

MASARYKOVA UNIVERZITA

Fakulta sociálních studií

Katedra politologie



Mgr. Zdeněk Sychra

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

Disertační práce

Školitel: prof. PhDr. Petr Fiala, Ph. D.

Brno 2007

Poděkování

Na prvním místě patří moje poděkování mému školiteli 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. Zvláště 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, Luce a Lence, kteří mi drželi palce.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační 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

<u>1. ÚVOD</u>	<u>7</u>
1.1 CÍLE PRÁCE A METODOLOGIE	8
1.2 STRUKTURA PRÁCE	10
1.3 SHRUTÍ DOSAVADNÍHO VÝZKUMU	12
<u>2. POJEM, OBSAH, TEORETICKÁ VÝCHODISKA.....</u>	<u>15</u>
2.1 OBSAH A DEFINICE POJMU HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE	15
2.1.1 DICHOTOMIE HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE V EU.....	15
2.1.2 MĚNOVÁ UNIE A JEDNOTNÁ MĚNA	17
2.2 HMU JAKO KONTROVERZNÍ PROJEKT – KOMBINACE VÝHOD A NEVÝHOD	18
2.3 SOUVISLOST POLITICKÉ A EKONOMICKÉ DIMENZE.....	21
2.4 HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE V TEORII EVROPSKÉ INTEGRACE	23
2.4.1 NEOFUNKCIONALISMUS.....	25
2.4.2 INTERGOVERNMENTALISMUS, LIBERÁLNÍ INTERGOVERNMENTALISMUS	28
2.4.3 INTEGRAČNÍ TEORIE VE VZTAHU KE SPOLEČNÉ MĚNĚ: DVĚ SPOJENÉ NÁDOBY?	31
2.4.4 HMU JAKO SOUČÁST FLEXIBILNÍ INTEGRACE	32
<u>3. VÝVOJ MĚNOVÉ INTEGRACE V ES/EU.....</u>	<u>36</u>
3.1 SPECIFIKA MĚNOVÉ INTEGRACE V EU	36
3.2 POČÁTKY MĚNOVÉ SPOLUPRÁCE	37
3.3 ROZVOJ MĚNOVÉ INTEGRACE	39
3.3.1 NOVÉ INICIATIVY	39
3.3.2 WERNEROVA ZPRÁVA.....	41
3.3.3 HAD V TUNELU.....	43
3.3.4 EVROPSKÝ MĚNOVÝ SYSTÉM.....	48
3.3.4.1 Koncepce, vývoj a fungování systému	48
3.3.4.2 Evropský měnový systém jako neúplná měnová unie	53
3.4 CESTA K JEDNOTNÉ MĚNĚ	55
3.4.1 DELORSOVA ZPRÁVA	56
3.4.2 SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII.....	58
3.4.3 DÍLČÍ ETAPY BUDOVÁNÍ EVROPSKÉ MĚNY	60
3.4.3.1 Přípravná a startovací fáze.....	61

3.4.3.2	Přechodná a klíčová fáze	61
3.4.3.3	Závěrečná a cílová fáze	66
3.5	VZNIK HMU JAKO SOUBOR VNĚJŠÍCH A VNITŘNÍCH FAKTORŮ	67
4.	<u>REALIZACE NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE.....</u>	69
4.1	VSTUPNÍ PODMÍNKY A ROZHODOVACÍ PROCES.....	69
4.1.1	KONVERGENČNÍ KRITÉRIA.....	69
4.1.1.1	Vhodnost a náročnost kritérií.....	72
4.1.2	ROZHODOVACÍ PROCES – APLIKACE KRITÉRIÍ	76
4.1.2.1	Relevance kritérií.....	89
4.2	DALŠÍ ROZŠIŘOVÁNÍ EUROZÓNY	92
4.2.1	ŘECKO.....	93
4.2.2	SLOVINSKO A (LITVA)	97
4.3	POSTAVENÍ NEZÚČASTNĚNÝCH ZEMÍ	101
4.4	INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA	106
4.4.1	EVROPSKÝ SYSTÉM CENTRÁLNÍCH BANK.....	108
4.4.2	EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA.....	110
4.4.2.1	Organizační struktura.....	111
4.4.2.2	Nezávislost.....	115
4.4.2.3	Rozsah pravomocí a odpovědnost	120
4.4.3	EVROPSKÁ RADA	123
4.4.4	RADA EU (ECOFIN)	124
4.4.5	EUROSKUPINA (EUROGROUP).....	127
4.4.6	EVROPSKÁ KOMISE	129
4.4.7	EVROPSKÝ PARLAMENT.....	131
4.4.8	HOSPODÁŘSKÝ A MĚNOVÝ VÝBOR	132
4.5	KOORDINACE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY	134
4.5.1	ZPŮSOBY KOORDINACE V EU	136
4.5.1.1	Hlavní směry hospodářských politik	136
4.5.1.2	Dodržování rozpočtové disciplíny	137
4.5.2	KOORDINACE V RÁMCI HMU – PAKT STABILITY A RŮSTU	139
4.5.2.1	Analýza pozadí vzniku Paktu	140
4.5.2.2	Struktura a dohodnutá pravidla.....	145
4.5.2.2.1	Preventivní mechanismus	147
4.5.2.2.2	Výstražný a sankční mechanismus	149
4.5.2.3	Efektivita a dodržování pravidel.....	153

4.5.2.4	Reforma	158
5.	<u>REALIZACE NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ</u>	166
5.1	BELGIE: AKTIVNÍ A PROINTEGRAČNÍ SPOJENEC	167
5.2	DÁNSKO: NEČLENEM PROTI „SVÉ“ VŮLI	169
5.3	FINSKO: SPOLEČNÁ MĚNA JAKO SOUČÁST ZMĚNY	173
5.4	FRANCIE: POSÍLENÍ VLASTNÍCH ZÁJMŮ.....	175
5.5	ITÁLIE: SPOLEČNÁ MĚNA JAKO KLÍČOVÁ PRIORITA	178
5.6	NĚMECKO: BOLESTNÝ PŘECHOD K HMU?	182
5.7	NIZOZEMSKO: BEZPROBLÉMOVÝ A ŽÁDOUCÍ PŘECHOD K HMU	186
5.8	ŠVÉDSKO: BEZ OPT-OUT MIMO HMU	188
5.9	VELKÁ BRITÁNIE: NE TEĎ, NEBO NE NIKDY?	193
6.	<u>ZÁVĚR</u>	200
7.	<u>SHRNUTÍ.....</u>	204
8.	<u>SUMMARY</u>	206
9.	<u>PRAMENY A LITERATURA</u>	208
9.1	PRAMENY	208
9.2	LITERATURA	214
10.	<u>PŘÍLOHY.....</u>	222
10.1	SEZNAM TABULEK	222
10.2	SEZNAM GRAFŮ	222
10.3	SEZNAM OBRÁZKŮ	223
10.4	SEZNAM ZKRATEK.....	223

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. Přestože je každá měna a péče o její stabilitu spojena neoddelitelně 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 posilování 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 součástí 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 pravomocí na nadnárodní úroveň, diferencovaná integrace, dosahování kompromisu v základních otázkách, rozhodovací proces, stanovení základních pravidel a jejich změny, 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 disertační 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 strategie při ní uplatněné, analyzuje jednotlivé klíčové prvky, nástroje a institucionální mechanismy.

Rovina zkoumání HMU zahrnuje nejen procesy probíhající na úrovni EU, ale také na úrovni jednotlivých členských států, které vyplývají z její implementace i následného fungování. Proto se práce snaží neeliminovat svůj potenciál pouze na struktury Společenství, ale také na členské státy, které proces realizace HMU výrazně ovlivňoval a měl často zásadní dopady na jejich vnitropolitickou agendu. A to nejen na státy, které se tohoto projektu účastní, ale i země stojící dosud mimo tuto oblast, což samo o sobě svědčí o významu tohoto integračního posunu.

Předložená práce vychází ze zájmu autora o výzkum této oblasti v rámci evropských studií, a proto je nejdůležitějším záměrem 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 oblastí 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, stojí 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 částech věnujících se realizaci HMU na úrovni EU a na úrovni členských států.

Text disertační práce je rozdělen do čtyř 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. Následující, nejrozsáhlejší 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. Poslední část sleduje realizaci a dopady HMU v rovině členských států ve formě případových ministudií několika zemí, zvolených z hlediska geopolitického, jejich relevance pro měnový integrační proces a postavení vůči HMU. Tato část dokládá rozdílnost dopadů HMU na jednotlivé státy, potvrzuje politickou i ekonomickou heterogenitu jednotlivých zemí a pomáhá porozumět jejich přístupu k této integrační aktivitě.

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; přiblížit, jak bylo (a je) přizpůsobování jednotlivých členských států ovlivněno jejich strukturami, politickými systémy a politickými podmínkami. 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 a identifikaci s celým projektem.

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 soustřeďuje zejména 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 dělícím 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 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.

Část této disertační práce (kapitola o vývoji evropské měnové integrace) byla zveřejněna v recenzované publikaci *Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii* (Lacina, Lubor a kol., Praha: C. H. Beck, 2007).

1.2 Struktura práce

Formální struktura práce se skládá ze čtyř základních oddílů, na které jsou navázány jednotlivé kapitoly a na ně posléze další související podkapitoly. Tyto čtyři oddíly vycházejí z celkové koncepce disertační 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 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 závěrečné fáze snah o vytvoření společné evropské měny: vytvoření konkrétní 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 disertační práce. To proto, že sleduje realizaci projektu HMU v rovině EU, do které je zapojeno značné množství nástrojů, procesů a aktérů, 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 předznamenaly, 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 relevanci kritérií spojenou s konkrétními politickými rozhodnutími. S tím je úzce spojena problematika dalšího rozšiřování eurozóny, která zahrnuje (zpětně viděno) problematiku 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 aktérům 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 prvkem této koordinace je Pakt stability a růstu, jehož analýza ilustruje problematiku fungování HMU, což podtrhuje v práci zahrnutý soudní spor mezi Komisí a Radou o způsob jeho uplatňování.

Poslední část disertační práce se týká implementace HMU v rovině jednotlivých členských států. Představuje způsoby vyrovnávání se s procesem realizace HMU v devíti členských státech: Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Itálii, Německu, Nizozemsku, Švédsku a Velké Británii. Tyto případové ministudie sledují specifika jednotlivých zemí, relevantní aktéry a také uplatněnou národní strategii, která je často odvislá od konkrétního politického systému a sociálně-kulturní tradice země. Důležitou roli v této strategii hraje podpora veřejnosti, která se v jednotlivých státech značně lišila. Analýza národní roviny v kontextu HMU dokládá zvyšující se význam procesu evropeizace v členských státech.

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 překvapivé, 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 zaměřeni autoři nepovažují HMU většinou za čistě ekonomické téma, ale uvědomují si jeho politickou relevanci spojenou s přesunem národní suverenity a zakotvením celého projektu v politickém systému EU.

Relevance HMU v kontextu evropské integrace přispěla k tomu, že toto téma nemůže chybět v žádné literatuře zkoumající EU komplexně, z hlediska vývoje, institucionální struktury i jednotlivých politik. Vzhledem k množství takové literatury ale není účelné ji na tomto místě specifikovat (i když HMU není často nepodstatnou součástí této literatury), a je třeba se soustředit na úžeji zaměřený výzkum. Problematika evropské měnové integrace, jakožto jedna z koordinovaných a posléze plně integrovaných oblastí, je tradiční součástí literatury týkajících se jednotlivých politik, jejich vývoje, vytváření a fungování, ať už zaměřených politologicky (např. Wallace, Wallace 1996; George 1996) nebo spíše ekonomicky (Tsoukalis 1997; Artis, Nixson 2001; Baldwin, Wyplosz 2004). Monotematicky zaměřený výzkum je možné rozdělit do několika kategorií. Jedná se především o rozsáhlý ekonomický výzkum tohoto fenoménu a jeho konsekvencí. Zahrnuje širší přístup sledující teoretická východiska, vlastní realizaci HMU, fungování hospodářské a měnové politiky a charakter měnových institucí, především Evropské centrální banky (Collignon et al. 1994; Kenen 1995; Apel 1998; Grahl 1997; De Grauwe 2003; Eijffinger, De Haan 2000; Baimbridge, Whyman 2003; Görgens, Ruckriegel, Seitz 2003). Tito vědci zpravidla záměrně neakcentují politický kontext a skutečnost, že HMU je primárně politický projekt, který má také ekonomické důsledky. I když i v okruhu ekonomických autorů je na tuto skutečnost poukazováno a je zdůrazňována vazba mezi politickou a ekonomickou dimenzí HMU (např. Tsoukalis 2003).

Tento fakt zřetelně více akcentuje druhá kategorie, která vychází převážně z pozic politické ekonomie a politické vědy (Watson 1997; Levitt, Lord 2000; Overturf 2000; 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 jejích 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.² 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 reflektuje 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.³ HMU definuje jako vzájemnou kombinaci hospodářské unie na straně jedné a měnové unie na straně druhé. Hospodářská unie zahrnuje jednotný trh,

² K 1. 1. 2007 ve třinácti členských státech: Belgii, Finsku, Francii, Irsku, Itálii, Lucembursku, Německu, Nizozemsku, Portugalsku, Rakousku, Řecku, Slovinsku a Španělsku.

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)

Hospodářská unie představuje v EU mezivládní spolupráci v oblasti hospodářských politik, zatímco měnová unie spravování společné, nadnárodní měnové politiky. Ze strany EU se tak v hospodářské unii jedná o koordinaci, zatímco v měnové unii přímo o výkon této politiky. Hospodářská unie je postavena na decentralizované struktuře ES jakožto společenství států, kde je hlavním rozhodovacím centrem mezivládní Rada EU, naopak měnová unie na přenesení měnových pravomocí z úrovně členských států, respektive jejich centrálních bank, na úroveň komunitární, do výlučné působnosti Evropské centrální banky (ECB). Tento rozdíl pak umožňuje identifikovat a definovat význam tohoto pojmu v rámci evropské integrace. Zatímco měnová unie dosáhla maximální formy – zavedení společné měny, hospodářská unie formy minimální – koordinace hospodářských politik. (George 1996: 205) Široká definice HMU v pojetí realizovaném EU tak musí odrážet vzájemnou nerovnováhu obou jejích částí a také zohlednit fakt, že se obsah této definice postupně vyvíjel. Měnová unie vyjadřuje z hlediska hloubky integrace skutečnou podstatu tohoto procesu, hospodářská unie je zatím formálním označením bez skutečného obsahu.

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 odstředivého působení měnové, úvěrové a úrokové politiky a odstředivého působení hospodářských a rozpočtových politik. Spojení těchto protichůdných efektů přitom 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 záležitostí 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

s ustanoveními Smlouvy. (čl. 103, odst. 1) Důraz položený na Radu demonstruje mezivládní charakter hospodářské politiky v EU.

2.1.2 Měnová unie a jednotná měna

Opačný protipól k hospodářské unii představuje ve Společenství měnová unie, která se vyznačuje úplnou supranacionalizací měnové politiky v EU. Měnová unie může být realizována buď ve slabé, nebo silné variantě (jiným termínem jako neúplná, nebo úplná měnová unie). Slabá varianta znamená, že členové měnové unie souhlasí s pevně stanovenými bilaterálními měnovými kurzy a jejich národní měnové autority jsou zavázány 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 Delorově 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, sblížující se životní úrovni, 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 předpokládáným, nikoliv automatickým předpokladem vzniku HMU. Zavedení jednotné měny vyjadřovalo přirozený a žádoucí rozvoj EU, a to z několika důvodů. Mělo demonstrovat nevratnost

směřování k měnové unii, usnadnit měnové řízení Společenství a vyhnout se nákladům na konverzi měn. Jednotná měna měla mít v neposlední řadě mnohem větší váhu ve vztahu k ostatním významným měnám než jakákoliv individuální měna členských států. Jak je vidět, tento důraz (vyjádřený v konečné fázi v primárním právu ES) má motivaci jak v ekonomických důvodech, tak v důvodech politických a psychologických, které symbolizují posun Společenství k větší jednotě a výraznému prohloubení integrace.⁴ (Report on Economic and Monetary Union in the European Community 1989, Overturf 2000: 95). Definice HMU ve Smlouvě o ES tak v konečné fázi představuje tento projekt jako „neodvolatelné stanovení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny – ECU, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejímž prvořadým 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)

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 integrace⁵ (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 (současné) formě úplné měnové unie a neúplné hospodářské unie předstupněm politické unie. Takto vytvořená koncepce HMU představuje komplex výhod a současně rizik, která pojí 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)

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 jejích příznivců zvýší cenovou transparentnost a zajistí vyšší kredibilitu společnému 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 hospodářsky homogenní prostor s podobnými ekonomickými strukturami, jehož členové budou reagovat stejným způsobem na případné ekonomické šoky. (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 docházejí ekonomové 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

⁶ Podrobně k teorii optimální měnové oblasti a její aplikaci na EU např. Kenen (1995: 81-90); Apel (1998: 94-97); Baldwin, Wyplosz (2004: 329-356); Levitt, Lord (2000: 20-24); De Grauwe (2003: 24-59); Lacina a kol. (2007: 3-69); Artis, Bladen-Hovell (2001: 293-295); Martin-Das (2002: 62-69).

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 periférii. 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 vyplynul z odlišných postojů členských zemí při jednáních o jejím vytvoření. Vznik měnové unie v rámci EU je unikátní záležitost v tom, že ji vytvořily měnově suverénní státy bez toho, aby došlo předtím k vytvoření politické unie. Z tohoto determinujícího faktoru pak vychází její konkrétní podoba.

Další kritika na uplatněnou podobu HMU se týká nedostatku pozitivní integrace ve vztahu zajištění cílů a nástrojů zaměřených mimo měnovou oblast. Tato záležitost je spojena s rozvojem fiskálního federalismu, který by mělo podle některých názorů vytvoření HMU doprovázet. Tím, že HMU navazuje na dosavadní ekonomickou integraci, je zároveň vyjádřením a pokračováním trendu v prohlubování negativní integrace. (srov. Scharpf 1994) Ta je patrná v tom, že HMU úspěšně odstraňuje další překážky pro volný pohyb čtyř svobod v rámci prohlubování společného trhu, a zároveň omezuje prostor pro uplatňování nástrojů na národní úrovni, především v měnové a fiskální oblasti. Tato „kompetenční propast“ ale nebyla nahrazena rozvojem stabilizačních cílů na úrovni EU jako je zajištění růstu, zaměstnanosti a redistributivních možností evropského rozpočtu.⁸

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

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

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

k federálnímu útvaru. Blíže ke vztahu měnové unie a fiskálního federalismu ve vztahu k EU Lacina a kol. (2007: 365-391); MacDougall (2003); Tondl (2000).

⁹ S výjimkou Dánska, kde byl tento dokument parlamentem odmítnut a ratifikován teprve po uspořádání konzultativního referenda, které se vyslovilo pro. K odložení podpisu Jednotného evropského aktu došlo také Itálii a Řecku, které čekaly na dánské rozhodnutí. Blíže Gerbet (2000: 303).

tendenci k posilování 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 také 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 ekonomika 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 vztahů 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 ekonomické 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 mezivládní 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 jakákoliv 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 znovuoživení 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 mezivládní prvky, představuje kombinaci dvou základních teoretických přístupů evropského integračního procesu vycházejících z liberální a realistické koncepce mezinárodních vztahů –

supranacionálního a intergovernmentálního paradigmatu.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 paradigma 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* paradigma, 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 intergovernmentalismem. Mohou tedy kombinovat a slučovat oba základní paradigmatické přístupy. To vychází mimo jiné z faktu, že se integrační paradigmatata neustále vyvíjejí, reagují na proměnlivý vývoj evropského integračního procesu a aktuální události a posuny v oblasti mezinárodních vztahů. Celkový rozměr integračních paradigmat 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 úrovně, nebo na státy podporovanou strategií.

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.

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 nezahrne 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 prohloubí 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)

¹¹ Podrobně k problematice integračních paradigmat v celé jejich šíři např. Rosamond (2000); Wiener, Diez (2005a), v českém prostředí v návaznosti na integrační vývoj Pitrová (2002).

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

Neofunkcionalisté považují za důležité neignorovat politické procesy samotné. Ve skutečnosti považují za politické všechny záležitosti, i když zde existuje možný rozdíl mezi ekonomickými a sociálními zájmy („nízká politika“) a tradičními politickými a právními otázkami („vysoká politika“). Velký důraz kladou na nepolitické aktéry působící v mezinárodních organizacích, které by mohly být katalyzátorem změny a vést státy k větší integraci. Pozornost je věnovaná spíše globálním sociálním a ekonomickým zájmům než zájmům, v jejichž centru stojí stát. Základním podnětem k integraci je racionální funkčnost, podmíněná reakcí mezinárodního prostředí na strukturální ekonomické a technologické změny. Spillover efekt je přitom zásadní součástí tohoto procesu. Jeho prostřednictvím se neofunkcionalismus pokouší vytvořit sjednocený model dynamické změny znovuvvedoucí k integraci států. (Overturf 2000: 162) Konstruuje politickou teorii vysvětlující, jak přesně se ekonomické a technické aspekty transformují do politických integračních výstupů. Integrace probíhá prostřednictvím interakce zájmových skupin a problémy se řeší vytvořením supranacionální organizace. Když jsou tato řešení úspěšná, dochází k přesunu loajality, očekávání a politických aktivit do nového centra. (srov. Lindberg 1994: 102).

Dokladem efektu spilloveru byla existence Evropského měnového systému, fungujícího od roku 1979 až do vzniku HMU. Založení a relativní úspěch tohoto institucionálního měnového uspořádání, navíc v době probíhající „eurosklerózy“,¹³ umožnily uvažovat o Společenství jako vhodném místě pro institucionalizaci jednotného trhu. Jinými slovy, je poměrně obtížné si bez fungování EMS přechod k jednotnému trhu představit. Projevem neofunkcionalismu byly i další kroky vedoucí k realizaci jednotného trhu, především přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, který vycházel z ekonomické nutnosti opustit dosavadní protekcionistickou politiku. (George 1996: 39) Ekonomika v tomto případě opět „tlačila“ evropskou integraci. Dalším logickým krokem a rozšířením jednotného trhu byl samotný vznik HMU zakotvený ve Smlouvě o EU z roku 1992.

Overturf uvádí tři případy, které dokládají působení neofunkcionalistických prvků, reprezentovaných principem spilloveru, v měnové integraci Společenství (Overturf 2000:

¹³ Termín charakterizující období stagnace, respektive velmi pozvolného tempa evropské integrace. Důvodem byla kombinace politických (uzavření tzv. Lucemburského kompromisu) i ekonomických faktorů (nepříznivý hospodářský vývoj) (srov. McAllister 1997: 127). Jako doklad může sloužit kolaps prvního pokusu o vytvoření jednotné měny v ES v sedmdesátých letech, či odkládání realizace společného trhu.

166-167). Je to jednak už klasická a často opakovaná argumentace o podmíněnosti efektivního fungování jednotného trhu realizací HMU. Spočívá v řadě důvodů, které vycházejí primárně z toho, že bez HMU by mohl jednotný trh ztratit prvky soutěživosti, opustit dosažené konkurenční prostředí a vrátit se k protekcionismu. 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 společné 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 zodpovědná 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 beze 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 mezivládního vyjednávání, na něj 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.

2.4.2 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 každé 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 připuštěním možnosti rozdělení státní suverenity se mezivládní paradigma posouvá částečně směrem k supranacionalismu. Tento přístup kombinující intergovernmentální a supranacionální 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 jednají zcela racionálně, vedeny z jedné strany formujícími se národními zájmy a z druhé strany existujícím mezinárodním prostředím. (Rosamond 2000: 136-147)

Vliv HMU a jejích funkčních prvků na politický systém EU může asociovat podstatnou změnu tohoto politického systému (pokud na EU jako na zvláštní formu politického systému nahlédneme). Tato změna ovšem předpokládá formování státu na evropské úrovni.¹⁴ Vznik HMU sice může na první pohled představovat paralelu EU jako určitého sounáležití 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

¹⁴ Levitt a Lord dokonce hovoří i o formování národa. (Levitt, Lord 2000: 243) Je ale otázkou, zda tento požadavek neklade na EU přílišné nároky ve vztahu k její podstatě. Mimoto zformování státu nemusí ještě předpokládat existenci jednotného národa.

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,¹⁵ 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 strategií členské státy k tomuto projektu přistupovaly. Některé vlády členských států projekt společné měny uvítaly, protože zlepšil možnosti, jak realizovat vlastní zájmy. Jiné státy se k projektu připojily proto, že by pro ně mohlo být obtížné zajistit 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, uveďme příklady dvou velkých států EU, představitelů soupeřících měnových koncepcí v Evropě.

Francie a Německo, dva zakládající a přitom 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.

vlivu na měnovou politiku Společenství po vzniku HMU. Podobně racionální přístup je možný aplikovat na Francii. Ačkoliv se jedná o velký stát, v mezinárodním měřítku byla tlačena zvyšující se vzájemnou ekonomickou závislostí, stejně jako logikou úsporné politiky jako nejlepšího prostředku pro dosažení rychlejšího růstu. Proto se Francie sama sebe pokládala za svázanou německou měnovou politikou. Nejprůkaznější manifestací tohoto trendu byla ztráta efektivní kontroly nad vlastní měnovou politikou v rámci Evropského měnového systému poté, co přijala za svůj cíl nízkou inflaci a fixaci měnových kurzů. (Overturf 2000: 170) Při začlenění se do HMU měla Francie (zde paralela s menšími státy) minimálně zajištěný vliv na rozhodovací procesy v institucích HMU, i když formálně (viz ECB) politicky nezávislých. (srov. Moravcsik 1998: 408-412) Vzhledem ke svému významu si mohla být jista (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 jediné 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

¹⁶ Vrcholem těchto snah byl silný politický tlak na jmenování francouzského kandidáta do čela ECB na jednání summitu EU v Bruselu ve dnech 1.-3. 5. 1998. Francouzský kandidát, Jean-Claude Trichet se nakonec guvernérem ECB stal k 1. 11. 2003.

¹⁷ Na tuto otázku existuje možná odpověď: německý souhlas s HMU na mezivládní konferenci v Maastrichtu (1990-1991) jako výměna za souhlas evropských států se sjednocením Německa. Taková hypotéza by ale popřela veškerou německou politiku vůči měnové integraci v ES/EU v předchozích desetiletích. (Overturf 2000: 285). Proto není tato motivace v německé strategii považována za klíčovou. (Moravcsik 1998: 396-397).

bezpečnostních struktur a pacifistickému postoji souvisejícího s minulostí, byl význam tohoto faktoru redukován. Hlavní akcent se proto zaměřil na ekonomický růst – v německém případě neinflační růst, který měl zabránit sociální nestabilitě – jako hlavní komponent fungování státu. Hlavní argument tedy zní, že nejlepší cestou pro zajištění růstu ve státě, alespoň v takovém, jenž nedisponuje obrovským vnitřním trhem, jsou přínosy z mezinárodního obchodu, které posílí HDP a jeho růst. V německém případě se to projevovalo v důrazu na volný obchod a otevřenost trhu jako motoru růstu německé ekonomiky. (Overturf 2000: 171) Tato strategie založená na volném pohybu zboží a postupném uvolňování dalších faktorů, především kapitálu a služeb, se shoduje s motivy a následnými kroky evropského integračního procesu, které vedly k vytvoření jednotného trhu. Pro Německo tak byly kroky realizované postupně v rámci tohoto procesu, včetně výstavby HMU, součástí potřeby po vytvoření co nejširšího a nejefektivnějšího volného trhu. Společná měnová politika byla dalším užitečným logickým krokem v rámci maximalizace mezinárodního obchodu a dalšího růstu. V realistickém pojetí krokem k maximalizaci moci německého státu. (srov. Moravcsik 1998: 396-404) Vytvoření společné měny, spravované ECB s mandátem založeným na cenové stabilitě, představovalo pro Německo ustanovení optimálního systému pro všechny členy HMU. Eliminovalo možnost vysoké inflace, odstranilo nebezpečí ohrožení německé měny ze strany ostatních evropských měn a odstranilo nutnost předchozích intervencí Německé spolkové banky ve prospěch jiných měn.

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 jejích 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 vysvětlují posun evropské integrace k HMU, se od přijetí Smlouvy o EU zásadně nezměnily. Technické a ekonomické podmínky neofunkcionální 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 výraznější 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 úrovně, je vliv intergovernmentalismu více než patrný.

Aplikace teoretických konceptů evropské integrace vůči procesům měnové integrace tak vysvětluje „atraktivitu“ HMU a naznačuje, že hlavní faktory, které podmínily 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

Koncepce 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 vyhnout.

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 různorodosti. (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 počátků 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.¹⁸ HMU k tomuto posunu přispěla velice výrazně.

Studium flexibilní integrace je spojeno se značným terminologickým chaosem,¹⁹ který je výsledkem překrývání jejích 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 součástí

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 abstinence (druhý pilíř). Srov. čl. 43-45 a čl. 23 Smlouvy o EU revidovaná v Amsterdamu, čl. 11 Smlouvy o ES revidované v Amsterdamu.

¹⁹ Jen několik příkladů v českém pojmosloví: dvourychlostní Evropa, vícerychlostní Evropa, odstupňovaná integrace, variabilní integrace, pevná jádra, variabilní geometrie, Evropa à la carte, překrývající se kruhy, posílená spolupráce, konstruktivní abstinence a další. Blíže k této sémantické neuspořádanosti a vyjasnění terminologie Stubb (1999).

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

V teoretické rovině rozeznáváme tři základní modely flexibilní integrace: vícerychlostní 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.

Vícerychlostní Evropa je model diferencované integrace, v níž jsou společné cíle sledovány užší skupinou členských států, které jsou schopné a ochotné pokračovat v určité politické oblasti rychlejším tempem. Výchozím předpokladem je skutečnost, že je ostatní země mohou později následovat. To znamená, že jsou sice ochotny se na dané oblasti podílet, ale nejsou toho v daném časovém okamžiku schopny. Důležité je, že může být tento model aplikován pouze na nové integrační oblasti. (Stubb 1996: 287) Tím je chráněno a zároveň rozvíjeno *acquis communautaire*. Z hlediska integrační teorie se tento model pojí s neofunkcionalismem, protože postupuje směrem k prohloubení integrace, i když za účasti omezeného počtu aktérů. HMU je klasickým příkladem uplatnění tohoto modelu flexibilní integrace. Zakotvení konkrétních vstupních podmínek, které je nutné v této integrační oblasti splnit, už dopředu předpokládá teoretickou možnost, že se této politiky nezúčastní všechny členské státy. Při zohlednění dalšího rozšiřování EU a koncepce konvergenčních kritérií, které neumožňují souběžný vstup do HMU, se tato možnost mění v jistotu.

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 vícerychlostní 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

cíl, který neumožňuje uplatňovat případné mezistupně, natož mimo rámec *acquis communautaire*. I když jako určitý mezistupeň je možné chápat vstup do ERM jako vazba na HMU, a přitom ponechání vlastní měnové suverenity.

Poslední model, *Evropa à la carte*, je nejvýraznějším projevem diferenciací 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 lístku 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 Velké Británii a Dánsku 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 však o jedinou politiku, která prošla tak dramatickým vývojem. Všechny ostatní oblasti výlučné 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 třecí momenty mezi nadnárodně spravovanou měnovou politikou a pouze koordinovanou politikou hospodářskou. V důsledku toho je sice 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.²⁰

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 mezvládní spolupráce (1958-1970), kdy docházelo pouze ke koordinaci měnových politik v rámci fungování bretonwoodského 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 přípravy na zavedení jednotné evropské měny (1990-1998), charakteristické definováním základní koncepce projektu HMU a následně jeho postupnou, ale rychlou realizací, 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 členskými zeměmi usnadnit vytváření společného trhu. (čl. 105 Smlouvy o EHS) Intenzivní obchodní výměna, která měla v rámci společného trhu probíhat, předpokládala režim pevné směnitelnosti měn a také sjednocování cen agrárních produktů.²¹ 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 struktury 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.

Evropské státy byly spokojeny se systémem z Bretton Woods z roku 1944 především proto, že jim zavedený systém fixních kurzů vyhovoval, a preferovaly ho před systémem kurzů plovoucích. Důvodů bylo několik: evropská zkušenost se systémem plovoucích kurzů během let 1919-1926, předpokládaný negativní vliv plovoucích kurzů na obchod a příliv přímých investic nebo očekávané potíže při provádění společné zemědělské politiky při existenci plovoucího kurzu (Apel 2000: 25).

V rámci této měnové koordinace byl zřízen Měnový výbor s poradním statutem, jehož úkolem bylo sledovat finanční a měnovou situaci členských států, jejich platební bilanci a podávat pravidelné zprávy Radě ministrů a Komisi. Těmto orgánům mohl na jejich žádost, nebo z vlastní iniciativy předkládat posudky.²² Každý členský stát měl pokládat svoji politiku měnových kurzů za otázku společného zájmu (čl. 107 Smlouvy o EHS). Orgánem zodpovědným za tuto oblast byla v rámci koordinace hospodářské politiky Rada (čl. 145 Smlouvy o EHS). Protože však měla v této souvislosti na starosti poměrně široce vymezenou agendu makroekonomických cílů (rovnováha platební bilance, vysoká zaměstnanost, stabilita cenové hladiny), založila pro tento účel několik specializovaných výborů: Výbor pro krátkodobou hospodářskou politiku (1960), Výbor pro střednědobou hospodářskou politiku (1964), Výbor guvernérů centrálních bank (1964) a Výbor pro rozpočtovou politiku (1965). (George 1996: 206)

Zájem o měnovou integraci začal růst postupně v šedesátých letech 20. století jednak z důvodu počínající nestability mezinárodního systému, jednak z potřeby chránit evropské měny před výkyvy amerického dolaru. První iniciativou vedoucí ke změně stavu z pouhé spolupráce na vyšší stupeň integrace byl 24. října 1962 tzv. Marjolinův akční plán,²³ předložený tehdejším komisařem Robertem Marjolinem. Dokument navrhoval rozšíření dosavadní měnové spolupráce o nové instituce a povinné konzultace ve vymezených případech. Jeho jediným praktickým výstupem bylo vytvoření zmíněného Výboru guvernérů centrálních bank v roce 1964.²⁴

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 přehřátím německé ekonomiky a uplatňováním restriktivní 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 Francií. 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 neúčastí 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 hospodářská koordinace mezi členskými státy musí být doplněna o měnovou podporu ze strany Společenství: (1) koordinaci střednědobých národních hospodářských politik, (2) užší koordinaci krátkodobých národních hospodářských politik a (3) ustavení společného mechanismu pro měnovou spolupráci. (Apel 2000: 30) Memorandum také upozorňovalo na vzájemnou provázanost společných politik, především zemědělské politiky, s další měnovou integrací a další kroky vázalo na očekávané budoucí rozšíření ES.

Uvedený plán nebyl zdaleka jediným příspěvkem do diskuse o způsobu řešení měnové integrace ve Společenství. Významným byl především tzv. Schillerův plán,²⁸ předložený přesně o rok později, 12. února 1970 německou vládou. Z jeho textu vyplývalo, že to jsou právě rozdíly v hospodářských podmínkách, především míře inflace, které způsobují tržní tlaky na změnu kurzů. A proto před jakýmkoli pokusem o fixaci měnových kurzů, případně zavedením společné měny, musí přijít efektivní koordinace hospodářské politiky v rámci Společenství. Zahrnoval čtyři stupně, jako toho dosáhnout: (1) konzultace v měnové a hospodářské politice k posílení společné koordinace a ustavení nástrojů krátkodobé pomoci, (2) potřeba dosáhnout užší harmonizace ekonomických trendů, především společným rozhodováním některých záležitostí v Radě, (3) ustavení společné centrální banky, fixaci měnových kurzů, zavedení volného pohybu kapitálu, (4) vytvoření společné měny a nadnárodní hospodářské kontroly. (Memorandum 1970; Overturf 2000: 9-10) Byl to opačný pohled, než jaký předkládal Barreho plán a indikoval existenci odlišných koncepcí členských států v postupu, jak dosáhnout v ES užší měnové integrace.²⁹

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 (označovaný 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.

3.3.2 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 unie³⁰ 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“³¹ 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.³² 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 Wenera. 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,³³ 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 soupeřícími koncepcemi dalšího postupu – tzv. ekonomisty a monetaristy.³⁴

„Ekonomisté“ (zastánci tzv. korunovační teorie), zastoupeni Spolkovou republikou Německo a Nizozemskem, do roku 1970 také Itálií 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 pevně fixované směnné kurzy a vedoucí v konečné fázi ke společné měně, je vysoký stupeň koordinace a konvergence hospodářských politik. (Moravcsik 1998: 241) Měnová unie se měla stát korunovačním vrcholem postupného procesu, během něhož dojde k harmonizaci hospodářských politik mezi členskými státy.

„Monetaristé“ (zastánci tzv. teorie lokomotivy), zastoupeni Francií, Belgií, Lucemburskem, Itálií od roku 1970, Velkou Británií do roku 1980, ale i Komisí ES (Moravcsik 1998: 241), naopak namítali, že měnová integrace je základním předpokladem, předstupněm úspěšné integrace hospodářské. Jejich prioritou bylo rychlé zavedení společné měny, která bude mít pozitivní efekt na další hospodářské sblížení zúčastněných zemí. Silná institucionální měnová struktura s pevně fixovanými směnnými kurzy bude hnacím motorem sblížování hospodářských politik. Monetaristé kladli důraz na disciplinovanost při stanovování směnných kurzů a potřebu posílit měnovou pozici Společenství na mezinárodním fóru. (Apel 2000: 33; Tsoukalis 1997: 139-140)

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 sblížování 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 sblížování hospodářských politik k postupnému zužování flukтуаčního pásma mezi evropskými měnami. Na podporu tohoto kroku počítal dokument

³⁴ Toto pojmenování nemá žádný vztah k monetaristické koncepci hospodářské politiky známé z ekonomické teorie.

