VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE

FAKULTA MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ

PROHLOUBENÍ KOORDINACE V OBLASTI FISKÁLNÍ POLITIKY V RÁMCI EU JAKO DŮSLEDEK EKONOMICKÉ KRIZE

Disertační práce

Doktorand: Ing. Olga Francová

Školitel: doc. Ing. Ingeborg Němcová, CSc.

Studijní program: Mezinárodní ekonomické vztahy

Praha, 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační práci zpracovala samostatně a že jsem uvedla všechny použité prameny a literaturu, ze kterých jsem čerpala.

V Lucemburku dne 7. prosince 2018

…….

Podpis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní doc. Ing. Ingeborg Němcové, CSc. za její cenné rady, věcné připomínky k práci a vedení v průběhu doktorského studia.

Ráda bych také poděkovala celému kolektivu Katedry světové ekonomiky za spolupráci během mého studia. Poděkování patří také oponentům mé disertační práce doc. JUDr. Lence Pítrové CSc., doc. Ing. Stanislavu Šarochovi, Ph.D., a Ing. Jindřichu Marvalovi, Ph.D. za jejich konstruktivní připomínky k mé práci.

V neposlední řadě bych velice ráda poděkovala své rodině, přátelům a kolegům z Úřadu vlády ČR a Evropského mechanismu stability za trpělivost a podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Obsah 4
Seznamy grafů, schémat, tabulek, příloh a vysvětlujících komentářů 7
Seznam zkratek 9
Úvod 10
1. Teoretické přístupy k evropské integraci a koordinaci fiskálních politik 16
1.1 Koordinace fiskálních politik v rámci EU z pohledu předkládané práce 16
1.2 Metodologie 17
1.2.1 Obecně k metodologii 17
1.2.2 Interdisciplinární přístup 17
1.2.3 Empirická metoda zkoumání 18
1.2.4 Historicko-analytický přístup 19
1.2.5 Ekonometrická analýza 20
1.3 Základní teoretická východiska pro analýzu evropské integrace 20
1.3.1 Obecně k teorii ekonomické integrace 20
1.3.2 Kvantitativní analýza stupně integrace 21
1.3.3 Vymezení pojmu fiskální integrace a souvisejícího názvosloví 22
1.3.4 Nastavení evropské měnové unie 25
1.3.5 Teorie optimálních měnových oblastí 25
1.3.6 Hospodářské šoky a evropská hospodářská a měnová unie 26
1.3.7 Provádění fiskální politiky v rámci měnové unie 27
1.3.8 Politologická východiska a právní pojmy 30
1.3.9 Politická ekonomie a vznik deficitu veřejného rozpočtu 32
1.4 Koncept politických transakčních nákladů a nová institucionální ekonomie 34
1.4.1 Koncept politických transakčních nákladů a Pakt o stabilitě a růstu 35
1.4.2 Vymezení konceptu transakčních nákladů v ekonomickém pojetí 35
1.4.3 Vymezení konceptu politických transakčních nákladů 36
1.4.4 Kontrakt v pojetí politických transakčních nákladů 37
1.4.5 Taxonomie politických transakčních nákladů 37
1.4.6 Ekonomické versus politické transakční náklady 39
1.4.7 Mechanismy snižující politické transakční náklady 39
2. Analýza institucionální matice koordinace fiskálních politik 42
2.1 Makroekonomický vývoj v období 1999-2017 s důrazem na fiskální pozici členských států eurozóny 44
2.1.1 Období 1999-2007 a debata o příčinách krize 44
2.1.2 Období 2007-2013: finanční, ekonomická a dluhová krize 46
2.1.3 Období 2013 - současnost 48

2.2 Historie Paktu o stabilitě a růstu 50
2.2.1 Pakt o stabilitě a růstu před finanční ekonomickou a dluhovou krizí 50
2.2.2 První zkušenosti s dodržováním Paktu o stabilitě a růstu 55
2.2.3 Krize Paktu o stabilitě a růstu v období 2003-2004 56
2.2.4 Revize Paktu o Stabilitě a růstu v roce 2003 a 2005 60
2.2.5 Shrnutí předkrizového vývoje a dodržování Paktu o stabilitě a růstu z pohledu politických transakčních nákladů 64
2.3 Vývoj institucionální matice koordinace rozpočtových politik po roce 2008 68
2.3.1 Obecně k vývoji po roce 2008 68
2.3.2 Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2010 70
2.3.3 Balíček šesti návrhů (angl. *six pack*) 71
2.3.4 Pakt euro plus 77
2.3.5 Fiskální úmluva 78
2.3.6 Dvojbalíček legislativních návrhů 80
2.3.7 Možnost pozastavení čerpání ze strukturálních fondů v důsledku neplnění Paktu o Stabilitě a růstu 82
2.3.8 Evropská fiskální rada 83
2.3.9 Zkušenosti s dodržováním Paktu o stabilitě a růstu v období 2008-2017 84
2.3.10 Změny v institucionální matici Paktu o stabilitě a růstu v období po roce 2008 99
2.3.11 Analýza vlivu finanční, ekonomické a dluhové krize na politické transakční náklady přítomné v rámci koordinace rozpočtových politik a budoucnosti evropského integračního procesu 104
2.4 Stabilizační mechanismy jako záchranná síť 110
2.4.1 Finanční pomoc pro nečlenské státy eurozóny 112
2.4.2 První finanční pomoc Řecku (angl. *Greek Loan Facility*) 112
2.4.3 Dočasné záchranné mechanismy - Evropský mechanismus finanční stabilizace 113
2.4.4 Dočasné záchranné mechanismy - Evropský nástroj finanční stability 114
2.4.5 Permanentní záchranný mechanismus – Evropský mechanismus stability 115
2.4.6 Obecně ke kondicionalitě 123
2.4.7 Praktické uplatnění kondicionality v rámci záchranných programů EU 125
2.4.8 Zakotvení kondicionality v unijní legislativě - Nařízení č. 472/2013 127
2.4.9 Shrnutí zkušeností s ustavením záchranných mechanismů z pohledu koncepčního rámce politických transakčních nákladů 128
2.5 Shrnutí vývoje integrace EU ve fiskální oblasti 131
3. Analýza faktorů ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni 136
3.1 Výchozí literatura 136
3.2 Data a metody 137

3.3 Výsledky ekonometrické analýzy ... 142
3.3.1 Celkový vzorek ... 142
3.3.2 Eurozóna v předkrizovém období ... 143
3.3.3 Neparticipující členské státy v předkrizovém období ... 143
3.3.4 Eurozóna po roce 2008 ... 145
3.3.5 Neparticipující členské státy po roce 2008 ... 145
3.3.6 Porovnání jednotlivých klastrů ... 146
3.3.7 Testy robustnosti modelu ... 147
3.4 Shrnutí výsledků ekonometrické analýzy ... 148
Závěr ... 150
Přílohy ... 158
Literatura ... 178
Vysvětlující komentáře ... 201

Seznamy grafů, schémat, tabulek, příloh a vysvětlujících komentářů

Seznam grafů:

Graf 1 – Průměrné saldo sektoru vládních institucí eurozóny vyjádřené v % HDP v období 1995-2018 (predikce pro období 2017-2018) 160
Graf 2 - Průměrné zadlužení sektoru vládních institucí eurozóny v období 1995- 2018 vyjádřené v % HDP, predikce pro období 2017-2018 160
Graf 3 – Průměrné saldo sektoru vládních institucí eurozóny v % HDP v období 1995-2015, srovnání salda sektoru vládních institucí vybraných členských států eurozóny v % HDP, klouzavý průměr za dva roky 161
Graf 4 - Úrokové sazby dluhopisů vybraných členských států EU v období 1995-2015, měsíční frekvence dat 161
Graf 5 - Srovnání růstu HDP a růstu veřejných výdajů v eurozóně, klouzavý průměr za dva roky, vlastní výpočty 162
Graf 6 – Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu do roku 2008, regresní analýza, vlastní výpočet 167
Graf 7 - Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu po roce 2008, regresní analýza, vlastní výpočet 167
Graf 8 - Strukturální saldo vládního sektoru vybraných členských států v období 1995 - 2017 169
Graf 9 - Roční růst reálného HDP vybraných zemí 169
Graf 10- Porovnání vývoje FRI v eurozóně a ČS neparticipujících na jednotné měně, průměr FRI (roční průměr indexu v dané skupině zemí) 170

Seznam schémat:

Schéma 1 – Přehled vzájemných vztahů výzkumných hypotéz a definic prohloubení spolupráce 15
Schéma 2 – Vyhodnocení ověření výzkumných hypotéz 157
Schéma 3 - Maximalizace zisků z volného pohybu zboží dle T. Padoa Schioppa 158

Seznam tabulek:

Tabulka 1 - Vymezení pojmů fiskální a rozpočtová politika 23
Tabulka 2 - Srovnání odhadů mezery výstupu pro eurozónu publikované Komisí, MMF a OECD, v % potenciálního HDP 90
Tabulka 3 - Přehled provedení ustanovení Fiskální úmluvy 95
Tabulka 4 – Složení kapitálu Evropského mechanismu stability k 31. prosinci 2016 119
Tabulka 5 – Souhrn finanční pomoci poskytnuté členským státům včetně data zahájení EDP 126
Tabulka 6 - Souhrnná statistika a zdroje 138
Tabulka 7 - Dílčí regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, politické instituce, ekonomické instituce, fiskální instituce 140
Tabulka 8 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, kontrolní proměnné fixní efekty (podrobnější tabulka viz příloha) 141
Tabulka 9 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS, různé metody, podrobnější tabulka viz příloha 143
Tabulka 10 - Regresní analýza – eurozóna v předkrizovém období (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha) 143
Tabulka 11 - Regresní analýza neparticipující členské státy v předkrizovém období, 1995-2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha) 144
Tabulka 12 - Porovnání postkomunistických členských států a Dánska, Švédska a Spojeného království (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha) 144
Tabulka 13 - Eurozóna po roce 2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné a porovnání s náhodnými a fixními efekty viz příloha) 145

Tabulka 14 - Neparticipující členské státy po roce 2008 – podrobnější přehled viz příloha 146
Tabulka 15 - Souhrnná tabulka vybrané proměnné, všechny klastry (podrobnější tabulka viz příloha) 147
Tabulka 16 – Test napříč jednotlivými klastry s využitím mezery výstupu 148
Tabulka 17 - Test napříč jednotlivými klastry s využitím měřítka vývoje ekonomického cyklu 148
Tabulka 18 - Postup při nadměrném schodku v jednotlivých členských státech (2003-2017), vlastní shrnutí 164
Tabulka 19 - Souhrnná tabulka shnující počet let v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu, vlastní shrnutí 165
Tabulka 20 – Procentuální vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu, vlastní shrnutí 166

Seznam příloh:

Příloha 1 - Přehled dříve publikovaných odborných článků 159
Příloha 2 - Přehled legislativních a nelegislativních aktů upravujících koordinaci rozpočtových a makroekonomických politik v rámci eurozóny a související mezivládní dohody, vlastní shrnutí 163
Příloha 3 - Porovnání fiskálních ukazatelů Francie a Španělska včetně procesních postupů 168
Příloha 4 - Hodnoty Indexu fiskálních pravidel v 1995-2016 171
Příloha 5 – Ekonometrická analýza - kompletní tabulky 172

Seznam vysvětlujících komentářů:

Vysvětlující komentář 1 – Definice legislativních aktů 201
Vysvětlující komentář 2 – Výčet institucí 201
Vysvětlující komentář 3 – Balassova integrační stadia 201
Vysvětlující komentář 4 – Strategické dokumenty institucí EU 201
Vysvětlující komentář 5 – Doplňkové iniciativy 202
Vysvětlující komentář 6 – Definice měnové unie 202
Vysvětlující komentář 7 - Ustavení evropské měnové unie 202
Vysvětlující komentář 8 – Výhody a nevýhody jednotné měny 203
Vysvětlující komentář 9 – Selhání teorie optimálních měnových oblastí 203
Vysvětlující komentář 10 - Polity, politics, policy 203
Vysvětlující komentář 11 – Politologické hledisko 204
Vysvětlující komentář 12 – Paradigma, teoretická východiska 204
Vysvětlující komentář 13 – Federalismus a mezivládní metoda 204
Vysvětlující komentář 14 – Ideologický koncept 205
Vysvětlující komentář 15 – Negativní externality 205
Vysvětlující komentář 16 – Jednotka v rámci ekonomických transakčních nákladů 205
Vysvětlující komentář 17 – Vymezení pojmu governance 205
Vysvětlující komentář 18 - Detaily německého návrhu Paktu o stabilitě a růstu 205
Vysvětlující komentář 19 – Úprava koordinace fiskálních politik v primárním právu 205
Vysvětlující komentář 20 - Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2003 206
Vysvětlující komentář 21 – Ratifikace Fiskální úmluvy v České republice a její provedení do národního právního řádu 206
Vysvětlující komentář 22 - Teoretická debata o orientaci fiskální politiky v rámci eurozóny 207

Seznam zkratek

ČS	Členské státy
ECU	Evropská měnová jednotka
ECB	Evropská centrální banka
EDP	Postup při nadměrném schodku
EFSF	Evropský nástroj finanční stability
EFSM	Evropský mechanismus finanční stabilizace
EHS	Evrospké hospodářské společenství
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ERM	Evropský mechanismus směnných kurzů
ES	Evropské společenství
ESM	Evropský mechanismus stability
EU	Evropská unie
Fiskální úmluva	Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii
HDP	Hrubý domácí produkt
HND	Hrubý národní důchod
Komise	Evropská komise
MMF	Mezinárodní měnový fond
Rada	Rada Evropské unie
Rada Ecofin	Rada pro hospodářské a finanční záležitosti
Smlouva o EHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
Smlouva o ES (SES)	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva o ESM	Smlouva o ustavení Evropského mechanismu stability
Smlouva o EU (SEU)	Smlouva o Evropské unii
Smlouva o FEU (SFEU)	Smlouva o fungování Evropské unie
USA	Spojené státy americké

Úvod

Budoucnost evropského integračního projektu zůstává aktuální politickou a ekonomickou otázkou relevantní jak pro občany EU, tak pro vývoj v globálním měřítku. K významným prvkům debaty o těchto otázkách patří budoucí podoba spolupráce členských států hospodářské a měnové unie. Vnímání jednotné měny, její úspěšnosti a vhodnosti jejího institucionálního nastavení se výrazně změnilo v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize, která zasáhla eurozónu v roce 2008.[1] Akutní ohrožení jednotnosti hospodářské a měnové unie vedlo k provedení změn v jejím institucionálním rámci. Řada odborníků však apeluje na přijetí dodatečných opatření zajišťujících nejen krátkodobou stabilitu jednotné měny, ale především její dlouhodobou odolnost. Diskuse na úrovni Evropské rady a Eurosummitu[2] potvrzuje rovněž politickou snahu dosáhnout shody na dalších krocích zvyšujících odolnost evropské měnové integrace. Evropskou hospodářskou a měnovou unii tak v kontextu politické a expertní debaty nelze považovat za dokončenou.

Úsilí o zajištění udržitelného fungování jednotné měny do centra pozornosti opakovaně přináší otázku vhodného nastavení institucionálního rámce fiskální governance. Jak podotýká např. Kopits, problémem Paktu o stabilitě a růstu zůstává vynutitelnost[3] a složitost jeho ustanovení snižuje jeho srozumitelnost[4]. Obdobně Poghosyan, Gaspar a Eyraud poukazují na praktické problémy provázející koordinaci fiskálních politik, a to navzdory opakovaným reformám.[5] Před přijetím dalších opatření je třeba důkladně analyzovat, jak se způsob spolupráce členských států evropské hospodářské a měnové unie změnil v souvislosti s iniciativami přijatými v reakci na krizi a jaké výzvy přináší pokrizové uspořádání evropské hospodářské a měnové unie. Disertační práce analyzuje vývoj spolupráce členských států v oblasti fiskálních politik ve třech kapitolách.

Struktura práce

První kapitola se podrobně věnuje koncepčnímu rámci politických transakčních nákladů, metodologii a relevantním teoretickým východiskům. Důraz je kladen především na limity obvyklých teoretických východisek a přínos alternativního koncepčního rámce politiky transakčních nákladů. Následující dvě kapitoly se věnují ověření a vyvrácení dílčích výzkumných hypotéz odvozených z logiky hlavní výzkumné hypotézy a definic prohloubení spolupráce v rámci evropské integrace. Jejich analýza je nezbytná pro ověření hlavní výzkumné hypotézy.

Druhá kapitola se na základě historicko-empirického přístupu zabývá problematikou koordinace fiskálních politik v rámci EU. Pozornost věnuje nejen Paktu o stabilitě a růstu a jeho selháním a reformám, ale také doplňkovým opatřením implementovaným během a v návaznosti na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi. Primárně se jedná o ustavení záchranných mechanismů a dále nezávislých fiskálních institucí na národní i unijní úrovni. Pakt o stabilitě a růstu i doplňková opatření analyzuje primárně prizmatem politických transakčních nákladů a komplementárních

[1] Posun v hodnocení úspěšnosti evropské měnové integrace je patrný při srovnání následujících dvou publikací: Evropská komise (2008c), *Quarterly Report on the Euro Area, Special report: EMU@10 - Assessing the first ten years and challenges ahead*, a ECB (2014), *Progress through crisis? Conference for the 20th anniversary of the establishment of the European Monetary Institute*.

[2] Prodrobněji viz např. Rada EU (2016a), *Závěry Evropské Rady - Bratislavská deklarace*, 6s; nebo Evropská rada (2017), *Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 14 and 15 December 2017.* Eurosummit (2018a), *Economic and Monetary Union, Leaders' Agenda.*

[3] Kopits, G., (2016), *The IMF and the Euro Area Crisis: The Fiscal Dimension,* str. 2-5.

[4] Kopits, G., (2018), *How could the Stability and Growth Pact be simplified?*, str. 7-8.

[5] Eyraud, L., Gaspar, V., Poghosyan, T., (2017), *Fiscal politics in the Euro Area*, str. 31-32.

teoretických východisek. Hlavní pozornost je věnována rozdílu v nastavení právního a institucionálního rámce pro koordinaci fiskálních politik a skutečným vztahům při provádění transakcí v rámci institucionální matice Paktu o stabilitě a růstu, která kromě formálních pravidel zahrnuje také neformální omezení a charakteristiky vymáhání. S ohledem na limity kvantitativních metod je preferována kvalitativní analýza.

Třetí kapitola se věnuje ekonometrické analýze faktorů ovlivňujících fiskální výsledky členských států Evropské unie. Přesněji srovnává statickou významnost politických, ekonomických a institucionálních faktorů při analýze vývoje primární fiskální bilance[6] členských států eurozóny a tzv. neparticipujících členských států v rámci předkrizového období a období krize. Jejím účelem je kvantitativně zhodnotit změny v interakci ekonomických, politických, a institucionálních faktorů, k nimž došlo v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize ve státech s jednotnou měnou a v neparticipujících členských státech.

Obsah práce

V kontextu pokračující debaty o vhodném nastavení spolupráce členských států eurozóny si práce klade za **primární cíl identifikovat důsledky pokrizových změn v oblasti koordinace fiskálních politik pro budoucnost integračních procesů v EU.** Stanovený cíl logicky navazuje na následující **tři dílčí cíle**:

1. **vyhodnotit dosavadní zkušenosti s fungováním Paktu o stabilitě a růstu jako neúplného kontraktu, který se mění v reakci na koordinaci fiskálních politik členských států v rámci Rady EU,**
2. **zhodnotit změny v institucionální matici koordinace fiskálních politik na unijní úrovni,**
3. **upozornit na změny v institucionální matici na úrovni členských států ovlivněné unijními iniciativami.**

Těžištěm překládané práce je analýza vývoje spolupráce členských států ve fiskální oblasti v důsledku globální finanční krize, která zasáhla EU v roce 2008. Předkládaná práce především ověřuje **hlavní výzkumnou hypotézu**: ***„V důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize došlo k prohloubení integrace členských států eurozóny v oblasti fiskální politiky*** **(hypotéza 1)**.

Prohloubení spolupráce členských států vymezuje s využitím dvou definic. Z ekonomického hlediska využívá definici Marka Dabrowskiho, který fiskální integraci definuje jako „*přenesení části fiskálních zdrojů nebo kompetencí v oblasti fiskální politiky nebo správy fiskálních záležitostí z národní na nadnárodní úroveň*“.[7] Jedná se tak o přístup k integraci tzv. zdola nahoru, tj. přenesení pravomocí z národní na nadnárodní úroveň. Z politologického hlediska se předkládaná práce opírá o definici vycházející z přístupu označovaného jako tzv. europeizace, který se věnuje především integraci postupem shora-dolů, tj. z nadnárodní úrovně směrem dolů. Pod pojem fiskální integrace lze v tomto pojetí zahrnout *„jakýkoli vliv procesů probíhajících na úrovni EU na provádění politiky či instituce na národní úrovni“.*[8]

[6] Fiskální výsledky členských států jsou vyjádřeny jako poměr primární fiskální bilance na HDP. Primární fiskální bilance představuje čisté úvěry a půjčky, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji. Nezahrnuje úvěry od mezinárodních finančních institucí ani platby úroků v daném roce.

[7] Dabrowski, M. (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 7.

[8] Podrobněji viz Borzel, T.,A., Risse, T., (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, str. 3.

Proces koordinace rozpočtových politik opírající se o unijní rozpočtová pravidla je charakteristický velkou mírou politické diskrece. Unijní právo ponechává Radě EU v jednotlivých etapách značný prostor při rozhodování o plnění stanovených cílů či udělení sankcí. Literatura také často poukazuje na rostoucí diskreci Evroské komise při hodnocení hospodářské situace členských států.[9] S cílem popsat uplatňování politické a technokratické diskrece předkládaná práce analyzuje Pakt o stabilitě a růstu prostřednictvím konceptu politiky transakčních nákladů. [10]

Zvolený koncepční rámec umožňuje odlišit dva zásadní aspekty: a) neustále se vyvíjející institucionální rámec koordinace fiskálních politik vymezený pravidly ukotvenými v legislativních a nelegislativních dokumentech, b) institucionální matici zahrnující veškerá formální pravidla, neformální omezení a charakteristiky vymáhání.[11] Předkládaná práce tak může analýzu formálních pravidel rozšířit o další elementy v podobě neformálních institucí, které přímo ovlivňují uplatnění politické a technokratické diskrece.

Pohled konceptu politicky transakčních nákladů také dovoluje využít poznatky řady společenskovědních disciplín a studovat dynamický vývoj politické struktury a institucí, jejichž cílem je usnadnit politické obchodování a snížit politické transakční náklady. K Paktu o stabilitě a růstu přistupuje jako k neúplnému kontraktu, který se mění nejen v reakci na průběh koordinace fiskálních politik členských států v rámci Rady EU, ale také v návaznosti na politický a ekonomický vývoj. Obecně snížení politických transakčních nákladů[12], obdobně jako snížení ekonomických transakčních nákladů zvyšuje efektivitu systému. Konečným cílem teoretického přístupu politických transakčních nákladů není pouze jejich minimalizace, ale také optimalizace institucionálního a organizačního nastavení systému.

Analytický postup

Ověření hlavní výzkumné hypotézy v kontextu definic spolupráce vyžaduje především analýzu kvalitativního charakteru. Kvůli existenci vysoké míry diskrece při uplatnění unijních rozpočtových pravidel řada autorů dlouhodobě zpochybňuje snahy členských států a institucí EU o spolupráci v oblasti fiskální politiky.[13] S ohledem na polemiku o rostoucí neefektivitě institucionálního a ekonomického nastavení Paktu o stabilitě a růstu se práce v první řadě zaměřuje na původní rámec daný právem EU, historický vývoj provádění transakcí na úrovni Rady a identifikaci existujících politických transakčních nákladů.

Následně předkrizový způsob koordinace fiskálních politik porovnává s pokrizovým nastavením spolupráce v oblasti fiskální politiky. Detailně zkoumá jak pozměněné ekonomické nastavení, tak institucionální rámec koordinace fiskálních politik zakotvený v právu EU včetně nových prvků spolupráce v této oblasti jdoucí nad rámec striktního vymezení koordinace fiskálních politik. Jako nové elementy spolupráce ve fiskální oblasti lze označit především záchranné mechanismy včetně pro ně zásadního principu kondicionality, dodatečné koordinační mechanismy a nezávislé fiskální instituce ustavené na národní i nadnárodní úrovni.

Primárně předkládaná práce zkoumá, zda: ***Finanční, ekonomická a dluhová krize změnila institucionální matici koordinace fiskálních politik na unijní úrovni (hypotéza 2).*** Tímto způsobem

[9] Cottarelli, C., (2018), *How could the Stability and Growth Pact be simplified?*, str. 8-12. Evrospký parlament, In-Depth Analysis, 29s.
[10] Taxonomie politických transakčních nákladů viz podkapitola 1.4.5.
[11] North, D., C., (1993), *Institutions, Transactions Costs and Productivity in the Long Run*.
[12] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, str. 226.
[13] Begg, I., (2018), *Should rules continue to rule? Policy report from the FIRSTRUN project.*

ověřuje, zda došlo k zásadním změnám v nastavení spolupráce členských států, pokud jde o způsob koordinace rozpočtových politik v rámci Paktu o stabilitě a růstu. V daném kontextu se věnuje primárně faktickým legislativním změnám, k nimž došlo v důsledku reforem Paktu o stabilitě a růstu a také jejich důsledkům pro průběh procesu koordinace rozpočtových politik a rozdělení pravomocí mezi národní a nadnárodní instituce popřípadě mezi nadnárodními institucemi navzájem. Proces koordinace fiskálních politik ovlivňuje řada různorodých faktorů. Odborná literatura uvádí, že transakce uzavírané na úrovni Rady jsou ovlivňované nejen ekonomickým vývojem, ale také politickou situací na úrovni jednotlivých členských států a nastavením právního rámce EU.[14] Předkládaná práce v této souvislosti analyzuje, zda v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize došlo ke změnám v interakci těchto faktorů, popřípadě zda se změnil způsob, jakým se promítají do koordinace fiskálních politik členských států na úrovni EU. V podstatě se jedná o ověření toho, zda jsou nové institucionální mechanismy v podobě formálních pravidel schopny zamezit politickým, ekonomickým a institucionálním selháním, která vyústila v ohrožení jednotné měny během krize.

Přestože politické transakční náklady nelze přesně kvantifikovat, je možné porovnat stav předkrizový a pokrizový. Předkládaná práce se zabývá tím, zda: ***Opatření přijatá v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize přispěla ke snížení politických transakčních nákladů přítomných v rámci koordinace fiskálních politik na unijní úrovni (hypotéza 3).*** Přesněji práce analyzuje, zda ustavení záchranných mechanismů poskytujících finanční pomoc na základě přísné podmíněnosti, zavedení nových procesů a ustavení nezávislých fiskálních institucí snížilo politické transakční náklady a zvýšilo efektivitu systému. Jedná se o posouzení toho, zda se zlepšilo nastavení formálních pravidel, neformálních omezení a vymáhání pravidel, které by v konečném důsledku usnadnilo koordinaci fiskálních politik a prohloubilo spolupráci členských států. Na základě analýzy výše zmíněných dílčích hypotéz je možné posoudit vývoj velikosti politických transakčních nákladů přítomných v institucionální matici koordinace fiskálních politik v rámci EU jako celku.

S ohledem na definici integračního procesu dle Borzel[15] je třeba důkladně rozebrat také změny v institucionální matici na národní úrovni. V rámci politických transakčních nákladů se jedná o to, ***zda došlo ke změnám v národní institucionální matici, která ovlivňuje koncipování fiskální politiky (hypotéza 4).*** Tedy, zda se iniciativy přijaté na unijní úrovni měly dopad na nastavení národní institucionální matice a velikost politických transakčních nákladů na národní úrovni.

Ekonometrická analýza se věnuje interakci fiskálních institucí, politických a ekonomických proměnných na národní úrovni. Předkládaná práce tak analyzuje vliv vybraných proměnných na fiskální výsledky vlád členských států vyjádřené prostřednictvím podílu primární fiskální bilance na HDP.[16] Jejím účelem je především ověřit, zda: ***Po roce 2008 došlo ke změně v interakci fiskálních institucí, ekonomických a politických proměnných ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni (hypotéza H5).*** Tedy, jestli krizová situace ovlivnila roli, jakou zvolené proměnné hrají při dosahování fiskálních výsledků vlády na národní úrovni. Tato kapitola věnuje zvláštní pozornost tomu, zda se: ***Statistická významnost institucionálních, ekonomických a politických faktorů liší ve státech participujících a neparticipujících na jednotné měně euro (hypotéza H6)***. Rozdělení členských států do podskupin, tzv. klastrů, umožňuje předkládané práci zhodnotit rozdíly v interakci jednotlivých proměnných nejen před krizí a po jejím odstartování, ale také v rámci států, které přijaly jednotnou měnu a v tzv. neparticipujících členských státech. V období před rokem 2008 mohl být unijní

[14] Cottarelli, C., (2018), *How could the Stability and Growth Pact be simplified?*, str. 8-12.

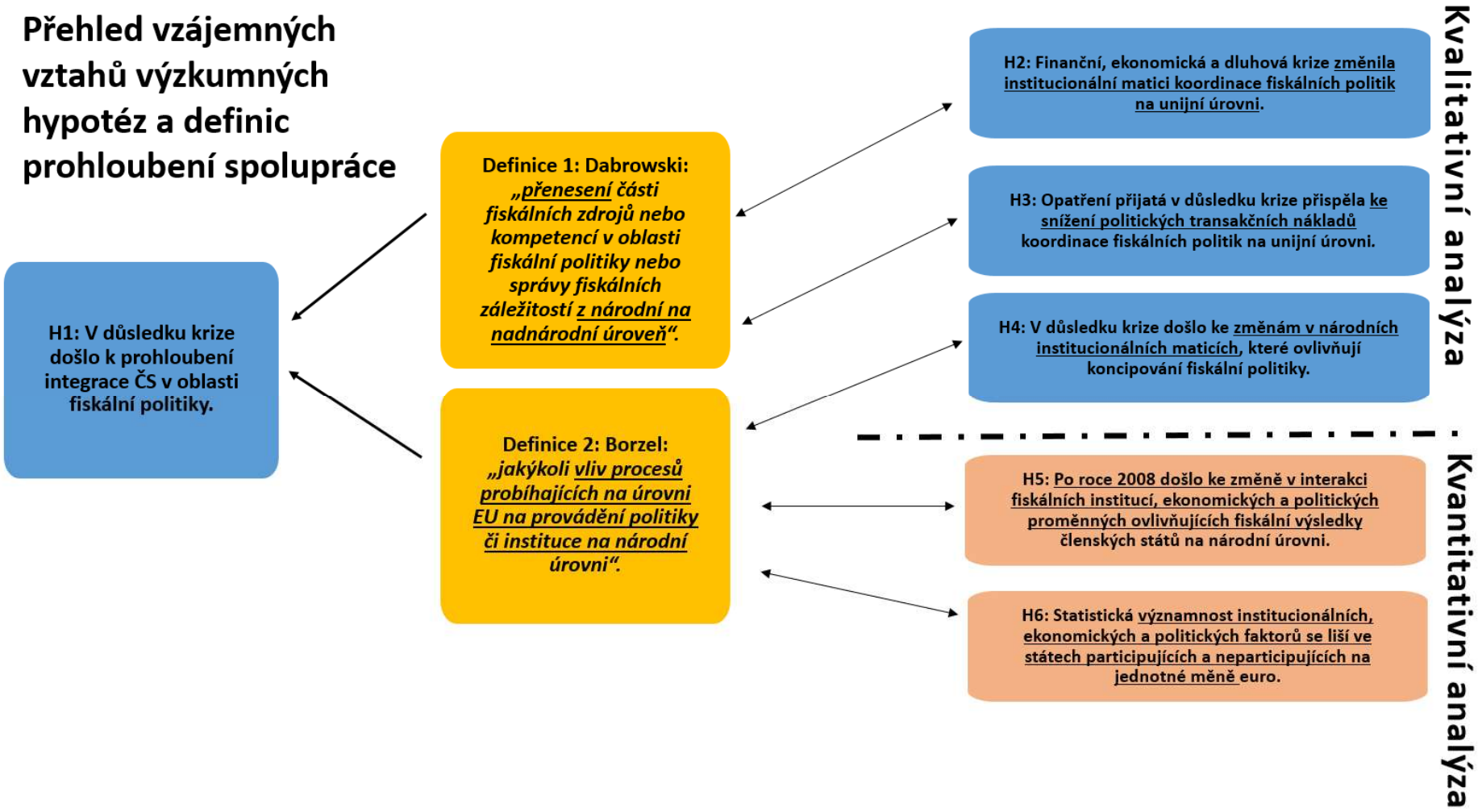
[15] Borzel, T.,A., Risse, T., (2001), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.* str. 3

[16] Fiskální výsledky členských států jsou vyjádřeny jako poměr primární fiskální bilance na HDP. Primární fiskální bilance je vyjádřena jako čisté úvěry a půjčky, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji. Nezahrnuje úvěry od mezinárodních finančních institucí ani platby úroků v daném roce.

institucionální rámec vnímán jako *soft law*, jehož dodržování zajišťuje dobrou pověst vlády a případné směřování k přijetí jednotné měny. Naproti tomu v případě členských států, které přijaly euro, by měly být fiskální instituce statisticky významným faktorem ovlivňujícím fiskální výsledky především v období po roce 2008, kdy došlo ke zvýšení nároků na fiskální disciplínu nejen ze strany finančních trhů, ale také unijních institucí.

Pro přehlednost je vzájemná provázanost základních definic a výzkumných hypotéz uvedena ve schématu 1 (Schéma 1 – Přehled vzájemných vztahů výzkumných hypotéz a definic prohloubení spolupráce.)

Schéma 1 – Přehled vzájemných vztahů výzkumných hypotéz a definic prohloubení spolupráce



1. Teoretické přístupy k evropské integraci a koordinaci fiskálních politik

První kapitola přistupuje k problematice evropské integrace a koordinace fiskálních politik z teoretického hlediska. Jejím cílem je nastínit širší teoretické souvislosti úvah o nutnosti koordinace fiskálních politik v rámci hospodářské a měnové unie a diskuse o prohloubení integrace v oblasti fiskální politiky. V neposlední řadě zasazuje výzkumné otázky do interdisciplinárního kontextu, který je hlavní přidanou hodnotou práce. Účelem kapitoly není poskytnout vyčerpávající přehled teoretických východisek, ale s ohledem na zvolené téma postihnout nejrelevantnější z nich a upozornit na jejich nejdůležitější aspekty. S pomocí doplňkových východisek je postupně zúžena analyzovaná problematika a vymezeny pojmy nezbytné pro další analýzu.

Na upřesnění výzkumných otázek, metodologie a doplňkových teoretických východisek navazuje vymezení konceptu politicky transakčních nákladů, který tvoří osu práce. Zvolený koncepční rámec slouží jako základní východisko pro kvalitativní analýzu provedenou ve druhé kapitole, která umožňuje splnit hlavní cíl práce, tj. identifikovat důsledky pokrizových změn v oblasti fiskální koordinace pro budoucnost integračních procesů v EU.

1.1 Koordinace fiskálních politik v rámci EU z pohledu předkládané práce

Evropský integrační projekt je charakteristický postupným omezením pravomocí členských států a jejich koordinací, sdílením či úplným přenesením na nadnárodní úroveň. Touto cestou dochází k vytvoření zcela specifického útvaru, který zůstává na pomezí mezi národním státem a mezinárodní organizací. Aktuálně platné znění Lisabonské smlouvy rozlišuje pravomoci výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné. Fiskální a hospodářská politika spadají pod kategorii pravomocí koordinačních. Naproti tomu měnová a kurzová politika spadá v případě členských států, které zavedly euro do pravomocí výlučných, prováděných Evropskou centrální bankou. [17]

V devadesátých letech představovalo rozhodnutí o vhodném institucionálním nastavení spolupráce členských států v oblasti fiskální a hospodářské politiky zcela specifickou výzvu. Závěry ekonomické teorie se střetávaly s politickými preferencemi představitelů členských států. Především američtí ekonomové jako Tobin, Godley, McKinnon, či Friedman upozorňovali na rizika související s ustavením jednotné měny v podmínkách neexistence fiskálních transferů a politické unie.[18] Nicméně z pohledu politických představitelů členských států bylo rozhodování o nastavení fiskální a hospodářské politiky ze své podstaty výsledkem národního demokratického politického procesu zakotveného v ústavách členských států, jejichž vývoj trval po desetiletí. Z politického hlediska byla delegace vyšší míry pravomocí v této oblasti jen obtížně proveditelná. Integrace v oblasti fiskální politiky nemohla kopírovat vývoj integrace v oblasti měnové politiky, kde z historického hlediska došlo k postupné delegaci na nezávislou instituci na národní úrovni a následnému svěření pravomocí nadnárodní instituci.

Po dlouhém vyjednávání byla zvolena varianta, kdy se vzájemná spolupráce členských států v oblasti fiskální politiky opírá o fiskální kritéria odsouhlasená v podobě primárního práva v rámci Maastrichtské smlouvy. V červnu 1997 byl základní mechanismus koordinace doplněn usnesením Evropské rady o tzv. Paktu o stabilitě a růstu a následně sekundární legislativou.[19]

---

[17] Podrobněji viz Tomášek, M., Týč, V., a kol., (2013), *Právo Evropské Unie*, Leges, Praha.

[18] Podrobněji k ustavení evropské hospodářské a měnové unie i názorům amerických ekonomů viz Dhar,S., Takagi, S., (2016) *IMF Surveillance of the Euro Area: From Conception Through Crisis,* MMF, str. 2-6, Annex 1, str. 29-33.

[19] Brunila, A., Buti, M., Franco, D., Introduction, v Brunila, A., Buti, M., Franco, D., eds. *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave: NY, 2001, str. 1.

Předkládaná práce se soustřední nejen na vývoj legislativní úpravy koordinace fiskálních politik, ale prostřednictvím analýzy institucionální matice také na změny ve vztazích mezi jednotlivými institucemi a členskými státy a tzv. neformálních institucích s důrazem na politické transakční náklady omezující efektivní spolupráci členských států v této oblasti.

