTNĚNÉ ZEMĚ</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Ins</strong></td>
<td><strong>Pre-ins</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Belgie</td>
<td>Finsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Francie</td>
<td>Irsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>Lucembursko</td>
</tr>
<tr>
<td>Německo</td>
<td>Nizozemsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko</td>
<td>Rakousko</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecko</td>
<td>Slovinsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělsko</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Bulharsko</td>
<td>Česko</td>
</tr>
<tr>
<td>Kypr</td>
<td>Maďarsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Litva</td>
<td>Polsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Lotyšsko</td>
<td>Rumunsko</td>
</tr>
<tr>
<td>Malta</td>
<td>Slovensko</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Stav k 1. lednu 2007

Zdroj: Exchange Rate Mechanism, autor.

4.4 Institucionální struktura

Instituce hrají rozhodující roli v politickém procesu uvnitř Společenství. Existují dostatečné důkazy pro tvrzení, že instituce jako cílevědomí aktéři mají zásadní vliv na vytváření politiky (policy-making) v EU. Ovlivňují iniciaci základních problémů, jejich formulování i konečnou implementaci. Pochopení jejich role je zásadní pro hlubší
4.4 Institucionální struktura


Ačkoliv se institucionální pojetí HMU vyznačuje centristickou pozicí ECB, je její fungování podmíněno její dvouúrovňovou povahou. Ta vychází z požadavku najít takové úrovně a druhy spolupráce, které uspokojí národní zájmy i zájmy eurozóny. (Dyson 2000: 72) Výkon pravomoci je tak v HMU alokován mezi nadnárodní i mezivládní orgány, přičemž role a význam těchto institucí jsou rozdílné v závislosti na konkrétní oblasti. Zatímco pro nadnárodní měnovou politiku je zásadní působení ECB/ESCB, koordinovaná hospodářská politika se vytváří ve spolupráci s Komisí především v Radě EU. Do politického procesu uvnitř HMU vstupují a ovlivňují jej i další, méně relevantní, ale nikoli zanedbatelní aktéři, o kterých bude pojednáváno v této kapitole. V neposlední řadě je třeba zmínit určující roli Evropské rady, podobně jako je tomu i u ostatních oblastí působnosti EU. Není sice přímo součástí rozhodovacích mechanismů, ale svým významem při vymezování základních vodítek i konkrétních politických cílů tuto sféru významně ovlivňuje.

V rámci HMU existuje institucionální specifikum, které vychází ze zvláštní pozice měnové politiky uvnitř EU. Jedná se o výsadní postavení ECB, která je specifickou strukturou s monotematickým zaměřením na výkon společné měnové politiky. Z toho vyplývá, že postavení Komise nemůže hrát v této oblasti takovou zásadní roli jako v ostatních společných politikách, kterými EU disponuje. Její působení je společně s Radou zaměřeno na koordinaci hospodářské politiky. EU se svěřením exekutivní pravomoci v určitém sektoru (měnové politice) jedinému orgánu (ECB) de facto vrátila k počátkům evropské integrace, kdy byla v rámci Evropského společenství uhlí a oceli politika v této oblasti delegována striktně nezávislému orgánu, který podával zprávy Radě ministrů. Tímto postavením ECB byl porušen dominantní princip výkonu politik v tandemu Komise-Rada. (srov. Levitt, Lord 2000: 203)

Kontrolní roli plní v omezeném pojetí především Evropský parlament, ale také samotná ECB, z hlediska soudní kontroly Evropský soudní dvůr. Z úzké vazby ECB
4.4 Institucionální struktura

na měnovou politiku, pro níž je klíčovou hodnotou nezávislost, vyplývá její omezené pojetí odpovědnosti. ECB se svým nezávislým postavením v institucionální struktuře HMU dostává do netypické pozice, kdy je sama zčásti také kontrolním orgánem. Výsadní pravomoc ECB v měnové politice není pouze vysoce viditelné stadium v získání politické autority, její začlenění do struktury institucí EU může také ovlivnit související politiky, změnit rovnováhu mezi existujícími institucionálními hráči, podnítit nebo podpořit nové požadavky a očekávání na politický systém a vytvářet nové vztahy mezi evropskými institucemi a veřejností. (Levitt, Lord 2000: 185)

Nové instituce, které vznikly pro potřeby HMU, začaly působit s jejím vznikem od 1. ledna 1999. Jejich struktura, hlavní úkoly a pravomoci jsou legislativně upraveny kapitolou 2 (měnová politika) a 3 (institucionální ustanovení) Smlouvy o ES a rovněž připojeným Protokolem o Statutu evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Ostatní, tradiční instituce, které jsou zapojeny do fungování HMU, vycházejí rovněž z těchto ustanovení a vzhledem k jejich roli v koordinaci hospodářské politiky výrazně také z ustanovení kapitoly 1 (hospodářská politika).

4.4.1 Evropský systém centrálních bank

Institucionální uspořádání měnové politiky je úzce propojeno s jejím základním cílem, který představuje cenová stabilita. Zodpovědnost za její dosažení leží na ECB, přičemž Evropský systém centrálních bank (ESCB) je strukturou, v jejímž rámci ECB a národní centrální banky provádějí měnovou politiku. Z toho vyplývá, že architektura ESCB je založena na federálním principu – ECB je vrcholnou institucí ESCB, národní banky všech členských států tvoří jeho druhý stupeň. Fakticky je ale ESCB pouze zastřešující institut pro tyto dvě subúrovně. Nemá vlastní zázemí, právní subjektivitu ani orgány, řídí jej rozhodovací orgány ECB. Národní centrální banky zemí, které přijaly euro a ECB jsou dohromady označovány jako Eurosystém. Jestliže bude euro zavedeno ve všech členských státech, pak bude ESCB a Eurosystém znamenat totéž. Dvoustupňová a komplikovaná struktura institucionálního řízení měnové politiky v podobě ESCB vyjadřuje a zohledňuje skutečnost, že ne všechny státy jsou, nebo v dohledné době budou, členy HMU.

Nejvyšším prioritou ESCB je udržovat cenovou stabilitu. Jen tehdy, pokud se bude dařit tento cíl naplňovat, smí ESCB podporovat všeobecnou hospodářskou politiku
Společenství, tak aby přispěla k realizaci cílů Společenství definovaných v článku 2 Smlouvy o ES.\footnote{108}

Základní úkoly ESCB spočívají podle článku 3 jeho statutu (Protokol o Statutu ESCB a ECB) v

- definování a realizaci měnové politiky Společenství,
- provádění devizových operací,
- držení a spravování oficiálních devizových rezerv členských států,
- podpoře plynulého fungování platebních systémů.

Kromě toho musí ESCB přispívat k plynulé realizaci opatření uskutečňovaných příslušnými úřady, které se týkají dohledu nad úvěrovými orgány a stability finančního systému.

Pro plnění úkolů vyplývajících z realizace měnové politiky vydává ECB nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Nařízení mají všeobecnou závaznost ve všech členských státech. Rozhodnutí je závazné pouze pro subjekt, kterému bylo určeno. Ostatní akty nejsou závazné.\footnote{109}

Zprávy o činnosti ESCB je povinna zveřejňovat a vypracovávat minimálně každé tři měsíce ECB. ECB rovněž podává Evropskému parlamentu, Radě EU, Evropské komisi a také Evropské radě výroční zprávu o činnosti ESCB a o měnové politice za předchozí rok.

\footnote{108}{Tento článek říká: „Úkolem Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v článku 3 a 3a podporovat harmonický a vyvážený rozvoj hospodářských činností ve Společenství, trvalý a neinflační hospodářský růst respektující životní prostředí, vysoký stupeň convergence ekonomické výkonnosti, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“ Čl. 3 jednotlivé činnosti a politiky k dosažení cílů specifikuje, čl. 3a se zabývá konkrétními politikami spojenými s HMU – koordinací hospodářské politiky a prováděním jednotné měnové a devizové politiky. Ty vyžadují čtyři zásady: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a dlouhodobě udržitelnou platební bilanci. (Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství)}

\footnote{109}{Analogie s primárním právem ES vyjma směrnic, vůči kterým neexistuje u ECB alternativa.}
4.4 Institucionální struktura

4.4.2 Evropská centrální banka

Evropská centrální banka\textsuperscript{110} je právním subjektem zajišťujícím plnění úkolů ESCB vlastní činností, nebo prostřednictvím národních centrálních bank. Je založena na dvou základních principech, které jsou vzájemně propojeny – na principu cenové stability a principu nezávislosti.


Příkladem a vzorem druhého přístupu je Německá spolková banka, která sloužila také jako předobraz budoucí podoby ECB. A to přesto, že německý model byl v Evropě spíše výjimkou než pravidlem. Příčiny byly v zásadě dvě. První souvisí se zjištěním, že země, kde je centrální banka politicky nezávislá, dosahují nižší míry inflace. Kauzální vztah mezi politickou nezávislostí centrálních bank a mírou inflace byl potvrzen mnoha empirickými analýzami. Druhá příčina je spojena se strategickou rolí Německa v měnové integraci Společenství. (De Grauwe 2003: 150) Německý vzor je zřetelný jak z decentralizované struktury měnové politiky, tak z důrazu na nezávislost ECB.

\textsuperscript{110} Po vzoru amerického systému ústředních bank (Federal Reserve System – Fed) se Evropská centrální banka označuje také jako „Eurofed“.
\textsuperscript{111} Modely centrálního bankovnictví je možné také označovat jako integrovaný (anglo-francouzský) a oddělený (německý). (Levitt, Lord 2000: 186-187)

Pozice ECB jako nadnárodní instituce je jasná: řídit společnou měnovou politiku v zájmu eurozóny jako celku a distancovat se od jakýchkoli tlaků uplatňovaných z úrovně Společenství nebo členských států. (Dyson 2000: 33) Jasné vymezení v měnové politice stojí z hlediska HMU jako celku v kontrastu s limitovanou integrací ve fiskální oblasti. Postavení ECB v institucionální struktuře EU podtrhuje nerovnováhu měnové a hospodářské unie uvnitř HMU. Pro nadnárodní měnovou politiku byl ustaven společný orgán s výlučnými pravomocemi v této oblasti, v hospodářské oblasti nemá ECB rovnocenného partnera, kterým je obvykle vláda. (Tomášek 2004: 57) Tuto funkci pouze substituují Komise a Rada s omezenými pravomocemi. Postavení ECB se tak v tomto ohledu odlišuje od tradičního postavení centrální banky v jednotlivých státech.

V kontextu s rolí německé centrální banky byl dalším logickým krokem výběr sídelního města ECB. Sídlí ECB se podle rozhodnutí zváženého zasedání Evropské rady z října 1993 stal Frankfurt nad Mohanem. Umístění ECB do města, kde sídlí rovněž silná a nezávislá Německá spolková banka, podává symbolickou výpověď o tom, do jaké konečné podoby vykrystalizovaly koncepční spory o budoucí roli a kompetence společné evropské centrální banky.

4.4.2.1 Organizační struktura

ECB disponuje třemi rozhodovacími tělesy, které provádějí společnou měnovou politiku v rámci eurozóny, koordinují měnovou politiku se státy mimo HMU a současně řídí i celý ESCB. Jsou jimi Řídící rada, Výkonný výbor a Generální rada.

Řídící rada je nejdůležitějším rozhodovacím orgánem ECB. Skládá se z členů Výkonného výboru a guvernerů národních centrálních bank zemí eurozóny. Rada stanovuje hlavní směry a vydává rozhodnutí nezbytná k zajištění plnění úkolů svěřených ESCB. Formuluje měnovou politiku Společenství, včetně případných rozhodnutí týkajících se střednědobých měnových cílů, klíčových úrokových sazeb a vytváření měnových rezerv
4.4 Institucionální struktura

ESCB a vydává směrnice nezbytné k jejich provedení. Má výhradní právo schvalovat emise bankovek v rámci Společenství. (čl. 10 a 12 Protokolu o Statutu ESCB a ECB)


Tabulka 16: Hlasy guvernérů národních centrálních bank (NCB) v Řídící radě

<table>
<thead>
<tr>
<th>Počet guvernérů NCB</th>
<th>Rovnost hlasů</th>
<th>Vážené hlasy*</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>do 15</td>
<td>1 osoba = 1 hlas</td>
<td>1. skupina</td>
</tr>
<tr>
<td>16-21</td>
<td>-</td>
<td>5 guvernérů</td>
</tr>
<tr>
<td>22 a více</td>
<td>-</td>
<td>5 guvernérů</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Podílu na HDP se přiděluje váha 5/6, další podíl s váhou 1/6 připadá na celkovou souhrnnou rozvahu měnových finančních institucí členských států eurozóny. Vážené hlas jsou rozděleny do skupin podle pořadí založeného na těchto podílech.

Zdroj: Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

Odlišně probíhá hlasování v otázce využití zisku ECB. Členové Výkonného výboru nemají v tomto případě hlasovací právo a rozhodují guverněři národních centrálních bank kvalifikovanou většinou. Každý hlas ale nemá stejnou váhu. Záleží na tom, jaké podíly mají jednotlivé národní banky na upsaném kapitálu ECB. Tyto podíly jsou stanoveny stejnou měrou podle podílu členského státu na HDP Společenství a podle podílu členského
4.4 Institucionální struktura

štátu na populaci Společenství. (čl. 29 Protokolu o Statutu ESCB a ECB) Kvalifikované většiny je dosaženo při souhlasu minimálně dvou třetin hlasů a minimálně poloviny guvernérů. (čl. 10.3 Protokolu o Statutu ESCB a ECB) Řídící rada schází alespoň desetkrát za rok, v praxi se schůzky ustálily na čtrnáctidenní periodě.

Výkonný výbor se skládá ze šesti členů – předsedy, místopředsedy a dalších čtyř členů. Zatímco Rada ECB měnovou politiku formuluje, je úkolem Výkonného výboru její praktické provádění v souladu s hlavními směry a rozhodnutími vydanými Řídící radou. Výkonný výbor přitom dává nezbytné pokyny národním centrálním bankám. Všichni členové jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států či šéfů vlád, na doporučení Rady EU a po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou ECB z osobností uznávaných a zkušených v měnových a bankovních záležitostech. Jejich funkční období je osmileté, 112 opětovné jmenování není přípustné. (čl. 11 a 12 Protokolu o Statutu ESCB a ECB) Tím se má zabránit tomu, aby členové Výkonného výboru navázali užší kontakty s jednotlivými vládami s úmyslem zajistit si podporu při dalším jmenování.

Počítá se rovněž s tím, že potřebnou kvalifikaci a způsobilost podle stanovených pravidel splní pouze velmi zkušení uchazeči, kteří nebudou mít zájem o další politickou angažovanost, jež by mohla narušit nezávislost jejich působení v Radě ECB. Členy výkonného vedení ECB je možné odvolat pouze prostřednictvím Soudního dvora ES na žádost Řídící rady nebo samotného Výkonného výboru. Důvodem může být pouze neemožnost plnění podmínek pro výkon funkce nebo závažný prohřešek. (čl. 11.4 Protokolu o Statutu ESCB a ECB)

Třetím orgánem je Generální rada, složená z prezidenta a viceprezidenta ECB a guvernérů centrálních bank všech členských států EU. (čl. 47 Protokolu o Statutu ESCB a ECB) Toto těleso bylo vytvořeno z důvodu absence některých zemí na projektu společné měny. Vlády zemí, které nepředpokládaly, že vstoupí do HMU od samého počátku, požadovaly původně kvůli kontaktu s eurozónou účast všech národních centrálních bank v Řadicí radě. Ostatní vlády naopak chtěly vyloučit nezúčastněné země z jakékoliv formální role v ECB. Kompromis byl dosažen na mezivládní konferenci právě vytvořením Generální rady. (Kenen 1995: 145) Formálně se jedná o přechodný orgán do doby, než budou všechny členské státy součástí HMU. Fakticky je tato představa spíše idealistická,

112 První viceprezident ECB byl jmenován na čtyři roky, ostatní členové Výkonného výboru na období pěti až osmi let. Tím se mělo dosáhnout rozdílného začátku funkčního období jednotlivých členů a posílení nezávislost ECB.
4.4 Institucionální struktura

závislá na politické vůli nezúčastněných států a dalším rozšiřování EU. Generální rada nemá žádné pravomoci v oblasti řízení měnové politiky, její funkce je spíše poradní a informativní. Vytváří žádoucí propojení mezi členskými a nečlenskými zeměmi HMU. Jedním z jejich nejdůležitějších úkolů je připrava pro neodvolatelné stanovení směnných kurzů měn členských států, kteří hodlají vstoupit do eurozóny. Sleduje ale také řadu dalších úloh: shromažďování statistických informací, sestavování výročních zpráv ECB, klíč pro upisování základního kapitálu ECB, přijímání pracovního řádu pro zaměstnance ECB. (čl. 47 Protokolu o Statutu ESCB a ECB)

Jak vyplývá z představené organizační struktury, ECB sleduje princip decentralizace. Ten stanovuje, že ECB pomáhá v rozsahu, jaký je možný a vhodný, národním centrálním bankám s prováděním operací, vyplývajících z povinností ESCB. Tento decentralizovaný přístup nesmí současně bránit hladkému fungování ESCB, a proto musí národní centrální banky i jednotlivá oddělení ECB jednat v souladu se směrnicemi a nařízeními ECB. 113 Se svolením ECB mohou národní centrální banky vydávat bankovky. Členské státy mají právo vydávat mince, hodnotu dohromady obíhající euromincí určí sama ECB. Tím je zajištěno, že vlády nemají možnost oklikou přes ražbu mincí zvýšovat množství peněz v oběhu proti vůli ECB. Jak ale připomíná Petr B. Kenen, vysoká míra decentralizace projevuje se v rozhodujícím orgánu ECB, Řídící radě s výraznou převahou národních guvernérů, může úlohu centrálních bank nepřímo posílat. (Kenen 1995: 37)

Tato výtka je poměrně častá. Vzhledem k tomu, že většinu členů Řídící Rady tvoří zástupci národních centrálních bank, má tato skupina výrazné slovo v provádění měnové politiky Společenství. 114 Právě za příliš silnou decentralizaci je ECB občas kritizována. Tím se má na myslí především výrazně decentralizovaný hlasovací systém, preferující národní banky. Se zvyšujícím se počtem členů HMU bude tento nepoměr ještě více stoupat. A to až do doby, kdy počet členů Řídící rady dosáhne dvaadvaceti členů. Kritici tohoto stavu argumentují srovnáním s obdobnými institucemi fungujícími rovněž na federálním principu (americký Federal Reserve Banks, německá Deutsche Bundesbank),

113 Jako důsledek decentralizace ECB je možné i u této nadnárodní instituce rozlišit orgány, které zastupují nadnárodní zájmy (Výkonný výbor), národní zájmy (Generální rada) a kde se oba druhy zájmů prolínají (Řídící Rada).
114 I když například Ardy et al. tvrdí, že v praxi dominuje rozhodování Řídící rady Výkonný výbor. (Ardy et al. 2006: 67)
4.4 Institucionální struktura


Odpověď na tuto kritiku, která zohledňuje fakt, že do HMU budou vstupovat v souvislosti s rozšiřováním EU spíše menší státy, je automatická aplikace vážených hlasů při dalším rozšiřování eurozóny. V okamžiku uplatnění této aplikace (s přijetím šestnácté členské země) bude naopak vliv větších zemí na rozhodovací procesy v ECB silnější než u menších států. Tím bylo změněno dosavadní pravidlo, že každé centrální banka eurozóny přísluší jeden hlas v Řídící radě ECB.