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

Důležitou institucionální součástí vytváření HMU byl tzv. had v tunelu, systém pro sblížení bilaterálních směnných kurzů evropských měn, jejichž hodnota byla určována ve vztahu k americkému dolaru. Cílem bylo vytvoření systému vzájemného navázání evropských měn a zajištění jejich stability vazbou na americký dolar. Systém předpokládal mnohem větší úsilí v koordinaci hospodářských politik, na což měla dohlížet Rada ministrů hospodářství a financí (Council for Economic and Financial Affairs – ECOFIN). Obě součásti celého projektu, hospodářská i měnová unie, tak měly být vytvářeny paralelně.

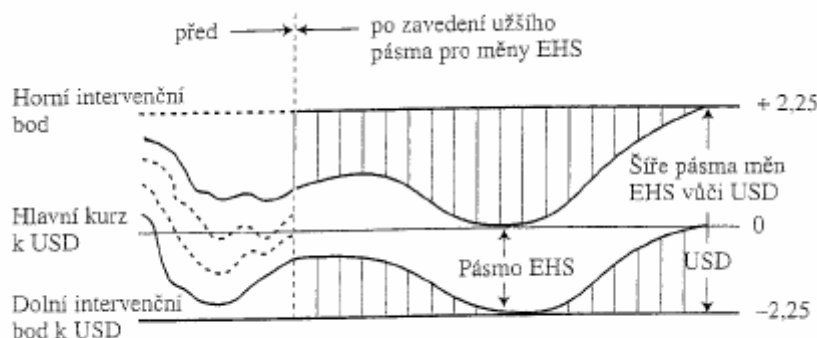
Rozvíjení HMU mělo ale špatné startovací podmínky. Začátek její realizace nebyl v tehdejším inflačním kontextu příliš příznivý. V roce 1971 přišla světová měnová krize, která vedla v srpnu ke zrušení konvertibility dolaru a posléze ke zhroucení brettonwoodského systému pevných kurzů a přechodu na systém 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“ (též „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.

procenta), ve kterém se pohybovaly. Jinými slovy, užší rozpětí evropských se měn pohybovalo uvnitř širšího rozpětí, který činila fluktuace měn členských států Mezinárodního měnového fondu v rozmezí 4,5 procenta. Fungování tohoto mechanismu znázorňuje obrázek 1. Systém začal pracovat od 24. dubna 1972.

Obrázek 1: Fungování Evropského měnového hada



Zdroj: Meyer 2001.

V souvislosti s postupnou realizací HMU, došlo 6. dubna 1973 ke vzniku Evropského fondu pro měnovou spolupráci, který se měl stát zárodkem budoucího systému centrálních bank a byl nakonec jediným realizovaným výstupem Wernerova plánu. Myšlenka na vznik podobného fondu se objevila už na summitu v Haagu v roce 1969 (Evropský rezervní fond) a definitivně byla schválena Radou 12. září 1972. Jeho úkolem byla podpora evropských měn v rámci jejich vzájemného kolísání ve zúženém pásmu a koordinace vzájemné měnové podpory centrálních bank členských států včetně poskytování úvěrů. (Apel 2000: 40)

Had 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

nějaký čas snažila udržet krok se zhodnocováním německé marky, nakonec ale stejně přechodně (leden 1974) a posléze definitivně hada opustila. V následujících letech se stal had fakticky zónou německé marky, na jejíž stabilitu vázaly svoji měnovou politiku okolní státy, které měly se Spolkovou republikou úzké obchodní vazby (Dánsko, Benelux). Jak připomíná Tsoukalis, je ironií, že právě země tvořící jádro ekonomistické pozice se rozhodly setrvat v rámci tohoto regionálního systému směnných kurzů, zatímco Francie jako lídr skupiny monetaristických zemí, byla donucena ze systému vystoupit. (Tsoukalis 1997: 142) Celou historii měnového hada demonstruje tabulka 1.

Tabulka 1: Vývoj Evropského měnového hada

1972	
24. duben	Basilejská úmluva vstupuje v platnost. Účastníci: Belgie, Francie, Německo, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko.
1. květen	Připojení Velké Británie a Dánska.
23. květen	Přistoupení Norska.
23. červen	Vystoupení Velké Británie.
27. červen	Vystoupení Dánska.
10. říjen	Návrat Dánska.
1973	
13. únor	Vystoupení Itálie.
19. březen	Přechod k plovoucímu kurzu: intervence spojení s fixací na americký dolar jsou přerušeny.
19. březen	Německá marka revaluje o 3 %.
3. duben	Zřízení Evropského fondu pro měnovou spolupráci.
29. červen	Německá marka revaluje o 5 %.
16. listopad	Norská koruna revaluje o 5 %.
1974	
19. leden	Vystoupení Francie.
1975	
10. červenec	Návrat Francie
1976	
15. březen	Vystoupení Francie.
17. říjen	Dohoda o regulaci směnného kurzu: dánská koruna devaluje o 6 %, nizozemský gulden a belgický frank o 2 %, norská a švédská koruna o 3 %.
1977	
1. duben	Švédská koruna devaluje o 6 %, dánská a norská koruna o 3 %.
28. srpen	Vystoupení Švédska; dánská a norská koruna devalvují o 5 %.
1978	
13. únor	Norská koruna devaluje o 8 %.
17. říjen	Německá marka revaluje o 4 %, nizozemský gulden a belgický frank o 2 %.
12. prosinec	Norsko oznamuje vystoupení ze systému.
1979	
13. březen	Začíná fungovat Evropský měnový systém.

Zdroj: Collignon et al. 1994: 14.

Neúspěch hada měl dopad na celou koncepci HMU a přes snahu ES tak nakonec Wernerův plán ztroskotal. Komise ještě v dubnu 1973 navrhla, aby se Společenství posunulo od roku 1974 do druhé fáze budování HMU, ale v Radě nebylo dosaženo dohody. Názory na relevantní příčinu jeho neúspěchu se rozcházejí.³⁷ Jeden z pohledů poukazuje na průvodní globální hospodářské potíže (světová měnová krize, první ropný šok), druhý vidí nepřekonatelný ideový protiklad mezi francouzskými a německými zájmy, tedy mezi monetaristickou a ekonomistickou koncepcí.³⁸ Měnový had ztroskotal na faktu, že země s „měkkou“ měnou vypověděly užší spolupráci vždy, když musely svoji politiku přizpůsobovat pod tlakem relativně stabilní německé marky. Příčina tohoto chování byla jasná: hospodářské rozdíly mezi jednotlivými členskými státy byly na začátku sedmdesátých let ještě příliš velké na to, aby se mezi jejich měnami udržely pevné měnové kurzy. Chyběla konvergence, to znamená společná shoda v základních ekonomických ukazatelích, které jsou předpokladem k účasti v měnové unii.

Neúspěch Wernerova plánu potvrdilo Společenství zveřejněním tzv. Marjolinovy zprávy 8. března 1975. Zpráva vznikla z iniciativy Komise ES pod vedením jejího bývalého místopředsedy 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

³⁷ K hodnocení Wernerova plánu srov. například Overturf (1997: 14-15); Watson (1997: 37-38).

³⁸ Fenomén vztahů mezi SRN a Francií byl od počátku evropské integrace motorem sjednocovacího procesu, což však nevyklučovalo existenci specifických, často i protikladných sektorových zájmů, což byl i případ měnové oblasti. Je proto celkem symptomatičké, že tyto rozpory přetrvávaly mezi oběma státy i v devadesátých letech 20. století při zavádění společné měny na základě Smlouvy o EU.

politické transformace).³⁹ (Report of the Study Group “Economic and Monetary Union 1980” 1975)

I přes celkový nezdár 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 recesi 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.

Zprvu 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 situaci 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 přeskupení 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 jí bylo vytvoření Evropského měnového systému.

³⁹ Marjolinova zpráva z roku 1975 tak byla zcela odlišná od Marjolinova akčního plánu z roku 1962. Analyzovala důvody kolapsu projektu HMU, zatímco Akční plán představoval první koncept na vytvoření společné evropské měny.

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.

Návrh na zřízení tohoto systému přednesl v říjnu 1978 tehdejší předseda Komise Roy Jenkins. Politicky jej zaštitili francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing a německý kancléř Helmut Schmidt. Po definitivním potvrzení projektu Evropskou radou v Bruselu v prosinci 1978 začal EMS fungovat od 13. března 1979.

Hlavním úkolem systému bylo stát se hlavním článkem strategie trvalého růstu a stability, jejíž součástí bylo vytvořit v Evropě zónu měnové stability. (Watson 1997: 41) Mimořádně stimulující roli pro tento projekt měl trvalý pokles a celková volatilita kurzu amerického dolaru po rozpadu bretonwoodského systému, který posiloval zájem států ES na relativně samostatné měnové spolupráci i za cenu vyšší koordinace. Francie zahájila v tomto období hospodářskou a měnovou politiku silněji orientovanou na cenovou stabilitu, od které očekávala i pozitivní vliv na stabilitu směnných kurzů. Co se týká perspektivy další integrace, byla koncepce EMS slabá a de facto neměla žádné sjednocující ambice. Celý projekt totiž zůstával mimo institucionální systém ES. EMS měl sice svou smluvní základnu jak na půdě Společenství, tak i jednotlivých členských států, jeho vznik byl však založen na dohodách mezi národními centrálními bankami⁴⁰. Teprve schválením Jednotného evropského aktu (1987) vplynul EMS do primárního práva ES.

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).

Evropská měnová jednotka (European Currency Unit – ECU)⁴¹ představovala koš všech zúčastněných měn a měla pevnou hodnotu složenou z jejich podílů. Národní měny byly v ECU zastoupeny úměrně ke své ekonomické síle, jejich podíl se měnil každých pět let a odpovídal podílu, který měl HDP členské země na celkovém HDP Společenství. Do přijetí Smlouvy o EU v roce 1992 byly provedeny pouze dvě revize v měnovém koši ES: v roce 1984 začleněním řecké drachmy a v roce 1989 zapojením španělské pesety a portugalského escuda. Složení měnového koše ECU a jeho pozdější úpravy přibližuje tabulka 2.

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), soukromou (bankovní operace) a zelenou ECU (určenou pro zemědělské platby).

Tabulka 2: Složení měnového koše ECU

Měna	Počet jednotek národní měny v 1 ECU			Podíl národní měny v 1 ECU v %		
	13. 3. 1979	17. 9. 1984	21. 9. 1989	13. 3. 1979	17. 9. 1984	21. 9. 1989
Německá marka	0,828	0,719	0,6242	33,0	32,00	30,53
Francouzský frank	1,15	1,31	1,332	19,8	19,00	20,79
Nizozemský gulden	0,286	0,256	0,2198	10,5	10,10	10,21
Belgický a lucemburský frank	3,80	3,85	3,301	9,5	8,50	8,91
Italská lira	109,00	140,00	151,8	9,5	10,20	7,21
Dánská koruna	0,217	0,219	0,1976	3,0	2,70	2,71
Irská libra	0,00759	0,008781	0,008552	1,1	1,20	1,08
Britská libra	0,0885	0,0878	0,08784	13,6	15,00	11,17
Řecká drachma	-	1,15	1,44	-	1,30	0,49
Španělská peseta	-	-	6,885	-	-	4,24
Portugalské escudo	-	-	1,393	-	-	0,71

Zdroj: Tsoukalis 1997: 144.

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.

Mechanismus směnných kurzů (Exchange Rate Mechanism – ERM) fungoval na základě tzv. paritní mřížky a tzv. indikátoru divergence a byl nejdůležitější součástí systému. Stal se kompromisem mezi Francií, která chtěla stanovit měnová pásma vazbou k ECU, a Německem, které požadovalo definovat měnová pásma bilaterálně. (Apel 2000: 55) Měny zúčastněných zemí byly pevně svázány ve dvojicích (tzv. směrné kurzy) a tvořily paritní mřížku, v níž se mohly pohybovat ve flukтуаčním rozpětí $\pm 2,25$ procenta od centrální parity, kurzu ECU. Některé země si mohly zvolit širší rozpětí ± 6 procent (případ Itálie, později Španělsko /1989/, Velká Británie /1990-92/, Portugalsko /1992/). Pokud byla tato hodnota v jisté dvojici překročena, musely obě centrální banky intervenovat a kurz opět stabilizovat.⁴² K tomu sloužily úvěrové mechanismy. Kryly náklady z devizových intervencí nebo sloužily k překlenutí deficitů platební bilance. Tento nástroj umožňoval poskytování úvěrů za různých podmínek – rozlišovaly se velmi krátkodobé, krátkodobé a střednědobé úvěry.

Intervence se však prováděla již před prolomením hranice povoleného rozpětí, když se kurz dostal alespoň do 75 procent tohoto pásma (tzv. hranice 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 úžeji 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 $\pm 2,25$ procenta, tvořily Belgie, Dánsko, SRN, Francie, Nizozemsko, Lucembursko a Irsko. 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 hranice pásma (intramarginální intervence).

Tabulka 3: Výkyvy od centrální parity v ERM (%): (+) revalvace, (-) devalvace

1979	
24. září	DEM (+2); DKK (-2,9)
30. listopad	DKK (-4,8)
1981	
23. březen	ITL (-6)
5. říjen	DEM (+5,5); FRF (-3); NLG (+5,5); ITL (-3)
1982	
22. únor	BEF/LUF (-8,5); DKK (-3)
14. červen	DEM (+4,25); FRF (-5,75); NLG (+4,25); ITL (-2,75)
1983	
21. březen	DEM (+5,5); FRF (-2,5); NLG (+3,5); BEF/LUF (+1,5); ITL (-2,5); DKK (+2,5); IEP (-3,5)
1985	
22. červenec	DEM (+2); FRF (+2); NLG (+2); BEF/LUF (+2); ITL (-6,2); DKK (+2); IEP (+2)
1986	
7. duben	DEM (+3); FRF (-3); NLG (+3); BEF/LUF (+1); DKK (+1)
4. srpen	IEP (-8)
1987	
12. leden	DEM (+3); NLG (+3); BEF/LUF (+2)
1989	
19. červen	Španělská peseta vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 6 %.
1990	
8. leden	ITL (-3); italská lira zužuje svoje flukтуаční pásmo z ± 6 % na $\pm 2,25$ %
8. říjen	Britská libra vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 6 %.
1992	
6. duben	Portugalské escudo vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 6 %.
14. září	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)
16. září	ESP (-5); britská libra a italská lira vystupují z ERM.
23. listopad	ESP (-6); PTE (-6)
1993	
1. únor	IEP (-10)
13. květen	ESP (-8); PTE (-6,5)
2. srpen	Flukтуаční pásma rozšířena na ± 15 % s výjimkou bilaterálního pásma německé marky a nizozemského gulden, které zůstává na $\pm 2,25$ %.
1995	
9. leden	Rakouský šilink vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 15 %.
6. březen	ESP (-7); PTE (-3,5)
1996	
14. říjen	Finská marka vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 15 %.
25. listopad	Italská lira se vrací do ERM s flukтуаčním pásmem ± 15 %.
1998	
14. březen	IEP (+3), řecká drachma vstupuje do ERM s flukтуаčním pásmem ± 15 %.

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.

Zdroj: Tsoukalis 1997: 147; Vanthoor 2002: 202.

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 osmdesátých 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.

Při celkovém hodnocení působení EMS je proto nutné vzít v potaz krizovou situaci, jež nastala v letech 1992-1993 a částečně zkorigovala předchozí optimistické výroky o pozitivním fungování EMS. V září 1992 a v listopadu 1992 až květnu 1993 došlo k prudkým turbulencím v EMS. Trhy testovaly především měnový kurz italské liry a britské libry – a vyhrály. S výjimkou německé marky a nizozemského guldenů muselo být 2. srpna 1993, kdy krize vyvrcholila, flukтуаční pásmo rozšířeno na ± 15 procent, což vedlo fakticky k vyřazení EMS z provozu. Přínosem této krize bylo, že zároveň otestovala dosavadní úroveň měnové integrace a měnící se tendence v této oblasti u jednotlivých členů Společenství. Velká Británie se od té doby do směnného mechanismu EMS již nevrátila. (srov. Artis, Bladen-Hovell 2001: 300) Tyto události, které přišly po období dlouhého klidu a relativní stability se staly nejhorší krizí EMS v jeho historii. Ta byla o to výraznější, že přišla nečekaně. Zdálo se totiž, že finanční trhy jsou stabilní, devizové kurzy byly pevně fixovány v rámci ERM a Společenství po podpisu Smlouvy o EU rozhodnuté zavést společnou evropskou měnu. Celou krizi nakonec spustila kombinace politických a ekonomických faktorů.

Dánové odmítli 2. června 1992 v referendu Smlouvu o EU, problémy se rýsovaly s ratifikací ve Francii (referendum) a Velké Británii (parlament). Dosavadní jistota o vybudování HMU tak začala mizet. Vedle toho se během roku 1991 a první poloviny roku 1992 začaly prohlubovat rozdíly v úrokových sazbách mezi zeměmi ES a USA a Japonskem. V důsledku recese americké ekonomiky došlo v USA k postupnému snižování úrokových sazeb až byl v předvečer krize rozdíl mezi neustále slábnoucím dolarem a německou markou tak velký, že investoři začali přesouvat svoje aktiva z dolarových do markových rezerv. Výsledkem bylo nejen výrazné posílení marky vůči dolaru, ale také vůči ostatním měnám v rámci ERM. Následné tlaky na devizových trzích byly tak silné, že nebylo možné udržet vzájemné kurzy ani za cenu rozsáhlých intervencí. V první fázi krize

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 (írská libra, francouzský frank, dánská koruna), a také měny mimo ERM, ale vázané na ECU (švédská koruna, finská marka, norská koruna), jež přešly na volný kurz. Snaha čelit krizi byla spojena s výraznými ztrátami centrálních bank a ve snaze udržet ERM při životě bylo nakonec rozšířeno jeho flukтуаční pásmo v srpnu 1993 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 sazeb. 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 pod úrovní sazeb německých, pakliže nepřistoupili na devalvací. (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 rozcházela. Fakt, že se v devadesátých letech neopakovala stejná situace, ukázalo, že se mezitím pojetí měnové politiky navzájem přiblížilo.⁴³

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 nejúspěšnější 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,

⁴³ Další informace a podrobnosti ke krizi EMS v 90. letech Overturf (2000: 123-129), Eichengreen (2000); Frait (1993); Levitt, Lord (2000: 64-66); Watson (1997: 61-63).

pokud sváže dotyčná země svoji měnu s jinou měnou/měnami. Společně ji tvoří všechny zainteresované státy. Základní charakteristikou takového režimu je nestálost, která se projevuje tendencí k dezintegraci, k níž dojde po nějaké (často spekulativní) krizi. To byl příklad krachu systému z Bretton Woods v roce 1973, ale také EMS v roce 1993, kdy bylo opuštěno striktně vymezené měnové pásmo a systém přestal plnit svou funkci. Křehkost systému fixních měnových kurzů má co do dočinění s důvěryhodností. Rozhodnutí o fixaci měnového kurzu v sobě nese závazek slibu do budoucnosti. Problémem každého slibu jsou ovšem pochybnosti, zda může být dodržen, což vede ke zmíněnému problému s důvěryhodností – Achillovou patou fixních měnových kurzů. Proč by státy měly od svého slibu odstupovat? Odpověď je jednoduchá: Většinou proto, že se vyskytnou okolnosti, za kterých přestane fixní uspořádání měnových kurzů odpovídat zájmům dotyčné země. V takovém případě má stát důvod, aby svůj slib porušil. Ekonomičtí zprostředkovatelé (spekulanti) to ale tuší a na měnu zaútočí. V tom případě tu máme spekulativní krizi. Důvody, proč státy odstoupí od svého závazku a dojde ke krizi jsou v zásadě tři. Tyto důvody zároveň vysvětlují, proč je systém fixních kurzů dlouhodobě neudržitelný a proč byl dlouhodobě neudržitelný EMS.

Prvním je problém reputace: měnové autority v této situaci většinou nesledují pouze jeden cíl (zachování pevně stanoveného měnového kurzu), ale odděleně od něj i další domácí cíle, např. financování rozpočtového deficitu nebo snížení nezaměstnanosti. Čím větší váhu centrální banka přikládá domácím cílům, tím méně je měnový režim důvěryhodný. Například země s vysokou inflací bude jen obtížně důvěryhodně fixovat svůj měnový kurz, protože jakmile k fixaci dojde, budou měnové autority stimulovány k tomu, aby snížily nezaměstnanost. Toto pokušení je tím větší, čím větší je snaha o stabilizaci zaměstnanosti. Opuštění vlastních slibů je ale drahé a cenou je ztráta reputace pro měnové autority dotyčného státu. Ekonomičtí spekulanti ví, že centrální banka nebude devalvovat, protože cena za ztrátu reputace převyšuje pokušení devalvovat. Platí to i naopak. Spekulanti plní roli poslů, kteří odhalují základní pravdu. Proto může centrální banka, která nemá velké ambice sledovat domácí cíle, důvěryhodně fixovat svůj měnový kurz.

Druhý problém souvisí s nastavením systému fixních kurzů, respektive úrovní peněžní zásoby a úrokové míry. Zda tu bude jedna země (centrální banka), která bude nezávisle rozhodovat o měnové politice a ostatní ji budou následovat (asymetrický model), nebo budou státy spolupracovat (symetrický model). Většina systémů fixních kurzů fungovala na základě asymetrického modelu, což byl i případ EMS (ačkoli byl původně plánován jako symetrický systém). Důsledkem této asymetrie bylo, že slabé měny byly nuceny

k měnovému přizpůsobování se německé marce. Když vznikla spekulativní krize, která vyžadovala intervence na devizovém trhu, vůdčí země (Německo) si většinou nepřála ovlivnění 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. Zátěž 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 zájmům. To platí obzvláště tehdy, 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 křehčí. Tam, kde panuje vysoká mobilita kapitálu (která se v ES od roku 1990 průběžně zvyšovala), vede očekávání devalvace 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 podnítil 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, Jednotném evropském aktu, kde byla tato otázka zmíněna jako jedna z priorit. Úmysl vytvořit HMU byl výslovně zmíněn v (právně nezávazné) preambuli, 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 jakékoli úvahy o přenesení další suverenity z národní úrovně na úroveň Společenství, jež by vytvoření HMU vyžadovalo. Zároveň tu stále existovaly rozdíly v tom, jak vytvoření HMU dosáhnout (spor ekonomické a monetaristické koncepce).

Proto se objevilo několik iniciativ a analýz, které se podmínkami pro další hospodářský rozvoj zabývaly. Například zpráva Tommaso Padoa-Schioppa „Výkonnost, stabilita a spravedlnost“ z 23. dubna 1987, vypracovaná na žádost Komise, která mimo jiné analyzovala také měnovou spolupráci a vyslovila se pro výrazné posílení struktury EMS k zajištění volného pohybu kapitálu (Vanthoor 2002: 117) nebo politické memorandum německého ministra zahraničních věcí Hanse-Dietricha Genschera z 26. února 1988, jenž navrhl vytvoření Evropského měnového prostoru a Evropské centrální banky.

Postoj SRN, která Společenství v prvním pololetí roku 1988 předsedala, Francie a Itálie, byl spolu s ekonomickými úvahami souvisejícími s realizací společného trhu pro další kroky v oblasti HMU klíčový. Francie očekávala od budoucí měnové integrace víc než pouhou reformu stávajícího EMS a podobný názor zastávala rovněž Itálie.⁴⁴ Jedním z důvodů francouzské ochoty k výraznému posunu v měnové integraci byla stěžejní role německé marky v rámci EMS. (Watson 1997: 52) Německý názor signalizovalo zmíněné Genscherovo memorandum, které se projednávalo na zasedání Evropské rady v červnu 1988.⁴⁵

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 expertů⁴⁶ 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 guvernérů centrálních bank členských zemí ES, tří nezávislých expertů a předsedy Komise.

tomu, aby během jednoho roku prozkoumali a předložili zprávu s návrhem konkrétních etap k uskutečnění Hospodářské a měnové unie. Cílem zadání bylo řešení otázky, jakým způsobem vytvořit HMU, nikoli zda má být vytvořena. Takový záměr byl již učiněn a panoval v něm široký konsensus. Zbývalo vyřešit zásadní problém, jak k němu dospět. Výbor předložil tzv. Delorovu zprávu 12. dubna 1989.

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 pojistka 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 Delorovy 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)

Evropská rada schválila Delorovu zprávu jako „Strategii evropské Hospodářské a měnové unie“ v červnu 1989 na zasedání v Madridu a rozhodla o započítí první etapy od 1. července 1990. Na toto setkání navázal další summit Evropské rady ve Štrasburku 7. prosince 1989, který rozhodl o svolání mezivládní konference o HMU. Jejím cílem mělo

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 rýsující 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.

Na jednom z dalších zasedání Evropské rady v říjnu 1990 v Římě bylo rozhodnuto o započetí druhé etapy od 1. ledna 1994. (Vanthoor 2002: 124, 132) Mezitím, v srpnu 1990, publikovala Komise dokument s názvem „Jeden trh, jedna měna“, což byla analýza výhod a nákladů spojených se vznikem HMU a zároveň odpověď na kritiku, že je společná měna zaváděna bez adekvátního zhodnocení ekonomických důsledků. (Overturf 2000: 94)

O dalších otázkách a návrzích vyplývajících z Delorovy zprávy a jejich konkretizaci jednala od 15. prosince 1990 mezivládní konference o HMU, která probíhala současně s další mezivládní konferencí 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

Intenzivní jednání obou mezivládních konferencí, které byly zahájeny 15. prosince 1990 v Římě a ukončeny 10. prosince 1991 v Maastrichtu, vyústila v přijetí Smlouvy o Evropské unii, historicky nejrozsáhlejší reformy primárního práva, k jejímuž podpisu došlo 7. února 1992.

Její základem se stala třípilířová struktura EU, přičemž HMU se stala součástí prvního, nadnárodního pilíře,⁴⁸ a zároveň jedním z hlavních cílů nově vytvořené Evropské

⁴⁸ Ostatní dva pilíře byly mezivládní – Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Spolupráce v oblasti justice a vnitra.

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 Delorovy 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, jejímž prvořadým 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 zároveň zakotvila, 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 účastnících měla rozhodovat na základě určených ekonomických dat – tzv. konvergenčních kritérií⁴⁹ – 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.

Od začátku třetí etapy měla začít fungovat Evropská centrální banka, odpovědná za měnovou politiku, a Evropský systém centrálních bank, jehož byla součástí. Zatímco měnová politika tedy přešla do kompetence Společenství, zůstaly ostatní úseky hospodářské politiky ještě značně autonomní a pod suverenitou národních států. Pro přechodné období druhé etapy byl zřízen Evropský měnový institut, předchůdce Evropské centrální banky, který vykonával příslušné přípravné práce. S jeho vznikem zanikl Výbor guvernérů centrálních bank a Evropský fond pro měnovou spolupráci. Přesné vymezení kompetencí, úkolů a povinností nových měnových orgánů bylo definováno v připojených protokolech o statutu Evropského měnového institutu a statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

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 roli 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 deficity veřejných financí) a prováděno jejich hodnocení, které slouží k prevenci před ohrožením HMU nezodpovědným chováním některého státu.⁵⁰

Smlouva o EU vstoupila v platnost po komplikovaném ratifikačním procesu 1. listopadu 1993.⁵¹ 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 v oblastech 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 rozdílné 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 kompromisu, 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

První etapa (1. července 1990 – 31. prosince 1993) se rozběhla ještě před zahájením mezivládní konference o HMU podle propozic Delorsovy zprávy. Zahájila proces budování HMU sérií přípravných kroků. V ekonomické oblasti došlo k dokončení jednotného vnitřního trhu a realizaci volného pohybu zboží, osob, kapitálu a služeb. Rozpočtově byly posíleny nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti (především strukturální fondy) za účelem výraznějšího omezení regionálních rozdílů uvnitř EU. Dalším prvkem byla koordinace rozpočtových politik členských států, v jejímž rámci mělo dojít k odstranění překážek, které by tomu bránily, s cílem dosáhnout konvergence základních makroekonomických ukazatelů.

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 Přejídná a klíčová fáze

Druhá etapa (1. ledna 1994 – 31. prosince 1998) byla nejdůležitější a nejnáročnější fází přechodu k HMU. Vytvořila institucionální, 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

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 centrálním 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 centrálními bankami v rámci ESCB, posilování přeshraničního platebního styku a dohled nad technickou přípravou 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 guvernérů národních centrálních bank, přičemž každý člen disponoval jedním hlasem. Prezident byl jmenován dohodou vlád členských států. Rada EMI jmenovala z řad guvernérů 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 1998	V průběhu fáze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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
FÁZE B 1999 – 2001	1. leden 1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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
	V průběhu fáze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bankovní a finanční instituce pokračují v přizpůsobování se jednotné měně ▪ Přechod na euro podle vůle, ochoty a připravenosti jednotlivých ekonomických subjektů
FÁZE C 1. 1. 2002 – 30. 6. 2002	1. leden 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zavedení bankovek a mincí eura
	V průběhu fáze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokončení přechodu bankovního sektoru na jednotnou měnu ▪ Převedení 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 přípravu na přechod k jednotné měně.

Usnesením summitu Evropské rady 15. a 16. prosince 1995 v Madridu bylo stanoveno, že jednotná měna ponese název „euro“.⁵² Na tomto setkání byl schválen plán závěrečného přechodu k HMU, jak jej navrhla Komise a současně dohodnuto, že třetí etapa začne 1. ledna 1999⁵³ a jednotlivé státy budou hodnoceny na základě jejich makroekonomických výsledků v roce 1997. Většina členských států se potýkala při plnění stanovených konvergenčních kritérií s obtížemi a také Rada EU se v průběhu roku vyjádřila odmítavě k představě vytvořit HMU před tímto datem. Evropská rada na svém madridském zasedání zdůraznila, že bude vyžadovat striktní plnění konvergenčních kritérií.

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 naléhání Německa a formou nařízení vstoupil v účinnost se začátkem třetí etapy,⁵⁴ 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 směnných kurzů (tzv. ERM II), který se týkal zemí mimo eurozónu a podpořili nařízení regulující právní rámec evropské měny. ERM II de facto kopíruje fungování předchozího mechanismu: směnné kurzy fluktuují v pásmu $\pm 15\%$ 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 učiněno na zasedání Rady EU 13. prosince 1996.

⁵⁴ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze 7. července o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Novelizace a reforma Paktu prostřednictvím Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 a č. 1056/2005 z 27. června 2005.

an exchange-rate mechanism 1997) Mohou být odsouhlasena i užší flukтуаční pásma, což je případ dánské koruny s povoleným rozmezím $\pm 2,25$ procenta.⁵⁵

Na základě rozhodnutí Evropské rady v Lucemburku 13. a 14. prosince 1997 byla ustavena nová platforma v rámci HMU, tzv. Euro-x rada, dnes označovaná jako Euroskupina.⁵⁶ Na jejím vzniku se už 14. října shodla Francie s Německem.⁵⁷ Součástí tohoto konzultativního orgánu se staly všechny státy, které přijaly jednotnou měnu. Základem jeho agendy je diskutovat (zejména ve složení ministrů financí) nad praktickými otázkami fungování HMU. (Vanthoor 2002: 193, 197). Důvodem vzniku byla snaha vytvořit instituci na ministerské úrovni, která by projednávala otázky a koordinovala stanoviska členů eurozóny ještě před tím, než se dostanou na jednání Rady ECOFIN. Proto se také jednotlivá zasedání konají zpravidla v předvečer zasedání ECOFINu.

V závěru druhé etapy, 2. a 3. května 1998, rozhodla Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád na svém mimořádném zasedání, že do HMU vstoupí k 1. lednu 1999 jedenáct členských zemí: Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko a Španělsko. Hlavním ukazatelem se stalo plnění konvergenčních kritérií a soulad právních předpisů s pravidly HMU, především statutu národní centrální banky se statutem Evropského systému centrálních bank. Podle smluvních pravidel tomuto rozhodnutí předcházela hodnotící zpráva EMI, doporučení Evropské komise, Rady ECOFIN a stanovisko Evropského parlamentu.⁵⁸

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 ustavená jako Euro-x rada a dnes spojovaná 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 vést 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. (Vanthoor 2002: 196)

⁵⁸ EMI vydal svoji zprávu 24. března 1998, Evropská komise 25. března 1998, Rada EU (ECOFIN) 1. května 1998. Evropský parlament schválil kladné stanovisko 2. května 1998.

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.⁵⁹

3.4.3.3 Závěrečná a cílová fáze

Od 1. ledna 1999 začala třetí etapa (1. leden 1999 – 30. červen 2002), čímž zahájila HMU oficiálně svoji činnost. Kompetence v měnové politice přešly na úroveň Společenství, zodpovědnost za provádění měnové politiky převzaly Evropský systém centrálních bank a Evropská centrální banka. Při zahájení této etapy byly pevně zafixovány směnné kurzy mezi měnami zúčastněných států a eurem. Přesné hodnoty této fixace definuje tabulka 5.

Tabulka 5: Přepočítací koeficienty mezi měnami zemí HMU a eurem

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

Zdroj: European Central Bank.

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

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

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. Bližší údaje o rozdílech v datech a reakci Evropské komise viz kapitola 4.2.1.

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 oběživ za euro do 28. února 2002, ačkoliv smlouva počítala s koncem třetí etapy až v polovině tohoto roku.

Vznikem HMU a zavedením eura jako platidla⁶¹ 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 požadovaných 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.⁶² 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 sblížování 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 Švédska, 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.

(Dyson, Featherstone 1999) rozdělit na vnější a vnitřní. Přičemž je nutné poznamenat, 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 kredibility, 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 konvergence jednotlivých členů; (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 plynoucího 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 další kontrolu; (4) propojením procesu budování HMU s liberalizací kapitálu; (5) využití dimenze francouzsko-německého spojení 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 víceméně zdárně 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 vymežit 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 kopií žádné předchozí či 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 schodku⁶³ 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.

Otázka, jaké konvergenční podmínky jsou nezbytné pro přechod členských států do třetí etapy HMU, zaujímala ústřední místo (nejen) při vyjednávání na mezivládní konferenci o měnové unii v Maastrichtu. Nalezení kompromisu mezi tehdejšími dvanácti členskými státy o tom, jaká kritéria při vstupu do HMU uplatnit, bylo obzvlášť obtížné a představovalo potenciální konflikt mezi pozicemi jednotlivých členských států. Aktivní roli v jednáních za přijetí přísných vstupních podmínek převzali němečtí a nizozemští zástupci s podporou Španělů. Na první pohled překvapivá podpora Španělska souvisela s jeho zájmem nechat se samotné „svázat“ jasnými pravidly, která mu usnadní přijmout politicky citlivá fiskální opatření. (Watson 1997: 70) Německá pozice, respektive nizozemská sledující velmi podobnou měnovou politiku v rámci ekonomistické koncepce, byla ovlivněna tím, že Německo nehodlalo vstoupit do projektu, kde by nebylo předem zajištěno udržení cenové stability. Jeho nekompromisní postoj byl ale zmírněn částečně tím, že mělo zájem na užší politické integraci, kterou vytvoření HMU implikovalo. Ostatní země nebyly (v závislosti na jejich ekonomistickém či monetaristickém postoji) až tak nakloněny přijetí tvrdých konvergenčních kritérií jako předpokladu pro efektivní fungování měnové unie. To je případ Itálie, u které existovaly obavy, že přísné podmínky bude kvůli nestabilitě vlád obtížné plnit, což zúží její vyhlídky na vstup do HMU.⁶⁴ (Watson 1997: 71) Finálně vymezená kritéria se stala nakonec součástí kompromisu mezi představami jednotlivých skupin členských států.

Jejich 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 sblížení a jednotlivé národní ekonomiky procházejí zdravým vývojem, což vytváří dostatečnou ekonomickou základnu pro stabilitu eura. Z textu primárního práva ES ve vztahu ke kritériím se dají interpretovat tři principy. Zaprvé, 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

⁶⁴ Podrobně k celkové strategii jednotlivých států na mezivládní konferenci o HMU Dyson, Featherstone (1999); Moravcsik (1998: 379-471).

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

Konvergenčních kritérií je celkem pět,⁶⁵ tři z nich jsou měnová – inflační kritérium, úrokové kritérium, kritérium směnného kurzu, a dvě fiskální – rozpočtové kritérium a kritérium zadluženosti.⁶⁶ Jako de facto šesté konvergenční kritérium, v tomto případě ovšem nikoli ekonomické, k nim můžeme zahrnout nutnost právní konvergence: sloučení statutu národních centrálních bank se statuty Evropské centrální banky a Evropského systému centrálních bank. Přesné vymezení kritérií uvádí tabulka 6.

Tabulka 6: Konvergenční (maastrichtská) kritéria

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 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 tří 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 flukтуаčním pásmu mechanismu směnných kurzů (ERM) bez devalvace 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 slučitelnosti 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.

Zdroj: Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství 1994.

⁶⁵ Smlouva o ES v článku 109j taxativně definuje pouze čtyři kritéria (a tento technický výčet přejímají 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 ukazatelů, rozpočtového deficitu a veřejného zadlužení, které jsou rozvedeny v článku 104c a specifikovány v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o ES. Proto je vhodné pojímat 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“ přesnější zacílení.