1.2 Metodologie

1.2.1 Obecně k metodologii

Předkládaná práce vychází z již existující odborné literatury zabývající se tématem koordinace fiskálních politik v rámci evropské hospodářské a měnové unie a doplňuje ji o nový pohled. Přehled zásadních teoretických východisek shrnujících již publikované práce zabývající se problematikou evropské integrace, evropské hospodářské a měnové unie a zejména fiskálních pravidel a institucí doplňuje shrnutí empirické literatury a aktuálních příspěvků na daná témata včetně dokumentů unijních institucí.

Obdobně jako příspěvek Heipertz a Verdun[20] se předkládaná práce zaměřuje na pozitivní analýzu vývoje Paktu o stabilitě a růstu a souvisejících elementů koordinace fiskální politik v rámci evropské hospodářské a měnové unie. Primárně se zaměřuje na Pakt o stabilitě a růstu jako neúplný kontrakt. Jejím cílem je analyzovat institucionální nastavení, způsob a zásadní elementy řešení, kterými se instituce EU a členské státy hospodářské a měnové unie, rozhodly doplnit tento neúplný kontrakt během ekonomické, finanční a dluhové krize za účelem snížení politických transakčních nákladů. [21] Cílem práce není normativní posouzení vhodnosti tohoto nástroje a jeho nastavení pro koordinaci fiskálních politik, ale spíše analýza jeho zásadních elementů i souvisejících nově ustavených prvků unijní fiskální governance a jejich významu pro další vývoj evropského integračního procesu.

Metodologie práce reflektuje metody využívané zahraničními i domácími autory při zpracování prací s obdobnou tématikou.[22] Základ tvoří historicko-analytický přístup v kombinaci s empirickou metodou zkoumání využívající koncepční rámec politických transakčních nákladů. Tento přístup je motivován snahou zachytit nejrelevantnější elementy pozměněného institucionálního rámce koordinace fiskálních politik v rámci evropské hospodářské a měnové unie.

Výběr koncepčního rámce byl ovlivněn skutečností, že konvenční přístupy neposkytovaly možnost zachytit významné aspekty v podobě politické a technokratické diskrece ani nové elementy především institucionálního charakteru[23], které se však promítají do konečné podoby spolupráce. Politické transakční náklady zároveň představují neotřelý analytický nástroj unijní ekonomické governance umožňující jak rozbor opatření jdoucích nad rámec legislativních ustanovení Paktu o stabilitě a růstu, tak možnost hledat efektivnější řešení a věnovat se úvahám o budoucnosti evropského integračního procesu.

1.2.2 Interdisciplinární přístup

Cílem interdisciplinárního přístupu je kombinovat východiska jednotlivých oborů sociálních věd. Jak uvádí Heipertz a Verdun, důvody pro existenci Paktu o stabilitě a růstu jako základního nástroje

[20] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*.
[21] Dvojbalíček legislativních návrhů, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, stabilizační mechanismy, atd.
[22] Pro srovnání např. Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance, Brussels*.
[23] Například ustavení nezávislých fiskálních institucí na národní úrovni, popř. ustavení Evropské fiskální rady.

koordinace fiskálních politik lze zkoumat z ekonomického, právního i politologického hlediska. [24] Ekonomická literatura v tomto kontextu klade důraz na nutnost nalézt optimální řešení včetně nastavení ekonomických parametrů pro koordinaci fiskální politiky a jejich provádění s ohledem na existenci jednotné měnové politiky. Hlavním cílem je identifikovat způsob jak omezit rizika negativních externalit a přelévacích efektů. Právní hledisko se orientuje především na nástroje, kterými lze dosáhnout stanovených cílů. Je třeba zdůraznit, že primární právo původně obsahovalo pouze stanovené cíle, nikoli způsob jak jich dosáhnout. Implementace doplňkových mechanismů v podobě Paktu o stabilitě a růstu byla výsledkem snahy o zajištění plnění cílů stanovených na nejvyšší úrovni. Během finanční, ekonomické a dluhové krize členské státy využily některé nekonvenční právní nástroje včetně mezinárodních mezivládních smluv, které v předchozím období nebyly akceptovatelné. Politologické hledisko[25] pak umožňuje zkoumat logiku integračního procesu jako takovou.[26] Obdobně například Fiala a Pítrová poukazují, že interdisciplinární přístup představuje možnost, jak překonat nedostatky jednotlivých vědních disciplín.[27]

Ve světle obdobných argumentů tato kapitola věnuje pozornost základním aspektům a limitům teorie ekonomické integrace, teorii optimálních měnových oblastí či fiskálního federalismu, ale také politologickým teoriím integračního procesu. S ohledem na skutečnost, že se práce zabývá problematikou koordinace fiskální politiky, bylo třeba definovat nejen pojem fiskální politika, ale také další související otázky. Především problematiku koordinace a přelévacích efektů. Dále jsou zmíněna politicko-ekonomická východiska nezbytná pro analýzu efektivity veřejných financí a státních rozpočtů. Závěr první kapitoly se věnuje nové institucionální ekonomii a východiskům ohraničujícím přístup politických transakčních nákladů.

1.2.3 Empirická metoda zkoumání

Hlavní výzkumná hypotéza bude považována za splněnou, pokud dojde k jejímu potvrzení na základě ověření dílčích hypotéz odvozených z její logiky v úvodu práce a s ohledem na definice fiskální integrace.

Na základě zavedených pojmů a zmíněných teoretických východisek se předkládaná práce ve své druhé kapitole zaměří na ověření dílčích hypotéz H2-H4. Úkolem kvalitativní empirické analýzy je identifikovat a hlouběji analyzovat politické transakční náklady existující v rámci systému unijních institucí a nastavení fiskální governance. Případová studie, která je obsahem druhé kapitoly, se podrobně zabývá snahou o snížení politických transakčních nákladů vyplývajících z existence neúplného kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu a analyzuje formální i neformální instituce včetně omezení uplatňovaných v rámci unijní institucionální matice.

Kvalitativně orientovaná analýza reflektuje nejen obsahovou stránku hypotéz, ale také nutnost provést komparativní a interdisciplinární analýzu vyplývající se skutečnosti, že předmětem analýzy je veřejný sektor.[28] Kvantitativní metody v podobě ekonometrické analýzy jsou využity k ověření dílčích hypotéz

---

[24] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, str. 8-9 a 198.

[25] Pro srovnání Furuboton a Richter zdůrazňují význam politického procesu pro přinášení institucionálních změn. Furubotn, E., Richter, R., (2009), *Institutions and Economic Theory*, *The Contribution of the New Institutional Economics*, str. 25.

[26] Stručné vymezení politologických východisek je zásadní také s ohledem na bezprostřední vliv teoretických integračních přístupů na proces přijímání rozhodnutí v Evropské unii. Zdroj: Fiala, V., Šaradín, P., Říchová, B., Šůstková, M., Outlý, J., Špičanová, L., (2007), *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, str. 11

[27] Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie,* str. 13 a 14.

[28] Gyorffy, D., (2013*), Institutional Trust and Policymaking in the EMU*, CEU Press, str. 4.

H5 a H6 v kapitole 3, které se týkají především vlivu finanční, ekonomické a dluhové krize na interakci politických, ekonomických a institucionálních proměnných s fiskálními výsledky členských států.

1.2.4 Historicko-analytický přístup

Uplatňovaný historicko-analytický přístup má řadu limitů souvisejících především s jeho subjektivním charakterem. Jako metoda však umožňuje postihnout detaily relevantní pro zodpovězení zvolených výzkumných otázek. Zároveň umožňuje koherentním způsobem vrstvit argumenty ověřující výzkumné hypotézy. V neposlední řadě umožňuje překlenout limity, které při analýze integračního procesu představuje rozdíl mezi de iure a de facto institucionální integrací. Rozdíl mezi právní úpravou a faktickým fungováním institucionální matice. V podstatě se jedná o rozdíly mezi ratifikací a transpozicí legislativy a jejím skutečným uplatňováním.[29] Právě tento aspekt je zcela zásadní při zkoumání koordinace fiskálních politik, která probíhá na základě předem stanovených pravidel, ale jak poukazuje empirická část předkládané práce, v realitě jsou související kroky často ovlivněny diskrecí jednotlivých aktérů, zejména politickými a dalšími faktory.

Historická analýza provádění transakcí na unijní úrovni vychází z odborné literatury a dokumentů evropských institucí. V centru pozornosti jsou jak vztahy mezi členskými státy, tak legislativní vývoj Paktu o stabilitě a růstu, jeho selhání a reformy. Politika politických transakčních nákladů umožňuje analyzovat také doplňková opatření implementovaná během a v návaznosti na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi a jejich dopad na politické transakční náklady přítomné v rámci koordinace fiskálních politik na úrovni EU. Primárně se jedná o ustavení záchranných mechanismů a dále ustavení nezávislých fiskálních institucí na unijní i národní úrovni. V rámci druhé kapitoly je tedy věnována pozornost, jak nástrojům koordinace (např. legislativní a nelegislativní dokumenty), tak souvisejícím procesům, a hlavním aktérům, kteří se daných mechanismů účastní. Jsou jimi:

a) Nástroje koordinace[30] – právní akty legislativní (primární a sekundární právo EU, národní legislativa, právní akty nelegislativní povahy (doporučení);
b) Procesy – upravené v unijním a národním právu, neformální chování;
c) Aktéři - národní a nadnárodní instituce, které mají tuto koordinaci zajistit (vlády jednotlivých členských států, jejichž fiskální politiky mají být koordinovány, nadnárodní instituce[31] např. Rada ve formaci pro hospodářské a finanční záležitosti, Euroskupina, Evropská komise, Evropská fiskální rada, Evropský mechanismus stability).

Historicko-analytický přístup dále umožňuje popsat podobu institucí a politik, která není dobře pochopitelná ani vysvětlitelná bez zohlednění předchozího vývoje, souvisejících událostí a rozhodnutí, která vyústila v současnou podobu evropské integrace. S ohledem na komplexnost problematiky bylo zcela zásadní rozhodnutí ohledně zúžení tématu na fakta a skutečnosti nezbytné pro úplnost práce. Některé teoretické aspekty jsou zohledněny nepřímo nebo pouze okrajově, neboť povolený rozsah práce nedovoluje analyzovat je do větší hloubky. Toto se týká především širšího ekonomického kontextu představovaného nekonvenční politikou centrálních bank interakce měnové a fiskální politiky v rámci makroekonomického mixu a dále vývoje teoretického a politického přístupu k fiskální politice v návaznosti na finanční a ekonomickou krizi.

Důležitým aspektem práce je také snaha respektovat smluvní a právní rámec EU. Z tohoto důvodu se text opírá o analýzu smluv, legislativních i nelegislativních dokumentů EU. Nicméně ambicí práce není

[29] Dorrucci, E., Iannou, D., Mongelli, F. P., Terzi, A., (2015), *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration*, ECB, str. 11.
[30] Podobněji k vymezení legislativních aktů viz Vysvětlující komentář 1 – Definice legislativních aktů.
[31] Podrobněji k vymezení institucí viz Vysvětlující komentář 2 – Výčet institucí.

čistě formální či právní analýza, nýbrž pozitivní analýza relevantní z hlediska politických transakčních nákladů a snahy o jejich snížení.

1.2.5 Ekonometrická analýza

Doplňkovým analytickým instrumentem je ekonometrická analýza panelových dat, jejímž cílem je ověřit vliv fiskálních institucí, ekonomických a politických proměnných na fiskální výsledky členských států. Jedná se o rozšíření studie Fabrizio a Mody z roku 2006[32]. Hlavním cílem je analyzovat změny v interakci těchto faktorů na národní úrovni, k nimž došlo v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize. Průběh integračního procesu je analyzován na základě porovnání výsledků různých skupin zemí v různých období. Jako měřítko kvality fiskálních institucí je využit indikátor síly fiskálních pravidel Evropské komise. Fiskální výsledky členských států jsou měřeny prostřednictvím podílu primární fiskální bilance na HDP. (podrobněji viz kapitola 3)

1.3 Základní teoretická východiska pro analýzu evropské integrace

Problematice evropského integračního projektu se věnuje celá řada autorů a odborných studií. Účelem této části práce je poskytnout stručný přehled relevantních teoretických východisek, která však sama o sobě nejsou schopna poskytnout dostatečnou oporu pro vysvětlení dynamického vývoje neúplného kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu. Kontrakt definovaný v unijním právu poskytuje základní rámec pro vztahy unijních institucí a členských států. Způsob uzavírání transakcí na základě práva EU se vyvíjí nejen v návaznosti na ekonomickou situaci, ale také na aktuální politický vývoj. Z uvedených důvodů je pro analýzu vývoje Paktu o stabilitě a růstu nutné využít různá teoretická východiska jdoucí napříč společensko-vědními disciplínami zahrnujícími ekonomické, politologické a politicko-ekonomické teorie. Synergie jednotlivých disciplín pak umožňují analyzovat Pakt o stabilitě a růstu v kontextu dynamiky ekonomického, právního, politického i institucionálního vývoje a podávají komplexní pohled na jeho vývoj i selhání.

1.3.1 Obecně k teorii ekonomické integrace

Obecná teorie ekonomické integrace poukazuje na problematiku optimální posloupnosti integračních kroků. Již Balassa si byl obdobně jako řada současných autorů vědom existence a významu politických překážek prohloubení integrace. Zcela zásadní zůstává jeho popis jednotlivých stádií ekonomické integrace[33]. Pro aktuální analýzu problémů evropské integrace se jako relevantní jeví především rozlišení dvou nejhlubších stupňů ekonomické integrace ekonomické unie a úplné ekonomické integrace. Tato dvě stádia jsou rozdílná, jak pokud jde o míru koordinace měnové, fiskální, sociální a proticyklické politiky, tak pokud jde o institucionální nastavení. Úplná ekonomická integrace je charakteristická nejen integrací ve všech zmíněných politických oblastech, ale také ustavením supranacionálního orgánu, který vydává pro členské státy závazná rozhodnutí. Naproti tomu ekonomická unie se vyznačuje odstraněním omezení volného pohybu výrobních faktorů, zboží a služeb, a také integrací souvisejících politik.[34]

Klíčovou aktuální otázkou zůstává, zda existuje logická posloupnost, pokud jde o ustavení hospodářské, měnové, fiskální a politické unie. V Balassově pojetí úplná ekonomická unie v podstatě odpovídá federálnímu uspořádání. Debata o vhodném nastavení a sledu kroků v rámci integrace v oblasti měnové, fiskální a politické zůstává v centru debaty o budoucnosti Evropské unie a především evropské měnové

[32] Fabrizio, S., Mody, A., (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?* MMF.
[33] Podrobněji k integračním stádiím vymezeným B. Balassou viz Vysvětlující komentář 3 – Balassova integrační stadia.
[34] Balassa, B., (1961), *The Theory of Integration: An Introduction*, str. 174-5.

unie. Jedná se především o snahu definovat předpoklady nutné pro dlouhodobě udržitelné fungování měnové unie. Zastánci i odpůrci jednotné měny se tak často zasazují o zavedení elementů hlubší fiskální, ekonomické a politické integrace. Jedná se jak o nástroje známé z fungování federací, tak o zcela nové návrhy snažící se postihnout specifický charakter evropské integrace.[35]

Nedílnou součástí debaty o architektuře měnové unie, je nutnost zajištění tzv. demokratické odpovědnosti a legitimity. Úvahy o prohloubení vzájemné spolupráce se prolínají se snahami o zajištění jejich demokratičnosti a také s úsilím zajistit jejich soulad s právním rámcem EU. Především v kontextu opatření přijatých pod tlakem finančních trhů v průběhu finanční, ekonomické a dluhové krize se často polemizuje o tom, zda jsou tato opatření legitimní z pohledu demokratické odpovědnosti nově ustavených orgánů vůči občanům EU.[36] Za jednu z cest, jak legitimizovat opatření přijatá v kontextu krize je označován přechod na vyšší stupeň integračního procesu charakteristický užší spoluprací nejen v ekonomické oblasti, ale také v oblasti politické. Tato forma spolupráce bývá nejčastěji označována jako tzv. politická unie. V literatuře zatím neexistuje jednotný názor na obsah pojmu politická unie ani většinová shoda na jejím optimálním nastavení.[37]

1.3.2 Kvantitativní analýza stupně integrace

Kvantitativní analýza stupně integrace mezi geografickými jednotkami je předmětem zájmu mnoha akademických studií. Z ekonomického pohledu jsou nejčastěji kvantifikovány přínosy vyplývající z omezení přeshraničních překážek volného pohybu osob, zboží služeb a kapitálu. Dopady ekonomické integrace na hospodářský růst v zemích EU se zabýval například Badinger[38]. Baldwin[39] mimo jiné věnoval pozornost interakci růstu a regionální integrace v rozvíjejících se státech EU.

Kvantitativní analýza integračních procesů však naráží na řadu překážek. Např. Rodriguez a Rodrik[40] zdůrazňují úskalí kvantitativního přístupu při analýze pozitivního dopadu obchodu a zapojení do světové ekonomiky na ekonomický růst. Přehled empirických měření integrace a jejich slabá místa shrnují Berger a Nitsch.[41]

Z pohledu předkládané práce má zcela zásadní význam Evropský index regionální institucionální integrace[42], který na základě kvatifikace institucionálních změn analyzuje prohloubení spolupráce členských států hospodářské a měnové unie. Analýza je prováděna na základě strategických dokumentů institucí EU publikovaných během ekonomické a finanční krize.[43] Předkládaná práce zohledňuje dva aspekty tohoto příspěvku.

---

[35] Pro podrobnější přehled návrhů např. Thirion, G., (2017), *European Fiscal Union, Economic rationale and design challenges*, str. 3; nebo Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance.*

[36] Pro srovnání Scharpf, F., W., (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*; nebo De Grauwe, P., Design failures in the euro area, str. 130, In: *Routledge Handbook of the Economics of Economic Integration*, eds. Badinger, H., Nitsch, V., (2016).

[37] Podrobněji k možným definicím politické unie viz např. Dullien, S., Torreblanca, J., I., (2012), *What is political union*?

[38] Badinger, H., (2005), *Growth effects of economic integration: evidence from the EU Member States.*

[39] Baldwin R., Seghezza, E., (1998), *Regional integration and growth in developing nations.*

[40] Rodriguez, F. R., Rodrik, D.,(2001), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence.*

[41] Nitsch, B., Berger, H., (2015), *Measuring economic and institutional integration*, str. 1-2.

[42] Dorrucci, E., Ioannou, D., Mongelli, F., P., Terzi, A., (2015), *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration*, ECB.

[43] Během finanční ekonomické a dluhové krize evropské instituce a jejich představitelé publikovali celou řadu strategických dokumentů. K zásadním patří především tzv. zpráva čtyř předsedů a strategický dokument předsedy Evropské komise Barossa. V roce 2015 na tzv. Zprávu čtyř předsedů navázala Zpráva pěti předsedů. Následně v roce 2017 byla publikována

V první řadě zohledňuje opatření identifikovaná autory jako prohlubující integraci v oblasti fiskální politiky. Dále vychází z alternativního přístupu, pokud jde o metodu analýzy. Autoři totiž opírají svoji analýzu o přiřazení určitého subskóre jednotlivým přijatým krokům. Tento kvantifikátor je následně sečten v rámci jednotlivých oblastí integrace.[44] Jak podotýkají např. Berger a Nitsch je zvolená analytická metoda do velké míry ovlivněna nahodilým subjektivním posouzením autorů, kteří se na základě vlastní úvahy rozhodují, jakou váhu přiřadí jednotlivým integračním opatřením.[45] Dalším negativem je skutečnost, že tato metoda neumožňuje hlubší pohled na přijatá opatření ani nenahlíží na jejich širší kontext a souvislosti v rámci evropského integračního procesu. S ohledem na zmíněnou kritiku předkládaná práce přistupuje k ověření výzkumné hypotézy odlišným způsobem, a to prostřednictvím analyticko-historického přístupu podrobněji rozebranému v podkapitole metodologie.

1.3.3 Vymezení pojmu fiskální integrace a souvisejícího názvosloví

Jak zmíněno výše, je zmíněný příspěvek Dorrucciho a kol. významným vodítkem pro vymezení opatření prohlubujících stupeň spolupráce členských států v oblasti fiskální integrace. Autoři v oblasti fiskálních politik indentifikovali jako zásadní opatření přijatá v kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize následující kroky:

- legislativní balíčky známé pod označením balíček šesti (angl. *six-pack*) a dvou (angl. two-pack) právních aktů,
- Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (tzv. Fiskální úmluva),
- pomoc poskytnutou Řecku v podobě syndikovaného úvěru (angl. *Greek Loan Facility*),
- rozhodnutí o ustavení záchranných mechanismů - Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM), Evropského nástroje finanční stability (EFSF), Evropského mechanismu stability (ESM).[46]

Na analýzu těchto klíčových opatření se zaměřuje i předkládaná práce. Nicméně, s cílem poskytnout detailní pohled na změny ve způsobu spolupráce členských států v dané oblasti, byl tento seznam doplněn o podrobnější analýzu zásadních aspektů jejich implementace. V případě stabilizačních mechanismů a jimi poskytnuté finanční pomoci se jedná o princip přísné podmíněnosti. Pokud jde o Fiskální úmluvu, jsou analyzovány i s ní související povinnosti členských států ustavit nezávislé fiskální instituce na národní úrovni a implementovat rozpočtová pravidla do národních právních rámců.

Překládaná práce se zabývá pouze elementy, které byly implementovány v souvislosti s nově ustavenými instrumenty či na základě povinností vyplývajících z legislativních dokumentů.[47] Zvolený koncepční rámec jí umožňuje postihnout nejen změny v nastavení Paktu o stabilitě a růstu, ale také zachytit jeho provázanost s dalšími elementy koordinace fiskálních politik implementovanými v období po roce 2008. (Podrobněji ke koncepčnímu rámci politických transakčních nákladů viz podkapitola 1.4.)

Bílá kniha k budoucnosti EU a dále reflexe k budoucnosti evropské měnové unie. Podrobněji ke strategickým dokumentům evropských institucí viz vysvětlující komentář 4.

[44] Dorrucci, E., Ioannou, D., Mongelli, F., P., Terzi, A., (2015), *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration*, ECB, str. 37-38.

[45] Nitsch, B., Berger, H., (2015*), Measuring economic and institutional integration*, str. 7.

[46] Dorrucci, E., Ioannou, D., Mongelli, F., P., Terzi, A., (2015), *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration*, ECB, str. 31-33.

[47] Podrobněji k iniciativám v této oblasti viz vysvětlující komentář 5.

Dále je pro účely předkládané práce nutné vymezit význam zásadního pojmu fiskální politika (angl. *fiscal policy*), který je dle P. Dvořáka v české ekonomické literatuře velmi často považován za zaměnitelný s termínem rozpočtová politika (angl. *budgetary policy*). V zahraniční literatuře, a především anglickém názvosloví, existuje ve významu těchto pojmů zásadní rozdíl. Vzhledem ke skutečnosti, že předkládaná práce vychází ze zahraničních publikací je nutné tyto pojmy přesněji vymezit. Dvořák, upozorňuje, jak na významové překryvy, tak jejich odlišnosti, a to primárně ve smyslu důrazu kladeného na jednotlivé fiskální funkce[48]. Alokační funkce, jejímž prostřednictvím mají veřejné finance přispět ke zvýšení efektivní alokace tržních zdrojů a kompenzace mikroekonomických a mimoekonomických tržních selhání je spolu s funkcí redistribuční těžištěm rozpočtové politiky. Redistribuční funkce koriguje nerovnoměrné rozdělení důchodů ve společnosti, a to jak na příjmové straně prostřednictvím zdanění, tak na výdajové straně na základě transferů.[49] Obecným východiskem rozpočtové politiky je snaha o dosažení vyrovnaného hospodaření. Fiskální politika se zaměřuje primárně na funkci stabilizační, tj. na zmírnění negativních důsledků makroekonomických tržních selhání.[50] Rozdílná váha přikládaná jednotlivým fiskálním funkcím se dále promítá: a) v cílech a záměrech těchto politik, b) pojetí a přístupu k základním fiskálním nástrojům, c) v subjektech, které jsou kompetentní k jejich realizaci (podrobněji viz Tabulka 1 - Vymezení pojmů fiskální a rozpočtová politika).

Tabulka 1 - Vymezení pojmů fiskální a rozpočtová politika[51]

	Rozpočtová politika	**Fiskální politika**
Teoretická východiska	Klasická ekonomie	Keynesiánské (funkční finance)
Zaměření	Realizace alokačních a redistribučních záměrů	Makroekonomická stabilita a stimulace
Kompetentní subjekty	Ministerstvo financí	Vláda
Vztah k rozpočtu	Vyrovnanost je prioritou	Vyrovnanost nemusí být prioritou
Vztah k veřejným výdajům	Suma G+T	Pouze vládní výdaje na nákup statků a služeb
Vztah k veřejným příjmům	Daně TA	Tzv. čisté daně (TA-Tr) - Daně – transfery

Upozornit je nutné i na rozdíl ve vymezení pojmů, pokud jde o normativní přístup k ekonomické analýze. Pojmy je v tomto kontextu nutno oddělit v závislosti na sledovaných cílech. V případě pozitivního přístupu se rozdíl stírá, protože účinky rozpočtové a fiskální politiky na konečné saldo rozpočtu a fiskální proměnné nelze oddělit.[52] V textu předkládané práce bude jak s ohledem na přístup uplatňovaný Dvořákem, tak s ohledem na primárně pozitivní přístup k ekonomické analýze preferován pojem fiskální politika, a to včetně případů, kdy není primárním kontextem stabilizační fiskální funkce. Výjimku představuje kapitola 2, která velmi často odkazuje na primární právo EU a sekundární legislativu. Zmíněné dokumenty téměř výhradně odkazují na rozpočtovou politiku. V tomto kontextu je s ohledem na zachování koherence s dokumetny evropských institucí používán pojem rozpočtová politika.

[48] K základním fiskálním funkcím patří funkce alokační, redistribuční a stabilizační.
[49] Dvořák, P., (2008), *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, str. 8 a 26.
[50] Dvořák, P., (2008), *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, str. 26.
[51] Převzato z Dvořák, P., Fiskální politika. In: Hamerníková, B. a kol., Veřejné finance. Victoria Publishing, Praha 1996, s. 151
[52] Dvořák, P., (2008), *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, str. 26-28.

Definice fiskální integrace a souvisejících pojmů

Interdisciplinární přístup umožňuje této práci zohlednit jak východiska ekonomická, tak politologická, a to i při definování pojmu fiskální integrace.

Z ekonomického hlediska lze využít definici Marka Dabrowskiho, který ji definuje jako „***přenesení části fiskálních zdrojů nebo kompetencí v oblasti fiskální politiky nebo správy fiskálních záležitostí z národní na nadnárodní úroveň***“.[53] Jedná se tak o přístup k integraci tzv. zdola nahoru, tj. z národní na nadnárodní úrověň.

Z politologického hlediska se lze opřít o definici vycházející z pojetí integračních procesů charakteristického pro politologický přístup označovaný jako tzv. europeizace, který se věnuje především integraci postupem shora-dolů, tj. z nadnárodní úrovně směrem dolů. Pod pojem fiskální integrace lze v tomto pojetí zahrnout „***jakýkoli vliv procesů probíhajících na úrovni EU na provádění politiky či instituce na národní úrovni“***.[54] V rámci předkládané práce se jedná o nadstavbu k definici Dabrowskiho a zachycení integračních tendencí, které by ekonomická definice fiskální integrace nebyla schopna postihnout.

Dále je třeba vymezit pojem fiskální governance (podrobněji k pojmu governance viz Vysvětlující komentář 17 – Vymezení pojmu governance). Zpráva o stavu veřejných financí evropské hospodářské měnové unie definuje fiskální governance jako veškerá pravidla, regulace a procesy mající dopad na způsob, jakým je připravován rozpočet a jeho součásti. Termíny fiskální governance a fiskální rámce, tak budou využívány jako synonyma.[55]

Pokud jde o fiskální instituce, předkládaná práce využívá definici Debrun a Schaechter.[56] Jako fiskální instituce označuje procesy a ustanovení, jejichž cílem je zajistit prioritizaci provádění řádné fiskální politiky, a to prostřednictvím adekvátních omezení diskrece při implementaci politik, včetně opatření zvyšujících transparentnost a demokratickou odpovědnost. Z makroekonomického pohledu je cílem těchto opatření omezit deficitní financování a procyklické chování, která často ovlivňují diskreční fiskální politiku. Debrun a Schaechter rozlišují dva institucionální přístupy. První spoléhá na stanovení hranic při provádění politik a lze pod něj zahrnout fiskální pravidla. Taková numerická omezení dlouhodobě limitují rozpočtové agregáty. Druhý institucionální přístup se zaměřuje na sebedisciplínu prostřednictvím zvýšení transparentnosti a reputačních nákladů. Do této kategorie spadají nezávislé fiskální instituce jako aktéři nezávislého vnějšího dohledu. Obdobné instituce svými analýzami, informováním a poradenstvím přispívají ke zvýšení demokratické odpovědnosti. Tyto dva přístupy jsou stále častěji kombinovány. V neposlední řadě lze tímto pojmem označit efektivní systémy řízení veřejných financí včetně výkaznictví, kvalitních predikcí, střednědobého plánování, rozpočtování způsobem shora-dolů, a spolehlivého provádění rozpočtové politiky.

[53] Dabrowski, M. (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 7.
[54] Podrobněji viz Borzel, T.,A., Risse, T., (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, str. 3.
[55] Evropská komise (2016c), *Zpráva o stavu veřejných financí evropské měnové unie*, 2016, str. 182.
[56] Debrun, X., Schaechter, A., (2014), Institutional Reforms and Fiscal Adjustment, In: *Post – Crisis Fiscal Policy* eds. Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A., str. 485-514.

1.3.4 Nastavení evropské měnové unie[57]

Motivací k ustavení evropské měnové unie byla do značné míry snaha o realizaci maximálního potenciálu vnitřního trhu, a to v podmínkách stagnujícího hospodářského růstu, který charakterizoval druhou polovinu osmdesátých let.[58] Podmínkou pro zvýšení intenzity obchodních toků na vnitřním trhu byla dlouhodobá stabilita měnových kurzů.[59] V podmínkách postupného uvolňování pohybu kapitálu byly evropské státy konfrontovány se závěry Mundell-Flemmingova modelu a především principu nedosažitelné trojice.[60] Kombinace víceméně fixního kurzu a nezávislé měnové politiky šla v případě řady evropských států ruku v ruce s omezeným pohybem kapitálu.[61] Uvolnění kapitálových kontrol v rámci jednotného trhu následně vedlo ke kurzovým výkyvům. V návaznosti na neúspěchy evropského měnového systému se členské státy odhodlaly k vytvoření evropské měnové unie. [62] Oporu těmto úvahám poskytl např. Tommaso Padoa Schioppa, který jako jeden z prvních upozornil na skutečnost, že jedním z možných řešení nedosažitelné trojice stabilních měnových kurzů, plné kapitálové mobility a nezávislosti měnové politiky by v podmínkách evropské integrace mohlo být ustavení jednotné měny. V centru jeho úvah byly tři neslučitelné elementy doplněny o čtvrtý element – volný obchod, který umocňoval úsilí o nalezení řešení. V jeho pojetí měla měnová unie zajistit pevný měnový kurz mezi členskými státy a zároveň přispět k maximalizaci zisků z volného pohybu kapitálu a zboží. [63] (podrobněji viz Schéma 3 - Maximalizace zisků z volného pohybu zboží dle T. Padoa Schioppa). Zásadní dopad na politické úvahy o nastavení měnové unie a ekonomické konvergence členských států měly také akademické studie. Zpráva Evropské komise *One Money, One Market*, k měnové integraci přistoupila především pohledem snížení kurzového rizika a snížení souvisejících transakčních nákladů.[64] Další analýzy spočívaly na premise, že užší obchodní vazby a vyšší objem transakcí umocněný zavedením společné měny, povede k synchronizaci ekonomického cyklu v rámci eurozóny, což v konečném důsledku sníží pravděpodobnost vzniku asymetrických šoků.[65]

Obecně výhody a nevýhody zavedení jednotné evropské měny shrnuje například Neumann. [66] Rizika a silné stránky přijetí jednotné měny jsou shrnuty ve vysvětlujícím komentáři 9[67].

1.3.5 Teorie optimálních měnových oblastí

Zásadní oporu kritikům projektu jednotné evropské měny poskytla teorie optimálních měnových oblastí. Tato teorie usiluje o stanovení podmínek, jejichž naplnění je předpokladem pro efektivní fungování měnové unie. Ustavení měnové unie je žádoucí, pokud její přínosy vyplývající ze snížení

---

[57] Podrobněji k definici měnové unie viz Vysvětlující komentář 6 – Definice měnové unie

[58] Mongelli, F., P., (2008), *European economic and monetary integration and the optimum currency area theory*, str. 13.

[59] Podrobněji ke snahám o ustavení měnové unie viz Vysvětlující komentář 7 - Ustavení evropské měnové unie.

[60] Podrobněji k volnému pohybu kapitálu a Mundell-Flemmingovu trilematu viz např. Jiránková, M., (2010), *Národní státy v globálních ekonomických procesech,* Kapitola 7.

[61] Otmar Issing, (2006), *Europe's Hard Fix: The Euro Area*.

[62] Baldwin, R., Wyplosz, CH., (2013), *Ekonomie evropské integrace*, str. 372-392.

[63] Podrobněji viz např. Francois Villeroy de Galhau, (2017), *The Future of the euro area: From impossible trinity to the growth triangle*, nebo Lorenzo Bini Smaghi, *Tommaso Padoa-Schioppa: Economist, policy-maker, citizen in search of European unity*.

[64] Ibid 19

[65] Podrobněji viz Rose, A. (2000), One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade, *Economic Policy*, vol. 30, pp. 9-45. nebo Rose, A., (2004), A Meta-Analysis of the Effects of Common Currencies on International Trade, NBER Working Paper No. 10373., Frankel, J. and A. Rose (1997*), The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, CEPR Discussion Paper No. 1473, September 1996; Economic Journal, 108, July 1998 In: Mongelli, F.P., (2008), European economic and monetary integration and the optimum currency area theory str. 4.

[66] Podrobněji viz např. Neumann, P., Žamberský, P., Jiránková, M., (2010), *Mezinárodní ekonomie,* str. 150

[67] Vysvětlující komentář 8 – Výhody a nevýhody jednotné měny

transakčních nákladů a omezení kurzového rizika převažují nad souvisejícími náklady. Strnulost mezd a nízká mobilita pracovní síly společně se značnou různorodostí budoucích členských států evropské měnové unie představovaly argumenty, které podporovaly přesvědčení řady ekonomů, že přizpůsobení asymetrickým ekonomickým šokům si vyžádá vysoké náklady v podobě poklesu výstupu a nárůstu nezaměstnanosti. Související rizika byla v případě evropského přístupu k měnové unii umocněna absencí stabilizačních mechanismů v podobě automatických stabilizátorů nebo diskreční fiskální politiky na nadnárodní úrovni. Konvergenční kritéria[68] stanovená v Maastrichtské smlouvě nemohla v jejich očích nahradit mechanismus fiskálních transferů jako vyrovnávací mechanismus v případě asymetrických šoků.[69] K hlasitým a dlouhodobým kritikům nastavení evropské hospodářské a měnové unie patří například Paul Krugman, který upozorňoval na riziko postupného růstu asymetrií mezi členskými státy.[70] Jeho tvrzení dávají do značné míry za pravdu i závěry aktuální literatury, která potvrzuje, že šoky v rámci jednotlivých zemí zůstaly častým jevem a dosahují značného rozsahu.[71]

V souvislosti s finanční, ekonomickou a dluhovou krizí poukazuje na limity analytického rámce poskytnutého teorií optimálních měnových oblastí například Wyplosz. Upozorňuje na skutečnost, že teorie optimálních měnových oblastí nebyla schopna postihnout veškeré rizikové faktory evropské měnové unie, které vedly k ekonomické krizi. Jako hlavní výtku uvádí absenci bezpodmínečné nutnosti fiskální disciplíny. Jako zásadní omezení této teorie v kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize uvádí odlišné migrační tendence, absenci předpokladu transferů a předpoklad nízkého zadlužení.[72] Zkušenost evropské měnové unie z pohledu řady autorů včetně Ch. Wyplosze potvrzuje, že integrace v měnové oblasti vyvolává velmi silné tlaky na posílení spolupráce členských států i v dalších oblastech. Wyplosz explicitně zmiňuje nutnost sdílení pravomocí v oblasti fiskální politiky a v oblasti dohledu nad finančním sektorem. Krize v jeho pojetí potvrdila jak neúčinnost decentralizované governance tak premisu, že vytvoření měnové unie vyžaduje delegaci dalších pravomocí na nadnárodní úroveň.[73]

Z pohledu předkládané práce je klíčová absence možnosti vysvětlit institucionální změny související s vytvořením nových institucí na nádnárodní úrovni (záchranné mechanismy) a nezávislých fiskálních institucí na národní úrovni.

1.3.6 Hospodářské šoky a evropská hospodářská a měnová unie

V kontextu závěrů teorie optimálních měnových oblastí, která shrnuje předpoklady pro snadné vyrovnání se s hospodářskými šoky, je třeba věnovat pozornost také debatě související s tenkou linií mezi vymezením asymetrických šoků a symetrických šoků s asymetrickými důsledky. V souvislosti s ekonomickou a finanční krizí zůstává především otázkou, jak interpretovat riziko idiosynkratických

---

[68] Ibid str. 147

[69] Podrobněji ke kritice ze strany amerických ekonomů viz Dhar,S., Takagi, S., (2016), *IMF Surveillance of the Euro Area: From Conception Through Crisis,* MMF, str. 2-6, Annex 1, str. 29-33.