4.4.2.2 Nezávislost


Princip nezávislosti ECB je formulován ve Smlouvě o ES takto: „Při výkonu pravomoci a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou a Statutem
ESCB nebudou ani ECB, ani národní centrální banka, ani žádný člen jejich orgánů s rozhodovacími pravomocemi požadovat nebo přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu nebo od jakéhokoli jiného orgánu. Orgány Společenství a vlády členských států se zavazují respektovat tento princip a neusilovat o ovlivňování členů orgánů ECB s rozhodovacími pravomocemi či národních ústředních bank při plnění jejich úkolů.“ (čl. 107 Smlouvy o ES)


Institucionální/personální nezávislost je spojena s vlivem vlády na chod centrální banky a na jmenování/odvolávání jejích vrcholných představitelů. Neznamená to, že banka a vlády mezi sebou nemohou komunikovat, to spíše naopak, nesmí ale dojít k tlaku na jednotlivé členy s rozhodovacími pravomocemi. Do této formy nezávislosti se promítají kritéria jako jmenovací procedura, délka mandátu, výběr členů bankovních rad, jejich odvolání a podobně. Z předchozího vymezení organizační struktury ECB i citace ze smluvního zakotvení nezávislosti ECB je patrné, že tato věc je u této instituce komplexně ošetřena. Dostatečně dlouhý mandát, který se nekryje s funkčním období žádné z institucí

116 V Německu musel být kvůli těmto závazkům změněn článek 88 Základního zákona.
Společenství, nemožnost opakovaného jmenování, možnost odvolání pouze Evropským soudním dvorem, absolutní zákaz instrukcí ze strany ostatních aktérů – všechny tyto prvky umožňují konstatovat, že ECB disponuje rozsáhlou personální nezávislostí. Zasahuje také personální nezávislost národních centrálních bank, která je zajištěna v podobě provázanosti Statutu ECB a statutů národních centrálních bank.

Dalším aspekt nezávislosti představuje finanční nezávislost, která má dvě roviny a obě už byly v tomto textu zmíněny. První se týká financování rozpočtových deficitů skrze centrální banku, přičemž ECB je takové jednání výslovně zapovězeno. Druhá rovina představuje rozpočtovou nezávislost, kterou zajišťuje samostatný rozpočet ECB nezávislý a oddělený od vlastního rozpočtu EU.


mezi členskými státy sdruženými v mezinárodní organizaci s nadnárodními prvky je zabezpečena mnohem více než ta, která je založena na právu uplatňovaném v klasickém politickém systému jednoho státu. Politický systém EU má vzhledem ke své konstrukci schopnost uchránit pravomoci jednotlivých institucí před vlivem běžného politického procesu. (srov. Levitt, Lord 2000: 189) Změna je možná pouze zdlouhavým a složitým procesem revize primárního práva, na které se musí dohodnout všechny členské státy.

Politická nezávislost ECB je tak ještě větší, než tomu kdy bylo v případě Německé spolkové banky. Důvodem je fakt, že statut Německé spolkové banky může být změněn prostou většinou v německém parlamentu v situaci, kdy zákonodárci nebudou spokojeni s její činností nebo výsledky. Podobné změny zakotvených pravomocí ECB mohou nastat jen s obtížemi, a to de facto pouze revizí Smlouvy o ES, jejíž je Statut ESCB a ECB součástí. Ta musí být přijata jednomyslně a ratifikována jednotlivými členskými zeměmi.117 Tento fakt vede k určité kritice ve smyslu existence demokratického deficitu ECB, která je spojena s obecným problémem odpovědnosti ECB. Graf 3 přináší srovnání míry nezávislosti a odpovědnosti ECB s německou Spolkovou bankou a americkým Fed.

Graf 3: Vztah míry nezávislosti a odpovědnosti centrálních bank (ECB, Bundesbank, Fed)

Zdroj: De Grauwe 2003: 160

117 Některé články Statutu mohou být pozměněny Radou hlasováním kvalifikovanou většinou (na jednomyslné doporučení Řídicí rady ECB) nebo jednomyslně (na návrh Komise). Vždy je zapotřebí souhlas Evropského parlamentu. (čl. 106, odst. 5 Smlouvy o ES)
Ačkoliv je nezávislost ECB formálně velmi vysoká a jsou pro ni vymezeny jasně podmínky, nejsou členské státy zcela odstraněny od vlivu na její fungování. O pozici guvernerů národních bank centrálních zemí v rozhodovacím procesu a utváření měnové politiky zde už bylo pojednáno. Další oblastí, do kterých členské státy mohou zasáhnout a promítнут svoje národní zájmy je personální složení ECB, v podobě jmenování členů Výkonného výboru. Jeho členové jsou jmenováni společnou dohodou členských zemí na doporučení Rady EU a Řídicí rady ECB po formální konzultaci s Evropským parlamentem. Signifikantní k pozici měnové politiky v institucionální struktuře EU je, že Komise v tomto procesu nehraje žádnou, byť formální roli. A to přesto, že jako orgán zastupující zájmy Společenství stojí ve stejné nadnárodní pozici jako ECB.


Takovou politickou dohodou byla současně zpochybněna personální nezávislost ECB, kterou má mimo jiné zarůstovat dostatečně dlouhý, osmiletý mandát a nemožnost opakovaného jmenování. 119 (srov. čl. 109a Smlouvy o ES)


119 Význam tohoto sporu je ale třeba sledovat také v kontextu jeho doby. Konstituování HMU bylo politicky velmi citlivým obdobím, do kterého se promítaly očekávání i obavy členských států.
4.4 Institucionální struktura

4.4.2.3 Rozsah pravomoci a odpovědnost

Smlouva o ES precizně definuje politickou nezávislost ECB, ale jen málo se zmiňuje o její odpovědnosti. Princip odpovědnosti vyplývá z faktu, že Společenství delegovalo úlohu realizovat monetární politiku na nezávislou instituci a delegování pravomoci může být interpretováno jako určitá forma smlouvy, kde jsou stanoveny principy, které by měla tato instituce dodržovat. Tato nezávislost byla na centrální banku delegována z hlediska, že jen tímto způsobem může nejlépe dosáhnout základního cíle, kterým je cenová stabilita. Na druhé straně Společenství očekává, že bude moci hodnotit výkon centrální banky vzhledem k dosáhnutým cílům. A právě Smlouva o ES vytvořila instituci s malou odpovědností, nekorespondující s poskytnutou mírou nezávislosti. Článek 109b vymezuje v tomto směru vztahy k ostatním orgánům: „ECB vypracovává každoročně zprávu o činnosti ESCB a o měnové politice za předchozí a běžný rok pro Evropský parlament, Radu a Komisi a také Evropskou radu. Prezident ECB tuto zprávu předkládá Radě a Evropskému parlamentu, který na jejím základě může uspořádat všeobecnou rozpravu“ (odst. 3). Kromě toho se „předseda Rady a člen Komise mohou účastnit zasedání Rady ECB bez hlasovacího práva. Předseda Rady může předkládat Radě ECB návrhy k projednání“ (odst. 1). Ve spojitosti s obtížnostmi změny Statutu ESCB a ESB vázané na revizi primárního práva se jeví nezávislost centrální banky Společenství nadměrně zabezpečená a příliš rozsáhlá.

Nadnárodní orgány Společenství – Evropský parlament, Komise – nemají fakticky možnost do kontroly ECB zasahovat, přestože se jedná o jednu ze společných politik. Dokonce ani jedna z institucí Společenství nemůže navrhnout případné odvolání některého z členů vedení ECB, mohou to udělat pouze sami členové Výkonného výboru a/nebo nebo Řídící rada. Smluvní zakotvení HMU tak v zásadě prohlubuje obecný demokratický deficit v EU, respektive v něm nadále pokračuje. Aby byla tato propast zúžena a zodpovědnost znamenala více než nutnost předkládat každoročné zprávy, volají někteří autoři po větším vlivu nadnárodní orgánů na kontrolu ECB, například jejich zapojení do jmenování členů Výkonné rady nebo možností spolupodílet se na změně Statutu ESCB a ECB. (Kenen 1995: 192) V tomto kontextu připomínají také velmi křehkou podporu

---

120 Ve spojení s EU často užívaný pojem „demokratický deficit“ vyjadřuje nedostatečnost demokratického oprávnění při výkonu moci ve Společenství. Spočívá v tom, že nejdůležitější rozhodovací orgán, Rada EU, má pouze zprostředkované demokratické zmocnění a přímo volený Evropský parlament nemá rozhodovací pravomoci, které by byly srovnatelné s tradičními demokratickými státy a týkaly se všech právních aktů ES.
4.4 Institucionální struktura

Smlouvě o EU a celkově evropské integraci ze strany veřejnosti (Grahl 2001: 23), která by měla být brána v potaz.

Nedostatek zodpovědnosti ze strany ECB se může projevit v různých souvislostech. Smlouva o ES totiž nestanovuje žádné exaktní cíle, které by měla banka sledovat, takže ECB si v podstatě může stanovit a určit tyto cíle autonomně (viz funkční nezávislost centrální banky). ECB je schopná operacionalizovat své vlastní preference a svoji vlastní agendu. (Dyson 2000: 62) To může vést k určitému napětí mezi ECB a Společenstvím, které tyto cíle nemusí akceptovat. Například cílová úroveň míry inflace může být stanovena pod optimální úrovni inflace, což by mělo samořejmě dopad na životní úroveň ve Společenství. Další otázkou je, jak bude ECB reagovat na výskyt recese, která bude nepochybně akumulovat sociální tlak a následně politický tlak na banku, aby povelila ze svého postoje. To znamená, do jaké míry bude ECB ochotná povolit krátkodobé odchylky od cílové inflace a zda bude vůbec ochotná přizpůsobit recesi svou měnovou politiku. Tato třetí místa mohou vést k nedostatku legitimity ECB, která může z dlouhodobého hlediska ovlivnit efektivní fungování měnové unie. (Muchová 1999: 150-151)

V opozici vůči témtéž námítkám stojí stanoviska zpochybňující obavy z nekontrolovatelné vnitřní hospodářské míry autonomie ECB. Podle nich je právě působení ECB uvnitř Společenství závislé na tom, že prostřednictvím hospodářské politiky, stále ještě setrvávající v kompetenci národních států a dosud nedostatečně harmonizované, může úsilí o stabilizačně orientovanou měnovou politiku činit formálně nezávisle ECB potíže. (Ohr 1996: 228) Tento problém měl být vyřešen zavedením nového nástroje, Paktu stability a růstu, garantujícího žádoucí koordinaci hospodářské politiky v EU. Jak se ale ukázalo a jak analyzuje následující kapitola, takový přístup hned v počátcích ztroškotal na nezájmu klíčových členských států dodržovat jeho pravidla.

Navíc rovněž personální obsazení vedoucího rozhodovacího orgánu, Rady ECB, může ohrozit nezávislost ECB na národních zájmech a prioritách členských států, protože počet guvernérů centrálních bank převyšuje počet členů Výkonného výboru, čímž dostávají národní rozhodovací orgány přece jen jistý, i když spíše hypotetický politický vliv. Nezávislost guvernérů centrálních bank je zaručena minimálním funkčním obdobím v délce pěti let a stejně limitovaným odvoláním, jako je tomu u vedení ECB: guvernér již neplní podmínky pro výkon funkce a/nebo se dopustil závažného pochybení. Dotčený guvernér národní centrální banky nebo také Rada ECB může tuto věc předložit Soudnímu dvoru. (čl. 14 Protokolu o Statutu ESCB a ECB)

Celkově má otázka nezávislosti ECB více dimenzí a vedle již zmíněné nezávislosti směrem dovnitř i vně Společenství k ní patří i *společenský konsensus* s politikou ECB, který pravděpodobně v dohledně době z více důvodů, například odlišného postoje občanů jednotlivých členských států ke společné měně a také relativně krátkého působení této instituce, nedosáhne takové míry, jak je tomu u národních centrálních bank. I když je centrální banka konstruována jako formálně dalekosáhle nezávislá, zůstává přesto podrobená jistým materiálním, především společenským a ekonomickým vlivům na svou měnovou politiku. Právě úspěch měnové politiky Německé spolkové banky, z něhož lze odvozovat vysoký kredit, kterému se těší v Evropě, se zakládá z velké části na celospolečenském stabilizačním konsensu v Německu, který jí poskytuje široký manévrovací prostor při potíráni inflace. (srov. Ohr 1996: 227; Levitt, Lord 2000: 193)

Vzhledem k těmto mnohotvárným dimenzím (vnitřně hospodářská, zahraničně hospodářská, společenská) nezávislosti ECB je její institucionální zajištění sice nutnou, ale
ne postačující podmínkou pro úspěšnou měnovou politiku a vnitřní i vnější stabilitu eura. I když není ECB vázána na konkrétní pokyny, nemůže být nikdy stoprocentně institucionálně zaručena její politická nezávislost. Ta bude relativně vysoká v případě, pokud budou ECB předem stanovené cíle odpovídat také společenským prioritám. Dokud se tohoto konsensu nedosáhne, budou se velmi pravděpodobně společenské skupiny a nositelé politických rozhodnutí snažit rozhodování centrální banky ovlivňovat, a to hlavně ve smyslu rozřišení stabilizačně politického úsilí.

4.4.3 Evropská rada

Na vrcholu institucionálního rámce EU, jakožto specifický orgán se zásadní rolí v procesu evropské integrace stojí Evropská rada. V důsledku jejího dohledu nad revizí primárního práva měla a má zásadní význam pro konstituování a další rozvoj HMU. Prostřednictvím tohoto orgánu se snaží hlavy států a šéfové vlád hledat širší politická vodítka, která jsou v podobě závěrů z každého setkání podnětem pro další činnost Rady. Od roku 2001 se ministři financí členských států (členové Rady ECOFIN) účastní zasedání Evropské rady, pokud se diskutují záležitosti týkající se HMU. Touto změnou, motivovanou vznikem HMU, došlo k posunu tradiční privilegované pozice ministrů zahraničních věcí (tzv. Všeobecná rada) uvnitř Evropské rady a významnějšímu politickému postavení ministrů financí. Důsledkem je větší míra institucionálního propojení mezi Radou ECOFIN a Evropskou radou. (Dyson 2000: 73)

Hlavní možnosti Evropské rady ve vztahu k HMU spočívají v její právomoci iniciovat změny smluv, což může ovlivnit také nastavení a fungování HMU. Této možnosti Evropská rada v dosavadních dvou realizovaných revizích výrazně nevyužila. Amsterdamská smlouva nepřinesla žádné změny týkající se HMU, Smlouva z Nice pouze drobné úpravy (viz kapitola 3.4.3.3). Hlavní aktér měnové politiky, ECB, může mít na tyto změny také jistý vliv. Se vznikem HMU se její prezident účastní zasedání Evropské rady, nicméně bez možnosti hlasovat.

Další významnou právomocí Evropské rady je jmenování prezidenta ECB a ostatních členů jejího Výkonného výboru. Spolupracuje přitom s ostatními orgány – Radou (poskytuje doporučení) a Evropským parlamentem a Řídící radou ECB (konzultace). (čl. 109a, odst. 2 Smlouvy o ES) První využití této právomoci související s výběrem osoby prvního prezidenta ECB v květnu 1998 zvýraznilo problematické aspekty této kompetence. Podpora jednotlivých států konkurenčním kandidátům se může proměnit v soutěž, ve které
se ústup chápe jako ztráta národní a osobní prestiže. Nutnost dosažení společného kompromisu a tedy jednomyslnost hlav států může znamenat veto pro nejvzdělanější a nejšlapnější kandidáty, což odporuje potřebám ECB a vrhá stín na její kredibilitu. Výsledkem takového postupu jsou pokusy o rozdělení mandátu (realizovaná neformální dohoda v květnu 1998) nebo snaha o nalezni kompromisu jako kompromisu založeném na nejnižším společném jmenovateli. (Levitt, Lord 2000: 204) Obě možnosti se přitom dají interpretovat jako postup, který jde proti Smlouvě o ES (čl. 109a, odst. 2). V prvním případě personální nezávislosti ECB (nedělitelný osmiletý mandát všech členů úšeho vedení), ve druhém případě proti výběru schopného kandidáta (osobnost uznávaná a zkušená v měnových a bankovních záležitostech).[121]

4.4.4 Rada EU (ECOFIN)

Společná měnová politika nemůže vůbec vznikat ve vzduchoprázdnou a musí se opírat o stabilní ekonomický prostor. Proto jsou koordinace hospodářské politiky a na ní se podílející aktéři důležitým předpokladem pro fungování HMU. Hlavní výzvu představovalo nalezení vhodného konstitutionálního rámce HMU, kde by byly zajištěny závazky států v měnové oblasti skrze různé nástroje hospodářské politiky podporující vyrovnány hospodářský růst a zároveň umožňující dostatečnou flexibilitu prováděnou členskými státy. To, jak byla tato výzva institucionálně vyřešena a jaký to má dopad na vazby mezi jednotlivými orgány tento text už naznačil a podrobně tuto věc teoreticky i prakticky analyzuje následující kapitola o hospodářské politice. Její hlavním aktérem je především Rada, částečně také Komise, které byly unikátní pozicí ECB v institucionální struktuře HMU postaveny do role institucí zajišťující prostřednictvím dozoru nad hospodářskou politikou podporu společné měnové politice a základním cílem cenové stability.