Smluvně zakotvená konvergenční kritéria v HMU nekopírují kritéria vymezená teorií optimální měnové oblasti. Jsou odlišná a specifická. Teorie optimální měnové oblasti zdůrazňuje potřebu flexibilitu pracovního trhu, mobilitu pracovní síly a pružnost mezd jako důležitých požadavků pro úspěšnou měnovou unii. Pokud jsou tyto podmínky splněny, není už třeba déle čekat na její realizaci. Na rozdíl od teorie měnové oblasti, která pokládá za potřebné dosažení těchto mikroekonomických kritérií, se rozhodli tvůrci Smlouvy o ES klást důraz na makroekonomickou konvergenci. Hlavním důvodem byl strach členských států, že budoucí měnová unie bude mít sklon k inflaci. (De Grauwe 2003: 131) Toto vysvětlení odpovídá konečnému kompromisnímu charakteru HMU, dojednanému mezi tzv. ekonomisty a monetaristy – konvergenční kritéria jako výraz (německých) ekonomistických požadavků na budoucí stabilitu evropské měny založené na dostatečné konvergenci.⁶⁷ Maastrichtská kritéria, jak se také neoficiálně označují, byla přijata jako ochrana před inflačními tlaky (inflační kritérium, fiskální kritéria) a ve prospěch celkové stability jednotné měny (měnové a úrokové kritérium).⁶⁸ Základním důvodem existence kritérií tedy nebyl fakt, že by bez nich nebylo možné HMU vytvořit, nýbrž že by takto koncipovaná měnová unie představovala riziko nestability a inflačních tendencí.

4.1.1.1 *Vhodnost a náročnost kritérií*

O tom, zda jsou stanovená kritéria vhodná a zda jsou dostačující 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 měřítká jako na klasické státy. Konvergenční kritéria byla podrobena 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)

⁶⁸ Pro podrobnou ekonomickou analýzu a vysvětlení souvislosti konvergenčních kritérií s inflací a budoucí stabilitou evropské měny viz např. Grauwe (2003: 131-135).

stabilitu eura zásadní a vlastní definiční vymezení ve Smlouvě o ES zmírňuje jejich aplikaci a poskytuje značně široký prostor pro jejich interpretaci.⁶⁹

Někteří ekonomové se dokonce stavěli proti tomu, aby vůbec nějaká kritéria zavedena byla a čekalo se na sblížení národních ekonomik. Často citovaným příkladem je Rudiger Dornbusch (Kenen 1995: 124-125), který volal po tom, aby se nečekalo na konvergenci v rámci Společenství a společná měna byla zavedena co nejdříve pouze v jádru zemí soustředěných kolem Francie a Německa, které už konvergence dosáhly. Jiní ekonomové v modifikované podobě doporučovali rychlé přijetí eura, ovšem za účasti všech států. Tyto a pozdější názory, záhy posílené především krizí EMS v letech 1992 a 1993, tedy neodmítaly konvergenci jako takovou, ale čekání na ni, a to i po relativně krátkou dobu kvůli hrozbě asymetrických šoků, riziku měnové nestability a spekulativních útoků. (srov. Kenen 1995: 125)

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 členskými 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 náhlé intervence ke stabilizaci měnových kurzů, omezit snahy členských států provádět případné 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 přibližuje se stanovené hodnotě; kritérium veřejného zadlužení se nepovažuje za porušené, pokud se dluh dostatečně rychle přibližuje 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 náchyllost k vyšší či nižší inflaci, ale především fakt, že si členský stát přeje měnové unie účastnit.⁷⁰ Otázka minimálně dvouletého členství v mechanismu směnných kurzů EMS byla přijata rozpačitě vzhledem ke krizi, kterou systém prošel v době ratifikace Smlouvy o EU a jež znamenala masivní rozšíření flukтуаčního pásma. (Levitt, Lord 2000: 85; Overturf 2000: 110)

Mnohem větší kontroverzi vyvolala fiskální kritéria. Důvod nebyl 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 provázanosti 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 přísné, 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 ruce v hospodářské politice, navíc v situaci, kdy budou

⁷⁰ Další, technická námitka spojená s tímto kritériem se týkala indexu spotřebitelských cen jako adekvátního prostředku pro měření inflace.

mít vzhledem k existenci HMU omezené nástroje k jejímu ovlivňování. V neposlední řadě upozorňovali ekonomové na časovou nedůslednost, kterou kritéria vytvořila. A to v tom smyslu, že fungují oportunisticky za účelem zajištění vstupu do HMU. Závazky, které přijaly vlády v oblasti fiskální restrikce, nijak neomezují jejich nástupce.⁷¹ (Overturf 2000: 111-112; Martin-Das 2002: 115-116)

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 relevanci 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.

Konečně nelze pominout skutečnost, že uplatnění nějaké formy hospodářské konvergence vyplývalo z historické zkušenosti dosavadní měnové spolupráce, především pak ze zkušeností z realizace neúspěšného Wernerova plánu. Proto byla také konvergenčním kritériím ve Smlouvě o ES přiřazena značná priorita a jednotlivé etapy svázané k sobě navzájem. A to i přes výše naznačenou kritiku a doporučení k co největšímu zkrácení druhé etapy s cílem vyhnout se riziku měnové nestability a spekulativním útoků. Smluvní zakotvení šlo ovšem fakticky tímto směrem, když při nutnosti akceptovat politickou realitu ponechává na konvergenci poměrně krátkou dobu (původní start druhé etapy byl navíc o rok posunut) a tu umožnil ještě zkrátit (vstup do třetí etapy už v roce 1997 za předpokladu dosažené konvergence ve většině členských států). Začátek třetí etapy nebyl úplně fixován, jak se může na první pohled zdát, HMU bylo možné vytvořit už v roce 1997. Odložení na rok 1999 bylo ale žádoucí právě kvůli nutnosti konvergence.

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 platforma pro konečné rozhodnutí o vstupu konkrétní země do HMU.

4.1.2 Rozhodovací proces – aplikace kritérií

Z výsledků mezivládní konference v Maastrichtu a koncepce Smlouvy o ES v závislosti na stanovení vstupních kritérií bylo zřetelné, že některé členské země nebudou připraveny vstoupit hned od počátku do třetí etapy budování HMU a být součástí první vlny zúčastněných států. Jen málokterá vláda státu, jenž neměl výjimku ze smlouvy, si tuto skutečnost připouštěla. Tento optimismus byl založen jednak na předpokladu rychlého pokroku, kterého členské země v konvergenci dosáhnou, v pozdější fázi také na přesvědčení, že ostatní členské země, které v konečné fázi rozhodují o vstupu do HMU,⁷² budou interpretovat kritéria liberálně ve snaze zachovat ve Společenství vzájemnou solidaritu. (srov. Kenen 1995: 131) Splnění konvergenčních kritérií se stalo nejvyšší politickou prioritou, pro některé země (chudší nebo fiskálně méně odpovědné státy) též otázkou prestiže.

⁷² 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 zabrání 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 neošetřuje. 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 splnit 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 krátce konečným rozhodnutím o vstupu do HMU neuspokojivé. Někteří ekonomové míní, že v době maastrichtské mezivládní konference byly tehdejší hospodářské podmínky příznivé, 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.⁷³ (Sandte 1996: 27; De Grauwe 2003: 134-135) Podle části expertů má tato myšlenka racionální jádro, neboť rozpočtové deficity 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)

58,1 a Lucembursko 6 procent. (Progress towards convergence 1996) Přes tyto obrovské rozdíly fungovala před jejich vstupem do HMU mezi Belgií a Lucemburskem dlouhodobě měnová unie a ve vztahu k Německu velmi stabilní měnový kurz. Navíc vykazovaly všechny tři země podobnou, dlouhodobě velmi nízkou míru inflace.

Jednotlivé státy, respektive významné autority těchto států, přistupovaly k definování smyslu konvergenčních kritérií rozdílně. Zakotvení konvergenčních kritérií a jejich striktní uplatňování bylo dáno především zájmem Německa, které mělo dominantní postavení při tvorbě měnové politiky ve Společenství a bylo motivované obavou o budoucí stabilitu a sílu společné měny. Proto představitelé Německé spolkové banky očekávali nekompromisní aplikaci konvergenčních kritérií jako nevyhnutelné podmínky pro vstup. (Sychra 2001: 140) Zásadní byl ale postoj vlád. Otázka posouzení kritérií byla v rámci Rady EU závislá na rozhodnutí těch aktérů, kteří měly do eurozóny vstoupit, to znamená jednotlivých členských států. O splnění kritérií a tedy účastnících HMU rozhodovaly vlády, které se samy snažily kritéria plnit. Tento mechanismus, posílený o zmírňující ustanovení fiskálních kritérií, implikoval jejich interpretovatelnost, respektive benevolenci při jejich uplatňování.

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 relevanci stanovených podmínek. A to v tom smyslu, že vstupní podmínky vyjadřují spíše celkový pohled na konvergenci posuzované země než konkrétní a pečlivé splnění jednotlivých kritérií. Tato vazba na politické důvody je přitom 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 vymezuje 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

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 účastnících 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 přistupování dalších zemí členské státy měly.

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

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

Zdroj: Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství 1994.

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.

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

<p><i>zpráva o plnění závazků od Evropské centrální banky</i> →</p> <p><i>zpráva o plnění závazků a doporučení Evropské komise</i> →</p> <p><i>doporučení Rady EU</i> (šéfové států a vlád: kvalifikovaná většina)→</p> <p><i>stanovisko Evropského parlamentu</i> →</p> <p><i>rozhodnutí Rady EU</i> (ECOFIN: kvalifikovaná většina)</p>

Zdroj: Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství 1994.

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.⁷⁶ První z těchto zpráv vznikla v roce 1995. Za tyto závazky se považují konvergenční kritéria včetně podmínky slučitelnosti právních předpisů členských zemí, včetně statutů národních centrálních bank s právem ES a Statutem Evropského systému centrálních bank.⁷⁷

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 zemí, 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 předcházela 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.

K realizaci dřívějšího startu HMU ovšem nedošlo. Hlavní důvody byly v podstatě dva, i když vzájemně propojené. Tím prvním byl fakt, že členské země nebyly schopny v tak krátkém časovém horizontu (od vstupu Smlouvy o ES v platnost fakticky do tří let) splnit všechna konvergenční kritéria. Druhým důvodem pak konsensus členských států v tom, že by HMU měla být spuštěna až v pozdějším termínu – většina politických elit, vědoma si nedostatečné konvergence, se vyslovila proti začátku jejího fungování před rokem 1999.

Samotný pohled na konvergenční kritéria je dost výmluvný. Prozrazuje, že v roce 1996 splňovalo všechna konvergenční kritéria pouze Lucembursko. Naopak čtyři státy (Itálie, Portugalsko, Řecko, Španělsko) nesplňovaly kritérium žádné. Největším problémem představovala fiskální kritéria a z nich především rozpočtové kritérium, na které nedosáhla více než polovina států (rovnání přináší tabulka 9). Celkově se jednalo o významný signál, že splnění kritérií během dalších dvou let bude značně obtížné a HMU nevytvoří všechny státy, které o to mají zájem. Podmínky pro realizaci HMU za účasti velké skupiny členských států nebyly v kontextu dosažených výsledků vůbec příznivé.

Tabulka 9: Stav konvergence v roce 1995 a 1996*

	Rok	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Celkový veřejný dluh k HDP (%)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)
Stav za období	1995	1995	1995	1995	1995
	1996	1996 (odhad)	1996 (odhad)	10/1995-9/1996	10/1995-9/1996
Kritérium	1995	3,0	60,0	2,7	9,7
	1996			2,7	8,7
Belgie	1995	4,1	133,7	1,4	7,5
	1996	3,3	130,6	1,6	6,7
Dánsko	1995	1,6	71,9	2,3	8,3
	1996	1,4	70,2	2,2	7,4
Finsko	1995	5,2	59,2	1,0	8,8
	1996	3,3	61,3	0,9	7,4
Francie	1995	4,8	52,8	1,7	7,5
	1996	4,0	56,4	2,1	6,6
Irsko	1995	2,0	81,6	2,4	8,3
	1996	1,6	74,7	2,1	7,5
Itálie	1995	7,1	124,9	5,4	12,2
	1996	6,6	123,4	4,7	10,3
Lucembursko	1995	+1,5	6,0	1,9	7,6
	1996	+0,9	7,8	1,3	7,0
Německo	1995	3,5	58,1	1,5	6,9
	1996	4,0	60,8	1,3	6,3
Nizozemsko	1995	4,0	79,7	1,1	6,9
	1996	2,6	78,7	1,2	6,3
Portugalsko	1995	5,1	71,7	3,8	11,5
	1996	4,0	71,1	3,0	9,4
Rakousko	1995	5,9	69,0	2,0	7,1
	1996	4,3	71,7	1,7	6,5
Řecko	1995	9,1	111,8	9,0	17,4
	1996	7,9	110,6	8,4	15,1
Španělsko	1995	6,6	65,7	4,7	11,3
	1996	4,4	67,8	3,8	9,5
Švédsko	1995	8,1	78,7	2,9	10,2
	1996	3,9	78,1	1,6	8,5
V. Británie	1995	5,8	54,1	3,1	8,3
	1996	4,6	56,3	3,0	8,0

* Mimo měnové kritérium: část zemí nemohla toto kritérium splnit, protože vstoupily do EU v roce 1995 (Rakousko, Švédsko, Finsko) a spolu s jinými státy (Itálie, Řecko) teprve průběžně vstupovaly do ERM, další provedly v tomto období devalvaci vlastní měny (Španělsko, Portugalsko). Velká Británie o členství v ERM neuvažovala. Kritérium nespĺňovalo celkem devět států.

Zdroj: Progress towards convergence 1996.

Ačkoliv k tomu nemuselo dojít – Smlouva předpokládala, že pokud Společenství v této záležitosti do konce roku 1997 nerozhodne, začne třetí etapa automaticky 1. ledna 1999 – byl nakonec rozhodovací postup realizován, i když bylo jasné, jak skončí. Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád 13. prosince 1996 v Dublinu konstatovala, že nebyly splněny podmínky pro vznik HMU za účasti většiny států a rozhodla o tom, že nevstoupí

do třetí etapy v roce 1997.⁷⁸ (Council Decision (EC) 96/736) Tímto byl formálně stvrzen předpokládaný termín vzniku HMU v roce 1999.⁷⁹ 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 třetího stupně tak mohla, na rozdíl od první varianty, vstoupit i menšina.

Celý rozhodovací proces si Společenství zopakovalo o rok a půl později. Konečné rozhodnutí bylo přijato v rámci mimořádného summit nejvyšších představitelů EU ve dnech 1. - 3. května 1998 v Bruselu, kde se kromě schválení prvních účastníků eurozóny projednávala také otázka určení osoby prvního prezidenta ECB. Jednání probíhalo shodou okolností za předsednictví Velké Británie, která se HMU odmítla zúčastnit. Což mohlo na druhé straně působit jako neutrální faktor při rozhodování o politicky velmi citlivých tématech.

Rada EU ve složení hlav států a šéfů vlád rozhodla definitivně o členských zemích HMU 3. května 1998. Skončily tak dlouhotrvající diskuse a spekulace, které se permanentně objevovaly od okamžiku zveřejnění konvergenčních podmínek a eskalovaly v souvislosti s obtížemi při jejich dosahování. Do HMU vstoupilo jedenáct členských zemí vyjma Dánska, Řecka, Švédska a Velké Británie. Pokud ponecháme stranou země, které měly výjimku a Rada je při svém rozhodování ani nebrala v potaz (srov. Council Decision (EC) 98/317), zůstaly jedinými státy, které podle Rady nesplnily konvergenční kritéria, a tudíž nemohou na společné měnové oblasti participovat, Řecko a Švédsko.

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 plněním konvergenčních kritérií závažnější problémy. Pokud tedy uplatníme hypotézu, že Švédsko fakticky aplikovalo skrytý opt-out – už dříve jasně signalizovalo nevlí k účasti na projektu a konvergenční podmínky nesplnilo záměrně – zůstala mimo eurozónu (ze států, které se rozhodly společnou měnu zavést) jediná tehdejší členská země.

⁷⁸ Evropská komise vydala své doporučení 6. listopadu 1996, Rada ECOFIN 11. listopadu 1996, Evropský parlament příslušné stanovisko 28. listopadu 1996.

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.

Vznik HMU založený na členství drtivé většiny členských zemích tak mohl být považován za velmi úspěšný. A to především v kontrastu s předchozím vývojem, kdy se podle stavu konvergence jevílo jako velmi nepravděpodobné, že do HMU vstoupí v roce 1999 většina členů. Rozhodnutí nejvyšších představitelů EU se shodovalo s předchozím doporučením Evropské komise, Rady ECOFIN a stanoviskem Evropského parlamentu (EMI zveřejnil pouze zprávu a analýzu situace jednotlivých zemí bez konkrétního doporučení). Evropská komise ve své zprávě z 25. března 1998 uvedla, že všechny členské země učinily mimořádné pokroky na cestě k trvalé konvergenci. (Report on progress 1998) Takové hodnocení je ale třeba konfrontovat s reálným plněním konvergenčních kritérií. V ostrém protikladu ke konečnému konstatování jednotlivých orgánů EU a mediálním vyjádřením představitelů EU stojí fakt, že při pohledu na konečné hodnoty, podle kterých se řídily orgány Společenství, splnily všechna konvergenční kritéria pro vstup do HMU pouze tři státy – Finsko,⁸⁰ Francie a Lucembursko. (srov. tabulka 10) Zároveň došlo k paradoxní situaci, kdy velmi dobrých výsledků (vyjma kritéria směnného kurzu, který vyžaduje vstup a dvouletou účast v ERM) dosáhly země, které přijaly politické rozhodnutí se projektu nezúčastnit. Velká Británie splnila všechna kritéria, Dánsko a Švédsko měly výborné výsledky u rozpočtového kritéria.

Tabulka 10: Výsledný stav konvergenčních kritérií – referenční rok 1997

	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Celkový veřejný dluh k HDP (%)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)	Stabilita kurzu
Stav	1997	1997	2/1997-1/1998	2/1997-1/1998	3/1996-2/1998
Kritérium	3,0	60,0	2,7	7,8	Udržování povoleného rozpětí v ERM
Belgie	2,1	122,2	1,4	5,7	ano
Dánsko	+0,7	65,1	1,9	6,2	ano
Finsko	0,9	55,8	1,3	5,9	od 10/96
Francie	3,0	58,0	1,2	5,5	ano
Irsko	+0,9	66,3	1,2	6,2	ano
Itálie	2,7	121,6	1,8	6,7	od 11/96
Lucembursko	+1,7	6,7	1,4	5,6	ano
Německo	2,7	61,3	1,4	5,6	ano
Nizozemsko	1,4	72,1	1,8	5,5	ano
Portugalsko	2,5	62,0	1,8	6,2	ano

⁸⁰ Když pomineme, že Finsko v době rozhodování nedosáhlo na podmínku dvouletého účasti v ERM, kterou ovšem ještě před vznikem HMU, na podzim 1998, splnilo.

Rakousko	2,5	66,1	1,1	5,6	ano
Řecko	4,0	108,7	5,2	9,8	od 3/98
Španělsko	2,6	68,8	1,8	6,3	ano
Švédsko	0,8	76,6	1,9	6,5	ne
V. Británie	1,9	53,4	1,8	7,0	ne
Průměr EU	2,4	72,1	1,6	6,1	-

Zdroj: Convergence Report 1998.

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 nespĺňujících fiskální kritéria, týkající se fakticky pouze kritéria veřejného dluhu, slučitelné s uplatněním ve Smlouvě o ES zakotvené (a snadno interpretovatelné) formulace o dostatečně rychlém přibližování se ke stanovené hranici. Sporným zůstalo kritérium veřejného dluhu, které se nepodařilo splnit většině zemí. Doporučené hodnotě 60 procent HDP vyhovely 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. (Council Recommendation (EC) No 316/98) 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 snižuje 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 šéfu 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

⁸¹ U Dánska 27. června 1996, Finska a Nizozemska 30. června 1997. (Council Recommendation (EC) No 316/98). Jedinými státy, u kterých nebylo v průběhu II. etapy o nadměrném deficitu rozhodnuto byly Irsko a Lucembursko. I když např. Irsko za rok 1997 doporučenou hranici překročilo. Což nastoluje otázku po důvodech a naznačuje značnou flexibilitu při uplatnění kritérií.

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 dostačující. Podle jeho názoru se zprávy EMI a Komise zakládaly „zčásti na nadějích – 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, poukazoval 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.⁸² (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. Výsledné překročení kritéria veřejného zadlužení téměř všemi členskými zeměmi (a výrazně obzvláště některými) bylo ze strany EMI rovněž podrobena kritické analýze s tím, že je otázkou, zda je u některých států kompatibilní i se zmírňujícím smluvním ustanovením o „pouze výjimečném a

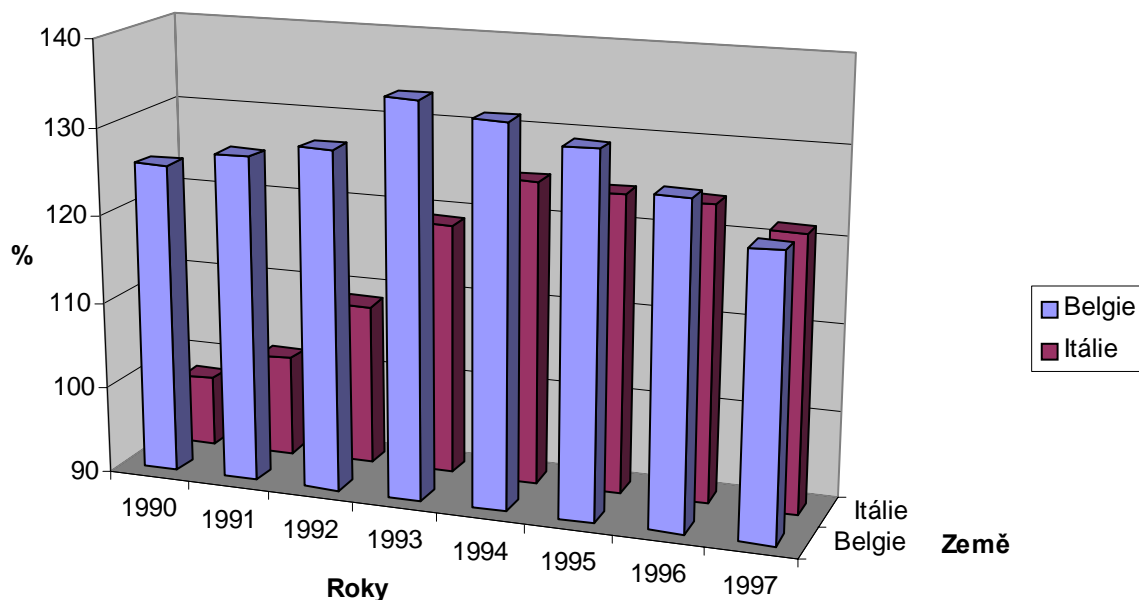
⁸² Míru vlivu těchto opatření na národní rozpočty odhadl EMI na 0,1 - 1 procenta HDP, s tím že byla u každé země rozdílná. (Convergence Report 1998)

dočasném“ překročení, jehož „poměr zůstává blízko k doporučené 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 kontextu 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 víc než na tehdejší stav hleděly na to, zda se jednotlivým zemím daří v posledních letech dluh snižovat, či nikoliv a zda se umí finančně ukáznit. 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)

Graf 1: Vývoj kritéria veřejného zadlužení (% HDP)



Zdroj: Convergence Report 1998.

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 koalici dohromady s 28 hlasy (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 zemí, aby mohly do HMU vstoupit.

A jak připomínají Heiperzt a Verdun, německý souhlas s akceptováním Itálie a Belgie uvnitř eurozóny významně souvisel s podporou německého návrhu na zpřísnění 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 zpochybnění 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 manipulaci ve snaze vstupní podmínky dodržet.⁸³

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

Německo	10	Švédsko	4
Francie	10	Rakousko	4
Velká Británie	10	Dánsko	3
Itálie	10	Finsko	3
Španělsko	8	Irsko	3
Belgie	5	Lucembursko	2
Nizozemsko	5	Celkem	87
Řecko	5	Kvalifikovaná většina	62
Portugalsko	5	Blokující menšina	26

Zdroj: Amsterdamská smlouva 1999.

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

⁸³ Známý je případ spojený s France Telecom. Do rozpočtu na rok 1997 francouzská vláda započítala velkou platbu od France Telecom jako běžný příjem za převzetí budoucích penzijních závazků zaměstnanců tohoto podniku. Tímto způsobem snížila francouzská vláda deficit na úkor velkého rozpočtového deficitu v dalších letech. Belgie za stejným účelem prodala část zlatých rezerv. Itálie zavedla speciální daň kvůli snížení deficitu se slibem, že bude po kvalifikaci do HMU zrušena. (Görgens, Ruckriegel, Seitz 2003: 45-46)

vliv na pozdější vytvoření HMU, respektive vytvoření pouze malé měnové unie? Jaké by to mělo důsledky pro vytváření vícerychlostní Evropy? Jaká by měla tato vícerychlostní 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 členech eurozóny.⁸⁴

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 čte člověk smlouvu pozorně, vidí, že dovoluje odlišnou interpretaci... Musíme číst smlouvu s velkou péčí, byla vypracována chytře a ponechala prostor pro politická rozhodnutí o celé skupině zemí, které chtějí vstoupit do HMU.“ (Cameron 1997)⁸⁵

Jednoznačně se v tomto smyslu vyslovila 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 řadě politickým rozhodnutím“. (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*). Především proto, že aplikační praxe rozdělila kritéria na kategorii *soft law* (měnové a úrokové kritérium) a *hard law* pro zbývající kritéria. (Tomášek 2004: 40) Ovšem právě neproblematičtější aplikace fiskálních kritérií vyžaduje jejich přesun do kategorie *soft law*. V kategorii *hard law* by tak fakticky zůstalo pouze inflační kritérium.

⁸⁵ Rozhovor pro *Financial Times* 19. dubna 1996.

důvodu, že se nejdříve začne s malou měnovou unií, do které budou přijaty jen ty státy, které stačí přísná kritéria splnit. Tedy, že úlohou konvergenčních kritérií bylo zredukovat počet členských zemí HMU, kterou nakonec vytvoří vzájemně kompatibilní státy s podobnými hospodářskými cykly, které mají blíže k optimální měnové oblasti (Německo, Francie, Benelux, po vstupu Rakousko).⁸⁶ (Muchová 1999: 119; Levitt, Lord 2000: 73) Bylo to právě naopak, v důsledku tenze mezi ekonomickou a politickou dimenzí celého projektu budování HMU.

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 nepřímě změkčeno měnové kritérium. Povolené pásmo pro výkyvy směnného kurzu bylo rozšířeno tak, že fakticky umožnilo splnění tohoto kritéria všem zúčastněným státům. Podobně i úrokové kritérium bylo z hlediska svých průměrných hodnot s přičtením dvouprocentní benevolence pojato poměrně široce. O značně interpretovatelném uplatnění fiskálních kritérií bylo pojednáno v předchozí kapitole. Jejich definice demonstruje problematičnost příslušných ustanovení Smlouvy o ES.⁸⁷ 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 bezpodmínečným 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 zpochybněna významná role kritérií ve fázi budování a dalšího rozšiřování HMU. Celkový účinek konvergenčních kritérií je ve

⁸⁶ Bývalý guvernér Německé spolkové banky Karl Otto Pohl se vyslovil pro okamžité vytvoření malé měnové unie už v důsledku krize EMS v letech 1992-1993. (Levitt, Lord 2000: 73)

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),⁸⁸ jak se k eurozóně připojit. Nemají totiž obligatorně stanovené dvouroční období bezhotovostní existence eura, kterým musely projít první zúčastněné státy. Fakticky 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 totožné 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.

4.2.1 Řecko

Ještě v průběhu třetí etapy, v roce 2001, se připojilo k zakládající skupině zemí Řecko. Jediný členský stát, který od začátku budování projektu HMU projevoval zájem o vstup do eurozóny, ale byl orgány EU odmítnut z důvodu neplnění konvergenčních kritérií. Jeho zpoždění bylo ale poměrně malé, vzhledem k tomu, že faktické hotovostní zavedení eura spustilo společně s ostatními členy HMU 1. ledna 2002. Tento předpokládaný termín avizovala řecká vláda už v roce 1998, kdy bylo rozhodnuto, že Řecko nebude tvořit první vlnu zúčastněných států.

Oficiálně požádalo Řecko orgány Společenství o vstup 9. března 2000 s tím, že je země připravena na přijetí společné měny. Příslušné instituce v jeho případě využily modifikovaný rozhodovací mechanismus, který spočíval ve výměně rolí obou Rad, přičemž konečné rozhodnutí příslušelo Radě EFOFIN. Nejdříve reagovala 27. dubna ECB, která zveřejnila konvergenční zprávu o připravenosti Řecka.⁸⁹ Referenčním obdobím pro posouzení jeho schopnosti vstoupit do HMU byl rok 1999. Výsledky, které zobrazuje tabulka 12, představovaly oproti předchozímu hodnocení z roku 1999, kdy země nesplnila ani jedno kritérium, znatelný pokrok. Jedinou překročenou hodnotou se stalo kritérium veřejného dluhu, u něhož Řecko zaznamenalo minimální pokroky (viz graf 2). Při propočtu minimálního růstu HDP nutného ke stlačení dluhu na požadovaných 60 procent během následujících pěti let, dospěla ECB k hodnotě 6,7 procenta, respektive 0,8 procenta během deseti let. (Convergence Report 2000)

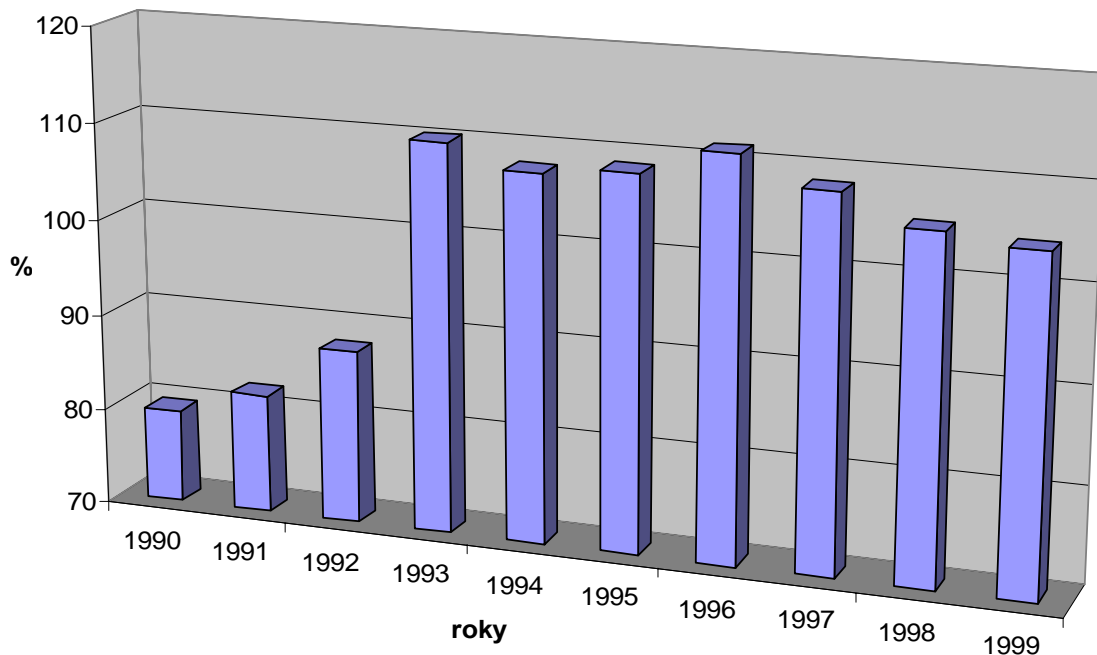
Tabulka 12: Stav konvergence Řecka před vstupem do HMU

	Deficit rozpočtu k HDP (%)	Celkový veřejný dluh k HDP (%)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)	Stabilita kurzu
Stav	1999	1999	4/1999-3/2000	4/1999-3/2000	4/1998-3/2000
Kritérium	3,0	60,0	2,4	7,2	Udržování povoleného rozpětí v ERM
Výsledek	1,6	104,4	2,0	6,4	ano

Zdroj: Convergence Report 2000.

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.

Graf 2: Vývoj kritéria veřejného zadlužení (%) – Řecko



Zdroj: Convergence Report 2000.

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 splnění 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 splněním 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.⁹⁰ V té době ovšem ani jedna z institucí nevěděla, že posuzuje Řecko na základě falešných údajů.

Precedens, který nemá obdoby, se objevil během roku 2004 po změně vlády v Řecku, kdy tato země byla už čtvrtým rokem členem HMU. Po vítězství v parlamentních volbách, konaných 7. března 2004, vystřídala dosud opoziční Nová demokracie vládu Panhelénského socialistického hnutí. Následně, v září 2004, oznámila řecká vláda Komisi, že oproti vlastním údajům z března 2004 výrazně zkorigovala rozpočtové deficity v letech 2000-2003. V důsledku tohoto podnětu provedla Komise zpětnou analýzu údajů řeckého rozpočtového deficitu a veřejného dluhu od roku 1997. Na základě šetření Eurostatu⁹¹ dospěla ke zjištění, že v letech 1997-2003 byly řecké údaje zmanipulovány, a to směrem k nižším hodnotám.⁹² (Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures) Řecko předkládalo v tomto období EU nepravdivé statistické údaje, na jejichž základě rozhodovaly orgány Společenství o tom, zda je Řecko připraveno vstoupit do HMU a na základě těchto falešných dat bylo Řecko do měnové unie v roce 2001 také přijato. Revidované a původní výsledky kritérií rozpočtového deficitu a veřejného dluhu ukazuje tabulka 13.⁹³

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.⁹⁴ Na místě je ale spíše spojení „pravděpodobně nevstoupilo“, protože nelze s jistotou předjímat, jak by se Rada jako politický orgán i v případě

⁹⁰ Komise zveřejnila svoji zprávu a doporučení 3. května, 18. května Rada ve složení hlav států a šéfů vlád a Rada ECOFIN 19. června 1996.

⁹¹ Eurostat je statistický úřad Evropských společenství, který je samostatným generálním ředitelstvím Evropské komise a spadá pod komisaře pro hospodářské a měnové záležitosti. Analýzu revidovaných řeckých údajů zveřejnil 22. listopadu 2004.

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.

Tabulka 13: Skutečné výsledky fiskální konvergence Řecka v letech 1997-1999

Kritérium	1997		1998		1999	
	Původní výsledek	Skutečný výsledek	Původní výsledek	Skutečný výsledek	Původní výsledek	Skutečný výsledek
Deficit rozpočtu k HDP (%)	4,0	6,6	2,5	4,3	1,7*	3,4
Celkový veřejný dluh k HDP (%)	108,2	114,0	105,8	112,4	105,2*	112,3

* 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. Mimoto 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)

Od října 2004 se řeckým problémem zabývala rovněž Rada ECOFIN na svých pravidelných zasedáních, která podporovala úsilí Komise o zjištění skutečného stavu a nápravu situace. Klíčovým v této věci bylo zasedání 7. prosince 2004 v Bruselu, které se zabývalo politickou zodpovědností kauzy nepravdivých řeckých dat. Jako hlavního viníka označila Rada řecké úřady a jejich přístup při poskytování relevantních údajů. Současně vyzvala Řecko k vyvození důsledků na národní úrovni. Částečnou spoluzodpovědnost

přiznala ale také institucím EU za jejich liknavý přístup – přestože se objevovaly opakované pochyby o kvalitě řeckých dat, příslušné instituce neprovedly žádnou systematickou kontrolu.⁹⁵ (2628th Council meeting) Za nepřímou 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 nezabývala 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 konvergenční 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 Komise 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 (účastníci 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. Bližší 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 učinilo 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 strukturu 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 jejich žádosti (a poprvé už v pravidelné konvergenční zprávě z října 2004) ECB důrazně upozornila na to, že hodnocení dosažené konvergence úzce závisí na kvalitě a důvěryhodnosti použitých statistických údajů, což by mělo být prioritou členských států. Zvláště vyzdvihla 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 nedávný 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 kritérii, kde se jejich hodnoty pohybovaly hluboko pod doporučenou hranicí. 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 příznivá a příslušné instituce nebyly přesvědčeny, že se ji Litvě podaří rychle snížit k povolené hranici. Evropská komise sice uznala 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 jí statut země, která zatím stojí mimo HMU.

⁹⁸ Pravidelnou zprávu, zahrnující nečlenské země HMU, které nedisponují opt-out, vypracovala ECB a Komise až v prosinci 2006. Její součástí už nebylo Slovinsko a Litva, protože prošly hodnocením v květnu.

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

	Deficit (přebytek) rozpočtu k HDP (%)	Celkový veřejný dluh k HDP (%)	Roční míra inflace (%)	Dlouhodobá úroková sazba (%)	Stabilita kurzu
Stav	2005	2005	4/2005-3/2006	4/2005-3/2006	5/2004-4/2006
Kritérium	3,0	60,0	2,6	5,9	Udržování povoleného rozpětí v ERM
Slovinsko	1,8	29,1	2,3	3,8	od 6/2004
Litva	0,5	18,7	2,7	3,7	od 6/2004

Zdroj: Konvergenční zpráva květen 2006.