[70] Podrobněji viz Krugman, P., *Lessons from Massachusetts*, in Giavazzi, F., Torres, F., eds., *Adjustment and Growth in the European Union*, (1993), Cambridge: Cambridge University Press, 241-261.
Nebo Krugman, P. and A.J. Venables (1996), *Integration, Specialization, and Adjustment, European Economic Review*, 40, 959-967.

[71] Allard, C., Bluedorn, J., Bornhorst, F., Furceri, D., Lessons from the crisis: Minimal elements for a fiscal union in the euro area, In: *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations,* eds. Cottarelli, C., Guerguil, M., (2014); nebo Pisani-Ferry, J., (2012), *The Known Uknowns and Unknown Unknows of EMU*, 10s.

[72] Podrobněji k selháním teorie optimálních měnových oblastí viz Vysvětlující komentář 9 – Selhání teorie optimálních měnových oblastí.

[73] Wyplosz, Ch., The Common Currency, More Complicated than it seems, In: *Routledge Handbook of the Economics od Economic Integration*, eds. Badinger, H., Nitsch, V., (2016), str. 103-118.

šoků. Mundell v původním pojetí teorie optimálních měnových oblastí považuje za idiosynkratický šok externí šok mimo kontrolu politiky, který postihuje jednotlivé části měnové oblasti odlišným způsobem. Dabrowski[74] se obdobně jako o několik let dříve Klaus Regling[75] domnívá, že evropská hospodářská a měnová unie nečelí riziku asymetrických šoků tolik, jako čelí důsledkům selhání v nastavení vlastní politiky či politiky členských států. Dabrowski na rozdíl od ostatních autorů považuje finanční krizi (2008-2009) za symetrický šok, který zasáhl negativně všechny členské státy EU, popř. eurozóny.

Ve světle nedávné krize odborníci poukazují na situaci, kdy se národní rozpočet není schopen vyrovnat s náhlým hospodářským výkyvem, což v podmínkách měnové unie může přinášet zcela specifické výzvy. Jedná se především o skutečnost, že centrální banky členských států nejsou emitenty vlastní měny a své deficity financují dluhopisy vydávanými ve společné měně. Absence věřitele poslední instance vystavuje členské státy specifickým rizikům v případě asymetrického ekonomického šoku, kdy jsou jedinými zbývajícími kanály pro přizpůsobení mechanismy interní devalvace a fiskální politika. Pokud členský stát nedisponuje dostatečnými rozpočtovými rezervami, vzrůstá riziko snížení likvidity potenciálně vedoucí k platební neschopnosti. Tato úvaha odráží názor některých autorů, kteří považují za problematickou decentralizaci stabilizační fiskální funkce, neboť makroekonomické problémy (např. cenová stabilita, zaměstnanost, hospodářský růst) je v podmínkách propojených trhů téměř nemožné řešit na místní úrovni.[76] Proticyklická opatření by tak v rámci evropské hospodářské a měnové unie měla být dle některých příspěvků prováděna na unijní úrovni.

1.3.7 Provádění fiskální politiky v rámci měnové unie

Na úrovni EU je třeba odlišit mezi rozpočtem EU a rozpočty členských států EU. S ohledem na nízký objem rozpočtu EU a dominantní úlohu rozpočtů členských států v rámci makroekonomické politiky evropské hospodářské a měnové unie lze provádění fiskální politiky a především její stabilizační funkce asociovat primárně s rozpočty jednotlivých členských států.

Aktuální nastavení rozpočtu EU je výsledkem mnohaletých jednání o jeho podobě, která pravidelně kulminují v rámci jednání o víceletém finančním rámci. Výše rozpočtu se pohybuje na úrovni 1,3 % HND. Jeho úlohou je primárně přispět ke konvergenci mezi jednotlivými evropskými regiony a pokrýt náklady společných institucí. [77] Čerpání z rozpočtu směřuje velkou měrou do zemědělské politiky a na politiky regionální a sociální soudržnosti. Příjmová strana rozpočtu je tvořena poměrně komplikovanou strukturou založenou na čtyřech zdrojích. Obecně se výše příspěvků členských států pohybuje na úrovni 1 % jejich HDP.[78]

Těžiště fiskální politiky a makroekonomické stabilizace spočívá na úrovni jednotlivých členských států. Na nadnárodní úrovni probíhá koordinace fiskální politiky členských států, a to na základě pravidel stanovených v primárním právu a dále v rámci sekundární legislativy označované souhrnně jako Pakt o stabilitě a růstu. S ohledem na užší charakter spolupráce v rámci měnové unie jsou pravidla pro její členy obecně přísnější než pravidla pro členské státy stojící mimo jednotnou měnu. V kontextu tématu předkládané práce bude důraz kladen především na koordinaci fiskální politiky v rámci evropské

[74] Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 8.
[75] Regling, K., (2003), *Foreword*, In: Monetary and Fiscal Policies in EMU, Interactions and Coordination, eds. Buti, M., Cambridge University Press, 2003, str. xiii-x,
[76] Hamerníková, B., Kubátová, K., (2004), *Veřejné finance*, str. 238.
[77] Baldwin, R., Wyplosz, CH., (2013), *Ekonomie evropské integrace*, str. 109, Více viz např. Evropská komise, (2017), EU Budget.
[78] Více viz např. Evropská komise, (2017), *EU Budget*.

hospodářské a měnové unie. Provádění národní fiskální politiky v rámci hospodářské a měnové unie, je limitováno již zmíněnými pravidly stanovujícími 3% hranici pro roční rozpočtový schodek, 60% limit pro podíl veřejného dluhu na HDP, výdajové kritérium (angl. *expenditure benchmark*) a střednědobý rozpočtový cíl ve strukturálním vyjádření (angl. *medium term budgetary objective*). Dále je systém koordinace charakteristický ročním cyklem koordinace hospodářských politik tzv. Evropským semestrem. V jeho rámci jsou rozpočty členských států hodnoceny a diskutovány, spíše než vyjednávány. Zároveň je třeba upozornit, že rozpočtový rámec evropské hospodářské a měnové unie je založený na vzájemné spolupráci spíše než na centralizované kontrole příznačné pro některé federace. Stupeň harmonizace rozpočtových procesů členských států, je ve srovnání s existujícími federacemi poměrně nízký.[79]

Důvody pro koordinaci fiskální politiky

Zásadním rozhodnutím v rámci evropského integračního procesu je delegace pravomocí na nadnárodní úroveň nebo naopak rozhodnutí o jejich ponechání na nižší rozhodovací úrovni. Obecně je vhodným vodítkem pro taková rozhodnutí výše přeshraničních negativních externalit související s decentralizovaným prováděním politik. Čím vyšší jsou takové externality, tím silnější vzniká tlak na přenos rozhodnutí na vyšší úroveň vlády. Alternativně je možné takové rozhodnutí přenést na nadnárodní instituci, která bude schopna internalizovat externality a zajistit efektivní výkon politik. Fiskální politiku lze v tomto kontextu vnímat jako nástroj stimulace agregátní poptávky v rámci eurozóny.[80] Rozsah pozitivních efektů koordinace fiskální politiky, v rámci měnové unie determinuje rozsah přelévacích efektů fiskální politiky existujících v rámci jednotného trhu, které mohou multiplikovat nárůst agregátní poptávky napříč hospodářskou a měnovou unií. Existence těchto efektů pak implikuje významnější roli pro společné úsilí členských států. Teoretická literatura neposkytuje v tomto ohledu jednoznačnou odpověď. Zásadní příspěvky Mundella[81] a Hamady[82] předpokládají přímé pozitivní přelévací efekty související s rostoucí poptávkou. Aktuálnější studie docházejí k rozporuplným závěrům.[83] Pokud jde o politicko-ekonomické studie v kontextu časové nekonzistence měnové politiky, analyzující vztah centrální banky a koordinovanou činnost orgánů zodpovědných za provádění fiskální politiky, docházejí obdobné studie i k obavám, ze silné a efektivní koordinace na straně fiskální politiky. Důvodem je především možná negativní reakce centrální banky na koordinaci fiskálních politik. Rozsah negativní reakce závisí na definici mandátu zúčastněných institucí.[84]

Zároveň je třeba rozlišit mezi pojmem koordinace tak, jak je využíván v mezinárodní literatuře na straně jedné a způsobem, jakým je využíván v kontextu názvosloví Evropské unie na straně druhé.

---

[79] Cottarelli, C., Guerguil, M., (2015), *Introduction and Overview*, v Cottarelli, C., Guerguil, M., eds. *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations*, Routledge, str. 8.

[80] Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), *Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?* str. 5.

[81] Mundell, R., A., (1968), *International Economics, McMillan*, New York. V Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), *Is Fiscal Policy Desirable?* str. 5.

[82] Hamada, K., (1985), *The Political Economy of International Monetary Interdependence*, MIT PRESS, Cambridge, MA. V Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), *Is Fiscal Policy Coor dination in EMU Desirable?* IMF, Working Paper, 01/178, 45s. str. 5.

[83] Pro diskusi o tématu a přehled aktuální literatury viz např. Bankowski, K., Ferdinandusse, M., (2017), *Euro area fiscal stance*, ECB, str. 13. Pro srovnání také Vysvětlující komentář 22 - Teoretická debata o orientaci fiskální politiky v rámci eurozóny

[84] Podrobněji viz Beetsma, R., Bovenberg (1998), *Monetary union without fiscal coordination may discipline policymakers*, str. 239-258, Catenaro, M., Tirelli, P., (2000), *Reconsidering The Pros and Cons of Fiscal Policy Co-ordination in a Monetary Union: Should We Set Public Expenditure Targets* ?

V mezinárodním kontextu se jedná o pojem označující vzájemné přizpůsobení některých parametrů v rámci implementace politik. V unijním kontextu se jedná o obecný termín označující výměnu informací, vícestranný dohled nad společnými pravidly i dohody o diskreční politice.[85]

V neposlední řadě je třeba v této souvislosti uvést, že koordinace fiskálních politik na základě jednotných pravidel je komplikována i nejednotností názorů na vhodnost jejich nastavení. Samotné nastavení fiskálních pravidel ukotvených v Paktu o stabilitě a růstu se stala terčem kritiky z pohledu optimálního provádění makroekonomické politiky v období finanční, ekonomické a dluhové krize, kdy mohla působit jako brzda při provádění proticyklické politiky.[86] Snaha o nalezení konsensu, pokud jde o provádění fiskální politiky na unijní úrovni je tak komplikována nejen odlišnými národními zájmy „věřitelských a dlužnických" zemí[87], ale také rozdílným intelektuálním zázemím ekonomických odborníků.

Integrace jako alternativa koordinace

Základem teorie fiskálního federalismu je pomoci porozumět tomu, jaké funkce a nástroje by měly být centralizovány na nadnárodní úrovni a naopak, které nástroje a funkce by měly být decentralizovány.[88] V kontextu evropského integračního procesu se nabízí možnost analyzovat, které funkce je z ekonomického hlediska efektivní převést na nadnárodní úroveň kvůli souvisejícím úsporám z rozsahu či přeshraničním externalitám a které je vhodnější decentralizovat. Touto problematikou se podrobněji zabývají například Berglof[89] nebo Wyplosz[90]. Přestože Evropská unie není federací, považuje řada autorů tuto paralelu za vhodnou, a to nejen s ohledem na zkušenost eurozóny s finanční, ekonomickou a dluhovou krizí, ale také na odbornou debatu, která se v tomto kontextu začala znovu zabývat proticyklickou rolí fiskální politiky a její případnou centralizací.[91]

Obecně rozhodnutí o tom, jaká by měla být míra zapojení centrální či místní vlády při realizaci jednotlivých fiskálních funkcí je ovlivněna řadou faktorů (historické, kulturní, politické, ekonomické, apod.). Fiskální federalismus, tak lze označit za objektivní jev, který vyplývá z federativního charakteru některých států a z vícestupňového uspořádání některých unitárních států. Optimalizace vztahů mezi centrální (federální) a místní správou zahrnuje: dělbu pravomocí a odpovědnosti, participaci a financování statků a služeb, soběstačnost nižších stupňů veřejného rozpočtu, přerozdělování mezi centrálními a nižšími stupni fiskálního systému.[92] V podmínkách měnové unie bez existující politické unie je jakýkoli pokus o centralizaci vystaven velkému množství překážek souvisejících s různorodými preferencemi členských států vyplývajícími z národní politické, ekonomické, sociální a kulturní diverzity. Optimální míra fiskální centralizace by tak musela zohlednit celou řadu faktorů a nemusela

---

[85] Korkman, S., (2001), *Fiscal Policy Coordination in EMU: Should it go beyond the SGP*? V *The Stability and Growth Pact*, *The Archtectire of Fiscal Policy in the EMU*, eds. Brunila, A., Buti, M., Franco, D., (2001), str. 309

[86] Dhar,S., Takagi, S., (2016), *IMF Surveillance of the Euro Area: From Conception Through Crisis*. Annex 1, str. 3.

[87] Detailněji k odlišným pozicím dlužnických a věřitelských zemí viz např. Brunnermeier, M., K., James, H., Landau, J., P., (2016), *The Euro and the Battle of Ideas,* str. 85-115.

[88] Oates, W. E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism* , Journal of Economic Literature, Vol. 37 No. 3, pp. 1120-49 v Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 9.

[89] Berglof, E., Eichengreen, B., Roland, G., Tabellini, G. & Wyplosz, C. (2003), *Built to Last: A Political Architecture for Europe, Monitoring European Integration*.

[90] Wyplosz, C. (2005), *Has Europe Lost Its Heart?*

[91] Cottarelli, C., Guerguil, M., Introduction and Overview, In: Cottarelli, C., Guerguil, M., eds. *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations* (2014), str. 1.

[92] Hamerníková, B., Kubátová, K., (2004), *Veřejné finance*, str. 246-7.

by vhodným způsobem reflektovat charakter a nastavení systémů budovaných v jednotlivých členských státech po desetiletí. [93]

Vzájemná závislost, přelévací efekty a nutnost koordinace

Alternativní vysvětlení pro nutnost prohloubení integrace poskytují tzv. přelévací efekty (angl. *spillover effects* nebo *spillovers*). Tento pojem má odlišný význam v oblasti ekonomie a politologie. V ekonomickém významu se daný pojem využívá pro označení důsledků/efektů veřejných politik jednoho státu na státy ostatní, někdy jsou tyto efekty označovány jako tzv. přeshraniční externality.[94] Například hrozba státního bankrotu v Řecku měla negativní přelévací efekt v podobě zvýšení úrokových měr dluhopisů řady dalších členských států eurozóny. Odlišně v politologickém pojetí tento pojem charakterizuje situaci, kdy přijetí jednoho opatření vyvolává nutnost přijmout opatření v jiné oblasti. Například prohloubení evropské integrace v oblasti měnové politiky si může vyžádat hlubší integraci v rámci politiky fiskální.[95] Tato teorie má základy v práci Ernsta Haase, který jako první rozvíjel funkční přelévání v podobě neofunkcionalistické integrační teorie (podrobněji viz podkapitola 1.3.8). Přelévání má v jeho pojetí automatický kumulativní efekt.[96]

Crowley dále uvádí, že některé přelévací efekty mohou být přelévacími efekty jak v politologickém, tak ekonomickém slova smyslu.[97] Například ohrožení platební schopnosti Řecka a růst ceny dluhopisů dalších ohrožených členských států si vyžádal reakci v podobě ustavení záchranných mechanismů a následně zpřísnění fiskálních pravidel. Ekonomická, finanční a následně dluhová krize poukázala na význam přelévacích efektů. V ekonomickém slova smyslu je jejich význam možné demonstrovat například na způsobu jakým se rozšířila dluhová krize. Během méně než tří let se rozšířila z Řecka, země představující méně než 2,5 % HDP eurozóny, do dalších čtyř zemí: Irska, Portugalska, Španělska a Kypru. Kumulativní podíl těchto zemí na HDP eurozóny představuje již 15 %.[98] Tlak finančních trhů a hrozba odchodu ohrožených zemí z eurozóny si vyžádaly přijetí celé řady opatření, která modifikovala institucionální matici evropské hospodářské a měnové unie a její fungování. Nicméně zaměření na přelévací efekty je schopno podat pouze částečné vysvětlení vývoje, k němuž došlo během finanční, ekonomické a dluhové krize. Tento rámec nedovoluje do analýzy zahrnout významné faktory v podobě širšího ekonomického a politického kontextu.

1.3.8 Politologická východiska a právní pojmy

V oblasti integrace fiskálních politik nelze abstrahovat od politologického úhlu pohledu. Politologie do značné míry integruje řadu poznatků obdobných vědních disciplín. Pro politologickou analýzu je charakteristická orientace na zkoumání politických aspektů, které jsou analyzovány na třech odlišných úrovních politiky (angl. *policy, politics, polity*[99]). Nejedná se pouze o formální deskripci institucí či struktur, ale především o rozbor skutečných funkcí, jednání politických aktérů a dosažených

[93] Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 14.
[94] Crowley, P., M. (2001), *Beyond EMU: Is there a logical integration sequence*?, str. 5.
[95] Ibid, str. 8
[96] Podrobněji viz např. Fiala, V., a kol., (2007), *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, str. 27-28.
[97] Ibid
[98] Abbas, S., A, Arnold, N., Dacheva, P., De Broeck, M., Forni, L., Guerguil, M., Versailles, B., The Other Crisis: Sovereign Distress in the Euro Area, In: *Post Crisis Fiscal Policy* eds. Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014), str. 211.
[99] Podrobněji k rozlišení pojmů *polity, politics a policy* viz Vysvětlující komentář 10 - Polity, politics, policy.

výsledků.[100] Předkládaná práce se zmíněnými elementy pracuje, nejedná se však o klíčové, ale spíše doplňkové hledisko, jehož cílem je dokumentovat především logiku integračního procesu jako takového.[101] Významnou úlohu hraje politologický přístup při vysvětlení dynamiky změn Paktu o stabilitě a růstu.

Úskalí politologické analýzy EU lze spatřovat v původní orientaci politické vědy na studium národních států na straně jedné a na rozbor mezinárodních vztahů a organizací na straně druhé. Příslušný pojmový a teoretický aparát je proto možné aplikovat při analýze EU, která ve své podstatě zůstává útvarem *sui generis*, jen opatrně. Přestože práce usiluje o analytický přístup a neuplatňuje žádné z paradigmat (modelů)[102] a teorií integračního procesu jako výchozí schéma ani nekomparuje reálný průběh integrace s určitým modelem považovaným za ideální stav, je pro další analýzu nezbytné alespoň stručně definovat základní pojmy využívané při rozboru evropské integrace.

Základní politologické teorie a paradigmata relevantní z pohledu předkládané práce

Paradigmata evropského integračního procesu krystalizovala v souvislosti se snahou klasifikovat jednotlivé politické a teoretické představy o jeho budoucnosti. Lze je využít nejen jako pomocný analytický nástroj pro uchopení současného stavu integrace, ale také jako normativně ideovou koncepci, kterou lze uplatnit pro vyjádření politických nebo sociálně vědních úvah o tom, jakým způsobem by se měla integrace vyvíjet. I když vzhledem k neustálému vývoji unijních institucí i posunu integračních paradigmat a jejich překrývání a prolínání nelze jejich členění považovat za konečné, jimy ohraničený rámec vyhovuje účelům předkládané práce, která s danými termíny pracuje v kontextu koordinace fiskálních politik a vývoje unijního institucionálního uspořádání. (podrobněji k základním teoretickým východiskům viz Vysvětlující komentář 12 – Paradigma, teoretická východiska) [103]

Jako zcela zásadní se jeví rozbor vlivu evropské integrace a jejích důsledků pro národní státy, manifestaci a reprezentaci zájmů či dokonce v rámci mezinárodních vztahů je charakteristický pro výzkum tzv. evropeizace nebo europeizace, která by mohla mít potenciál propojit politickou vědu se zkoumáním evropské integrace. McCormick a Olsen[104] označují europeizaci jako proces, kterým se národní politiky a struktury vlády v členských státech sbližují díky evropskému právu a politikám. Nicméně zdůrazňují, že vliv evropské integrace na proces sbližování lze jen velmi obtížně odlišit od ostatních vlivů např. ekonomického vývoje atd. Radealli[105] poskytuje detailnější a širší vymezení europeizace „*jako začlenění formálních a neformálních pravidel, postupů, politických paradigmat, stylů, způsobů dělání věcí a sdílení přesvědčení a norem, které jsou jako první definovány a konsolidovány při provádění evropských politik a v rámci evropské politické organizace do metod v rámci domácího diskurzu, politických struktur a veřejných politik*.“ V jeho pojetí tak k europeizaci dochází, pokud se a) EU stává kognitivním a normativním rámcem a poskytuje tak orientaci, pokud jde o logiku významu a činnosti, b) existuje proces změny buď v reakci na tlak EU nebo v důsledku využití EU.[106]

---

[100] Fiala, P., Schubert, K., (2000), *Moderní analýza politiky*. str. 15
[101] Podrobněji viz Vysvětlující komentář 13 – Federalismus a mezivládní metoda.
[102] Podrobněji k definici termínů paradigma a model i definici jednotlivých paradimat viz Vysvětlující komentář 12 – Paradigma, teoretická východiska.
[103] Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie*. str. 17-18.
[104] Olsen, J., McCormick, J., (2017), *The European Union*, str. 229.
[105] Radealli, C., (2004), *Europeanisation: Solution or problem?*, str. 5.
[106] Ibid str. 12

Předkládaná práce se zabývá vlivem procesů probíhajících na úrovni Evropské unie na provádění fiskální politiky na národní úrovni, a proto byl koncept europeizace nejen začleněn do teoretických východisek, ale také zohledněn při vymezení výzkumných hypotéz. Nicméně vzhledem k dosavadnímu nejasnému vymezení konceptu europeizace a jeho metodologické nevyhraněnosti[107] je jako hlavní analytický nástroj upřednostněn koncepční rámec politických transakčních nákladů. Tento rámec vhodněji odráží výchozí hypotézu H1. Předkládaná práce proces europeizace využívá k vysvětlení některých vývojových tendencí v oblasti koordinace fiskálních politik v rámci EU a provádění fiskální politiky na národní úrovni. Primárně je proces europeizace zohledněn při analýze implementace unijní legislativy upravující koordinaci rozpočtových politik členských států, zejména nezávislých fiskálních institucí a zkvalitnění rozpočtových rámců členských států. Zmíněný proces je definován ve smyslu T. Borzel[108] jako proces, kterým se národní politiky a struktury vlády v členských státech sbližují díky evropskému právu a politikám. Fiskální integraci tak lze definovat jako proces vedoucí ke změnám národních právních rámců a národních institucionálních matic, které členské státy implementovaly v souvislosti s unijními legislativními iniciativami.[109]

Definice významných právních a politologických pojmů

V souvislosti se zmíněnými teoretickými východisky je z politologického pohledu zcela zásadní rozhodnutí o rozsahu pravomocí delegovaných na nadnárodní úroveň a způsob jejich výkonu. V tomto kontextu lze uvést, že z právního hlediska jsou členské státy Evropské unie označovány jako páni Smluv, kteří svěřují výkon určitých pravomocí nadnárodním orgánům. Aktuálně je dělba pravomocí upravena Lisabonskou smlouvou. Od počátku procesu evropské integrace existuje pouze tenká hranice mezi pravomocemi unijních institucí a členských států. Navíc se tato hranice neustále vyjasňuje v reakci na judiktaturu Soudního dvora EU. Lisabonská smlouva upravila kategorizaci pravomocí. Nadále jsou tak rozlišovány pravomoci výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné. Fiskální a hospodářská politika spadají pod kategorii pravomocí koordinačních. [110] S ohledem na roli Soudního dvora EU je třeba zdůraznit, že dle některých autorů integrační princip založený na integraci prostřednictvím práva včetně možnosti požádat o přezkum Soudní dvůr EU je základním elementem úspěchu evropské integrace. [111]

Pokud jde o koordinaci fiskálních politik a nástrojů přijatých v reakci na finanční a dluhovou krizi je z teoretického hlediska dále zásadní především odlišení tzv. komunitární a mezivládní metody spolupráce. (podrobněji viz Vysvětlující komentář 13 – Federalismus a mezivládní metoda) Dále je třeba zohlednit závaznost primárního práva, jehož revize jsou velmi časově i politicky náročné. Zároveň sekundární právo, které je základem Paktu o stabilitě a růstu musí respektovat ustanovení Smluv a jeho revize lze provádět pouze v jimy vymezených hranicích. Náročnost změn primárního práva zároveň podtrhuje jeden z charakteristických rysů evropské integrace, kterým je závislost na minulém vývoji.

1.3.9 Politická ekonomie a vznik deficitu veřejného rozpočtu

Politická ekonomie se obecně zaměřuje na identifikaci důvodů, proč jsou výsledkem demokratického procesu rozpočtové deficity a veřejné dluhy, a to navzdory negativním dopadům, které mají na ekonomiku. Neefektivita veřejných financí je primárně výsledkem tzv. zastoupení a souvisejících transakčních nákladů. Občané a ekonomičtí aktéři jsou zastoupeni politiky, což dále vede ke vzniku

[107] Fiala, P., Pítrová, M., (2009), Evropská Unie, str. 16.
[108] Borzel, T.,A., Risse, T., (2001), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*.
[109] Schimmelfennig, F., (2010), *Europeanization beyond the member states*, str. 12.
[110] Tomášek, M., Týč, V., a kol., (2013), Právo Evropské unie, str. 147-160.
[111] Ruffert, M., (2011), *The European Debt Crisis and European Union Law*. str. 1804

vztahů agenta a zastoupeného včetně nákladů na sledování prováděných opatření, informační asymetrie a morálního hazardu.[112] V neposlední řadě je tématem politické ekonomie také nastavení pravidel, jejich vynucování a stabilita.[113] Velmi často je v literatuře používána definice Kopitse a Symanskeho, kteří fiskální pravidla definují jako stálé omezení fiskální politiky vyjádřené prostřednictvím souhrnného indikátoru fiskálních výsledků, a to například jako vládní rozpočtový deficit, výpůjčky, dluh nebo jejich významné složky. [114]

Dvořák při analýze politických příčin vzniku rozpočtových deficitů vychází ze studie Imbeaua a Chenarda[115], kteří kladou důraz na čtyři základní politické příčiny: hypotéza volebního rozpočtového cyklu, ideologický koncept[116], hypotéza přesunu daňového břemene mezi generacemi a negativní strategické chování. Explicitním fiskálním pravidlům věnovali pozornost především Calmfors, von Hagen, Hallerberg, Schuknecht, Wyplosz a Strauch. Jako základní předpoklady pro úspěch těchto pravidel označovali především transparentnost, vnitřní konzistentnost, vynutitelnost a podporu ze strany strukturálních reforem. Z technického hlediska lze opatření navrhovaná s cílem překonat politicko ekonomické faktory rozdělit do čtyř skupin[117]: kvantitativní (číselná fiskální pravidla), procesní (procedurální pravidla), nezávislé fiskální instituce, a zřízení stabilizačního fondu.[118]

Uplatnění fiskálních pravidel na nadnárodní úrovni sebou přináší zcela spefické výzvy především, pokud jde o jejich vynutitelnost v rámci interakce nadnárodních institucí a členských států i vzájemné interakce členských států. Schuknecht přirovnává unijní fiskální pravidla k tzv. soft law, a to především s ohledem na absenci mechanismů zajišťujících jejich vynutitelnost.[119]

Rizika související s nezodpovědným prováděním fiskální politiky v rámci měnové unie

V rámci měnové unie jsou rizika související s rostoucími deficity členských států umocněna především existencí integrovaných finančních trhů. Zvýšení deficitu v jednom členském státě a související nárůst úrokových sazeb se může velmi snadno promítnout do růstu úrokových sazeb ostatních členských států a v konečném důsledku vést k nárůstu úrokových sazeb napříč eurozónou a ovlivnit tak hospodářský růst v celé měnové unii. Dodatečné přelévací efekty, tak zvyšují náklady pro všechny členské státy EU. Literatura věnující se způsobu, jak finanční trhy zhodnotí solventnost vlád členských států evropské hospodářské a měnové unie, byla do jejího vzniku velmi omezená. Většina politicko-ekonomických analýz vycházela z předpokladu, že finanční trhy jsou nedokonalé nebo nepřítomné při monitorování souvisejících rizik, anebo z předpokladu, že vlády členských států jsou z definice solventní.[120] Po ustavení měnové unie se zvýšený zájem o tuto problematiku promítl do rostoucího počtu souvisejících odborných studií.[121]

---

[112]Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, ECB, str. 8,

[113] Gregor, M., (2005), *Nová politická ekonomie*, str. 174.

[114] Kopits, G., Symansky, S., (1998), *Fiscal Policy Rules*, str. 3.

[115] Imbeau, L., M., Chenard, K., *The Political Economy of Public Deficits*, A Review Essay, Centre d'analyses des politiques publiques, France ECPS-2002 Conference.

[116] Podrobněji k ideologickému konceptu viz Vysvětlující komentář 14 – Ideologický koncept

[117] Rozdělení bylo vypracováno na základě Gregor, M., (2005), *Nová politická ekonomie*, str. 195-197.

[118] Podrobněji viz Eyraud, L., Sirera, R., G., (2015) *Constraints on Subnational Fiscal Policy*, in Cottarelli, C., Guerguil, M., eds. *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations*, str. 99.

[119] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, ECB, str. 9.

[120] Ibid

[121] Více viz např. Afonso, A., Strauch, R., R., (2007), *Fiscal policy events and interest rate swap spreads: evidence from the EU. Journal of International Financial Markets*. Johnson, C. L., Kriz, K. A. (2005). *Fiscal institutions, credit ratings, and borrowing costs*.

Absence silného tržního mechanismu, pokud jde o zajištění disciplíny veřejných financí členských států, byla argumentem ve prospěch fiskálních pravidel. Pravidla stanovená na unijní úrovni měla snížit sklon politiků k provádění nezodpovědné fiskální politiky a usnadnit monitorování těchto fiskálních politik nejen navzájem mezi členskými státy, na úrovni jednotlivých vlád, ale také ze strany občanů a finančních trhů. Např. Schuknecht upozorňoval na to, že disciplínu politiků v oblasti veřejných rozpočtů tak lze snadněji monitorovat na základě jednoduchých fiskálních pravidel, která snižují informační asymetrie mezi politiky na straně jedné a ostatních členských států, aktéry finančních trhů a voliči na straně druhé.[122] Nicméně ani tento koncept neposkytuje dostatečnou oporu pro analýzu Paktu o stabilitě a růstu, protože hlavními aktéry integračního procesu jsou vlády členských států.

Důvody pro omezení výkonu fiskální politiky v rámci měnové unie

Další motivaci pro zakotvení fiskálních pravidel představovala snaha doplnit disciplinující efekt finančních trhů o dodatečné prostředky. V rámci řady federací plní finanční trhy úlohu disciplinujícího mechanismu, pokud jde o zdraví veřejných financí nižších samosprávných celků. Tento vynucovací prostředek je úspěšný primárně, pokud je dlouhodobě uplatňována doložka „no-bail out".[123] Přestože tato doložka je součástí primárního práva EU, došlo bezprostředně po zavedení jednotné měny ke sblížení úrokových měr dluhopisů jednotlivých členských států měnové unie. Reakce finančních trhů na skutečnost, že členské státy měnové unie začaly emitovat dluhopisy ke krytí deficitního hospodaření ve společné měně, zohlednila primárně odstranění kurzového rizika,[124] ale již zcela nereflektovala rozdílnou hospodářskou situaci jednotlivých zemí ani doložku „no-bail out". Zmíněné ustanovení bylo dle některých autorů nedůvěryhodné již od samotného počátku. Později se předpoklad, že negativní externality[125] související s nedostatkem likvidity v rámci členského státu eurozóny povedou k bezprecedentním krokům s cílem zajistit důvěru v jednotnou měnu, ukázal jako opodstatněný.[126] (podrobněji viz kapitola 2) Navíc finanční trhy podcenily rizika související s případným státním bankrotem země emitující své dluhopisy v jednotné měně. Takové státy nemají k dispozici tzv. věřitele poslední instance a v případě rostoucí dluhové služby jim hrozí poměrně rychlá ztráta likvidity.[127] Tento vývoj může mít zcela zásadní dopad i na provádění měnové politiky, protože ovlivňuje transmisní mechanismus měnové politiky.[128]

1.4 Koncept politických transakčních nákladů a nová institucionální ekonomie

Oproti výše zmíněným teoretickým východiskům koncept politických transakčních nákladů umožňuje komplexní analýzu Paktu o stabilitě a růstu. Hlavním důvodem je, že k němu přistupuje jako k hospodářsko-politickému kontraktu. Na jeho základě dochází pravidelně k uzavření transakce mezi členským státem a Radou o nutnosti dodržet jisté rozpočtové omezení. Tato dohoda je následně splněna

[122] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, ECB str. 11.
[123] Cottarelli, C., Guerguil, M., (2015), *Introduction and Overview*, v Cottarelli, C., Guerguil, M., eds. Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations.
[124] Otmar Issing, (2006), Member of the Executive Board of the ECB: *Europe's Hard Fix: The Euro Area, Contribution to Workshop on "Regional and International Currency Arrangements*.
[125] Podrobněji k negativním externalitám viz Vysvětlující komentář 15 – Negativní externality
[126] Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 22.
[127] Dellas, H., Tavlas, G., S., (2012), *The Road to Ithaca: the Gold Standard, the Euro and the origins of the Greek sovereign debt crisis*.
[128] Podrobněji viz Dobler, M., Gray, S., Murphy, D., Radzewicz-Bak, B., (2016), *The Lender of Last Resort Function after the Global Financial Crisis,* str. 9.

nebo nikoli. Inspirací pro využití zvoleného rámce byly příspěvky Majoneho[129], Schuknechta[130] a Caballera[131] zdůrazňující potenciál koncepčního rámce politických transakčních nákladů pro analýzu integračních procesů Evropské unie.

1.4.1 Koncept politických transakčních nákladů a Pakt o stabilitě a růstu

Koncept transakčních nákladů při analýze Paktu o stabilitě a růstu uplatňují také další autoři. Majone při analýze evropské integrace a fungování Evropské unie kombinuje koncept politických transakčních nákladů rozpracovaný Dixitem[132] s řadou dalších teoretických východisek a úvah[133]. Zcela zásadním aspektem evropského integračního projektu je dle Majoneho delegace pravomocí na nadnárodní instituce s cílem zajistit důvěryhodnost závazků a snížit transakční náklady. Ve svém příspěvku identifikuje celou řadu politických transakčních nákladů existujících v rámci integračního procesu.

Předkládaná práce dále reflektuje příspěvek G. Caballera a kol.[134], kteří aplikují transakční analýzu na Pakt o stabilitě a růstu a jeho revizi v roce 2005. V centru jejich pozornosti je právě nutnost snížit transakční náklady v rámci daného institucionálního systému. Na pomezí politicko-ekonomického přístupu a přístupu nové institucionální ekonomie stojí již zmíněný příspěvek Schuknechta, který Pakt o stabilitě a růstu analyzuje optikou samostatně se vynucujících kontraktů a na základě závěrů nové institucionální ekonomie analyzuje možnosti implementace pobídek snižujících motivaci k oportunistickému jednání. Z pohledu předkládané práce představuje jeho studie jeden ze zásadních příspěvků, a to především s ohledem na kombinaci politicko-ekonomického přístupu a přístupu politických transakčních nákladů.[135]

1.4.2 Vymezení konceptu transakčních nákladů v ekonomickém pojetí

Koncept transakčních nákladů, které se staly východiskem pro novou institucionální ekonomii, popsal Ronald Coase.[136] Oliver Williamson[137] rozvinul tento koncept vymezením tří hlavních charakteristik ovlivňujících výši transakčních nákladů: a) o povahu smlouvy, která vyžaduje určitou investici od obou smluvních stran, b) o frekvenci, s jakou je smlouva uzavírána (dlouhodobé vztahy by měly snižovat transakční náklady), c) nejistota, s jakou je smlouva uzavírána (čím vyšší nejistota, tím vyšší transakční náklady).[138] Cílem jeho přístupu bylo poskytnout základní analytický rámec pro otázky související s governance, které stojí na pomezí ekonomie, práva a sociologie. Jedná se o interdisciplinární přístup, který se zaměřuje na význam efektivních struktur, které jsou výsledkem přirozeného výběru.[139] Majone v návaznosti na příspěvky Williamsona a Coaseho definuje následující typy transakčních nákladů:

---

[129] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, str. 226.
[130] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy.*
[131] Caballero, A., Caballero, G., Losada, A., (2006), *Credibility, rules and power in the European Union institutions: a transactional analysis of the Stability and Growth Pact.*
[132] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective.*
[133] Majone, G., (2014) *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far.*
[134] Caballero, A., Caballero, G., Losada, A., (2006), *Credibility, rules and power in the European Union institutions: a transactional analysis of the Stability and Growth Pact.*
[135] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy,* str. 12-14.
[136] Coase zároveň upozornil, že existence transakčních nákladů vede k tomu, že efektivní ekonomický systém vyžaduje kromě trhu také existenci a plánování v rámci firem. Sojka, M., (2010), *Dějiny ekonomických teorií*, str. 454-455.
[137]Williamson, O., E., (1981), *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach.*
[138] Sojka, M., (2010), *Dějiny ekonomických teorií*, str. 459.
[139] Williamson, O., E., (1981), *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, str. 572-5.

a) náklady na přípravu kontraktu, b) náklady na uzavření kontraktu, c) náklady na sledování dodržování kontraktu a jeho vynucování.