Pozice Rady vyplývá z asymetrické konstrukce HMU. Na jedné straně stojí společná měnová politika, na straně druhé koordinovaná hospodářská politika s akcentem na fiskální oblast. Formální zodpovědnost za hospodářskou politiku nese z povahy jejího mezinárodního fungování Rada. (čl. 103, odst. 1 Smlouvy o ES) Vzhledem k tematickému záběru, o kterém rozhoduje, se jedná o Radu ministrů hospodářství a financí (ECOFIN).

[121] Odpověď na otázku, proč právě funkce prezidenta ECB a ostatních členů Výkonného výboru zapříčinila takové rozepře mezi členskými státy (respektive mezi Francií a zbytkem Společenství), spočívá v následující v hypotéze: členské státy očekávaly, že národních původ jmenovaných osob bude mít dopad na formulování měnové politiky. (Levitt, Lord 2000: 207)

Hlavní těžiště působení Rady se přesouvá do koordinace hospodářské politiky. Její hlavním nástrojem jsou dva. Jednak určování tzv. hlavních směrů hospodářských politik, od kterých se tato koordinace v kontextu vodítek Evropské rady odvíjí a jednak tzv. procedura nadměrného schodku zaměřená na fiskální oblast. Role Rady v této oblasti byla posílena přijetím Paktu stability a růstu v roce 1997, který ve spojení se zahájením třetí etapy HMU precizoval ve Smlouvě spíše rámcově zakotvený postup při nadměrném schodku, a zároveň specifikoval konkrétní sankce vůči proviněnému členskému státu. Laxní přístup Rady k využívání nově stanovených pravidel nakonec vedl k reformě Paktu stability a růstu, akcelerované soudním sporem mezi Komisí a Radou. Soudní spor ani následná reforma nevedly k oslabení pozice Rady v rámci HMU, ale spíše ke specifikaci její interakce s Komisí a rozvolnění dosavadních pravidel hospodářské politiky směrem k větší flexibilitě.

Způsob chování Rady v rámci HMU a vymezené mantinely, ve kterých se může pohybovat, potvrdily její charakter instituce hájící tvrdě zájmy členských států, a to i za cenu možného ohrožení stabilizačních prvků HMU. Její jednání je sice kontroverzní, protože její pohled na ekonomické faktory ovlivňují politické vlivy (Ardy et al. 2006: 70), ovšem odpovídá smluvně vymezenému prostoru a tradici její role v rozhodovacím procesu EU. Třečí momenty, které se díky jejímu působení vyskytují, nevyplývají z chování, které by šlo primárně proti zájmům HMU. Vyplyvají ze smluvní konstrukce HMU přijaté v takovém stadiu evropské integrace, které neumožňovalo vytvořit HMU v pravém významu tohoto slova. Nutnost úzké interakce hospodářské a měnové politiky uvnitř HMU a jejich rozdílné postavení v rámci tohoto projektu představují už z podstaty potencionální konflikt mezi nadnárodním (ECB) a mezivládním orgánem (Rada). Jinými slovy, tyto třech momenty jsou cenou za vytvoření HMU v takovém stadiu integrace, v jakém se nacházel Společenství v devadesátých letech 20. století. Skutečnost, že HMU jako celek „obchází“ (měnová politika) a zároveň se snaží držet (hospodářská politika) tradiční rozhodovací rámec Komise-Rada-(Parlament),122 je předpokladem možných problémů.

---

122 Parlament je uvedený v závorce, protože ve vztahu k hospodářské politice nemá faktnicky žádné výkonné pravomoci a plní především konzultační roli.
Realizací a vlivem HMU došlo u Rady ECOFIN k zajímavému posunu v tom smyslu, že byla posílena její pozice nejen v rámci jednotlivých sektorových rad, ale také její prominentní role v celkové institucionálním rámci EU. Což je do značné míry paradoxní jev vzhledem k tomu, že HMU je chápána jako posílení nadnárodních prvků uvnitř Společenství. Levitt a Lord identifikují čtyři prvky, které tento posun odráží. (Levitt, Lord 2000: 216-220)

První se týká vlivu HMU na výrazné posílení institucionalizace Rady ve spojitosti s internacionální hospodářské politiky v EU. Intenzivní komunikace mezi ministry, odbornými pracovními skupinami i národní státní správou vytvořila značně komplikovanou strukturu, která není pouze formálním mechanismem dohledu nad EU v této oblasti. Odpovědnost Rady ECOFIN, která byla v HMU prohloubena její roli v koordinaci hospodářské politiky a dohledu nad rozpočtovou disciplínou, zvýšila četnost kontaktů mezi zástupci ministerstev financí v členských zemích, a tím i jejich schopnost dosáhnout dohody. Role Rady ECOFIN i pozice ministerstev financí (na národní úrovni v kontextu ostatních resortů) byla ještě více posílena v souvislosti s přijetím Paktu stability a růstu.

Druhý aspekt vychází z posílení Rady ECOFIN v rámci ostatních sektorových Rad. V důsledku existence HMU se ministři financí zúčastňují zasedání Evropské rady, což bylo dříve vyhraněno pouze ministrům zahraničí členských států. Vznik Hospodářského a měnového výboru a jeho povinnost zabývat se přípravou agendy vztahující se k HMU, implikoval částečné vyjmutí Výboru stálých zástupců (COREPER) z asistenční role Rady ECOFIN a nahrazení jeho funkce tímto novým orgánem. Vzhledem ke svému tematickému záběru musí ECOFIN úzce spolupracovat s ostatními radami, které se zabývají dalšími aspekty s vlivem na hospodářskou politiku, jako jsou například zaměstnanost nebo jednotný trh. To fakticky znamenalo, že se vznikem HMU zvýšila koordinace role Rady ECOFIN, která plní v tomto ohledu podobnou funkci jako Všeobecná rada (ministři zahraničních věcí), ovšem se zaměřením na koordinaci domácí státní správy.

123 Rada EU nefunguje jako instituce s jednotným složením, ale v podobě řady sektorových rad, z nich každá se týká konkrétní tematické oblasti. Zasedají tedy příslušné resortní ministři členských států, ve výjimečných případech (HMU) i šéfové vlád.
124 COREPER (Comité de Representants Permanents) je složen ze stálých zástupců členských států EU (velvyslanci, respektive jejich zástupci) a představuje významný spojovací článek mezi EU a členskými zeměmi. Hlavním úkolem je projednávání a připrava agendy Rady.
4.4 Institucionální struktura

Třetí faktor spočívá v mobilizaci ostatních politických aktérů v EU, se záměrem ovlivnit práci Rady ECOFIN. Nejedná se pouze o to, že úkoly vyplývající z koordinace hospodářské politiky stimulovaly bilaterální spolupráci členských států v Radě, například Francie a Německa. Podnítily také mobilizaci dalších aktérů (organizované zájmy, politické strany), které si chtějí zajistit vliv na Radu. Někteří ministři se například snadí ještě před zasedáním Rady získat podporu ve své evropské politické straně. Posílená role Rady ECOFIN v HMU tak může ovlivnit stranickou soutěživost i spolupráci na národní úrovni.

Čtvrtý aspekt je spojený s faktem, že společnou měnu nepřijaly všechny členské státy, což způsobuje institucionální komplikace v samotné Radě. ECOFIN je instituce zastupující všechny členské země včetně těch, kteří se společně měny neúčastní. Specifické problémy HMU tak řeší a většinou i schvaluje celá Rada. Existence flexibilní integrace v rámci HMU vytvořila tlak pro hledání jiného institucionálního řešení této situace. Problém se snadno EU překlenout vznikem specifické struktury ministrů financí členských zemí eurozóny, která ovšem nemá žádné formální pravomoci.

4.4.5 Euroskupina (Eurogroup)

Potřeba vytvořit institucionální platformu, která bude reflektovat skutečnost, že společnou měnu nezavedly všechny členské státy, a přitom neohrozí rozhodovací pravomoc Rady, vedlo k vytvoření nového informativního a konzultativního orgánu. Jeho původní název Euro-11 Rada se přes označení Euro-X Rada ustálil na pojmenování Euroskupina, které vyřešilo problém s postupným rozšiřováním HMU a průběžnými změnami počtu členských zemí.

Rozhodnutí o založení Euroskupiny bylo učiněno ještě před samotným vznikem HMU na lucemburském zasedání Evropské rady v prosinci 1997. Mělo překlenout institucionální propast v koordinaci záležitostí týkajících se HMU mezi zúčastněnými členskými státy, zapříčiněnou válečnou dokumentací postupem v měnové integraci Společenství. Euroskupina má tak jasnou vazbu na Radu ECOFIN, ale její status neumožňuje přijímat konkrétní rozhodnutí. To je výsadní pravomoci Rady. Větší formální kompetence nebylo možné přijmout už při samotném vzniku Euroskupiny z důvodu odmitavého postoje členských

125 Vyjma pokročilejšího postupu procedury nadměrného schodku. Tento problém zčásti řeší neratifikovaná Smlouva o Ústavu pro Evropu, která nezapojuje do procedury nadměrného schodku státy stojící mimo HMU. (čl. III-197, odst. 4 Smlouvy o Ústavu pro Evropu)
4.4 Institucionální struktura


Úzké propojení na Radu se projevovalo i v tom, že předsednictví Eurosukupiny se donedávna krylo s předsednictvím Rady. Poněkud komplikovaná situace nastala tehdy, pokud předsednictví připadlo zemi stojící mimo struktury HMU. Potom se vedení ujalo předsednictví státu následujícího v obvyklém pořadí. I tato zvláštní situace naznačovala velmi zvláštní a problematickou pozici Eurosukupiny v institucionální struktuře Společenství. Tato zkušenost ve spojení s dosavadním fungováním Eurosukupiny přispěla k tomu, že od roku 2005 je volen na období dvou a půl roku stálý předseda této skupiny127 a jeho zástupcem se stává předsednictví Rady. Pokud je předsednictví v rukou nečlenského státu HMU, připadá místopředsednická funkce zástupci následujícího státu v pravidelném pořadí předsednictví. (Informeller ECOFIN) Ustavení této funkce má zajistit jednotný hlas skupiny států eurozóny, který nebyl předtím vždy pravidlem. Nebylo také náhodou, že

126 Výsledkem voleb 29. září 1998 byla porážka dosavadní vládní koalice tvořené křesťanskodemokratickým blokem CDU/CSU a liberální FDP. Vítězství sociálnědemokratické SPD (40,9 procenta) umožnilo vytvořit koalici se Stranou zelených.

127 Prvním předsedou se stal lucemburský premiér Jean-Claude Juncker.

Problémy spojené s formalizací Euroskupiny a vylepšení informovanosti při koordinaci měla řešit revize primárního práva v rámci Smlouvy o Ústavě pro Evropu. (čl. III-195, Protokol o Euroskupině) Ačkoliv byla její ratifikace pozastavena, navrhované změny vyjadřují snahu o hledání rovnováhy mezi pozicí Rady a Euroskupiny, která nebude indikovat posílení kompetencí Euroskupiny v HMU. Obtížnost nastavení této pozice nicméně dokládá problémy způsobené asymetrickou konstrukcí HMU.

4.4.6 Evropská komise

Evropská komise nedisponuje v rámci HMU už z podstaty tohoto projektu srovnatelnými pravomocemi, které má u jiných společných politik. Vyplývá to z ústřední role ECB ve formulaci měnové politiky. Úloha Komise je tak (paradoxně) výraznější v koordinaci mezivládní hospodářské politiky než v rámci nadnárodní měnové politiky. S přihlédnutím k formálním funkcím v hospodářské politice není celkové působení Komise v HMU ale tak marginální, jak by se mohlo na první pohled zdát.

128 Kvalifikovanou většinu v Radě představuje od 1. ledna 2007 minimálně 255 hlasů z celkových 345, tvořící současně většinu členských států. Při autonomním rozhodování Rady (bez doporučení Komise) je podmínkou souhlas dvou třetin členských států. Třináct členských zemí HMU disponuje dohromady 195 hlasy a tvoří 48,1 procenta z celkového počtu 27 členských států. (srov. čl. 205 Smlouvy o ES revidované v Nice; Protokol o rozšíření Evropské unie a Prohlášení přijatá konferencí v Niceské smlouvě)
I když není Komise výrazně zakomponována do procesu měnové politiky, nestojí s ohledem na svoji roli v institucionálním systému EU úplně stranou. Společně s předsedou Rady se může její zástupce účastnit schůzek Řídící rady ECB (čl. 109b Smlouvy o ES), s prezidentem ECB pak také zasedání Evropské rady. Nezanedbatelná je její role v procesu rozšiřování HMU o další členské státy, kdy vydává doporučení Radě o tom, zda žadatel splňuje konvergenční kritéria a další podmínky pro začlenění do HMU. (čl. 109k, odst. 2 Smlouvy o ES)

Její hlavní úkoly spočívají především ve sledování hospodářských politik členských států, které jsou v důsledku existence HMU vůči společného zájmu. Vypracovává doporučení pro Radu při stanovení hlavních směrů hospodářských politik, sleduje ekonomickou situaci v členských státech, vyhodnocuje jimi poskytnuté informace, podává Radě doporučení k přijetí kroků vůči členskému státu, který ohrožuje fungování HMU. To všechno v rámci tzv. mnhostranného dohledu při koordinaci hospodářské politiky. (čl. 103 Smlouvy o ES) Fakticky identickou informační, kontrolní a iniciační funkci plní v rámci procedury nadměrného schodku, kde je formou předkládání konkrétních doporučení úzce zapojena do spolupráce s Radou, i když nedisponuje rozhodovacími pravomocemi.

Tyto kroky nejsou ale pouze formální. Poskytuji Komisi důležitý nástroj k tomu, aby přiměla Radu jednat. Je totožně v kompetenci Komise vyhodnotit pozici konkrétního členského státu a iniciovat následné projednávání v Radě. Tuto jedinečnou pozici, kdy Rada může v rámci procedury jednat pouze na doporučení Komise, potvrdil i Soudní dvůr ES v rámci sporu těchto dvou orgánů při aplikaci Paktu stability a růstu (viz následující kapitola o koordinaci hospodářské politiky). Rada má ale přesto v rámci HMU větší možnosti, než je to obvyklé v jiných oblastech, jak návrhy Komise pozměnit, aniž by to znamenalo změnu mechanismu hlasování. Proto je kapacita Komise k ovlivnění rozhodovacího procesu omezená. (Dyson 2000: 69)

Důležitou roli hraje Komise ve dvou oblastech: poskytování informací a kontrolní funkci. Obě oblasti vyplývají z její pozice ochránce zájmů Společenství, mezi něž patří také bezproblémové fungování HMU. Proto je také interakce Komise s ostatním orgány i členskými státy velmi intenzivní a v rámci úkolů vyplývajících ze Smlouvy o ES plní současně roli prostředníka mezi všemi relevantními subjekty. Skutečnost, že doporučení Komise Radě probíhá formou otevřených dopisů, posiluje její úlohu, protože vytváří tlak na Radu a členské státy, aby se snažily možným problémům předejít. Ačkoliv tím nevzniká nějaký výrazný donucovací prostředek, informace o tom, že stát neplní smluvní závazky,

Při analýze možností Komise v institucionální struktuře HMU není možné vynechat Eurostat, statistický úřad EU, zodpovědný za zveřejňování ekonomických a sociálních statistik. S fungováním Eurostatu je výrazně spojena především kontrolní i informační funkce Komise v této oblasti. Úlohou Eurostatu je zajistit, aby veškerá rozhodnutí přijatá v HMU byla podložena platnými a komplexními daty. (Dyson 2000: 71) Případ řecké manipulace s národními statistikami, akceptovanými Eurostatem, na jejichž základě byla přijata důležitá a nezvratná rozhodnutí, ukázal, že význam tohoto úřadu a z něj vyplývající zodpovědnost Komise není možné podceňovat.

Stručná analýza úkolů a možností Komise ve struktuře HMU (obširněji rozvedená v další části práce) ukazuje, že její vliv nemusí plynout z konkrétních formálních pravomocí, nebo ne z těch, která nesledují jasně vymezenou exekutivní pravomoc, jak by napovídalo letnému prostudování Smlouvy o ES. Výplývá z ní také, že zájmem Rady je v důsledku vzájemné závislosti těchto dvou institucí efektivní a aktivní Komise. (Levitt, Lord 2000: 215)

4.4.7 Evropský parlament

Role Evropského parlamentu a jeho vazba na HMU je omezená a soustřeďuje se fakticky pouze na konzultaci jednotlivých rozhodovacích postupů a právo být informován. V rámci těchto možností je zapojen do volby zemí, které se stanou členy HMU, nominace členů Výkonného výboru ECB, uspořádání rozpravy o výroční zprávě ECB, konzultace členů Výkonného výboru příslušným výborem Parlamentu, uplatňování mnohostranného dohledu a zásad Paktu stability a růstu při koordinaci hospodářské politiky. (srov. čl. 109a, 109b, 103 Smlouvy o ES) Jediná skutečná rozhodovací pravomoc se týká změny některých článků Statutu ESCB a ECB, které nesmí proběhnout bez jeho souhlasu. (čl. 106, odst. 5 Smlouvy o ES) Kontrolní pravomoc vůči ECB je i při zohlednění tohoto

129 Komise má také slabší roli ve vnější reprezentaci eurozóny v Mezinárodním měnovém fondu a skupině G8, než je tomu u jednání týkajících se mezinárodního obchodu. Například v G8 provádí poskytuje pouze technickou podporu předsedovi Euroskupiny. (Dyson 2000: 69)
aspektu omezená. Spočívá především v předkládání pravidelných zpráv ECB a případně parlamentní rozpravě nad nimi.

Při zohlednění permanentně vzrůstající relevance Evropského parlamentu v institucionálním schématu Společenství je jeho slabá role poněkud zvláštní, jeho zapojení nedosahuje míry jako je to obvyklé v ostatních politikách prvního pilíře. Role parlamentu stojí v kontrastu vůči předchozímu velkému projektu, kterým byl program jednotného trhu. V rámci něho dosáhl znatelného rozšíření pravomoci, především v legislativní oblasti (Dyson 2000: 68) V oblasti měnové politiky je omezená pravomoc Parlamentu vysvětlitelná specifickým a nezávislým postavením ECB, které omezuje prostor i pro ostatní orgány, především Komisi. V rámci hospodářské politiky jeho marginální role už tak lehce zdůvodnitelná není. Na jedné straně se jedná o mezivládní agendu, kde není velký prostor pro působení nadnárodních orgánů (role Komise je v tomto ohledu specifická vzhledem k jejímu administrativnímu zázemí i právu iniciativy). Na straně druhé rozhoduje v hospodářské politice Rada a jejím prostřednictvím členské státy. To by nečinilo větší potíže, pokud by hospodářská koordinace neobsahovala také nápravné a sankční prvky, o kterých rozhodují opět samotné státy. Tyto prvky byly přitom přijaty kvůli zajištění stability HMU, tudíž by silnější kontrolní role Parlamentu toto poněkud nelogické uspořádání překlenula.