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 nenavrhl 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 v konvergenci 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 přibližování se podmínkám HMU je mnohem vyšší než u starých členských zemí a nejcitlivější fiskální kritéria plní 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 byt' velice těsně, nesplňují konvergenční kritéria. Při srovnání řeckého a litevského přístupového procesu k HMU tu ale zůstávají pochybnosti nad přístupem

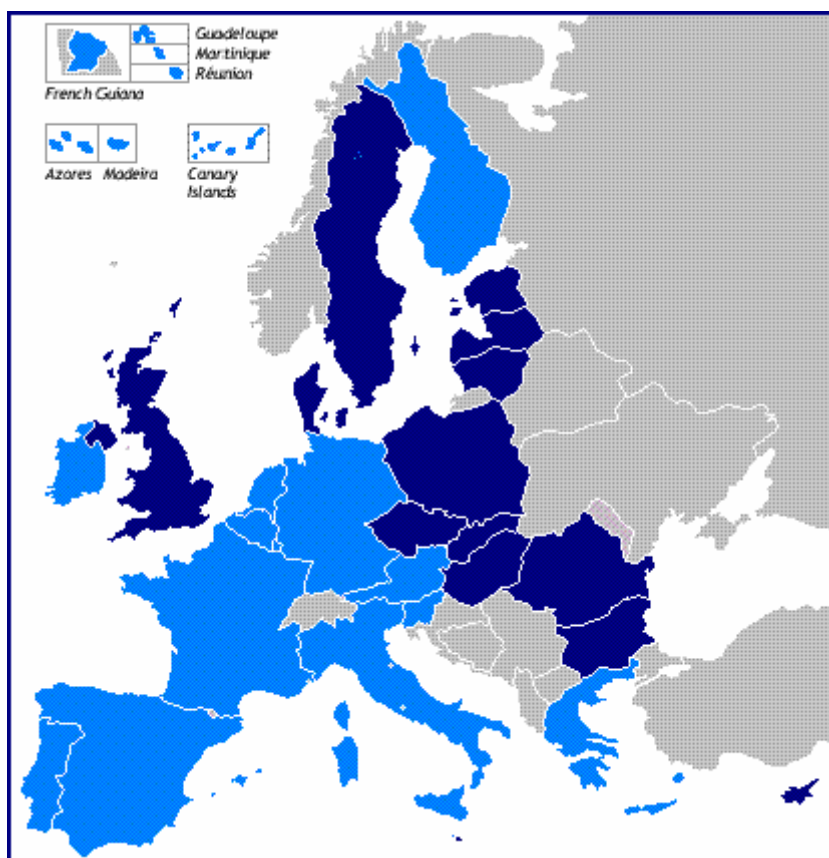
⁹⁹ Konvergenční zpráva ECB byla zveřejněna 15. května, zpráva a doporučení Komise 16. května, Evropský parlament přijal kladné stanovisko 15. června a Rada EU ve složení nejvyšších představitelů členských států o ní diskutovala 16. června. Konečné rozhodnutí Rady ECOFIN bylo přijato 11. července 2006.

¹⁰⁰ Pevný směnný kurz mezi eurem a slovinským tolaem byl stanoven v poměru 1 € = 239,640 SIT.

orgánů 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 sice počet členských států, které zavedly společnou měnu zvýšil, ale vzhledem k překrývajícímu se rozšíření EU o další dva státy od 1. ledna 2007, Rumunsko 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.

¹⁰¹ K dalšímu rozšíření HMU dojde pravděpodobně k 1. lednu 2008. Kypr podal žádost o posouzení konvergence 13. února 2007, Malta 26. února 2007. (Rettman 2007; Kubosova 2007)

4.3 Postavení nezúčastněných zemí

Posun Společenství k HMU je považovaný 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 zúčastnit mohly. Hned zpočátku konstrukce celého projektu bylo zřetelné, 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 nevyklučovala možnost, že dojde k zavedení společné měny ve všech tehdejších členských státech, ale vyjednaná britská výjimka tuto teoretickou možnost rozbila. Stejná koncepce HMU současně vyloučila 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 zdaleka nejvýraznější, kde některé státy postupují rychleji než jiné.

Při postupném konstituování skupiny zemí, které se nezúčastní HMU, se navzájem mísily 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 vycházejí ze dvou faktorů: politického nezájmu o okamžité členství (kde je navíc relevantní jeho zakotvení uvnitř 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,¹⁰² jejichž aktéři se v důsledku procesu rozšiřování v průběhu času postupně mění.

(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 odstavu od vstupu do EU, Švédsko se tak rozhodlo dobrovolně úmyslným postavením švédské koruny mimo kurzový mechanismus ERM a nesladěním národní legislativy s 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.¹⁰³ Zatímco vznik HMU proběhl ve formě „velkého třesku“, další rozšiřování eurozóny se uskutečňuje ve formě „minivstupů“, které se omezují 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.

zájemců o vstup.¹⁰⁴ 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 garantovány nově přichozím 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. Rozšiřování eurozóny bude vzhledem k absorpční kapacitě EU¹⁰⁵ pravděpodobně rychlejší než vlastní rozšiřování Společenství, což by mělo zachovat dominanci velké skupiny zemí začleněných v HMU. Strategie některých nových členských zemí, které jsou formálně ve stejné 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 uplatněným výjimkám 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

¹⁰⁴ Mění se pouze role Rady ve složení hlav států a šéfů vlád a Rady ECOFIN. ECOFIN v tomto případě rozhoduje.

¹⁰⁵ Ve smyslu schopnosti přijmout další členy, aniž by to ohrozilo rozhodovací a finanční mechanismy EU a/nebo způsobilo příliš velký odpor v členských zemích.

nerozlišuje mezi závazky těchto států, má hlavně funkční význam.¹⁰⁶ Vyjadřuje, že z hlediska interakce s ostatními institucemi jsou tyto státy při provádění hospodářské a měnové politiky až do vstupu do eurozóny ve stejné pozici.

Státy, které se neúčastní HMU, vykonávají nezávislou měnovou politiku, ale musejí brát v úvahu, že je jejich politika měnových kurzů věcí společného zájmu. Neúčastní se řízení měnové politiky ECB, ale jsou v ní zainteresovány v rámci své účasti v ESCB a Generální radě ECB. Původně sice chtěly ostatní vlády vyloučit nečlenské země z jakékoli formální role v této instituci, mezivládní konference v Maastrichtu ale nakonec rozhodla o zřízení Generální rady jako třetího rozhodovacího orgánu ECB. (Kenen 1995: 145) Země stojící mimo oblast HMU nevolí členy Výkonného výboru ECB, ale jejich ministři jsou zastoupeni v Radě ECOFIN, kde se podílejí na koordinaci hospodářské politiky. Zde jsou součástí tzv. mnohostranného dohledu a mohou být subjektem procedury nadměrného schodku (ovšem nikoli subjektem případných sankcí). Stejně tak jsou jejich zástupci aktivní v Hospodářském a měnovém výboru. Nečlenové HMU nebyli také vyloučeni z rozhodovacího procesu o nových členech eurozóny a aktivně se ho účastní.

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 jednotném 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 nejvýraznějším 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 Irsku a Protokolu o určitých ustanoveních týkajících se Dánska připojených ke Smlouvě o ES.

dohodách mezi ECB a národními centrálními bankami nezúčastněných států.¹⁰⁷ Základní prvky tohoto mechanismu jsou následující (Exchange Rate Mechanism):

- euro zabezpečuje úlohu měnové kotvy, kurzy a flukтуаční pásma jednotlivých měn k euru budou fixovány bilaterálně;
- směnné kurzy by měly být schopny fluktuovat v pásmu ± 15 procent od centrálního kurzu, které je méně zranitelné vůči spekulativním útokům, při dostatečném konvergenčním pokroku mohou být odsouhlasena užší flukтуаční pásma;
- intervence na měnových trzích nesmí ohrozit měnovou stabilitu, hlavních zátěž případných intervencí nesou centrální banky na měnové unii neparticipujících 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 prvkem mechanismu jsou automatické a neomezené intervence, které provádějí ECB a příslušná národní centrální banka na hranicích flukтуаčního pásma. 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 flukтуаční 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

¹⁰⁷ Dohoda byla přijata 1. září 1998 a navázala na rezoluci Evropské rady v Amsterdamu z 16. června 1997, která byla základem vzniku ERM II. V následujících letech došlo k několika revizím souvisejícími se změnami zemí zúčastněných v ERM II, případně drobnými technickými úpravami. Základní mechanismus fungování zůstal beze změny. (srov. Exchange Rate Mechanism)

dává nepřímo najevo 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 účastí/neúčastí v eurozóně, ale také způsobem a mírou neúčasti.

Tabulka 15: Kategorizace členských zemí vůči HMU *

ZÚČASTNĚNÉ ZEMĚ	NEZÚČASTNĚNÉ ZEMĚ				
	<i>Ins</i>	<i>Pre-ins</i>		<i>Opt-outs</i>	
	<i>faktický opt-out</i>	<i>nedosažení konvergenčních kritérií</i>		<i>ERM II</i>	<i>mimo ERM II</i>
Belgie	Švédsko (mimo ERM)	<i>ERM II</i>	<i>mimo ERM II</i>	Dánsko	V. Británie
Finsko					
Francie					
Irsko					
Itálie					
Lucembursko		Estonsko	Bulharsko		
Německo		Kypr	Česko		
Nizozemsko		Litva	Maďarsko		
Portugalsko		Lotyšsko	Polsko		
Rakousko		Malta	Rumunsko		
Řecko		Slovensko			
Slovinsko					
Španělsko					

*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

porozumění evropské integraci (Cram 1999: 27) Podobně lze chápat institucionální rámec HMU jako samostatný politický subsystém, který využívá tradiční schéma institucí uvnitř EU, ale zároveň vytváří instituce nové a specifické. Jejich struktura a vzájemné vazby vytvářejí základ pro fungování obou částí HMU, hospodářské i měnové politiky. Proto je také institucionální struktura HMU označována někdy jako ústavní uspořádání HMU. Stanovuje klíčové hodnoty a cíle, podle nichž jsou vykonávány příslušné pravomoci. (Ardy et al. 2006: 65) Je základním prostředkem pro porozumění vnitřním procesům a fungování HMU.

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 pravomocí 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 pojednáno 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

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 *Eurosystem*. Jestliže bude euro zavedeno ve všech členských státech, pak bude ESCB a Eurosystem 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.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.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.

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 konvergence 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)

¹⁰⁹ Analogie s primárním právem ES vyjma směrnic, vůči kterým neexistuje u ECB alternativa.

4.4.2 Evropská centrální banka

Evropská centrální banka¹¹⁰ 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.

Oba principy zakotvené ve Smlouvě o ES, na kterých stojí ECB, vyjadřují příklon k německému způsobu konstrukce a řízení centrální banky. V poválečné době se v Evropě objevily dva modely centrálního bankovníctví, anglo-francouzský a německý. Lišily se v pohledu na dvě věci: jaké cíle má centrální banka sledovat a jaká má být její institucionální podoba. V anglo-francouzském modelu sleduje centrální banka několik cílů, jako jsou cenová stabilita, stabilizace ekonomického cyklu, podpora vysoké zaměstnanosti nebo finanční stabilita. Cenová stabilita je jen jedním cílů a nedostává se jí privilegovaného postavení. Na rozdíl od německého modelu, kde je tato záležitost primárním cílem, kterému jsou podřízeny všechny ostatní aktivity. Další rozdíl je patrný u institucionální podoby. Anglo-francouzský model je charakterizuje politická závislost centrální banky, kde jsou měnověpolitická rozhodnutí předmětem vládního schválení prostřednictvím ministra financí. Německý model je přímým protipólem tohoto postupu. Základním principem je politická nezávislost. Veškerá rozhodnutí jsou přijímána centrální bankou bez zásahů či ovlivňování politickými autoritami. Tento stav je zajištěn i legislativně, v rámci statutu centrální banky a pečlivě střežen jejími autoritami.¹¹¹ (De Grauwe 2003: 149)

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.

¹¹⁰ Po vzoru amerického systému ústředních bank (Federal Reserve System – Fed) se Evropská centrální banka označuje také jako „Eurofed“.

¹¹¹ Modely centrálního bankovníctví je možné také označovat jako integrovaný (anglo-francouzský) a oddělený (německý). (Levitt, Lord 2000: 186-187)

Vzhledem k tomu, že je statut ECB součástí Smlouvy o ES, je ECB ve skutečnosti mnohem nezávislejší než její německý vzor. Její postavení je možné změnit pouze úpravou primárního práva, což je ve Společenství značně komplikovaný a zdouhavý proces, kterému předchází mezivládní konference. Nezávislost je mimoto ještě posílena tím, že Smlouva zaručuje ECB vlastní rozpočet, který je nezávislý na centrálním rozpočtu EU. Tento krok znemožňuje ostatním institucím zasahovat do administrativy ECB a ponechává její rozpočet mimo finanční zájmy Společenství. (Eijffinger, De Haan 2000: 32-33)

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) Jasně 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. Sídlem ECB se podle rozhodnutí zvláštního 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 vykryštalizovaly 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 guvernérů 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

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)

Pokud členové Řídící rady přijímají rozhodnutí v měnové politice, nejednají jako národní zástupci, ale v nezávislé individuální funkci. Toto tvrzení reflektuje princip rozhodování „jeden muž, jeden hlas“, který má potvrdit kolektivní odpovědnost Řídící rady. Každý zástupce má tedy jeden hlas, rozhoduje se prostou většinou. Pouze při rovnosti hlasů rozhoduje hlas prezidenta ECB. Představitelé EU si ale byli vědomi, že takový rozhodovací mechanismus a posilující se nadreprezentace zástupců národních bank s tím, jak roste počet členů HMU, musí mít svoje limity. Proto v okamžiku, kdy počet členů Řídící rady dosáhne 22 osob, jsou hlasy guvernérů centrálních bank váženy podle podílu členské země na celkovém HDP a podílu na celkové souhrnné rozvaze měnových finančních institucí a rozděleny do skupin, které mají dohromady 15 hlasů. (čl. 10.3 Protokolu o Statutu ESCB a ECB) Vážení hlasů v systému zobrazuje tabulka 16. Hlasy členů výkonného výboru zůstávají nezměněny. Celkový počet hlasů v Řídící radě se tak zastaví na čísle 21, čímž se zároveň eliminuje pivotální role prezidenta ECB při rovnosti hlasů.

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

Počet guvernérů NCB	Rovnost hlasů	Vážené hlasy*		
		1. skupina	2. skupina	3. skupina
do 15	1 osoba = 1 hlas	-	-	-
16-21	-	5 guvernérů 4 hlasy	ostatní guvernéři 11 hlasů	-
22 a více	-	5 guvernérů 4 hlasy	½ guvernérů 8 hlasů	ostatní guvernéři 3 hlasy

* 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 hlasy 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 guvernéři 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

státu 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 zemí 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 nemožnost 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 Řídící 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 nezávislosti ECB.

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 jejích nejdůležitějších úkolů je příprava 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 obíhajících euromincí určí sama ECB. Tím je zajištěno, že vlády nemají možnost oklikou přes ražbu mincí zvyšovat množství peněz v oběhu proti vůli ECB. Jak ale připomíná Petr B. Kenen, vysoká míra decentralizace projevující se v rozhodujícím orgánu ECB, Řídící radě s výraznou převahou národních guvernérů, může úlohu centrálních bank nepřímo posilovat. (Kenen 1995: 37)

Tato výtky 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 mysli 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)

z něhož vychází pozice členů Výkonného výboru jako slabá.¹¹⁵ Zde je ovšem nutné připomenout charakter EU, který nestojí na federální struktuře, ale specifickém systému nedisponujícím znaky státu, což do jisté míry vysvětluje váhu hlasů národních centrálních bank. Na druhé straně jako členové Řídící rady posuzují národní guvernéri celou HMU a existuje riziko, že budou při svém rozhodování ovlivněni podmínkami v domovské zemi, což oslabuje kredibilitu ECB. Některé hlasy (z velkých zemí) jsou navíc tohoto názoru, že malé země jsou v Řídící radě nadreprezentovány. (Eijffinger, De Haan 2000: 32-33) Odpovědí 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 zemích na rozhodovací procesy v ECB silnější než u menších států. Tím bylo zlomeno dosavadní pravidlo, že každé centrální bance eurozóny přísluší jeden hlas v Řídící radě ECB.

4.4.2.2 *Nezávislost*

Nejdůležitějším cílem ECB je dohlížet na stabilitu měny a vhodnými měnověpolitickými opatřeními předcházet inflačním tendencím. Přímoou odpovědnost za tuto činnost nese Rada ECB. ECB je proto výslovně zakázáno poskytovat jednotlivým vládám prostředky pro financování rozpočtových deficitů. Má se tak preventivně zabránit tomu, aby členské země HMU prováděly nesolidní rozpočtovou politiku. Pro země, ve kterých byla dříve centrální banka podřízena ministerstvu financí (anglo-francouzský model), tak znamená legislativně zakotvená podmínka politické nezávislosti zlom v dosavadní tradici. V zemích, kde je působení centrální banky závislé na rozhodnutích ministerstva financí, se stává běžnou praxí, že je centrální banka nucena financovat rozpočtový deficit novou emisí peněz. Tento způsob snižování rozpočtového deficitu vede k inflaci. Lze proto konstatovat, že podmínka politické nezávislosti centrálních bank je nevyhnutelnou podmínkou pro dosažení prvního výše zmíněného principu – cenové stability.

Princip nezávislosti ECB je formulován ve Smlouvě o ES takto: „Při výkonu pravomocí a uskutečňování úkolů a povinností svěřených jim touto smlouvou a Statutem

¹¹⁵ V Německé spolkové bance dosahuje poměr zástupců zemí k celé bankovní radě 9:17, u amerického Federal Reserve System 5:12. Pro porovnání v ECB za účasti třinácti členů eurozóny 13:19, při šestnácti a více členech definitivní poměr 15:21.

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)

Členské státy se zavázaly poskytnout svým centrálním bankám stejnou míru nezávislosti, jakou disponuje ECB. Právě tak jako ona mají před sebou národní banky hlavní cíl – zajišťovat stabilitu měny. Ani národní banky nesmí podléhat žádným příkazům vlád, orgánů Společenství nebo jiných míst. Smlouva o ES vymezuje tyto požadavky následovně: „Každý členský stát zajistí nejpozději k datu ustavení ESCB, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné s touto smlouvou a se Statutem ESCB“ (čl. 108 Smlouvy o ES). Ve snaze zajistit plnění těchto bodů bylo v některých zemích zapotřebí provést změnu ústavy.¹¹⁶

Při bližším zkoumání nezávislosti ECB je třeba kromě obecného smluvního vymezení stanovit, co tento princip přesně znamená. Ve skutečnosti se jedná o širší pojem, který obsahuje více komponent, v jejichž rámci je omezen vliv externích faktorů. V zásadě je možné ho rozdělit na tři aspekty: (1) institucionální/personální nezávislost, (2) finanční nezávislost, (3) funkční nezávislost. (srov. Eijffinger, De Haan 2000: 38; Görgens, Ruckriegel, Seitz 2003: 79-82) Tyto tři oblasti mají charakterizovat spíše komplexnost a míru pojmu nezávislost, než vymezit tři nezávislé kategorie. Navzájem se totiž prolínají a jako celek vyjadřují totéž – obranu před možnými politickými vlivy. Nezáleží tedy pouze na otázce, zda je ECB nezávislá, ale také do jaké míry je nezávislá. (Levitt, Lord 2000: 188)

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 obdobím 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.

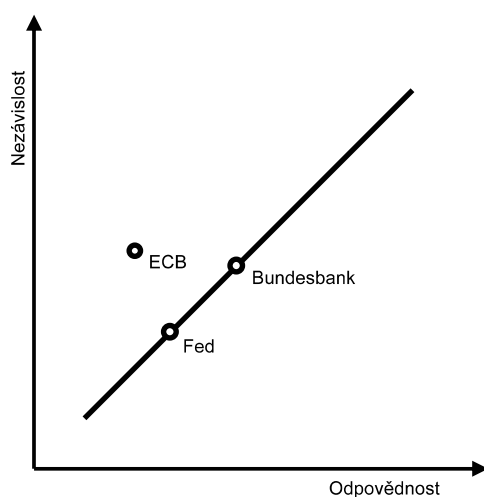
Posledním aspektem je *funkční nezávislost*, kterou je možné charakterizovat jako prostor, který má centrální banka k dispozici pro formulování a provádění měnové politiky. Debelle a Fisher považují za užitečné v tomto kontextu ještě rozlišovat mezi nezávislostí při vymezení cíle a instrumentální nezávislostí. (Eijffinger, De Haan 2000: 38-39) První druh nezávislosti souvisí s tím, zda může banka autonomně rozhodovat o formulaci svých cílů. Pokud je těchto cílů více, například nízká inflace a nízká nezaměstnanost, má centrální banka značně volný prostor ve stanovení svých priorit a může podle toho jednat. Pokud je tento cíl jen jeden, jako je tomu u ECB, je tato nezávislost malá. ECB nemůže podřídít cíl cenové stability jinému cíli. Primární právo ovšem nikde nedefinuje podmínky cenové stability, chybí konkrétní vymezení. ECB si tak tyto podmínky určuje sama, čímž se prostor pro tuto formu nezávislosti nepřímo zvětšuje. Druhá forma funkční nezávislosti, tzv. instrumentální nezávislost je spojena s volností při použití efektivních nástrojů pro dosažení svého cíle. Pokud je použití nějakého nástroje vázáno na souhlas vlády, pak nemůže být instrumentální nezávislosti dosaženo. V tomto případě je ECB vybavena více než dostatečně a její instrumentální nezávislost je vysoká. Nemůže přijímat pokyny od jakéhokoliv orgánu Společenství či členského státu, a stejně tak musí být zaručena nezávislost národních centrálních bank.

Jak vyplývá z představených aspektů nezávislosti centrální banky, poskytujících komplexní pohled na míru nezávislosti, má v tomto ohledu ECB výrazné postavení. Jak prohlásil v roce 1998 předseda hospodářské a měnového výboru Evropského parlamentu, žádná jiná centrální banka v žádném jiném politickém systému není tak nezávislá jako ECB. (Levitt, Lord 2000: 188) Už jenom fakt, že vymezení nezávislosti je přímo součástí primárního práva, dává jejímu nezávislému postavení silný mandát. Jeho charakter je navíc posílen specifickou podobou politického systému EU. Nezávislost postavená na smlouvě

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 zdoluhavým 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 Řídící 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 jasné podmínky, nejsou členské státy zcela odstřiženy od vlivu na její fungování. O pozici guvernérů národních bank centrálních zemí v rozhodovacím procesu a utváření měnové politiky zde už bylo pojednáno. Další oblastí, do kterých členské státy mohou zasáhnout a promítnout 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 Řídící 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.

Tento vliv národních zájmů byl výrazně zřetelný v případě jmenování osoby do nadnárodní funkce prezidenta ECB. Dohadování členských států o národnosti prvního prezidenta ECB dominovalo zasedání Evropské rady v květnu 1998, a to přesto, že jejím hlavním cílem mělo být určení první skupiny členských zemí HMU. Francie navrhla na tento post guvernéra vlastní centrální banky Jeana-Clauda Tricheta, což Německo s ohledem na francouzskou tradici ovlivňování měnové politiky vládou odmítlo a navrhlo na toto místo Nizozemce a dosavadního prezidenta EMI Willema F. Duisenberga. Vlekly spor mezi Francií a Německem, podporovaným ostatními členskými státy byl nakonec vyřešen jmenováním německého kandidáta a neformálně bylo na summitu dohodnuto, že ho v polovině funkčního období vystřídá francouzský zástupce. (srov. Ardy et al. 2006: 68) Ačkoliv Duisenberg takovou dohodu následně odmítl potvrdit, funkční období skutečně nedokončil a vystřídal ho Francií prosazovaný Jean-Claude Trichet.¹¹⁸ Tento spor odrážel význam pozice, kterou přikládaly funkci prezidenta ECB členské státy. (Dyson 2000: 65)

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

¹¹⁸ W. F. Duisenberg odstoupil k 1. listopadu 2003, kdy ho vystřídal jeho nástupce. Ten však nastoupil na nové osmileté funkční období, takže bude ve funkci nakonec déle než jeho předchůdce. Podrobněji k pozadí této kauzy např. Levitt, Lord (2000: 204-205), Dyson (2000:65-66).

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.

4.4.2.3 *Rozsah pravomocí 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 pravomocí 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 přesvědčení, 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 dosaženým 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 obtížností 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 deficit¹²⁰ v EU, respektive v něm nadále pokračuje. Aby byla tato propast zúžena a zodpovědnost znamenala více než nutnost předkládat každoroční zprávu, volají někteří autoři po větším vlivu nadnárodní orgánů na kontrolu ECB, například jejich zapojením 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.

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 úroveň inflace, což by mělo samozřejmě 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 polevila 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 legitimacy ECB, která může z dlouhodobého hlediska ovlivnit efektivní fungování měnové unie. (Muchová 1999: 150-151)

V opozici vůči těmto námitkám stojí stanoviska zpochybňující obavy z nekontrolovatelné *vnitřně 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 nezávislé ECB potíže. (Ohr 1996: 228) Tento problém měl být vyřešen zavedením nového nástroje, Paktu stability a růstu, garantujícím žádoucí koordinaci hospodářské politiky v EU. Jak se ale ukázalo a jak analyzuje následující kapitola, takový přístup hned v počátcích ztroskotal 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)

V zajímavé kontrastu vůči nezávislosti ECB je vazba mezi měnovou politikou ECB a měnovým kurzem eura vůči třetím zemím, tedy *zahraničně hospodářská míra* její autonomie. Podle Smlouvy o ES může ECB nezávisle rozhodovat a řídit měnovou politiku, ale nemůže nezávisle rozhodovat o měnovém kurzu eura k nečlenským zemím. Článek 109 Smlouvy o ES deklaruje, že Rada EU rozhodne, zda může euro vstoupit do formálních měnových vztahů s třetím zeměmi. Při neexistenci formálních dohod může Rada formulovat všeobecnou orientaci měnového kurzu vůči těmto měnám. Podle Smlouvy o ES se tato všeobecná ustanovení nedotknou základního cíle ECB – cenové stability. Je proto možné uvažovat o tom, zda tato ustanovení a úloha Rady EU ve vztahu k vymezení měnového kurzu eura vůči třetím zemím nepodkopávají nezávislost ECB, a také že v budoucnosti mohou vést ke konfliktu při určování základní linie měnové politiky v HMU. Pokud by se například Rada rozhodla využít své pravomoci a fixovala měnový kurz vůči dolaru, znamenalo by to v podstatě pouze „papírovou“ nezávislost ECB. (Kenen 1995: 32; srov. Underhill 2002: 41-42) Prosazování slabšího eura vůči jiným měnám (například dolaru) ze strany některých vlád, s cílem zvýšit evropskou konkurenceschopnost, by mohlo vést k oprávněné obavě ECB, že znehodnocení eura může ohrozit její inflační cíl. Taková situace opravdu hrozila počátkem roku 1999, krátce po zavedení společné měny. Některé členské státy podporovaly přijetí pevného měnového kurzu vůči dolaru a jenu, protože se obávaly neustálého zhodnocování eura k dolaru, což by mohlo potlačit ekonomický růst a zvýšit nezaměstnanost. ECB reagovala varováním, že takový postup je potenciálně inkompatibilní s jejím primárním cílem cenové stability. (Eijffinger, De Haan 2000: 37)

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 dohledné 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 podrobena jistým materiálním, především společenských a ekonomických 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 potírání 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 roztržnění 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 posunutí 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 pravomoci 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 pravomocí 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 pravomoci 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 nejvhodnější a nejschopnější 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 nalezení kandidáta 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 užšího 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 viset ve vzduchoprázdnu 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 konstitucionálního rámce HMU, kde by byly zajištěny závazky států v měnové oblasti skrze různé nástroje hospodářské politiky podporující vyrovnaný 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 politiky a základnímu cíli 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 mezivládního 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)

Její role v měnové politice je přitom velmi limitovaná. V podstatě se omezuje pouze na právo předsedy Rady zúčastnit se zasedání Řídící rady ECB bez možnosti hlasovat. Navíc, jak tvrdí Brian Ardy, předseda Rady této možnosti využívá velmi zřídka. (Ardy et al. 2006: 69).

Hlavní těžiště působení Rady se přesouvá do koordinace hospodářské politiky. Její hlavním nástroje 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. Třetí momenty, které se díky jejímu působení vyskytují, nevyplývají z chování, které by šlo primárně proti zájmům HMU. Vyplývají 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 třetí momenty jsou cenou za vytvoření HMU v takovém stadiu integrace, v jakém se nacházelo 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 fakticky 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,¹²³ 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 internacionalizací 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 rolí 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 vyhrazeno 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)¹²⁴ z asistenční role Radě 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 koordinační 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 příslušní 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 příprava agendy Rady.

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 Německo. Podnítily také mobilizaci dalších aktérů (organizované zájmy, politické strany), které si chtějí zajistit vliv na Radu. Někteří ministři se například snaží 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 společné měny neúčastní. Specifické problémy HMU tak řeší a většinou i schvaluje celá Rada.¹²⁵ Existence flexibilní integrace v rámci HMU vytvořila tlak pro hledání jiného institucionálního řešení této situace. Problém se snažila 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 vícerychlostním postupem v měnové integraci Společenství. Euroskupina má tak jasnou vazbu na Radu ECOFIN, ale její status neumožňuje přijímat konkrétní rozhodnutí. To je výsadní pravomocí Rady. Větší formální kompetence nebylo možné přijmout už při samotném vzniku Euroskupiny z důvodu odmítavého postoje členských

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

států EU. Jednak zemí s opt-out (především Velké Británie), argumentující tím, že měnová politika je věcí společného zájmu, tudíž není možné vytvářet exklusivní rozhodující orgán, jednak zemí obávajících se možného ohrožení pravomocí a nezávislosti ECB (Německo). (Levitt, Lord 2000: 77) Francii, která myšlenku vytvoření politického orgánu pro členské země eurozóny iniciovala, se nepodařilo prosadit jeho formální pravomoci v koordinaci hospodářské politiky. Nakonec ale dosáhla společně s Německem přijatelného kompromisu. Ten byl ovlivněn také paralelním jednáním o dosažení dohody nad Paktem stability a růstu.

Euroskupina se stala především fórem pro výměnu názorů: bez jasné identity instituce disponující vlastními pravomocemi, bez možnosti vypracovávat nezávislé expertízy, s problémem dosažení jednotného názoru mezi jejími členy. Neformální význam tohoto orgánu, který se neopírá o primární právo ES, ale postupně vzrostl. Především v souvislosti se změnou vlády v Německu v roce 1998, která znamenala také přehodnocení německého názoru na roli tohoto fóra.¹²⁶ (Dyson 2000: 74) Zasedání Euroskupiny v podobě ministrů financí se konají pravidelně před samotným zasedáním Rady a představují cenný nástroj ve výměně informací, vzájemných konzultacích i dosahování případného konsensu. I přes propojení se zasedáním Rady mohou být na setkání Euroskupiny přizvány nečlenské státy HMU, případně mohou o účast samy požádat. (Ardy et al. 2006: 72)

Úzké propojení na Radu se projevovalo i v tom, že předsednictví Euroskupiny se donedávna krylo s předsednictvím Rady. Poněkud komplikovaná situace nastala tehdy, pokud předsednictví připadlo zemi stojící mimo struktury HMU. Potom se vedení ujal představitel státu následující v obvyklém pořadí. I tato zvláštní situace naznačovala velmi zvláštní a problematickou pozici Euroskupiny v institucionální struktuře Společenství. Tato zkušenost ve spojení s dosavadním fungováním Euroskupiny přispěla k tomu, že od roku 2005 je volen na období dvou a půl roku stálý předseda této skupiny¹²⁷ a jeho zástupcem se stává předsedající 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 kolice 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.

autorem návrhu na této formě posílení Euroskupiny byla Francie, která už od počátku usilovala o výraznější politický vliv této instituce.

I přes užitečnou konzultační platformu je pozice Euroskupiny z hlediska institucionálního rámce EU poněkud problematická. Rada musí potvrzovat a schvalovat její závěry, není přímo součástí Rady, ačkoliv je fakticky její zúženou formou. Komise proto volá po formalizaci Euroskupiny uvnitř Rady ECOFIN, což by zefektivnilo i vztahy ostatních institucí k této platformě. (Commission Communication 2001) Zároveň by se nejednalo posílení kompetencí Euroskupiny, protože by to implikovalo zásah do výkonu měnové politiky. Stav, kdy je vzhledem k velkému východnímu rozšíření Společenství členem HMU zatím poměrně málo států, může působit problémy v Radě. Členské země eurozóny nemohou samy o sobě garantovat kvalifikovanou většinu¹²⁸ pro schvalování závěrů Euroskupiny, protože ostatní státy mohou potenciálně vytvořit blokující menšinu. (Ardy et al. 2006: 73)

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 věcí 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. mnohostranného 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. Poskytují Komisi důležitý nástroj k tomu, aby přiměla Radu jednat. Je totiž plně 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 ostatními 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,

zvyšuje vlastní zodpovědnost členských států vůči veřejnému mínění i ostatním členskými zemím. (srov. Ardy et al. 2006: 77) Intenzivní spolupráce s Radou, do které Komise „nutí“ primární právo, je patrná také v její účasti v Hospodářském a měnovém výboru. Orgánu, který plní významnou roli při přípravě zasedání Rady ECOFIN. Hospodářský a měnový výbor zároveň vykonává některé tradiční výsady Komise vůči Radě.¹²⁹

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 letmému prostudování Smlouvy o ES. Vyplývá 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 případné 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 pravomocí, 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 (Arday 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 statutem. 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. Přípravuje 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).¹³¹ Zázemí Hospodářského a měnového výboru je ale odlišné v tom, že jeho členy nejsou jmenovaní 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 klíčovými 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 funkci 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 dvojjjediná: 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. zaměřené 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 politikou 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

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 věci 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 nechybí 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.

¹³³ Komplexní strategie ekonomického rozvoje EU přijatá Evropskou radou v Lisabonu na jaře 2000. Cílem bylo vytvořit do roku 2010 z EU vysoce konkurenceschopné a dynamické společenství, založené na znalostní ekonomice. Na jaře 2005 přehodnocena kvůli neschopnosti splnit stanovené cíle, protože fakticky nedošlo k žádnému posunu. Její komplexní charakter byl zúžen na několik priorit: výzkum a vývoj, liberalizace služeb, zlepšení podnikatelského prostředí, reforma trhu práce a udržitelný rozvoj.

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.¹³⁴ 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. (čl. 103, odst. 1 a 2 Smlouvy o ES) 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 Společenství, a zároveň soulad hospodářských politik s přijatými hlavními směry a provádí celkové hodnocení.¹³⁵ 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 případně jí poskytovat další informace, které považují za nezbytné. (čl. 103, odst. 2 Smlouvy o ES)

Celkově se jedná o poměrně složitý, několikastupňový a nepříliš pružný 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 dojdou 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 odmítne vydat, nebo se rozhodne postoj modifikovat (obojí absolutní většinou hlasů), musí ho Rada přijmout jednomyslně. (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 nevynutitelná pravidla, která se řadí do kategorie označované jako *soft law* (v tomto textu už byla zmíněna v souvislosti s konvergenčními kritérii).¹³⁶ Kategorii *soft law* můžeme definovat jako „pravidla jednání, která nemají v zásadě právně závazný účinek, nicméně mohou mít praktický důsledek“, zatímco *hard law* je právo, které „vytváří právně závazné povinnosti, je precizní a zmocňuje 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.¹³⁷ (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 propojena s fiskálními konvergenčními kritérii 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 ni odkazuje.

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

definovaných konvergenčními kritérii 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 sblížení 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 zdoluhavý postup, který je možné rozdělit do čtyř fází. V každé z nich rozhoduje Rada po doporučení Komise dvoutřetinovou většinou vážených hlasů s vyloučením 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 diskrétní 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 usnést 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 úvěrové politiky dotyčným státu; žádost o složení neúročeného 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 uplatněné 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 ucházely nebo ucházejí o vstup do HMU – rozhodnutí o existenci nadměrného schodku jim, jak vyplývá implicitně ze Smlouvy a explicitně z uplatněné praxe, neumožňuje splnit konvergenční kritéria.

Z popsaných institucionálních postupů vyplývá velmi volné vymezení pravidel koordinace hospodářské politiky a podtrhuje skutečnost, že hospodářská unie je na rozdíl od unie měnové nedokončená a fakticky nerealizovaná. Měnová unifikace nemá oporu v adekvátních sektorech hospodářské politiky. Její institucionální struktura a rozhodovací pravomoci nemají v hospodářské oblasti adekvátní srovnání. Tento stav je výrazným znakem asymetrie. Realizace měnové unie předstihla ostatní oblasti a navazující sektory je třeba složitě koordinovat.

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 blíže 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. Nedisциплиnovaný stát nevstoupí do HMU.

Konvergenční kritéria v tomto ohledu působila a působí jako klíčový faktor a v podstatě nahrazovala nepřiliš účinné sankční mechanismy hospodářských ustanovení Smlouvy. Fungovala na bázi jednoduché hry. V jejím rámci jsou země za restriktivní rozpočtovou politiku odměněny vstupem do HMU,¹⁴⁰ 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 členské 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,¹⁴¹ 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 zároveň 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 vzejít 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 poškodit ostatní členské státy, což je dostatečná motivace pro vymezení

¹⁴⁰ Míneho obrazně, protože praktické uplatňování kritérií bylo vzdálené jejich striktnímu posuzování.

¹⁴¹ Návrh byl přednesen německým ministrem financí Theo Waigelem v druhé polovině roku 1995. Stanoviska k přesnému datu předložení návrhu z německé strany se různí. Jürgen Stark uvádí, že k tomu došlo na zasedání Rady ECOFIN 18. září 1995, detailní návrh 10. listopadu 1995 (Stark 2001: 83, 91), Heipertz a Verdun se zmiňují o diskusích v Radě ECOFIN v listopadu 1995 a oficiálním návrhu v prosinci 1995 (Heipertz, Verdun 2005: 989). Faktem je, že tiskové zprávy zmíněných zasedání Rady ECOFIN se o těchto návrzích nezmiňují. Úplně první návrh prezentovaný německým ministerstvem financí byl přednesen na konferenci pořádané americkou investiční bankou Goldman Sachs v květnu 1995.

konkrétních hranic. Tuto nevyrovnanost mezi hospodářskou a měnovou oblastí v HMU charakterizuje i postavení ECB. Instrukce 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) Tvrdá koordinace fiskální politiky s využitím sankcí měla tyto potíže překlenout.¹⁴²

Proto byly snahy o zpřísnění rozpočtové disciplíny od samotného počátku podporované 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 růstu oproti 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 bytostném 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.¹⁴³ Všechny

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)

¹⁴³ K vnitropolitické situaci v Německu v návaznosti na HMU podrobněji v kapitole 5.6.

tyto faktory přiměly tehdejší vládu kancléře Helmuta Kohla k urychlené přípravě struktury budoucího Paktu.

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 vnímala 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, přezdívané 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.