V českém prostředí se problematice transakčních nákladů v rámci problematiky evropské integrace na základě příspěvku R. Coaseho věnovala například I. Němcová. Autorka upozornila na význam snížení transakčních nákladů díky odstraňování překážek v rámci integračního procesu. V souvislosti s fenoménem dvourychlostní Evropy zdůrazňuje riziko růstu transakčních nákladů pro státy stojící mimo tzv. jádro představované členskými státy měnové unie. Poukazuje na skutečnost, „*že transakční náklady je obtížné zmapovat a nelze je plně kvantifikovat, jejich výše závisí také mimo jiné na míře důvěry a na míře koordinovanosti pravidel včetně hospodářské politiky. Snižování transakčních nákladů vede k ekonomickému růstu*“.[140]

Zásadní je také příspěvek Douglasse Northa, který koncepci transakčních nákladů doplnil v roce 1990 o koncept tzv. politických transakčních nákladů.[141] Teorie politických transakčních nákladů se opírá o předpoklady: a) nákladů na získání informací, b) subjektivní modely aktérů, které vysvětlují jejich prostředí a c) nedokonalou vymahatelnost smluv. Takové modely jsou charakteristické vysokými politickými náklady, které činí z politických trhů nedokonalé trhy. Obohacením modelů racionálního výběru o politické transakční náklady se snažil vysvětlit jeho opakovaná selhání při výběru ekonomicky efektivních politik. Jako zásadní pro pochopení fungování politického trhu označuje pochopení institucionální matice (angl. *institutional matrix*), která určuje související transakční náklady. V moderních demokratických systémech je úkolem institucionální struktury usnadnit výměnu mezi zájmovými skupinami.[142] Institucionální matici North definuje jako veškerá formální pravidla, neformální omezení a charakteristiky vymáhání.[143]

North v rámci analýzy uzavírání politických dohod odkazuje na paralelu s ekonomickou výměnou a podtrhuje problematické elementy, kterými jsou především měření a vynutitelnost výměny. Politické instituce tak představují ex-ante dohody o spolupráci mezi politiky, které se opírají o důvěryhodné závazky. Tyto dohody snižují nejistotu vytvořením stabilní struktury umožňující výměnu. Efektivita politického trhu je měřena tím, do jaké míry se tento trh blíží nulovým transakčním nákladům. North prosazuje využívání modelu nedokonalých politických trhů, a to s ohledem na komplexní prostředí, v němž působí politik, neschopnost institucí zajistit důvěryhodný kontrakt mezi voličem a politikem (angl. *principal - agent*), vysoké náklady na získání informací, nízký zisk pro voliče ve vztahu k výši nákladů na získání informací. Upozorňuje, že na politických trzích je velmi obtížné identifikovat jak předmět směny, tak náklady na vynucení uzavřených dohod. Přístup politických transakčních nákladů se snaží vysvětlit výsledky některých politických rozhodnutí a rozdíly ve výkonu ekonomik a politických systémů (polity). Toto vysvětlení podává prostřednictvím výše transakčních nákladů, které jsou funkcí implementovaných institucí. [144] Na jeho úvahy navázala řada autorů.[145]

1.4.3 Vymezení konceptu politických transakčních nákladů

Předkládaná práce vychází z konceptu transakčních nákladů politiky, který (angl. *transaction costs politics*) je využit při analýze změn institucí, jejichž cílem je koordinovat fiskální politiku členských

[140] Němcová, I., (2012), Ekonomické dopady vícerychlostní Evropy, *Mezinárodní politika*.
[141] Douglass C. North (1990), *A Transaction Cost Theory of Politics*.
[142] Ibid
[143] North, D., C., (1993), *Institutions, Transactions Costs and Productivity in the Long Run*.
[144] Ibid
[145] Pro přehled literatury na související témata např. Caballero, G., Soto-Onate, D., (2016), *Why transaction costs are so relevant in political governance? a new institutional survey*.

států v rámci eurozóny. Jeho autor A. K. Dixit vychází především z hypotézy Northa o existenci významných politických nákladů a identifikuje nejen existující politické náklady, ale také způsoby, jakými se s nimi jednotlivé země, organizace, atd. snaží vyrovnat. Transakční náklady klasifikuje na základě analýzy Williamsona.[146] (detailněji viz dále) Následně se zabývá způsoby, jakými se státy, organizace nebo obchodní bloky snaží s těmito politickými transakčními náklady vyrovnat a omezit jejich negativní dopady. Jedná se o systematické pokusy o institucionální či organizační změny, které jsou do značné míry závislé na historickém vývoji a probíhají jen pozvolna.[147]

Pokud jde o postup při analýze, upozorňuje Dixit na význam posouzení účinnosti analyzovaného mechanismu či kontraktu v kontextu komplexního a měnícího se světa a jeho hodnotu, pokud jde o schopnost se flexibilně adaptovat. [148] V souvislosti s vytvářením hospodářské politiky Dixit uvádí, že se jedná o dynamickou hru, v neustále se měnících a nejistých podmínkách, jejíž pravidla jsou alespoň částečně vytvářena jednotlivými hráči, kteří se přijímáním rozhodnutí podílejí na změně platné ekonomické ústavy. Každé rozhodnutí učiněné v rámci hospodářské politiky vnímá jako strategický krok s potenciálním vlivem na podobu budoucích pravidel a institucí. Pravidla (včetně ústavně zakotvených) pro tvorbu hospodářské politiky vnímá jako neúplné kontrakty, které se snaží vyrovnat s neustále se měnícími podmínkami a obsahují mnoho flexibilních doložek s cílem zajistit jejich relevanci i za nepředpokládaných okolností. Tyto kontrakty jsou náchylné ke změnám a implicitně ovlivňovány způsobem, jakým jsou implementovány.[149]

1.4.4 Kontrakt v pojetí politických transakčních nákladů

Základní jednotkou analýzy je obdobně jako v případě ekonomických transakčních nákladů kontrakt[150]. V politickém pojetí se jedná o smlouvu mezi voliči a/nebo zájmovými skupinami na straně jedné a politiky či byrokraty na straně druhé. Smlouva je tak slibem určité politiky výměnou za hlasy. Politické a ekonomické kontrakty mají řadu odlišných aspektů. Politické smlouvy jsou obecně vágnější a obtížněji vymahatelné. Zřídka jsou uzavírány mezi dvěma jasně vymezenými stranami. Politické kontrakty jsou ze své podstaty neúplné a často charakteristické absencí donucovacích prostředků.[151] Uzavírání smluv a snaha o uzavření důvěryhodných závazků je klíčovou otázkou také v rámci evropské integrace, která probíhá prostřednictvím opakovaného uzavírání dohod a přijímání důvěryhodných závazků na základě neúplných smluv.[152]

1.4.5 Taxonomie politických transakčních nákladů

Dixit rozděluje politické transakční náklady do tří základních skupin: a) dopad informací (angl. *information impactedness*), b) oportunismus, c) investice do specifických aktiv.[153]

První skupina se týká jakékoli existující informační asymetrie včetně nepříznivého výběru, morálního hazardu a nemožnosti ověření informací. S ohledem na skutečnost, že v rámci politických transakčních nákladů neexistují mechanismy řešení sporů, nedochází ke ztrátě v podobě nákladů *per se*. Nicméně jednotlivé strany se ex-ante mohou snažit vyhnout nákladům na verifikaci a to tím, že sami budou

[146] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 45-6.
[147] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 47
[148] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 35-36
[149] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 30-31
[150] K základním jednotkám analýzy podrobněji viz Vysvětlující komentář 16 – Jednotka v rámci ekonomických transakčních nákladů.
[151] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 118.
[152] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 124.
[153] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 54-58.

investovat méně. Pokud jde o další náklady související s informační asymetrií (nepříznivý výběr a morální hazard), budou pravděpodobně vyšší než ekonomické transakční náklady, a to s ohledem na skutečnost, že politické strany mohou své pravé úmysly skrývat.[154] Majone dále dovozuje, že v případě heterogenní Evropské unie budou náklady informačních asymetrií a z nich případně plynoucí politické náklady vyšší než na úrovni členských států.[155] Poukazuje na informační asymetrii při získávání informací mezi členskými státy a obtížnost jejich ověření a dále na nedostupnost informací pro občany. Důležitým faktorem jsou také náklady na jednání samotné, a to především náklady na uzavření dohody. Tento aspekt se projevil například během snahy o stabilizaci jednotné měny během let 2010-2012, kdy se uskutečnilo 12 krizových summitů, kterým se však jen málokdy podařilo nalézt konečnou dohodu. Důvodem byla ex-post rozhodnutí některých vlád neakceptovat nalezené řešení. Náklady na nalezení vzájemně akceptovatelného řešení jsou na unijní úrovni označovány jako tzv. náklady obchodování (angl. *bargaining costs*). Obdobné náklady souvisí s veškerými jednáními, která se odehrávají na úrovni EU. Přestože je lze jen obtížně kvantifikovat lze předpokládat, že budou vysoké s ohledem na šíři projednávaných témat a délku jednání. Do této kategorie spadají i náklady na ovlivnění supranacionálních institucí. [156]

Druhá skupina transakčních nákladů souvisí s oportunismem v rámci vztahu zastoupeného a agenta.[157] Oportunismus, který předchází uzavření kontraktu je definován jako nepříznivý výběr. Projevy oportunismu v okamžiku, kdy je kontrakt již uzavřený, jsou označovány jako morální hazard. Tyto transakční náklady lze snížit prostřednictvím různých mechanismů například ex-ante sledováním a nebo ex-post auditem. Zvlášť závažné jsou tyto transakční náklady v okamžiku, kdy dodržování kontraktu není jednoduše sledovatelné. Zásadní rozdíl oproti první skupině transakčních nákladů spočívá v úmyslu a ochotě využít informační asymetrii.[158] V Evropské unii se během krize projevil zcela zásadním způsobem post kontraktuální morální hazard, a to v případě Řecka, které po vstupu do měnové unie opakovaně manipulovalo informace a především statistická data. Pokud jde o upřesnění nepříznivého výběru, souvisí se situacemi, kdy má jedna ze stran k dispozici informace, které ovlivňují přínosy z uzavřené smlouvy pro ostatní strany. Obdobně morální hazard pochází původně z pojišťovacího prostředí a vztahuje se na situace, kdy pojištěnec nepředchází škodám tak, jak by mohl s ohledem na fakt, že je pojištěný. V kontextu transakčních nákladů se tento termín vztahuje na situace, kdy dodržování smluv není lehce zjistitelné. Problémy a náklady spojené se sledováním dodržování smluv a jejich vynucováním lze souhrnně označit jako morální hazard. Jako nejvhodnější příklad morálního hazardu Majone označuje dlouhodobé podezření na manipulaci řeckých statistik, které vedlo Eurostat ke snaze o jejich přezkoumání již v období 2004-2005. Toto úsilí však nebylo naplněno, protože nezískalo dostatek podpory.[159]

Zásadním problémem je oportunismus v případě, že při provádění neúplných smluv dojde k neočekávaným okolnostem. Ad hoc řešení vyvolávají tlak na smluvní partnery, kteří se mohou snažit z kontraktů vyvázat či neplnit dohodnuté podmínky. Nastavení vztahů zastoupeného a agenta je v kontextu politických transakčních nákladů komplikováno existencí tzv. mnohonásobného a společného zastoupení. O mnohonásobném zastoupení lze hovořit v okamžiku, kdy je volič zastoupen více subjekty např. ministry ve vládě. Společné zastoupení je pak charakteristické odpovědností agenta

[154] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 55
[155] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 121
[156] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 135-8
[157] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 54-58
[158] Majone poukazuje na Willamsonovu definici „následování vlastního zájmu“. Williamson, O., (1985) The Economic Institutions of Capitalism, New York.
[159] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 139-141.

vůči více zájmovým skupinám. Ve srovnání s ekonomickými vztahy je v rámci politických transakčních nákladů obtížnější analyzovat, kdo je zastoupený a kdo je agentem. V neposlední řadě nelze jednoduše hodnotit plnění cílů agenta zejména, pokud je jeho úkolem sledovat větší množství nejasně definovaných cílů. Komplexnost vztahů na politických trzích a existence politických transakčních nákladů vyžaduje zabudování incentiv a pojistek přímo do struktur definujících politický proces.[160]

Třetí skupinou transakčních nákladů jsou investice do specifických aktiv, což z pohledu ekonomických transakčních nákladů implikuje situaci, kdy jedna ze stran provede zásadní, nenávratnou investici a na jejím základě se stává zranitelnou a závislou, především pokud jde o rostoucí požadavky protistrany. V kontextu politických nákladů je význam obdobný. Týká se situací, kdy investice do specifických aktiv mohou být zmařeny obavami z politického selhání.[161] Majone jako příklad uvádí členství v Evropské unii do vstupu Lisabonské smlouvy platnost a členství v evropské hospodářské a měnové unii. [162] Oba případy jsou charakteristické specifickou formou závazku, který implikuje značné transakční náklady, pokud jde o investici do členství v těchto formách integrace.[163]

1.4.6 Ekonomické versus politické transakční náklady

Pokud jde o metodologické principy je zcela zásadní rozdíl v pojetí efektivnosti. Zatímco koncept ekonomických transakčních nákladů klade primární důraz na jejich minimalizaci, rámec politických transakčních nákladů zohledňuje nejen efektivnost institucí, pokud jde o snižování transakčních nákladů, ale také o schopnost zastávat jim svěřené funkce. Při posuzování výkonnosti politické organizace[164] je tak třeba brát v úvahu její efektivnost, pokud jde o vykonávání veškerých svěřených funkcí, ale také i její případnou adaptibilitu.[165]

Dixit se také snaží identifikovat mechanismy, které byly implementovány za účelem snížení těchto nákladů. V případových studiích se zaměřuje vždy na jeden problematický prvek, který působí politické napětí vedoucí k opakovaným změnám v pravidlech a procesech motivovaných snahou jednotlivých stran zmanipulovat systém ve svůj prospěch.[166] Institucionální struktura jakékoli organizace včetně polity Evropské unie slouží jako soubor pravidel určující pobídky pro jednotlivce a definující objem transakčních nákladů a s tím související (politický) výstup. Politika transakčních nákladů se opírá o východisko, že struktury governance jsou politickými institucemi a organizacemi. Jak instituce, tak organizace je třeba studovat s ohledem na jejich vliv na ekonomické transakční náklady.[167]

1.4.7 Mechanismy snižující politické transakční náklady

Z odlišnosti politických a ekonomických systémů vyplývá i odlišnost mechanismů, jimiž budou omezovat výši transakčních nákladů. Zároveň je třeba brát ohled na skutečnost, že politické náklady jsou v politických systémech přítomny ve větším rozsahu než v ekonomických systémech a fakt, že vnější vynucovací mechanismy jsou méně dostupné a efektivní. [168]

---

[160] Dixit, A., K., (1996*), The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 54-58.
[161] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 57-58.
[162] Majone, G., (2014) *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far,* str. 123.
[163] K problematice vystoupení z evropské měnové unie podrobněji viz. Athanassiou, P., (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU – Some Reflections.* ECB.
[164] V tomto kontextu je tento pojem míněn jako paralela k průmyslové organizaci – pojmu využívaném v rámci ekonomie transakčních nákladů.
[165] Dixit, A., K., (1996*), The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*. str. 54-58.
[166] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 114.
[167] Caballero, G., Soto-Onate, D., (2016), *Why transaction costs are so relevant in political governance? a new institutional survey.*
[168] Majone, G., (2014) *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 67-8.

Závazek

Za obecný mechanismus zajišťující snížení transakčních nákladů lze označit závazek. Základní předpoklady důvěryhodného závazku spočívají v ex-ante jednoznačnosti a expost ireverzibilitě. Důvěryhodnost závazku není černobílým pojmem a existují její různé stupně. Zásadním nákladem důvěryhodnosti je omezení flexibility. S touto problematikou souvisí otázka neúplnosti uzavřených smluv, kdy je jen velmi obtížné postihnout všechny možné varianty vývoje. Jako nejzávaznější techniky závazku Dixit uvádí delegaci pravomocí a zabudování určité aktivity.

Delegace

Pokud jde o delegaci pravomocí je nejčastěji zmiňovanou paralelou delegace měnové politiky na centrální banku. Jde tedy o delegaci pravomocí na jiný subjekt, čímž dojde k omezení vlastní diskrece.[169] V případě delegace pravomocí na administrativní aparát je třeba zajistit, aby se náklady tohoto kroku nezvýšily v okamžiku, kdy se daný subjekt rozhodne prosazovat zájmy bez ohledu na původní mandát a cíle zastoupených.[170] V tomto ohledu Dixit upozorňuje na skutečnost, že vlády musí mít k dispozici dostatečnou flexibilitu v případě neočekávaných okolností. Jako řešení označuje pevná pravidla pro „normální časy" a ex-ante flexibilní režim zakotvený v pravidlech pro případ neočekávaných okolností. [171] Základním důvodem delegace pravomocí je snaha delegovat je na subjekt s delším časovým horizontem, větší viditelností a vyšší frekvencí provedených transakcí.[172] Tento mechanismus sebou nese zapojení dodatečných institucí do procesu rozhodování.

Nevětšinové instituce (angl. non-majoritarian institutions)

Specifickou problematikou zůstává delegace pravomocí na tzv. nevětšinové instituce. Jedná se o nástroj zajištění důvěryhodnosti provádění politik v okamžiku, kdy je obtížné překonat časovou nekonzistentnost rozhodnutí a zajistit dosažení cílů v jednotlivých politických oblastech na základě legislativy. Nezávislé instituce mohou svým expertním pohledem, profesionalitou a delším časovým horizontem přispět k dosažení efektivních výsledků v řadě politických oblastí s výjimkou oblastí, kde dochází k přerozdělení finančních prostředků. Rozhodnutí týkající se redistribuce musí být ze své podstaty v rukou demokraticky volených představitelů.[173]

Zabudování závazků (angl. lock-in)

V případě zabudování závazků se jedná o ex-ante závazek k určité činnosti a omezení vlastní svobody v daném jednání.[174]

Opakování a dobrá pověst (angl. reputation)

Dalšími významnými a úzce provázanými mechanismy jsou opakování a dobrá pověst. Pokud jsou tyto dva nástroje konzistentně a úspěšně uplatňovány, není třeba implementovat dodatečná opatření v podobě závazků či delegace pravomocí. Reputaci lze vnímat jako dlouhodobé kapitálové aktivum.

---

[169] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective.*
[170] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far,* str. 129-130
[171] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far.* str. 67-8.
[172] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*. str. 129.
[173] Majone, G., (1996), *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*.
[174] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 62-67.

Její budování je krátkodobým nákladem a její zničení může vládě přinést krátkodobý zisk. Pokud však vláda operuje s dostatečně dlouhodobým horizontem, jedná se o velmi krátkodobá pokušení. Nicméně nelze opomenout tzv. vězňovo dilema, které implikuje krátkodobý zisk plynoucí z porušení uzavřené dohody. Toto porušení však také znamená náklady, a to v podobě nižšího zisku způsobeného porušením dohody ze strany ostatních zúčastněných stran vedoucí ke zhroucení spolupráce, anebo ve snaze ostatních o potrestání viníka. Úspěšná a dlouhodobá spolupráce je obecně pravděpodobnější za následujících okolností:

- spolupráce je dlouhodobá,
- vysoké náklady potrestání původního hříšníka,
- odchýlení od závazku je neprodleně rozpoznáno a
- hráči jsou trpěliví a nepreferují krátkodobý zisk.[175]

Opakování úzce souvisí s elementem dobré pověsti. V případě, že je základem opakovaného vztahu dobrá pověst a zúčastněná strana má dlouhodobě opakovanou zkušenost s určitým jednáním, může mít dodatečný benefit z dobré pověsti a může omezit úsilí, pokud jde o závazky a zabudování akce.[176]

Úspory politických transakčních nákladů

Úspory transakčních nákladů jsou realizovány na základě přiřazení jednotlivých transakcí v rámci governance.[177] Majone spatřuje přidanou hodnotu tohoto přístupu v možnosti přiřadit ekonomické a politické transakční náklady v rámci evropského integračního procesu. Úvahy o existenci těchto nákladů mají následně vést k úvahám o nových formách governance, které umožní snížení transakčních nákladů a zachování efektivních politických struktur. V kontextu politických transakčních nákladů tak dochází k hledání alternativních a více efektivních politických struktur governance.[178] Na základě zmíněné úvahy předkládaná práce v případové studii, která je obsahem druhé kapitoly nejprve přiřadí transakce v rámci institucionální matice a následně analyzuje její vývoj včetně vlivu na politické transakční náklady.

Využití konceptu politických transakčních nákladů

Předkládaná práce aplikuje koncept politiky transakčních nákladů na Pakt o stabilitě a růstu. Dohodu členských států EU uzavřenou prostřednictvím primárního a sekundárního práva vnímá jako neúplný kontrakt, jehož dodržování nelze vynutit soudní cestou na národní ani nadnárodní úrovni. Tento kontrakt se dynamicky vyvíjí v návaznosti na své uplatňování v rámci Rady EU, kde pravidelně dochází k uzavření transakce zahrnující stanovení rozpočtového cíle na další období, zpravidla tříleté období. Tyto cíle jsou buď splněny, nebo nikoli. Uzavírání transakcí mezi členskými státy je charakteristické existencí politických transakčních nákladů identifikovaných Majonem a Dixitem. Cílem druhé kapitoly je detailně rozebrat institucionální matici Paktu o stabilitě a růstu i související politické transakční náklady včetně jejich vývoje v důsledku opatření přijatých během finanční, ekonomické a dluhové krize. Na základě obdobných úvah práce vyvozuje závěry pro další vývoj integračního projektu.

[175] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 71-79.
[176] Ibid str. 72
[177] Williamson, O., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*.
[178] K pojmu governance podrobněji viz Vysvětlující komentář 17 – Vymezení pojmu governance.

2. Analýza institucionální matice koordinace fiskálních politik[179]

Předmětem analýzy druhé kapitoly je vývoj spolupráce členských států EU v oblasti fiskálních politik s důrazem na změny, k nimž došlo v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize. S ohledem na definice fiskální integrace ve smyslu Dabrowskiho a Borzel je pozornost věnována jak delegaci pravomocí a finančních prostředků z národní na nadnárodní úroveň, tak unijním iniciativám, které ovlivnily způsob koncipování fiskální politiky na národní úrovni. Vztahy v rámci základní institucionální matice se dynamicky vyvíjely již od jejího ustavení při přípravách na zavedení jednotné měny. Z tohoto důvodu kapitola na základě historicko-empirické analýzy podává komplexní výčet změn, k nimž došlo v oblasti koordinace fiskálních politik na úrovni EU s důrazem na období po roce 2008. Analýza je prováděna s využitím české i zahraniční odborné literatury a také práva EU, mezinárodních smluv a dokumentů členských států i unijních institucí. Stranou pozornosti nezůstávají ani akademické úvahy o nutnosti zefektivnění Paktu o stabilitě a růstu a možnosti dalšího budoucího vývoje.

Samotné případové studii institucionální matice Paktu o stabilitě a růstu předchází, s ohledem na ekonomický rozměr analyzované problematiky, shrnutí hospodářského vývoje v období 1995-2017. Zmíněná podkapitola poskytuje možnost přesněji vymezit a zúžit analyzované otázky, což je nezbytné v kontextu role, kterou sehrál finanční sektor během prvních let krize a souvisejícími dopady na finanční stabilitu členských států. Nelze opomenout zmínit opatření přijatá ECB s cílem zajistit životaschopnost jednotné měny.

V souvislosti s fenoménem závislosti na minulém vývoji shrnuje případová studie Paktu o stabilitě a růstu jak předkrizový vývoj (období 1999-2008), tak pokrizový vývoj (2008-2018). Analýza vývoje institucionální matice zahrnuje nejen vývoj pravidel a institucí ukotvený v legislativních a nelegislativních dokumentech, ale změny ve veškerých formálních pravidlech, neformálních omezeních a charakteristikách vymáhání včetně vztahů mezi jednotlivými aktéry. Zásadní pozornost pak druhá kapitola věnuje posunu institucionální rovnováhy zakotvené v Maastrichtské smlouvě[180], směrem ke komplexnější spolupráci. Ekonomické otřesy spolu s dlouhodobými neúspěchy při vymáhání pravidel vyústily v přehodnocení koordinace hospodářských politik a změny unijní legislativy. Krizová situace tak vedla k ustavení řady doplňkových mechanismů a institucí na unijní i národní úrovni. Na úrovni eurozóny se jednalo zejména o ustavení Evropského mechanismu stability a Evropské fiskální rady. Na národní úrovni byly ustaveny nezávislé fiskální instituce a pozměněna řada pravidel upravujících koncipování fiskální politiky (podrobněji viz podkapitola 2.3.3). V této souvislosti se druhá a třetí podkapitola věnují vývoji fiskální governance v předkrizovém a pokrizovém období. Čtvrtá podkapitola se zaměřuje na ustavení a fungování záchranné sítě v podobě záchranných mechanismů a principu přísné kondicionality jako jejich nedílné součásti.

Základní teoretické východisko pro analýzu politických transakčních nákladů představuje příspěvek Schuknechta, který analyzuje Pakt o stabilitě a růstu jako neúplný fiskální kontrakt, jehož vynutitelnost nelze zaručit. Rada Ecofin[181] je vnímána jako zmocnitel (angl. *principal*) a jednotlivé vlády členských států jako agenti. Evropské instituce pak fungují jako politický trh, kde pravidelně dochází k uzavření transakcí. Úsilí vlád vyhovět požadavkům kontraktu není dobře sledovatelné a dochází tak ke vzniku politických transakčních nákladů v podobě informační asymetrie, morálního hazardu atd. Výsledek snah členských států není ani jednoznačně předem zaručený, a to především kvůli nejistotě

[179] Některé části této kapitoly byly publikovány v odborných časopisech a monografiích podrobněji viz příloha 2

[180] Zásadním pravidlem byla nutnost nepřekročit rozpočtový deficit 3 % HDP. Podrobněji viz podkapitola 2.2.1.

[181] Rada pro hospodářské a finanční záležitosti

dané ekonomickým vývojem. Komise je vnímána jako nezávislá administrující agentura, která se podílí na určování agendy. V dlouhodobém horizontu může mít jistý zájem na rostoucí komplexnosti pravidel, která jí umožňuje ovlivnit posouzení souladu s pravidly.[182] Kromě interakce členských států na úrovni Rady jsou zcela zásadní legislativní změny přijaté v důsledku toho, jakým způsobem je neúplný kontrakt implementován. Stranou pozornosti nezůstává ani interakce členských států a unijních institucí, a to především pokud jde o reakci členských států na způsob, jakým byl Pakt o stabilitě a růstu vynucován. Zásadní důraz je kladen na způsob, jakým Evropská komise a Rada přistupovaly k jednotlivým členským státům při posuzování plnění stanovených cílů popřípadě k udělování sankcí. V tomto ohledu práce rozebírá případy, které zásadním způsobem poznamenaly fungování koordinace fiskálních politik. Nelze opomenout ani způsob, jakým členské státy přistupovaly k jejich plnění. Podtrhnout lze například přístup Německa a Španělska, jejichž postoj k fiskální politice se během sledovaného období zcela zásadně posunul. Detailnější kvantitativní rozbor faktorů ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni je předmětem ekonometrické analýzy ve třetí kapitole.

Druhá kapitola tak zachycuje především posun institucionálního nastavení spočívajícího téměř výhradně na fiskálních pravidlech[183] směrem k alternativním nástrojům spolupráce. Primárně se jedná o záchranné mechanismy poskytující finanční pomoc na základě přísné podmíněnosti a uplatnění vynucovacích mechanismů jdoucích nad rámec Paktu o stabilitě a růstu například makroekonomických kondicionalit podmiňujících čerpání ze strukturálních a investičních fondů EU. Ve svém závěru kapitola shrnuje vývoj spolupráce z perspektivy politických transakčních nákladů a vyvozuje závěry pro budoucnost integračního projektu. Soustředí se tak primárně na kvalitativní analýzu a ověření hypotéz H2 – H4 týkajících se změn v unijní institucionální matici koordinace fiskálních politik, velikosti politických transakčních nákladů a změnám v národních institucionálních maticích v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize.

[182] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, str. 21-22.

[183] Podrobněji k druhům fiskálních pravidel a jejich výhodám a nevýhodám a možnostem ukotvení očekávání viz např. Baldacci, E., et al., (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances.*

2.1 Makroekonomický vývoj v období 1999-2017 s důrazem na fiskální pozici členských států eurozóny

Spolupráci členských států evropské měnové unie zcela zásadně poznamenal způsob, jakým ekonomiku eurozóny zasáhla globální finanční a ekonomická krize. Především v období 2008-2010 se naplno projevily naakumulované makroekonomické a finanční nerovnováhy. Neúplná institucionální architektura eurozóny nebyla schopna zajistit adekvátní interakci mezi fiskální politikou a širšími makroekonomickými nerovnováhami. Pokles důvěry investorů v ekonomickou kondici některých zemí ohrožoval nejen likviditu zranitelných ekonomik, ale životaschopnost eurozóny jako celku. V rámci hluboce integrované měnové oblasti charakteristické pevným měnovým kurzem a společnou měnovou politikou členské státy postrádaly přizpůsobovací mechanismy dostupné státům s vlastní měnovou politikou. [184] [185]

Pokud jde o makroekonomické ukazatale z pohledu překládané práce lze za nejvíce relevantní označit roční rozpočtový deficit a dále poměr veřejného dluhu k HDP.[186] Identifikované indikátory reflektují nejen hranice zakotvené v primárním právu a odpovídající 5% růstu HDP, ale také základní ukazatele využívané při posuzování fiskální pozice.[187] Závěrečná, třetí, kapitola pak pracuje s hodnotami podílu roční primární bilance na HDP, který je klíčovým ukazatelem v rámci analýzy dynamiky veřejného zadlužení a fiskálních výsledků členských států.[188] Jejich detailní analýza poukazuje na dva základní charakteristické rysy koordinace fiskálních politik, k nimž patří procyklická fiskální politika a nárůst veřejného zadlužení. V neposlední řadě je zmíněn nárůst úkových měr dluhopisů členských států eurozóny. [189]

2.1.1 Období 1999-2007 a debata o příčinách krize

V období 1999-2007 se za pozitivní agregovanou fiskální pozicí eurozóny při srovnání s Japonskem a Spojenými státy, skrývaly nejen výrazné makroekonomické a finanční nerovnováhy, ale také zásadní rozdíly v hospodářských i fiskálních výsledcích jednotlivých členských států. Jejich různorodost lze doložit například rozdílem mezi finským rozpočtovým přebytkem ve výši 5,3 % HDP a řeckým deficitem 6,8 % v roce 2007. Vládní deficity Portugalska a Řecka překračovaly Maastrichtská kritéria v období 1999-2007 téměř každoročně. Řecko obdobně jako Itálie a Belgie vstupovalo do eurozóny s nadměrným zadlužením překračujícím stanovená pravidla. Úroveň jejich zadlužení představovala dvojnásobek zadlužení Irska a Finska.[190] Je třeba zdůraznit také zkušenost s kvalitními rozpočtovými institucemi, které přispěly k tomu, že některé státy s dlouholetou tradicí v této oblasti se s krizí vyrovnaly lépe díky vybudovaným rozpočtovým rezervám. Kvalitní střednědobé rozpočtové rámce sehrály významnou roli například v severských zemích a Nizozemí. Tyto země byly jedny z mála, které i v období před krizí plnily své střednědobé rozpočtové cíle. Zároveň je třeba zdůraznit, že původně

---

[184] Nezávislá hodnotitelka, Tumpel-Gugerell G., (2017), *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report*, str. 13.

[185] Pro detailnější popis průběhu ekonomické a finanční krize viz např. MMF, Independent Evaluation Office, (2016), *The The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*.

[186] Podrobněji k jednotlivým ukazatelům a jejich vypovídající hodnotě např.Balassone, F., Franco, D., Zotteri, S., (2004), *EMU Fiscal Indicators: A Misleading Compass?* M. Feldstein (2004), *Budget Deficits and National Debt*
MMF (2015), World Economic Outlook, Glossary.

[187] Cabral A.: Main Aspects of the Working of the SGP In: Brunila A., Buti M., Franco D. (eds.), (2001), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU.* str. 140-141.

[188] Podrobněji viz kapitola 3

[189] Eyraud, L., Wu, T., *Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europ*e, str. 5-7.

[190] Abbas, S., A., Arnold, N., Dacheva, P., De Broeck, M., Forni, L., Guerguil, M., Versailles, B., *The other Crisis: Sovereign Distress in the Euro Area*, str. 195-199, In: *Post Crisis Fiscal Policy*, eds. Cottarelli., C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014)

odhadovaný řecký deficit na úrovni 3,5 % HDP v lednu roku 2009 byl v roce 2012 revidován na 6,8 % HDP.[191]

Veřejné zadlužení eurozóny kontinuálně nárůstalo již v období 1991-1996, a to z 57 % na 74 % HDP. V období 1999-2007 tato tendence pokračovala a docházelo především k nárůstu veřejných výdajů, včetně častého překročení jejich objemu. Kumulace deficitů v daném období vedla k nárůstu veřejného zadlužení, což se následně projevilo výrazným nárůstem dluhové služby v období po roce 2007, kdy nárůst úroků z celkového veřejného dluhu přispěl ke zvýšení poměru dluhu na HDP o 58 %. Preventivní část Paktu o stabilitě a růstu selhala, pokud jde o motivování členkých států k provádění proticyklické politiky. Toto potvrzuje skutečnost, že navzdory existenci pozitivní mezery výstupu v období 1999-2008 se průměrný strukturální deficit eurozóny pohyboval na úrovni 2,5 % HDP. [192] (podrobněji viz graf 1-5)

K prohloubení fiskálních nerovnováh přispělo sblížení úrokových měr dluhopisů členských států následující bezprostředně po ustavení měnové unie a eliminace kurzového rizika. Disciplinující efekt finančních trhů nesehrál v předkrizovém období významnou roli. Finanční trhy abstrahovaly od zákazu monetizace dluhu a sdílení závazků mezi členskými státy zakotvenými v čl. 123 a 125 SFEU.[193] K tomuto dojmu přispěla taká účetní pravidla bank, která považovala dluhopisy vlád členských států eurozóny za bezriziková aktiva.[194] Práce se však podrobněji nezabývá problematikou finanční krize ani jejím průběhem ve finančním sektoru.

Již existující fiskální nerovnováhy byly dále prohloubeny nerovnováhami v dalších oblastech, především v oblasti finanční. V tomto kontextu je nutné zmínit neomezený pohyb kapitálu mezi zeměmi tzv. jádra a periferie. Rychlému sblížení nominálních úrokových měr předcházelo sblížení míry inflace. Výsledná záporná reálná úroková míra charakteristická pro některé země vedla k nárůstu soukromého zadlužení. V dané souvislosti je nejčastěji zmiňován případ Irska, jehož banky navíc výrazně zvýšily své bilanční položky. Obdobný vývoj byl charakteristický i pro Španělsko. V případě Portugalska a Řecka postupně narůstal zejména veřejný dluh. Hospodářství řady států bylo navíc oslabeno strukturální ztrátou konkurenceschopnosti, což v kombinaci s nestabilním bankovním sektorem a vysokým podílem domácích vládních dluhopisů v bankovních bilancích násobilo zranitelnost jednotlivých ekonomik i eurozóny jako celku.[195]

Zmíněné nerovnováhy způsobené primárně finančními toky podpořily názor řady expertů, kteří jako hlavní příčinu krize označující náhlé omezení přílivu kapitálu související s růstem nedůvěry na globálních finančních trzích.[196] Obecně lze ve velmi bohaté literatuře na téma ekonomické krize vysledovat dvě základní příčiny krize: a) příčiny vyplývající z nevhodného nastavení politik na úrovni jednotlivých členských států, zejména nezodpovědná fiskální politika, nedostatečný důraz

---

[191] Debrun, X., Schaechter, A., *Institutional Reforms and Fiscal Adjustment*, str. 487, v *Post Crisis Fiscal Policy*, eds. Cottarelli., C., Gerson, P., Senhadji (2014)

[192] Eyraud, L., Wu, T., (2015), *Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe*, str. 7 a 8.

[193] MMF, Independent Evaluation Office, (2016), *The The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, Evaluation Report*, str. 10.

[194] Abbas, S., A., Arnold, N., Dacheva, P., De Broeck, M., Forni, L., Guerguil, M., Versailles, B., The other Crisis: Sovereign Distress in the Euro Area, str. 200, In: *Post Crisis Fiscal Policy*, eds. Cottarelli., C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014)

[195] Ibid str. 201-3

[196] I v případě Řecka tak za příčinu krize neoznačují veřejné zadlužení, ale zahraniční výpůjčky. Baldwin, R., Giavazzi, F., Introduction, In: Baldwin, R., Giavazzi, F., (eds.) *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions,* (2015).

na strukturální reformy[197]; b) nevhodné nastavení unijní architektury a skutečnost, že měnová unie nebyla doplněna unií bankovní, fiskální a politickou. Baldwin a Giavazzi shrnují většinový názor jako přerušení finančních toků v kombinaci s absencí věřitele poslední instance, závislostí firem na bankovním financování, propojení bank a národních vlád, strnulost pracovních trhů a trhů výrobků a služeb.[198]

Stručný přehled poukazuje na skutečnost, že selhání ve fiskální oblasti lze označit pouze jako jeden z faktorů vedoucích k ekonomické a dluhové krizi. Nicméně i když je abstrahováno od posouzení efektivnosti pravidel zakotvených v Paktu o stabilitě a růstu[199] a je posuzován pouze soulad s jejich plněním, je evidentní, že výsledky jeho dodržování jsou přinejmenším smíšené. Zjednodušená analýza MMF například dochází k závěru, že v období 1999-2015 bylo pravidlo o nutnosti dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle porušeno v 80 % případů. Otázkou zůstává, jaký by byl stav veřejných financí a schodků veřejných rozpočtů při úplné absenci pravidel.[200] Touto úvahou se podrobněji zabývá kapitola 3, která kvantitativně porovnává výsledky fiskální politiky členských států eurozóny a tzv. neparticipujících členských států, kterým v rámci postupu při nadměrném schodku nehrozí sankce.