Na slabou roli Parlamentu při koordinaci hospodářské politiky už upozornila Komise, s tím, že může vést k institucionální nerovnováze. (Commission Communication 2001) Tento problém souvisí s nedostatkem transparentnosti a odpovědnosti Rady v této oblasti. Reakcí na tuto kritiku bylo posílení informovanosti a dialogu s národními parlamenty, které se projevilo v reformovaném Paktu stability a růstu. Odpověď na otázku, proč dostaly přednost národní parlamenty před Evropským parlamentem, spočívá v primární zodpovědnosti členských států za hospodářskou politiku (Ardy et al. 2006: 83)

4.4.8 Hospodářský a měnový výbor

Svým širokým záběrem zasahuje HMU také další, méně významné aktéry, které se angažují především v koordinaci hospodářské politiky. Méně významné v tomto kontextu znamená, že nepatří do tradiční institucionální struktury EU a nedisponují rozhodovacími ani kontrolními pravomocemi. Jedná se hlavně o poradní výbory.130

130 Mimo Hospodářský a sociální výbor sem patří identicky složený Výbor pro hospodářskou politiku, který vznikl ještě před vznikem HMU (1974), Výbor pro zaměstnanost a Makroekonomický dialog, kde se
Nejdůležitějším z těchto aktérů, který má přímý vliv na HMU, je Hospodářský a měnový výbor s poradním statusem. Tento orgán sice vznikl formálně k 1. lednu 1999 se začátkem třetí etapy HMU, ale obdobnou funkci plnil už jeho předchůdce. Tím byl Měnový výbor ustavený Smlouvou o ES na podporu koordinace politik členských států souvisejících s jednotným trhem. Ustavení jeho nástupce, Hospodářského a měnového výboru, znamenalo rozšíření jeho kompetencí (v souvislosti se supranacionalizací měnové politiky) a také jeho složení (v souvislosti se vznikem ECB).

Výbor je složen z (maximálně) dvou zástupců Komise, ECB a každého členského státu a představuje expertní těleso, které poskytuje ve formě stanovisek servis Radě a Komisi. Členské státy zastupují vyšší úředníci ministerstev financí a centrálních bank. Může vydávat také stanoviska z vlastního podnětu. Sleduje rovněž hospodářskou a finanční situaci členských států a Společenství, koordinovanou prostřednictvím Paktu stability a růstu a pravidelně o nich informuje Radu a Komisi. Podobnou informační roli plní při ročním vyhodnocování situace ohledně pohybu kapitálu a volnosti plateb. (čl. 109c, odst. 2 Smlouvy o ES) Vzhledem ke svému složení i úkolům poskytuje výbor fórum pro širší dialog Komise, ECB a Rady.

Jedna z nejdůležitějších funkcí Hospodářského a měnového výboru souvisí s jeho vazbou na Radu ECOFIN. Připravuje její zasedání, plní poradní a přípravné úkoly, které mu Rada určí. V této věci de facto nahrazuje ve specifických oblastech projednávaných Radou ECOFIN Výbor stálých zástupců (COREPER). Zázemí Hospodářského a měnového výboru je ale odlišné v tom, že jeho členy nejsou jmenováni národní zástupci, ale experti. Smlouva o ES současně vyžaduje, aby touto funkcí nebyla ohrožena role COREPER. (čl. 109c, odst. 2 Smlouvy o ES)

I když je Hospodářský a měnový výbor formálně poradním orgánem, jeho reálný význam pro efektivní fungování HMU je mnohem vyšší. Interakce s kličovými aktéry měnové a hospodářské politiky v EU vyjadřuje jeho skutečný vliv a poradní status přesahuje.

setkávají členské státy, Evropská komise a sociální partneři EU. Na práci všech výborů se podílí ECB. Blíže k jejich funkcii a roli např. Ardy et al. (2006: 74-76)

131 Přesnou specifikaci záležitostí, kdy Hospodářský a měnový výbor připravuje setkání Rady taxativně vyjmenovává čl. 109c, odst. 2 Smlouvy o ES.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

Z celkové koncepce HMU vyplývá vzájemná provázanost měnové politiky s hospodářskou politikou. Tato provázanost existuje přesto, a o to je složitější, že se hospodářská politika nachází v působnosti členských států. V rámci jednoho institucionálního konceptu tak vedle sebe fungují nadnárodní měnová politika a koordinovaná hospodářská politika. Už z definice konvergenčních kritérií relevantních pro kvalifikaci do HMU a dalších nástrojů a postupů uplatněných v primárním a sekundárním právu je zřejmé, že si Společenství zajistilo nepřímý vliv na hospodářskou politiku jednotlivých členských zemí, především na fiskální oblast. Tento krok je na jedné straně logický, protože absence nástrojů pro konvergenci jednotlivých ekonomik může mít pro stabilitu a fungování měnové unie nepříznivé důsledky. Na druhé straně sporný, protože se hospodářské priority členských států mohou rozcházet s potřebami Společenství a působit konflikty v rámci HMU. Hospodářská politika je v tomto pojetí dvojčinná: má se rozvíjet v autonomii jednotlivých členských států, to znamená každá země uskutečňuje svoji vlastní hospodářskou politiku, zároveň však každá z nich musí přispívat k fungování EU jako celku – především jejích základních cílů, kterými jsou jednotný trh, HMU a celkový ekonomický rozvoj (srov. čl. 102a a 2 Smlouvy o ES)

HMU tak zavedením společné měny úzce navazuje na jednotný trh a napomáhá odstraňovat existující bariéry. Z takového stupně integrace zároveň vyplývá, že hospodářská politika jednoho státu stále více ovlivňuje hospodářské politiky ostatních zemí, a proto vzrůstá společný zájem na tom, aby tyto oblasti byly navzájem konzistentní. Nastavení konkrétní formy účinné koordinace hospodářské politiky je obtížný úkol. Zahrnuje otázku míry této koordinace, rozsah jejího působení (komplexní vs. zaměřen pouze na některé oblasti), institucionální rámec potřebný pro její efektivní fungování, zvážení efektivních vynucovacích prostředků a další aspekty. Koordinace v rámci HMU má plnit dva cíle: jednak odstranit riziko, že některý z členských států prováděním nezávislé hospodářské politiky ohrozí stabilitu společné měny, čímž zvýší společné náklady, a jednak podpořit odpovědnou fiskální politiku kredibilitu a důvěryhodnost ECB, která je potom schopna lépe odolávat vnějším tlakům. (Ardy et al. 2006: 90-91)

Hlavní důraz je proto položen na koordinaci fiskální politiky a fungování jednotného trhu. Z tohoto důvodu také konvergenční podmínky pro vstup do HMU obsahují dvě fiskální kritéria, jejichž dodržování se přijetím Paktu stability a růstu posunulo za horizont přípravy
4.5 Koordinace hospodářské politiky

na členství, do mechanismu vlastního fungování HMU. Koordinace hospodářské politiky se promítá i do ostatních oblastí jako je například zaměstnanost.132

Mechanismy koordinace hospodářské politiky v EU jsou poměrně rozsáhlé, funguje tu celá řada institucionálních prvků a procedur, které mají podpořit stabilitu společné měny a neinflační růst evropské ekonomiky. Druhou stránkou všech je ale efektivita této koordinace v systému, který zahrnuje velké množství aktérů a je stále založen na mezivládní spolupráci jednotlivých zemí. Mezery fungování takto nastaveného systému se objevily v podobě reforem konkrétních nástrojů, které de facto zpětně uznaly jejich vlastní neúčinnost. Ať už se jednalo o Lisabonskou strategii133 nebo s HMU úzce spjatý Pakt stability a růstu. Z toho je patrné, že nastavení koordinace je v tak specifickém systému, jako je EU, značně obtížné a implikuje otázku, zda některé ekonomické integrační kroky nepředběhly svým potenciálem připravenost EU je vstřebat a nechybi jim opora v politické oblasti.

Koordinace hospodářské politiky v EU je z hlediska zkoumání HMU velmi zajímavou arénou. Je místem, kde se střetávají fakticky všechny orgány zainteresované v rozhodovacím procesu EU. Zároveň se jedná o oblast, kde se prolíná vliv nadnárodních a národních institucí, i když zde dominantní roli hraje Rada EU. Není tedy náhodou, že na tomto poli došlo k významnému institucionálnímu střetu, který ilustruje posun ve vnímání priorit před vznikem HMU a po jejím úspěšném konstituování. Analýza specifického nástroje pro užší koordinaci hospodářské politiky, který tento střet způsobil, Paktu stability a růstu, je součástí této kapitoly.

132 Tento akcent EU potvrdila přijetím Amsterdamské smlouvy, kde se kapitola o zaměstnanosti dostala hned za smluvní ustanovení o HMU.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

4.5.1 Způsoby koordinace v EU

4.5.1.1 Hlavní směry hospodářských politik

Každý z členských států považuje hospodářskou politiku za věc společného zájmu a koordinuje ji v rámci Rady. V tomto kontextu hraje důležitou úlohu proces, kdy Rada na doporučení Komise a prostřednictvím kvalifikované většiny přijímá návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství. Tento návrh projednává Evropská rada, která z něj vyvozuje závěry, na jejichž základě přijímá Rada kvalifikovanou většinou definitivní podobu těchto hlavních směrů a informuje o nich Parlament. Z tohoto postupu, jejímž hlavním aktérem je sice Rada (ECOFIN), ale výrazně do něj zasahuje Evropská rada, jasně vyplývá mezivládní charakter této politiky. A to přesto, že se hlasuje kvalifikovanou většinou. Vzhledem k předjednání těchto směrů na půdě Evropské rady je výskyt případných konfliktů a přehlasování některých členských států málo pravděpodobné. Ingerence Evropské rady a dohoda na nejvyšší úrovni tak může preventivně předcházet pochybám a sporům, které se mohou vyskytnout při samotném jednání Rady.

Za účelem toho, aby tato vzájemná hospodářská koordinace fungovala a byla zajištěno stálé sbližování jednotlivých ekonomik, byl zaveden důležitý nástroj, tzv. mnohostranný dohled. Rada sleduje ekonomický vývoj v každém členském státě i v celém Společenstvím, a zároveň soulad hospodářských politik s přijatými hlavními směry a provádí celkové hodnocení. K tomu, aby měla v tomto ohledu dostatek relevantních informací, jí slouží zprávy předkládané Komisí. Členské země jsou přitom povinny Komisi informovat o důležitých opatřeních v rámci vlastní hospodářské politiky a připadně ji poskytovat další informace, které považují za nezbytné. (čl. 103, odst. 2 Smlouvy o ES)

Celkově se jedná o poměrně složitý, několikastupňový a nepříliš pužný postup, který potvrzuje odlišný charakter hospodářské politiky od stavu dosaženého v měnové oblasti. Toto tvrzení vyplývá i z omezených možností, které mohou instituce EU uplatňovat, pokud dojde k závěru, že hospodářská politika některého členského státu není v souladu s přijatými hlavními směry a ohrožuje například fungování HMU. V tom případě může

134 Často užívaná je anglická zkratka tohoto termínu BEPGs – Broad Economic Policy Guidelines. Český termín vychází z oficiálního překladu smluv.
135 Asistence EU může podle čl. 103a Smlouvy o ES zahrnovat i finanční nebo jinou pomoc členskému státu, který má ekonomické potíže. Rada o této pomoci rozhoduje jednomyslně (s výjimkou přírodních katastrof).
Rada, není to ovšem její povinnost, na návrh Komise kvalifikovanou většinou poskytnout dotyčnému státu konkrétní doporučení k nápravě situace. Stejným postupem může Rada rozhodnout o zveřejnění svých doporučení a informovat Evropský parlament. Možnosti Evropského parlamentu se mohou zdát v tomto případě omezené, ale Rada může prostřednictvím tzv. společného postoje stanovené postupy v této oblasti více specifikovat, a v tom případě potřebuje souhlas Parlamentu. Pokud ho Parlament odmítní vydat, nebo se rozhodne postoj modifikovat (oboji absolutní většinou hlasů), musí ho Rada přijmout jednomyšlně. (srov. čl. 103, odst. 4 a čl. 189c Smlouvy o ES)

Tyto možnosti ale nic nemění na faktu, že pravomoci Společenství jsou v tomto ohledu omezené a pokud už existují, je jejich vymáhání poměrně obtížné. Jedná se tak o nevynutilnou pravidla, která se řadí do kategorie označované jako soft law (v tomto textu už byla zmíněna v souvislosti s konvergenčními kritérií). Kategorii soft law můžeme definovat jako „pravidla jednání, která nemají v zásadě právně závaznou povinnost, nicméně mohou mít praktický důsledek“, zatímco hard law je právo, které „vytváří právně závazné povinnosti, je precizní a zmožňuje autoritu k jeho interpretaci a implementaci“. (Ardy et al. 2006: 98-99) Soft law je možné obecně aplikovat na značnou část koordinace hospodářské politiky v EU.

### 4.5.1.2 Dodržování rozpočtové disciplíny

Hlavní důraz při koordinaci hospodářské politiky položilo Společenství na nadměrné schodky veřejných financí, kterých se mají členské státy vyvarovat. (čl. 104c Smlouvy o ES) Vyplývá to ze smluvního ošetření této oblasti, které je na rozdíl od přijímání hlavních směrů hospodářských politik poměrně konkrétní a umožňuje uplatnit případný sankční mechanismus. Akcent položený na tuto oblast není náhodný, je úzce propojen s fiskálními konvergenčními kritérií a má jasnou návaznost na HMU. Pod shrnujícím pojmem nadměrný schodek veřejných financí se tak skrývá požadavek na dodržování rozpočtové disciplíny ve formě regulace rozpočtového deficitu a veřejného zadlužení v intencích

---

136 Důvodem vazby hospodářské politiky na konvergenční kritéria je úzké propojení kritéria rozpočtového deficitu a veřejného dluhu s koordinací této oblasti. Obecná definice těchto kritérií je proto také obsažena v kapitole Hospodářská politika Smlouvy o ES (čl. 104c) a vymezení konvergenčních kritérií v dalších částech na ní odkazuje.

137 Tento požadavek se nevztahuje na Velkou Británie v souvislosti s Protokolem o určitých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irska připojeného ke Smlouvě o ES. To nicméně nebrání tomu, aby byl na Británií uplatněn tzv. mnohostranný dohled.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

definovaných konvergenčními kritérií v rámci Smlouvy o ES a rozvedených v připojených protokolech.138

Stanovení maximální výše těchto fiskálních ukazatelů souvisí se snahou zajistit hospodářskou stabilitu země, která hodlá vstoupit do HMU a eliminovat riziko vysoké inflace. Dodržování doporučené hranice rozpočtového deficitu a veřejného zadlužení je hlavním nástrojem hospodářského sbližování mezi členskými zeměmi a platí pro všechny členské státy bez ohledu na jejich statut vůči HMU. Existence tohoto nástroje ve Smlouvě tak předvídá možnost postupného zavedení společné měny ve všech členských státech.

Nad uplatňováním pravidel pro nadměrný schodek dohlíží Komise a rozhodovací pravomoc má Rada. Konkrétní soubor opatření, označovaný jako procedura nadměrného schodku, vymezuje obsáhlý článek 104c (vyjma odst. 1 a 2) Smlouvy o ES. Pokud členský stát nesplňuje některé z obou kritérií, nebo pokud z pohledu Komise existuje i jen riziko, že k nadměrnému schodku dojde, vypracuje o ní zprávu, ke které zaujímá stanovisko Hospodářský a finanční výbor. Pokud názor Komise přetrvává, předloží záležitost Radě. V její pravomoci je přijmout kvalifikovanou většinou rozhodnutí, zda existuje u dotyčného státu nadměrný schodek. To je zásadní okamžik, od kterého se odvíjí další, poměrně zdlouhavý postup, který je možné rozdělit do čtyř fází. V každé z nich rozhoduje Rada po doporučení Komise dvoutřetinovou většinou vážených hlasů posuzovaného státu.139

V první fázi Rada členské zemi doporučí, jak schodek ve stanovené lhůtě odstranit. V případě, že to neudělá, je možné v druhé fázi doposud diskрetní doporučení zveřejnit. Touto fází končí možnost uplatnění pravidel na všechny členské státy a další postup je možné aplikovat pouze vůči členům HMU. Pokud se ani v tomto okamžiku nic neděje, může Rada ve třetí fázi vyzvat členský stát k realizaci opatření ke snížení schodku, přičemž mu na jejich přijetí poskytne konkrétní lhůtu. Zároveň ho může požádat o předkládání průběžných zpráv o postupu v této záležitosti. V konečné fázi se může Rada usníst o využití obecně formulovaných opatření, která mají různě odstupňovaný sankční charakter: žádost o zveřejnění Radou určených informací před vydáním obligací a cenných papírů; výzva Evropské investiční bance o přehodnocení její úvěrovej politice dotyčnému státu; žádost o složení neočíreného vkladu u Společenství až do nápravy situace; uložení

138 O definici fiskálních podmínek, jejich interpretaci a účelnosti pojednává kapitola 4.1.
139 Klasická kvalifikovaná většina s přesně určenou číselnou hranicí pro schválení aktu se už nedá uplatnit, protože nehlasují všechny členské státy.
přiměřených pokut. Rada je zároveň povinna zrušit některá nebo všechna svoje rozhodnutí v závislosti na způsobu, jakým upraví členský stát svůj rozpočtový schodek.