Podrobný německý návrh byl předložen Radě ECOFIN 10. listopadu 1995. (Stark 2001: 91) Jednání začala intenzivně probíhat od začátku roku 1996. Výraznou roli v jednáních sehrál Měnový výbor,¹⁴⁴ kde se dosahovalo základních kompromisů na expertní úrovni. O jeho výstupech jednala, potvrzovala je a případně korigovala Rada ECOFIN, kde se vytvářel politický konsensus. Jako základní výchozí bod pro jednání

¹⁴⁴ Po vzniku HMU nahrazený Hospodářským a finančním výborem.

navržený Měnovým výborem se Rada rozhodla akceptovat ve Smlouvě o ES doporučený rozpočtový deficit ve výši 3 procent HDP. Jednalo se o maximální strop, který měl být pojištěn sankcemi, které nebudou uplatněny 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)

Dlouhá a náročná jednání na půdě Rady ECOFIN byla zásadní, ale vzhledem k citlivosti problému se na ministerské úrovni nedosáhlo dohody o všech otevřených záležitostech: automatickém sankčním mechanismu, výši finančních sankcí, definici výjimečných okolností, za kterých je možné překročit stanovenou hranici 3 procent. Další diskuse se proto vedly v druhé polovině roku 1996. Teprve v prosinci bylo dosaženo shody ve dvou bodech: rozsahu sankcí a časovém rámci pro uplatnění procedury nadměrného deficitu. O zbývajících otázkách, sankčním mechanismu a výjimečných okolnostech, se diskutovalo na zasedání, probíhajícím paralelně se schůzkou Evropské rady v Dublinu 13.-14. prosince 1996. (Heipertz, Verdun 2005: 990) Německo zde požadovalo přesnou, nedvojsmyslnou, číselnou definici výjimečných podmínek, za kterých bude možné nadměrný deficit akceptovat a u nichž nebude možnost uplatňovat libovolný přístup Rady. Ostatní státy se zasazovaly o volnější prostor poskytnutý Radě. (Stark 2001: 94) V zájmu konečného dosažení dohody se další jednání odehrávala na bilaterální francouzsko-německé úrovni, protože jedině kompromis mezi těmito státy mohl zajistit souhlas celé Rady. Tato jednání nebyla ovšem úspěšná, a proto se řešení celé záležitosti přesunulo na nejvyšší úroveň.

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

o většině základních principů a poprvé uplatněn inovovaný název – Pakt stability a růstu.¹⁴⁵ (Dublin European Council)

Dojednaný kompromis je z hlediska analýzy mezivládního vyjednávání v EU zajímavý v tom, že ukázal principy vyjednávacího boje o moc. Přesné hodnoty založené na reálných ekonomických datech, nehrály zásadní roli. Záležitost, která vypadá jako převážně technická, se stala vysoce symbolickou a skončila politickým kompromisem, který zajistil, že žádná strana neztratila tvář. (Heipertz, Verdun 2005: 989) Německo prosadilo většinu svých priorit. Dosáhlo posílení rozpočtových ustanovení Smlouvy, zvýšila se pravděpodobnost uplatnění sankcí, zkrátily časové lhůty pro jejich aplikaci a dosáhlo se jasně stanovení podmínek recese. Francie dosáhla korekce původních přísných německých požadavků, zmírnění aplikace sankcí v tom smyslu, že nebudou uplatňovány automaticky a politického manévrovacího prostoru dosáhla ustavením nové institucionální struktury v rámci HMU, tzv. Euroskupiny. Konečná dohoda byla zveřejněna na zasedání Evropské rady v červnu 1997 v Amsterdamu. Představovala dosažení vzájemného kompromisu založeného na dvou tematických balících. Na jedné straně na přijetí Paktu růstu a stability, akceptovaného Francouzi a na straně druhé na přijetí nové kapitoly o zaměstnanosti a vzniku formalizované skupiny ministrů financí členských zemí eurozóny (Euroskupina), s nimiž souhlasilo Německo.

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 dodatečným 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.

¹⁴⁵ Před dublinským zasedáním se používal výraz Pakt stability. Rozšíření názvu o slovo „růst“ je politickým ústupkem Francii při dojednávání konečných pravidel pro fungování tohoto nástroje a zároveň za důraz položený na otázky zaměstnanosti. (Heipertz, Verdun 2005: 988-989; Levitt, Lord 2000: 111) Konečná podoba Paktu se totiž nezaměřila pouze na udržení rozpočtové stability, ale na širší hospodářské konsekvence pro dosažení ekonomického růstu.

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 nařízeních 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.¹⁴⁶ Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku má naopak funkci sankční, kterou představuje výstražný a sankční mechanismus.

Pokud bychom tedy nástroje sloužící hospodářské konvergenci členských států kategorizovali podle jejich zakotvení v právu ES, jsou konvergenční kritéria nástrojem podle primárního práva (součástí Smlouvy o ES), zatímco Pakt stability a růstu nástrojem podle sekundárního práva (prostřednictvím nařízení rozvíjí ustanovení Smlouvy). Smluvní základ včetně pozdější reformy pravidel ilustruje tabulka 17. Pakt stability a růstu nemění nijak kompetence členských států v jejich rozpočtové politice. Ta zůstává i nadále jejich doménou. Pouze v rámci prevence a postihování nadměrného deficitu došlo k dohodě o dělbě pravomocí mezi orgány Společenství a členskými zeměmi. (srov. Tomášek 2004: 60) Příslušná ustanovení Smlouvy o ES se tak nemění, ale pouze doplňují, rozvádějí a upřesňují. (čl. 103, odst. 5 Smlouvy o ES)

¹⁴⁶ 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

Rezoluce Evropské rady ze 17. června 1997			Články
<i>preventivní funkce</i>	nařízení 1466/97	→ revize →	nařízení 1055/2005 103 a 104c
<i>sankční funkce</i>	nařízení 1467/97		nařízení 1056/2005 Smlouvy o ES

Zdroj: Autor.

V Amsterdamu přijatá rezoluce je pouze politickou deklarací, není právně závazná, právní základ má až v následně přijatých nařízeních. Přesto odrážela důležitou politickou shodu členských států o nutnosti přijetí dodatečných pravidel zajišťujících rozpočtovou disciplínu. Představuje výchozí linii, na jejichž základě mají členské státy, Komise a Rada realizovat jednotlivá ustanovení Paktu. Základním aktérem jsou především členské země, které se zavazují udržovat ve střednědobém rozpočtovém horizontu, pokud možno vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Jakmile zjistí, že hrozí riziko nadměrného deficitu jsou povinny okamžitě provést adekvátní nápravná opatření. Pokud nakonec k nadměrnému schodku, definovaného překročením 3 procent HDP, přece jen dojde, odstraní ho tak rychle, jak je to možné. V deklaraci jsou zmíněna konkrétní vodítka pro určení výjimečných okolností, za kterých je povoleno referenční hranici překročit. Jedná se o reálný pokles HDP alespoň o 2 procenta, v určitých situacích i méně, minimálně ale o 0,75 procenta.

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 odůvodnit, pokud se rozchází s názorem Hospodářského a finančního výboru. Zprávu musí vypracovat také pokaždé, když ji 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 jí k dispozici, má přitom aplikovat přísně. V případě, že se nerozhodne konat, musí to vždy písemně odůvodnit. (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 veřejné zadlužení, zatímco Pakt blíže objasňuje pouze rozpočtový deficit (u veřejného dluhu pouze informace). Druhý rozdíl spočívá ve střednědobém cíli, v němž mají státy udržovat nejlépe vyrovnaný, nebo přebytkový rozpočet a v jasně definovaných podmínkách, kdy je překročení tříprocentní hranice přípustné, a kdy ne. To je zásadní rozdíl oproti velmi vágně 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 zpřísnění pravidel, nikoliv k uplatnění silnějšího vlivu Společenství jako takového. Komise zůstala nadále iniciačním a kontrolním orgánem, který nemá výkonné pravomoci. Rada naopak, ale celkem logicky k povaze této politiky, institucí 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 poruší jeho pravidla. Nastavený mechanismus byl ale pouze prostředkem k tomuto postupu, příčinou 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 společné 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 posílený mnohostranný dohled nad koordinací hospodářských politik s cílem včas předcházet vzniku nadměrných schodků, a to prostřednictvím stabilizačních a konvergenčních programů. Tento dohled rozvíjí a upřesňuje smluvní ustanovení

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.¹⁴⁷ 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 reálnost 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 přitom vázána časovou lhůtou dvou měsíců od předložení, do kdy se musí ke stabilizačním a konvergenčním programům vyjádřit. Pokud shledá jeho cíle jako nedostatečné, vyzve

¹⁴⁷ 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. včasného 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 může 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) dojdeme 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 urychluje 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 jeho účinky se vztahují na všechny. V případě výstražného a sankčního mechanismus toto dělení platí formálně také, ale jeho faktické 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 interpretačním ustanovením 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 plněno. Doporučená tříprocentní hranice může být překročena, pokud poměr deficitu „podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě“, nebo „překročení nad doporučenou hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k doporučené 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 dotyčný 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 Komisi 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 přihlídnout i k jiným okolnostem a důkazům signalizujícím, že došlo k výjimečnému propadu, přestože dotyčný stát nespĺňuje 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

v Amsterdamu vymezuje jako základ pro toto zmírnění výjimečné situace pokles o nejméně 0,75 procenta HDP. Proto by pokles nižší 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 vést k dosažení nápravy. Hlavním cílem tak není aplikace sankcí, ale jejich odstrašující potenciál.

Iničiačním aktérem v rámci procedury nadměrného schodku zůstává Komise, která vypracovává zprávu, pokud některý z členských států nedodrží 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 lhůtami. 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 zadlužení¹⁴⁸ (nikoliv od přijetí doporučení Komise, to je mnohem kratší) o tom, zda existuje nadměrný schodek, 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

¹⁴⁸ 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 oznamují 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.

vhodné. Jestliže nereaguje do dvou měsíců ani na tuto výzvu, může Rada rozhodnout o uvalení sankcí uvedených ve Smlouvě o ES (čl. 104c, odst. 11) a specifikovaných výše.¹⁴⁹ Rozhodnutí o uplatnění sankcí se v případě, že stát neprovádí navrhovaná opatření, realizuje celkově do deseti měsíců od oznámení výše skutečného a plánovaného deficitu veřejných financí a výše veřejného zadlužení. Konkrétní časový rozvrh uplatnění pravidel Paktu růstu a stability ilustruje tabulka 18. Celá procedura nadměrného schodku se pozastaví, pokud členský stát následuje doporučení a výzev Rady. V tom případě je pozastavena dvouměsíční lhůta před uvalením sankcí. Podle výsledků nápravných opatření pak Rada zruší svá rozhodnutí. U všech svých kroků přitom hlasuje na doporučení Komise.

Tabulka 18: Časové lhůty při uplatnění procedury nadměrného schodku

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

Zdroj: Eijffinger, De Haan 2000: 89; Council Regulation (EC) No 1467/97; Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství 1994.

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

¹⁴⁹ 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

Při celkovém srovnání s dosavadním postupem při nadměrném schodku uplatněným v rámci Smlouvy o ES je výstražný a sankční mechanismus mnohem konkrétnější: definuje možnosti překročení tříprocentní hranice, stanovuje přesné lhůty a termíny, které jsou relativně krátké, sankce jsou přesně specifikovány. Zejména ve své definiční části přispěl Pakt stability a růstu k vyjasnění velmi volného a značně interpretovatelného pojetí Smlouvy. Na straně druhé skutečnost, že byl přijat ve formě nařízení, které „pouze“ rozvíjí smluvní podmínky, omezilo jeho odstrašující povahu. Vlastní rozhodování Rady, přestože odvíjené od konkrétních pravidel a lhůt, se zakládá vždy na jejím uvážení. Rozhodovací mechanismus zůstal stejný. Fakticky každý vyšší stupeň v rámci celé procedury včetně konkrétních sankcí Rada potvrdit může, ale nemusí. Z čehož vyplývá, že lhůty jsou sice dány, ale nenásleduje je automaticky další krok, který by postup vůči proviněnému státu zpřísnil. Celá procedura je tedy poměrně rychlá, ale pouze za předpokladu, že existuje politická vůle v Radě dovést ji až do konce.

Pokud je fiskální politika členských států nějak omezena, pak je důležité, aby byly tyto restriktce věrohodné. Výsledný rozbor nákladů 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 státům HMU tak nevyplývaly z jeho dodržování reálné výhody. A to byl zásadní

problém, který se ukázal jako relevantní záhy poté, co Pakt 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 kritérii. Od roku 1999 začala rozpočtová konsolidace zpomalovat a v některých případech se obracet. Prvním státem, který měl správně zpřísněnou 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.

Prvním státem, u kterého bylo o nadměrném deficitu skutečně rozhodnuto, bylo 5. listopadu 2002 Portugalsko, a to s výsledky za rok 2001 (deficit 4,1 procenta HDP). Následovalo ho 21. ledna 2003 Německo (za rok 2002 deficit 3,7 procenta HDP) a 3. června 2003 Francie (za rok 2002 deficit 3,1 procenta HDP). Od roku 2004 potom další státy.¹⁵⁰ (Stability and Growth Pact & Fiscal Surveillance) Nadměrný deficit je v případě Německa velice zajímavý fenomén vzhledem k tomu, že tento stát vznik těchto pravidel inicioval, a přitom byl hned jako druhý v historii „postižen“. Neméně zajímavé, i když méně překvapivé¹⁵¹ je, že další zemí se stala Francie. Dohromady dva členské státy, které vyjednaly zásadní politický kompromis, jenž umožnil vznik Paktu 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, zdaleka 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

¹⁵⁰ Detailní přehled o aplikaci procedury nadměrného schodku u jednotlivých členských zemí včetně všech přijatých právních aktů viz Stability and Growth Pact & Fiscal Surveillance.

¹⁵¹ Vzhledem k její monetaristické pozici při budování HMU a obecně opačného přístupu ke konvergenci, než byl ten německý.

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 (zveřejnit minulé doporučení, přijetí konkrétních opatření ke snížení schodku ve stanoveném termínu).¹⁵²

Rada ECOFIN řešila problém na zasedání, které se konalo 25. listopadu 2003. Zde sice rozhodovala o dalším postupu v rámci procedury nadměrného schodku, ale nenašla se dostatečná konsensuální shoda na přijetí návazných tvrdších opatření. Nejprve hlasovala o návrhu Komise zveřejnit minulé doporučení. (čl. 104, odst. 8 Smlouvy o ES revidované v Amsterdamu) Pro další postup se vyslovily Belgie, Dánsko, Finsko, Nizozemsko, Rakousko, Řecko, Španělsko a Švédsko. Při dalším hlasování se rozhodovalo o doporučení o výzvě k přijetí opatření ke snížení schodku a stanovení lhůty (čl. 104, odst. 9 Smlouvy o ES revidované v Amsterdamu), tentokrát hlasovaly pouze členské země HMU. Návrh podpořily Belgie, Finsko, Nizozemsko, Rakousko, Řecko a Španělsko. Ani u jednoho hlasování nestačil výsledek k dosažení potřebné dvoutřetinové většiny. Výsledky hlasování byly přitom identické jak u Francie, tak u Německa.¹⁵³ (2546th Council meeting)

Rada zároveň přijala ke kauze každé z obou posuzovaných zemí vlastní prohlášení ve formě závěrů ze zasedání. Ministři v nich dočasně pozastavili celou proceduru a navrhli vlastní postup ke snížení schodku obou zemí, který se ovšem zásadně nelišil od odmítnutého doporučení Komise. Konstatovali, že Francie i Německo uskutečnily řadu strukturálních opatření, které povedou ke snižování schodku už v roce 2003 i v následujících letech. Zároveň Rada akceptovala závazek obou zemí k odstranění schodku do roku 2005. Tímto se ministři fakticky vyhnuli uplatnění sankčního mechanismu, a přitom politickou deklarací (mimo smluvní rámec) současně podnikli kroky k řešení problému. Pro toto nestandardní řešení ovšem nehlasovaly všechny státy, ale pouze Belgie, Lucembursko, Německo/Francie,¹⁵⁴ Irsko, Itálie, Portugalsko a Řecko. Ostatní čtyři státy (opět hlasovali pouze členové eurozóny) se postavily proti.

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 U Francie 8. října a 21. října 2003, u Německa obě doporučení současně 18. listopadu 2003.

¹⁵³ Samozřejmě s tím, že nehlasovala vždy ta země, o které se rozhodovalo.

¹⁵⁴ V závislosti na posuzovaném státu.

tu rozdělení států na fiskálně méně zodpovědné jižní státy a důsledný sever, naopak hlasování probíhalo skrz tyto skupiny. Takže se v jedné kategorii ocitlo Německo, které Pakt prosadilo i Itálie, proti níž a dalším „nezodpovědným“ jižním státům byl původně namířen. 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 příště 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 hříšníků bylo Německo, posilovala pochybnosti o adekvátnosti nastaveného mechanismu a obecně prospěšnosti celého Paktu pro celé Společenství.

Komise reagovala na vzniklou situaci prohlášením, že Rada při svém rozhodování nesledovala ducha a pravidla Smlouvy o ES a Paktu stability a růstu. Vyhradila si zároveň právo posoudit důsledky tohoto usnesení a rozhodnout o dalším možném postupu. (2546th Council meeting) Tímto rozhodnutím byla žaloba na neplatnost vůči Radě k Soudnímu dvoru ES, podaná 27. ledna 2004.¹⁵⁵ V tomto případě na neplatnost rozhodnutí Rady o nepřijetí doporučení navržených Komisí a proti schváleným závěrům Rady. Cílem bylo objasnění procesního postupu uplatněného Radou, zejména pozastavení procedury nadměrného schodku, přestože nadměrný deficit v Německu i ve Francii nadále existuje. Soudu byla současně adresována žádost, aby rozhodnul ve zrychleném řízení (do šesti měsíců od podání žaloby), což odráželo význam a budoucí důsledky sporu pro další fungování Paktu stability a růstu, přeneseně pro celou HMU. Soudní dvůr tomuto požadavku vyhověl.

Komise podáním žaloby hájila nejenom svoje postavení vůči Radě a svoji roli výsadního iniciačního orgánu, ale bránila také pravidla, která měla pojistit 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

¹⁵⁵ 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 mimořádně citlivý a s dalekosáhlými politickými důsledky.

Konečný rozsudek byl vyhlášen 13. července 2004. V něm nejvyšší soudní instance EU zčásti podpořila rozhodnutí Rady, zčásti dala za pravdu Komisi. Jako nepřípustnou označil Soudní dvůr první část obžaloby napadající rozhodnutí Rady o odmítnutí dalšího postupu v rámci procedury nadměrného schodku. V této věci soud prohlásil, že Rada není povinna přijmout rozhodnutí podle doporučení Komise, pokud se k tomu nenajde požadovaná většina hlasů. Poskytl tak v zásadě logické zdůvodnění, které vyplývá z textu Smlouvy o ES. Ta hovoří o tom, že Rada rozhodnutí přijmout „může“, což na druhé straně implikuje možnost, že nemusí. Už z konstrukce Paktu stability a růstu vyplývá, že sankční mechanismus není automatický, tudíž se doporučení Komise nemůže brát jako návrh, který je nutné schválit. Rada má v tomto v případě výsadní pravomoc a je zcela v její kompetenci, zda doporučení přijme, či nikoli. (Rozsudek Soudního dvora ve věci C-27/04)

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 svá 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.¹⁵⁶ (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. (Sdělení

¹⁵⁶ 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 účasti 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.¹⁵⁷ Ta je zásadně poškozována, pokud je kredibilita mechanismu, který má tuto koordinaci zajišťovat, spojována s výrazy jako „nepřiměřený“ 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 scéně 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 státům, kteří si je mají sami schvalovat v rámci Rady. Dochází totiž k paradoxní situaci: ministři financí jsou zodpovědní za národní rozpočty, které fakticky sami 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 při zohlednění koncepce HMU překvapivé.

Nedostatek rozpočtové flexibility 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 zvýší 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. Pakt stability a růstu jim však klade cíl bez vnitřní motivace a bez reálné

¹⁵⁷ 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 ohledy 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 alfou a omegou celého problému. Společenství se nedařilo smysluplně prezentovat jeho účel a potíže při jeho uplatňování tomu ještě nahrávaly. K jeho důvěryhodnosti nepřispěly ani výroky zástupců členských zemí, kteří záhy po jeho přijetí navrhovali jeho změny a uvolnění pravidel, ani samotných představitelů EU, kteří ho označili za příliš přísný a svazující nebo, například jako tehdejší předseda Komise Romano Prodi, rovnou jako „stupidní“.¹⁵⁸ (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 značně širokou interpretaci a benevolenci při přijetí konkrétních opatření.

Existují však i další konkrétní argumenty o nedostacích fiskálních pravidel v rámci původního Paktu. Dají se shrnout do několika bodů, některé 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 nepřilíš 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 dluhu); (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.

¹⁵⁸ Projev na zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku 21. října 2002. Prodiho vyjádření bylo s ohledem na jeho funkci předsedy Komise, která má bdít nad dodržováním dohodnutých pravidel, zvlášť zajímavé. Blíže viz Speech of Romano Prodi (2002).

Jejím 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.¹⁵⁹

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 včasější opatření pro nápravu nepříznivé rozpočtové situace. Druhá oblast se zabývala koordinací rozpočtových politik – jejich většinu 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 symetrie 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

¹⁵⁹ V dokumentu s názvem Posilování hospodářské správy a řízení a vyjasnění provádění Paktu stability a růstu.

zefektivnit stávající pravidla.¹⁶⁰ 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,¹⁶¹ došlo k totální ztrátě jeho věrohodnosti. Důsledné prosazování přijatých fiskálních pravidel ze strany menších států, především Nizozemska a Francie, nemohlo tyto změny nahradit.

V průběhu dalších šesti měsíců probíhaly debaty a práce nad Radou a Komisí vytyčenými tématy, především na půdě Hospodářského a finančního výboru. Tento orgán byl Radou požádán, aby rozpracoval podrobnosti k dosavadním kritizovaným bodům Paktu a vypracoval návrh předpokládaných změn. Jednání probíhala paralelně také na úrovni Rady ECOFIN a v Euroskupině. Zároveň se Rada rozhodla dokončit diskusi a sjednotit se v názoru na konkrétní změny do zasedání Evropské rady na jaře 2005. V mezidobí ale mezi členskými státy vykryštalizovaly odlišnosti na některé aspekty. Především, jak dalece se má přihlížet k odlišnostem jednotlivých zemí (hospodářský růst, zadlužení, náklady strukturálních reforem) při zjišťování a následném odstraňování nadměrného schodku.

Rada navrhla v rámci reformy zpřesnění definice národního střednědobého rozpočtového cíle a vzít 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 přitom 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

¹⁶⁰ 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)

¹⁶¹ Změna německého postoje byla ovlivněna vnitřními důvody. Rozpočtovými dopady náročného procesu znovusjednocení i nedostatkem fiskální konsolidace v období konjunktury na konci devadesátých let 20. století.

„nouzové“ zasedání na 20. března 2005. Teprve na tomto setkání, těsně před začátkem summitu Evropské rady, dosáhly členské státy shody.

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

Finální reforma Paktu stability a růstu byla provedena prostřednictvím Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 a 1056/2005 přijatými 27. června 2005, které mění původní zakládající právní akty z roku 1997. V případě první části Paktu, zahrnující preventivní mechanismus, došlo ke zdůraznění odlišnosti jednotlivých členských států. Ty mají diferencované střednědobé rozpočtové cíle, které se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Tyto cíle jsou pro členské státy HMU a ERM II stanoveny v rozmezí minus jedním procentem HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým rozpočet. Současně je možná jejich aktuální revize při provádění důležitých strukturálních reforem. V tomto kontextu se také upravily obsahové požadavky na stabilizační a konvergenční programy. Změny doznala také kritéria, podle kterých posuzuje Rada střednědobý rozpočtový cíl obsažený v předložených programech. Nově musí brát v potaz, zda je tohoto cíle dosahováno v hospodářsky příznivém období, pokud tomu tak není, může být vyvíjené úsilí menší. Doporučované roční snížení deficitu pro dosažení střednědobého cíle je 0,5 procenta HDP. Rada má brát zároveň v úvahu provádění významných strukturálních reforem, které mají prokazatelný dopad na udržitelnost veřejných financí (výslovně zmíněny reformy důchodového systému). Časový rámec pro posouzení programů se prodloužil ze dvou na tři měsíce. (Council Regulation (EC) No 1055/2005) Z uvedeného výčtu změn je zřetelný důraz na rozlišování rozpočtových specifik jednotlivých zemí, odlišné posuzování růstové a klesající fáze ekonomik i ocenění strukturálních reforem prováděných členskými státy. Unie zároveň odlišila pozici nečlenských zemí HMU na ty, které očekávají brzké přijetí eura (členové ERM II) a ostatní.

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

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 zdravé 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.

Symptomatické je také zmírnění a prodloužení dosavadních termínů v jednotlivých fázích procedury nadměrného schodku. Maximální lhůta pro rozhodnutí o nadměrném schodku od povinného oznámení výše skutečného a plánovaného deficitu veřejných financí a výše veřejného zadlužení byla prodloužena ze tří na „zpravidla čtyři měsíce“. To znamená, že tento termín není absolutní. Doporučení Rady po vyhlášení nadměrného deficitu musí být členským státem realizováno do šesti měsíců, dříve do čtyř měsíců. Toto doporučení je v případě alespoň částečných opatření nebo nepříznivé hospodářské situace možné revidovat a lhůtu prodloužit o jeden rok. Celkem tedy může jen tato fáze trvat osmnáct měsíců. Výzva k učinění dalších opatření, pokud stát nereaguje na předchozí doporučení, je učiněna do dvou měsíců, dříve do měsíce. Opět tu existuje možnost revize a ročního prodloužení lhůty stanovení pro přijetí opatření. Co se týče konkrétních sankčních možností, ta zůstala beze změny. (Council Regulation (EC) No 1055/2005)

Komplexní reforma Paktu stability a růstu tak představovala zakotvení velmi flexibilního pojetí původně stanovených podmínek ve smyslu odstupu od restriktivního 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 vzít 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, akceptací 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 dostaly. Učinily alespoň minimální opatření, Rada by mohla revidovat a prodloužit některé fáze procedury.

Při celkovém součtu došlo k prodloužení termínů jednotlivých fází procedury nadměrného schodku o dva roky a čtyři měsíce; nepočítaje výsadu Rady rozhodnout o existenci schodku fakticky v libovolné lhůtě.¹⁶² Zdlouhavost celé procedury ještě více snižuje odstrašující hrozbu sankcí. Po reformě se EU vrátila vlastně k situaci před přijetím Paktu, pokud pomineme jeho definiční a konkretizační roli. Odstrašující potenciál není využit, respektive je velice zmírněn, protože neexistuje automatický sankční postup, vynucovací mechanismus je fakticky paralyzovaný. Problém je ale už v samotných základech, Pakt je nedůsledný. Dodržování rozpočtové disciplíny se týká nejenom schodku rozpočtu, ale i veřejného zadlužení. Sankce za překročení referenční hranice veřejného zadlužení ale nejsou specifikovány. Celá diskuse se točí pouze kolem rozpočtového deficitu, veřejné zadlužení je marginalizováno. Porušení tohoto kritéria nemůže nikdy dojít do fáze pokuty. Přitom reálná hrozba vysokého zadlužení jedné členské země může prostřednictvím spill over efektu ovlivnit i další členské státy HMU. (srov. Eijffinger, De Haan 2000: 92)

Pakt stability a růstu ale neexistuje ve vzduchoprázdnu, 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 především 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

¹⁶² K sankcím 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.

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 efektivitu, 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. REALIZACE NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ

Rozhodnutí o zavedení společné evropské měny se nedotýkalo pouze kontextu smluvního rámce Společenství, ale vyžadovalo také úzkou spolupráci na úrovni členských států jako hlavních aktérů evropského integračního procesu. Průběh postupného vytváření HMU spojený se supranacionalizací v měnové oblasti a posílenou spoluprací v hospodářské oblasti zvýraznil odlišné motivy a z nich vyplývající roli jednotlivých členských států v tomto procesu.

V mnoha státech se stalo přibližování k HMU součástí procesu europeizace, jakožto reakce národní politické roviny na měnící se evropské prostředí a další prohlubování evropské integrace. V tomto kontextu na nutnost konvergence, která vytvořila přechodem ke společné evropské měně velmi silný tlak na všechny členské státy, jejich instituce a politické struktury. (srov. Risse, Cowles, Caporaso: 2001: 1) A to bez ohledu na to, zda se tohoto kroku přímo účastní, či nikoliv. Ačkoliv byl celkový cíl společný, postup, který k jeho dosažení jednotlivé země zvolily, se lišil. Celková náročnost procesu přistupování k HMU je na národní úrovni viditelná zejména výraznou diferenciací pozic a strategií členských států. Tato diferenciacie nevyplývala pouze z ekonomických rozdílů mezi jednotlivými státy, ale byla odvislá také od jejich institucionálního rámce, politické tradice a zvyklostí, veřejné debaty, vztahu k evropské integraci a dalších faktorů. Tyto národní odlišnosti podporují variabilitu, s jakou se HMU dotýká jednotlivých členských států a byla patrná i ve vztahu veřejnosti k realizaci HMU (tabulka 19).

Tato část práce, jež se zabývá procesy souvisejícími s realizací HMU na národní úrovni, si klade za cíl vymezit v komparativním kontextu relevantní prvky, které determinovaly účast/neúčast členských států EU na tomto projektu. Tyto případové ministudie sledují, jak se členské země vypořádaly s důsledky, které vznik HMU přinesl, jak tento krok vstřebaly politické elity i veřejnost. Státy, které jsou podrobeny této analýze, nezahrnují všech dvacet sedm členů EU, ale pouze vybrané členské země. Měřítkem tohoto výběru je jednak jejich účast při počátečním konstituování HMU a jednak zohlednění jednotlivých skupin členských států vymezených z hlediska teritoriálního, geopolitického i jejich členského statutu vůči HMU. Jedná se o klíčové státy z hlediska měnové integrace Společenství (Francie, Německo), zástupce menších zemí s navzájem odlišným postojem k realizaci HMU (Belgie a Nizozemsko), zástupce jižního křídla, u kterého se očekávaly

problémy se vstupem do HMU (Itálie), zástupce jediného skandinávského člena eurozóny (Finsko) a země se specifickým vztahem k HMU (Dánsko, Švédsko, Velká Británie).

Tabulka 19: Skrytý paradox konvergence – veřejná podpora HMU (jaro 1997)

Pozitivní jižní Evropa	Skeptická severní Evropa
<p><i>Francie</i> 70 % pozitivní náhled na HMU 58 % se domnívá, že výhody převáží nad nutnými obětmi</p> <p><i>Španělsko</i> 70 % pozitivní náhled na HMU</p> <p><i>Portugalsko</i> 53 % připraveno přinést finanční oběti k udržení země v první vlně přístupujících států</p> <p><i>Itálie</i> 70 % pozitivní náhled na HMU</p>	<p><i>Německo</i> 60 % proti HMU</p> <p><i>Velká Británie</i> 58 % proti HMU. Ale 60 % byznysmenů si přeje vstoupit.</p> <p><i>Nizozemsko</i> Změna pozitivního postoje k HMU: 1995: 73 % 1996: 46,3 % 1997: 34 %</p>

Zdroj: Boyer 2000: 28.

5.1 Belgie: aktivní a prointegrační spojenec

Pozice menších států při vytváření HMU nebyla zdaleka tak bezvýznamná, jak by mohla naznačovat klíčová role velkých zemí, zejména Francie a Německa. Vliv dvou menších zemí, Belgie a Nizozemska byl důležitý tím, že šlo o zakládající státy Společenství, otevřené ekonomiky, státy výrazně podporující vznik HMU i obecně evropskou integraci, očekávané členy eurozóny, které budou tvořit její jádro a zároveň protilehlé spojence dvou soupeřících bloků, francouzského monetaristického (Belgie) a německého ekonomistického (Nizozemsko).

Belgie byla zemí, která představovala ve vztahu k HMU důležitého spojence Komise a skupiny zemí s monetaristickou vizí vytváření společné evropské měny. Vazba na Komisi spočívala ve sdíleném postoji k budování federální Evropy, geografické lokaci této

instituce v Bruselu a úzkým kontaktům mezi jejími členy a belgickými autoritami.¹⁶³ Souznění s Komisí umožňovalo Belgii zaujmout místo státu, který udává tempo v měnové integraci Společenství a hraje zároveň aktivní roli ve snahách vymezit agendu HMU jako prioritní projekt integračního procesu. Podstatná byla také její diplomatická role, která často přispěla k dosažení francouzsko-německého kompromisu v měnových otázkách. Příkladem je návrh předložený na mezivládní konferenci v roce 1991 na vytvoření EMI, specifické instituce působící v průběhu druhé etapy. Anebo návrh vymezující podmínky těžké recese, kdy je možné akceptovat nadměrný deficit při vyjednávání o Paktu růstu a stability. (Maes, Verdun 2005: 333-334, 338)

Přes tento silný důraz a podporu, jakého se HMU dostalo, se Belgie ocitla společně s Itálií ve skupině zemí, o jejichž kvalifikaci pro účast v HMU se až do poslední chvíle pochybovalo. Důvodem byla příliš vysoká úroveň veřejného zadlužení, která v referenčním roce 1997 přesáhla více než dvojnásobně šedesátiprocentní hranici stanovenou konvergenčními kritérii a učinila z Belgie nejzadluženější stát Unie. Tento stav byl příčinou toho, proč EMI a Evropská komise Belgii ve svých hodnotících zprávách vyzvaly, že má udělat všechno pro to, aby veřejného zadlužení stlačila v „přiměřené době“ k požadované hranici. (Convergence report 1998; Report on progress 1998) To ovšem podle modelových výpočtů EMI nebylo v nejbližších letech možné.

Shodou okolností právě v referenčním roce 1997 doporučila Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj přijetí opatření, která zlepší stav belgické ekonomiky. Šlo především o reformu sociálního státu, pracovního trhu a přijetí zásadních strukturálních reforem. (Miller 1998: 25) Už předtím se ale průběžně objevovala kritika finančních výdajů belgického státu, směřující na sociální výdaje.¹⁶⁴ Odmítnutí Belgie jako zakládající země HMU se i přes tyto problémy v konvergenci jeví jako velmi nepravděpodobné. Pro tuto hypotézu lze nalézt minimálně tři důvody:

- Belgie je jednou ze zemí původního jádra EHS a její integrační snahy sahají až do roku 1944, kdy založila společně s Nizozemskem a Lucemburskem celní unii;

¹⁶³ Maes a Verdun upozorňují na zajímavou skutečnost, že komisaři odpovědní za měnové záležitosti byli často Francouzi, z čehož se odvíjela úzká vazba na belgické politické činitele. (Maes, Verdun 2005: 334)

¹⁶⁴ V roce 1993 vyšla kniha „Nahý stát“ Andrého Leysena, která varovala před hrozícím finančním kolapsem země. Autor upozorňoval na nutnou a rychlou reformu sociálního státu, a to nejen belgického. Situaci Belgie charakterizoval takto: „Evropu bolí hlava, většina členských států EU má poloviční balení aspirinu, aby zmírnila bolest, Belgie ale žádný aspirin nemá.“ (Fortuny 1998: 8)

- desítky let fungovala mezi Belgií a Lucemburskem měnová unie, jejíž zrušení by znamenalo, že každá země bude náhle patřit do jiné měnové zóny;
- Brusel je sídlem většiny ústředních institucí EU a vyřazením Belgie by nastala politicky těžko představitelná situace, že se hlavní město Unie ocitne mimo oblast působení společné měny.

Politický argument, že všech šest států, které stály v počátcích evropské integrace, musí vstoupit společně do HMU nebyl bezvýznamný. Našel podporu i u takových zemí jako bylo Německo, které lpělo na důrazném dodržování konvergenčních kritérií. (Dyson 2002: 194) Výrazná belgická angažovanost ve prospěch HMU měla výraznou oporu na vnitropolitické úrovni. Konsensus ohledně přechodu ke společné měně zahrnoval hlavní politické strany i důležité zájmové skupiny, jako byly odbory a zaměstnavatelské organizace. Shoda na vytvoření HMU se rozprostírala od politických až po měnové autority. Ani přiznání nezávislosti belgické centrální bance nebylo předmětem širší veřejné debaty. (Maes, Verdun 2005: 334) Všechny tyto faktory se promítaly i do postojů veřejnosti, která názor národních autorit většinou podporovala.

5.2 Dánsko: nečlenem proti „své“ vůli

Postavení Dánska mimo struktury HMU vychází z velké části z rezervovaného postoje vůči evropské integraci, který byl v dánské politice patrný už době vstupu země do Společenství v roce 1973. Zatímco tehdy převážily ve prospěch vstupu do ES ekonomické důvody v podobě úzkých obchodních vazeb na Německo a Británii, v neprospěch vstupu do HMU převážily o dvacet let později politické důvody v podobě skepticky naladěného obyvatelstva vůči další evropské integraci. Přitom Dánsko svým důrazem na měnovou stabilitu stálo tradičně blízko německé měnové politice, počítalo se s ním jako se zemí budoucího jádra HMU, která bude ze společné měny profitovat. Kdyby nebylo Dánsko v mezinárodních otázkách ústavně vázáno na vyhlášení referenda¹⁶⁵ a rozhodnutí o vstupu do HMU záleželo pouze na parlamentní ratifikaci, stalo se jednou ze zakládajících členských zemí eurozóny.

¹⁶⁵ Dánsko je zemí s častým využíváním institutu referenda, v posledních desetiletích hlavně o otázkách evropské integrace. Ústava rozlišuje několik typů referenda. Zde se jedná především o povinné referendum o přijetí zákona delegujícího pravomoci národních orgánů na mezinárodní instituce, pokud se v dánském parlamentu nedosáhne 5/6 většiny všech poslanců. Blíže k této problematice Sychra (2005a).