2.1.2 Období 2007-2013: finanční, ekonomická a dluhová krize

Ekonomická rovnováha v rámci eurozóny měla do značné míry spočívat na efektivním fungování Paktu o stabilitě a růstu. Jeho cílem bylo garantovat fiskální politiku optimální pro zajištění tržního financování veřejných rozpočtů členských států. V rámci dodržování pravidel Paktu o stabilitě a růstu měly členské státy směřovat k udržitelné fiskální politice na základě tlaku ostatních (angl. *peer pressure*) a přesně specifikovaných procesů. Členským státům se však v předkrizovém období nepodařilo vytvořit dostatečný prostor při hospodaření s jejich veřejnými financemi. V kontextu ekonomické a finanční krize jejich hospodaření zatížila nejen proticyklická opatření přijatá v reakci na krizi, ale také náklady na stabilizaci finančního sektoru, především bank. Tento vývoj vyústil ve zhoršení finanční situace, kdy několika členským státům eurozóny hrozila ztráta možnosti financování schodkových deficitů a refinancování jejich závazků prostřednictvím finančních trhů za udržitelných podmínek.[201]

Díky nižší expozici finančního sektoru vůči toxickým aktivům se eurozóně do značné míry vyhnul zvýšený tlak finančních trhů, jemuž musely čelit Spojené státy a Velká Británie již od srpna 2007. Eurozóna byla vážněji zasažena až po pádu Lehman Brothers v září 2008. Po zamrznutí a poklesu finančních trhů na konci roku 2008 následovala hluboká recese během roku 2009, a to ve všech zmíněných regionech. Irsko se stalo první obětí finanční krize, která v jeho případě velmi rychle eskalovala do krize bankovní. Irské reálné HDP se v období 2008-2010 propadlo o 8 %. Navzdory bezprostřednímu poklesu úrokových měr dluhopisů členských států eurozóny bezprostředně po pádu Lehman Brothers, se již na jaře 2009 začaly rozevírat nůžky mezi Německem a zejména Irskem a Řeckem.[202] Finanční trhy začaly do úrokových sazeb promítat tzv. rizikovou prémii související

[197] Pisani-Ferry, J., (2011), *The Euro Crisis and Its Aftermath*. 206s.
[198] IMF, Independent Evaluation Office, (2016), *The The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, Evaluation Report*, str. 10.
[199] Podrobněji k jednotlivým elementům pravidel a jejich změnám viz následující podkapitola.
[200] Eyraud, L., Gaspar, V., Poghosyan, T., (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area.* str. 17.
[201] Nezávislá hodnotitelka, Tumpel-Gugerell G., (2017), *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report*, 2017. str. 13.
[202] Podrobněji k diskusi o průběhu finančních a fiskálních krizí a provázanosti veřejného a soukromého sektoru viz např. Gerling, K., Medas, P., Poghosyan, T., Faran-Yacoub, J., Xu, Y., (2017), Fiscal Crises.

s úzkou provázaností bankovního a veřejného sektoru.[203] Někteří autoři v tomto kontextu upozorňují na rizika související s chováním investorů, kdy dochází k tzv. stádnímu chování (angl. *herding*).[204]

Na ohrožení finančního sektoru neprodleně reagovala Evropská centrální banka dodáním likvidity a snížením úrokových sazeb. Vlády 11 členských států eurozóny zahájily implementaci opatření na podporu bank a finančních institucí. Rozsah podpory reflektoval jednak velikost finančního sektoru v příslušných státech a dále jeho zdraví. V listopadu 2008 se vlády členských států shodly na Plánu evropské hospodářské obnovy (angl. *European Economic Recovery Plan*), jehož cílem bylo podpořit ekonomiku prostřednictvím 200 miliard eur, z čehož 40 miliard směřovalo na podporu investic Evropské investiční banky. Evropská komise na podzim roku 2008 stále odhadovala pozitivní růst HDP pro rok 2009. Konečným výsledkem byl hospodářský pokles o 4,5 % HDP. První signály ohledně růstu HDP se objevily na začátku roku 2010. V souvislosti s návratem růstu se pozornost obrátila k nepříznivému vývoji veřejných financí. V období finanční krize (2007-2009) se podíl veřejného dluhu k HDP v rámci eurozóny zvýšil o 14 %. Evropská komise záhy začala vyvíjet tlak na dodržování Paktu o stabilitě a růstu a konsolidaci veřejných financí, což vedlo k oslabení snahy o fiskální stimulaci ekonomiky. V konečném důsledku řada zemí neimplementovala původní stimulační plány plně. Na přelomu let 2009-2010 se začal zvyšovat tlak finančních trhů na některé státy eurozóny, a to zejména v kontextu revize řeckého rozpočtového deficitu z 3,7 % HDP na 13,6 % HDP a následného snížení ratingu. [205]

Krize vstoupila do nové fáze v květnu 2010 v souvislosti s dohodou o programu přizpůsobení a finanční pomoci pro Řecko a zahájením zvláštního programu ECB, v jehož rámci zahájila nákup vládních dluhopisů na sekundárních trzích s cílem obnovit důvěru a fungování transmisního mechanismu měnové politiky.[206] Během roku 2010 došlo k rozšíření odpovědi na krizi, a to dosažením dohody na ustavení záchranných mechanismů v podobě EFSM a EFSF (květen 2010) a později také ESM (28. listopadu 2010). V roce 2011 se krize rozšířila do Španělska a Itálie, která sice nemusela požádat o záchranný program, ale byla vystavena silnému tlaku finančních trhů.[207] (podrobněji viz Graf 4 - Úrokové sazby dluhopisů vybraných členských států EU v období 1995-2015, měsíční frekvence dat)

V reakci na zhoršení situace ECB zvýšila kapacitu a rozšířila schéma dlouhodobých operací (angl. *long-term refinancing operations – LTRO*) na 1 trilion a 3leté zaručené úvěry pro banky, čímž se v podstatě stala věřitelem poslední instance pro finanční instituce eurozóny. Nepřímo se také snažila snížit tlak finančních trhů na vlády členských států, jejichž dluhopisové úrokové míry začaly nezadržitelně stoupat. Navzdory intenzívní snaze vládních představitelů eurozóny nalézt shodu na institucionálních řešeních v oblasti bankovní unie a krizových mechanismů se podařilo snížit tlak finančních trhů, až guvernérovi centrální banky M. Draghimu s jeho prohlášením *„what ever it takes“* v létě 2012 s následným oznámením přímých měnových transakcí (angl. *outright monetary transactions, dále jen OMT*), které však nikdy nebyly aktivovány. Pro dluhovou krizi bylo příznačné rychlé rozšíření přelévacích efektů a pomalá reakce eurozóny, pokud jde o formulaci řešení. Konečná bilance je tak

[203] Mody, A., Sandri, D., (2011), *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be Joined at the Hip*, str. 17-29.
[204] Tzv. chování stáda charakteristické pro finanční krize je poipsováno jako napodobování chování většího množství aktérů, které může vést ke vzniku finančních nerovnováh na makro úrovni. Zdroj: De Haan, J., Oosterloo, S., Schoenmaker, D., (2015), *Financial Markets and Institutions,* str. 454.
[205] Abbas, S., A., Arnold, N., Dacheva, P., De Broeck, M., Forni, L., Guerguil, M., Versailles, B., *The other Crisis: Sovereign Distress in the Euro Area*, str. 200-227, in: *Post Crisis Fiscal Policy*, eds. Cottarelli., C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014)
[206] Více viz např. Rojíček, M., Spěváček V., Vejmělek, J., Zamrazilová, E., Žďárek, V., (2016) *Makroekonomická analýza – teorie a praxe*, str. 442-450.
[207] IMF, Independent Evaluation Office, (2016*), The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, Evaluation Report*, str. 10-14

následující: během tří let se negativní přelévací efekty krize rozšířily z Řecka (2,5 % HDP eurozóny) na Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr (15 % HDP eurozóny). [208] (Graf 4 - Úrokové sazby dluhopisů vybraných členských států EU v období 1995-2015, měsíční frekvence dat)

Odborná debata se zabývala také vlivem platebního systému eurozóny Target 2 na vnitrounijní finanční toky a rychlost přizpůsobení finančního sektoru. Předkládaná práce od této debaty abstrahuje s ohledem na snahu zachovat koherentnost práce a komplexnost souvisejících otázek.[209]

2.1.3 Období 2013 - současnost

První signály o oživení ekonomiky eurozóny se objevily v roce 2013. Během roku 2014 se toto slabé oživení potvrdilo. Postupné a velmi mírné oživení ekonomické aktivity pokračovalo v období 2014-2017.[210] Ve srovnání s ostatními světovými regiony i historickou zkušeností bylo tempo oživení mírné. Příčiny jsou nejčastěji spatřovány ve výrazných problémech finančního sektoru, které lze řešit jen postupně a nutnosti vnitřní devalvace v některých členských státech.[211] Reálné HDP eurozóny se vrátilo na svoji předkrizovou úroveň až v roce 2015. Naproti tomu v případě ostatních světových regionů došlo k oživení v průměru o tři roky dříve. [212]

V březnu 2015 Evropská centrální banka ohlásila rozšířený nákup aktiv, který sice v dubnu 2017 zpomalil, ale nadále pokračoval během celého roku 2017. Velmi mírné zvýšení inflace eurozóny v roce 2016 tak zatím neposkytlo dostatečný signál Evropské centrální bance k ukončení podpůrných měnových operací.[213] Přestože došlo k jisté korekci makroekonomických nerovnováh nakumulovaných v předkrizovém období, eurozóna nadále vykazuje značné rozdíly. Pro rok 2016 byl ekonomický růst silnější v Německu, Nizozemí a Španělsku. Naproti tomu Francie a Itálie vykazovaly slabší výsledky.[214]

Agregovaný rozpočtový deficit eurozóny se snížil ze 6,3% HDP v roce 2009 na 1,5 % HDP v roce 2016. (Graf 1 – Průměrné saldo sektoru vládních institucí eurozóny vyjádřené v % HDP v období 1995-2018 (predikce pro období 2017-2018)) K fiskálnímu přizpůsobení došlo v období 2010-2014, a to navzdory slabým výsledkům ekonomiky v daném období a recesi v období 2012-2013.[215]

Od roku 2014 dochází k velmi mírnému poklesu, i pokud jde o poměr veřejného dluhu eurozóny k HDP (z 94,3 % HDP v roce 2014 na 91,3 % HDP v roce 2016).[216] Nicméně agregovaná data skrývají odlišnosti v rámci eurozóny. Podle projekcí Evropské komise se pouze sedmi z devatenácti členských států eurozóny podaří splnit kritérium veřejného dluhu, tj. udržet veřejný dluh pod úrovní 60 % HDP v období 2017-2018. Podíl těchto členských států na HDP eurozóny dosahuje pouze 10 %. Řada členských států tak může čelit problémům s udržitelností dluhového financování rozpočtových deficitů,

---

[208] Abbas, S., A., Arnold, N., Dacheva, P., De Broeck, M., Forni, L., Guerguil, M., Versailles, B., The other Crisis: Sovereign Distress in the Euro Area, str. 200-227, In: *Post Crisis Fiscal Policy,* eds. Cottarelli., C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014)

[209] Podrobněji k systému Target 2 viz např. Cecchetti, S., G., McCauley, R., N., McGuire, P., M., (2012), *Interpreting Target 2 balances,* Whelan, K., (2012), *Target 2 and Central Bank Balance Sheets*.

[210] Podrobněji viz např. Zprávy MMF v rámci konzultací provedených s eurozónou ohledem na článek IV (2014, 2015, 2016, 2017)

[211] MMF, (2017), *Article IV Consulation, Press release, Staff report and Statement by the executive director for the Member countries*.

[212] Evropská fiskální rada (2017a), *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area, 20 června 2017*. str. 5-6.

[213] Ibid

[214] Evropská komise (2017b)*, European Economic Forecast,* jaro 2017. str. 40.

[215] Evropská fiskální rada (2017a), *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area*, str. 12.

[216] Evropská komise (2017b), *European Economic Forecast*, jaro 2017, str. 36.

v případě růstu úrokových sazeb.[217] Analýzy Evropské fiskální rady a Evropského účetního dvora si všímají především nemožnosti dosáhnout zlepšení ve Francii, Španělsku a Itálii. V těchto třech členských státech tvořících více než 50 % veřejného zadlužení eurozóny dochází jen k velmi pomalému zlepšení strukturálního salda.[218]

Různorodá situace členských států vyvolává diskusi nejen o vhodné fiskální pozici eurozóny jako celku a o nutnosti zvýšení investic na straně států, které mají fiskální prostor (například Německo, Nizozemí), ale také o mechanismech, které by mohly přispět k ekonomické konvergenci členských států. Zároveň rozdíly ve fiskální pozici členských států mohou vést k odlišným preferencím členských států, pokud jde o nastavení priorit rozpočtové politiky, fiskální governance i k dodržování Paktu o stabilitě a růstu.

[217] Evropská fiskální rada (2017a), *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area*, str. 13.
[218] Evropský účetní dvůr (2018), *Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?*, str. 55-6.

2.2 Historie Paktu o stabilitě a růstu[219]

Na základě zvoleného rámce kapitola analyzuje politický kontrakt každoročně uzavřený mezi členským státem a Radou EU na základě Paktu o stabilitě a růstu. Základ analýzy představuje přiřazení transakcí v institucionální matici fiskální governance eurozóny. Tímto způsobem je popsán posun v provádění transakcí na unijní úrovni. Kapitola tak využívá zásadní přínos konceptu politických transakčních nákladů, který počítá s neúplností původně stanovených pravidel, jež jsou modifikována v reakci na neustále se měnící podmínky i způsob, jakým jsou implementována. V neposlední řadě analyzuje mechanismy, které doplnily neúplný kontrakt v podobě Paktu o stabilitě a růstu po roce 2008.

Obecně tato kapitola vychází z předpokladu, že aktéři při ovlivňování systému usilují o minimalizaci politických transakčních nákladů. Rozdíl mezi de facto a de iure integrací a také omezená racionalita jim ovšem často brání v dosažení stanoveného cíle.[220] V souvislosti s diskrepancí mezi de facto a de iure implementací Paktu o stabilitě a růstu bylo nutné provést nejen analýzu legislativních a nelegislativních aktů, ale také analýzu chování členských států a efektivity fiskálního rámce eurozóny a to jak po právní stránce, tak pokud jde o jeho faktickou implementaci.

S ohledem na text primárního a sekundárního práva je v této kapitole využíván pojem rozpočtová politika, a to způsobem zaměnitelným s označením pojmu fiskální politika v ostatních kapitolách. Důvodem jsou časté odkazy na právní dokumenty Evropského společenství a později Evropské unie, které operují primárně s termínem rozpočtová politika.

2.2.1 Pakt o stabilitě a růstu před finanční ekonomickou a dluhovou krizí

Cesta k ustavení Paktu o stabilitě a růstu

Obecně lze za klíčový přínos fiskálního pravidla označit zvýšení důvěryhodnosti v danou ekonomiku a s tím související pozitiva jako např. stabilizaci očekávání ekonomických subjektů, růst důvěry zahraničních investorů a snížení rizikové prémie z vydávaných dluhopisů. V případě eurozóny byla nejvýraznější motivací pro zavedení fiskálních pravidel rizika související s morálním hazardem tj. riziko tzv. černého pasažéra (angl. *free ridingu*) a riziko vzniku nepřímých nákladů.[221] S ohledem na historickou zkušenost řady evropských států s vysokými rozpočtovými deficity, které charakterizovaly jejich rozpočtovou politiku v období 1977-1991 se nastavení určitých hranic v této oblasti jevilo jako zcela nezbytný předpoklad ustavení měnové unie.[222]

Nutnost posílit dohled nad veřejnými financemi nejen při vstupu do měnové unie[223], ale i poté akcentovali v devadesátých letech především představitelé Německa a severských států, kteří

[219] Některé části této kapitoly byly ve zkrácené verzi publikovány v rámci výzkumné činnosti pod názvem Francová, O., Abrhám, J., Čajka, P., (2013), *Changes in the Coordination of Budgetary Policies at EU Level Made Due to Debt Crisis*.

[220] Podrobněji k rozdílům mezo de facto a de iure implementaci opatření a fungování institucí viz např. Voigt, S., (2010), *How (not) to measure institutions*, str. 4, pro srovnání Dittrich, P.-J., Spath, N., (2016) *De Jure Freedom of Movement and De Facto Mobility in the EU Internal Market*.

[221] Více viz např. Prušvic, D., (2007). *Pravidla fiskální politiky*. 105 s.

[222] Morris, R., Ongena, H., Schuknecht, L., (2006), *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact.* str. 4-5

[223] Pro vstup do třetí fáze měnové unie je třeba, aby členský stát splňoval tzv. Maastrichtská konvergenční kritéria, která stanovují kvantitativní požadavky v oblasti: a) cenové stability (průměrná roční inflace nesmí překročit o více než 1,5 % průměrnou roční inflaci tří členských zemí s nejlepšími hodnotami inflace), b) stability devizového kurzu (alespoň dva roky před vstupem do měnové unie by se kandidátská země měla zapojit do ERM II a po tuto dobu by nemělo dojít k devalvaci); c) konvergence dlouhodobých úrokových sazeb (dlouhodobá nominální úroková míra nesmí přesahovat o více než 2 p. b. průměr tří zemí s nejlepšími výsledky týkajících se cenové stability), d) veřejných financí (podíl veřejného dluhu na HDP nesmí překročit 60 %, podíl deficitu státního rozpočtu na HDP musí být menší než 3 %).

pociťovali: a) nutnost konsolidace ekonomik členských států[224], b) obavy ze vzniku externalit mezi jednotlivými ekonomikami, c) nutnost posílit důvěryhodnost politiky a nezávislého postavení Evropské centrální banky, d) nutnost ustanovit koherentní rámec koordinace hospodářských politik.[225]

Návrh doplňující hodnoty stanovené pro schodek deficitu a veřejné zadlužení v primárním právu vzešel na základě vnitropolitického tlaku od německého ministra Theo Waigela v roce 1995. Jeho cílem bylo přesnější zakotvení pravidel pro provádění rozpočtové politiky států, jejichž úmyslem bylo přijmout jednotnou měnu. (podrobněji viz Vysvětlující komentář 18 - Detaily německého návrhu Paktu o stabilitě a růstu)

Na základě návrhu Komise byla následně projednávána sekundární legislativa, přesněji dvě nařízení označovaná jako preventivní[226] a nápravná část[227] Paktu o stabilitě a růstu. Jako nejproblematičtější se během pracovních jednání ukázala otázka definice pojmu prudký hospodářský propad v rámci tzv. únikové doložky zvláštních okolností, která měla umožnit využití politické diskrece při rozhodování o neuplatnění ustanovení Paktu. Kompromisu dosáhli bilaterálně kancléř Kohl a prezident Chirac. Limit pro uplatnění politické diskrece byl stanoven na úrovni poklesu reálného HDP o 0,75 %. Toto číslo je zcela mimo úvahy ekonomických teoretiků a jednalo se o čistě politickou dohodu uzavřenou s cílem zachovat tvář obou politiků na vnitrostátní úrovni.[228] Konečná dohoda byla stvrzena na zasedání Evropské rady v Amsterdamu a potvrzena v rámci závěrů Evropské rady. [229]

Průběh jednání o konečné podobě Paktu o stabilitě a růstu potvrzuje jeho politický charakter. Jeho nastavení ovlivinila i snaha německého ministra financí T. Waigela o získání podpory domácích voličů a případně znovuzvolení. Dále je patrný význam unijních institucí a pravidel jednání jako základní infrastruktury pro uzavření dohody v rámci politického trhu.

Původní nastavení Paktu o stabilitě a růstu a právní základ

Pravidla a samotné posílení spolupráce členských států Evropských společenství v hospodářské a měnové oblasti položila Maastrichtská smlouva, která mimo jiné upravila uskutečnění hospodářské a měnové unie ve třech etapách.

Na rozdíl od měnové a devizové politiky, které byly v případě států účastnících se měnové unie postupně centralizovány, byl výkon zásadních aspektů hospodářské politiky ponechán v rukou jednotlivých členských států, které samostatně rozhodují o nastavení svých rozpočtů, daňových soustav, systémech sociálního zabezpečení, míře a účelech investic.[230]

Zdroj: Protokol č. 13 SFEU

[224] Především pokud šlo o stav ekonomik jižních států, zejména Itálie, jejíž veřejné zadlužení dosahovalo významných hodnot. Navíc byla známá italská praxe využívání inflace k vyřešení domácích problémů. Jurgen Stark v tomto kontextu poukazuje na skutečnost, že v roce 1995 splňovaly podmínky pro vstup do měnové unie, pokud jde o fiskální pozici veřejného sektoru pouze Německo a Lucembursko. Stark J. in *Genesis of a Pact*' in Brunila A., Buti M., Franco D. (eds.), (2001) *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. str. 78.

[225] Heipertz M., Verdun A., (2004), *The Dog that Would Never Bite? What we can Learn from the Origins of the Stability and Growth Pact.* str. 766, 767.

[226] Nařízení Rady EU č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Právním základem byl čl. 99 SES.

[227] Nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Právním základem byl čl. 104 SES.

[228] Podrobněji viz Evropská Rada (1997), Závěry Evropské rady, 16. – 17. červen 1997 Amsterdam, 13s., str. 8.

[229] Podrobněji viz Evropská Rada (1997), Závěry Evropské rady, 16. – 17. červen 1997 Amsterdam, 13s., str. 1- 2.

[230] Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., (2010), *Lisabonská smlouva*. Komentář. str. 508

Členské státy se v devadesátých letech rozhodly zvolit takový model integrace, kdy sice existuje vlastní rozpočet EU, ale jeho objem a funkce mu neumožňují plnit standardní roli státního rozpočtu a určité protiváhy měnové politiky, jejíž výkon byl během 90. let v rámci EU centralizován v rukou Evropské centrální banky. Pravomoci v oblasti národní fiskální politiky zůstaly v rukou členských států a na unijní úrovni byly stanoveny pouze základní limity pro schodky veřejných rozpočtů a veřejného zadlužení členských států spolu s procesem koordinace, který má zabránit jejich překročení. [231] Obecně, Pakt o stabilitě a růstu představuje určitou protiváhu centralizované měnové politiky členských států a jejich decentralizované fiskální politiky.[232]

Z pohledu předkládané práce je zásadní rozdíl mezi prováděním měnové politiky, která byla svěřena Evropské centrální bance a spadá do výlučných pravomocí Evropské unie a prováděním národní fiskální politiky v primárním právu označované jako rozpočtové politiky, která byla ponechána v pravomoci členských států. Povinností členských států je své kroky v této oblasti pouze koordinovat v rámci tzv. koordinačních pravomocí. Členské státy, jejichž měnou je euro, podléhají v rámci procesu koordinace hospodářských a rozpočtových politik „přísnějším požadavkům“ než tzv. neparticipující členské státy.[233] Je třeba zdůraznit, že jsou to členské státy, kdo koordinují své rozpočtové politiky, nikoli instituce EU, které hrají pouze pomocnou roli.[234]

Ustanovení primárního práva dohodnutá v rámci Maastrichtské smlouvy byla na základě složitých jednání v období 1995-97 doplněna již zmíněnou sekundární legislativou - dvěma nařízeními označovanými jako preventivní[235] a nápravná část[236] Paktu o stabilitě a růstu. Důvěru v závazek členských států mělo stvrdit prohlášení Evropské rady, kterým se členské státy zavázaly k jeho dodržování.[237]

Preventivní část Paktu o stabilitě a růstu[238]

Na základě příslušných ustanovení primárního práva měla preventivní část Paktu o stabilitě a růstu posílit dohled nad veřejnými financemi členských států prostřednictvím koordinačního cyklu. Členské státy evropské hospodářské a měnové unie předkládaly k posouzení Komise tzv. programy stability, která zahrnovaly nejen údaje ohledně stavu veřejných financí, ale také informace o souladu hospodářských politik členských států s hlavními směry hospodářských politik stanovenými na unijní úrovni. Zprávy Komise byly následně předmětem diskuse v rámci Rady Ecofin. Na základě doporučení Komise mohla Rada vydat tzv. včasné varování pro stát, který se měl odchýlit od fiskálních cílů stanovených v rámci Paktu o stabilitě a růstu.[239]

Preventivní část Paktu ustavila systém včasného varování, který měl zabránit tomu, aby roční rozpočtový schodek překročil referenční hodnotu 3 % v poměru k HDP. Přestože v Protokolu, který byl

---

[231] Podrobněji k úpravě koordinace fiskálních politik v primárním právu viz Vysvětlující komentář 19 – Úprava koordinace fiskálních politik v primárním právu

[232] Crowley, P., M., (2005), *The Stability and Growth Pact: Bad Economics and/or the Politics of Least Resistance*, str. 2.

[233] Podrobněji viz článek 5 SFEU

[234] Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., (2010), *Lisabonská smlouva*. Komentář. str. 205-210

[235] Nařízení Rady EU č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Právním základem byl čl. 99 SES.

[236] Nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Právním základem byl čl. 104 SES.

[237] Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, Amsterdam, 17. června 1997, Úřední věstník C 236 ze dne 2. 8. 1997.

[238] Nařízení Rady č. 1466/1997

[239] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe.* str. 174-5.

součástí Maastrichtské smlouvy, jsou uvedena dvě kritéria 3% rozpočtový deficit a 60% poměr veřejného zadlužení k HDP[240], dluhové kritérium bylo z postupu při nadměrném schodku v sekundární legislativě vynecháno.[241] Odůvodnění lze hledat jak ve faktu, že většina členských států toto kritérium překračovala již v období vstupu do hospodářské a měnové unie, tak ve skutečnosti, že poměr dluhu je jen obtížně ovlivnitelný na základě změny ročního deficitu.[242] Zakotvení politické dohody na dluhovém kritériu v primárním právu bylo opakovaně kritizováno s ohledem na ekonomické argumenty. Jednalo se především o skutečnost, že z ekonomického hlediska je velmi obtížné určit optimální úroveň veřejného zadlužení, která se navíc v případě jednotlivých států liší.[243]

Programy stability[244] se zaměřovaly na sledování stavu veřejných financí a tzv. střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtu, cestu k postupnému dosažení tohoto cíle pro celkový přebytek/schodek veřejných financí a očekávané tendence vývoje míry celkového veřejného dluhu.[245]

Na základě hodnocení Komise přezkoumala programy Rada a to primárně, *„zda střednědobý rozpočtový cíl poskytuje bezpečný prostor k zabránění vzniku nadměrného schodku, zda jsou hospodářské předpoklady, na nichž je program založen reálné a zda jsou přijímaná nebo navrhovaná opatření dostatečná pro zamýšlenou cestu k postupnému dosažení střednědobého cíle".*[246] Nejasnou definici střednědobého cíle[247] lze označit za jeden z problematických bodů tohoto nařízení, což se ukázalo v případě Itálie v roce 1999. Implementace programu byla sledována Radou. Pokud bylo identifikováno odchýlení rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle, mohla Rada na základě doporučení Komise vydat danému členskému státu doporučení, jehož účelem bylo vyslat včasné varování. K vydání doporučení bylo třeba souhlasu kvalifikované většiny členů Rady.

Nápravná část Paktu o stabilitě a růstu[248]

Tzv. nápravná část Paktu[249] měla zajistit, že se členský stát nedostane do situace, kdy by jeho deficit překročil stanovenou hranici. Uvedený postup poskytoval členskému státu několik příležitostí k tomu, aby svůj nadměrný deficit snížil. V krajní situaci mohl čelit i finančním sankcím. Nařízení specifikovalo jak jednotlivé kroky postupně přijímané v rámci tohoto postupu, tak lhůty pro jejich přijetí. Ustanovení

---

[240] Protokol č. 12 v navazující na čl. 126. odst. 2 SFEU uvádí dvě referenční hodnoty a) 3 % pro poměr schodku veřejných financí k HDP, b) 60 % pro poměr veřejného dluhu k HDP v tržních cenách. Obdobně článek 104 SES uvádí, že veřejné zadlužení členských států by mělo směřovat k referenční hodnotě 60 % HDP.

[241] Cabral A.: *Main Aspects of the Working of the SGP* in Brunila A., Buti M., Franco D. (eds.), (2001) *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU.* Palgrave, str. 140-141

[242] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009) *Fiscal Governance in Europe*, str. 175.

[243] Obecně finanční trhy akceptují odlišnou úroveň zadluženosti různých členských států. Zároveň nelze říci, že nulové zadlužení je z ekonomického hlediska zcela optimální. Podrobněji viz De Grauwe, P., (2004), Towards an Intelligent Stability and Growth Pact. Position paper prepared for the Euro 50 meeting in Brussels, V Canzeroni, M. B., Diba, B. T. (2001). *The SGP: Delicate Balance or Albatross?* V Brunila, A., M. Buti and D. Franco (eds.). *The Stability and Growth Pact.* str. 53—74.

[244] Někdy označované také jako stabilizační programy. V případě členských států neúčastnících se měnové unie se jednalo o tzv. konvergenční programy.

[245] Více viz Nařízení Rady č. 1466 /97

[246] Nařízení Rady č. 1467 /97, čl. 3, odst. 2

[247] Recitál č. 4 zmíněného nařízení uvádí, vzhledem k tomu, *„že dodržování střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů umožňuje členským státům vypořádat se s běžnými konjunkturálními výkyvy a přitom udržovat schodek veřejných rozpočtů v maximální výši odpovídající referenční hodnotě 3 % HDP;"*

[248] Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

[249] Ibid

nařízení upřesňovala význam pojmů výjimečné a dočasné porušení 3% hranice a poskytovala detailní vodítka pro jeho uplatnění.[250]

Hlavní aspekty nařízení spočívaly v rámcové definici zásadních pojmů[251]. Vládní deficit nebyl považován za nadměrný, pokud *„překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a pokud poměr vládního dluhu zůstával blízký referenční hodnotě“*.[252]

Nařízení předpokládalo, že deficit překračující hranici 3 % bude považován za výjimečný, pokud a) byl výsledkem mimořádné události mimo kontrolu členského státu (například přírodní katastrofa) nebo b) byl důsledkem prudkého ekonomického propadu, čímž byl míněn pokles reálného HDP nejméně o 2 %.

V praxi brala Rada při rozhodování o tom, zda existoval nadměrný schodek, v úvahu, jestli roční pokles reálného HDP je výjimečný, zejména pokud jde o prudkost poklesu nebo kumulované ztráty. Pokud byl ekonomický propad v rozmezí 0,75 %[253] - 2 % reálného HDP mohl zúčastněný členský stát zkusit přesvědčit Radu, že by neměl být zahájen postup při nadměrném schodku. V případě, že propad reálného HDP byl nižší než 0,75 %, nemohl být využit argument „zvláštních okolností“. [254]

Jako zcela zásadní se ukázala jak legislativní úprava pro schválení doporučení Komise pro členský stát, tak pro uplatnění sankcí. Přijetí návrhů Komise nebylo automatické, ale podléhalo politické diskreci v podobě rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou. Při hlasování se nezapočítával hlas dotyčného členského státu, a to ani do požadovaných většin. Postupy pro výpočet kvalifikované většiny se lišily v závislosti na stupni postupu.[255]

Pakt o stabilitě a růstu a jeho praktické provádění se stal velmi záhy terčem kritiky. V období poklesu ekonomické aktivity po roce 2001 se řada zúčastněných států v souvislosti s plněním kritérií stanovených na unijní úrovni dostala do obtížné situace. Naplnily se tak obavy některých expertů, kteří s Paktem nesouhlasili již v době jeho vzniku. Ekonomové kritizovali nastavení referenčních hodnot[256], politologové upozorňovali na rizika rozhodovacího postupu v rámci postupu[257] při nadměrném schodku, který se stal předmětem diplomatických a politických obchodů, jenž vyústily v reformu Paktu o stabilitě a růstu, tedy novelizaci zmíněných nařízení v roce 2005.

Z ekonomického hlediska bylo sporné nastavení referenční hodnoty pro rozpočtový deficit na úrovni 3 % HDP, a to s ohledem na prosazování náhlých jednorázových opatření v případě, že se stát blížil uvedenému limitu. Tato praxe např. vedla k politicky snadněji prosaditelnému omezení investiční činnosti, což však zhoršovalo růstové perspektivy v dlouhodobém horizontu.[258]

---

[250] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009*) Fiscal Governance in Europe*, str. 174.

[251] Jednalo se například o pojmy: nadměrný deficit, načasování kroků pro uplatnění sankcí, lhůta pro nápravu v případě nadměrného deficitu (obecně stanovená na jeden rok), vyhodnocení výsledků přijatých nápravných kroků, uplatnění sankcí a sankční mechanismy atd.

[252] Čl. 104 SES, dnes čl. 126 SFEU.

[253] Viz dříve zmíněné Usnesení Evropské rady z června 1997. Úřední věstník EU. Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, Amsterdam, 17. června 1997

[254] Martine, Huberty, (2011), *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union,* University of Sussex. str. 137

[255] Doporučení týkající se existence nadměrného schodku podle čl. 104 SES, odst. 7 byla schvalována kvalifikovanou většinou všech členských států EU. Výzva týkající se nenásledování doporučení Rady podle čl. 104 SES, odst. 9 byla schvalována kvalifikovanou většinou členských států eurozóny.

[256] Více viz např. Diebalek, L, Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact*. Prušvic, D., (2007), *Pravidla fiskální politiky*, str. 38-52.

[257] Více viz např. Martine, Huberty, (2011), *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union,* str. 126-156

[258] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact.* str. 83-4.

Sekundární legislativa byla dále zpřesněna řadou pracovních dokumentů, které specifikovaly její znění i požadavky na informace sdílené členskými státy s Komisí.[259]

2.2.2 První zkušenosti s dodržováním Paktu o stabilitě a růstu

Schválená nařízení byla kritizována již v roce 1998, a to například i vlivným komisařem pro vnitřní trh Mariem Montim, který požadoval, aby do pravidel byla zahrnuta tzv. investiční doložka, což by v podstatě znamenalo vynechání investic při výpočtu rozpočtového deficitu. Jednalo se o reakci na finanční krizi, která v tomto období zasáhla Rusko a jihovýchodní Asii. [260]

Zcela určující pro budoucnost Paktu o stabilitě a růstu byla pozice Německa. Německá pozice vůči Paktu o stabilitě a růstu byla v prvních letech poměrně vstřícná a reflektovala tradiční německou kulturu stability, která se promítla i do posouzení Maastrichtské smlouvy německým ústavním soudem v roce 1993.[261] Berlínské stanovisko bylo obecně výsledkem kombinace vnitropolitických faktorů. Určovala jej nejen pozice ministra financí a především nahrazení O. Lafontaina jako ministra financí konzervativnějším H. Eichelem, ale také preference a zájmy sociálnědemokratického kancléře G. Schrödera. [262]

V literatuře je velmi často kladen důraz na porušení Paktu o stabilitě a růstu Německem a Francií a následný spor před Evropským soudním dvorem, z pohledu předkládané práce jsou však zcela zásadní i předcházející epizody postupně podrývající důvěru v právní úpravu i vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Právě tyto události postupně rozmělnily odhodlání členských států, které následně vyvrcholilo nejen v soudním sporu, ale také v revizi Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005.

Itálie

V první řadě se jednalo o Itálii, jejíž ministr financí Guiliano Amato, který na zasedání Rady Ecofin v květnu 1999 získal souhlas ostatních členských států se zvýšením rozpočtového cíle stanoveného v rámci hlavních směrů hospodářských politik z 2 % na 2,4 % HDP. Tímto krokem byly procedurální kroky ukotvené v článku 99 SES a nařízení č. 1466/1997 zpochybněny záhy po vstupu v platnost. ECB v této souvislosti začala kriticky vystupovat proti nedostatečně proticyklické fiskální politice členských států, a to především proti Francii a Německu, které v období relativního hospodářského oživení přijaly řadu procyklických opatření. [263]

Irsko

Keltský tygr a jeho ekonomika se staly tečem kritiky Evropské komise v lednu 2001. Komise doporučila Irsku v rámci sledování souladu hospodářských politik členských států s hlavními směry hospodářských politik stanovenými na unijní úrovni[264], aby zvolilo restriktivnější fiskální politiku a snížilo rozpočtový deficit. Irská vláda se proti doporučení ohradila. Nicméně Rada Ecofin vydala

---

[259] Jednalo se například o kodex chování schválený v roce 1998 a doplněný v roce 1999. Podrobnější přehled viz např. Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe,* str. 174-5.

[260] Heipertz, M., Verdun, A., (2010*), Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 114-116.

[261] Pro detail k německé kultuře stability podrobněji viz např. Proissl, W., (2010), *Why Germany Fell Out of Love with Europe*, 49s.

[262] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact,* str. 114-116.

[263] Ibid str. 117

[264] Právním základem pro proces sledování hospodářských politik členských států byl článek 99 SES, tj. Právní základ byl stejný jako v případě preventivní části Paktu o stabilitě a růstu.

v únoru 2001 Irsku doporučení ohledně nutnosti snížení rozpočtového deficitu o 0,5 % HDP s cílem omezit riziko přehřátí ekonomiky. [265] Toto rozhodnutí vyvolalo kontroverze i s ohledem na shovívavý přístup Komise k Itálii a poznamenalo vztahy mezi tzv. velkými a malými členskými státy.

Německo a Francie

Po roce 2001 se fiskální situace dvou největších států evropské hospodářské a měnové unie začala zhoršovat v kontextu globálního hospodářského zpomalení i v souvislosti se zvýšenými výdaji na boj s terorismem. I Portugalsko se obdobně jako dvě největší země velmi rychle přibližovalo prolomení hranice 3 %. Navzdory veřejnému prohlášení Komise v roce 2002 ohledně zvažovaného vydání doporučení pro Německo a Portugalsko, k jejich vydání nakonec nedošlo kvůli nízké podpoře pro tato doporučení v Radě, kde by se Francii, Itálii a Velké Británii pravděpodobně podařilo jejich přijetí zabránit vytvořením tzv. blokační menšiny. Komise si uvědomovala možnost ztráty tváře, a proto se spokojila s politickými, právně nezávaznými prohlášeními členských států slibujícími dodržování Paktu o stabilitě a růstu v budoucnosti. Finanční trhy na vývoj událostí nezareagovaly. [266]

Pravidla Paktu o stabilitě a růstu se navíc v říjnu 2002 dočkala kritiky od samotného předsedy Evropské komise Prodiho, který v rozhovoru pro francouzský deník Le Monde označil pravidla kvůli jejich strnulosti za hloupá. [267] V kontextu poklesu ekonomické aktivity v letech 2001 a 2002 se řada ekonomů včetně německých odborníků zasazovala o ekonomický stimulus. Respekt pro dodržení rozpočtových cílů preventivní části Paktu o stabilitě a růstu se postupně změnil ve snahu dodržet hranice stanovené v primárním právu.[268]

2.2.3 Krize Paktu o stabilitě a růstu v období 2003-2004

Neschopnost dodržovat pravidla Paktu o stabilitě a růstu a opakované diskuse o jejich relevantnosti vedla v období 2003-2004 k řadě kontroverzních kroků včetně dílčí revize a sporu mezi Radou a Komisí před Evropským soudním dvorem. Události nakonec vyústily v reformu Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005.