Přestože se stanovený postup vztahuje na konkrétní oblasti veřejného schodku, je podobně složitý jako přijímání hlavních směrů hospodářských politik. Je obtížně představitelné, že jeho nápravný mechanismus může být v praxi dovedený až do konce, vzhledem k tomu, že se vždy jedná o rozhodnutí ponechané na libovůli Rady, nikoliv o její povinnost. Nehledě na to, že uplatněně sankční mechanismy jsou velmi obecné a jejich škála je z hlediska uplatnění možného „trestu“ pro členský stát velmi široká. Existence libovolných lhůt ho ještě oslabuje, během kterékoliv fáze může stát uvést svoji situaci do souladu se Smlouvou. Z takové koncepce vyplývá, že už samotné rozhodnutí o existenci nadměrného schodku, které bylo a je často využíváno, mělo mít především preventivní charakter. A to zejména na země, které se ucházejely nebo ucházely o vstup do HMU – rozhodnutí o existenci nadměrného schodku jim, jak vyplývá implicitně ze Smlouvy a explicitně z uplatněné praxe, neumožňuje splnit konvergenční kritéria.


4.5.2 Koordinace v rámci HMU – Pakt stability a růstu

Pravidla pro vyvarování se nadměrného schodku začleněná do Smlouvy o ES jsou velice obecná a sankční mechanismus slabý a velmi obecný. Proto bylo nutno přijmout konkrétní opatření, která by – zejména po vytvoření HMU – tyto podmínky bliží a konkrétně specifikovala. Problémem nebyl fakt, že by neexistovala žádná pravidla, ale zjištění, že dosavadní úprava zajišťující dodržení fiskální disciplíny nebyla dostatečnou zárukou, že ji budou členské státy dodržovat i po vstupu do HMU. Rozdíl v situaci před vstupem a po vstupu, ačkoliv se pravidla stanovená v primárním právu neměnila, je ten, že před vstupem každého členského státu do eurozóny zde jedna vysoce účinná sankce (pokud chce společnou měnu přijmout) existuje. Nedisciplinovaný stát nevstoupí do HMU.
Konvergenční kritéria v tomto ohledu působila a působí jako klíčový faktor a v podstatě nahrazovala nepříliš účinné sankční mechanismy hospodářských ustanovení Smlouvy. Fungovala na bázi jednoduché hry. V jejím rámci jsou země za restrikтивní rozpočtovou politiku odměněny vstupem do HMU, naopak jejich nesplnění vede k trestu, kterým je vyloučení země ze seznamu zúčastněných států. Po vstupu do eurozóny se ale situace mění a tato jasná logika, založená na principu odměna-trest, přestává platit. (Sychra 2001: 140) Měnová konvergenční kritéria už nemohou země HMU ovlivnit, protože tato oblast přešla do výhradní kompetence EU, ale další dodržování fiskálních kritérií je stále v rukou členských států.

4.5.2.1 Analýza pozadí vzniku Paktu

O tom, jak tuto situaci řešit, se začalo uvnitř Společenství diskutovat v polovině devadesátých let minulého století, ještě před samotným vznikem HMU. Vytváření konsensu o kritériích Paktu stability a růstu je zajímavým fenoménem ilustrujícím signifikantní rysy tvorby politické dohody na úrovni EU včetně vymezení relevantních aktérů. Vznik tohoto nástroje slouží jako charakteristický příklad propojení neofunkcionalistických a intergovernmentálních prvků uvnitř HMU. U prvních hrají důležitou roli ekonomické souvislosti, důvody problémů fiskální disciplíny a snaha Společenství tento problém řešit, u druhých členské státy v rámci Evropské rady a Rady ECOFIN, snažící se uplatnit vlastní národní zájmy.

Ekonomickým důvodem pro přijetí Paktu bylo nebezpečí, které může vzejit pro fungování HMU z nekontrolované fiskální politiky členských států. Uplatňuje se tu významný spill over efekt mezi hospodářskou a měnovou politikou a obecně mezi jednotlivými sektory hospodářské politiky. (srov. Baldwin, Wyplosz 2004: 390-391) Nedostatečná rozpočtová disciplína členské země eurozóny, spojená s příliš vysokými deficity může poškozit ostatní členské státy, což je dostatečná motivace pro vymezení

---

140 Míněno obrazně, protože praktické uplatňování kritérií bylo vzdálené jejich striktnímu posuzování.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

konkrétních hranic. Tuto nevyrovnanost mezi hospodářskou a měnovou oblastí v HMU charakterizuje i postavení ECB. Instituce odpovědná za cenovou stabilitu nemůže vstupovat do vyjednávání s jinými politickými aktéry, kteří mají na starosti koordinaci hospodářské politiky, protože by to mohlo ohrozit její nezávislost i inflační cíl. Stejně tak ji charakterizuje rozdíl mezi konstituovaným nadnárodními „hard“ pravidly na měnové úrovni a „soft“ směry a doporučeními na hospodářské (rozpočtové) úrovni. (Ardy et al. 2006: 104-105) Tvrď koordinace fiskální politiky s využitím sankcí měla tyto potíže překlenout.142

Proto byly snahy o zpřísnění rozpočtové disciplíny od samotného počátku podporovány Komisí, která v nich hrála důležitou roli a úspěšně se snažila vtáhnout mezivládní agendu výrazněji na úroveň Společenství, čímž posilovala i svoji vlastní úlohu. Komise identifikovala funkční potřebu dalších nástrojů pro koordinaci hospodářské politiky a úspěšně začlenila Pakt do svého záměru přinejmenším částečně proměnit velmi volnou strukturu hlavních směrů hospodářských politik, a přitom mezi nimi zachovat vzájemnou kompatibilitu. Zásadní výhodou Paktu stability a úspěchu hlavním směrům hospodářských politik měla být jeho závazná povaha, podpořená sankčním mechanismem.

Vedoucí úlohu v debatách o tomto tématu zaujalo Německo, vedené úmyslem posunout dodržování fiskálních kritérií i na dobu po vzniku HMU, vyvarovat se tak nadměrných deficitů a zajistit co nejvyšší stabilitu společné měny. Zájem Německa byl založený na jeho silné měnové pozici uvnitř Společenství a v této souvislosti bylo dosažení dohody o dodržování fiskální disciplíny i ve třetí etapě v jeho bytostním národním zájmu. Problém byl pro Německo citlivý i z vnitropolitických důvodů. Veřejnost se dívala velmi skepticky na celý proces zavádění eura a opouštění stabilní a silné německé marky. Po dvakrát prožité hyperinflaci ve dvacátém století se německá měna stala symbolem poválečné hospodářské obnovy a dosažené pozice nejsilnější ekonomiky v Evropě. Proto výraznou roli v konstituování německého postoje a tlaku na zavedení Paktu sehráli i další aktéři: tehdejší sociálně demokratická opozice kritikou dosavadní koncepce HMU, Německá spolková banka jako iniciátor veřejné debaty o uplatnění dodatečných fiskálních pravidel a také vnitrostranická opozice uvnitř vládní Křesťansko-sociální unie. Všechny tyto faktory přiměly tehdejší vládu kancléře Helmuta Kohla k urychlené přípravě struktury budoucího Paktu.

142 Jako příčina národní rozpočtové expanze v Evropě se uvádí mj. pokračující rozmach sociálního státu v Evropě spojený se stárnutím obyvatelstva. (Lacina a kol. 2007: 393)
4.5 Koordinace hospodářské politiky

Druhým důležitým aktérem byla Francie, která nejenže působila jako korektor německé hegemonie v měnové oblasti, ale zastupovala také pozice ostatních členských zemí. Především států jižního křídla v čele s Itálií, které se zpočátku bránily zpřísnění rozpočtových pravidel. I Francie byla ve svém postoji vůči Paktu motivována vnitropolitickou situací, spojenou především se vzrůstající nezaměstnaností. Tu vníma francouzská veřejnost jako důsledek strukturálních reforem a fiskální konvergence, které si spojovala s HMU. Cílem francouzské vlády bylo proto zamezit příliš silnému zpřísnění pravidel a zvýraznit i jiné aspekty připravovaného Paktu, především důraz na hospodářský růst (souvislost s konečným názvem). Vzájemná francouzsko-německá výměna názorů a vyjasnění pozic k vytvoření budoucího Paktu stability a růstu tak byla pro konečnou dohodu klíčová. Obecně odrážela kruciální roli obou států v celém průběhu měnové integrace.

Německá strategie se nejprve snažila docílit širší mezinárodní dohody, předzívávané jako „fiskální Schengen“ nebo „Schengenská dohoda o fiskální politice“. Po neúspěšném prosazování tohoto formátu se Německo soustředilo na posílení a zpřísnění existujících ustanovení Smlouvy o ES. V tomto kontextu se snažilo dosáhnout především konkrétního vymezení vážné recese, automatických finančních sankcí a kratšího časového rámce pro aplikaci procedury nadměrného schodku. Tím chtělo podstatně omezit možnost politického manévrování a zásahů v těchto záležitostech. Francouzský zájem byl založený na ochotě o těchto změnách diskutovat, ale přitom si ponechat co nejširší manévrovací postoj. K dosažení takové pozice byli Francouzi ochotni vyjít v zásadě vstříc německým požadavkům, ale pokud možno ponechat v účinnosti volná a obecná ustanovení Smlouvy o ES. (Heipertz, Verdun 2005: 988) To se může jevit na první pohled jako protikladná tendence, ale vzhledem ke konečnému výsledku si Francouzi v podstatě udrželi svůj postoj až do samotného závěru jednání.


143 Po vzniku HMU nahrazený Hospodářským a finančním výborem.
pojištěn sankcemi, které nebudou uplatňovány pouze v případě výjimečných okolností. Podoba preventivního kontrolního mechanismu, založená na proceduře nadměrného deficitu, měla vycházet z dosavadních smluvních pravidel s tím, že dojde ke zrychlení rozhodovacího postupu. První zpráva o těchto základních principech byla předložena nejbližšímu zasedání Evropské rady. O potřebě zajištění fiskální stability po vzniku HMU se na nejvyšší úrovni jednalo poprvé na summitu ve Florencii ve dnech 21.-22. června 1996 s tím, že konkrétní kroky budou představeny na dalším zasedání v Dublinu. (Florence European Council)


Zásadním problémem byla dohoda o stanovení dolní hranice případné recese, jako jednoho z případů vymezujícího výjimečné okolnosti. Shoda existovala pouze na definici horní hranice (pokles HDP o více než 2 procenta). Francouzská pozice se pohybovala na úrovni 0,5 procenta, německá na hranici 1 procenta. Konečné řešení na nejvyšší úrovni, zprostředkované francouzským prezidentem J. Chiracem a německým kancléřem H. Kohlem, nakonec stanovilo dolní hranici na 0,75 procenta, přesně ve středu původních národních pozic. Na závěr dublinského summitu byla nakonec oznámena politická dohoda
4.5 Koordinace hospodářské politiky


Zakotvit změny v oblasti rozpočtové disciplíny v rámci primárního práva se Německu nepodařilo prosadit a narazilo hned zpočátku na odpor ostatních členských zemí. Existovala tu jednak obava z původně navržených automatických sankcí a jednak podezření, že německý návrh povede ve skutečnosti k dodatečných podmínkám nad rámec konvergenčních kritérií. Primární právo vymezovalo v tomto ohledu výsadní pravomoc Rady, bez jejíhož rozhodnutí nemohou být pokuty uděleny (čl. 104c Smlouvy o ES), což bylo pro některé státy důležité. Proto byla nakonec přijata strategie rozvíjení návrhu ve formě sekundárního práva, které bude vycházet ze Smlouvy o ES a smluvní koncepce HMU tak zůstane zachována. Bez tohoto kroku nebylo Německo schopno svůj návrh prosadit.

---

Pakt růstu a stability v podstatě potvrdil výsledky křížení neofunkcionalistických (pravidla jako výsledek nedostatečné fiskální konvergence, kterou je třeba upevnit – spillover efekt) a intergovernmentálních prvků (uplatnění národních zájmů ve výsledném kompromisu) v koncepčním rámci HMU.

4.5.2.2 Struktura a dohodnutá pravidla

Výsledná pravidla zabudovaná v rámci Paktu stability a růstu nepředstavují jediný dokument či právní akt. Vycházejí ze tří částí: vlastní rezoluce Evropské rady o Paktu stability a růstu přijaté v Amsterdamu 17. června 1997 a dvou nařízení ze 7. července 1997, která na ni přímo navazují a zároveň upřesňují a rozvádějí články 103 a 104c Smlouvy o ES. Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik má především preventivní funkci, která je založena na předkládání tzv. stabilizačních a konvergenčních programů. Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku má naopak funkci sankční, kterou představuje výstražný a sankční mechanismus.


145 Podle návrhu Hospodářského a finančního výboru schválila Rada ECOFIN dodatečně 10. července 2001 Pravidla chování týkající se obsahu a formátu stabilizačních a konvergenčních programů, vycházející z ustanovení Nařízení Rady (ES) č. 1466/97. Tato pravidla jsou důležitá vzhledem ke srovnání a kontrole jednotlivých programů.
Tabulka 17: Smluvní základ Paktu stability a růstu

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rezoluce Evropské rady ze 17. června 1997</th>
<th>Články</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>preventive funkce</td>
<td>nařízení 1466/97 → revize → nařízení 1055/2005</td>
</tr>
<tr>
<td>sankční funkce</td>
<td>nařízení 1467/97</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Zdroj: Autor.


Komisi je v souladu se Smlouvou o ES přiznáno právo iniciativy, jenž umožní „striktní, včasné a účinné“ fungování Paktu. To předpokládá vydávání potřebných zpráv, stanovisek a doporučení, která povedou k rychlému rozhodování Rady. Rezoluce obsahuje jasný závazek Komise vypracovat zprávu, pokud riziko nadměrného schodku existuje, nebo plánovaný či skutečný deficit překračuje referenční hranici. Svoje stanovisko přitom musí písemně oduvodnit, pokud se rozchází s názorem Hospodářského a finančního výboru. Zprávu musí vypracovat také pokud jí o to Rada požádá. Rozhodovací funkce a role Rady se nemění, zůstává hlavním garantem dodržování dohodnutých závazků. Je ovšem povinna dodržovat stanovené lhůty související s rozhodnutím o existenci nadměrného schodku a uplatnit stanovené sankce, pokud členský stát nepodnikne doporučené kroky k jeho odstranění. Škálu sankcí, která je ji k dispozici, má přitom aplikovat přísně. V případě, že se nerozhodne konat, musí to vždy písemně oduvodnit.

(Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam)
Pakt stability a růstu bývá často přirovnáván ke konvergenčním kritériím po vstupu do HMU. Ačkoliv to tak částečně je a tento nástroj de facto nahrazuje fiskální konvergenční kritéria, jsou tu dva důležité rozdíly. První spočívá v tom, že kritéria zahrnovala dva aspekty, rozpočtový deficit a věřejné zadlužení, zatímco Pakt bližji objasňuje pouze rozpočtový deficit (u věřejného dluhu pouze informace). Druhý rozdíl spočívá ve střednědobém cíli, v němž mají státy udržovat nejlepší vyrovnaný, nebo přebytkový rozpočet a v jasně definovaných podmínkách, kdy je překročení tři procentní hranice přípustné, a kdy ne. To je zásadní rozdíl oproti velmi vážně formulovaným ustanovením fiskálních konvergenčních kritérií.

Výsledné rozložení pravomocí jednotlivých orgánů tak v zásadě kopíruje Smlouvu o ES v oblasti koordinace hospodářské politiky. Došlo k precizaci a zpřesnění pravidel, nikoliv k uplatnění silnějšího vlivu Společenství jako takového. Komise zůstala nadále iniciáčním a kontrolním orgánem, který nemá výkonné pravomoci. Rada naopak, ale celkem logicky k povaze této politiky, instituci disponující zásadním vlivem a dohledem nad dodržováním pravidel. Evropský parlament zůstal stejně jako předtím pouze informovaným subjektem, mimo rozhodovací mechanismy. Toto institucionální schéma ze zpětného pohledu předznamenalo pozdější možnosti (ne)aplikace dohodnutých pravidel. Ustanovení o striktním, rychlém a účinném uplatňování Paktu a vůbec motivace, která vedla k jeho vytvoření, se dostala do kontrastu s následnou aplikační praxí. Je třeba podotknout, že ani Francie a hlavně ani Německo nepředpokládaly, že nebudou v budoucnu Pakt dodržovat. Že to budou právě jeho „autoři“, kteří jako první porušili jeho pravidla. Nastavený mechanismus byl ale pouze prostředkem k tomuto postupu, přičinou byly jednotlivé členské státy v Radě.

4.5.2.2.1 Preventivní mechanismus

Za účelem uplatnění preventivní funkce Paktu rozděluje příslušné nařízení členské státy EU na dvě skupiny. V první skupině se nacházejí státy participující na HMU a společně měnové politice prováděné ECB („zúčastněné členské státy“), ve druhé země, které společnou měnu dosud nepřijaly a měnovou politiku pouze koordinují v rámci ESCB („nezúčastněné členské státy“). Tato preventivní funkce spočívá v uplatnění mechanismu, který zahrnuje posilněný mnohostranný dohled nad koordinací hospodářských politik s cílem včas předcházet vzniku nadměrných schodků, a to prostřednictvím stabilizačních a konvergenčních programů. Tento dohled rozhvídá a upřesňuje smluvní ustanovení
4.5 Koordinace hospodářské politiky

primárního práva (čl. 103 Smlouvy o ES), která jsou velmi obecná. Nespecifikují například požadované informace předkládané členskými státy orgánům EU.

Zúčastněné členské státy pravidelně vypracovávají a předkládají stabilizační programy; nezúčastněné členské státy konvergenční programy. Oba druhy dokumentů obsahují informace potřebné k mnohostrannému dohledu nad jejich hospodářskými politikami, jinými slovy k jejich koordinaci, a jsou předkládány Radě a Komisi. Každoročně se připravuje jejich aktualizovaná verze a členské státy jsou povinny programy zveřejňovat. Jejich součástí jsou následující informace (Council Regulation (EC) No 1466/97):

- střednědobý cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtu, cestu k jeho dosažení a očekávanou tendenci míry veřejných financí a veřejného dluhu za běžný rok, předcházející rok a nejméně tři následující roky;
- prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických proměnných (veřejné investiční výdaje, růst reálného HDP, zaměstnanost, inflace) zahrnující běžný rok, předcházející rok a nejméně tři následující roky;
- popis rozpočtových a dalších opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu, u rozpočtových opatření odhad jejich kvantitativního účinku na rozpočet;
- analýzu, jak by změny hlavních hospodářských předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu;
- konvergenční programy navíc střednědobé cíle měnové politiky a vztah těchto cílů ke stabilitě cen a směnných kurzů.