V kontextu tohoto vývoje proto obrovské překvapení v celé EU způsobil výsledek referenda z 2. června 1992, ve kterém dánské obyvatelstvo těsnou většinou (50,7 procenta) odmítlo Smlouvu o EU. Projekt společné měny a jeho nadnárodní potenciál byl jedním z důvodů, které vedly k tomuto výsledku. Ten nicméně korespondoval s obecným trendem posledních let, kdy se veřejná podpora členství v EU stoupala (i když byla ve srovnání s ostatními státy pořád hodně nízká), ovšem podpora další integraci naopak klesala. (Hobolt 2003: 19-20) V rámci následně uzavřeného tzv. Národního kompromisu mezi sedmi z osmi parlamentních stran došlo k dohodě o požadavku celkem čtyř výjimek z dánské účasti na Smlouvě o EU, který byl předložen Evropské radě.¹⁶⁶ Ta všechny tyto požadavky na svém zasedání v Edinburghu (tzv. Edinburská dohoda) v prosinci 1992 potvrdila. Dánsku tím bylo poskytnuto opt-out, které je připojeno ve formě dvou protokolů ke Smlouvě o ES. Jejich součástí je také ustanovení o dánské neúčasti ve třetí etapě HMU. Výjimka poskytnutá Dánsku mu umožňuje se dobrovolně rozhodnout, zda a kdy vstoupí do HMU. Touto výjimkou se Dánsko dostalo do fakticky stejné pozice jakou disponovala do té doby pouze Velká Británie. Vztahují se na něj všechny články a ustanovení Smlouvy o ES a Statutu ESCB, odvolávající se na výjimečnou úpravu. Na základě nového referenda, konaného 18. května 1993, dánští voliči modifikovanou Smlouvu o EU potvrdili.

Pro Dánsko je charakteristický silný rozpor mezi proevropsky zaměřeným politickým establishmentem země a o poznání rezervovanějším, euroskeptičtějším postojem obyvatel, které musí politické elity respektovat. Veřejná podpora projektu EMU byla v Dánsku po Británii dlouhodobě nejnižší v celé EU, teprve na konci devadesátých let 20. století se situace začala měnit. Proto byla dánská vláda po maastrichtské anabázi velmi opatrná ohledně výhledu brzké účasti v HMU. Tuto opatrnost posilovala nutnost uspořádat o tak závažném rozhodnutí, jakým je vstup do HMU, referendum. Úzká vazba Dánska na HMU se projevila v rozhodnutí spojit dánskou korunu s eurem prostřednictvím ERM II, a to v užším fluktuálním pásmu $\pm 2,25$ procenta.

V motivech opozičního postoje Dánů k evropské měnové integraci hraje klíčovou roli dánský stát blahobytu a strach z jeho ohrožení. Zpochybňování této konstanty znamenalo automatický odpor drtivé části voličského elektorátu. Vyjmutí tématu státu blahobytu z agendy HMU bylo základním předpokladem pro šanci přesvědčivě „prodat“ společnou

¹⁶⁶ Kromě neúčasti ve třetí etapě HMU se jednalo o tyto požadované výjimky: neúčast na obranné dimenzi Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, nezávaznost povinností vyplývajících z občanství EU a neúčast na budoucím přesunu oblasti vnitra a justice z třetího do prvního pilíře.

měnu dánské veřejnosti. Čelní představitelé sociálně demokratické strany proto spojovali odmítnutí projektu společné měny v roce 1992 s neoliberální koncepcí HMU, ve které byla primárním cílem nízká inflace, a až sekundárním vysoká zaměstnanost. (Marcussen 2002: 137-138) Následující vývoj v devadesátých letech považovali Dánové a především nová středolevicová vláda pod vedením premiéra Poul Nyrup Rasmussena, která nastoupila do úřadu v lednu 1993, za fundamentální obrat v charakteru HMU. Ten spočíval v prohlubujícím se důrazu na prosperitu a zaměstnanost, který byl v souladu, nikoli podřadném postavení, s cílem cenové stability. Počátek této proměny nastartovala diskuse o růstu a zaměstnanosti na zasedání Evropské rady v Kodani v červnu 1993, která byla institucionalizována v rámci Lucemburského (koordinovaná strategie zaměstnanosti), Cardiffského (ekonomické reformy) a Kolínského procesu (Makroekonomický dialog) a v rámci Amsterdamské smlouvy se stala součástí primárního práva ES. Tento trend znamenal pro dánskou vládu možnost znovu reálně uvažovat o zavedení společné měny.

Znovujmenování Poul Nyrup Rasmussena, politika výrazně podporujícím přijetí eura, do funkce premiéra po volbách konaných 11. března 1998 bylo startem k novému referendu. Zájem Dánska na zavedení společné měny byl oficiálně deklarován v lednu 1999 a konkrétní datum referenda bylo následně stanoveno na 28. září 2000. Podmínky vstupu nepředstavovaly pro Dánsko větší překážku, země neměla žádný problém s plněním konvergenčních kritérií. Přestože stála dosud mimo HMU, vykazovala jedny z nejlepších hodnot v celé EU, celková hospodářská situace byla velmi příznivá. V této době se začalo také obracet veřejné mínění směrem k relativně vysoké podpoře vstupu do HMU. Což souviselo s aktivní informační kampaní i podporou většiny vládních i opozičních relevantních politických stran,¹⁶⁷ zaměstnavatelských i odborových svazů. (Sychra 2000a: 73).

Velmi důležitá byla strategie prosadit HMU jako projekt, jehož důsledky nemají nic společného s dánským státem blahobytu, tématem, na které byla dánská veřejnost velmi citlivá. Tento postoj byl podpořen odkazem na sociální ustanovení Smlouvy o ES (čl. 117-122), která posilují sociální ochranu na evropské úrovni a nebrání členským státům v zachování nebo zavedení přísnějších ochranných opatření. Stát blahobytu neměla z pohledu vlády ohrožovat HMU, ale mnohem obecnější a abstraktnější proces globalizace. HMU měla být naopak štítem, který ochrání existující sociální režimy evropských států.

¹⁶⁷ Proti vstupu vystoupila pouze středopravicová Křesťanská lidová strana a krajně pravicová Dánská lidová strana.

Globalizace byla prezentována jako síla, která povede ke sblížení sociálních systémů, zatímco HMU jako mechanismus garantující národní rozmanitost a lokální specifika. Pro získání veřejné podpory v referendu nemohla vláda představit HMU ani jako politický projekt, protože by mohl být opět spojován s otázkou ohrožení sociálních výhod. (Marcussen 2002: 138)

V zákonu o přistoupení Dánska k HMU, který vláda předložila 2. května 2000 parlamentu, se všechny zmíněné argumenty objevily. Zákon explicitně uváděl, že členové HMU zůstávají výhradně zodpovědní za vlastní sociální politiku a že na projekt společné měny je možné nahlížet jako na prostředek proti globalizaci. Také hlavní opoziční strany, Konzervativní lidová strana a Liberální strana, uchopily HMU jako nástroj, který neohrozí dosavadní sociální výhody a etablovaly se jako ochránci dánského státu blahobytu. Tyto výzvy byly směřovány jak k voličům, tak k euroskeptickým skupinám ve vlastních stranických řadách. (Marcussen 2002: 139) Vzhledem k tomu, že skupiny tábory příznivců a odpůrců společné měny byly vyrovnané, nabyly tyto apely a informační kampaň zásadního významu. Také z toho důvodu, že většina stran včetně vládní sociální demokracie byla názorově rozdělena. Výzkumy veřejného mínění před referendem ovšem naznačovaly, že voliči nezachovají věrnost svým stranám, ohledně vstupu do HMU si vytvářejí svůj vlastní názor a budou se rozhodovat nestraničky.

V samotném referendu Dánové nepatrnou většinou 53,1 procenta voličů vstup do HMU odmítli. Výsledek nebyl ani tak hlasem proti neochotě vzdát se dánské koruny a nahradit ji eurem, ale proti dalšímu prohlubování evropské integrace. Vstup do HMU byl vnímán jako počátek procesu vedoucího k možné ztrátě dánské suverenity ve federální Evropě. Dánské rozhodnutí bylo důležité nejen vnitropoliticky, ale také jako signál ostatním členským státům dosud stojícím mimo struktury HMU. Očekávalo se, že případný vstup Dánska do HMU by mohl posílit ochotu ke vstupu také u ostatních zemí. Dánsko rozhodnutí tak ztížilo pozici zastánců přijetí eura ve Švédsku a Velké Británii, protože mohl mít vliv na voliče, pokud by se tyto země rozhodly vyhlásit v této záležitosti referendum (což se následně ve švédském případě stalo). (Sychra 2005a: 74-75)

Základním předpokladem případné změny pozice Dánska vůči HMU je snížení odstupu mezi proevropským názorem politických elit a velmi rezervovaným postojem veřejnosti. Zásadní obrat od euroskepticismu k eurooptimistickému postoji, který nastal na přelomu osmdesátých a devadesátých let v některých politických stranách, především v Sociální demokracii, nebyl následován jejich voliči. Je ovšem otázkou, do jaké míry je tato změna možná, pokud se HMU v Dánsku pojí s vnímáním témat jako je sociální

zabezpečení, národní identita či národní suverenita. Postoj ke společné měně je součástí širšího, opatrného postoje k evropské integraci, která v případě projektu HMU dosáhla takové míry, kterou nejsou Dánové ochotni akceptovat. A to bez ohledu na to, že země ve své měnové politice již dlouho sleduje politiku eurozóny a je s ní úzce propojena.

5.3 Finsko: společná měna jako součást změny

Jediným skandinávským státem, který vstoupil do HMU se stalo Finsko. Přijetí společné evropské měny bylo pokračováním emancipačních integračních snah po skončení studené války, které postavily Finsko, do té doby svázaného statutem neutrality a závazky vůči Sovětskému svazu, do nového geopolitického prostředí. Bylo zároveň logickým krokem, jenž doprovázel ekonomickou restrukturalizaci od korporativistického, na primárním sektoru závislého státu, směrem k zemi, kde hraje hlavní úlohu sektor služeb a moderní technologie. Pokračující globalizace umožnila více otevřít finskou společnost vnějšímu světu a zmenšila roli státu v řízení ekonomiky. (Sychra 2005b: 82) Přijetí do HMU mělo zároveň pomoci překonat hlubokou recesi, která Finsko postihla na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století v souvislosti s kolapsem Sovětského svazu a nutností zásadní reorientace finské ekonomiky, a posílit tak celkovou konkurenceschopnost země.

Už v rámci přístupových vyjednávání, které vyvrcholily v roce 1995 začleněním do EU, dala finská vláda najevo jasný zájem o vstup do HMU. Ten musel být nicméně potvrzen souhlasem parlamentu, jak předpokládala finská ústava. Vzhledem ke konsensu mezi relevantními politickými stranami, včetně Sociálně demokratické strany, hlavní formace od roku 1995 vládnoucí koalice, neexistovaly významné překážky finského vstupu do HMU. Částečné rozdíly se projevovaly pouze v načasování tohoto kroku a úvahách o pozdějším začlenění do eurozóny. Jejich reprezentantem byl Finský střed, nejsilnější opoziční strana bývalého premiéra Esko Ahoea, která se zaobírala nakonec nerealizovanou myšlenkou vyhlásit o vstupu do HMU referendum. (Miller 1998: 27)

Hospodářská konvergence probíhala ve Finsku hladce, země stihla ještě v říjnu 1996 vstoupit do mechanismus směnných kurzů EMS, aby tak splnila podmínku dvouletého setrvání v tomto systému. Jistou obavu projevovali v tomto kontextu finští podnikatelé, a to ve vztahu k sousednímu Švédsku. Obě země jsou hlavními konkurenty v mnoha oborech, ať už v těžbě a zpracování dřeva nebo komunikačních technologiích. Tím, že se Švédsko rozhodlo zůstat mimo eurozónu a nevstoupilo do ERM, může využít svého

plovoucího kurzu a nástrojů vlastní měnové politiky, například devalvací své měny, k podpoře domácích výrobců a získat tak konkurenční výhodu. (Miller 1998: 27) Otázka švédské neúčasti byla ve vnitropolitické agendě důležitá. Pro finské kritiky vstupu do HMU, především zástupce švédské menšiny, byla neúčast sousedního Švédska dalším argumentem proti jednotné měně. Upozorňovali na to, že se projektu zatím neúčastní jejich nejbližší spojenci, za které označili ostatní severské státy a Velkou Británii. Vláda ovšem tuto otázku vnímala opačně a fakt, že zavede euro ještě před Švédskem, považovala z ekonomických i politických důvodů za výhodu. Už od počátku poukazovala na to, že zavedení eura je prostředkem, jak maximalizovat ekonomickou stabilitu. Hlavní argument spočíval v tom, že bez eura by situace nebyla lepší, protože HMU působí jako katalyzátor v úsilí o strukturální změny, které bylo třeba tak jako tak provést. Mezi ně patřila reforma pracovního trhu za účelem dosažení větší flexibility, která vyřeší problém vysoké nezaměstnanosti (Ardu et al. 2006: 208)

Ve veřejném diskursu převládal názor, že pro Finsko je výhodné, aby se začlenilo do velkého měnové prostoru, protože to měně přinese spolehlivost. V historii jeho hospodářské a měnové politiky došlo mnohokrát k devalvací finské marky, častým jevem byla také vyšší inflace. Malé zemi jako je Finsko by trvalo velmi dlouho, než by její měna nabyla takové spolehlivosti, jakou může získat členstvím v HMU. Postavení země na periferii a malá ekonomika ji učinily náchylnou ke spekulativním útokům a prudkým kurzovým výkyvům. Tuto asymetrii mělo vyvážit začlenění do eurozóny, jejíž součástí bude většina finských obchodních partnerů. Očekávaná stabilizace měnové politiky byla důležitým faktorem už při samotném vstupu do EU. Politické elity vnímaly zavedení eura jako projekt, ve kterém se země nevzdává žádné moci, protože tu už ztratila ve prospěch integrujících se finančních trhů. HMU měla představovat společné úsilí evropských vlád získat alespoň část této moci zpět. (Ardu et al. 2006: 208-209; Finsko: euro potvrdí sounáležitost s Evropou) Náhled na HMU se postupně měnil také u veřejnosti, zpočátku hodně skeptické k zavedení společné měny. S postupující realizací projektu se její podpora začala radikálně zvyšovat a kulminovala v době samotného vzniku HMU.

Vstup Finska do HMU byl celkově průsečíkem několika motivů, které souvisely primárně s vnitřními i vnějšími změnami ve finské politice po zhroucení východního bloku. Mezi ně patřily zásadní přehodnocení zahraniční politiky, hospodářské problémy a ekonomická krize a nutnost provedení strukturálních reforem. Přijetí společné měny navázalo na zásadní integrační krok, kterým se stal vstup do EU v roce 1995 a bylo potvrzením finské vazby na Evropu.

5.4 Francie: posílení vlastních zájmů

Politický význam Francie a dominantní role v evropském integračním procesu našel výraznou odezvu v měnové oblasti, kterou společně s Německem zásadně spoluvytvářela a spoluurčovala. Její účast v eurozóně je důsledkem strategie, ve které byla HMU pojímána jako cíl k posílení domácí hospodářské restrukturalizace, a tím i ekonomické pozice uvnitř Společenství. Snaha zavést v Evropě společnou měnu odrážela touhu po modernizaci francouzského státu a ekonomiky, snahu dostat pod kontrolu veřejné výdaje a reakci na dominantní měnovou pozici Německa. (Howarth 2002: 145)

Tyto motivy byly ve francouzské politice patrné nejpozději od vytvoření EMS v roce 1979, když se předchozí kroky v rámci prvního pokusu zavést jednotnou evropskou měnu ukázaly jako nepříliš účinné. HMU přinesla pro Francii také potenciální možnost dosažení efektivnější koordinace hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti a vytvoření jisté „ekonomické vlády“ na úrovni EU. Projekt korespondoval také s tradičními snahami o posílení role francouzského státu v mezinárodní politice. Vytvoření evropské měny reflektovalo touhu po zvýšení vlastní měnové síly: ve vztahu k Německu nahrazením marky, ve vztahu k USA změnou dominantní role dolaru ve světovém měřítku. Tato ideologická pozice, výrazně uplatňovaná od nástupu prezidenta Mitterranda, znamenala ve francouzské měnové politice posun ke stabilitě. Byl to zároveň přelom v dosavadní tradici hospodářské politiky, pro kterou nepředstavovala do té doby inflace závažný ekonomický problém. Snaha francouzských vlád o konvergenci znamenala důraz na udržení nízké inflace. Důvodem tohoto postoje ale nebylo snížení míry inflace jako cíle sama o sobě, ale snížení inflace za účelem odstranění obchodní nerovnováhy s hlavními obchodními partnery a zlepšení konkurenčního postavení Francie. (Howarth 2002: 147-148) Tuto pozici zastávaly oba hlavní politické tábory, socialisté a konzervativci a ve francouzské evropské politice znamenala jasné směřování k měnové unii, přestože se napříč stranami objevovaly resentimenty k návratu k původní pozici.

Tato politika tzv. konkurenční dezinflace (*competitive disinflation*) a důraz na měnovou stabilitu vedly v osmdesátých a devadesátých letech v kombinaci s nízkým zapojením odborů do tvorby hospodářské politiky a vysokou fragmentací výdajových závazků k výraznému zvýšení nezaměstnanosti a zhoršení rozpočtového deficitu. S těmito problémy a snahou o rozpočtové reformy se potýkaly v devadesátých letech levicové i pravicové vlády, ovšem tváří v tvář k silnému odporu a stávkám veřejného sektoru zpravidla neúspěšně. Pouze konzervativní vláda Alain Juppého (v úřadu v letech 1995-

1997) učinila zvrát v tomto trendu, a to pouze v důsledku blížícího se členství v HMU a nutnosti plnit konvergenční kritéria. (Donnelly 2005: 960-961).

Veřejný odpor vůči reformám byl důvodem vážných francouzských problémů s plněním fiskálních konvergenčních kritérií. Ještě tři roky před vstupem do HMU představovala Francie otazník pro budoucnost společné měny, protože bez její účasti nebylo myslitelné celý projekt uskutečnit. Nesplňovala kritérium rozpočtového deficitu a jeho stlačení na požadovaná tři procenta se zdálo být fakticky nerealizovatelné, jelikož splnění vstupních podmínek bylo možné jen za cenu razantních rozpočtových škrťů v sociální oblasti. Stabilizační úsilí, které poté následovalo, si vyžádalo permanentní sociální napětí, včetně silné vlny stávek namířených proti HMU a jejím podmínkám. Důležitou roli sehrála v tomto kontextu i neustále se zvyšující nezaměstnanost. Zasluhou Juppého vlády a neobvyklé razance v utlumení rozpočtových výdajů nakonec Francie kritéria splnila, což pro ni bylo z vnitropolitického hlediska velkým úspěchem. I když částečně za cenu manipulace s příjmovou částí rozpočtu,¹⁶⁸ která poukázala na problematičnost kritérií vzhledem k jejich formálnímu pojmání. A částečně za cenu pádu vlády po prohraných předčasných volbách na jaře 1997.

Pro Francii bylo vzhledem k obtížnosti plnění podmínek pro začlenění do HMU a politické citlivosti tohoto tématu zásadně důležité obhájit tento projekt před veřejností. Hlavním argumentem bylo zadržení vzrůstající ekonomické a politické moci Německa po znovusjednocení v roce 1990. HMU měla sloužit francouzským ekonomickým zájmům a podpořit francouzské vedení Společenství. Euro představovalo výzvu k nadvládě německé marky a amerického dolaru. Vysoké úrokové míry a krize EMS na začátku devadesátých let byly prezentovány jako další důvod pro co nejrychlejší přechod ke společné měně.

Citlivost veřejnosti k HMU byla před vznikem společné měny využívána také v souboji mezi vládou a opozicí, což byla situace ne nepodobná německé. Klasickým příkladem se stalo projednávání Paktu stability a růstu. Opoziční strany v čele se Socialistickou stranou se snažily pozici vlády oslabit, a proto zdůrazňovaly směrem k veřejnosti dominantní roli Německa ve výkladu fiskálních pravidel, jejichž striktní uplatňování může zvýšit nezaměstnanost. To byl citlivý bod francouzské politiky, protože tehdejší Juppého vláda byla konfrontována s nízkým růstem a vysokou nezaměstnaností.

¹⁶⁸ Jednorázová platba France Télécom státnímu rozpočtu ve výši 37,5 miliardy francouzských franků jako kompenzace za převzetí penzijních závazků francouzským státem. Tato suma odpovídá snížení rozpočtového deficitu asi o 0,5 procenta. (Görgens, Ruckriegel, Seitz 2003: 45-46)

Tyto problémy veřejnost spojovala s postojem vlády k fiskální konvergenci a strukturálním reformám, asociované v jejích očích s HMU. Pakt stability a růstu se proto francouzská vláda snažila demonstrovat jako nástroj pro podporu růstu a snižování nezaměstnanosti. To byl také důvod, proč se do jeho názvu dostalo slovo „růst“, které mělo usnadnit jeho akceptování na francouzské půdě. (Heipertz, Verdun 2005: 993-994) Opozice vůči HMU byla ve Francii výraznější než v ostatních zemích a zčásti byla přítomna ve všech politických stranách (zvláště silné bylo euroskeptické křídlo gaullistického Sdružení pro republiku) a hlavně v rámci různě socioekonomicky znevýhodněných skupin. Nešlo ovšem o primární nesouhlas s konceptem společné měny, ale o aktuálně pocíťované negativní ekonomické důsledky související s přípravou na vstup. Přes tuto skutečnost veřejné mínění jako celek společnou měnu podporovalo. (Howarth 2002: 153-154)

Z důvodů snahy o co nejrychlejší přechod k HMU Francie usilovala již při vyjednávání na mezivládní konferenci o zapojení ECB do měnové politiky Společenství už od začátku druhé etapy. V souvislosti s francouzskými zájmy proto nebylo náhodné, že se Francie silně angažovala v otázce jmenování prvního prezidenta ECB. Francouzská centrální banka byla po dlouhou dobu, než získala nezávislost požadovanou závazky vůči HMU, silně ovlivňována vládou a v jejích intencích prováděla vlastní měnovou politiku.¹⁶⁹ Tento přístup se zřetelně promítnul i do názoru Francie na budoucí úlohu ECB a snahy ji začlenit do struktur EU ještě před samotným vznikem eura. Konkrétním výstupem této strategie byl návrh na vytvoření politického orgánu v podobě „ekonomické vlády“ (ekonomické Rady ministrů) pro kontrolu společné měny a ECB. Francie vždy uplatňovala názor, že by ECB měla fungovat více v politickém kontextu. To znamená nezajímat se pouze o cenovou stabilitu, ale také o to, jak podpořit růst evropské ekonomiky. Tyto úvahy vycházejí z francouzských zájmů a jsou výrazně spojeny s problémem vysoké nezaměstnanosti, se kterou se země dlouho dobu potýká. Zvláště po nástupu socialistické vlády Lionela Jospina na jaře 1997 měla „ekonomická vláda“ vyvážit měnovou pravomoc ECB a limitovat negativní efekty globalizace. Vytvoření Eurokupiny jako slabší formy původních francouzských požadavků mělo být začátkem posunu tímto směrem – rozvíjet evropskou politiku zaměstnanosti a posílit evropskou sociální politiku. Proto také

¹⁶⁹ Francouzská opozice vůči nezávislosti centrální vychází ze čtyř faktorů: republikánské tradice založené na nedělitelnosti francouzské politické autority; vzájemného propojení měnové a hospodářské politiky; názoru, že nízká inflace není podmíněna nezávislostí centrální banky; institucionálními mocenskými zájmy ministerstva financí. (Howarth 2002: 155)

francouzské vlády přikládaly vzniku Euroskupiny větší váhu, než jakou reálně disponovala. Za podobně významnou událost považovala Francie vytvoření Hospodářského a měnového výboru, který měl Euroskupinu ještě posílit. Každý další krok k posílení hospodářské koordinace, jako byl například Makroekonomický dialog, byl proto prezentován jako vítězství francouzského pohledu. A to přesto, že tyto prvky měly spíše podpořit cenovou stabilitu v HMU, než naplnit francouzský důraz na posílení ekonomického růstu. (Howarth 2002: 160, 168)

Cesta Francie do HMU byla kombinací nutnosti změn v tradičním strategii hospodářské a měnové politiky a signifikantním příkladem vlivu procesu europeizace na národní státy. Tyto změny nebyly vnímány pouze jako nezbytná nutnost pro zavedení společné měny, ale francouzské elity je využily k posílení ekonomické i politické pozice Francie v celoevropském měřítku.

5.5 Itálie: společná měna jako klíčová priorita

V žádné jiné členské zemi nedosáhla podpora zavedení společné měny vyšší úrovně než v Itálii, kde v roce 1997 dosáhl podíl příznivců a odpůrců vstupu do HMU poměru 80:20. Pro italské politické i ekonomické elity představovala myšlenka být součástí startovní skupiny členských států HMU až mytických rozměrů. Ještě nikdy se Itálie nesnažila tak silně prezentovat jako rozvinutá tržní ekonomika a demokratický stát. Zavedení jednotné evropské měny znamenalo pro Itálii vstoupit do Evropy jako vyspělý moderní národ. (Ardy et al. 2006: 158) Tento emocionální náboj italské účasti v HMU byl spojen se značnými potížemi při dosažení konvergenčních kritérií. Itálie byla považována za stát, jehož zapojení do eurozóny se jeví jako málo pravděpodobné a jehož účast byla zpochybňována i ostatními členskými státy. Proto se splnění konvergenčních kritérií stalo politickým problémem číslo jedna.

Proces přibližování se konvergenčním kritériím se v Itálii odehrával v kontextu trojí politické krize: autority, legitimacy a distribuce mezi centrem a periferiemi. HMU se v Itálii realizovala na pozadí změn politického režimu v devadesátých letech 20. století. Proces europeizace vyvolaný projektem společné měny byl důležitou součástí těchto změn. (Radaelli 2002: 213) Poté, co byla podepsána Smlouva o EU, existoval v Itálii silný konsensus v tom, jaké nezbytné kroky je třeba ve vztahu k HMU podniknout. Fiskální konvergence byla politickými elitami pokládána za naprostou nezbytnost, v níž neexistuje svoboda volby, pouze možnost diskuse, zda má být tento proces pozvolný, nebo rychlý.

Zásadní bylo provedení institucionálních změn, které měly změnit slabou politickou pozici premiéra a ministerstva financí. Proto byla v italské strategii přistupování k eurozóně klíčová reorganizace vlády posílením pozice premiéra a přesunem centralizace moci do rukou ministra financí, který byl schopný prosadit obtížná politická rozhodnutí. (Ardy et al. 2006: 159; Radaelli 2002: 215-216)

Další vývoj byl z velké míry determinován rychlým střídáním jednotlivých italských vlád, setrvávajících v úřadu v průměru jeden rok. V jejich působení směrem k HMU byla zásadní osoba premiéra a ministra financí, ale také složení jednotlivých vlád. Změna politického režimu vedla k prosazení nových nebo zásadně reformovaných politických stran, které ovlivňovaly z vládní pozice italskou evropskou politiku. Po vítězství hnutí Vzhůru Itálie ve volbách v březnu 1994 a nástupu Silvia Berlusconiho do úřadu premiéra vláda ve vztahu k EU neřešila ani tak finančními otázkami jako politické poselství ministra zahraničí Antonia Martina, který byl členem euroskeptické Bruggské skupiny. Jeho vlivem byl vládní postoj k HMU velmi vlažný, a to i přes distanci premiéra od ministrových názorů. Pokusy Berlusconiho vlády o restrukturalizaci veřejných financí prostřednictvím penzijní reformy byly neúspěšné, a to kvůli nerespektování existujícího neokorporativistického modelu (kompromis mezi vládou a nejsilnějšími odborovými a zaměstnavatelskými svazy) a z něho vycházejícího odporu odborů.

Následující vláda Lamberta Diniho (1995-1996), ministra financí v Berlusconiho vládě, se už musela potýkat s blížícím se vznikem HMU. Rozhodnutí madridského zasedání Evropské rady v prosinci 1995 o stanovení referenčního roku 1997 jako závazného časového období, podle kterého se bude posuzovat připravenost jednotlivých států, nebylo pro Itálii příznivé. Její fiskální plán počítal se snížením rozpočtového deficitu k maastrichtským hodnotám až v roce 1998. Proto se italská vláda následně pokusila o posunutí termínu. Na informační schůzce Evropské rady ve Formentoru 22. září 1995 se snažil Dini přesvědčit ostatní partnery o odložení vzniku HMU v případě, že splnit konvergenční kritéria včas nestihne více členských států. Francie a Německo trvaly ovšem pevně na stanoveném termínu. (Radaelli 2002: 219-220) Tato událost nepřispěla u ostatních států k italské věrohodnosti a odpovědnému přístupu k realizaci HMU. Členské státy prosazující striktní interpretaci konvergenčních kritérií jako Německo a Nizozemsko vyjádřily pochybnosti o vstupu Itálie do eurozóny v první vlně. (Miller 1998: 18) Ačkoliv se Dinimu nakonec podařilo uzavřít rámcovou národní dohodu o reformě penzijního systému, její provedení a další zásadní konvergenční kroky ležely v rukou vlády Romana Prodiho, která nastoupila do úřadu v květnu 1996.

Prodiho vláda byla v politicky obtížné situaci. Dokončení penzijní reformy nakonec ztroskotalo na nedohodě s odbory a odporu Strany obnoveného komunismu, bez které nebylo možné dosáhnout většiny v parlamentu. Počáteční strategie vlády spočívala ve zlepšení rozpočtové pozice s cílem dosáhnout v roce 1997 hodnoty, která se bude pohybovat kolem tří procent, spíše o trochu výše. S tím korespondoval vládní názor, že konvergenční kritéria budou podléhat politické interpretaci a nepříliš velké překročení rozpočtového deficitu bude akceptováno, zvláště v případě, že Itálie nebude jedinou zemí s tímto problémem.¹⁷⁰ Další součástí strategie bylo proto zahájení jednání s ostatními zeměmi. Pokusy získat spojence mezi členskými státy potýkajícími se s problémy rozpočtového deficitu ale nebyly úspěšné. Bilaterální italsko-španělská schůzka ve Valencii v září 1996 skončila odmítnutím a ujištěním španělského premiéra Aznara, že jeho země stanovou tříprocentní hranici v roce 1997 dodrží. (Battocchi 2003) Tato schůzka byla rozhodujícím bodem pro razantní změnu italské strategie. Itálie se totiž reálně blížila vyloučení z první skupiny kandidátů, čemuž hodlala za každou cenu zabránit. Prodiho vláda podnikla následně zásadní kroky, které měly snížit rozpočtový deficit. Zpřísnila dosavadní návrh zákona o státním rozpočtu na rok 1997 a přijala nová opatření. Nejdůležitější bylo zavedení zvláštní a dočasné přírážky k dani z příjmu, přezdívané jako evropská daň. V listopadu 1996 vstoupila italská lira do ERM, aby splnila další nezbytnou podmínku pro vstup do HMU.

Ekonomická strategie Prodiho vlády dosáhla značných úspěchů. Přijatá opatření přinesla nejvyšší finanční narovnání od roku 1992 (nové stálé příjmy 1 procento HDP, snížení výdajů 1,4 procenta HDP, přírážka k dani 0,5 procenta HDP). (Radaelli 2002: 225) Tento zvrát a na italské poměry radikální změny přispěly i přes dočasnost některých kroků ke zvýšení mezinárodní kredibility Itálie, což se projevilo poklesem italských úrokových plateb. Zajímavým momentem byla podpora těchto kroků napříč italskou veřejností, kontrastující například s úplně opačným trendem ve Francii. Tzv. evropská daň se stala symbolem vůle nebýt „vyloučení“ z Evropy a byla vnímána jako cena za „poslední lístek“ do Evropy. Důraz položený na snahu integračně nezaostávat za ostatními členskými státy a stát v první linii odpovídal dlouhodobým preferencím italské zahraniční politiky (Sbragia 2001: 80). Radaelli přičítá emotivnost a dramatičnost spojenou s italským úsilím o vstup

¹⁷⁰ Tehdejší ministr financí Carlo Ciampi se v tomto ohledu vyjádřil 30. dubna 1996 velmi jasně: „Naše role v Evropě nezávisí pouze na aritmetice. Čísla jsou samozřejmě velmi důležitá. Ale v konečném rozhodnutí – zásadním pro Itálii i Evropu – budou hrát politické úvahy také roli.“ (Radaelli 2002: 223)

do HMU nedůvěře ostatních členských států ve schopnost Itálie kvalifikovat se do eurozóny. Něčemu, co se dá charakterizovat jako preventivní vyloučení. Itálie zůstala ve skupině jižních států (s výjimkou Řecka) na chvostu a tento stav byl chápán jako ztráta reputace. Proto se proces přistupování ke společné měně proměnil v manifestaci národní kolektivní identity. Tato kolektivní identita nepředstavovala pouze odpověď na otázku kdo jsme a odkud vycházíme, ale také čeho můžeme dosáhnout. (Radaelli 2002: 226) Konsensus se ovšem netýkal plošně celé italské společnosti. Část ekonomických elit, mezi nimi i italská centrální banka a zaměstnavatelské svazy, byla kritická k uplatněné vládní strategii. A to kvůli její rychlosti i použitým prostředkům.

Vstup do HMU se dotýkal rovněž hospodářských regionálních rozdílů uvnitř země, které měly dalekosáhlé implikace pro italskou politiku. Přijetí společné měny mohlo ještě zvýraznit už tak problematické rozdělení země na bohatý sever a chudý jih a zvýraznit slabou konkurenceschopnost jižních oblastí. (Miller 1998: 20) Z hlediska politických priorit bylo ovšem i přes tuto potenciální nevýhodu přijetí společné měny považováno za krok správným směrem. Houževnaté úsilí o vstup do HMU bylo chápáno jako zásadní téma také proto, že se stane nejlepším způsobem obrany proti separatistickým snahám Ligy severu. S jednotnou měnou a volným pohybem osob a kapitálu po značné části Evropy postrádají její požadavky takovou naléhavost. Pokud by ale Itálie zůstala mimo, rozvinutý sever by jen těžko snášel odtržení od svých obchodních partnerů.

Definitivní rozhodnutí o účasti Itálie v první vlně členských států HMU v květnu 1998 se stalo velkým triumfem a zadostiučiněním. Přestože představovalo až do poslední chvíle velkou neznámou. Mimo jiné proto, že ačkoliv Itálie dosáhla výrazného zlepšení stavu veřejných financí (ze schodku 11 procent v roce 1990 na 2,7 procenta v roce 1997), zadlužení země bylo stále obrovské, nejvyšší v celé EU a více než dvojnásobně překračující povolenou maastrichtskou hranici.¹⁷¹ Odpověď na otázku, jak Itálie dosáhla přes nepříznivá ekonomická data, skepsi ostatních členských států i obtížnou vnitropolitickou situaci členství v HMU, spočívá z velké části v kombinaci vlastních politických závazků, diplomatického úsilí, širokého veřejného zájmu nezůstat mimo oblast společné měny i schopnosti přesvědčit ostatní partnery o politickém významu italské účasti. (Ardy et al. 2006: 158-159) Jinou otázkou je, zda toto „vynucené“ úsilí znamenalo pro tuto zemi pouze časově omezené změny, nebo trvalejší konvergenci.

¹⁷¹ Výše dluhu Itálie (v roce 1997 121,6 procenta HDP) se podílela celou čtvrtinou na celkovém státním dluhu všech členských zemí EU.

5.6 Německo: bolestný přechod k HMU?

Německo je státem, který zásadně ovlivnil měnovou integraci Společenství. Z pozice země s nejdůležitější evropskou měnou (dominance v EMS) výrazně přispělo ke vzniku HMU a ke konečné podobě jejich základních prvků. Proto se také Německo stalo jádrem budované HMU. Na národní úrovni ovšem mělo v důsledku těchto faktorů obtížnou úlohu. Spočívala v překonání důvěrného vztahu německé veřejnosti k marce, navzdory dvakrát prožité hyperinflaci ve dvacátém století nejsilnější měně v Evropě a zároveň poválečného symbolu nového, demokratického a ekonomicky silného Německa. Důraz na vytvoření stabilní a silné evropské měny, zajištěné přísnými konvergenčními kritérii a nezávislou ECB právě po vzoru německé marky, měl tuto citovou vazbu překlenout. Rezignace na tak významný symbol, jakým se stala německá marka, bylo zároveň testem německé důvěryhodnosti a zájmu o další prohlubování evropské integrace.

Vznik HMU podnítil zajímavou otázku, jaké jsou faktory, které se při jejím vytváření podílely na změnách v německé politice a jak tyto změny ovlivnila veřejná debata. Tyto faktory, jako jsou globalizace nebo vznik „nové“ ekonomiky, byly společné také ostatním členským státům, ale jedním aspektem se Německo vymykalo. Tím bylo německé znovusjednocení, které bylo spojeno s redefinicí Německa jako státu mnohem méně zatíženého externími závazky. (Dyson 2002b: 173) Znovusjednocení spojené s vysokými náklady, obrovskými finančními transfery na východ země a zvyšující se nezaměstnaností vytvářelo společnou s touto redefinicí impulsy pro vnitřní reformy.