Portugalsko

Portugalsko bylo první zemí, která v roce 2002 překročila 3% hranici rozpočtového schodku pro rok 2003.[269] Portugalská vláda pod vedením J.-M. Barrosa však úspěšně využila Pakt o stabilitě a růstu jako vnější disciplinující prvek a přijala řadu úsporných opatření s cílem snížení rozpočtového deficitu. [270]

Francie a Německo

Ironií osudu se právě Německo, které usilovalo o stanovení pravidel zakotvujících rozpočtovou odpovědnost, stalo prvním státem opakovaně porušujícím pravidla. Na začátku roku 2002 Německo nesplnilo rozpočtové cíle stanovené v jeho programu stability a blížilo se hranici 3% rozpočtového

---

[265] Úřední věstník EU, *Doporučení Rady ze dne 12. února 2001, s cílem ukončit nesoulad s obecnými směry hospodářských politik v Irsku,* str. 22-23.

[266] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 120-127.

[267] The Telegraph UK, říjen 2012, *Euro Stability Pact is stupid, says Prodi*.

[268] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 121.

[269] Tisková zpráva EK, (leden 2002), *Commission assesses updated stability programme of Portugal (2002-2005).*

[270] Na konci roku 2002 byl výsledkem těchto opatření rozpočtový deficit na úrovni 2,8 % HDP. Díky těmto výsledkům Rada ukončila postup při nadměrném schodku. Kooperativní přístup Barrosovy pravicové vlády ostře kontrastuje s postojem Německa a Francie. Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact,* str. 128 a 137

deficitu. S ohledem na německé parlamentní volby, jejichž datum bylo stanoveno na podzim 2002, se potenciální vydání doporučení ze strany Rady stalo poměrně velkou hrozbou. Komise odsouhlasila doporučení a předložila je Radě Ecofin ke schválení. Rada však vzala ohled na německý příslib zodpovědné politiky a restriktivních opatření a návrh ignorovala. Statistiky a odhady zveřejněné po německých parlamentních volbách však potvrdily, že vláda poruší 3% hranici jak v roce 2002, tak v roce 2003. Následně Rada v lednu 2003 konstatovala porušení závazků vyplývajících z Paktu o stabilitě a růstu a vydala doporučení pro Německo potvrzující existenci rozpočtového deficitu, které však částečně zvrátila květnovým rozhodnutím, kdy konstatovala, že Německo přijalo dostatečné kroky k nápravě.[271] Nicméně optimistické předpoklady ohledně ekonomického růstu a příjmů z privatizace se nakonec nenaplnily.[272]

Obdobně se na jaře 2002 stala terčem kritiky Rady Ecofin Francie. Její nově zvolená vláda se rozhodla posunout načasování dodržení závazků vyplývajících z Paktu o stabilitě a růstu. Datum původně stanovené v posledním programu stability na rok 2004 se rozhodla posunout až na rok 2007. Již v roce 2002 Francie přestala splňovat stanovené hranice, protože její deficit dosáhl 3,038 % HDP a její ministr financí přistupoval velmi přezíravě k požadavkům Komise i Rady, pokud jde o program přizpůsobení. Rada Ecofin vydala doporučení ohledně včasného varování v lednu 2003.[273] Prezident Chirac řešil dilema, zda vyhovět evropským požadavkům anebo splnit předvolební sliby. S ohledem na domácí zájmy a především na náročné jednání se zástupci odborů státních zaměstnanců ohledně penzijní reformy a špatné hospodářské výsledky se vláda rozhodla odsunout restriktivní opatření a plnění rozpočtových cílů až na rok 2007.[274] V červnu 2003 vydala Rada doporučení pro Francii ohledně existence nadměrného deficitu[275].

V létě 2003 se situace v případě obou států vyostřila. Německo se rozhodlo uspíšit daňové úlevy, čímž zvýšilo svůj rozpočtový schodek nad 3% hranici již třetí rok po sobě. Francie se nacházela ve stejné situaci, kdy již ve třetím období porušila stanovené hranice a navíc bylo více než pravděpodobné, že je poruší i v letech následujících.[276] Předseda Komise Prodi v této souvislosti musel reagovat jak na opakované francouzské požadavky na rozvolnění Paktu o stabilitě a růstu, tak na stížnosti menších členských států a veřejně se přihlásil k nutnosti dodržovat Pakt o stabilitě a růstu. Napětí mezi členskými státy však nadále vzrůstalo a někteří autoři jej označují jako jednu z příčin švédského odmítnutí vstupu do eurozóny v září 2003.[277]

Ohrožení pozice francouzského a německého premiéra na základě polemiky o nutnosti dodržovat Pakt o stabilitě a růstu sblížilo jejich pozice na evropské úrovni.[278] V druhé polovině roku 2003 tak kancléř Schröder opustil německou rétoriku stability a připojil se ke kritikům Paktu o stabilitě a růstu. Následně Komise schválila návrh rozhodnutí konstatující, že ve stanovené lhůtě nebyla Francií ani Německem

---

[271] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe*, str. 175.

[272] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 140

[273] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe*, str. 175

[274] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 138-139

[275] Rada vydala rozhodnutí na základě čl. 104, odst. 6 SES. Podrobněji viz Rozhodnutí Rady 2003/487/EC: Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France — application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community.

[276] Dále během léta začalo na úrovni Rady vzrůstat napětí, které bylo reakcí na prohlášení prezidenta Chiraca ohledně nutnosti politické interpretace Paktu o stabilitě a růstu. Menší členské státy byly znepokojeny nedostatkem respektu vůči stanoveným pravidlům. Komise čelila tlaku Rakouska, Finska, Nizozemí, Irska, Řecka a Španělska, aby prosazovala Pakt o stabilitě a růstu.

[277] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 140-142

[278] Jednalo se o návrh rozhodnutí Rady podle článku 104 odst. 8 a dále návrh rozhodnutí Rady podle článku 104, odst. 9 jak pro Francii, tak pro Německo a předložila je Radě Ecofin ke schválení na jejím listopadovém zasedání.

přijata účinná opatření. Tento krok následoval potom, co Rada zjistila, že nadměrný schodek existuje a podala dotyčnému členskému státu doporučení s cílem odstranit tento schodek během určité lhůty.

Přes počáteční optimismus se Komise během hlasování dostala do nepříjemné situace, protože Lucembursko s premiérem Junckerem spolu s Itálií a Portugalskem přislíbily podporu fiskálním hříšníkům.[279] Toto stádium je v podstatě poslední fází před uvalením hlasováním o rozhodnutí o uvalení sankcí. Z tohoto důvodu se mu jak Francie, tak Německo chtěly vyhnout. Německu se tak podařilo vyhnout riziku potenciálního uvalení sankcí ve volebním roce 2005. Fiskálně expanzivní politika byla ukončena až ministrem financí Peerem Steinbruckem[280] po nástupu kancléřky Merkelové v roce 2005.[281] V neposlední řadě Rada přijala vlastní politické závěry, zmiňující deklaratorní závazky Francie a Německa splnit požadavky Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 a snížit strukturální deficity o více než 0,5 % v roce 2004[282]. Zásadní roli při schvalování tohoto dokumentu měly dva hlasy patřící Lucembursku. [283] Průběh i výsledek zasedání Rady zásadním způsobem poznamenal vztahy mezi členskými státy. Menší rozpočtově odpovědné členské státy začaly být skeptické k možnosti prosazení rovného přístupu k členským státům na úrovni Rady. Z ekonomického hlediska byla významná skutečnost, že finanční trhy tyto výsledky zcela ignorovaly.[284]

Ostatní členské státy

V dubnu 2004 kromě Francie a Německa, kde deficit existoval již v roce 2003, vykázaly deficit státního rozpočtu také Nizozemí, Řecko, Itálie a Portugalsko. V Itálii a Portugalsku byly ukončeny jednorázové kroky umožňující dodržení Paktu o stabilitě a růstu v roce 2003. [285] Proti nim zahájený postup o nadměrném schodku byl ukončen až v červnu 2008.[286] Navíc v červenci 2004 vykázaly nadměrné schodky i členská státy, které vstoupily do EU v květnu 2004. Přesněji se jednalo o Českou republiku, Kypr, Maďarsko, Maltu, Polsko a Slovensko. Znepokojivá bilance byla podle Komise výsledkem slabého růstu HDP v příslušném období (v roce 2002: 2,4 % HDP, v roce 2003: 3,6 % HDP). [287] V tomto kontextu se Rada Ecofin v prosinci 2004 odhodlala přerušit provádění Paktu o stabilitě a růstu.[288] V neposlední řadě údaje ohledně řeckého deficitu revidované v roce 2004 potvrdily, že Řecko opakovaně porušovalo unijní pravidla. Následně pro období 2000-2003 byly statistiky rozpočtového deficitu přepsány, přesněji navýšeny o dvě procenta pro každý rok. [289]

---

[279] Podrobněji k v průběhu hlasování: Během hlasování podle článku 104, odst. 8 návrhy rozhodnutí Komise podpořily pouze Dánsko, Španělsko, Belgie, Švédsko, Rakousko, Nizozemí, Finsko a Řecko, což znamenalo, že se nepodařilo dosáhnout kvalifikované většiny nutné pro schválení návrhu. Návrhy rozhodnutí podle článku 104, odstavce 9 tj. návrh zahrnující výzvu členskému státu, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu, podpořily pouze Španělsko, Belgie, Rakousko, Nizozemí, Finsko a Řecko, protože země stojící mimo eurozónu v tomto případě nehlasovaly. Nicméně ani v tomto případě nebylo dosaženo kvóra nutného pro odsouhlasení návrhu. Zdroj: Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 146-152

[280] Německý ministr financí v období 2005-2009

[281] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 175-176

[282] Rada přijala závěry postupem podle článku 104, odstavce 9.

[283] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 146-152

[284] Leblond, P., (2006), *The political Stability and Growth Pact is dead: long live the economic Stability and Growth Pact.* Journal of Common Market Studies, 44, 5, str. 969-90.

[285] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009) *Fiscal Governance in Europe.* str. 176.

[286] Podrobněji viz Evropská komise, (2018b), *Closed Excessive Deficit Procedures.*[on-line]

[287] Evropská komise, (2004), DG Ecfin, *Economic forecasts, spring 2004*, str. 4.

[288] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009) *Fiscal Governance in Europe.* str. 176

[289] UK Parliament (2004), Select Committee on European Scrutiny Fourth Report, *Greek Budgetary Data*.

Rozsudek Evropského soudního dvora (červenec 2004)[290]

Skutečná krize Paktu o stabilitě a růstu odstartovala rozhodnutími Rady z listopadu 2003. Jednalo se o skutečnost, že Rada nepřijala návrhy předložené Komisí a místo nich přijala vlastní závěry politického charakteru, a to postupem podle článku 104, odst. 9. Rada v podstatě pozastavila postup při nadměrném schodku a nahradila jej politickou dohodou o implementaci konsolidačních opatření. [291]

Toto rozhodnutí bylo na jednu stranu kritizováno z důvodu prolomení důvěryhodnosti Paktu. Na druhou stranu řada ekonomů upozorňovala, že tyto státy jsou motory evropského růstu a případná rozpočtová omezení by mohla mít negativní dopad na ekonomiku celé EU. Evropská komise jako strážce Smluv a implementace unijního práva byla v podstatě povinna přistoupit k žalobě před Evropským soudním dvorem.

Evropská komise podala žalobu proti rozhodnutí Rady z principiálních důvodů. Komise před Evropským soudním dvorem usilovala o zrušení rozhodnutí Rady EU nepřijmout ve vztahu k Francii a Německu formální nástroje ve smyslu Paktu o stabilitě a růstu, a dále o zrušení závěrů Rady přijatých ve vztahu k těmto členským státům v rozsahu, v němž sebou nesou pozastavení postupu o nadměrném schodku, použití nástroje neupraveného Smlouvou a změnu doporučení přijatých Radou na základě čl. 104 odst. 7 SES.[292]

Ve sporu mezi institucemi nakonec Evropský soudní dvůr nalezl kompromis. Žalobu vůči rozhodnutí Rady nepřijmout Komisí doporučené akty podle čl. 104 odst. 8 a 9 označil za nepřípustnou z procedurálních důvodů. Dle Soudního dvora uplynutí lhůt stanovených pro přijetí návrhu doporučení nelze považovat za zánik pravomocí Rady. Soudní dvůr shledal, že Komise měla namísto žaloby na neplatnost právního aktu podat žalobu na nečinnost orgánu EU. [293]

Dále rozhodl o protiprávnosti politických závěrů schválených Radou z vlastní inciativy, postupem podle článku 104, odst. 9. Argumentem byla skutečnost, že závěry Rady pozastavily probíhající postupy při nadměrném schodku. Navíc se jednalo o snahu uplatnit zcela jiný než procedurálně přípustný postup rozhodování, tj. Rada hlasovala na základě čl. 104, odst. 9 SES pouze za účasti členských států eurozóny, bez návrhu Komise a porušila tak procedurální požadavky stanovené jak v primárním, tak sekundárním právu. Nešlo tak o změnu aktu předloženého Komisí podle čl. 104, odst. 7, SES, kterou lze provést na základě souhlasu kvalifikované většiny všech členských států EU (kromě členského státu, který je předmětem hlasování), a jíž by musel předcházet nový návrh doporučení ze strany Komise.[294]

Zároveň Evropský soudní dvůr potvrdil, že pokud Rada nedosáhne shody v rámci hlasování kvalifikovanou většinou o návrhu předloženém Komisí podle článku 104, jedná se v podstatě o pozastavení postupu o nadměrném schodku. Tento rozsudek má klíčový význam. Jednalo se o první zásadní rozhodnutí ve věci výkladu komunitárního práva upravujícího fungování eurozóny. Rozsudek potvrdil závaznost stanovených postupů, především legislativní iniciativu Komise a právo Rady její návrhy nepřijmout nebo je pozměnit. Evropský soudní dvůr také konstatoval, že nemožnost dosažení

---

[290] Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-27/04 *Komise Evropských společenství v. Rada Evropské Unie* ze dne 13. červenec 2004, bod 87-90

[291] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pac*t, str. 160-162.

[292] Podrobněji k procedurálním aspektům viz Dutzler, B., Hable, A, (2005), *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact - Just the Beginning?*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 5; 20s.

[293] Tomášek, M., (2012), *Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti*. str. 33-41.

[294] Dutzler, B., Hable, A, (2005), The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact - Just the Beginning?, *European Integration online Papers*, str. 13

shody na úrovni Rady, pokud jde o přijetí doporučení Komise, může být do jisté míry interpretována jako pozastavení postupu o nadměrném schodku.[295] V neposlední řadě byl významným impulzem pro vývoj legislativní úpravy v této oblasti.[296]

2.2.4 Revize Paktu o Stabilitě a růstu v roce 2003 a 2005

Diskuse o změnách v Paktu o stabilitě a růstu v podstatě neustala od jeho předložení. Nezávislí experti i odborníci jednotlivých národních i nadnárodních institucí opakovaně diskutovali jeho nastavení i nedostatky.[297] Některé země prosazovaly vynětí investičních výdajů ze započítávání do rozpočtového deficitu, a to s ohledem na pokles veřejných investic v zemích OECD.[298]

Revize paktu o Stabilitě a růstu v roce 2003

Debata o nutnosti reformovat Pakt o stabilitě a růstu byla zahájena již v listopadu 2002. Nicméně navzdory návrhům britského premiéra a Komise došlo pouze ke kosmetickým změnám. Rozhodnutí Rady Ecofin neformálně ustanovilo povinnost pro členské státy, které nedodržely hranici 3 %, snížit strukturální deficit minimálně o 0,5% HDP ročně.[299] (podrobněji viz Vysvětlující komentář 20 - Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2003) Zároveň akcelerovala akademická diskuse o zlepšení fungování Paktu o stabilitě a růstu.

Revize Paktu o Stabilitě a růstu v roce 2005

V návaznosti na rozsudek Evropského soudního dvora a na sílící kritiku pravidel Paktu o stabilitě a růstu byla v roce 2004 na základě Sdělení Komise zahájena diskuse o reformě Paktu, a to navzdory opozici menších členských států a především Rakouska, Finska a Nizozemí.[300] Finanční trhy na opakované porušení pravidel nereagovaly negativně, což poskytlo členským státům dostatečný klid pro vyjednání reformy. Naproti tomu sílila kritika Rady ze strany médií, Komise, ECB i německé Bundesbanky, které zdůrazňovaly pokles důvěryhodnosti Rady. Shrnutí novely Paktu bylo schváleno Radou pro hospodářské a finanční záležitosti v březnu 2005 a následně potvrzeno Evropskou radou.[301] Pozitivním signálem bylo zachování obou referenčních hodnot v primárním právu. Znepokujícím krokem bylo celkové „rozvolnění“ Paktu spočívající v méně přísnému postoji k rozpočtovým deficitům.[302] Tehdy platné primární právo zároveň limitovalo rozsah revize sekundárních právních aktů. V Radě EU byla obě nařízení schválena kvalifikovanou většinou.

Ačkoli revizi Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 předcházela jeho krize a někteří odborníci jej považovali za „mrtvý“[303], jeho zrušení či nahrazení jiným nástrojem nikdy nebylo předmětem diskuse na unijní úrovni. Naopak s reformou sekundární legislativy byly obecně spojovány naděje na zlepšení

---

[295] Rozsudek evropského soudního dvora ve věci c-27/04 *Komise Evropských společenství v. Rada Evropské Unie*. 13. července 2004, bod 87-90

[296] Tomášek, M., (2012), *Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti*. str. 33-41.

[297] Pro detailní shrnutí návrhů Fischer, J., Jonung, L., Larch, M., (2006), *101 proposals to reform Stability and Growth Pact European Economy.*

[298] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact.* str. 84.

[299] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe.* str. 175

[300] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 172

[301] Evropská rada, 2005, Presidency Conclusions, Brusel, 22. - 23. března 2005, 39s. Příloha II,

[302] Martine, Huberty, (2011), *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union,* str. 170

[303] Begg, I, Schelkle, W., (2004), *The pact is dead: long live the pact*,

jejího dodržování, a to především v návaznosti na zvýšení její flexibility, která měla umožnit zlepšení dodržování a respektování jejich ustanovení na národní úrovni.[304]

Revidovaná verze Paktu o stabilitě a růstu

Mezi členskými státy eurozóny obecně panoval konsensus na nutnosti posílit preventivní část Paktu a rozvolnit jeho nápravnou část.[305] Pakt nově zavedl individuální střednědobé rozpočtové cíle a měl členským státům poskytnout dostatečný prostor pro proticyklickou rozpočtovou politiku. Dále tato změna umožňovala členským státům nastavit jejich rozpočtovou politiku v návaznosti na jejich individuální potřeby a s ohledem na aktuální ekonomický vývoj.

Názory na implementovanou reformu nebyly jednotné.[306] Například Hallerberg, Strauch a von Hagen si všímají skutečnosti, že řada změn byla v podstatě jen zdůrazněním stavu již existujícího před jeho reformou. Důraz na strukturální vyjádření řady ukazatelů umožňoval již kodex chování schválený v roce 2001. Autoři také zdůrazňují pozornost věnovanou kvalitě fiskálních institucí jednotlivých členských států, která měla být napříště tématem programů stability.[307] Toto institucionální hledisko postupně nabývá na unijní úrovni na významu[308] a odráží se především v iniciativách přijatých po roce 2008 (podrobněji viz podkapitola 2.3.3).

Preventivní část Paktu o stabilitě a růstu[309]

Revidované nařízení upravující preventivní část Paktu o stabilitě a růstu nově uvádělo, že v souvislosti s hospodářskou a rozpočtovou různorodostí Unie by měly být definovány střednědobé rozpočtové cíle individuálně pro každý členský stát[310]. Důraz byl nově více kladen na úspory a snižování zadlužení v době ekonomického růstu. Obecně se střednědobé rozpočtové cíle mohly odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový stav. Nicméně musely stanovovat dostatečnou rezervu, ve vztahu ke hranici schodku veřejných financí ve výši 3 % HDP. Přesněji *„Pro členské státy, které přijaly euro, a pro členské státy ERM2 jsou střednědobé rozpočtové cíle stanoveny konkrétně pro jednotlivé země v určeném rozmezí pohybujícím se mezi – 1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem, v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření“*.[311]

Pokud jde o dosažení střednědobého rozpočtového cíle, Rada posuzovala, jestli členský stát usiluje o každoroční zlepšování svého cyklicky očištěného salda, o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP. V tomto kontextu Rada zohledňovala, zda bylo úsilí o rychlejší tempo vyvíjeno v hospodářsky příznivém

---

[304] Chang, M., (2016), *Economic nad Monetary Union,* str. 125.

[305] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), Fiscal Governance in Europe, Cambridge University Press, 2009, 230s. str. 177. ISBN 978-0-521-85746-8

[306] Podrobněji viz dále. Pro kritický názor např. L. Papademos, (2005), *The Political Economy of the Reformed Stability and Growth Pact: Implications for Fiscal and Monetary Policy, Address at European Central Bank Conference (*June 2005).

[307] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe.* str. 177.

[308] Evropská rada (2005), *Presidency Conclusions,* Brusel, 22. - 23. března 2005, 39s. str. 28.

[309] Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Úřední věstník EU

[310] Zohledněny měly být: rozdílný hospodářský vývoj, rozdílné rozpočtové pozice a jejich vývoj, udržitelnost veřejných financí a demografické změny.

[311] Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, čl. 2a

období[312] nebo nepříznivém období. Ve druhém případě mohlo být úsilí menší.[313] Jak cesta k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, tak střednědobý rozpočtový cíl byly definovány ve strukturálním vyjádření.

Snaha o to nastavit Pakt tak, aby byl univerzálně použitelný a zároveň poskytoval dostatečnou volnost pro provádění rozpočtové politiky, vedla k zavedení obtížně kvantifikovatelných veličin jako např. potenciální produkt, mezera výstupu, cyklicky očištěné proměnné, v jejichž případě ani jednotně nastavené měření nezajistilo zcela důvěryhodné výsledky[314]. Jako neúspěch reformy Paktu lze označit, že ani v rámci jeho revize nebylo dostatečně zohledňováno kritérium veřejného dluhu[315]. Navíc se v textu nařízení objevila řada pojmů, které byly obecné (např. „vliv jednorázových a jiných dočasných opatření“, „přijetí účinných opatření“, „kumulované ztráty ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu“).[316] Při reálné implementaci tyto pojmy umožňovaly poměrně širokou interpretaci, což komplikovalo posuzování dodržování Paktu o stabilitě a růstu.

Ve snaze obohatit Pakt o „ekonomické hledisko“ a poskytnout členským státům větší flexibilitu, se tato legislativa stala méně transparentní a komplikovanější. Individualizace střednědobých rozpočtových cílů v neposlední řadě vedla ke snížení srovnatelnosti rozpočtové pozice jednotlivých členských států i hodnocení toho, zda členské státy plní své sliby.[317]

Beze změny zůstala rozhodovací procedura, kdy i po změně Paktu hlasovaly členské státy nadále kvalifikovanou většinou bez dotčeného členského státu. Rozhodování o prohřešcích členských států se tak nadále účastnily i ostatní fiskální hříšníci. Původní ambice na zavedení přísného, transparentního a vynutitelného pravidla se nepodařilo naplnit. Důkazem je, že po celou dobu platnosti Paktu nebyl žádný stát nucen zaplatit pokutu za neplnění Paktu, a to navzdory ne vždy příznivému vývoji fiskální pozice.

Nápravná část Paktu o stabilitě a růstu [318]

Nápravná část Paktu stanovila, že členské státy se vyhnou postupu při nadměrném schodku, pokud jejich ekonomický růst bude záporný. Tento postup nebyl zahájen ani s členskými státy procházejícími dlouhodobou stagnací, ani s členskými státy, jejichž roční tempo růstu HDP bylo velmi nízké v poměru k jeho potenciálu.[319] V případě, že členský stát čelil dočasnému deficitu, mohl svou situaci „ospravedlnit“ významnými faktory, které musela Komise zohlednit při vypracování zprávy předložené Radě. Jednalo se například o: provádění politik v rámci Lisabonské agendy a politik na podporu výzkumu, vývoje a inovací, vývoj střednědobé rozpočtové situace (zejména úsilí o fiskální konsolidaci v období konjunktury, udržitelnost dluhu, veřejné investice a celkové zdraví veřejných financí), zvýšení

---

[312] Příznivé období bylo definováno jako období, kdy hospodářský výkon překračuje potenciální produkt. Zdroj: Kodex jednání 2005 In: Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact*.

[313] Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Článek 5, odstavec 1,

[314] Obsah pojmů nad rámec sekundární legislativy upřesňoval dokument označovaný jako tzv. Kodex chování či technické požadavky (angl. Code of Conduct)

[315] Kritérium veřejného dluhu bylo zohledněno při určování střednědobého rozpočtového cíle. Čl. 104 zároveň uváděl, že za porušení této hranice nebude považováno překročení této hranice za předpokladu, že se zadlužení členského státu dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

[316] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact*.

[317] Ibid

[318] Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, Úřední věstník EU

[319] Měřítkem ekonomického výkonu byla mezera výstupu (angl. output gap), jejíž výpočet byl harmonizován v červenci 2002.

nebo udržení vysoké úrovně finančních příspěvků na podporu mezinárodní solidarity a dosažení cílů evropské politiky, zejména sjednocení Evropy. Hallerberg, Strauch a von Hagen v této souvislosti poukazují na snahu Německa vyhnout se touto formulací rozpočtové odpovědnosti s ohledem na nutnosti čelit nákladům souvisejícím se znovusjednocením Německa.[320] Zmíněné faktory byly zohledněny, pokud měly nepříznivý dopad na růst a fiskální zatížení daného členského státu. Zvláštní pozornost pak musela být věnována provádění reforem důchodových systémů. V neposlední řadě byla prodloužena lhůta pro zavádění nápravných opatření, a to ze čtyř na šest měsíců.[321]

Větší pozornost měla být věnována dluhovému kritériu. Výše veřejného dluhu měla být jedním z faktorů určujících velikost střednědobých rozpočtových cílů. Nicméně legislativa neupřesňovala způsob zohlednění ani termín blížit se „referenční hodnotě" uvedený v článku 104 SES. Praktický význam měla možnost prodloužení lhůty pro snížení nadměrného schodku z jednoho roku de facto až na dva roky. Prodloužení lhůty mělo být podmíněno existencí zvláštních nepředvídaných, nepříznivých hospodářských okolností. Dodatečné prodloužení mohlo být schváleno, pokud členský stát plnil doporučení Rady.[322]

Zkušenosti s revidovanou verzí Paktu o stabilitě a růstu v období 2005-2008

V období následujícím bezprostředně po schválení revidované verze Paktu o stabilitě a růstu došlo k obnovení poměrně výrazných prorůstových tendencí, což se promítlo zlepšením stavu veřejných financí států eurozóny. Zvýšení reálného HDP v období 2005-2007 podpořilo rozpočty členských států rostoucími příjmy.[323] Tento trend se však neodrazil v jejich hospodaření a nevedl k vytvoření dostatečných rozpočtových rezerv, což se projevilo během finanční, ekonomické a dluhové krize v období 2008-2012. V období 2006 a 2007 lze tuto tendenci doložit meziročním růstem výdajů v rámci eurozóny o 3,1 % HDP.[324] V letech 2005 a 2006 se v postupu při nadměrném schodku nacházela téměř polovina členských států EU včetně většiny států, které do EU vstoupily v roce 2004. O dva roky později, v roce 2007 charakteristickým silným ekonomickým růstem, však žádná ze zemí eurozóny nepřekračovala 3% hranici pro deficit veřejných financí. Průměrný rozpočtový deficit eurozóny poklesl ze 1,3 % HDP v roce 2006 na 0,6 % HDP v roce 2007.[325] V létě 2008 byl ukončen postup při nadměrném schodku proti Itálii a Portugalsku jako jediným členským státům eurozóny.[326]

Pokud jde o implementaci Paktu, ani jeho revidované verzi se nepodařilo omezit procyklické provádění rozpočtových politik. Navíc se při dosahování stanovených cílů projevila možnost prodloužení lhůt pro splnění rozpočtových cílů, což prakticky vedlo k jejich takřka automatickému prodlužování prostřednictvím opakování procesních kroků, což usnadnil rozsudek Evropského soudního dvora v případě Německa a Francie.[327] Komise ve svém hodnocení fungování Paktu o stabilitě a růstu z roku 2007 vyjádřila spokojenost s jeho fungováním. Ve své zprávě poukazuje na skutečnost, že spolupráce mezi členskými státy byla výrazně usnadněna v podmínkách hospodářského růstu.[328]

---

[320] Hallerberg, M., Strauch, R., R., Von Hagen, J., (2009) *Fiscal Governance in Europe*, str. 177.
[321] Martine, Huberty, (2011), *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union.* str. 171-172.
[322] *Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005*, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, článek 3, odstavec 3-5, Úřední věstník EU
[323] Evropská komise (2007a), *Economic Forecast Autumn 2007*, European Economy, str. 54.
[324] Evropská komise (2007a), *Economic Forecast Autumn 2007,* European Economy, str. 54.
[325] Evropská komise, (2008a), *Economic Forecast, Spring 2008*, European Economy, str. 8
[326] Podrobněji viz Tabulka 18 - Postup při nadměrném schodku v jednotlivých členských státech (2003-2017)
[327] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact*, str. 92
[328] Evropská komise (2007b), *Public Finances in the EMU – 2007*, kapitola 3.

2.2.5 Shrnutí předkrizového vývoje a dodržování Paktu o stabilitě a růstu z pohledu politických transakčních nákladů

Optimální nastavení fiskálních pravidel v rámci evropské hospodářské a měnové unie bylo spornou záležitostí od jejího ustavení. Členské státy do měnové unie vstupovaly z různých vnitropolitických a ekonomických důvodů. Odlišný postoj dlouhodobě zaujímaly i k národní fiskální politice a definici fiskálních pravidel na unijní úrovni. Navzdory počáteční snaze o omezení rizik souvisejících s investicí do nevratného aktiva v podobě jednotné měny a především s existencí morálního hazardu prostřednictvím ukotvení rozpočtových pravidel v Paktu o stabilitě a růstu, došlo k postupnému naplnění všech těchto rizik. Paktu o stabilitě a růstu se tak nepodařilo navázat na úspěchy Maastrichtských konvergenčních kritérií z období před ustavením eura, kdy všechny kandidátské státy usilovaly o splnění cílů stanovených pro vstup do měnové unie.[329]

Z pohledu politických transakčních nákladů historický vývoj rozebraný v předchozích podkapitolách potvrzuje existenci významných informačních asymetrií, a to nejen na unijní, ale také na vnitrostátní úrovni. Například v Řecku došlo k opakovaným revizím statistických dat. Řecká situace navíc zahrnuje i elementy oportunismu a morálního hazardu. Na základě historického vývoje lze uvést, že v období před finanční, ekonomickou a dluhovou krizí si představitelé členských států neuvědomovali potenciální negativní důsledky svých kroků souvisejících s opakovaným porušením Paktu o stabilitě a růstu a s investicí provedenou v podobě vstupu do eurozóny. Představitelé členských států si pravděpodobně neuvědomovali dlouhodobá rizika související s prováděním nezodpovědné fiskální politiky a krátkodobě orientovaných preferencí. V konečném důsledku se jako nejzásadnější jeví neochota plnit závazky vyplývající z uzavřených dohod a zajistit tak důvěryhodnost evropské hospodářské a měnové unie.

Nízké rizikové prémie dluhopisů všech členských států eurozóny do značné míry setřely rizika související s případným nárůstem úroků a nákladů na tzv. dluhovou službu. Zanedbání těchto rizik v předkrizovém období umožnilo členským státům provádět jen málo odpovědnou fiskální politiku, která v období zvýšené nervozity finančních trhů v období krize vedla ke skokovému nárůstu dluhové služby a ve ztrátu likvidity některých členských států.

Na základě vývoje v období 1999-2007 lze identifikovat tři zásadní vývojové tendence se zásadním dopadem na další vývoj integračního projektu:

a) dynamický vývoj kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu vedoucí ke změnám v institucionální matici a vzájemných vztazích jednotlivých aktérů,
b) nevymahatelnost politického kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu a příslibů učiněných na úrovni Rady,
c) neustálá polemika ohledně vhodnosti ekonomického nastavení pravidel.

a) dynamický vývoj kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu vedoucí ke změnám v institucionální matici a vzájemných vztazích jednotlivých aktérů

Reakcí na opakovaná selhání systému koordinace fiskálních politik nebyl posun směrem k hlubší integraci prostřednictvím změny primárního práva, ale změny sekundárního práva fakticky delegující pravomoci na nadnárodní instituci. Základní mechanismus snižující politické transakční náklady, kterým je delegace pravomocí na nezávislou instituci, byl uplatněn nikoli prostřednictvím dohody

[329] Průměrný rozpočtový deficit kandidátských zemí klesl z 5 % HDP v roce 1992 na 2 % v roce 1998. Zdroj: Schuknecht, L., Moutot, P., Rother, P., Stark, J., (2011), *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform.*

na změně fungování koordinačního mechanismu v rámci primárního práva, ale technickými změnami ve znění legislativních aktů. Jednalo se tedy o *de facto* přesunutí rozhodovací pravomoci z úrovně Rady na úroveň Evropské komise, a to na základě dílčích legislativních změn a zvýšení významu ekonomické analýzy při posuzování legislativních požadavků. V důsledku individualizace střednědobých rozpočtových cílů členských států a rostoucí komplexnosti související ekonomické analýzy, přestaly být členské státy schopny hodnotit, zda ostatní členové hospodářské a měnové unie plní či neplní své střednědobé rozpočtové cíle, a tato role připadla z větší části právě Komisi.

Individualizace jednotlivých rozpočtových cílů v podstatě znamená uzavření velkého počtu nesrovnatelných kontraktů, což negativně ovlivňuje transparentnost systému. I když se na první pohled jednalo primárně o rozvolnění dříve platných postupů s ohledem na vyšší míru flexibility a posun od tzv. tlaku ostatních (angl. *peer pressure*) k podpoře ostatních (angl. *peer support*) [330], nelze si nevšimnout rostoucí diskrece a pravomocí, pokud jde o roli Komise. Rostoucí složitost hodnocení plnění stanovených cílů a rostoucí nároky na předkládané informace se odrazily i ve vzrůstajícím významu její role při hodnocení fiskální pozice členských států. Podstatnější role Komise sebou nese také jistý posun v nastavení vztahu agenta a principála, kdy Komise se postupně začíná dělit o tuto pozici s Radou.

Samotná revize pravidel na základě jejich neplnění dvěma velkými členskými státy spolu se snížením transparentnosti systému na základě individualizace rozpočtových cílů vedly k pochybnostem ohledně rovného zacházení s členskými státy. Již v počátečním fungování Paktu o stabilitě a růstu, tak lze zaznamenat narušení důvěry nejen mezi členskými státy v rámci Rady, mezi členskými státy a Evropskou komisí, ale také v samotný právní rámec, v jeho vynucování a závaznost pro všechny zúčastněné aktéry. Menší rozpočtově zdrženlivé členské státy se dostávaly do situace, kdy nemohly převážit vliv velkých členských států a omezit jejich diskreci při provádění fiskální politiky.

b) vymahatelnost politického kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu a příslibů učiněných na úrovni Rady

Evropský integrační proces byl dlouhou dobu založen na integraci prostřednictvím legislativního procesu. Legalistický přístup se promítl i do snahy zakotvit fiskální disciplínu na základě pravidel upravených v sekundární legislativě. Avšak komplexní postupy zahrnující politickou diskreci na úrovni Rady a rostoucí měrou na úrovni Komise nebyly schopné zajistit důvěryhodnost tohoto kontraktu, ani důvěry v jeho dodržování. Zkušenost s Paktem o stabilitě a růstu zároveň potvrzuje Northův předpoklad, že přítomnost vysokých transakčních nákladů v rámci systému, může vést ke změnám, které nutně nevedou ke zvýšení efektivnosti. Také se naplnila úvaha Furubotna a Richtera, že ke změnám ve formálním institucionálním rámci dochází nejen v reakci na ekonomický, ale také na politický vývoj.[331]

Jako paralelu nevymahatelného kontraktu lze zmínit nerespektování rozsudků Evropského soudního dvora v rámci tzv. řízení o porušení povinnosti, která představovala problém během tzv. předmaastrichtského období. Maastrichtská smlouva následně zavedla tzv. vymáhací či sankční řízení (čl. 260, odst. 2 SFEU). Toto řízení má za cíl pod hrozbou finanční sankce motivovat členský stát k urychlené nápravě porušení unijního práva. Zahájení prejudiciální fáze soudního řízení předchází neformální dotaz Komise, pokud jde o přijatá nápravná opatření. Následně je zahájena tzv. prejudiciální fáze, kdy je členskému státu zaslána jedna výzva k vyjádření. Fáze judiciální se skládá z písemné a ústní

[330] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact.* str. 89.
[331] Furubotn, E., Richter, R., (2009), *Institutions and Economic Theory*, str. 28-29.