Stabilizační a konvergenční programy následně hodnotí Komise (doporučení) a Hospodářský a finanční výbor (konzultace), jejichž názor je poté relevantní pro Radu. Ta posuzuje realnost navržených hospodářských předpokladů, na nichž je program založen – ať už ve smyslu dostatečného prostoru pro zabránění nadměrnému schodku, nebo adekvátnosti přijatých opatření pro dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Stejně tak posuzuje kompatibilitu programu s hlavními směry hospodářských politik. Rada je přítom vázána časovou lhůtou dvou měsíců od předložení, do kdy se musí ke stabilizačním a konvergenčním programům vyjádřit. Pokud shledá jeho cíle jako nedostatečné, vyzve

---

146 První stabilizační a konvergenční programy musely být předloženy do 1. března 1999. Stát, který vstupuje do HMU, předkládá první stabilizační program do šesti měsíců od rozhodnutí Rady o jeho účasti.
členský stát, aby program upravil. Všechny tyto kroky probíhají v souladu s článkem 103 Smlouvy o ES.

Kromě vlastního stanoviska k předloženým programům (a jejich hodnocení podle čl. 103, odst. 3 Smlouvy o ES) Rada rovněž sleduje v rámci mnohostranného dohledu skutečné provádění cílů v nich obsažených, opět ve spolupráci s Komisí a Hospodářským a finančním výborem. A to opět ve smyslu odchýlení aktuálního nebo očekávaného stavu rozpočtu od navrhovaného cíle. U konvergenčních programů navíc sleduje, zda jsou zaměřeny na měnovou stabilitu, ve smyslu prevence kolísání směnných kurzů. V případě, že dojde ke zjištění, že tomu tak není, vydává Rada dotyčnému státu v rámci tzv. výjimečného varování doporučení k přijetí nezbytných opatření, které eliminují vznik nadměrného schodku. Pokud dojde k názoru, že je tento stav trvalý, či má vzestupnou tendenci, doporučí přijetí nápravných opatření a město svoje zjištění zveřejnit. Tyto kroky analogicky navazují na článek 103, odst. 4 Smlouvy o ES, a proto Rada rozhoduje vždy kvalifikovanou většinou.

Z hlediska srovnání uvedených preventivních kroků obsažených v prvním nařízení Paktu stability a růstu s postupem uvedeným ve Smlouvě o ES (čl. 103) dojde k následujícímu závěru: při stanovování hlavních směrů hospodářských politik byl nově akcentován důraz na prevenci nadměrných rozpočtových schodků; došlo ke zpřesnění informací, které jsou povinny členské státy Společenství předávat (stabilizační, respektive konvergenční programy); Rada posuzuje reálnost těchto programů už při jejich předložení, nikoliv jen v rámci jejich provádění; při koordinaci hospodářských politik Společenství naznalo, že je třeba rozlišovat mezi členy eurozóny a nezúčastněnými státy (byť je tento rozdíl z hlediska vyplývajících závazků minimální); do této koordinace je mnohem více zapojen Hospodářský a finanční výbor.

4.5.2.2.2 Výstražný a sankční mechanismus

Druhá část Paktu stability a růstu má především sankční funkci. Spočívá v uplatnění konkrétního procedurálního postupu vůči proviněnému státu za účelem dosažení nápravy, to znamená odstranění nadměrného schodku. Cílem je ale také přesné definování a objasnění situace, kdy nadměrný schodek existuje, a kdy nikoliv, přestože přesahuje referenční hranici 3 procent (tzv. výjimečné okolnosti). Nařízení, ze kterého výstražný a sankční mechanismus vychází, fakticky pouze upřesňuje a urychlující postup při nadměrném schodku, zakotvený v čl. 104c Smlouvy o ES, včetně možných sankčních
následků. Je zároveň jádrem původních německých motivů, které vedly k návrhu a konečnému schválení Paktu stability a růstu.

V rámci (výše popsaného) preventivního mechanismu byly členské státy EU rozděleny do dvou skupin, ale jejich účinky se vztahují na všechny. V případě výstražného a sankčního mechanismu toto dělení platí formálně také, ale jeho faktuční působení je jiné – týká se buď všech členských států EU (definiční a výstražná ustanovení), nebo pouze členských zemí HMU (sankční ustanovení). Samotný sankční mechanismus, tedy ustanovení o dalším postupu vůči zemi, která neřeší svůj nadměrný schodek (vycházející z čl. 104c, odst. 9 a 11 Smlouvy o ES), se vztahuje pouze na státy, které už společnou měnu přijaly.

Důležitou změnou, nebo spíše konkretizací, je formulace, která definuje, co je to nadměrný schodek, a která zároveň poskytuje mantinely interpretačnímu ustanovení jednoho z fiskálních konvergenčních kritérií. Interpretační ustanovení týkající se veřejného zadlužení zůstala beze změny. Jak už bylo v této práci zmíněno, Smlouva o ES poskytuje velký prostor pro interpretaci toho, zda nadměrný schodek skutečně existuje, respektive zda je rozpočtové kritérium skutečně plně. Doporučená tříprocentní hranice může být překročena, pokud poměr deficitu „podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se bliží doporučované hodnotě“, nebo „překročení nad doporučovanou hodnotou bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k doporučované hodnotě“. (čl. 104c, odst. 2 Smlouvy o ES) Tato výjimečnost a dočasnost je v rámci Paktu stability a růstu akceptovatelná pouze tehdy, „pokud je způsobena neobvyklou událostí, kterou dotýká členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, anebo pokud vznikne v důsledku prudkého hospodářského propadu“. (Council Regulation (EC) No 1467/97) Akceptovatelná je také v případě, jestliže zprávy předkládané Komisí naznačují, že po skončení neobvyklé události či prudkého hospodářského propadu schodek klesne pod referenční hodnotu.

Tento propad je definován jako pokles reálného HDP nejméně o 2 procenta. Právě podle tohoto kritéria se potom odvíjí další smluvně zakotvený postup. Zejména názor Komise, zda o této situaci vypracuje zprávu a navrhne Radě přijmout rozhodnutí o existenci nadměrného schodku. Komise, a hlavně Rada ovšem mohou přihlédnout i k jiným okolnostem a důkazům signalizujícím, že došlo k výjimečnému propadu, přestože dotyčný stát nesplňuje podmínku poklesu HDP alespoň o 2 procenta. Zde se jedná především o prudkost poklesu nebo ztráty výkonu v porovnání s minulými trendy. Instituce Společenství by měly vycházet z faktu, že Rezoluce o Paktu stability a růstu přijatá
4.5 Koordinace hospodářské politiky

v Amsterdamu vymezuje jako základ pro toto zmírnění výjimečné situace pokles o nejméně 0,75 procenta HDP. Proto by pokles nížší než je tento referenční bod neměl indikovat možnost neuplatnit rozhodnutí o nadměrném deficitu.

Základní postup zůstává stejný, a vzhledem k tomu, že nedošlo ke změnám Smlouvy, stále poměrně komplikovaný. (čl. 104c, odst. 3-13 Smlouvy o ES) Nicméně všechny zainteresované orgány jsou tentokrát vázány konkrétními lhůtami, které celý proces značně urychlují. Tím zvyšují pravděpodobnost uplatnění sankcí a využití jejich odstrašující hrozby, což má věst k dosažení nápravy. Hlavním cílem tak není aplikace sankcí, ale jejich odstrašující potenciál.

Iniciačním aktérem v rámci procedury nadměrného schodku zůstává Komise, která vypracovává zprávu, pokud některý z členských států nedodržuje vyžadovanou rozpočtovou disciplínu. Do dvou týdnů k ní vyjádří svoje stanovisko Hospodářský a finanční výbor. Komise následně usoudí, zda existuje nadměrný schodek a předá Radě svoje stanovisko s konkrétním doporučením. Při tomto kroku není vázána lhůtou. Na základě tohoto doporučení a připomínek ze strany posuzovaného státu rozhodne Rada nejpozději do tří měsíců od povinného oznámení výše skutečného a plánovaného deficitu veřejných financí a výše veřejného zadlužení147 (nikoliv od přijetí doporučení Komise, to je mnohem kratší) o tom, zda existuje nadměrný schodek a či nikoli. Pokud se vysloví kladně, vydá současně doporučení, jak tento schodek odstranit. Časové rozmezí, které Rada v rámci svého doporučení stanoví pro přijetí konkrétních opatření může činit maximálně čtyři měsíce, rozmezí pro celkové odstranění schodku má být realizováno do konce následujícího kalendářního roku (pokud nenastanou zvláštní okolnosti). Po vypršení čtyřměsíční lhůty, kterou nedoprovází realizace adekvátních a veřejně oznámených opatření, může Rada svoje doporučení zveřejnit (pokud dojde posléze k nápravě, Rada musí zase veřejně prohlásit, že nadměrný schodek již neexistuje). Tímto krokem končí výstražná část celého mechanismu platná pro všechny členské státy. Další postup se už netýká zemí, které stojí mimo eurozónu.

Pokud je subjektem zveřejněného doporučení členský stát HMU, může ho Rada nejpozději do jednoho měsíce vyzvat k přijetí takových nápravných opatření, které uzná za

147 Na základě Nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství oznámuje od začátku roku 1994 členské státy Komisi dvakrát ročně výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení, před 1. březnem a před 1. zářím běžného roku.

**Tabulka 18: Časové lhůty při uplatnění procedury nadměrného schodku**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Časová lhůta</th>
<th>Hlasování Rady</th>
<th>Postup</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. březen (rok x) nebo 1. září (rok x)</td>
<td>-</td>
<td>Členské státy zašlou Komisi data o svých veřejných financích.</td>
</tr>
<tr>
<td>1. červen (rok x) nebo 1. prosinec (rok x)</td>
<td>kvalifikovaná většina</td>
<td>Rada na základě zprávy a doporučení Komise rozhodne o existenci nadměrného schodku, zároveň vydá členským státem konkrétní doporučení.</td>
</tr>
<tr>
<td>1. říjen (rok x) nebo 1. duben (rok x+1)</td>
<td>2/3 většina bez posuzovaného státu (vážené hlasů EU)</td>
<td>Rada posoudí adekvátnost přijatých opatření a může svoje doporučení zveřejnit.</td>
</tr>
<tr>
<td>1. listopad (rok x) nebo 1. květen (rok x+1)</td>
<td>2/3 většina bez posuzovaného státu (vážené hlasů)</td>
<td>Rada rozhodne o návrhu konkrétních opatření k odstranění schodku.</td>
</tr>
<tr>
<td>1. leden (rok x+1) nebo 1. červenec (rok x+1)</td>
<td>2/3 většina bez posuzovaného státu (vážené hlasů HMU)</td>
<td>Rada navrhne sankce vůči členskému státu.</td>
</tr>
<tr>
<td>1. leden (rok x+3) nebo 1. červenec (rok x+3)</td>
<td>2/3 většina bez posuzovaného státu (vážené hlasů HMU)</td>
<td>Rada rozhodne o změně vkladu v pokutu.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


V případě, že nakonec dojde k poslední alternativě, tedy samotnému uplatnění sankcí, ze Smlouvou nabízených možností Pakt výslovně doporučuje složení neúročeného vkladu.

148 V případě, že Rada rozhodne o tom, že nadměrný schodek byl plánován záměrně, může využít tzv. zrychleného řízení.
Tuto možnost je možné kombinovat s ostatními, méně „bolestivými“ sankcemi (zveřejnění dodatečných informací, přehodnocení úvěrové politiky Evropské investiční banky). Jestliže je důvodem aplikace sankcí překročení schodku veřejných financí, vyžaduje se vklad složený z pevné složky (0,2 procenta HDP) a proměnné složky (jedna desetina rozdílu mezi skutečným deficitem za minulý rok a referenční hodnotou). Tento vklad ale nesmí překročit hranici 0,5 procenta HDP. Využití sankcí může Rada každoročně potvrzovat, dokud nedojde k nápravě, avšak po dvou letech se vklad mění v pokutu. Případná pokuta se rozděluje mezi členské státy HMU, u kterých není zjištěn nadměrný schodek v poměru k jejich podílu na celkovém HDP.

4.5.2.3 Efektivita a dodržování pravidel


Pokud je fiskální politika členských států nějak omezena, pak je důležité, aby byly tyto restriky věrnostní založeny a výnosů při porušení pravidel musí být nastaven tak, že stimuluje vlády k tomu, aby tato pravidla neporušovaly. (Eijffinger, De Haan 2000: 89) Tím se dostáváme k přirovnání o odměně a trestu, které bylo naznačeno v úvodní části kapitoly o Paktu stability a růstu. Pokud je totiž absence nadměrného deficitu podmínkou pro vstup do HMU (jedno z konvergenčních kritérií), vyvolává jeho existence důvod k reálným obavám z odložení členství. Tato hrozba, která je jen jinou formou sankce, tak plní svůj cíl. Výnosem je vstup do HMU, pokud o něj má stát zájem. Paktem stability a růstu byl ale znovuzaveden trest, ovšem odměna stanovena nebyla. Členským státním HMU tak nevyplývaly z jeho dodržování reálné výhody. A to byl zásadní
4.5 Koordinace hospodářské politiky

... problém, který se ukázal jako relevantní záhy poté, co Pact vstoupil 1. ledna 1999 v platnost.

V úplně prvních letech po vzniku HMU nemusela být procedura rozpočtového schodku využívána, což vyplývalo z logiky toho, že všechny zúčastněné státy stlačily rozpočtové deficity pod hranici požadovanou konvergenčními kritéři. Od roku 1999 začala rozpočtová konsolidace zpomalovat a v některých případech se obracet. Prvním státem, který měl správně zpřesněnou procedurou rozpočtového schodku projít, bylo Řecko. Vzhledem k nepravdivým, vylepšeným statistickým údajům v této době ovšem nikdo netušil, že tato země dohodnutá pravidla porušuje. Jeho příklad je proto pouze hypotetický, v opačném případě by se zřejmě nestalo členem HMU.


149 (Stability and Growth Pact & Fiscal Surveillance) Nadměrný deficit je v případě Německa velice zajímavý fenomén vzhledem k tomu, že tento stát vznik tento pravidel inicioval, a přitom byl hned jako druhý v historii „postižen“. Neméně zajímavé, i když méně překvapivé150 je, že další země se stala Francie. Dohromady dva členské státy, které vyjednaly zásadní politický kompromis, jenž umožnil vznik Pactu stability a růstu. Tyto dvě země byly také hlavními aktéry následujících událostí, které vyvrcholily zásadním institucionální střetem mezi Komisí a Radou.

Zatímco Portugalsko na základě navržených doporučení svůj schodek odstranilo a existenci nadměrného deficitu u něj Rada 11. května 2004 zrušila, Německo a Francie požadovaná opatření ke změně tohoto stavu během roku 2003 nepodnikly. Obě země realizovaly pouze některé kroky, zdáleka nedostatečné pro snížení deficitu v následujícím roce. V dalších měsících a letech tak nadále hospodařily s nadměrnými deficity a nebraly na zřetel doporučení vydaná Radou současně s jejím rozhodnutím o existenci nadměrného schodku. Zásadní ovšem bylo, že tímto se postup Rady v rámci procedury zastavil. Po vypršení stanovené časové lhůty Rada nepodnikla žádné další kroky, v rámci kterých by

149 Detailní přehled o aplikaci procedury nadměrného schodku u jednotlivých členských zemí včetně všech přijatých právních aktů viz Stability and Growth Pact & Fiscal Surveillance.

150 Vzhledem k její monetární pozici při budování HMU a obecně opačného přístupu k konvergenci, než byl ten německý.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

... usilovala o řešení situace v souladu s dohodnutým postupem. Přijetí doporučení podle čl. 104, odst. 7 Smlouvy o ES revidované v Amsterdamu byla jejím posledním schváleným krokem. A to přesto, že Komise vydala na podzim téhož roku hned dvě doporučení k zahájení dalších fází procedury (zveřejnění doporučení, přijetí konkrétních opatření ke snížení schodku ve stanoveném termínu). 151


Při zohlednění členských států, které nehlasovaly pro doporučení Komise a pro další využití sankčního mechanismu, je zřetelné, že jednalo s výjimkou Španělska především o velké země, které měly dostatek hlasů k tomu, aby případné sankce zamítly. Neuplatnilo se

152 Samozřejmě s tím, že nehlasovala vždy ta země, o které se rozhodovalo.
153 V závislosti na posuzovaném státu.
tu rozdělení států na fiskálně méně zodpovědné jižní státy a důsledný sever, naopak hlasování probíhalo skrze tyto skupiny. Takže se v jedné kategorii ocitlo Německo, které Pakt prosadilo i Itálie, proti níž a dalším „nezodpovědným“ jižním státům byl původně namiřen. Německu a Francii se podařilo získat na svou stranu ostatní státy a přesvědčit je, aby byl další postup zastaven. V této přesvědčovací taktice hrál důležitou úlohu fakt, že přišlo se mohou v obdobné situaci ocitnout státy, které zatím potíže nemají. Stejně relevantní bylo, že se situace dotýkala dvou států, které Pakt vyjednaly a v té době stále tvořily jádro EU. V neposlední řadě skutečnost, že jedním z hřišníků bylo Německo, posilovala pochybnosti o adekvátnosti nastaveného mechanismu a obecně prospěšnosti celého Paktu pro celé Společenství.


Komise podáním žaloby hájila nejenom svoje postavení vůči Radě a svoji roli výsadního iniciačního orgánu, ale bránila také pravidla, která měla pojišťovat hospodářskou konvergenci s cílem zajistit stabilitu HMU. Situace po rozhodnutí Rady vyvolávala nejenom otázku věrohodnosti dohodnutých pravidel, ale také další životaschopnosti Paktu stability a růstu. Suspendování procedury a odklad řešení situace Německa a Francie až do roku 2005 mělo závažné politické důsledky. V podstatě blokovalo další využívání pravidel Paktu, protože bylo těžko představitelné, že Rada bude vymáhat po ostatních státech

154 Teoreticky mohly být iniciátorem žaloby i členské státy, které rozhodnutí Rady o pozastavení procedury nepodpořily a posléze kritizovaly (Finsko, Nizozemsko, Rakousko, Španělsko). I oni mohou napadnout kteroukoli normu sekundárního práva. Komise toto dilema svou rychlou reakcí a následnou žalobou vyřešila za ně.
dodržování stanovených podmínek, pokud bude platit časový odklad pro Francii a Německo. Soudní dvůr tak sice rozhodoval záležitost týkající se výkladu evropského práva, ale spor mimorádně citlivý a s dalekosáhlymi politickými důsledky.