Německá politika se ve vztahu k HMU potýkala se třemi novými problémy. Prvním bylo plnění konvergenčních kritérií. Hospodářský růst byl klíčovým determinantem toho, zda budou mohou být splněna konvergenční kritéria a dodržen časový harmonogram vstupu do třetí etapy. Posílení hospodářského výkonu a snížení nezaměstnanosti byly následně také důvodem pro provedení strukturálních ekonomických reforem v Německu. Druhou nejistotou bylo chování ostatních členských států, zejména Francie, při dosahování fiskální disciplíny, což vysílalo směrem k veřejnosti a centrální bance důležitý signál o zajištění budoucí stability HMU. Třetím problémem bylo vůči euru nepřilíš nakloněné veřejné mínění a otázka, jak této situaci využijí některé relevantní politické strany, zejména opoziční SPD a vládní, bavorská CSU. K HMU citlivé veřejné mínění zasahovalo také do tradičního německého pohledu, že silná evropská měna vyžaduje posílení politické jednoty v EU. Společná měna narušila dosavadní konsensus mezi politickými elitami a veřejným míněním v otázce dalšího prohlubování evropské integrace. (Dyson 2002b: 176)

Německá hospodářská politika vycházela z tradiční doktríny ordoliberalismu.¹⁷² Ve vztahu k HMU se vyznačovala důrazem na stabilitu (dostatečná konvergence, striktní interpretace kritérií, přísná fiskální disciplína – Pakt stability a růstu), vlažným postojem k úzké koordinaci hospodářské politiky na úrovni Společenství, protože může ohrozit pozici ECB (růst a zaměstnanost nepatří do její působnosti) a vzájemnou závislostí silné evropské měny a schopnosti vytvořit z EU autonomní politickou entitu (směrování k politické unii integrací v neekonomických sektorech). Důraz na politickou unii byl důležitý, protože její vytvoření mělo z německého pohledu zajistit dostatečnou solidaritu uvnitř HMU. To korespondovalo s německou ekonomickou pozicí prosazovanou při budování HMU, kde má být společná měna až finálním krokem. Lépe je akceptovat její zpoždění než nedostatečně připravenou HMU. Odklon od prvků ordoliberalismu nastal až se změnou vlády v roce 1998, kdy vládu pravého středu kancléře Helmuta Kohla vystřídal levicový koaliční kabinet kancléře Gerharda Schrödera. Tato změna znamenala příklon k pozici zastávané evropskými vládami levého středu, charakteristické akcentem na mnohem více intervencionistickou politiku v oblasti růstu a zaměstnanosti a koordinační roli EU v těchto oblastech. (Dyson 2002b: 177-179, srov. Miller 1998: 8-9)

Silná měna, nezávislá centrální banka s velkou prestiží a nejsilnější ekonomika v Evropě učinily z Německa nejdůslednějšího zastávce konvergenčních kritérií. Důležitá byla v tomto směru pozice Německé spolkové banky s výrazným vlivem na veřejné mínění. Veřejnost nebyla na přijetí eura připravena a vláda nevyužila dostatečně prostor pro prezentaci možných výhod, které HMU přináší. Veřejně vyjadřované obavy Německé spolkové banky z nedostatečně striktního uplatňování konvergenčních kritérií a z absentující politické unie ovlivňovaly veřejné mínění a občas způsobovaly tenzi mezi centrální bankou a vládou. (Dyson 2002b: 193-194) Přes klíčový důraz na konvergenci mělo Německo velké potíže s rozpočtovým deficitem, který ohrožoval splnění podmínek vstupu. Německé stabilizační úsilí v referenčním roce 1997 bylo proto velice intenzivní. Vláda se dokonce v květnu 1997 rozhodla k manipulaci s příjmovou částí rozpočtu, a to pokusem přecenit zlaté rezervy dříve, než připouští pravidla pro přípravu vstupu do HMU a využít účetní efekt ke snížení zadlužení. (Görgens, Ruckriegel, Seitz 2003: 45) Tento krok je ale třeba vnímat v kontextu klíčové priority ve vztahu k HMU – důrazu na

¹⁷² Ordoliberalismus je směr ekonomického myšlení, který vznikl v Německu ve třicátých letech 20. století. Stal se teoretickým základem aplikace sociálně tržního hospodářství uplatňovaného Německem po druhé světové válce a společně s ním tvoří německý neoliberalismus.

konvergenci. Případné nedodržení závazků ohrožujících vstup do eurozóny mohlo výrazně poškodit německou reputaci i celou HMU, se kterou bylo Německo výrazně spojováno.

Důraz na konvergenci a její důsledné uplatňování bylo signifikantní také v souvislosti s německým tlakem k přijetí Paktu stability a růstu, jakožto pojistky fiskální disciplíny po vytvoření společné měny. Právě z konstituování vnitropolitického postoje k této otázce je zřetelná citlivá pozice agendy HMU v německé politice, které využívali všichni její aktéři. Ti také sehráli výraznou roli v německém postoji a tlaku vůči zavedení Paktu. Prvním aktérem byla tehdejší sociálně demokratická opozice, která se sice snažila výrazně podkopat vládní pozici (nejen) ve vztahu k HMU, ale paradoxně nakonec působila i s ostatními aktéry ve prospěch co nejrychlejšího přijetí jasných a přísných fiskálních pravidel. Ve své opoziční politice vůči HMU využívala k euru značně rezervované veřejné mínění a nepříliš dobrou image celého projektu v Německu. Dalším aktérem byla Německá spolková banka, svou prestiží a renomé klíčová autorita při formování veřejného postoje k HMU. V roce 1995 iniciovala veřejnou debatu o uplatnění dodatečných, striktnějších fiskálních pravidel s cílem ještě více posílit orientaci na stabilitu evropské měny. Vzhledem ke své pozici tím výrazně ovlivnila veřejné mínění a vytvářela v tomto směru nepřímý tlak na vládu. Posledním aktérem byla vládní Křesťansko sociální unie, jejíž předseda a spolkový ministr financí Theo Waigel bojoval s bavorským ministerským předsedou Edmundem Stoiberem o předsednictví ve straně, což na něj a zprostředkovaně i na vládu vytvářelo další tlak. Stoiber totiž vedl zároveň stranickou platformu proti HMU. (srov. Heipertz, Verdun 2005: 992-993) Všechny tyto faktory přiměly tehdejší vládu pod vedením kancléře Kohla k urychlené přípravě struktury budoucího Paktu. Pokud možno co nejrozsáhlejší konvergence, garantující stejnou stabilitu eura jakou disponovala marka, se stala hlavní obrannou vůči nepříliš pozitivně naladěnému veřejnému mínění. Ve snaze změnit náladu veřejnosti k HMU se také německá vláda na začátku roku 1995 rozhodla iniciovat diskusi o novém názvu evropské měny. Do té doby byly členské státy srozuměny s tím, že evropská měna ponese název ECU, jak vymezovala Smlouva o EU. Německá iniciativa nakonec přispěla ke schválení nového, kompromisního názvu euro, který měl učinit celý proces přechodu k HMU přitažlivější a srozumitelnější.

Problémy s akceptováním přechodu k HMU a přijetí společné měny se v Německu neprojevovaly pouze ve vztahu k veřejnému mínění, ale také v ústavní rovině. S různým odůvodněním byly v Německu podány proti Smlouvě o EU žaloby k ústavnímu soudu. Ve věci nejdůležitější z nich (stížnost na porušení ústavy v důsledku připojení SRN ke Smlouvě o EU) vynesl 12. října 1993 Spolkový ústavní soud rozsudek zásadního významu,

kterým byla stížnost sice odmítnuta, ale zároveň byly specifikovány důsledky, které ze Smlouvy plynou: „Spolková republika Německo se ratifikací Smlouvy o EU nepodrobuje nepřehlednému, podle časového plánu už neříditélnému 'automatismu', k měnové unii; Smlouva otevírá cestu k další stupňovité integraci evropského právního Společenství, která u každého dalšího kroku závisí buď na nynějších, pro parlament předvídaných předpokladech, nebo na dalším, parlamentem ovlivnitelném souhlasu spolkové vlády. (...) Plánovanou Hospodářskou a měnovou unii lze uskutečnit vzhledem k vzájemné podmíněnosti smluvně ujednané měnové unie a předpokládaném rozvoji k hospodářské unii jen při stálé, vážné a výkonné připravenosti všech členských států. V mezích této podmíněnosti k obsahu Smlouvy a skutečně předpokládané konvergenci je také časový okamžik pro vstup do třetího stupně třeba chápat spíše jako vytyčený cíl než právně prosaditelné datum.“ (Bundesverfassungsgericht 1993) Tímto konstatováním byly Spolkový sněm a Spolková rada utvrzeny ve svém dřívějším rozhodnutí z prosince 1992 (tzv. výhrada parlamentu), že oba ústavní orgány musí před vstupem SRN do třetího stupně HMU o této věci znovu hlasovat; žádný vstupní automatismus vstupu do HMU neexistuje. Tímto rozsudkem tak byl v Německu podán přesný výklad Smlouvy.

Na začátku roku 1998 podali čtyři univerzitní profesori další žalobu k německému ústavnímu soudu se základním odůvodněním, že není zajištěna budoucí stabilita eura. Žaloba uváděla, že Německo poškozují občany v jejich základních právech, jako je jistota peněžního vlastnictví a svoboda jednání, neboť nedostatečně působí na to, aby byl začátek třetí etapy posunut na pozdější dobu, než budou národní ekonomiky splňovat nezbytné předpoklady.¹⁷³ Vlastní žalobě předcházela analýza, vypracována aktéry sporu, která upozorňovala na nedostatky koncepce HMU: chybějící politický základ, ekonomické rozdíly mezi členskými státy, nedostatek informací poskytovaných veřejnosti a možné hospodářské důsledky nestabilní měnové oblasti. (Schittly 1998: 57) Soud tuto žalobu 31. března 1998 odmítl s odůvodněním, že v otázce stability HMU se jedná o politické a hospodářské prognózy, které musí být zodpovězeny politickými orgány, a ne soudem. (Bundesverfassungsgericht 1997a)

V souladu s ústavním soudem potvrzenou výhradou parlamentu schválil 24. dubna 1998 přistoupení k HMU velkou většinou hlasů Spolkový sněm (proti hlasovala pouze

¹⁷³ Této stížnosti čtyř profesorů (Hankel, Nölling, Schachtschneider, Starbatty) z 12. ledna 1998 předcházela samostatná ústavní stížnost profesora Ruppá. Obě žaloby byly odmítnuty usnesením Spolkového ústavního soudu z 31. 3. 1998.

poslanecká frakce postkomunistické PDS a dalších pět jednotlivců) a den poté i Spolková rada (proti hlasovalo Sasko).

5.7 Nizozemsko: bezproblémový a žádoucí přechod k HMU

Zavedení společné evropské měny nepředstavovalo pro Nizozemsko událost, která by měla výrazný dopad na jeho identitu, politiku nebo ekonomiku. Nebylo to téma, které polarizuje společnost a je příliš politizováno. Tato pozice souvisí se širokým konsensem ohledně vstupu do HMU za podmínek striktního dodržování konvergenčních kritérií. Jako malá otevřená ekonomika podporovalo Nizozemsko hospodářskou i měnovou integraci Společenství, která rozšiřuje jeho obchodní možnosti a potenciál. HMU je vnímána jako logické pokračování jednotného trhu, spíše posilující než ohrožující jeho národní zájmy.

Role Nizozemska v evropské integraci obecně a stejně tak v měnové integraci Společenství byla hodně významná, charakteristická svým aktivním přístupem. Na rozdíl od Belgie, která představovala spojence Komise a iniciátora nových návrhů, působilo Nizozemsko jako důležitý spojenec Německa a strážce dohodnutých závazků. (Maes, Verdun 2005: 338) Společným zájmem byla ovšem podpora další integraci v hospodářské a měnové oblasti. Nizozemská strategie v evropské měnové integraci tradičně koresponduje s německými představami a neoliberálním modelem, což znamenalo silný důraz na stabilitu a věrohodnost.¹⁷⁴ Obě země představovaly v minulosti jeden blok v opozici vůči postoji Francie a jejím spojencům. Tento přístup neznamenal přes vzájemnou blízkost pouze obhajování německých cílů. Spíše šlo podporu německého pohledu, motivovanou důvěrou k německé politice. Nizozemská centrální banka fakticky kopírovala německou měnovou politiku, nizozemský gulden byl až do vzniku HMU silně fixován na německou marku. V některých oblastech bylo Nizozemsko ještě důraznější než jeho spojenec a největší obchodní partner. Německo se ve své měnové politice snažilo opatrně balancovat mezi proaktivním, a přitom nepřiliš dominantním postojem, což souviselo se snahou nevzbuzovat u ostatních členských států dojem německé Evropy, ale

¹⁷⁴ Tento přístup má počátky v krizové situaci sedmdesátých let 20. století, kdy se nizozemská ekonomika nacházela ve velmi nepříznivé situaci (hospodářský pokles, vysoká nezaměstnanost, nedostatečná konkurenceschopnost, vysoké veřejné zadlužení). Tento stav přispěl k uvědomění si, že vysoká inflace může být pro malou otevřenou ekonomiku značně devastující záležitostí. V reakci na tyto problémy došlo k zahájení strukturálních reforem a posunu směrem k měnové stabilitě.

naopak evropského Německa. Nizozemsko naopak často vyjadřovalo to, co si Německo pouze myslelo, a nebálo se to na rozdíl od něj vyslovit nahlas. (Verdun 2002: 240)

Tento postoj byl zřetelný v nizozemském úsilí o stabilitu a dostatečnou konvergenci. Otázka, které členské státy se kvalifikují do HMU, byla předmětem jeho výrazného zájmu. Nizozemci obhajovali model dvourychlostní Evropy v případě, že některé státy nebudou úspěšné v dosažení konvergenčních kritérií a také striktně lpělo na stanoveném harmonogramu. S rýsujícími se obtížemi při plnění konvergenčních kritérií se nizozemští představitelé vyslovovali pro vytvoření HMU v malé skupině bez účasti jihoevropských zemí. Zvláště aktivně vystupovali proti účasti Itálie s argumentem ztráty kredibility budoucí HMU, pokud bude tato země jejím členem. Proto se také jako jediný stát Nizozemsko ohradilo proti konečnému rozhodnutí Rady, které nakonec vyslovilo s účastí Itálie souhlas. (Maes, Verdun 2005: 341)

Už na začátku devadesátých let panoval v Nizozemsku široký konsensus mezi politickými stranami, centrální bankou, odbory i zaměstnavatelskými svazy ohledně vstupu do HMU. Společná měna tak nebyla už předtím, než tato otázka začala zajímat veřejnost, předmětem diskusí uvnitř těchto institucí. Vytvoření HMU bylo vítaným impulsem pro restrukturalizaci veřejných výdajů, reformu státu blahobytu a pracovního trhu. Přesun nizozemské měnové politiky na ECB byl považováno za další logický krok. Po schválení Smlouvy o EU, jejíž ratifikace se nesetkala v Nizozemsku s žádným problémem, se ukázalo, že souhlasný postoj měnových autorit, politických stran a sociálních partnerů k zavedení eura je mnohem vyšší než je tomu u veřejnosti. Přesto se ale veřejné míněno vyslovovalo celkem jasně pro vstup do HMU, když se jeho podpora pohybovala v letech 1995-1999 v průměru kolem 60 procent. (Verdun 2002: 249)

Skutečná veřejná debata o HMU a o tom, že členství nemusí přinášet pouze pozitivní důsledky, začala v Nizozemsku až v roce 1997. Jejím iniciátorem byla skupina sedmdesáti ekonomů, kteří publikovali 13. února 1997 kritickou deklaráci s všeříkajícím názvem „S touto HMU si Evropa volí špatnou cestu“. Jádrem kritiky byl názor, že HMU ohrozí stát blahobytu a dosažený společenský blahobyt evropských občanů. A to v tom smyslu, že vládní výdaje zůstanou jediným nástrojem, jak se vyrovnat s hospodářskými otřesy, což nepostačuje k vytvoření hospodářsky prosperující a spravedlivé společnosti.¹⁷⁵ Reakce byla poměrně vlažná. Část politických autorit odmítla tuto kritiku jako ekonomicky

¹⁷⁵ V té době se proti projektu vyslovil také prominentní liberální politik, bývalý ministr a budoucí evropský komisař Frits Bolkestein.

neodůvodněnou a zpochybnila i odbornou věrohodnost jejích aktérů. Další část vnímala deklaraci jako podnět ke zvýšení informovanosti veřejnosti o procesu zavádění eura. S odmítavým stanoviskem se kritika setkala také u měnových autorit a dalších expertů. (Verdun 2002: 250) Těmito událostmi motivované následné zvýšení zájmu o otázky společné měny nebylo zapříčiněné ani tak nesouhlasem se samotnou myšlenkou vytvoření HMU, případně přesunem pravomocí na ECB, jako s dosavadní absencí diskuse o jejím obsahu a možných důsledcích. Že se nejednalo o nizozemskou společností výrazně pocíťovaný problém, ale jednorázové vzednutí zájmu, ukázal následný ústup tohoto tématu z veřejného diskursu po roce 1997. Absence zájmu o nějakou formu hlubší diskuse nad otázkami HMU vycházela také z toho, že se Nizozemsko vzhledem k velmi dobrému stavu ekonomiky a prosperitě, nepotýkalo – na rozdíl od velkých sousedních zemí Německa a Francie, jejichž ekonomika v tak dobré kondici nebyla – s výraznými problémy při plnění konvergenčních kritérií, ale spíše naopak. Pokud už nějaká událost vyvolávala v Nizozemsku ve vztahu k HMU politické napětí, nebyly to ani tak vlastní problémy, jako problémy ostatních členských států s dosažením vyžadované konvergence a obava z ohrožení budoucí stability eura.

Proces přizpůsobování se HMU byl v Nizozemsku vnímán jako posílení realizace vlastních cílů, neoliberálního ekonomického modelu a politických závazků vůči EU. Nebylo to přizpůsobování vynucené, na rozdíl od jiných zemí, realizací projektu společné měny, protože vlastní restrukturalizace státu blahobytu a pracovního trhu proběhla ještě před konkrétními plány na jeho vytvoření. Ekonomické i politické ztotožnění s projektem, široký celospolečenský konsensus i bezproblémová realizace na národní úrovni, jako tomu bylo v nizozemském případě, se stalo v EU spíše výjimečným úkazem potvrzujícím názorovou diferenciaci k tomuto tématu mezi jednotlivými členskými státy.

5.8 Švédsko: bez opt-out mimo HMU

Unikátní přístup, který zvolilo Švédsko ve svém přístupu k budování HMU nemá v rámci Společenství srovnání. Obecně souhlasilo s principy HMU a jejími závazky, které přijalo v rámci svého vstupu do EU v roce 1995, ale svoje začlenění do eurozóny odložilo na pozdější dobu, která bude závislá na ekonomických okolnostech i postoji veřejnosti. Pro rozhodnutí zůstat mimo struktury HMU nedisponuje tato země žádným přiznaným právem, nemá vyjednanou výjimku z primárního práva jako Velká Británie nebo Dánsko, jimž je zajištěna v protokolech připojených ke Smlouvě o ES. Švédsko tak zvolilo k neúčasti

v HMU velmi zajímavý, ale jednoduchý způsob, kterým si opt-out de facto vynutilo, aniž by muselo dojednávat zvláštní podmínky, jako to učinili Britové a Dánové. Svůj záměr realizovalo tím, že nesplnilo dvě závazné podmínky: nevstoupilo do ERM, čímž nedodrželo podmínku minimálně dvouletého členství v tomto systému a neuvedlo do souladu statut národní centrální banky se statutem ESCB. Toto rozhodnutí bylo uplatňováno až do referenda, konaného v září 2003, které však účast v HMU odmítlo a potvrdilo tím další trvání tohoto stavu.

Rozhodnutí Švédska setrvat mimo oblast eurozóny má dvě roviny. První můžeme nazvat jako oficiální – záměr nezúčastnit se HMU pojistilo tím, že úmyslně nesplnilo jedno z konvergenčních kritérií a také podmínku slučitelnosti statutu vlastní centrální banky s právem ES. Druhou jako primární a zásadní – Švédsko se rozhodlo nezavádět společnou měnu, protože s tímto krokem nesouhlasilo a nenacházelo pro něj podporu ve veřejnosti, i když by se splněním vstupních podmínek nemělo vážnější problémy.¹⁷⁶ V tomto případě porušilo dikci Smlouvy o ES, čímž vytvořilo precedens. (Sychra 2005c: 107, srov. Miller, Taylor 2003: 15) A to především vůči novým členským státům, které se nacházejí z hlediska vztahu k HMU v obdobné situaci. Švédský způsob „vyjednání“ opt-out akceptovaly instituce EU (Komise a Rada), když ve svých hodnotících zprávách na jaře 1998 konstatovaly nesplnění dvou vstupních podmínek. Na základě těchto dvou důvodů nedoporučily přijetí Švédska do HMU, protože nesplňuje předpoklady pro zavedení společné měny. Toto zdůvodnění potvrdila v květnu 1998 i Rada EU ve složení šéfů států a vlád, aniž by se ona či ostatní instituce zabývaly skutečnými příčinami švédské abstinence. Postup nezpochybnil ani žádný z ostatních členských států. Otázkou zůstává, proč tomuto stavu přihlíží Komise jako instituce chránící zájmy Společenství, pro kterou by tento problém mohl představovat důležitou výzvu. Na pozici Švédska nicméně kriticky upozorňovali Komisi někteří poslanci Evropského parlamentu, kteří v něm viděli precedens a otazník, jak se podobné situace vyvarovat při dalším rozšiřování EU. Formální odpověď Komise spočívá v konstatování, že nové členské státy jsou povinny se řídit *acquis communautaire*, pokud si nevyjednají výjimku z přístupové smlouvy.¹⁷⁷ (Miller 2000: 34)

¹⁷⁶ Švédsko nesplnilo pouze kritérium měnového kurzu související s jeho neúčastí v ERM. Za splněné bylo považováno i kritérium veřejného zadlužení, přestože překročilo doporučenou hranici (76,6 procenta)

¹⁷⁷ Je otázkou, jakou roli v benevolentním přístupu vůči Švédsku sehrál jeho politický význam a celkový přínos pro Evropskou unii, včetně jeho pozice čistého plátce do evropského rozpočtu.

Stejné konstatování platilo ovšem i pro Švédsko, čímž Komise nepřímou potvrdila možnost následování jeho postupu.

Odůvodnění neobvyklého švédského postupu neúčasti v HMU vycházelo ze snahy o co nejjednodušší řešení beroucí v potaz politickou realitu, ovlivněnou vůči EU velmi rezervovaným veřejným míněním. Postoj a strategie k HMU byly součástí konzultací tehdejší vlády pravého středu se sociálně demokratickou opozicí. Výsledný kompromis politické reprezentace uzavřený na konci roku 1992 spočíval v dohodě, že se Švédsko nepřipojí ke společné měně hned od počátku, za účelem zabezpečení podpory pro členství v EU v blízkém se referendu. (Featherstone 2001) Zároveň bylo dohodnuto, že bude vhodnější postupovat formou jednostranné deklarace než pokusem získat formální výjimku, jakou disponují Velká Británie a Dánsko. (Miller, Taylor 2003: 16)

Už během přístupových vyjednávání předcházejících samotnému vstupu do EU (1. února a znovu 9. listopadu 1993), Švédsko oficiálně deklarovalo, že konečné rozhodnutí o vstupu do třetího stupně HMU, bude posuzováno ve světle dalšího (ekonomického) vývoje a bude v souladu s ustanoveními smlouvy. Následně švédská vláda informovala parlament, že konečná pozice v této záležitosti bude záviset na jeho rozhodnutí. V důsledku ratifikace přístupové smlouvy včetně závazků vyplývajících z realizace HMU už ovšem nemělo dojít k dalšímu zapojení parlamentu do otázky přechodu Švédska ke společné měně. A to přesto, že Švédská vláda argumentovala tím, že občané schvalovali v referendu v roce 1994 přístupovou smlouvu s tím, že hlasují o smlouvě bez závazku vstoupit do HMU. (Miller, Taylor 2003: 16)

Švédská vláda tak svou neúčast v HMU a nezávaznost vůči příslušným ustanovením smlouvy opírala o vládní memorandum přijaté během přístupových vyjednávání, čímž se nečinila odpovědnou za nedodržení svých závazků, zatímco instituce Společenství tento problém posuzovaly z jiného hlediska, prostřednictvím neplnění konvergenčních kritérií a na švédské stanovisko nebraly zřetel.

Ekonomické argumenty, o které Švédsko opíralo svoje důvody pro pozdější zavedení eura, vycházely z vážné ekonomické krize, která postihla zemi na začátku devadesátých let 20. století a byla spojena s vysokou nezaměstnaností, problémy s konkurenceschopností a měnovou nestabilitou. Krize se promítla do prudkého růstu rozpočtového deficitu i veřejného zadlužení, což představovalo potenciální problém se splněním konvergenčních kritérií, zejména fiskálních. Podobná krize ale postihla také sousední Finsko, které do HMU vstoupilo a ve srovnání s ním nebyla tak dramatická. (Ardy et al. 2006: 230) Snaha o její překonání ovlivněná rýsujícím se členstvím v EU byla součástí přechodu od politiky

založené na neokeynesiánském důrazu na plnou zaměstnanost k politice preferující cenovou stabilitu. Implementace tohoto přístupu zahrnovala odmítnutí národních řešení a hledání širšího externího hospodářského zakotvení. Stejně tak důraz na fiskální disciplínu byl součástí nové vazby na Evropu. (Featherstone 2001) Ve většině parametrů se Švédsko postupně vrátilo k rovnováze a celkově mělo dobré předpoklady se vyrovnat se členstvím v HMU. Vláda v červnu 1995 prezentovala tzv. konvergenční program, který poukazoval na to, že má země příznivý potenciál k tomu, aby v průběhu devadesátých let splnila všechna konvergenční kritéria a plně se začlenila do HMU. Tento dokument nicméně neznamenal akceptování závazku plnoprávného postavení v HMU jako takového. Program byl primárně sestaven k posílení švédské ekonomiky a zejména snahy o znovuoživení rovnováhy veřejných výdajů. Ekonomická situace se ovšem zlepšovala rychleji než se původně očekávalo, a proto byly jak švédská vláda, tak centrální banka hodně optimistické, pokud šlo o šance na plnou účast v HMU.

Zavedení společné měny bylo vysoce kontroverzním tématem. Výhody a nevýhody vstupu do HMU byly diskutovány především v hospodářské sféře a v kruzích ekonomických analytiků. Do celospolečenské debaty se celá záležitost promítla až během voleb do Evropského parlamentu, které se konaly 17. září 1995. Ve snaze zajistit parlamentu dostatečné množství podkladů a argumentů pro konečné rozhodnutí o začlenění do HMU iniciovala vláda vznik speciální komise, složené z ekonomických a politologických expertů, kteří analyzovali jak důsledky přistoupení Švédska k HMU, tak jeho případnou neúčast. Komise došla ve své zprávě zveřejněné v roce 1996 k závěru, že ekonomické argumenty se kloní k neúčasti Švédska v HMU, zatímco politické argumenty ve prospěch členství.¹⁷⁸ Celkové hodnocení ale spočívalo v závěru, že důvody proti členství převažují nad důvody pro. Svůj závěr odůvodnila Komise čtyřmi základními argumenty: (1) vysoká nezaměstnanost ve Švédsku představuje pro účast v HMU značné riziko, makroekonomické výkyvy by nemohly být korigovány prostřednictvím nástrojů měnové politiky a mohly by vést k dalšímu zvýšení nezaměstnanosti; (2) švédská fiskální situace představuje velké riziko pro účast v měnové unii; (3) je třeba získat čas pro širokou veřejnou debatu o HMU, aby mohlo být budoucí rozhodnutí dostatečně legitimní; (4) mimo struktury HMU zůstane zpočátku několik dalších zemí, které nesplní konvergenční

¹⁷⁸ Jako politické důsledky a nevýhody setrvání Švédska mimo HMU komise uvedla oslabení švédské pozice uvnitř EU, vyřazení Švédska z vnitřního jádra EU a vnímání Švédů jako „neochotných Evropanů“ a ztrátu vlivu země v dalších oblastech. (Gottfries 2002)

kritéria, tento fakt snížil politické ztráty ze švédské neúčasti. (Gottfries 2002) Z tohoto výčtu je zřetelné, že jen dva z těchto argumentů jsou výhradně ekonomické, další dva pak politické. Z nich právě nedostatečná podpora ze strany švédské veřejnosti byla zásadní.¹⁷⁹ S tím, jak se koncem devadesátých let zlepšovala švédská hospodářská situace byl tento trend použit jako jeden z důvodů, proč není účast v HMU nutná v tom smyslu, aby stimulovala hospodářský růst.

Vládní návrh zákona o švédské účasti předložený na podzim 1997 vycházel ze závěrů expertní komise a doporučil začlenění země do HMU na pozdější a vhodnější dobu. Parlament následně v prosinci 1997 rozhodl, že Švédsko nepřijme od 1. ledna 1999 společnou měnu, ale je otevřené jejímu pozdějšímu přijetí, které bude opět součástí parlamentního schválení a potvrzení v národním referendu. Hlavní motivací a argumentem ministerstva financí byl nedostatek veřejné podpory členství. (Gottfries 2002)

Švédsko svým rozhodnutím zvolilo identický postoj s britskou „wait-and-see“ pozicí. Analogie s Británií byla podobná i v tom, že vládní postoj korespondoval s odmítavým veřejným míněním. Švédové chtěli také vyčkat, jak se celý projekt bude vyvíjet a zda bude nová společná měna stabilní a úspěšná. Teprve potom se měli v referendu vyjádřit švédští občané. Nebylo to tedy pouze čekání výsledky HMU, ale také na obrat ve veřejném mínění. Ten se sice dostavil v souvislosti se vznikem HMU, ale dánské odmítnutí eura v referendu v září 2000 vedlo opět k výraznému poklesu, vůbec nejnižšímu od vstupu Švédska do EU. Situace se postupně začala opět měnit v průběhu roku 2001 a 2002, sociálně demokratická vláda ale nehodlala vyhlásit referendum dříve než po parlamentních volbách plánovaných na 15. září 2002. Chtěla tím zabránit tomu, aby se otázka společné měny stala součástí volební kampaně. Po vítězství Sociálně demokratické dělnické strany a znovupotvrzení premiéra Görana Perssona v čele vlády bylo referendum skutečně vyhlášeno na 14. září 2003

Zásadní roli v jeho konečném výsledku hrála volební kampaň a také specifika švédského politického modelu. Převaha příznivců zavedení eura byla na první pohled značná. Patřila sem většina stran zastoupených v parlamentu včetně dvou nejsilnějších

¹⁷⁹ Při bližším pohledu na ekonomické argumenty je víceméně zřetelné, že politické důvody nakonec převážily. Nezaměstnanost ve Švédsku dosahovala podobné úrovně jako ve Finsku, a přitom klesala rychlejším tempem. U fiskální situace tomu bylo sice naopak, ale konvergenční zpráva EMI z roku 1998 zaznamenala u Švédska jeden z nejnižších rozpočtových deficitů v celé EU (0,8 procenta HDP) a míru veřejného zadlužení nepříliš vybočující z evropského průměru (76,6 procenta HDP). (Ardy et al. 2006: 231; Convergence Report 1998)

(vládní Sociálně demokratická dělnická strana, opoziční Umírněná koaliční strana), zaměstnavatelské svazy, vládě se podařilo zajistit dohodu o spíše proaktivním postoji odborových organizací. Jedním z významných signálů pro konečný výsledek ale bylo rozdělení a nejednotnost švédských politických stran a také skutečnost potvrzená v průzkumech, že se voliči neztotožňují s doporučením lídrů svých stran. (Miller, Taylor 2003: 20-21) Zatímco se vládní tábor soustředil na značně abstraktní politickou argumentaci jako oslabení švédského vlivu v Evropě a bezpečnostní a mírové aspekty evropské spolupráce, odpůrci společné měny se drželi konkrétních ekonomických témat jako je vysoká nezaměstnanost, hospodářské problémy většiny evropských zemí a z toho vyplývající výhody národního řízení vlastní ekonomiky.

Při konečném hlasování Švédové většinou 55,9 procent hlasů vstup do HMU odmítli. Průběh kampaně a konečné výsledky referenda ukázaly, jak klíčovým a citlivým bodem je další perspektiva švédského sociálního a politického modelu. V souladu s poválečnými hodnotami jako jsou statut neutrality, národní pospolitost, stát blahobytu a suverenita, cítí Švédové potřebu sdílet rovnost, spravedlnost a sociální prosperitu uvnitř jednoho celku. Přijetí společné měny implikující přesun kompetencí v této oblasti na EU a ztráta některých nástrojů hospodářské politiky by tuto rovnováhu narušilo. (Sychra 2005c: 111) Švédsko potvrdilo svou dlouhodobou euroskeptickou tendenci a specifickou pozici v rámci měnové politiky Společenství, závislou čistě na jeho vlastním politickém rozhodnutí.

5.9 Velká Británie: ne teď, nebo ne nikdy?

Odstup Velké Británie od projektu společné měny vychází z tradičního skepticismu vůči užší evropské integraci i rozdělení politických elit v názoru na její další prohlubování. Proto jsou také pozice Velké Británie a dopad HMU na tento stát značně odlišné od většiny ostatních zemí. Od té doby, co se stala HMU hlavním prostředkem prohlubování integrace a zásadním nástrojem europeizace uplatňované skrze změny v cílech hospodářské politiky, britské vlády shodně usilovaly o udržení odstupu od tohoto projektu. (Gamble, Kelly 2002: 97) Britská strategie k HMU je pokračováním velmi rezervovaného postoje vůči integraci, jež se dotýká suverenity jednotlivých národních států. Tento přístup byl důvodem vyjednání výjimky ze Smlouvy o ES konzervativní vládou Johna Majora na mezivládní konferenci v Maastrichtu. Specifickou pozici Británie v tomto ohledu podtrhuje fakt, že byla jedinou zemí, která si tuto zvláštní úpravu na mezivládní konferenci vyjednala (Dánsko se připojilo ad hoc). Na základě poskytnutého opt-out není Velká Británie vázána

přejít do třetí etapy HMU a její další postup je závislý na zvláštním rozhodnutí vlády a parlamentu. Tato pozice byla potvrzena i v dalších letech po změně vlády a nástupu labouristy Tonyho Blaira do funkce premiéra.

Ve srovnání s dalšími dvěma státy z původní patnáctičlenné EU, které nepřijaly společnou měnu, se Británie dostala (bez ohledu na formu švédské neúčasti) do poněkud odlišné pozice. Dánsko a Švédsko postupně vyjádřily zájem o členství v HMU, ale ve vstupu jsou vázáni odmítavým výsledkem národního referenda. V Británii došlo po nástupu Labouristické strany k moci také ke vstřícnějšímu postoji k HMU, ale vláda se zavázala k přijetí eura pouze za splnění dvou podmínek. První spočívá v podmínce, že hospodářské podmínky pro přijetí společné měny příznivé, k jejich posouzení slouží tzv. pět ekonomických testů. Druhou podmínkou je vyhlášení referenda, na kterém se shodly všechny relevantní strany. Fakticky další test, který má v důsledku mimořádné citlivosti veřejnosti k tomuto tématu legitimizovat případný vstup do HMU.

Britská opatrná pozice a pomalé se přibližování měnové politiky Společenství neodráží pouze známý problém euroskepticismu a neochoty k dalšímu přesunu pravomocí, ale reflektuje vlastní zkušenost s původním mechanismem směnných kurzů, jež byl součástí EMS. V době jeho vzniku byla tehdejší labouristická vláda proti vstupu do tohoto mechanismu a tento postoj přetrvával i po vítězství Konzervativní strany ve volbách v roce 1979 a nástupu Margaret Thatcherové do úřadu britského premiéra.¹⁸⁰ A to přesto, že ministerstvo financí pokládalo vstup do ERM za prostředek, který pomůže zlepšit finanční disciplínu britské ekonomiky. Tento stav pokračoval celá osmdesátá léta a britská vláda odmítala vstoupit do tohoto systému s tím, že to není pro britskou ekonomiku vhodný čas. Ke vstupu do ERM se odhodlala až v říjnu 1990, kdy se britská ekonomika dostala do recese. Už to byl jistý příklon k více proevropské politice, způsobený tlakem Johna Majora, tehdejšího ministra financí. (Gamble, Kelly 2002: 102) Po dvou letech hospodářské stagnace, zvyšující se nezaměstnanosti a inflace donutila následná měnová krize vládu 16. září 1992 devalvovat libru a opustit systém. Poté zažívala Británie období trvalého růstu, nízké inflace a rostoucí zaměstnanosti, což byl ve srovnání s předchozí nestálou dekádu impozantní výkon. (Ardy et al. 2006: 241) Ačkoliv v mezidobí Major už jako premiér vyjednal výjimku z britské účasti v HMU, představovala tato zkušenost jedno z důležitých hledisek pro následný postoj k evropské měnové integraci a obtížnou výchozí situaci pro přesvědčování Britů, že jim společná měna může přinést nějaké výhody.

¹⁸⁰ Před vstupem do vlády ovšem Margaret Thatcherová jako opoziční vůdce vstup do ERM podporovala.

Vystoupení z ERM bylo jedním ze signálů pro posílení euroskeptického křídla Konzervativní strany, které Majorovi zužovalo manévrovací prostor a aktivně podporovalo protiintegrační linii jeho předchůdkyně.¹⁸¹ Tito členové parlamentu přitom využívali velmi těsné konzervativní většiny v Dolní sněmovně, kterou kabinet disponoval po volbách v březnu 1992. (George 1996: 150) Jejich síla se výrazně ukázala při ratifikaci Smlouvy o EU, která prošla jen velmi těsně. Major se tak musel po celou dobu svého působení v úřadu potýkat s opozicí ve vlastní straně, která permanentně útočila na jeho vůdcovství a tlačila ho do euroskeptičtější pozice než jakou by za jiných okolností zastával. Příznivý vývoj hospodářské situace, který byl v kontrastu s předchozím britským členstvím v ERM i ostatními evropskými státy, posiloval mínění o výhodnosti britské neúčasti v HMU. Ekonomické úspěchy změnily také pozici příznivců společné měny. Argumenty ministerstva financí, že Británie potřebuje externí zakotvení své měny za účelem zajištění finanční stability, byly mnohem méně přesvědčivé než v případě uvažovaného vstupu do ERM, prosperující ekonomika přispěla také ke skepsi měnových autorit o výhodách zavedení eura. (Gamble, Kelly 2002: 104)

Po volebním vítězství Labouristické strany v květnu 1997 se na uplatňování politiky „wait-and-see“ formálně nic nezměnilo, ačkoliv byl labouristický kabinet v principu pro zavedení eura, a proto také zaujal mnohem vstřícnější postoj ke vstupu do HMU. Situace v Labouristické straně se výrazně změnila už zvolením Tonyho Blaira v červenci 1994 jako nového lídra a „nová Labour“ se stala výrazně proevropskou stranou.¹⁸² Nicméně euroskeptické mínění elektorátu, tisku a celková nálada ve společnosti předznamenaly uplatňování velmi opatrné evropské politiky. (Young 2000: 180) Když v roce 1995 John Major připustil konání referenda ke schválení případného rozhodnutí o vstupu do HMU, labouristé tento postoj podpořili, stejně jako třetí nejsilnější formace, Liberální demokraté. A to i přesto, že to byla mnohem výraznější překážka pro vstup než pouze parlamentní schválení a zvýšila se tím pravděpodobnost dalšího odložení vstupu. (Gamble, Kelly 2002: 103) Všeobecně pozitivní postoj k HMU labouristický kabinet deklaroval tím, že krátce po svém nástupu poskytnul operační nezávislost centrální Bank of England. Labouristé si

¹⁸¹ Pád Margaret Thatcherové v listopadu 1990 byl jejími příznivci vnímán jako komplot proevropštějších členů kabinetu. Tito poslanci proto hodlali zajistit, aby vláda zastávala i nadále vůči ES stejně euroskeptickou pozici jako bývalá premiérka.