části.[332] Poté lze uložit sankce v podobě paušální částky a penále. Výsledkem nově implementovaných postupů je, že jen velmi nízké procento vymáhacích řízení dospěje do fáze soudní. [333]

V případě Paktu o stabilitě a růstu nelze mluvit o vymáhání cílů stanovených v rámci procesů koordinace soudní cestou. Tyto cíle byly vyňaty z pravomoci Evropského soudního dvora na základě článku 104, odst. 10 SES. Nicméně v jeho rámci byla implementována obdoba sankčního postupu, a to v podobě sankcí souvisejících s opakovaným nesplněním Paktu o stabilitě a růstu. Tyto sankce jsou uděleny na základě návrhu Komise a podléhají schválení Rady. Nicméně jak ekonomické zázemí této úvahy, kdy jsou sankce uvaleny na postiženého, tak procesní nastavení zahrnující politickou diskreci v rámci hlasování v Radě vě většině případů zabránily jejich uvalení. Navíc sankce byly spíše odrazujícím prostředkem poslední instance, který neměl být nikdy použit, o čemž svědčí také skutečnost, že uplatnění sankcí následovalo až po řadě procesních kroků, jejichž cílem bylo zajistit respektování pravidel na základě postupně zesilujícího tlaku okolí.[334]

Jak zdůranil Schuknecht v roce 2004, základním problémem Paktu o stabilitě a růstu je absence hrozby. [335] V případě nemožnosti udělit členskému státu sankce, představuje jediné riziko ztráta domácí finanční stability, které v případě poskytnutí pomoci zahraničními věřiteli jako např. MMF může vést k dočasné ztrátě suverenity dotčeného členského státu v oblasti ekonomické politiky. V této souvislosti je třeba zmínit selhání finančních trhů jako aktérů tržního disciplinujícího efektu. Zůstává otázkou, zda neexistence rizikové prémie bezprostředně po ustavení evropské hospodářské a měnové unie byla důsledkem předpokladu, že článek 125 SFEU upravující zákaz přebírání závazků v podobě tzv. *no bail out clause* nebude členskými státy v případě ohrožení jednoho z nich respektován nebo, zda finanční trhy jednoduše abstrahovaly od rizika v podobě případného nedodržení závazků členských států. Někteří autoři v tomto kontextu odkazují na implicitní shodu na případné záchraně členského státu v podobě solidarity mezi členskými státy evropské hospodářské a měnové unie. [336]

V kontextu politiky transakčních nákladů selhaly základní mechanismy snižující politické transakční náklady. Závazek v podobě Paktu o stabilitě a růstu jako neúplného kontraktu byl, jak předpokládal již Schuknecht opakovaně zpochybněn existencí vysokých politických nákladů především v podobě ex post oportunismu, což zapříčinilo problémy vedoucí k nepříznivému výběru a morálnímu hazardu. V okamžiku, kdy Komise nebyla schopna zajistit uplatnění sankcí, došlo k oslabení důvěryhodnosti této instituce i neúplného kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu. Následný nárůst politických transakčních nákladů souvisel primárně se snížením transparentnosti koordinace rozpočtových politik na úrovni EU. Další mechanismy zmíněné Dixitem jako je opakovaná hra a dobrá pověst, které v případě standardních kontraktů přispívají k úspěšné a dlouhodobé spolupráci v případě Paktu o stabilitě a růstu selhaly a dle některých autorů dokonce přispěly k velkorysé interpretaci Paktu o stabilitě a růstu.[337] Pokud by se přísné vynucování stanovených závazků stalo závazným pravidlem pro všechny zúčastněné, byla by ohrožena budoucí diskrece ministrů a sníženy jejich pravomoce uplatňované při rozhodování v Radě.

Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005 otevřela možnost měnit pravidla v návaznosti na jejich nedodržení velkými členskými státy. I když se do značné míry mohlo jednat o nedodržení vyvolané nedostatky samotných pravidel, došlo k vytvoření precendentu, který vyvolal dojem zvýšené flexibility

---

[332] Podrobněji viz Tomášek, M., Týč, V., a kol., (2013), *Právo Evropské Unie*, str. 412-418.
[333] Ibid
[334] Baldacci, E., et al., (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, str. 33.
[335] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, str. 12-13.
[336] Borger, V., (2013), *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, str. 8-9.
[337] Dabrowski, M., (2011*), Fiscal Sustainability: Conceptual, Institutional and Policy Issues*, str. 44.

a zvýhodněného zacházení pro některé členské státy, čímž došlo k oslabení nejen samotného Paktu, ale také institucí zodpovědných za jeho dodržování, především Rady a Komise.

c) pokračující polemika ohledně vhodnosti ekonomického nastavení pravidel

První období uplatňování Paktu o stabilitě a růstu bylo charakteristické polemikou o vhodnosti jeho nastavení. Již jeho ustavení bylo výsledkem politické dohody mezi Německem a Francií. Německo na základě svých historických zkušeností s inflací v období 1920-23 a dále měnovou reformou z roku 1948 požadovalo záruky, že nedojde k zopakování obdobné situace, a to především s ohledem na historické preference Itálie nebo Řecka.[338] Nicméně vývoj politické situace a změna národních preferencí se odrazila změnou německé pozice k dodržování Paktu o stabilitě a růstu, a to i v důsledku debat německých ekonomických odborníků o nutnosti stimulace hospodářství v období hospodářského poklesu v roce 2001. Postupně tak došlo k rozmělnění preferencí pro respekt rozpočtových pravidel a nutnost rozpočtové odpovědnosti i na unijní úrovni. Nerespektování pravidel vedlo ke sporu před Evropským soudním dvorem a následně k revizi Paktu o stabilitě a růstu. V této souvislosti je třeba zdůraznit také napětí mezi tzv. malými a velkými členskými státy na úrovni Rady. Menší rozpočtově odpovědné členské státy jako například Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko a Švédsko vyjadřovaly své rozčarování nad nutností revidovat dohodnutá pravidla na základě nespokojenosti velkých členských států. Na rozdíl od Francie a Německa tyto státy dlouhodobě usilovaly o dodržení rozpočtových cílů a v předkrizovém období nebyly předmětem postupu o nadměrném schodku.[339]

Reakcí na neochotu plnit Pakt o stabilitě a růstu byla snaha zlepšit jeho fungování z ekonomického hlediska. Snaha o postihnutí veškerých variant ekonomického vývoje v právním dokumentu vedla ke zvýšení jeho komplexnosti a snížení transparentnosti. Základem těchto kroků byla úvaha, že pravidla v nominálním vyjádření zaměřená na deficit či veřejný dluh mohou vést k procyklické fiskální politice během ekonomického poklesu, kdy omezují národní diskreci. Zároveň je velmi obtížné předem upřesnit způsob případné fiskální konsolidace či diskrece. Jednoduchá pravidla kladoucí důraz na fiskální konsolidaci mohou vést ke snížení kvality fiskální politiky kvůli neúměrnému snížení některých výdajů. V případě fiskální konsolidace totiž nejčastěji dochází k omezení investičních výdajů, což snižuje dlouhodobé růstové možnosti. [340] Výsledkem revize jsou také ustanovení zahrnující flexibilitu posuzování ve třech hlavních oblastech: úprava fiskálních požadavků s ohledem na cyklické podmínky, zohlednění provádění strukturálních reforem, které zlepší dlouhodobou udržitelnost, a zohlednění veřejných investic posilujících růst, které jsou jeho součástí dodnes. Zároveň je třeba konstatovat, že ani původní ani reformovaná verze Paktu o stabilitě a růstu nebyla schopna omezit či zastavit procyklické chování vlád členských států. Nejen období ekonomického poklesu v letech 1998-2001, ale také období bezprostředně předcházející finanční krizi v roce 2008 bylo charakteristické procyklickými vládními výdaji a nedostatečnými úsporami.[341]

[338] Podrobněji viz Morris, R., Ongena, H., Schuknecht, L., (2006), *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact.* str. 4-5

[339] Podrobněji viz Tabulka č. 18 znázorňující délku postupu o nadměrném schodku a Tabulky č. 19 a 20 znázorňující počet porušení základních unijních rozpočtových pravidel.

[340] Baldacci, E., et al., (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances,* str. 15.

[341] Diebalek, L., Kohler-Toghlhofer, W., Prammer, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact*. str. 89.

2.3 Vývoj institucionální matice koordinace rozpočtových politik po roce 2008

Tato podkapitola se zaměřuje na analýzu institucionální matice koordince rozpočtových politik v rámci evropské hospodářské a měnové unie. S ohledem na nutnost doložit odlišné vývojové tendence a na intenzívní legislativní činnost v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize se její struktura i zaměření mírně odlišuje od kapitoly předchozí. Na části věnující se legislativním, institucionálním a technickým změnám v koordinaci fiskálních politik na úrovni EU i na úrovni jednotlivých členských států navazuje podkapitola hodnotící předkrizové a pokrizové fungování systému koordinace fiskálních politik a provedení jednotlivých iniciativ. Část věnovaná zkušenostem s dodržováním a vymáháním Paktu o stabilitě a růstu shrnuje vybrané situace vzbuzující největší pozornost, především pokud jde o velkorysou interpretaci ustanovení Paktu, která přispěla k růstu nedůvěry v platný institucionální rámec a pokračující debaty o jeho změnách. Závěrečná podkapitola se věnuje zhodnocení předkrizového a pokrizového fungování koordinace fiskálních politik z pohledu konceptu politických transakčních nákladů.

2.3.1 Obecně k vývoji po roce 2008

Jak bylo zmíněno v podkapitole 2.1, první reakce eurozóny na otřesy na finančních trzích spočívala v podpoře ekonomické aktivity na základě keynesiánského přístupu, a to prostřednictvím provádění fiskálního stimulu v podobě Plánu evropské hospodářské obnovy[342]. Přestože Pakt o stabilitě a růstu umožňoval přerušení svého uplatňování v případě výrazného poklesu HDP, nebyla tato tzv. úniková doložka uplatněna. Evropská komise však při jeho implementaci zvolila velmi benevolentní přístup.[343]

Následně v kontextu rostoucího tlaku finančních trhů na členské státy a v souvislosti s ustavením krizových mechanismů došlo k přehodnocení zvolené strategie a evropské instituce připravily reformu pravidel koordinace fiskální politiky, a to především s důrazem na jejich zpřísnění a zdůraznění významu konsolidace rozpočtů členských států včetně tlaku na snížení veřejného zadlužení. Zvolení ordoliberálního přístupu odráželo německý důraz na respekt pravidel výměnou za poskytnutí finančních zdrojů z nově vytvořených záchranných mechanismů podporujících státy, které musely požádat o mezinárodních finanční pomoc (podrobněji viz podkapitola 2.4.8).[344] Tento postoj zohledňoval preference ECB, která jako tradiční zastánce přísnějšího přístupu, opakovaně zdůrazňovala nutnost fiskální disciplíny. [345]

První strategické návrhy reflektující nezbytnost přehodnocení institucionálního rámce Evropské unie a především eurozóny si vyžádali představitelé členských států v závěrech Evropské rady v březnu 2010.[346] Během roku 2010 byly související návrhy diskutovány v rámci pracovní skupiny předsedy Evropské rady i na úrovni Evropské komise. Evropská komise následně vydala dvě sdělení a 29. září přijala legislativní návrhy známé pod označením tzv. šesti balíček (angl. *six-pack*). Díky flexibilní interinstitucionální spolupráci byl schvalovací proces dokončen již v prosinci 2011. Nicméně ještě před jeho finalizací se na stole nejvyšších představitelů členských států 9. prosince 2011 objevil návrh na revizi primárního práva v podobě tzv. Fiskální úmluvy.[347] S ohledem na odmítavý postoj britského premiéra Davida Camerona byl tento návrh nakonec podepsán v podobě tzv. mezivládní smlouvy. Konečné znění fiskální úmluvy bylo schváleno představiteli členských států EU s výjimkou České republiky a Velké Británie na zasedání Evropské rady, 1. a 2. března 2012. (Podrobněji viz Vysvětlující

[342] Evropská komise (2008b), *Sdělení Evropské komise Evropské radě – plán evropské hospodářské obnovy.*
[343] Chang, M., (2016), *Economic nad Monetary Union,* str. 125-127
[344] Brunnermeier, M., K., James, H., Landau, J., P., (2016), *The Euro and the Battle of Ideas*, str. 85-115.
[345] Schlosser, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis,* str. 5.
[346] Evropská rada (2010a), *Závěry Evropské rady, 25-26. března 2010*. str. 5-7.
[347] Celým názvem Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Evropská rada, březen 2012.

komentář 21 – Ratifikace Fiskální úmluvy v České republice a její provedení do národního právního řádu).

Souběžně s diskusí o posílení fiskální odpovědnosti probíhala především v souvislosti s rostoucími finančními problémy některých členských států diskuse o mechanismech finanční pomoci. V květnu 2010 členské státy uzavřely dohodu na ustavení dvou záchranných mechanismů Evropského nástroje finanční stabilizace (angl. EFSM), který je zaručen zdroji rozpočtu EU a dále dočasného Evropského nástroje finanční stability (angl. EFSF), jehož implementace znamenala bezprecedentní krok v podobě ustavení soukromé společnosti se sídlem v Lucembursku. Fungování této společnosti je upraveno mezivládní smlouvou uzavřenou členskými státy eurozóny. S ohledem na rostoucí finanční nestabilitu některých členských států, se stalo nutností ustavení stálého krizového mechanismu. Evropskému mechanismu stability (angl. ESM) se podařilo zahájit fungování v říjnu 2012. Jedná se o mezinárodní veřejnoprávní finanční instituci s největší zápůjční kapacitou na světě. V listopadu 2012 Soudní dvůr EU potvrdil soulad Smlouvy o ustavení ESM s primárním právem EU.[348] (Podrobněji viz podkapitola 2.4.5.)

V listopadu 2011 Komise představila další legislativní návrhy známé pod označením tzv. dvojbalíček (angl. *two-pack*), jejichž cílem bylo ukotvit fungování tzv. krizového rámce a pravidel pro poskytování finanční pomoci eurozóně a posílit dohled nad rozpočty členských států eurozóny. V souvislosti se schválením Fiskální úmluvy, která obsahovala závazek členských států promítnout její ustanovení do sekundárního práva se do ustanovení dvojbalíčku promítla také některá její ustanovení. Aktuálně probíhá debata o návrhu směrnice navržené Evropskou komisí v prosinci 2017, jenž by měl do unijního právního rámce transponovat zbývající ustanovení Fiskální úmluvy.[349] (Podrobněji viz podkapitola 2.3.6)

Souběžně s politickou a technickou diskusí o zmíněných návrzích probíhala diskuse o vhodném nastavení kurzu fiskální politiky jako takové. Odborníci se primárně snažili nalézt shodu na příčinách krize. Skutečnost, že se symbolem krize stalo Řecko, které opakovaně revidovalo statistické údaje ohledně rozpočtu a opakovaně nerespektovalo ustanovení Paktu o stabilitě a růstu, podpořila narativ spatřující příčiny krize ve fiskální neodpovědnosti. Nicméně příklad fiskálně relativně odpovědných států jako Španělsko a Irsko poukazoval na skutečnost, že ke krizi výrazně přispěl také laxní přístup k dohledu nad finančním sektorem, procyklické nastavení politik konkurenceschopnosti, a nedostatečné zohlednění rizika aktéry finančních trhů.[350]

Především Německem prosazovaný a některými fiskálně odpovědnými státy podporovaný (Nizozemí, Finsko) přístup k řešení krize jako primárně krize fiskální, opírající se o úsporná opatření a konsolidaci se stal terčem kritiky ze strany řady ekonomů i mezinárodních finančních institucí. Dle některých expertů politika fiskální odpovědnosti a prosazování fiskálních pravidel přispěla ke snížení tlaku finančních trhů na dluhopisy eurozóny.[351] Obdobně další ekonomové potvrzovali názor ohledně omezených negativních důsledků výdajových škrtů.[352]

---

[348] Evropská komise, (2012a), Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie, 52s.

[349] Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech, 6. prosince 2017, Brusel, COM(2017) 824 final, 2017/0335 (CNS)

[350] Chang, M., (2016*), Economic nad Monetary Union*, str. 125.

[351] Více viz např. Wollf, G., B., Iara, A., (2014), *Rules and risk in the euro area: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads?,*

[352] Alesina, A., A., Ardagna, S., (2009*), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*.

Na opačné straně spektra pak stojí názor De Grauweho a Krugmana, kteří politiku fiskální konsolidace obviňují z prohloubení evropské dluhové krize. Obdobně i některé analýzy MMF poukázaly na podcenění výdajových multiplikátorů při formulaci záchranných programů pro evropské země.[353] Evropská komise i ECB trvaly na svých stanoviscích ohledně prospěšnosti fiskální konsolidace. Tento postoj evropských institucí byl potvrzen i v rámci revize správy ekonomických záležitostí v roce 2014. Nicméně striktní preference pro rozpočtovou opatrnost byla do značné míry narušena vstřícnou interpretací fiskálních pravidel ze strany Komise a to již v období 2011-2014.[354] Komise svou velkorysostí vůči Francii a Itálii do značné míry popřela své původní záměry ohlášené v původní tiskové zprávě doprovázející vydání legislativních návrhů shrnutých pod pojem tzv. šesti balíček[355]. Obdobný přístup k vymáhání unijních pravidel vzbuzuje nedůvěru nejen v nastavení rámce koordinace fiskálních politik, ale také v Evropskou komisi. Zároveň v podmínkách existence záchranných mechanismů rostou obavy menších členských států z využití jejich prostředů ve prospěch členských států dlouhodobě nerespektujících unijní pravidla.

2.3.2 Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2010

Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2010 byla zahájena Komisí v návaznosti na již zmíněná strategická sdělení a především s ohledem na snahu zahájit debatu o klíčových iniciativách předtím než tzv. pracovní skupina stálého předsedy Evropské rady Herman van Rompuye předloží své závěry v říjnu 2010. Komise především usilovala o zachování své role, pokud jde o právo legislativní iniciativy. Velmi rychlé přijetí kroků Komisí nebylo vítaný krokem ze strany Německa a především ministra financí Wolfganga Schäubleho.[356] Po schválení návrhů kolegiem komisařů následovala jednání na technické úrovni, která byla uzavřena v zimě 2011.

Přestože jednání na úrovni Rady probíhala poměrně rychle a byla uzavřena již na jaře 2011, mezi členskými státy docházelo k opakovaným neshodám. Německo obdobně jako v devadesátých letech prosazovalo zavedení zcela automatických sankcí v rámci Paktu a zapojení finančního sektoru do řešení krize. Na druhé straně Francie prosazovala politickou diskreci v rámci Paktu o stabilitě a růstu a ustavení stálého záchranného mechanismu. Dohody mezi oběma zeměmi bylo dosaženo na mimořádném summitu Merkel-Sarkozy v Deauville v říjnu 2010. Mezivládní způsob řešení krize, navíc bez zapojení ostatních členských států se stal terčem kritiky, především proto, že obě země odmítly vyslat své zástupce na následující Radu Ecofin. Nicméně konečná dohoda obou zemí v podobě zachování politické diskrece v rámci Paktu o stabilitě a růstu, ustavení stálého záchranného mechanismu a zapojení soukromého sektoru do restrukturalizace veřejného dluhu byl implementován, a to navzdory procesním i věcným námitkám Komise a ostatních členských států.[357] (podrobněji k jednotlivým aspektům viz dále)

---

[353] Podrobněji viz např. Evropský parlament (2013), *The Fiscal Multiplier in forecast models: A short summary of the recent debate.*

[354] Chang, M., (2016), *Economic nad Monetary Union,* str. 130-133

[355] Evropská komise (2010), *Správa ekonomických záležitostí EU: Komise předložila komplexní soubor legislativních opatření*.

[356] Schlosser, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis*, str. 8,

[357] Chang, M., (2016), *Economic nad Monetary Union,* str. 127

2.3.3 Balíček šesti návrhů (angl. *six pack*)

V reakci na sílící projevy krize Komise v září 2010 představila balíček šesti návrhů. Výsledkem legislativního procesu bylo, v prosinci 2011, přijetí právních aktů[358], které zásadním způsobem změnily unijní rámec hospodářského a rozpočtového dohledu a posílily do té doby platný Pakt o stabilitě a růstu. Tento balíček návrhů je aktuálně navíc doplněn rozsáhlým balíčkem dalších dokumentů především nelegislativní povahy. (Podrobněji viz Příloha 2 - Přehled legislativních a nelegislativních aktů upravujících koordinaci rozpočtových a makroekonomických politik v rámci eurozóny a související mezivládní dohody)

Legislativní balíček upevnil dohled nad národními rozpočty a to zavedením několika nových pravidel posilujících jak preventivní, tak nápravnou část Paktu. Nicméně řada sporných bodů zůstala realitou. Z ekonomického hlediska se například podle Prammer a Reiss stal Pakt o stabilitě a růstu více procyklickým.[359] Pokud jde o dlouhodobě zpochybňovanou politickou diskreci při hlasování v Radě, došlo k dílčím změnám po procedurální stránce, kterým se však nepodařilo zpřísnit Pakt o stabilitě a růstu, pokud jde o jeho prosazování (podrobněji podkapitola 2.3.7 – zkušenosti s dodržováním Paktu o stabilitě a růstu).

Zásadní novinkou byla skutečnost, že kromě dvou výjimek byla většina legislativních aktů schvalována řádným legislativním postupem tj. spolurozhodovacím postupem, kdy Rada o návrhu legislativy spolurozhoduje s Evropským parlamentem.[360] Evropský parlament v tomto případě využil toho, že Rada byla pod časovým tlakem a prosazoval, aby jednání o všech šesti návrzích probíhala najednou, což mu umožnilo prosazovat své preference v případě všech návrhů.[361]

Obecně se Pakt o stabilitě a růstu nadále skládá z preventivní a nápravné části. Preventivní část zahrnuje tzv. postup pří významném odchýlení od stanoveného střednědobého cíle. Jejím účelem je zajistit dodržování střednědobého rozpočtového cíle. Naproti tomu nápravná část zahrnuje především postup při nadměrném schodku, který má zajistit soulad s tzv. referenčními hodnotami (3 % HDP pro schodek veřejného rozpočtu, 60 % HDP pro zadlužení).[362]

Důraz byl kladen také na zlepšení kvality účetnictví vládních institucí a vládní statistiky, realistické makroekonomické a fiskální předpovědi i střednědobé rozpočtové plánování. Povinnosti členských států v této oblasti nově upravila směrnice o rozpočtových rámcích.[363]

---

[358] Tzv. šesti balíček (angl. six-pack) je tvořen třemi nařízeními posilujícími evropský rámec pro rozpočtový dohled, dvěma nařízeními ustavujícími dohled nad makroekonomickými nerovnováhami a směrnicí shrnující minimální požadavky pro národní rozpočtové rámce členských států. Více viz dále.

[359] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 33-53

[360] Výjimkou byly dva legislativní akty nařízení Rady č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, který byly s ohledem na jejich právní základ přijímány zvláštním legislativním postupem, tj. po konzultaci s Evropskou centrální bankou a Evropským parlamentem.

[361] Chang, M., (2016), *Economic nad Monetary Union,* str. 127

[362] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 34.

[363] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Preventivní část Paktu o stabilitě a Růstu[364]

Pokud jde o preventivní část, novelizace Paktu posílila fiskální pravidla prostřednictvím kvantitativní definice „střednědobého rozpočtového cíle“, „významného odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle“ a „vhodné cesty postupného dosažení tohoto cíle“. [365]

Individuální střednědobý rozpočtový cíl byl pro jednotlivé země (zúčastněné členské státy a členské státy účastnící se ERM II) stanoven v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření v rozmezí - 1 % HDP a vyrovnaným či přebytkovým stavem. V rámci hodnocení dosahování střednědobého rozpočtového cíle Rada a Komise zkoumají, zda členský stát dosahuje odpovídajícího zlepšení svého cyklicky očištěného rozpočtového salda bez vlivu jednorázových opatření a jiných dočasných opatření o doporučenou hodnotu 0, 5 % HDP. Stanovený rozpočtový cíl je revidován jedenkrát za tři roky nebo v případě, že je prováděna zásadní strukturální reforma.[366] Požadavky na přizpůsobení se střednědobému cíli byly dále upraveny v nelegislativních dokumentech Komise.[367]

Dále bylo nově zavedeno tzv. výdajové pravidlo (angl. *expenditure benchmark*) zakotvující růst rozpočtových výdajů na úrovni střednědobé rychlosti růstu potenciálního HDP.[368] Zároveň je kladen větší důraz na kritérium poměru veřejného zadlužení k HDP. Postup při nadměrném schodku může být nově zahájen nejen na základě překročení hranice pro roční rozpočtový schodek, ale také pokud se poměr veřejného dluhu k HDP nesnižuje uspokojivým tempem a neblíží se k referenční hodnotě uvedené v primárním právu. Za toto uspokojivé tempo je považován pokles rozdílu veřejného zadlužení oproti referenční hodnotě o průměrně jednu dvacetinu ročně za poslední tři roky.[369]

Zásadní je také ustavení tzv. únikových doložek a to v podobě tzv. doložky strukturálních reforem (jako strukturální reformy jsou definovány reformy penzijního systému, reformy zdravotnictví, reformy pracovního trhu), investiční doložky a obecná úniková doložka. Tyto doložky umožňují odchýlení od stanoveného střednědobého rozpočtového cíle ve výši 0,5 % HDP. [370]

<u>Únikové doložky</u>

Pokud jde o strukturální reformy, členský stát může požádat o uplatnění této doložky pouze, pokud ještě nedosáhl svého rozpočtového cíle, nepřesáhne referenční hodnotu pro rozpočtový deficit ve výši 3 % a hodnota strukturálního deficitu se vrátí na úroveň střednědobého rozpočtového cíle do čtyř let od požádání o výjimku.[371]

Úniková doložka, pokud jde o investice, může být uplatněna v případě investic kofinancovaných z fondů EU. Případná odchylka od střednědobého cíle je omezena na úroveň 0,5 % HDP, a to pod podmínkou, že členský stát nesníží své veřejné investice, pokud se nachází v období hospodářského

[364] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
[365] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/97
[366] Nařízení EP a Rady č. 1177/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1467/1997, článek 2a
[367] Evropská komise (2015c), sdělení Evropské komise Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu.
[368] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/1997, článek 2 a článek 5
[369] Nařízení EP a Rady č. 1177/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1467/1997, článek 2 odst. 1
[370] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 37.
[371] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/1997, článek 5

poklesu (jeho mezera výstupu je pod úrovní -1,5 % HDP), pokud splňuje rozpočtové požadavky na uplatnění doložky strukturálních reforem.[372]

Kumulativní odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle díky využití únikových doložek nesmí přesáhnout 0,75 % HDP.[373]

Obecná úniková doložka se týká událostí mimo kontrolu členského státu a umožňuje odchýlení od střednědobého cíle i cesty k jeho dosažení. Tato doložka se může vztahovat obecně na všechny členské státy, pokud nedojde k ohrožení udržitelnosti jejich veřejných financí ve střednědobém horizontu. [374] Uplatnění této doložky, obdobně jako omezení doložky o důchodových reformách, tak nepodléhá výraznějším omezením.[375]

Zásadní debata o interpretaci těchto doložek následně proběhla v období 2014-2015, kdy zejména Itálie a Francie usilovaly o jejich flexibilní interpretaci, zatímco Německo a menší dlouhodobě rozpočtově odpovědné státy trvaly na přísnější interpretaci. Komise na toto téma vydala sdělení upřesňující výklad ustanovení Paktu o stabilitě a růstu a navazujících nelegislativních dokumentů.[376] Rada si vyžádala stanovisko Právní služby Rady, která se však zcela neztotožnila s interpretací Komise. Výklad Právní služby se následně promítl do dokumentu pravidla chování 2016 (angl. *code of conduct*).[377] Sporným bodem bylo, zda plány na provedení reformy stačí předložit jako návrh vlády členského státu Komisi nebo, zda se musí jednat o právně závazný akt. Tato debata pokračovala i v roce 2017, kdy byla zvláštní výjimka opět udělena Itálii, a to s ohledem na nutnost čelit vlně uprchlické krize. [378]

Mechanismus varování

Komise může vydat členskému státu předběžné varování, pokud se odchýlí od střednědobého rozpočtového cíle dva roky po sobě o více než 0,5 % HDP (tj. o více než 0,5 % kumulovaně za dva roky nebo o více než 0,5 % HDP v jednom roce). [379] Pokud je odchýlení v rozmezí +/-0,25 % HDP, střednědobý rozpočtový cíl se považuje za dosažený.[380]

Zvláštní postup může být zahájen se členským státem v případě, kdy dojde k zásadnímu odchýlení od původního rozpočtového cíle na základě ex-post hodnocení statistických dat. Komise může na základě tohoto hodnocení vydat předběžné varování, a to bez nutnosti konzultovat Radu. Tuto proceduru může Komise zahájit pouze, pokud se členský stát zásadně odchýlí jak od výdajového kritéria, tak od střednědobého rozpočtového cíle. V případě odchýlení pouze od jednoho kritéria, je nutné celkové vyhodnocení situace. Varování je doplněno o doporučení. Členský stát musí na doporučení reagovat během pěti měsíců. Pokud je reakce členského státu shledána na úrovni Rady jako nedostatečná může být členskému státu uložena sankce.[381]

---

[372] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 37.

[373] Ibid

[374] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/1997, článek 5

[375] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?*, str. 30

[376] Evropská komise (2015c), Sdělení Evropské komise Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu.

[377] Podrobněji viz Rada EU (2016d), *Tisková zpráva 15. září 2016.*

[378] Deutsche Bundesbank, (2017)*, Design and implementation of the European Fiscal rules,* str. 6 a 13

[379] Nařízení EP a Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/1997, článek 6

[380] Evropská komise (2012b), *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes*.

[381] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 39.

Nápravná část Paktu o stabilitě a růstu[382]

Pokud členský stát poruší jednu z referenčních hodnot, Komise by měla vydat zprávu podle čl. 126 SFEU, odst. 3. [383] Nicméně postup při nadměrném schodku nemusí být zahájen, jestliže je odchýlení od referenční hodnoty 3 % nízké, dočasné, nebo je způsobeno okolnostmi mimo kontrolu členského státu. [384]

Literatura uvádí zpřísnění ve smyslu stanovení veřejného zadlužení jako jednoho ze spouštějících mechanismů v případě postupu o nadměrném schodku a zároveň stanovení „*dostatečně se snižujícího tempa nutného k postupnému snižování veřejného dluhu*". Toto tempo sice bylo zmíněno v protokolu číslo 12, ale poprvé bylo definováno až šesti balíčkem, a to jako nutnost snižovat rozdíl přesahující referenční hodnotu pro zadlužení 60 % HDP o 1/20 ročně (tj. pouze části přesahující stanovenou hranici).[385] Nicméně v praxi byla tato ustanovení rozmělněna. Důvodem je především posuzování tohoto kritéria až po skončení tříletého přechodného období, které začíná až po napravení nadměrného deficitu, pokud byla země v postupu o nadměrném schodku při vstupu nařízení v platnost tj. 8. listopadu 2011.[386] Zároveň je toto kritérium posuzováno v kontextu posledních tří let, také v souvislosti s jeho plněním po dobu trvání predikce Komise, a to v cyklicky očištěném vyjádření.[387]

Postup při nadměrném schodku (či veřejném zadlužení) začíná doporučením Komise, která stanovuje minimální roční cíle a to jak v ročním, tak ve strukturálním vyjádření a navíc lhůty pro jejich dosažení. Následně Komise posuzuje jejich plnění na základě několika indikátorů[388] a v rozhodování postupuje podle složitého rozhodovacího stromu.[389] Pokud členský stát splní alespoň jedno ze stanovených kritérií, neměla by mu být uložena pokuta.

Jestliže členský stát eurozóny neplní pravidla stanovená unijní legislativou, a nepřijme dostatečná opatření v reakci na doporučení schválená Radou na návrh Komise, může mu být uložena sankce v podobě úročeného depozita ve výši 0,2 % HDP – 0,5 % HDP. V případě dalšího porušení pravidel se sankce mění na neúročený vklad a popř. na pokutu. Prostředky členského státu tak propadají a stávají se příjmy jednoho ze záchranných mechanismů.[390]

---

[382] Nápravná část Paktu o stabilitě a růstu zahrnuje nejen revidované nařízení 1467/1997 tj. nařízení Rady č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, ale také nařízení evropského parlamentu a Rady č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.

[383] nařízení 1467/1997 tj. nařízení Rady č. 1177/2011, článek 1

[384] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 40.

[385] Schlosser, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis,* str. 8

[386] Podrobněji k jednotlivým zemím viz např. Evropský parlament (2017), Implementation of the Stability and Growth Pact. str. 8

[387] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 40.

[388] Změna rozpočtové bilance, změna strukturální bilance, změna strukturální bilance očištěná o revize potenciálního růstu, efekt přijetí individuálních opatření

[389] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 41.

[390] Nařízení (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, článek 10-16

Sankce mohou být na členský stát uvaleny i v případě, že se dopustí zkreslení statistik.[391] V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že prvním členským státem, v jehož případě došlo k uvalení tohoto typu sankcí, bylo Španělsko. V roce 2018 Rada přijala rozhodnutí o uplatnění sankcí vůči Rakousku.

Přijatá legislativa navíc ustavuje hlasování tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou. Tento způsob rozhodování posílil roli Komise především při rozhodování o sankcích vůči členským státům participujícím v eurozóně. Dříve bylo pro přijetí sankce nutné dosažení kvalifikované většiny v Radě. Dnes je naopak nutné dosáhnout souhlasu kvalifikované většiny k pozastavení sankce navrhované Komisí.[392] Navíc dne 1. listopadu 2014 se na základě čl. 238 SFEU změnil způsob hlasování ze systému vážených (blokových) hlasů na systém založený na velikosti populace. Kvalifikovanou většinu při rozhodování na základě návrhu Komise tvoří nejméně 55 % členů Rady (15 členských států) zastupujících 65 % populace EU. V případě, kdy se na hlasování nepodílí všichni členové Rady, tvoří blokační menšinu ekvivalent 35 % obyvatelstva participujících členských států a ještě jeden člen. Přechodné období, kdy členské státy mohly požádat o uplatnění předchozích kvór v rámci hlasování, skončilo 31. března 2017.

Kvalita národních rozpočtových rámců a ustavení nezávislých fiskálních institucí

Nad rámec původních legislativních návrhů, které tvořily Pakt o stabilitě a růstu od roku 1997 byla do šestibalíčku zařazena směrnice upravující kvalitu národních rozpočtových rámců. Důraz klade především na kvalitu makroekonomických předpovědí, implementaci víceletých rozpočtových rámců a fiskálních pravidel na národní úrovni.[393] Její ustanovení obsahují výčet povinností Komise i členských států, pokud jde o transparentnost jejich makroekonomických a rozpočtových předpovědí.[394] Jedná se nejen o reakci na zkušenosti s nedostatečnou spolehlivostí a transparentností dat v případě Řecka[395], ale také na akademické příspěvky zdůrazňující pozitivní dopady fiskální transparentnosti na fiskální pozice států a ekonomické výsledky. Dále tato směrnice upravuje povinnost členských států, pokud jde o implementaci fiskálních pravidel na národní úrovni a nutnost ustavení alespoň tříletých rozpočtových rámců. V neposlední řadě zmiňuje, že fiskální pravidla by měla obsahovat efektivní a vhodně načasované sledování souladu pravidel s reálným stavem rozpočtu, a to na základě nezávislé analýzy zpracované fiskálními institucemi nezávislými na národní administrativě[396]. Těmito ustanoveními došlo ke zdůraznění role nezávislých fiskálních institucí a důrazu na transparentnost procesu provázejícího koncipování rozpočtové politiky. Zároveň se jednalo o reflexi akademických návrhů na ustavení nezávislých fiskálních institucí, které se v literatuře objevovali již v období diskuse o první revizi Paktu o stabilitě a růstu.[397]

Zásadnější roli přisuzuje nezávislým fiskálním institucím také tzv. dvojbalíček a tzv. Fiskální úmluva. Obecně evropská legislativa těmto institucím svěřuje následující úkoly: a) sledovat dodržování

[391] Nařízení EP a Rady č. 1173/2011 o účinném prosazování dohledu v eurozóně, článek 8

[392] Nařízení č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně: článek 4, 5, 6, 8, 12

[393] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

[394] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, článek 4

[395] Ibid článek 6

[396] Pod pojem nezávislé fiskální instituce budou zahrnuty pouze instituce nezávislé fiskální rady na národní úrovni.

[397] Fatás A. and I. Mihov, (2002), *The case for restricting fiscal policy discretion*, Discussion paper series, no. 3277.

fiskálních pravidel[398], b) poradní roli při aktivaci korekčního mechanismu a únikových doložek[399], c) poskytovat nezávislé makroekonomické předpovědi sloužící jako východisko při formulaci rozpočtu[400]. Zůstává otázkou, do jaké míry mohou nezávislé fiskální instituce přispět k odpovědné fiskální politice a zvrátit nezodpovědné jednání politiků. Například Reuter[401] dochází na základě statistické analýzy k závěru, že sledování ukazatelů fiskální pozice ze strany nezávislých institucí vydávajících varování v reálném čase je statisticky významné ve vztahu k vyšší pravděpodobnosti plnění pravidel.[402]

Inspirací pro ustavení fiskálních institucí byly emprické zkušenosti některých států jako například Nizozemí, Dánska, Německa nebo Spojených států, kde obdobné instituce poskytují odborná stanoviska k vládním iniciativám. Dle Calmforse je hlavní přidanou hodnotou těchto institucí: a) zlepšení podávání informací jak vládě, tak voličům a zvýšení povědomí o mezičasovém rozpočtovém omezení vlády, b) snížení informačních asymetrií mezi vládou a voliči a snížení prvaděpodobnosti toho, že vláda bude zvyšovat výdaje před volbami, c) snížit pravděpodobnost, že vláda bude využívat příliš optimistické růstové prognózy s cílem zvýšit deficit, d) díky vyčíslení nákladů na reformy omezit riziko přerozdělování ze společného rozpočtu, e) zvýšit reputační náklady vlády, pokud jde o příliš vysoké schodky rozpočtu. Přestože někteří autoři jako například Wyplosz polemizují o zaměnitelnosti fiskálních pravidel a nezávislých fiskálních institucí, aktuálně je hlavní ekonomický proud včetně MMF vnímá jako doplňkové nástroje rozpočtové disciplíny.[403]

Evropský semestr

Dále zmíněná legislativa zavádí cyklus dohledu nad politikou členských států a její koordinací tzv. Evropský semestr, který je zahájen na začátku roku horizontálním přezkumem, v rámci něhož Evropská rada na základě informací od Komise a Rady stanoví hlavní výzvy, s nimiž se potýká Unie a eurozóna, a poskytne členským státům strategické pokyny k provádění jejich politik v rámci dokumentu Roční analýza růstu (angl. *Annual Growth Survey*). S dostatečným předstihem by se před zahájením diskuzí v Evropské radě měla uskutečnit diskuze v Evropském parlamentu. Členské státy by výsledky této diskuse měly zohlednit při přípravě programů stability, konvergenčních programů a národních programů reforem.[404] V případě členských států eurozóny jsou detaily průběhu ročního přezkumu upraveny detailně v tzv. dvou balíčku. (podrobněji viz dále)

Dohled nad makroekonomickými nerovnováhami

Nelze opomenout, že tzv. šestibalíček zavádí i dohled nad makroekonomickými nerovnováhami a obdobně jako v případě rozpočtových politik ustavuje i v tomto případě nápravný mechanismus tzv. postup při nadměrných nerovnováhách. Jedná se o nový dohledový mechanismus, jehož cílem je předcházet makroekonomickým nerovnováhám, identifikovat je, a napomáhat k nápravě rozdílů

[398] Směrnice Rady a EP č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, článek 6b

[399] Nařízení EP a Rady č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně článek 4, odstavec 4

[400] Nařízení EP a Rady č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, článek 2

[401] Reuter, W., H., (2017), *When and why do countries break their national fiscal rules*?