V druhé části obžaloby Soudní dvůr naopak argumenty Komise uznal. Kompletně zrušil závěry přijaté Radou, protože pozastavují probíhající postupy a neopírají se o už dříve přijatá doporučení. Pozastavení procedury nadměrného schodku je možné pouze za předpokladu, že se státy řídí podle těchto doporučení, což se v případě Francie ani Německa nestalo. Stejně tak soud odmítl, aby Rada mohla svévolně měnit své předchozí doporučení bez nového podnětu Komise. Pouze Komisi přísluší v rámci procedury právo iniciativy. Rada sice může posoudit odlišně aktuální ekonomické údaje a odchýlit se od doporučení Komise, ale nemůže si stanovit svůj vlastní postup a řešení mimo smluvně zakotvená pravidla.155 (Rozsudek Soudního dvora ve věci C-27/04)

Rozsudek Soudního dvora vypadá na první pohled jako kompromisní řešení uspokojující Komisi i Radu, ale ve skutečnosti se držel dohodnutých závazků – sankčního mechanismu, který není automatický a vymezeného smluvního postupu. Oba aktéři sporu výsledek interpretovali jako svoje vítězství, přičemž se každý držel té části, která potvrdila správnost jeho jednání. Komise, ale například i ECB, jako vítězství toho, že přijatá pravidla a postupy je třeba dodržovat v plném rozsahu, a že takový systém je nejlepší zárukou pro prosazování závazků a pro rovné zacházení se všemi členskými státy. (Sděleni

155 Soud zároveň konstatoval, že Rada využila jiná pravidla hlasování, než měla. Hlasovala pouze v rámci členských zemí HMU (hlasování o výzvě podle čl. 104c, odst. 9), nikoli za účastí všech členských zemí (hlasování o přijetí doporučení podle čl. 104c, odst. 7).
Komise Radě a Evropskému parlamentu) Členské státy, zejména Německo, zase jako potvrzení suverénní rozhodovací role Rady. Nicméně oba orgány se shodly na úzké spolupráci v rámci dalšího fungování Paktu a při řešení rozpočtového problému Francie a Německa. Jedním z nich byl i návrh na reformu dosavadních pravidel.

Institucionální spor ovšem nevyřešil problém poškození reputace Paktu stability a růstu, která je zásadní pro dodržování závazků členských států při koordinaci hospodářské politiky v EU. Ta je zásadně poškozována, pokud je kredibilita mechanismu, který má tuto koordinaci zajišťovat, spojována s výrazy jako „nepríměřený“ nebo dokonce „stupidní“ (viz níže); pokud se priority členských států ukazují být podstatně odlišné od toho, co před tím odsouhlasily; pokud existuje výrazný rozdíl v rétorice států se stejnými závazky a realitou, která je více shovívavá k velkým zemím a konečně pokud kritika členského státu ze strany Komise nebo Rady vyvolá malý nebo žádný odpor na domácí politické scénu vůči vládě. (Ardy et al. 2006: 66) Za takové situace je reforma dosavadních pravidel, která by uvedla smluvní závazky do souladu s realitou, více než žádoucí.

4.5.2.4 Reforma

Už na začátku vzniku Paktu stability a růstu existovaly pochybnosti o pravděpodobnosti uplatnění sankcí vůči suverénním státem, kteří si je mají samy schvalovat v rámci Rady. Dochází totiž k paradoxní situaci: ministři financí jsou zodpovědní za národní rozpočty, které fakticky samy vytváří, a potom mají hlasovat o tom, zda je sestavili špatně a porušili unijní pravidla. Je pravda, že posuzovaný stát sice nehlasuje, ale pokud nadměrným deficitem trpí více zemí, je málo pravděpodobné, že se najde dostatečná většina pro přijetí radikálnějších kroků, natož uplatnění finančních sankcí.

Kauzou vrcholící sporem Komise a Rady se potvrdily možné třetí momenty v koordinaci hospodářské politiky, které však nejsou příliš nezohlednění koncepce HMU překvapivé.

Nedostatek rozpočtové flexibilitu v době recese, provádění strukturálních reforem, případně jiné politické priority mohou vést k napětí mezi národními vládami, v jejichž kompetenci je hospodářská politika a institucemi EU, jež dohlížejí na měnovou unii. Jednak se zvýšil tlak na ECB, aby polevila ve své přísné měnové politice, a jednak země, kterých se problém rozpočtové disciplíny týká, budou očekávat od institucí EU pomoc při jejím řešení. Pak stability a růstu jim však klade cíl bez vnitřní motivace a bez reálně

---

156 Soudní dvůr se nezabýval se výkladem obecných smluvních závazků, které pro členské státy z koordinace hospodářské politiky vyplývají. Posuzoval pouze konkrétní rozhodnutí učiněná Radou.
hrozby sankcí. Proto jsou státy stále méně ochotné ho dodržovat. A to přesto, že mohou aplikovat poměrně široké „výjimečné okolnosti“. Příčinou je také fakt, že při politickém rozhodování převažují ohlady na národní zájmy více než na zájmy eurozóny jako celku. Mezivládní fungování hospodářské politiky zastřešené koordinací v Radě neumožňuje důraznější prosazení fiskálních pravidel. Výsledná situace, kdy se ministři brání uplatnit sankční mechanismus, a přitom se nebojí nadměrných deficitů, vrhala stín nedůvěryhodnosti na celé Společenství a poškozovala samotnou HMU.

O reformě Paktu se diskutovalo ještě před kauzou Francie a Německa, soudní spor byl pouze jejím katalyzátorem. I když ukázal, že právě rozhodovací mechanismus a jeho možnosti jsou alfa a omegou celého problému. Společenství se nedařilo smysluplně přezentovat jeho účel a potíže při jeho uplatňování tomu ještě nahrávaly. K jeho důvěryhodnosti nepříspěly ani výroky zástupců členských zemí, kteří za řádu podnikat ve Společenství nepřijetí navrhovali jeho změny a uvolnění pravidel, ani samotných představitelů EU, kteří ho označili za příliš přísný a svazujiící nebo, například jako tehdejší předseda Komise Romano Prodi, rovnou jako „stupídní“.157 (Speech of Romano Prodi 2002) Přitom je možné například právě o přísnosti pravidel úspěšně pochybovat. Přijatá pravidla, ať už přímo ve Smlouvě o ES nebo v příslušném nařízení, využívají celou řadu výjimek, které umožňují značné širokou interpretaci a benevolenci při přijetí konkrétních opatření.

Existují však i další konkrétní argumenty o nedostatečných fiskálních pravidel v rámci původního Paktu. Dají se shnout do několika bodů, někteří byly už zmíněny: (1) příliš silný důraz na stabilitu a slabý efekt na růst a zaměstnanost; (2) procyklický charakter, který způsobuje problémy v době poklesu a nenutí k fiskální konsolidaci v období ekonomického růstu; (3) nejasné a nepříliš logické definování pravidel rozpočtové disciplíny, což vede k absenci jejich efektivity; (4) všechny země bez rozdílu jsou subjektem stejných pravidel, neberou se v úvahu rozdíly mezi nimi (výše deficitu nebo dlahu); (5) asymetrie pravidel, která trestají negativní vývoj, ale neodměňují za svědomité dodržování přijatých podmínek; (6) přezírání pravidel ze strany některých států, zejména těch velkých (Francie, Německo), což snižuje jejich věrohodnost. (Ardy et al. 2006: 107-198) Některé z nich měla připravovaná reforma minimalizovat, nebo alespoň zmírnit.

Její důraz spočíval spíše v přehodnocení systému kontroly než změně pravidel jako takových.

Záhy po eskalaci problémů a ještě před vynesením rozsudku Soudního dvora přijala probíhající mezivládní konference 16. června 2004 Prohlášení o Paktu stability a růstu, které zdůraznilo, že hlavními pilíři hospodářské politiky EU a členských států jsou zvyšování růstového potenciálu a zajištění zdravých rozpočtů. Vyzvala současně Komisi k předložení návrhu vedoucího „k posílení a vyjasnění provádění“ Paktu. (Konference zástupců vlád členských států 2004) Její postoj potvrdila Evropská rada na svém zasedání 17.-18. června. Komise následně 3. září 2004 předložila konkrétní návrhy.\footnote{\textsuperscript{158} V dokumentu s názvem Posilování hospodářské správy a řízení a vyjasnění provádění Paktu stability a růstu.}

V nich vymezila tři hlavní oblasti, kterých by se měla reforma Paktu týkat. Zdůraznila přitom, že cílem není zvýšit přísnost nebo pružnost stávajících pravidel, nýbrž jejich zefektivnění. Dosavadní fiskální rámec koordinace na úrovni EU tak měl být zachován. První oblast se soustředila na posun zaměření Paktu směrem k důrazu na veřejné zadlužení, specifika jednotlivých států při definování střednědobých cílů, aktuální hospodářský vývoj při aplikaci procedury nadměrného schodku a včasnější opatření pro nápravu nepříznivé rozpočtové situace. Druhá oblast se zabývala koordinací rozpočtových politik – jejich většímu důrazu inovace a potřebné reformy a napojení na Lisabonskou strategii a také posílení preventivního mechanismu Paktu stanovením jasných termínů. Třetí oblast se týkala zlepšení prosazování pravidel, a to prostřednictvím důslednější kontroly, zveřejňování informací už ve fázi předložených stabilizačních a konvergenčních programů a také většího tlaku a důslednějšího monitoringu na národní úrovni. (Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu)

O návrzích Komise diskutovala 10. a 11. září 2004 Rada ECOFIN. Ministři dospěli v kontrastu s posledními událostmi k poněkud překvapivému závěru, že se Pakt stability a růstu v zásadě osvědčil a nepřichází v úvahu posun stanovených referenčních hranic (3 procenta u rozpočtového deficitu, 60 procent u veřejného dluhu). Výchozím bodem pro reformu mělo být zajištění lepší implementace procedury nadměrného deficitu, větší symetri s hospodářským cyklem a důslednější transparentnost předkládaných dat. Paktu vytkli také absenci pozitivních stimulů pro jeho plnění. (Informeller ECOFIN) V podstatě tedy došlo ke shodě Rady s Komisí, že Pakt není třeba radikálně měnit, ale pouze
4.5 Koordinace hospodářské politiky

zefektivnit stávající pravidla.\(^{159}\) Postoj Rady je ovšem zarážející u snah o lepší uplatňování procedury nadměrného schodku. Byla to totiž právě tato instituce, která nehodlala u Francie a Německa postup implementovat až do konce. Lepší implementace by bylo možné dosáhnout pouze za předpokladu změny chování Rady, nebo změny postoje členských států. V této době už ale bylo jasně zřetelné, že se původní motivy, které vedly k vytvoření Paktu, vytratily. Zájem na prosazování rozpočtové disciplíny po vzniku HMU prudce klesl. Tím, že se od něj odklonilo Německo,\(^ {160}\) došlo k totální ztrátě jeho věrohodnosti. Důsledně prosazování přijatých fiskálních pravidel ze strany menších států, především Nizozemská a Francie, nemohlo tyto změny nahradit.


Rada navrhla v rámci reformy zpřesnění definice národního střednědobého rozpočtového cíle a vzit při uplatňování Paktu v úvahu strukturální reformy (2617th Council meeting) Rakousko předložilo v souvislosti s řešením problému s falešnými řeckými statickými daty návrh, aby v budoucnu mohly být v rámci Paktu uplatněny vůči takovému státu sankce. Dostalo se mu přítom široké podpory. (2638th Council meeting) Problém ohledně vymezení dalších situací, které mají být zohledněny při posuzování nadměrného schodku, pokračoval i na zasedání Rady ECOFIN 8. března 2005, kde se členské státy neshodly na konečné podobě reformy. Proto bylo svoláno zvláštní a

\(^{159}\) To se v podstatě shodovalo i s oficiálním postojem ECB, že Smlouvu ani Pakt není třeba měnit, ale uplatňování Paktu je možné dále zlepšit. (Prohlášení Evropské centrální banky 2004)

\(^{160}\) Změna německého postoje byla ovlivněna vnitřními důvody. Rozpočtovými dopady náročného procesu znovusjednocení i nedostатkem fiskální konsolidace v období konjunktury na konci devadesátých let 20. století.
4.5 Koordinace hospodářské politiky


Navazující zasedání Evropské rady 22. a 23. března shodu členských států a konkrétní změny obsažené v dokumentu „Zlepšení provádění Paktu stabilitu a růstu“ schválilo. Zároveň vyzvalo Komisi k rychlému předložení návrhů na změnu návrhů tvořících společně s amsterdamskou rezolucí základ Paktu. (Evropská rada v Bruselu 22. a 23. března 2005)


Druhá a mnohem kontroverznější část Paktu představující výstražný a sankční mechanismus obsahovala významné inovace. Především se ještě zmírnila tolerance výjimečné situace, za kterou byl považován pokles o dvě procenta HDP, na jakýkoliv pokles HDP bez číselné specifikace, nebo dokonce na ztrátu ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu. Komise musí při vypracování zprávy na členský stát, který podle ní nesplňuje požadovaná kritéria, přihlížet
4.5 Koordinace hospodářské politiky

k dalším významným faktorům hospodářské situace (potenciální růst, podmínky hospodářského cyklu, provádění politik v rámci Lisabonské agendy a politik na podporu výzkumu, vývoje a inovací), rozpočtové situace (úsilí o fiskální konsolidaci v období konjunktury, udržitelnost dluhu, veřejné investice a zdravě veřejné finance) i ostatním aspektům (např. finančním příspěvkům na podporu mezinárodní solidarity). Tyto faktory musí Komise zohlednit i v dalších fázích procedury nadměrného deficitu jako je stanovisko a doporučení Radě k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku. (čl. 104, odst. 4-6 Smlouvy o ES revidované v Nice) a stejně tak je musí zohlednit i Rada. Důležitou prioritou, ke které obě instituce přihlížejí, je provádění reforem důchodových systémů. Při rušení přijatých opatření se už ale ke zmíněným významným faktorům nepřihlíží.


Komplexní reforma Paktu stability a růstu tak představovala zakotvení velmi flexibilního pojetí původně stanovených podmínek ve smyslu odstupu od restriktního dodržování pravidel a příklonu k větší pružnosti. Znamenalo to současně zmírnění jeho podmínek. Ustanovení Paktu se sice podrobně doplnila o konkrétní ekonomické parametry a souvislosti, které musí vztít Komise i Rada v potaz při výkonu jeho pravidel, ale stalo se tak díky jeho celkovému rozvolnění. Rada dostala zároveň ještě větší prostor pro uplatnění svého názoru dalším rozšířením poskytnutých lhůt. Po reformě je ještě méně pravděpodobnější dovedení procedury nadměrného schodku až ke konkrétním sankcím, protože nová úprava (prodloužením termínů, možností přehodnocení rozhodnutí Rady, akceptaci alespoň minimálních opatření ze strany členského státu) klade důraz na to, aby se do takové fáze vůbec nedostala. Za těchto podmínek by nebylo chování Francie a Německa
příčinou konfliktu mezi Radou a Komisí, protože by obě země pravidlům dostály. Učinily alespoň minimální opatření, Rada by mohla revidovat a prodloužit některé fáze procedury.


Pakt stability a růstu ale neexistuje ve vzduchoprázdnou, musí respektovat politickou realitu i architekturu HMU. Výsledný poreformní stav, který poskytuje prostor pro autonomnější vedení fiskální politiky, je tak logický a vyplývá z dichotomie HMU. Koresponduje s tím, že je tato oblast doménou členských států, nikoli Unie, i s tím, že jeho původní pravidla byla formální konstrukcí, která nebyla fakticky využívána. Přesněji řečeno, nechtěla být některými členskými státy využívána. Společenství má i po reformě i když v mnohem menší míře, prostřednictvím Rady prostředky na řešení nezodpovědné rozpočtové situace. Jiná otázka ale je, zda je členské státy chtějí využít. Právě z rozhodovací pravomoci Rady, která zůstala zachována a spíše ještě zvýšila její manévrovací prostor, vyplývá primární zodpovědnost členských států a řešení problémů předešlím na národní úrovni. Je ovšem otázkou, jak dalece může tato situace ovlivnit fungování měnové unie, pokud se striktnější úprava pravidel neosvědčila.

Pakt stability a růstu je možné chápat jako nástroj, který měl eliminovat možnost členských států využít pozice „černého pasažéra“ a vyhnout se riziku nezdravých sankcí, které by se tak při využití všech lhůt procedury dospělo až po třech letech, k uvalení pokuty po pěti letech. Což je ovšem spíše hypotetická situace vzhledem ke zmíněnému důrazu a širokému prostoru pro vyřešení na nižších úrovních.
4.5 Koordinace hospodářské politiky

veřejných financí. Zkušenost s jeho působením i následná reforma ukázaly, že se předpoklady nepodařilo úplně naplnit. Je zároveň dokladem toho, že nerovnovážné zakotvení měnové politiky a hospodářské politiky v HMU představuje značné problémy. Je ale těžko představitelné, že by se podařilo tento stav podařilo brzy překonat, protože by znamenal další politickou integraci. Budování politické unie je v současné fázi evropské integrace jen obtížně představitelné.

Otázka efektivního fungování HMU je spojená také s budováním důvěry veřejnosti. HMU se vyznačuje obecně s nedostatkem veřejné a parlamentní diskuse, což představuje překážku ve vytváření občanské sounáležitosti, důvěry a také veřejné odpovědnosti. To je vysvětlitelné elitním vnímáním HMU jako strategického a perspektivního projektu pro zajištění ekonomické vyrovnanosti a efektivity, který přesahuje veřejné mínění v tom smyslu, aby se k němu vyjadřovalo při každé volební příležitosti. Rizikem takového chování spojeného s absencí veřejné sounáležitosti je, že politické strany a vlády budou projekt jen váhavě bránit, pokud bude i později vyžadovat nějaké náklady. (Dyson 2000: 243)
5. ZÁVĚR

Závěr

Tato rigorózní práce se zabývala zkoumáním procesu budování HMU se zohledněním jejího vývoje a uplatněné realizace na úrovni EU. To představovalo vymezení její základní koncepce, distinkce mezi hospodářskou a měnovou částí, aplikaci teoretického pohledu na vznik HMU, průřez vývojem evropské měnové integrace, analýzu samotného procesu realizace tohoto projektu a jeho zakotvení v politickém systému EU. Výsledkem je práce, která představuje vznik HMU jako značně složitý, ale dynamický proces, jehož vlastní realizace se musela potýkat s asymetričností celého projektu, uplatněním diferencované integrace a zavedením nových nástrojů a institucí, které do značné míry ovlivnily vnitřní mechanismy EU.