¹⁸² Labouristé se posunuli směrem k více proevropskému postoji už za předchozích lídrů, Neila Kinnocka (1983-1992) a Johna Smithe (1992-1994), když opustili svůj manifest z roku 1983, kterým se zavázali usilovat o vystoupení Británie z ES.

velmi dobře uvědomovali, že pro okamžité zavedení eura je nálada v britském veřejném mínění příliš skeptická a že by tento krok mohl ohrozit jejich případné vítězství v dalších volbách. Na druhé straně se ovšem hlásili k silicimu přesvědčení britských podnikatelů, bankéřů a investorů, že dlouhodobá neúčast v HMU by mohla izolované Británii uškodit.

S ohledem na tyto okolnosti vláda proto posoudila projekt společné měny jako výhodný pro Evropu a Velkou Británii z hlediska obchodu, transparentnosti nákladů a cenové stability. Pokud bude v národním zájmu společnou měnu přijmout, Británie ji přijme a toto rozhodnutí předloží britské veřejnosti v referendu. Kabinet současně přijal rozhodnutí, že členství v eurozóně bude podrobena pěti ekonomickým testům, které budou pravidelně vyhodnocovány ministerstvem financí (UK Membership of the Single Currency 1997):

- 1) Jsou hospodářské cykly a hospodářské systémy tak kompatibilní, aby Británie a ostatní země mohly dlouhodobě fungovat s úrokovými měrami eurozóny?
- 2) Pokud se objeví problémy, je britská ekonomika dostatečně flexibilní, aby se s nimi dokázala vyrovnat?
- 3) Vytvoří vstup do HMU příznivější podmínky pro dlouhodobé investice v Británii?
- 4) Jaký dopad bude mít členství v HMU na britskou konkurenceschopnost ve finančním sektoru, zejména pro londýnskou City?
- 5) Podpoří členství v HMU celkově vyšší růst, stabilitu a zaměstnanost?

Na základě negativního vyhodnocení těchto testů kabinet na začátku října 1997 rozhodl, že Británie není připravena na vstup do HMU v první vlně států v roce 1999. Dokladem reálných úvah o budoucím členství ale bylo zřízení stálého výboru pro přípravu HMU, ujištění o dodržování závazků vyplývajících z Paktu stability a růstu a zahájení prací na detailních přechodných opatření pro možné zavedení eura.

Stanovení pěti testů je považováno za veto ministerstva financí nad otázkou vstupu do eurozóny. Protože jedině ministerstvo financí posoudí, kdy to bude. V principu by totiž Británie neměla se vstupem a splněním konvergenčních kritérií fakticky žádné problémy, pokud by vstoupila také do ERM II. To však vzhledem k ekonomickým testům nebude možné. Stanovení této podmínky je pokládáno za vítězství pohledu ministerstva financí uvnitř vlády. (Gamble, Kelly 2002: 104) Další podrobné zhodnocení na základě pěti testů zveřejnila labouristická vláda až ve svém druhém volebním období, v červnu 2003. Ani po šesti letech se podle výsledku zveřejněné studie neprokázalo, že je pro Británii výhodné do HMU vstoupit. (UK Membership of the Single Currency 2003) A to přesto, že vláda v mezidobí učinila další opatření směrem k HMU, jako bylo například vypracování

Národního plánu přechodu (ke společné měně) v roce 1999. V tomto kontextu je celkem zřetelné, že ačkoliv jsou testy považovány za výhradně ekonomický nástroj, fakticky jsou také důležitým nástrojem politickým. Pozitivní vyhodnocení testů by to totiž vládu zavazovalo k zahájení kroků ke vstupu do HMU a vyhlášení referenda. Protože je ale podpora zavedení eura v Británii nízká, mohl by pravděpodobně negativní výsledek referenda vládu politicky poškodit. (Lacina a kol. 2007: 275; srov. Ardy et al. 2006: 240) Nehledě na to, že případné odmítnutí by znamenalo na delší dobu odsunutí tohoto tématu z politické agendy, což by odporovalo programovým principům Labouristické strany. Navíc je také sporné, zda může být kdy britská vláda dostatečně ujištěna o tom, že vstup do HMU s sebou neponese žádné negativní dopady, protože u tak zásadního kroku jako je přijetí společné měny to nelze nikdy vyloučit. Hlavní příčina britské abstinence je tedy politická: čekání na vhodný okamžik pro vyhlášení úspěšného referenda.

Ve srovnání s ostatními nezúčastněnými zeměmi, Dánskem a Švédskem, se kromě neuskutečněného referenda Velká Británie nachází ještě v jiné důležité odlišné pozici. V severských státech existuje široký konsensus politických elit, obchodních kruhů i médií v podpoře vstupu do HMU. Oproti tomu politické elity jsou v Británii hluboce rozděleny vzhledem k tomu, že jedna ze dvou nejvýznamnějších stran, konzervativci, zastává euroskeptické pozice a obecně se staví proti zavedení společné měny. Význam a důsledky tohoto rozdělení pro společnost ještě posiluje britský bipartimus. Vymezení dvou táborů, z nichž levý střed většinově podporuje vstup Británie do HMU, zatímco pravý střed je většinově proti,¹⁸³ vychází z tradičního, z počátku negativního, poté opatrného postoje k evropské integraci. Debata o euru je vlastně pokračováním problematického vztahu Británie k ES/EU od jejího vstupu v roce 1973. I když se mezitím pozice labouristů a konzervativců ve vztahu ke Společenství obrátily a ještě v sedmdesátých letech euroskeptická Labouristická strana, které vyvolala v roce 1975 referendum o setrvání v ES, představuje nyní – v britském kontextu – stranu s proevropskou politikou. Vstup do HMU je ale tak výrazné a kontroverzní téma, že negativní či pozitivní postoj vůči němu prostupuje napříč stranami. Toto rozdělení v kombinaci s veřejným míněním znamená, že jakákoliv britská vláda musí zastávat dvojznačnou „wait-and-see“ pozici. (Giddings 2004: 168)

¹⁸³ V roce 1998 66 procent členů britského parlamentu za Konzervativní stranu souhlasilo s tím, že by bylo signálem konce Británie jako suverénního státu. Naopak 83 procent poslanců Labouristické strany s tímto tvrzením nesouhlasilo. (Gamble, Kelly 2002: 105-106)

Rozdělení jednotlivých názorů v debatě o HMU do tří hlavních názorových skupin, zastoupených uvnitř Konzervativní i Labouristické strany kategorizuje tabulka 20. Diferenciace názorů v debatě o potenciálním členství Británie v HMU umožňuje porozumět tomu, proč je EU a společná měna zvlášť, v Británii tak výrazným dělicím tématem. Rozčlenění základních táborů/názorových skupin je pouze základní, a proto je v jejich rámci nutné dále rozlišovat mezi jednotlivými podskupinami, jejichž názory stojí v rámci daného tábora často proti sobě. Argumentační základna každého tábora vychází někdy z hlubší motivace, než se může na první pohled zdát. Ideová východiska euroskeptické skupiny například nevycházejí pouze z jednoduchého vztahu obrany národní suverenity před supranacionální EU, ale mají svůj původ ve stále silných globálních ambicích britského státu.

Tabulka 20: Diferenciace hlavních táborů a jejich postojů k HMU ve Velké Británii

Tábor 1 Udržet libru: měna jako symbol národní suverenity (jeden národ, jedna měna)		Tábor 2 Připojit se k euru: dokončení jednotného trhu a z něho plynoucí výhody (mocenské posílení Británie)		Tábor 3 Wait-and-see pozice: zavést euro ve vhodný okamžik
levice	pravice	minimalisté	maximalisté	pragmatici
argumenty		argumenty		argumenty
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Udržení kontroly nad hospodářskou politikou ▪ Záruka životního standardu a solidarity ▪ Demokratická kontrola měnové politiky 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zachování fungujícího režimu hospodářské politiky (nízké daně, flexibilní pracovní trh, deregulace) ▪ Zachování komparativní výhody britské ekonomiky 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pokračování sdílené suverenity uvnitř EU ▪ Ekonomické sjednocení, nikoli politická integrace 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Přesun suverenity jako výhoda: zachování Británie v centru dění ▪ Spoluvytváření agendy EU ▪ Přínos i bez ekonomických výhod 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutnost hospodářské konvergence ▪ Přesvědčit se o výhodách pro Británii ▪ Provedení vnitřních strukturálních reforem ▪ Demokratický deficit v EU

Zdroj: Gamble, Kelly 2002: 108-113.

Rozdělení britské společnosti je hlavní příčinou toho, proč se Británie nachází v poměrně obtížné pozici, úplně jiné situaci než ostatní státy a proč není schopna zaujmout

zcela jasný postoj. Rozdělení neprobíhá pouze po linii politických stran, ale je zřetelné také v obchodní kruzích, odborových organizacích, nejčtenějších médiích i občanských hnutích. (Gamble, Kelly 2002: 108) Odtud také vychází skeptický postoj větší části britské veřejnosti a z něj zase motivy, proč Británie dosud nevyhlásila o této záležitosti referendum.

Země, která splňuje konvergenční kritéria (s výjimkou neúčasti v ERM II) a plní je paradoxně lépe než většina států, tak zůstává z výše zmíněných důvodů mimo HMU. Otázka vstupu do eurozóny, spojená se širší otázkou obecného postoje k procesu evropské integrace, se v Británii stala jedním z relevantních témat, stojící na stejné úrovni jako ostatní oblasti vnitropolitické agendy. Opatrný postoj Britů a vyčkávací pozice vlády se staly citlivým politickým problémem, který ovlivňuje vnitropolitický diskurz země jako v žádné jiné členské zemi. HMU představuje pro Británii strategické dilema, které zatím nebyla schopna vyřešit.

6. ZÁVĚR

Závěr

Tato disertační práce se zabývala zkoumáním procesu budování HMU se zohledněním jejího vývoje a uplatněné realizace na nadnárodní i národní úrovni. 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 a reflexi tohoto fenoménu v členských zemích. 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 sedmdesátých 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 (sblížení ekonomistické 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, případně 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. Zvláště 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 přitom interpretační 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 měně. Po vzniku HMU tento zájem přirozeně opadl, a proto se při následném rozšiřování eurozóny stalo posuzování pravidel mnohem přísnější, což potvrdilo odmítnutí jednoho z kandidátských států. Zájem na co nejstabilnějším zajištění HMU dokládá rovněž se 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 odstrašujícího 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 unikátní 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. Dominance 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 pravomocí 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 a identifikaci s celým projektem.

První asymetrie se týká nerovnováhy mezi hospodářskou a měnovou částí projektu. Fakticky byla realizována pouze měnová unie, zatímco vytvoření hospodářské unie Společenství dosud nedosáhlo. Smlouva o EU vytvořila konstrukcí supranacionální měnové politiky na jedné straně a nadále národními hospodářskými politikami na straně druhé jistý deficit. Tuto nerovnováhu dostatečně nevyvážily ani uplatněné mechanismy hospodářské politiky včetně Paktu stability a růstu, které se navíc jeho reformou, jež byla důsledkem této nerovnováhy, ještě oslabily. Konfliktní potenciál je tak možné vidět v poměrně komplikovaném nastavení koordinace hospodářské politiky, které musí tuto nerovnováhu překlenout. Problémy, které tento stav vyvolává, byly jasně zřetelné ve vzniku, fungování a aplikaci Paktu stability a růstu. Rovněž institucionální mechanismy uvnitř HMU vychýlily tradiční postavení a roli jednotlivých orgánů, případně vedly ke vzniku nových institucí (Eurokupina). Vzájemná interakce měnové a hospodářské politiky v HMU vyžaduje společná pravidla, ale jejich dodržování je při existující nerovnováze a různých zájmech členských států, jak naznačila tato práce, obtížné.

Druhá asymetrie se týká rozdílu mezi dosaženými ekonomickými pokroky a politickou integrací. Celý projekt HMU je faktickým pokračováním předchozí integrační linie Společenství, spoléhající 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 legitimacy. 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. Jak dokládá rozbor situace spojený s realizací HMU na národní rovině, kterou představují v této práci případové studie vybraných členských zemí, je identifikace se společnou měnou poměrně obtížná, a to zvláště ve státech, které neměly s konvergencí problémy. Naopak u zemí, u kterých si konvergence vyžádala značné úsilí je tomu naopak. U dalších zemí vedla nepřipravenost veřejnosti unést takový integrační posun k neúčasti v HMU. Z naznačené asymetrie a předložených argumentů vyplývá, že identifikace s projektem HMU je značně problematická a souvisí s celkovým ztotožněním veřejnosti s dalším prohlubováním evropské integrace.

7. SHRNU TÍ

Tato disertační práce se zabývá popisem a analýzou realizace Hospodářské a měnové unie EU a jejími důsledky. Rovina zkoumání zahrnuje procesy probíhající na úrovni EU i na úrovni jednotlivých členských států. 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.

Práce je rozdělena celkem do čtyř částí. První část vychází z formulování základních pojmů, začleňuje HMU do kontextu evropské integrace a definuje teoretické koncepce, které výrazně ovlivnily její vznik i konečný charakter. Druhá část se zabývá vývojem evropské měnové integrace, která je klíčovým prvkem pro pochopení výsledné podoby HMU i postojů jednotlivých členských států. Třetí, nejrozsáhlejší část analyzuje samotnou realizaci HMU v rovině EU. Její postupnou implementaci, vstupní podmínky a rozhodovací proces, institucionální mechanismy, postavení nezúčastněných zemí. Zahrnuje přitom obě sféry, které vytvářejí HMU jako celek – měnovou i hospodářskou politiku. Poslední část sleduje realizaci a dopady HMU v rovině členských států ve formě případových ministudií několika zemí, zvolených z hlediska geopolitického, jejich relevance pro měnový integrační proces a postavení vůči HMU.

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 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; přiblížit, jak bylo přizpůsobování jednotlivých členských států ovlivněno jejich strukturami, politickými systémy a specifickými podmínkami.

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 a identifikaci s celým projektem. 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, členské státy a HMU.

8. SUMMARY

This dissertation deals with the description and analysis of realization of the Economic and Monetary Union and its consequences. Investigation level includes processes taking place on the EU level and level of individual member states. 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 dissertation is divided into four 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. The last part follows the realization and impact of EMU on member states' level in the form of case mini studies of several countries, selected from the geopolitical point of view, their relevance for the monetary integration process and position versus EMU.

General goals of this dissertation, 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; to show how adaptation of individual member states was affected by their structures, political systems and specific conditions.

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 and identification with the whole project. These hypotheses were gradually confirmed through the analysis of integration development and individual elements of realization.

Result of the dissertation 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, member states and EMU.

9. PRAMENY A LITERATURA

9.1 Prameny

Akt o jednotné Evropě (1993). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

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)

(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25047.htm>).

Amsterdamská smlouva (1999). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

Bundesverfassungsgericht (1993). BverfGE 89, 155/93

(<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>).

Bundesverfassungsgericht (1998a). BverfGE 1877/97, BverfGE 50/98

(http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs19980331_2bvr187797.html).

Bundesverfassungsgericht (1998b). BverfGE 532/98

(http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19980622_2bvr053298.html).

Commission Communication on Strengthening Economic Policy Co-ordination with the Euro Area (2001). Brussels, 7. 2. 2001

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/euro_related/2001/com_200182en.pdf).

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

Convergence Report 2000

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergencereports2000_en.htm).

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

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1431&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

- Convergence Report. Report required by Article 109j of the Treaty establishing the European Community* (1998). European Monetary Institute.
(<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr1998en.pdf>).
- Convergence Report 2000*. European Central Bank
(<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2000en.pdf>).
- Convergence Report on Lithuania 2006. Convergence Report on Slovenia 2006*. European Commission
(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp2006en.pdf).
- Commission Memorandum to the Council on the co-ordination of economic policies and monetary co-operation within the Community* (1969)
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter2/19690212en015coordineconpoli.pdf).
- 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* (http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1996&nu_doc=736).
- Council Decision (EC) 98/317 of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1998/l_139/l_13919980511en00300035.pdf).
- Council decision (EC) 2000/427 in accordance with article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001* (2001). (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2000/l_167/l_16720000707en00190021.pdf).
- Council Recommendation (EC) No 316/98 of 1 May 1998 in accordance with Article 109j(2) of the Treaty* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1998/l_139/l_13919980511en00210027.pdf).
- 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*. (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:EN:HTML>).
- Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1467:EN:HTML>).

- Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998.* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1998/l_139/l_13919980511en00010005.pdf)
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00010004.pdf).
- Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1056:EN:HTML>)
- Dohoda mezi Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami členských států mimo eurozónu ze 16. března 2006 o provozních postupech mechanismu směnných kurzů ve třetí etapě hospodářské a měnové unie* (http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_07320060325cs00210027.pdf).
- Dublin European Council 13 and 14 December 1996 - Presidency Conclusions* (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0004.htm).
- ECB Press releases on international and european co-operation* (<http://www.ecb.int/press/pr/activities/intco/html/index.en.html>).
- Exchange rate mechanism (ERM II) between the euro and participating national currencies* (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l25082.htm>).
- EMU: A Historical Documentation* (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/index_en.htm).
- European Council Resolution on the establishment of an exchange-rate mechanism in the third stage of economic and monetary union (Amsterdam, 16 June 1997)* (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25024.htm>).
- European Governance: A White Paper* (2001). Commission of the European Communities Brussels, 25. 7. 2001 (http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf).
- Evropská rada v Bruselu 22. a 23. března 2005. Závěry předsednictví* (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/CS/ec/84356.pdf).
- Final Communiqué of the Conference of Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at the Hague* (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter3/19691202fr02finalcommunsumconf.PDF).

Florence European Council 21 and 22 June 1996 – Presidency Conclusions

(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0002.htm).

Green Paper on the practical arrangements for the introduction of the single currency

(1995) (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25016.htm>).

Informeller ECOFIN am 10/11. September 2004 in Scheveningen

(http://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitiki510/AktuelleErgebnisse679/5JuliinBrssel3056/1011SeptemberinSche_3113/_start.htm).

Konference zástupců vlád členských států (2004). Brusel, 16. června 2004

(<http://ue.eu.int/igcpdf/cs/04/cg00/cg00082.cs04.pdf>).

Konvergenční zpráva 2004. Evropská centrální banka

(<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2004cs.pdf>).

Konvergenční zpráva květen 2006. Evropská centrální banka

(<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2006cs.pdf>).

Memorandum. Grundlinien eines Stufenplanes zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG (1970)

(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter4/19700212memorandumgrundlinieneines.pdf).

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>

Nařízení Rady (ES) č. 2169/2006 ze dne 21. prosince 2005, kterým se mění nařízení (ES)

974/98 o zavedení eura (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2005/l_346/l_34620051229cs00010005.pdf).

Niceská smlouva (<http://www.euroskop.cz/files/10/4E1686FA-9878-450C-AA50-6AD435E86594.pdf>).

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

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/1990/ee44_1990en.pdf).

Progress towards convergence (1995). European Monetary Institute

(<http://www.ecb.int/pub/pdf/othemi/emiprogresstowardsconvergence199511en.pdf>).

Progress towards convergence (1996). European Monetary Institute

(<http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr1996en.pdf>).

- Prohlášení Evropské centrální banky - 13. července 2004.* Tisková zpráva
(<http://www.ecb.int/press/pr/date/2004/html/pr040713.cs.html>).
- 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* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0225:EN:HTML>).
- Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky*
(http://www.cnb.cz/www.cnb.cz/cz/statistika/menova_bankovni_stat/mbs_mezinarodni_dokumenty/download/StatutESCbaECB_UZ200406_cs.pdf).
- Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures*
(2004). 22. November 2004
(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-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0223:EN:HTML>).
- Report from the Commission - Convergence report 2006 on Slovenia* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0224:EN:HTML>).
- Report of the Study Group "Economic and Monetary Union 1980" (1975)*
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter7/19750308en57reportstudygroup.PDF).
- Report on convergence in the European Union in 1996.* Brussels: Commission of the European Communities (http://aei.pitt.edu/6285/01/003454_1.pdf)
- Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (1989).
(http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetary_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/chapter5/19701008en72realisationbystage.PDF).
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam* (1997)
([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML)).

- 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-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2006/l_195/l_19520060715cs00250027.pdf).
- Rozsudek Soudního dvora ve věci C-27/04. Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie* (2004) (<http://www.curia.europa.eu/cs/actu/communiqués/cp04/aff/cp040057cs.pdf>).
- Římské smlouvy* (1993). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Posilování hospodářské správy a řízení a vyjasnění provádění Paktu stability a růstu* (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0581:CS:HTML>).
- Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství* (1994). Praha: Victoria Publishing.
- Smlouva o Ústavě pro Evropu* (<http://www.euroskop.cz/45099/105962/clanek/zakladni-dokumenty-evropske-unie/evropska-ustavni-smlouva/>).
- Speech of Romano Prodi, President of the European Commission. A stronger, better Stability and Growth Pact*. Strasbourg, European Parliament, 21 October 2002 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/505&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).
- Stability and Growth Pact & Fiscal Surveillance. Excessive Deficit Procedure* (http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/edp_list_en.htm).
- Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion* (1998). Deutsche Bundesbank. Monatsbericht, April 1998 (http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/1998/199804mba_konvgzbr.pdf).
- UK membership of the Single Currency. An Assessment of the Five Economic Tests* (1997). HM Treasury, October 1997 (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A8A24/single.pdf>).
- UK membership of the Single Currency. An Assessment of the Five Economic Tests* (2003). HM Treasury, June 2003 (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/FFC/8C/EMU03_exec_126.pdf).
- Vienna Seminar Vienna seminar on the EU accession process on 14-15 December 2000* (<http://www.ecb.int/press/pr/date/2000/html/pr001215.en.html>).

- 2275th Council meeting in the composition of the heads of state or government. Sta Maria da Feira, 19 June 2000
(http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/09416.EN0.html).
- 2301st Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 7 November 2000
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/ACF717B.htm).
- 2546th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 25 November 2003
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/78051.pdf#page=18).
- 2617th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 16 November 2004
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/82790.pdf).
- 2628th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 7 December 2004
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/82992.pdf).
- 2634th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 18 January 2005
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/83455.pdf).
- 2638th Council meeting Economic and Financial Affairs. Brussels, 17 February 2005
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/83941.pdf).
- 2738th Council meeting Heads of state or government. Brussels, 16. June 2006
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/90110.pdf).

9.2 Literatura

Aktuelle Ergebnisse der ECOFIN-Tagungen

(http://www.bmf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik510/AktuelleErgebnisse679/_start.htm).

Andrews, D. M. (2002): *The European Commission as an Agent for Monetary Integration*
(<http://www.eucenter.scrippscollege.edu/publications/papers/Andrews%20Commission.pdf>).

- Apel, E. (2000): *European Monetary Integration 1958-2002*. London: Routledge.
- Ardy, B. et al. (2006): *Adjusting to EMU*. Houndmills: Palgrave.
- Artis, M., Bladen-Hovell, R. (2001): European Monetary Union. In: Artis, M., Nixson, F. (eds.), *The Economics of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 290-313.
- Artis, M., Nixson, F. (eds.) (2001): *The Economics of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Baimbridge, M., Whyman, P. (eds.) (2003): *Economic and Monetary Union in Europe. Theory, evidence and practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldwin, R., Wyplosz, C. (2004): *The Economics of European Integration*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Battocchi, M. (2003): *Italy's Admission to the Third Stage of the European Monetary Union. A Case Study on the Diplomacy of European Integration*. Princeton, January 21, 2003 (<http://www.wws.princeton.edu/cases/papers/italy.pdf>).
- Bezděk, V. (2004): *Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky?* (http://www.ceft.cz/dokumenty/Ing_Bezdek_Pakt_stability_a_rustu.pdf).
- Boyer, R. (2000): The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro. In: Crouch, C. (ed.), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 24-88.
- Bružek, A. (1996): *Evropská měnová integrace*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- Bružek, A. (1999): *Euro je zde...* Praha: Vysoká škola ekonomická.
- Burgess, M. (2005): Federalism. In: Wiener, A., Diez, T. (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 25-43.
- Cameron, D. (1997): *Economic and Monetary Union: Transitional Issues and Three-Stage Dilemmas* (http://www.ucis.pitt.edu/euce/pub/policypapers/1997-EUecon_Monet_Union.pdf).
- Císař, O. (2002): Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia. *Politologický časopis*, ročník IX, č. 1, 50-68.
- Collignon, S., et al. (1994): *Europe's Monetary Future*. London: Pinter Publisher.
- Cram, L. (1999): *Policy-making in the EU*. London/New York: Routledge.
- Crouch, C. (ed.) (2000): *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P. (2003): *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Direct Democracy in Europe – Research and Documentation Center on Direct Democracy*
(<http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/UE-tab-e.php>).
- Donnelly, S. (2005): Explaining EMU Reform. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 5, 947-968.
- Dyson, K. (ed.) (2002a): *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Dyson, K. (2002b): Germany and the Euro: Redefining EMU, Handling Paradox, and Managing Uncertainty and Contingency. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 173-211.
- Dyson, K. (2002c): Introduction: EMU as Integration, Europeanization, and Convergence. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-27.
- Dyson, K. (2000): *The Politics of the Eurozone. Stability or Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Dyson, K., Featherstone, K. (1999): *The Road to Maastricht*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, B. (2000): *The EMS Crisis in Retrospect*. Cambridge: National Bureau of Economic Research (<http://www.nber.org/papers/W8035>).
- Eijffinger, S. C. W., De Haan, J. (2000): *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Erdmann, K., et al. (1995): *Europäische Union: eine systematische Darstellung von Recht, Wirtschaft und Politischer Union*. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag.
- European Central Bank* (<http://www.ecb.int>).
- European Commission's website on the euro*
(http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/our_currency_en.htm).
- Featherstone, K. (2001): The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: the emergence of EMU and the Challenge of the European Social Model. *Queen's Papers on Europeanization*, No. 6/2001
(<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38432,en.pdf>).
- Fiala, P., Pitrová, M. (eds.) (2005): *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

- Fiala, P., Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Fiala, P., Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal.
- Filippi-Codaccioni, A.-M., Fragonard, M., Gauthier, Y., Rogues, P. A. (1994): *Dějiny 20. století*. Praha: Mladá fronta.
- Finsko: Euro potvrdí sounáležitost s Evropou (1998). *Mladá fronta Dnes* 5. 5. 1998, 8.
- Fortuny, J. (1998): *Deutschland und die "Europäische" Währungsunion. Gebrochene Verträge. Gebrochene Versprechen*. Gelnhausen: Triga Verlag.
- Frait, J. (1993): "Černý podzim" v ERM. *Finance a úvěr*, č. 8, 368-378.
- Gamble, A., Kelly, G. (2002): Britain and EMU. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 97-119.
- Gerbet, P. (1999): *Budování Evropy*. Praha: Karolinum.
- George, S. (1996): *Politics and Policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddings, P. (2004): Westminster, EMU, and the Euro. In: Giddings, P., Drewry, G. (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*. Houndmills: Palgrave, 145-174.
- Görgens, E., Ruckriegel, K., Seitz, F. (2003): *Europäische Geldpolitik*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Gottfries, N. (2002): *Why is Sweden not in EMU* (http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04euro_gottfries2.pdf).
- Grahl, J. (1997): *After Maastricht. A Guide to European Monetary Union*. London: Lawrence and Wishart.
- Grahl, J. (2001): *European Monetary Union: Problems of Legitimacy, Development and Stability*. London: Cogan Page.
- Heipertz, M. K. G. (2001): How strong was the Bundesbank? A case study in the policy-making of German and European monetary union. *CEPS working document*, 172, September 2001 (<http://aei.pitt.edu/1834/01/WD172.PDF>).
- Heipertz, M., Verdun, A. (2005): The Stability and Growth Pact – Theorizing a Case in European Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 5, 985-1008.
- Hix, S. (1999): *The Political System of the European Union*. Houndmills: Macmillan.

- Hobolt, S. B. (2003): *Europe and the Ballot: Voting Behaviour in Referendums on European Integration*. Cambridge: Centre of International Studies of University of Cambridge.
- Howarth, D. (2002): The French State in the Euro-Zone: “Modernization” and Legitimizing Dirigisme. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 145-172.
- Howarth, D., Loedel, P. (2003): *The European Central Bank. The New European Leviathan?* Houndmills: Palgrave.
- Huber, P. M. (1996): *Recht der Europäischen Integration*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Issing, O. (2001): *Economic and Monetary Union in Europe: political priority versus economic integration?* Frankfurt: European Central Bank (<http://www.ecb.int/press/key/date/2001/html/sp010223.en.html>).
- Jakš, J. (1998): *Quo vadis Evropská unie*. Praha: ETC Publishing.
- Jones, E. (2000): European Monetary Union and the New Political Economy of Adjustment. In: Cowles, M. G., Smith, M. (eds.), *The State of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 127-145.
- Kenen, P. B. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kubosova, L. (2007): *Malta's euro bid may test EU public debt criteria*. 27. 2. 2007 (<http://euobserver.com/19/23578>).
- Lacina a kol. (2007): *Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha: C. H. Beck.
- Levitt, M., Lord, C. (2000): *The Political and Economy of Monetary Union*. Houndmills: Macmillan.
- Lindberg, L. (1994): Political integration: Definition and Hypotheses. In: Nelsen, B., Stubb, A. (eds.), *The European Union*. Boulder: Lynne Rienner, 99-123.
- MacDougall, D. (2003): Economic and monetary union and the European Community Budget. In: Baimbridge, M., Whyman, P. (eds.), *Economic and Monetary Union in Europe. Theory, evidence and practice*. Cheltenham: Edward Elgar, 96-103.
- Maes, I., Verdun, A. (2005): Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 2, 327-348.

- Maier, P. (2002): *Political Pressure, Rhetoric and Monetary Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marcussen, M. (2002): A Danish Delight and Dilemma. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 120-144.
- Martin-Das, J. C. (2002): *The European Monetary Union in a Public Choice Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- McAllister, R. (1997): *From EC to EU*. London: Routledge.
- Meyer, J. (2001): *Kann die Währungsschlange – evt. im Tunnel – die EWG retten?* (<http://www.funissimo.de/jescomeyer/politik/waehrungsschlange.pdf>).
- Miller, V. (1998): *EMU: Views in the other EU Member States*. Research Paper 98/39. House of Commons Library (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-039.pdf>).
- Miller, V., Taylor, C. (2003): *The Swedish Referendum on the Euro*. Research Paper 03/88. House of Commons Library (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-068.pdf>).
- Minford, P. (2004): Britain, the Euro, and the Five Tests. *Cato Journal*, Vol. 24, Spring/Summer 2004, 75-87 (<http://www.cato.org/pubs/journal/cj24n1-2/cj24n1-2-10.pdf>).
- Monitoring Evropské legislativy – prosinec 2004* (<http://www.cdkbrno.cz/pdf/monitoring/2004-12.pdf?PHPSESSID=c>).
- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe*. New York: Cornell University Press.
- Muchová, E. (1999): *Európska menová únia. Teoretické predpoklady a praktické skúsenosti*. Bratislava: Ekonóm.
- Ohr, R. (1995): Perspektiven der Europäischen Integration: Braucht der Binnenmarkt eine Währungsunion? In: Ensthaler, J. (Hrsg.), *Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union: die Gemeinschaft zwischen Zweckverband und neuer Staatlichkeit*. Berlin: Erich Smidt Verlag, 50-61.
- Overturf, S. F. (2000): *Money and European Union*. Houndmills: Macmillan.
- Pitrová, M. (2002): Teorie evropské integrace a politický vývoj Společenství. *Politologický časopis*, ročník IX, č. 4, 415-431.
- Radaelli, C. (2002): The Italian State and the Euro: Institutions, Discourse, and Policy Regimes. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 212-237.

- Rettman, A. (2007): *Small EU states rush to join single currency*. 13. 2. 2007 (<http://euobserver.com/?aid=23488>).
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J. (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Green-Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/New York/London: Cornell University Press, 1-20.
- Rosamond, B. (2000): *Theories of European Integration*. Houndmills: Palgrave.
- Sandte, H. (1996): *Der Vertrag von Maastricht und die Europäische Währungsunion*. Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung.
- Sandholtz, W. (1994): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. In: Nelsen, B., Stubb, A. (eds.), *The European Union*. Boulder: Lynne Rienner, 257-290.
- Sbragia, A. (2001): Italy pays for Europe: Political Leadership, Political Choice and Political adaptation. In: Green-Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/New York/London: Cornell University Press, 79-96.
- Scharpf, F. W. (1994): Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. *MPIFG Discussion Paper*, 4, 1-38 (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp94-4.pdf).
- Schittly, D. (1998): Kritisches zur Europäischen Währungsunion. *Internationale Politik*, Mai 1998, 56-58 (http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1998/mai98/download/fe2243902de711db95290b950ca62c852c85/original_Buchkritik_9805.pdf).
- Stark, J. (2001): Genesis of a Pact. In: Brunila, A., Buti, M., Franco, D. (eds.), *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. New York: Palgrave, 77-105.
- Stubb, A. C.-G. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, 283-295.
- Swoboda, A. K. (1991): *The Road to European Monetary Union: Lessons from the Bretton Woods Regime* (http://www.perjacobsson.org/lectures/1991_2.pdf).
- Sychra, Z. (2005a): Dánsko. In: Pitrová, M., Fiala, P. (eds.), *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 58-80.
- Sychra, Z. (2001): Evropská unie. In: Baňouch, H., Fedorko, M. (eds.), *Mezinárodní organizace*. Brno: Masarykova univerzita, 121-153.
- Sychra, Z. (2005b): Finsko. In: Pitrová, M., Fiala, P. (eds.), *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 81-95.

- Sychra, Z. (2005c): Švédsko. In: Pitrová, M., Fiala, P. (eds.), *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 96-115.
- Tomášek, M. (2004): *Evropské měnové právo*. Praha: C. H. Beck.
- Tondl, G. (2000): Fiscal Federalism and the Reality of the European Union Budget. In: Crouch, C. (ed.), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 227-256.
- Tsoukalis, L. (1996): Economic and Monetary Union. In: Wallace, H., Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 279-299.
- Tsoukalis, L. (1997): *The New European Economy Revisited*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsoukalis, L. (2003): *What Kind of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Underhill, G. R. D. (2002): Global Integration, EMU, and Monetary Governance in the European Union: The Political Economy of the “Stability Culture”. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 32-52.
- Vanthoor, W. F. V. (2002): *A Chronological History of the European Union 1946-2001*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Verdun, A. (2002): The Netherlands and EMU: A Small Open Economy in Search of Prosperity. In: Dyson, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 238-254.
- Wallace, H., Wallace, W. (eds.) (1996): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Watson, A. M. S. (1997): *Aspects of European Monetary Integration*. Houndmills: Macmillan.
- Wiener, A., Diez, T. (eds.) (2005a): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, A., Diez, T. (2005b): Introducing the Mosaic of Integration Theory. In: Wiener, A., Diez, T. (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1-21.
- Young, J. W. (2000): *Britain and European Unity 1945-1999*. Houndmills: Macmillan.

Všechny internetové odkazy ověřeny k 1. 4. 2007.

10. PŘÍLOHY

10.1 Seznam tabulek

TABULKA 1: VÝVOJ EVROPSKÉHO MĚNOVÉHO HADA

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: PŘEPOČÍTAČÍ KOEFICIENTY MEZI MĚNAMI ZEMÍ HMU A EUREM

TABULKA 6: KONVERGENČNÍ (MAASTRICHTSKÁ) KRITÉRIA

TABULKA 7: ČASOVÁ SOUSLEDNOST A ZPŮSOB ZAPOJENÍ INSTITUCÍ EU DO ROZHODOVÁNÍ O ČLENSKÝCH ZEMÍCH EUROZÓNY (PŘED VZNIKEM HMU)

TABULKA 8: ČASOVÁ SOUSLEDNOST A ZPŮSOB ZAPOJENÍ INSTITUCÍ 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 13: SKUTEČNÉ VÝSLEDKY FISKÁLNÍ KONVERGENCE ŘECKA V LETECH 1997-1999

TABULKA 14: STAV KONVERGENCE VE SLOVINSKU A LITVĚ PŘED ŽÁDOSTÍ 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

TABULKA 19: SKRYTÝ PARADOX KONVERGENCE – VEŘEJNÁ PODPORA HMU (JARO 1997)

TABULKA 20: DIFERENCIACE HLAVNÍCH TÁBORŮ A JEJICH POSTOJŮ K HMU VE VELKÉ BRITÁNII

10.2 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)

10.3 Seznam obrázků

OBRÁZEK 1: FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉHO MĚNOVÉHO HADA

OBRÁZEK 2: ČLENSKÉ ZEMĚ A ÚZEMÍ EUROZÓNY (2007)

10.4 Seznam zkratek

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