Vlastní vývoj měnové integrace byl zásadní pro dosažení konsensu mezi členskými státy o vytvoření konkrétní podoby HMU. Byla to klíčová fáze testování možností, zda a jak vůbec k HMU dospět. S tím souvisí první předložená hypotéza o podmíněnosti předchozích zkušeností evropské měnové spolupráce a jejich limitů pro konečnou realizaci HMU. Tyto zkušenosti byly nesdělitelné a unikátní a platnost této teze se potvrdila. Bez změny ve strategii jednotlivých členských států a kompromisního prosazení jejich zájmů nebylo možné HMU vůbec uskutečnit. Nejvýraznější událostí v tomto směru byl krach prvního plánu na zřízení HMU v sedmdesáti letech, který upozornil na spíše odstředivé tendence konvergenčního úsilí jednotlivých zemí a nutnost změny tohoto postoje. Ta se formovala v průběhu působení Evropského měnového systému, který byl ovšem pouze dočasným a omezeným nástrojem měnové integrace. Další integrační posun, zejména vytvoření jednotného trhu, a posun v politické i hospodářské strategii členských států (sблиžení ekonomické a monetaristické pozice) umožnily dosažení politického kompromisu o dalším, tentokrát už úspěšném pokusu realizace HMU. I když samotný průběh realizace HMU potvrdil přirozeně přetrvávající existenci odlišných politických cílů v měnové a hospodářské oblasti.

S realizací HMU souvisí konstrukce jednotlivých nástrojů a mechanismů na úrovni EU, které měly zajistit její efektivní fungování a budoucí stabilitu evropské měny. Jde především o vstupní podmínky, rozhodovací proces, institucionální zajištění a koordinaci hospodářské politiky. Tato práce tyto prvky analyzovala, u každého z nich sledovala jejich
pozici v primárním, připadně sekundárním právu ES a porovnávala je s jednotlivými kroky vlastní realizace HMU. V institucionální rovině šlo především o vymezení kompetencí nových orgánů, jejich interakce s ostatními institucemi a dopad na celkový institucionální rámec EU. Zvlášť důležitou oblast zkoumání představovala koordinace hospodářské politiky, která musí brát v potaz svůj národní charakter a zároveň vyžaduje alespoň částečnou koordinaci na evropské úrovni vzhledem k existenci měnové unie, což představuje její potenciální konfliktní charakter.

Výsledkem této analýzy je zjištění, že posouzení konvergenčních kritérií pro vstup do HMU bylo z velké míry podřízeno snaze o úspěšné dokončení celého projektu s maximálním počtem zúčastněných členských států. Vlastní rozhodovací proces bral také v potaz relativní přísnost nastavených podmínek, problémy s jejich plněním a využil přítom interpretace možnosti zakotvené v primárním právu. Členské státy si ponechaly nejvyšší politickou kontrolu nad konečným rozhodnutím o vstupu prvních členských států. Existoval silný politický zájem na úspěšném startu HMU, který byl logicky spojen se snahou zajistit co nejvyšší kredibilitu nové společné měny. Po vzniku HMU tento zájem přirozeně opadl, a proto se při následném rozšiřování eurozóny stalo posuzování pravidel mnohem přísnější, což potvrdilo odmítání jednoho z kandidátských států. Zájem na co nejstabilnější zajištění HMU dokládá rovněž zájem o vznik Paktu stability a růstu, který měl kompenzovat nedostatky asymetrické konstrukce HMU. Jeho pravidla ale nebyla po vzniku HMU výrazně využita, což vedlo ke ztrátě jeho potenciálního potenciálu, konfliktu mezi Komisí a Radou a následné reformě. Se všemi těmito prvky pracovala druhá hypotéza, která předpokládala, že uplatňování pravidel HMU a jejich aplikace byla ovlivněna politickým zájmem na úspěchu projektu, který se následně vytratil. Ta se ukázala jako platná, i když zejména v hospodářské politice byl tento posun spojen se změnou politických priorit u některých členských států.

V rámci zkoumání institucionálního rámce HMU se potvrdila dominantní pozice Evropské centrální banky, její silné nezávislé postavení a fakticky samoregulační funkce. Její nezávislost, posílená nízkou mírou odpovědnosti je unikální a nenachází srovnání v žádném jiném politickém systému. Důvodem této konstrukce je ovšem specifický charakter politického systému EU, který má tendenci chránit vlastní instituce než je tomu obvyklé v jiných systémech. Dominace ECB vytvořila neobvyklou situaci v tom, že se zúžil prostor pro Komisi a její tradiční spolupráce s Radou se posunula do oblasti koordinace hospodářské politiky. Práce zaznamenala posuny v relevanci Rady ECOFIN, jakožto klíčového orgánu v koordinaci hospodářské politiky, posílení jejich vazeb na
ostatní instituce i posílení postavení v rámci ostatních sektorových rad. Značný dopad na výkon pravomoci uvnitř HMU měl soudní spor mezi Komisí a Radou, jehož výsledek upřesnil kompetence obou institucí v oblasti hospodářské politiky a potvrdil, že role Komise není tak omezená, jak naznačuje dominantní postavení Rady.

Jedním ze signifikantních prvků HMU je její dvojí asymetrie, ze které vyplývají problematické konsekvence pro její fungování a zároveň limity dalšího prohlubování evropské integrace. Obě asymetrie jsou přitom navzájem propojené a tato práce několikrát upozornila na jejich determinující vliv pro formování konkrétní podoby HMU i vztahy mezi jejími jednotlivými komponenty. S tímto prvkem pracuje třetí hypotéza nastolená v této práci, která tvrdí, že asymetrický charakter HMU představuje konfliktní potenciál pro její fungování.


Druhá asymetrie se týká rozdílu mezi dosaženými ekonomickými pokroky a politickou integrací. Celý projekt HMU je faktickým pokračováním předchozí integrační linie Společenství, splňující se především na ekonomické cíle než na integraci politickou. HMU má tak značně autonomní charakter, který nemá oporu v politické oblasti. S tím souvisí problém legitimit. Silná měna vyžaduje zázemí silného politického útvaru spojeného společnou identitou. Společenství ale není schopno se shodnout na užší integraci směřující k politické unii, ačkoliv právě HMU implikovala tento krok značným přesunem měnové suverenity na úroveň Společenství. Na místě je ale otázka, zda byl takový stav vhodný pro posun k tak závažnému kroku, jako je nahrazení národních měn společnou
evropskou měnou a zda není příčinou nedostatku veřejné důvěry a identifikace s celým projektem.
6. SHRNUŤÍ

Tato rigorózní práce se zabývá popisem a analýzou realizace Hospodářské a měnové unie EU a jejími důsledky. Sleduje rovněž vývoj evropské měnové integrace jako determinující faktor pro současnou podobu HMU. Záměrem je postihnout politickou dimenzi tohoto procesu, proto je na tuto oblast nahlíženo především z politologické perspektivy.


Z této koncepce vyplývají obecné cíle práce, které jsou prostředkem k potvrzení jednotlivých hypotéz. Mezi tyto cíle patří záměr popsat, jak a proč dospělo Společenství k současně podobě HMU, jaké faktory tento proces ovlivňovaly; analyzovat klíčové prvky/nástroje HMU a vysvětlit jejich význam; analyzovat institucionální strukturu HMU a její vliv na politický systém EU.

Na základě těchto cílů byly stanoveny následující hypotézy: (1) HMU by se nemohla nikdy realizovat bez předchozích zkušeností evropské měnové spolupráce, která prokázala limity v prosazování zájmů/cílů členských zemí. Tyto zkušenosti byly unikátní. (2) Uplatňování pravidel HMU (předvstupních i následných) a jejich aplikace byly ovlivněny politickým zájemem na úspěchu celého projektu. Tento zájem se posléze vytratil. (3) Asymetrický charakter HMU představuje konfliktní potenciál pro její fungování. Tyto hypotézy byly prostřednictvím analýzy integračního vývoje a jednotlivých prvků realizace HMU postupně potvrzeny.

Výsledek práce představuje vznik HMU jako značně složitý, ale dynamický proces, jehož vlastní realizace se musela potýkat s asymetričností celého projektu, uplatněním diferencované integrace, problémy s plněním dohodnutých pravidel a zavedením nových nástrojů a institucí, které do značné míry ovlivnily dosavadní mechanismy EU.
Klíčová slova: Hospodářská a měnová unie, evropská měnová integrace, jednotná měna, euro, eurozóna, Evropská unie, měnová politika, hospodářská politika, konvergenční kritéria, Evropská centrální banka, Pakt stability a růstu.
7. **Summary**

This work deals with the description and analysis of realization of the Economic and Monetary Union and its consequences. It also follows the development of European monetary integration as a determining factor of the current state of EMU. The purpose is to comprise a political dimension of this process; therefore this area is viewed above all from a politology perspective.

The document is divided into three parts. The first part stems from the formulation of basic concepts, incorporates EMU in the context of European integration and defines theoretical concepts, which significantly affected its creation as well as its final character. The second part deals with the development of the European monetary integration, which is a key element in understanding the resulting form of EMU, as well as positions of individual states. The third, most extensive part analyzes the very realization of EMU on EU level. Its gradual implementation, entry conditions and decision-making process, institutional mechanisms, position of nonparticipating countries. It includes both spheres that make up EMU as a complex – monetary and economic policy.

General goals of this work, which are to confirm individual hypotheses, arise from this concept. These goals include the intention to describe how and why the Community came to the current form of EMU, which factors affected this process; to analyze key elements/tools of EMU and explain their importance; to analyze EMU institutional structure and its influence on the EU political system.

Based on these goals, the following hypotheses were formed: (1) EMU could never have been realized without previous experience of the European monetary cooperation, which proved limits in enforcing interests/goals of member countries. This experience was unique. (2) Enforcement of EMU rules (pre-entry and subsequent) and their application were affected by political interest in the success of the whole project. This interest later diminished. (3) Asymmetric character of EMU represents a conflicting potential for its functioning. These hypotheses were gradually confirmed through the analysis of integration development and individual elements of realization.

Result of the work presents the formation of EMU as a largely complicated but dynamic process, whose own realization had to deal with asymmetry of the whole project, application of differentiated integration, problems with observing the stipulated rules, and
introduction of new tools and institutions, which to a great extent affected current EU mechanisms.

*Key words:* Economic and Monetary Union, European monetary integration, single currency, Euro, Eurozone, European Union, monetary policy, economic policy, convergence criteria, European Central Bank, Stability and Growth Pact.
8. PRAMENY A LITERATURA

8.1 Prameny


Agreement of 1 September 1998 between the European Central Bank (ECB) and the National Central Banks (NCBs) of the Member States outside the euro area laying down the operating procedures for an exchange-rate mechanism in stage three of Economic and Monetary Union (EMU)


Commission proposes Greece to become the twelfth member of the euro-zone.

Convergence Report 2000

Commission reports on Greek statistics, starts infringement procedure (2004). Brussels, 1 December 2004


Commission Memorandum to the Council on the co-ordination of economic policies and monetary co-operation within the Community (1969)

Council Decision (EC) 96/736 of 13 December 1996 in accordance with Article 109 j (3) of the Treaty establishing the European Community, on entry into the third stage of economic and monetary union.


Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.


Informeller ECOFIN am 10/11. September 2004 in Scheveningen

(http://ue.eu.int/igcpdf/cs/04/cg04/cg04082.cs04.pdf).

Konvergenční zpráva 2004. Evropská centrální banka

Konvergenční zpráva květen 2006. Evropská centrální banka


Nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/dd/10/01/31993R3605CS.pdf


Niceská smlouva

One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union (1990). European Economy, Number 44, 3-347

Progress towards convergence (1995). European Monetary Institute

Progress towards convergence (1996). European Monetary Institute


Proposal for a Council Decision in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Slovenia of the single currency on 1 January 2007
Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky
dokumenty/download/StatutESCBaECB_UZ200406_cs.pdf).

Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-
EN.PDF).

Report from the Commission - Convergence report 2006 on Lithuania
(http://eur-

Report from the Commission - Convergence report 2006 on Slovenia
(http://eur-

(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter7/197
50308en57reportstudygroup.PDF).

European Communities (http://aei.pitt.edu/6285/01/003454_1.pdf)

(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19
890412en235repeconmomnetary_a.pdf).

Report on progress towards convergence and recommendation with a view to the
transition to the third stage of economic and monetary union (1998). Brussels:
Commission of the European Communities (http://aei.pitt.edu/4901/01/003250_1.pdf).

Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and
monetary union in the Community (1970)
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/197
01008en72realisationbystage.PDF).

(http://europa.eu.int/eur-

Rozhodnutí Rady 2006/495/ES ze dne 11. července 2006 v souladu s čl. 122 odst. 2
Smlouvy o přijetí jednotné měny Slovinskem ke dni 1. ledna 2007
(http://eur-


2617th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 16 November 2004

2628th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 7 December 2004

2634th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 18 January 2005

2638th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 17 February 2005


8.2 Literature

Aktuelle Ergebnisse der ECOFIN-Tagungen
(http://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspoliti510/AktuelleErgebnis679/_start.htm).

Andrews, D. M. (2002): The European Commission as an Agent for Monetary Integration


European Commission’s website on the euro (http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/our_currency_en.htm).

European Central Bank (http://www.ecb.int).


Všechny internetové odkazy ověřeny k 1. 4. 2007.
9. PŘÍLOHY

9.1 Seznam tabulek

TABULKA 1: VÝVOJ EVROPSKÉHO MĚNOVÉHO HADU
TABULKA 2: SLOŽENÍ MĚNOVÉHO KOŠE ECU
TABULKA 3: VÝKYVY OD CENTRÁLNÍ PARITY V ERM (%): (+) REVALVACE, (-) DEVALVACE
TABULKA 4: ZÁVĚREČNÉ FÁZE REALIZACE HMU PODLE ZELENÉ KNIHY EVROPSKÉ KOMISE
TABULKA 5: PŘEPOČÍTÁCÍ KOEFFICIENTY MEZI MĚNAMI ZEMÍ HMU A EUREM
TABULKA 6: KONVERGENČNÍ (MAASTRICTSKÁ) KRITÉRIA
TABULKA 7: ČASOVÁ SOSLEDNOST A ZPŮSOB ZAPOJENÍ INSTITUCI EU DO ROZHODOVÁNÍ O ČLENSKÝCH ZEMÍCH EUROZÓNY (PŘED VZNIKEM HMU)
TABULKA 8: ČASOVÁ SOSLEDNOST A ZPŮSOB ZAPOJENÍ INSTITUCI EU DO ROZHODOVÁNÍ O ČLENSKÝCH ZEMÍCH EUROZÓNY (PO VZNIKU HMU)
TABULKA 9: STAV KONVERGENCE V ROCE 1995 A 1996*
TABULKA 10: VÝSLEDNÝ STAV KONVERGENČNÍCH KRITÉRIÍ – REFERENČNÍ ROK 1997
TABULKA 11: ROZDĚLENÍ HLASŮ V RADĚ EU V OBDOBÍ II. ETAPY
TABULKA 12: STAV KONVERGENCE ŘECKA PŘED VSTUPEM DO HMU
TABULKA 14: STAV KONVERGENCE VE SLOVINSKU A LITVĚ PŘED ZÁDOCHTÍ O VSTUP DO HMU
TABULKA 15: KATEGORIZACE ČLENSKÝCH ZEMÍ VŮČI HMU *
TABULKA 16: HLASY GUVERNÉRŮ NÁRODNÍCH CENTRÁLNÍCH BANK (NCB) V ŘÍDÍCÍ RADĚ
TABULKA 17: SMLUVNÍ ZÁKLAD PAKTU STABILITY A RŮSTU
TABULKA 18: ČASOVÉ LHŮTY PŘI UPLATNĚNÍ PROCEDURY NADMĚRNÉHO SCHODKU

9.2 Seznam grafů

GRAF 1: VÝVOJ KRITÉRIA VEŘEJNÉHO ZADLUŽENÍ (% HDP)
GRAF 2: VÝVOJ KRITÉRIA VEŘEJNÉHO ZADLUŽENÍ (%) – ŘECKO
GRAF 3: VZTAH MÍRY NEZÁVISLOSTI A ODPOVĚDNOSTI CENTRÁLNÍCH BANK (ECB, BUNDESBANK, FED)

9.3 Seznam obrázků

OBRÁZEK 1: FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉHO MĚNOVÉHO HADU
OBRÁZEK 2: ČLENSKÉ ZEMĚ A ÚZEMÍ EUROZÓNY (2007)
## 9.4 Seznam zkratek

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zkratka</th>
<th>Význam</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>COREPER</td>
<td>Výbor stálých zástupců (Comité des représentants permanents)</td>
</tr>
<tr>
<td>CDU</td>
<td>Křesťansko demokratická unie (Christlich Demokratische Union Deutschlands)</td>
</tr>
<tr>
<td>CSU</td>
<td>Křesťansko sociální unie (Christlich-Soziale Union)</td>
</tr>
<tr>
<td>ECB</td>
<td>Evropská centrální banka</td>
</tr>
<tr>
<td>ECOFIN</td>
<td>Rada pro ekonomické a finanční záležitosti (Economic and Financial Affairs Council)</td>
</tr>
<tr>
<td>ECU</td>
<td>Evropská měnová jednotka (European Currency Unit)</td>
</tr>
<tr>
<td>EHS</td>
<td>Evropské hospodářské společenství</td>
</tr>
<tr>
<td>EMI</td>
<td>Evropský měnový institut</td>
</tr>
<tr>
<td>EMS</td>
<td>Evropský měnový systém</td>
</tr>
<tr>
<td>ERM</td>
<td>Mechanismus směnných kurzů (Exchange Rate Mechanism)</td>
</tr>
<tr>
<td>ES</td>
<td>Evropská společenství</td>
</tr>
<tr>
<td>ESCB</td>
<td>Evropský systém cen trálních bank</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>Evropská unie</td>
</tr>
<tr>
<td>FDP</td>
<td>Svobodná demokratická strana (Freie demokratische Partei)</td>
</tr>
<tr>
<td>HDP</td>
<td>Hrubý domácí produkt</td>
</tr>
<tr>
<td>SPD</td>
<td>Sociálně demokratická strana Německa (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)</td>
</tr>
<tr>
<td>SRN</td>
<td>Spolková republika Německo</td>
</tr>
</tbody>
</table>