[402] Pro srovnání například Čajka, R., (2013), *Omezení fiskální suverenity států jako možné řešení nestability eurozóny*.

[403] Calmfors, L., (2017), *Fiscal rules, fiscal councils and fiscal union*, str. 157-170 v *Routledge Handbook of the Economics of Economic Integration*, eds. Badinger, H., Nitsch, V., (2016)

[404] Nařízení Rady a EP č. 1175/2011, článek, 2A

v konkurenceschopnosti.[405] S cílem zvýšit vymahatelnost nových požadavků byl obdobně jako v případě Paktu zaveden systém finančních sankcí, které mohou být udělovány členským státům v eurozóně v případě nedodržování pravidel. Vzhledem ke skutečnosti, že vliv vlád členských států (především když se jedná o malý členský stát) na makroekonomické ukazatele je v krátkodobém období (např. v rozmezí 1-3 let) omezený[406], jsou sankce v případě postupu při nadměrných nerovnováhách mírnější než při nadměrném schodku. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že jakékoli sankce, ať už v rámci postupu při nadměrném schodku nebo postupu při nadměrných nerovnováhách je možné udělit pouze státům eurozóny.[407]

Závěry vícestranného přezkumu jsou pravidelně shrnuty Komisí ve zprávě (angl. *Alert Mechanism Report*), jejíž součástí je sestava indikátorů (angl. *scoreboard*) sloužící jako filtr, na jehož základě jsou vybrány státy, které je nutno posoudit do hloubky. V takových případech je zpracován tzv. hloubkový přezkum. Obdobně jako v případě postupu při nadměrném schodku lze i v případě postupu při nadměrných nerovnováhách vysledovat rostoucí diskreční pravomoc Komise, která bude posuzovat stav hospodářství členských států z hlediska makroekonomických nerovnováh potenciálně ohrožujících eurozónu. Snaha ekonomických odborníků Komise spolehlivě posoudit rizika související s vývojem jednotlivých indikátorů a vyvodit důsledky pro jednotlivé členské státy se některým nezávislým ekonomům jeví jako velmi ambiciózní. [408]

Komise zahajuje cyklus dohledu v listopadu, kdy Komise vydává zprávu o makroekonomických nerovnováhách. V případě, že situace některých států vyžaduje hlubší analýzu, zpracuje Komise hloubkový přezkum, který je vydáván v únoru. Výsledkem posouzení je rozdělení členských států do čtyř skupin: a) bez nerovnovách, b) s nerovnováhami, c) s nadměrnými nerovnováhami, d) s nadměrnými nerovnováhami vyžadujícími nápravnou akci.[409]

2.3.4 Pakt euro plus

S cílem vyslat signál, že jednání o změně ekonomické governance neprobíhá pouze na úřednické úrovni, ale také na úrovni nejvyšších představitelů, se hlavy států a předsedové vlád eurozóny v březnu 2011 shodli na tzv. Paktu euro plus (někdy označovaného jako Euro pakt plus, angl. *Euro Plus Pact*) - Silnější koordinaci hospodářských politik pro konkurenceschopnost a konvergenci. Jedná se o politický závazek, který se překrývá s mnohostranným postupem dohledu (čl. 121 SFEU) a podrobnými pravidly stanovenými v rámci paralelně projednávaného šestibalíčku. Nad rámec závazků stanovených sekundární legislativou se představitelé států eurozóny spolu s Bulharskem, Dánskem, Litvou, Lotyšskem, Polskem a Rumunskem zavázali k plnění stanovených cílů na národní úrovni. Tyto cíle měly být politicky sledovány na úrovni hlav států a vlád členských států. K této iniciativě se nepřipojily Velká Británie, Česká republika, Švédsko a Maďarsko.[410]

Jedním ze zmíněných cílů[411] bylo ukotvení povinností stanovených v Paktu o stabilitě a růstu v právních řádech na národní úrovni. Volba právní síly národní legislativy byla ponechána na členských státech.

---

[405] Nařízení Rady a EP č. 1176/2011

[406] de Grauwe, P., (květen, 2011), *The Governance of a Fragile Eurozone*. str. 6.

[407] Nařízení Rady a EP č. 1174/2011

[408] Více viz např. Whelan, K., (prosinec, 2010), *EU Economic Governance: Less Might Work Better Than More.*

[409] Evropská komise (2018), *2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, str. 6-8

[410] Ruffert, M., (2011), *The European Debt Crisis and European Union Law*. str. 1797

[411] Hlavní čtyři cíle Euro plus paktu byly následující: a) podpora konkurenceschopnosti, b) podpora zaměstnanosti, c) přispění k udržitelnosti veřejných financí, d) posílení finanční stability. Pakt měl dále dílčí cíle.týkající se zdanění, flexikurity, trhu práce, atd.

Nicméně byl kladen důraz na jeho dostatečnou závaznost a trvalou povahu. Formulace pravidel byla ponechána v rukou členských států[412]. Uvedené pravidlo však mělo zaručit fiskální disciplínu jak na národní, tak na regionální úrovni. Komise měla být ohledně nastavení národních fiskálních pravidel konzultována, aby byl zajištěn soulad s legislativní úpravou EU.[413] V kontextu dalšího vývoje a především v souvislosti s Fiskální úmluvou je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že Pakt euro plus sice kladl důraz na fiskální disciplínu, ale ponechával členským státům volnost ohledně toho, jakým způsobem ji na národní úrovni zajistí.

2.3.5 Fiskální úmluva [414]

V prosinci 2011 dosáhl tlak finančních trhů na členské státy eurozóny neudržitelné úrovně. Ve snaze vyslat jasný signál o akceschopnosti EU a její odhodlanosti vyřešit dluhovou krizi se nejvyšší politická reprezentace eurozóny shodla na nutnosti posílit rozpočtovou disciplínu a koordinaci hospodářských politik členských států EU, a to především pokud jde o členy eurozóny. Výsledkem tříměsíčních jednání byla tzv. Fiskální úmluva podepsaná na začátku března roku 2012, která se svou formou vymyká všem dosud přijatým opatřením. Jednalo se o mezinárodní smlouvu, kterou podepsaly všechny členské státy EU s výjimkou Velké Británie a České republiky[415]. Tato smlouva je specifická především tím, že i když byla uzavřena nikoli na unijní, ale na mezinárodní úrovni, upravuje chování členských států a institucí v rámci Evropské unie.[416]

Z historického hlediska však způsob, jakým byla Fiskální úmluva uzavřena, není nijak inovativní, a to především v souvislosti s původním německým návrhem Paktu o stabilitě a růstu z roku 1995. Podle prvních úvah německého ministra financí T. Waigela měl mít Pakt o stabilitě a růstu právě podobu mezinárodní smlouvy. Navíc Fiskální úmluva představovala vyústění německých snah o zakotvení obdoby tzv. německé dluhové brzdy[417] do národních právních řádů všech členských států, o které německá vláda usilovala již od jara 2010.[418] (Podrobněji viz podkapitola 2.3.3)

Přes mezivládní povahu Fiskální úmluvy se vyjednávání ohledně jejích detailů na technické úrovni v období od prosince 2011 do února 2012 účastnili jak zástupci Komise, tak zástupci Evropského parlamentu. Její ustanovení odrážela i preference Evropské centrální banky, která patří k dlouhodobým zastáncům fiskální odpovědnosti. [419] Evropský parlament se velmi ostře stavěl proti povaze Fiskální úmluvy jako mezivládní smlouvy a opakovaně deklaroval nutnost promítnout její ustanovení do unijního právního rámce,[420] k čemuž částečně došlo následně v rámci vyjednávání dvojbalíčku.

---

[412] Mohlo se jednat o pravidlo např. v podobě dluhové brzdy, výdajového pravidla, pravidlo vázané na výši primárního, tj. bezdluhového deficitu.

[413] Závěry hlav států a vlád eurozóny, 24. - 25. březen 2011, str. 19.

[414] Oficiální název této smlouvy zní Smlouva o stabilitě, koordinace a správě v hospodářské a měnové unii (angl. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union). Její článek 3 upravující rozpočtová pravidla je často označován jako tzv. fiskální kompakt.

[415] Podobněji viz Vysvětlující komentář 21 – Ratifikace Fiskální úmluvy v České republice a její provedení do národního právního řádu

[416] Kvůli jistým rozporům s unijním právem jsou některá ustanovení této smlouvy označována jako sporná, pokud jde o jejich soulad s evropským právem. Více viz Kusák, Pítrová a kol. (2012)

[417] Německo přijalo dluhovou brzdu již v květnu 2009. Nová legislativní úprava zabraňuje ústřední i regionálním vládám překročit strukturální deficit po roce 2016 o více než 0,35 % veřejného dluhu k HDP.

[418] Schlosser, P., (2015), *Tightening the Knot: Strengthening Fiscal Surveillance in EMU During the euro crisis*, str. 15.

[419] Ibid str. 16

[420] Chang, M., (2016), Economic nad Monetary Union, str. 129

Aktuálně je projednávána směrnice Rady implementující dodatečná ustanovení Fiskální úmluvy do unijního právního rámce. [421]

Přidanou hodnotu Fiskální úmluvy oproti do té doby přijatým opatřením (angl. *six–pack*) měla představovat ustanovení týkající se: a) ustavení tzv. programů rozpočtového a hospodářského partnerství (angl. *budgetary and economic partnership programme*)[422], b) povinnost informovat Radu a Evropskou komisi o vydávání národních dluhopisů[423] c) posílení ex-ante koordinace hospodářské politiky na základě diskuse o připravovaných hospodářských reformách,[424] d) závazek transponovat tzv. dluhovou brzdu do národních právních řádů, a to přednostně na ústavní úrovni, e) diskuse o politikách ovlivňujících jednotnou měnu na tzv. summitech eurozóny, f) povinnosti pro členské státy eurozóny hlasovat v Radě v rámci postupu o nadměrném schodku v souladu s rozhodnutím kvalifikované většiny eurozóny.[425]

Fiskální úmluva je závazná především pro členské státy, jejichž měnou je euro. Pro ostatní členské státy je závazná až od okamžiku, kdy se stanou členy eurozóny. Řada států se však na základě svého prohlášení rozhodla zavázat se k dodržování některých ustanovení (tzv. opt-in).[426]

Z hlediska koordinace rozpočtových politik je klíčový článek 3 této Smlouvy zakotvující tzv. zlaté rozpočtové pravidlo stanovující, že vládní rozpočty a výdaje mají být vyrovnané či přebytkové. Související ustanovení toto pravidlo dále upřesňují ve smyslu, že se toto pravidlo *„považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % HDP v tržních cenách“*.[427] Členské státy by měly směřovat ke svému střednědobému cíli. Způsob tohoto směřování navrhuje Evropská komise v návaznosti na analýzu udržitelnost veřejného zadlužení dané země. Přibližování ke střednědobému cíli a jeho respektování se vyhodnocuje s ohledem na celkové posouzení. Odchýlení od střednědobého cíle nebo cesty k jeho naplnění jsou přípustná pouze dočasně za výjimečných okolností[428]. V případech, kdy se poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu pohybuje zcela zásadně pod hranicí 60 % a je zajištěna dlouhodobá udržitelnost veřejných financí, může spodní limit střednědobého rozpočtového cíle dosáhnout maximálního strukturálního schodku na úrovni 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách.[429] Kritizovaným aspektem daného návrhu byl důraz kladený na ukazatel strukturálního schodku, jehož stanovení obdobně jako v případě šestibalíčku podléhalo jisté diskreci ze strany Komise.[430]

---

[421] Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro posílení rozpočtové odpovědnosti a střednědobé rozpočtové orientace v členských státech, 6. prosince 2017, Brusel, COM (2017) 824 final, 2017/0335 (CNS)

[422] Členský stát měl být povinen vypracovat Program rozpočtového a ekonomického partnerství v okamžiku, kdy se stane předmětem postupu při nadměrném schodku. Tento program předloží členský stát ke schválení ostatním členským státům a Komisi v rámci mechanismů Paktu stability a růstu.
Fiskální úmluva, 2012, článek 5

[423] Fiskální úmluva, 2012, článek 6

[424] Ibid, článek 11

[425] Úřad vlády (leden, 2012), *Analýza Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové Unii.*

[426] Ibid str 3

[427] Fiskální úmluva, článek 3, odstavec b)

[428] Tyto okolnosti jsou upřesněny v článek 3 odst. 3 b) Fiskální úmluvy a to jako neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo jako období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu.

[429] Fiskální úmluva, článek 3

[430] Bird, G., Mandilaras, A., (2013), *Fiscal Imbalances and Output Crises in Europe in: will the fiscal compact help or hinder?*

V neposlední řadě se i v rámci fiskálního kompaktu, jak je někdy článek 3 Fiskální úmluvy označován, členské státy zavázaly k ustavení nezávislých institucí monitorujících dodržování pravidel stanovených ve fiskálním kompaktu. Toto ustanovení reflektuje důraz, který na význam spolehlivých rozpočtových rámců a především nutnost srovnání vládních prognóz s nezávislými prognózami a prognózami Komise klade směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která byla již součástí šestibalíčku.[431]

Nad rámec sekundární legislativy jde nejen ustanovení upravující spodní hranici pro určení rozpočtového cíle na úrovni 0,5 % strukturálního rozpočtového schodku (místo 1 % stanoveného v šestibalíčku)[432], ale také ustanovení, které dává Komisi pravomoc navrhnout, jakým způsobem bude členský stát směřovat ke svému střednědobému cíli.[433] Jako zcela zásadní se jeví odst. 2 čl. 3, který stanoví povinnost zavést pravidla stanovená v předchozím odstavci do vnitrostátního práva smluvních stran, a to nejpozději jeden rok od vstupu Fiskální úmluvy v platnost. Splnění této povinnosti může být vymáháno ze strany Soudního dvora EU a jeho nedodržení mohlo být sankcionováno pokutou do výše 0,1 % HDP.[434]

Vazba mezi Fiskální úmluvou a Smlouvou o ESM

Fiskální úmluva je úzce provázaná se Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability (Smlouva o ustavení ESM), kterou potvrzuje bod 5 preambule této smlouvy, který uvádí, že Smlouva o ustavení ESM doplňuje tzv. Fiskální úmluvu, pokud jde o prosazování fiskální odpovědnosti a solidarity v rámci hospodářské a měnové unie. V souladu s tímto ustanovením je také od 1. března 2013 poskytnutí programů finanční pomoci v rámci ESM podmíněno ratifikací Fiskální úmluvy dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty k provedení tzv. zlatého rozpočtového pravidla dle Fiskální úmluvy (1 rok od jejího vstupu v platnost) rovněž splněním této povinnosti. Fiskální úmluva vstoupila v platnost 1. ledna 2013 naplněním podmínky stanovené v odst. 2 čl. 14 Úmluvy, tedy, že 12 smluvních stran, jejichž měnou je euro, uloží své ratifikační listiny před tímto datem.[435]

Mezivládní povaha Fiskální úmluvy stojící v podstatě mimo rámec unijního práva byla od počátku vnímána jako provizorní řešení, o čemž svědčí závazek smluvních stran předpokládající implementaci některých jejích ustanovení do unijního práva a to v pětiletém období od jejího vstupu v platnost. [436]

2.3.6 Dvojbalíček legislativních návrhů

Důkazem snahy o naplnění ustanovení Fiskální úmluvy zakotvujících povinnost provést některá ustanovení v unijním právu je dvojice legislativních návrhů známých jako tzv. dvojbalíček legislativních návrhů (angl. two-pack), které by měly implementovat některé aspekty Fiskální úmluvy do unijního práva.[437]

---

[431] Fiskální úmluva článek 3, odst. 2 a dále směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, článek 4

[432] V praxi však jsou pro členské státy eurozóny zpravidla uplatňovány střednědobé rozpočtové cíle na úrovni 0,5 % HDP ve strukturálním vyjádření.

[433] Pro srovnání šestibalíčku a Fiskální úmluvy podrobněji viz ECB (2012*), A Fiscal Compact for a stronger Economic and Monetary Union*, str. 88.

[434] Fiskální úmluva, článek 8

[435] V případě nedodržení data 1. ledna 2013 by Fiskální úmluva vstoupila v platnost prvním dnem měsíce následujícího po uložení dvanácté ratifikační listiny smluvní stranou, jejíž měnou je euro.

[436] Fiskální úmluva, článek 16

[437] Zmíněné legislativní akty Komise představila v listopadu 2011. Evropský parlament a Rada odsouhlasily jejich znění v květnu 2013. Legislativní návrhy vystoupily v platnost 30. května 2013 a to pro všechny členské státy eurozóny.

Tyto návrhy vstoupily v platnost na základě schválení v rámci řádného legislativního postupu v květnu 2013. Jejich projednávání trvalo více než 18 měsíců. Právním základem těchto nařízení je článek 136 SFEU, odstavec 1 umožňující posílení koordinace a dohledu nad rozpočtovými politikami členských států eurozóny. Toto ustanovení určuje i jejich působnost, a to pouze na členské státy eurozóny. Zároveň tato legislativa upravuje mezery, které narychlo koncipovaný šestibalíček a Fiskální úmluva nezvládly postihnout. Komise v tomto kontextu získala řadu dodatečných pravomocí, především pokud jde o dohled nad rozpočtovou politikou členských států.[438]

Nařízení o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně [439]

Dle nařízení o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně musí dodržování rozpočtových pravidel včetně vykazování statistických údajů na vnitrostátní úrovni sledovat nezávislá instituce.[440] Relevantnost tohoto ustanovení dokládají některé empirické studie poukazující na nespolehlivost vládních odhadů vývoje rozpočtů a rozpočtových sald. Statistiky vykazují vyšší spolehlivost v případě států, kde statistická data předkládají nezávislé instituce.[441] (podrobněji k ustavení nezávislých fiskálních institucí viz podkapitola 2.3.3)

Dále toto nařízení specifikuje harmonogram rozpočtového dohledu nad státy eurozóny. Nařízení stanoví lhůty pro předložení střednědobého fiskálního plánu (30. dubna), tak pro návrh rozpočtu (15. října). Datum pro přijetí státního rozpočtu je stanoveno na 31. prosince.[442] V podstatě se jednalo o snahu harmonizovat načasování průběhu rozpočtových procesů na úrovni jednotlivých členských států eurozóny stanovením společných lhůt pro předkládání klíčových dokumentů Evropské komisi k posouzení a vydání zprávy. Tuto zprávu následně projedná Euroskupina. Zvláštní povinnosti se potom vztahují na členské státy, které jsou v postupu o nadměrném schodku. Nařízení také upřesňuje podávání zpráv o emisích dluhových instrumentů[443], náležitosti programů hospodářského partnerství v případě, že v členském státě existuje nadměrný schodek,[444] povinnost členského státu podávat Komisi a Hospodářskému a finančnímu výboru zprávy v rámci postupu o nadměrném schodku[445], průběh tzv. hospodářského dialogu s Evropským parlamentem a Radou, Komisí, předsedou Euroskupiny a předsedou Evropské rady [446].

Nejzásadnějším aspektem je povinnost členských států eurozóny představit Komisi a ostatním státům své rozpočtové plány na následující rok do 15. října každého roku, a to ještě před jejich schválením v národním parlamentu. Pokud Komise shledá návrh rozpočtu jako nevyhovující, může požadovat přepracování návrhu rozpočtu, popřípadě může členskému státu zaslat stanovisko, které bude následně předmětem jednání Euroskupiny.[447] Přestože parlamenty členských států nadále hlasují o konečné

[438] Schlosser, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis*, str. 17.
[439] Přesný název: Nařízení EP a Rady č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně
[440] Nařízení EP a Rady č. 473/2013, článek 4 a 5
[441] Frankel, J., Schreger, J., (leden, 2013), *Over-optimistic Official Forecasts and Fiscal Rules in the Eurozone. Harvard University*.
[442] Nařízení EP a Rady č. 473/2013, článek 3
[443] Nařízení EP a Rady č. 473/2013, článek 8
[444] Ibid, článek 9
[445] Ibid, článek 10-12
[446] Ibid, článek 15
[447] Ibid, článek 6

podobě rozpočtu, mohou být do jisté míry ovlivněny doporučujícím stanoviskem Komise.[448] Nařízení tak posiluje preventivní část Paktu, jehož cílem je identifikovat rizika v rozpočtové politice členských států eurozóny. Návrh se stal předmětem kritiky z hlediska zasahování do pravomocí národních parlamentů v rozpočtové oblasti a dále z důvodu vychylování rovnováhy v rámci institucionálního trojúhelníku v EU a to jednoznačně ve prospěch Komise, která získává zcela zásadní diskreční pravomoc.[449] Zároveň lze tato legislativní opatření vnímat jako snahu členských států participujících na zárukách v rámci nově ustavených záchranných mechanismů získat možnost větší kontroly a předejít tak nutnosti poskytnout další solidární finanční pomoc v eurozóně.[450]

Nařízení o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně nebo jsou těmito obtížemi ohroženy [451]

Toto nařízení posiluje hospodářský a rozpočtový dohled nad státy, které jsou ohroženy finanční nestabilitou, potýkají se s finančními problémy nebo překonaly prvotní fázi nestability. Jeho účelem je formalizovat proces poskytnutí finanční pomoci nestabilním členským státům eurozóny. Komise může rozhodnout, že členský stát, jehož finanční stabilita je ohrožena závažnými obtížemi, které mohou mít nepříznivý přelévací efekt na ostatní členské státy eurozóny, podřídí posílenému dohledu.[452] Komise podřídí posílenému dohledu členské státy, které přijímají pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny popř. od MMF nebo jiné mezinárodní organizace.[453]

V tomto ohledu nařízení reflektuje ustavující smlouvy EFSF i ESM a jejich provádějící dokumenty. Nařízení zavazuje dotčené státy k tomu, aby přijaly opatření nutná ke stabilizaci, a to včetně podávání pravidelných zpráv o jejich situaci. Rada schválí kvalifikovanou většinou program makroekonomického přizpůsobení, který nahradí národní program reforem a program stability.[454] Dotčené státy by měly být podrobně sledovány, a to dokud nesplatí 75 % svých závazků vůči členským státům Unie či stabilizačním mechanismům. Systém poprogramového dohledu může být prodloužen na návrh Komise, pokud její návrh neodmítne Rada kvalifikovanou většinou členských států.[455] (podrobněji viz podkapitola 2.4.6 a 2.4.9)

2.3.7 Možnost pozastavení čerpání ze strukturálních fondů v důsledku neplnění Paktu o Stabilitě a růstu

V kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize došlo také ke zpřísnění pravidel pro pozastavení čerpání z fondu soudržnosti existující od roku 2006[456]. V období 2007-2013 se přerušení plateb v důsledku neplnění doporučení Rady udělených v rámci koordinace hospodářských politik vztahovalo pouze na fond soudržnosti. Možnost využití pozastavení plateb z většího počtu strukturálních fondů jako sankce v rámci koordinace rozpočtových a hospodářských politik byla během krize nejen

[448] Nařízení EP a Rady č. 473/2013, články 2, 3, 6, o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně
[449] Corporate Europe Observatory, (2013), *The Dangers of Two Pack.*
[450] Lemangnen, A., (březen, 2013) *Two pack: plus des pouvouirs a la Commission, sans véritable révolution.*
[451] Nařízení č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně nebo jsou těmito obtížemi ohroženy
[452] Nařízení č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi, článek 2
[453] Ibid článek 2
[454] Ibid článek 7
[455] Ibid článek 14
[456] Nařízení Rady č. 1084/2006 o Fondu soudržnosti a zrušení nařízení ř. 1164/94, článek 4

rozšířena, ale také zjednodušena po procesní stránce. Návrh Komise může být dle nařízení z roku 2013 odmítnut pouze kvalifikovanou většinou všech členských států.[457] Zkušenosti s uplatňováním tohoto typu sankcí jsou smíšené. V roce 2012 Rada schválila návrh Komise na přerušení plateb z fondu soudržnosti Maďarsku. Nicméně jak dokazuje příklad Španělska a Portugalska, na unijní úrovni existuje i jistá politická neochota k přijetí obdobných kroků. (podrobněji k diskusi o zavedení sankcí v případě těchto dvou zemí viz podkapitola 2.3.7.) [458] Někteří autoři upozorňují na nevhodnost makrokondicionalit jako pobídky pro provádění odpovědné hospodářské politiky, a to v kontextu kontraproduktivního dopadu na ekonomiku členského státu již čelícího ekonomickým problémům a také s ohledem na možný negativní dopad na finanční trhy a jejich očekávání. V neposlední řadě autoři upozorňují na nesoulad zásadních mechanismů ekonomické governance, kdy se kohezní politika, jejímž cílem je posílení koheze v rámci unijních regionů stává sankčním nástrojem v rámci koordinace hospodářských a zejména rozpočtových politik prováděných na národní úrovni vládou členského státu.[459]

Zároveň je třeba poukázat na rostoucí význam ex-ante kondicionality pro čerpání z unijních fondů jako nástroje pro prosazení unijních sektorových cílů. Takové podmínky představují doplněk výše popsaných tzv. ex post makrokondicionalit. Ex ante kondicionality jsou uplatňovány jak sektorově (v rámci jednotlivých politik), tak horizontálně (například genderová rovnost). V neposlední řadě jsou uplatňovány požadavky na sladění programových priorit s doporučeními udělenými Radou v rámci Evropského semestru. V souvislosti s krizovým rámcem existuje také možnost 10% navýšení plateb z fondů EU v případě ekonomických potíží za podmínky, že nedojde k překročení celkové alokace. [460]

2.3.8 Evropská fiskální rada

V návaznosti na opakované kontroverze a kritiku přístupu Evropské komise k hodnocení plnění fiskálních pravidel se objevily návrhy na oddělení jejích dvou zásadních rolí: a) ekonomické analýzy a b) posouzení plnění pravidel.[461]

Hlavním cílem ustavení Evropské fiskální rady mělo být snížení informační asymetrie nejen mezi členskými státy a Komisí, ale také finančními trhy a občany, kteří s ohledem na rostoucí komplexnost Paktu o stabilitě a růstu přestali být schopni sledovat jeho dodržování.

Návrh na ustavení Evropské fiskální rady reagoval na vzrůstající komplexnost Paktu o stabilitě a růstu, jehož změny vedly k tomu, že jak veřejnost, tak vlády členských států přestaly být schopny posoudit,

---

[457] Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, článek 23

[458] Podrobněji k postupu o pozastavení čerpání se strukturálních fondů viz např. Evropský parlament (2016a), *Structured Dialogue with the Commission on suspension of European Structural and Investment Funds to Spain and Portugal, In depth analysis*.

[459] Vita, V., (2018), *Conditionalities in Cohesion Policy, Research for Regi Committee*, European Parliament. 65s.

[460] Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, článek 23

[461] Již v roce 2010 začala Evropská centrální banka spolu s některými členskými státy usilovat o ustavení nezávislého orgánu, který by byl schopen zajistit nezávislou expertízu v oblasti fiskálních pravidel. Obdobně jako národní fiskální rady měl mít tento „úřad“ možnost komunikovat s veřejností a Evropským parlamentem a v neposlední řadě prostřednictvím nezávislých hodnocení postupu Evropské komise a Rady přispívat k debatě o fiskální politice. Více viz např. ECB (2015), *The creation of a European Fiscal Board.*

zda jsou fiskální pravidla dodržována a vymáhána objektivně. Strategický dokument předsedů pěti významných institucí EU tzv. Zpráva pěti předsedů počítala s ustanovením poradního orgánu, který měl doplnit národní fiskální rady a veřejně publikovat své názory, pokud to uzná za vhodné. Evropská komise se při provádění Paktu o stabilitě a růstu mohla od doporučení Evropské fiskální rady odchýlit, nicméně by svá rozhodnutí musela vysvětlit. Funkce Evropské fiskální rady měla být primárně poradní a měla se opírat o nezávislý mandát obdobně jako národní fiskální rady, s nimiž měla úzce spolupracovat. Jejím úkolem mělo být hodnocení provádění fiskálních pravidel, a to jak na úrovni členských států, tak na úrovni eurozóny. Hlavní osu jejího hodnocení měla tvořit ekonomická analýza, nikoli právní rozbor.[462] Zároveň měla tvořit nezávislou protiváhu Evropské komisi, jejíž způsob uplatňování a interpretace fiskálních pravidel se dle některých expertů stal politickou otázkou. Snaha o nalezení optimálních fiskálních pravidel vedla k jejich rostoucí komplexnosti. Výklad umožňující značnou diskreci spolu s rostoucí politizací role Komise se pak odrazil v nepřehlednosti celého procesu.[463]

V souvislosti s nutností nezávislého dohledu například von Hagen zdůrazňoval, že Evropská komise ze své podstaty nemůže být považována za nezávislého aktéra v oblasti fiskální politiky. Argumentoval tím, že Komise je v první řadě tvůrcem pravidel a zároveň hodnotitelem jejich dodržování. Dále se jedná o aktéra s vlastními zájmy determinovanými dlouhodobou politickou agendou ovlivněnou snahou získat pravomoci v oblastech dalších politik. Zcela nezávislá Evropská fiskální rada by mohla přispět novým pohledem na problematiku a obohatit veřejnou diskusi.[464]

Návrh na ustavení nezávislé fiskální instituce podpořila nejen řada akademiků, ale také MMF, který upozorňoval na nutnost vyššího stupně transparentnosti při sledování dodržování fiskálních pravidel.[465]

2.3.9 Zkušenosti s dodržováním Paktu o stabilitě a růstu v období 2008-2017

Rostoucí tlak na posílení fiskální disciplíny v kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize je třeba především vnímat jako snahu členských států o obnovení důvěry v rozvolněný systém fiskálních pravidel. Zároveň se však jednalo o druhou stranu mince rostoucího sdílení rizik mezi členskými státy eurozóny a úsilí ekonomicky silných hráčů eurozóny o získání přehledu o hospodaření méně stabilních členských států. Snaha vyvážit systém pobídek a kontrol vedla k posunu v institucionální rovnováze. Morální hazard související s možností získání finanční pomoci ze stabilizačních mechanismů v podobě čerpání záchranných úvěrů měl být vyvažován primárně přísnějším systémem koordinace fiskálních politik a dále principem kondicionality zajišťujícím provádění dlouho odkládaných reforem v rámci záchranných programů.

Tato podkapitola primárně analyzuje praktické zkušenosti s prováděním legislativy schválené a implementované v návaznosti na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi. Jejím hlavním cílem je poukázat na skutečnost, že navzdory snaze o zpřísňování pravidel koordinace rozpočtových politik, a to jak s využitím standardních nástrojů (např. změny sekundární legislativy[466]), tak nástrojů, které primární právo nepředpokládá (Euro pakt plus, Fiskální úmluva), nedošlo ke změnám, pokud jde o zvýšení vymahatelnosti či zajištění objektivního a rovného zacházení s členskými státy. Jako hlavní

[462] Evropská komise (2015d), *Zpráva pěti předsedů*, str. 23.
[463] Delatte, A. - L., Fuest., C., Fros, D., Heinemann, F., Kocher, M., Tamborini, R., (2017), *The Future of Eurozone Fiscal Governance,* str. 8.
[464] Von Hagen, J. (2010)**,** *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*, str. 32-34.
[465] MMF (2015a), *Euro Area Policies: Staff Report for the 2015 Article IV Consultations with Member Countries,* str. 28
[466] Podrobněji k vyhodnocení změn v sekundární legislativě upravující koordinaci fiskálních politik viz např. EK. (2014), Sdělení EK k přezkumu správy ekonomických záležistostí, 23s.

selhání systému koordinace rozpočtových politik lze označit vysoké a jen velmi pomalu klesající zadlužení některých členských států, které může ohrozit udržitelné fungování eurozóny. Nemožnost snížit morální hazard v rámci systému koordinace fiskálních politik vede k úvahám o dalších nástrojích, jejichž zabudování do právního rámce eurozóny by zajistilo nejen vyvážený systém pobídek a pojistek, ale také její dlouhodobě udržitelné ekonomické fungování. Ani deset let od vypuknutí finanční krize nelze debatu o vhodném nastavení rámce koordinace fiskálních politik považovat za ukončenou. [467] Rozbor praktických aspektů koordinace rozpočtových politik na unijní úrovni, který je obsahem této podkapitoly doplňuje rozbor faktorů ovlivňujících fiskální politiku členských států na národní úrovni v kapitole 3.

Kvantitativní zhodnocení dodržování Paktu o stabilitě a růstu – srovnání předkrizového a pokrizového období

I po provedení legislativních změn hodnotí Evropská komise plnění Paktu o stabilitě a růstu na základě respektování dvou hodnot zakotvených v primárním právu, tedy maximální hranice 3 % HDP pro deficit rozpočtu a dále 60 % HDP jako limitu pro veřejné zadlužení. Pokud členský stát dané hodnoty překročí, je Komise povinna vydat zprávu hodnotící jeho rozpočtovou situaci, která následně slouží jako základ pro posouzení toho, zda v členském státě existuje nadměrný deficit. Pokud Komise zhodnotí, že nadměrný deficit existuje, informuje o tom Radu a členský stát. Následně Komise navrhne doporučení členskému státu a předloží jej ke schválení v Radě. Doporučení obsahuje fiskální cíle, které má členský stát splnit za účelem odstranění nadměrného deficitu. Tyto cíle jsou vyjádřeny jako celkový schodek vládního sektoru v poměru k HDP a od roku 2009 také jako strukturální saldo[468], které slouží jako indikátor fiskálního úsilí. V rámci dosáhování stanovených cílů je zásadní také lhůta pro jejich splnění. [469] Od roku 2017, Komise stále častěji udává požadované fiskální přizpůsobení jako nominální míru růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí.[470]

Délka lhůty pro dosažení cílů spolu se stanoveným cílem určuje požadované ekonomické přizpůsobení. V návaznosti na rozsudek Evropského soudního dvora z roku 2003 však byly lhůty pro dosažení stanovených cílů opakovaně prodlužovány nad rámec původně přepokládaného jednoho roku.[471] Opakované prodlužování navíc usnadnila revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2005. Dalším významným faktorem je posouzení jednorázových opatření, o která by měla být požadovaná změna strukturálního rozpočtového salda očištěna. Návrhy doporučení Komise se v neposlední řadě opírají o závěry ekonomické analýzy připravované v reálném čase.[472] Zásadní je v tomto kontextu především předpověď hospodářského růstu, která bývá často revidována.

Posouzení plnění stanovených cílů a snahy členských států o jejich naplnění je primárně v rukou Evropské komise. Její rostoucí technokratická diskrece a snížení transparentnosti způsobu koordinace rozpočtových politik se stalo předmětem řady odborných studií, které usilovaly o prokázání zvýhodnění některých skupin členských států. Například statistická analýza Rae Baerg a Hallerberga[473] se zabývala

---

[467] Evropský parlament, (2018b), *How could the Stablity and Growth Pact be simplified?*

[468] Fiskální úsilí je definováno jako vyžadovaná změna strukturální bilance.

[469] Evropská komise (2015a), *Public finances in the EMU – 2015*. str. 130-146.

[470] Pro srovnání doporučení udělená členským státům v letech 2017 a 2018. Zdroj: Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures - overview.*

[471] Eyraud, L., Gaspar, V., Poghosyan, T., (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area.* str. 20-24

[472] Evropská komise (2015a), *Public finances in the EMU – 2015*. str. 130-146.

[473] Rae-Berg, N., Hallerberg, M., (2014), *Rule Bending in International Organizations: Explaining Instability in the Stability and Growth Pact,* 47s.

schopností členských států změnit návrhy doporučení Komise v rámci Rady. Jejich rozbor návrhů textu doporučení Evropské komise v období 1998-2013 potvrzuje, že u větších členských států docházelo k častějším změnám a oslabení doporučení Komise na úrovni Rady. U menších států byly změny méně časté. Oslabení textu v případě Francie a Německa představovalo 26% podíl na veškerých oslabených doporučení Komise. Doporučení určená Dánsku, Švédsku a Velké Británii se na celkovém počtu oslabení podílely 22 %. V případě členských států s více euroskeptickou populací docházelo častěji k oslabení textu doporučení Komise, ale nikoli k častějším změnám. Zároveň jejich analýza došla k závěru, že v období po roce 2011 byly změny textu méně časté. Zmíněná studie také potvrdila intenzívnější změny textu v případě Německa, Itálie a Francie.[474] Studie Eyrauda, Gaspara a Poghosyana[475] dochází k závěru, že větší členské státy se na rozdíl od menších členských států nachází v postupu při nadměrném schodku delší dobu. Nicméně jejich statistická analýza vyžadovaného fiskálního úsilí nepotvrzuje, odlišné zacházení v závislosti na velikosti členského státu. Jejich regresní analýza rozdílu mezi fiskálním plánem a výsledkem dokládá, že větší členské státy porušují své cíle častěji než menší členské státy. Autoři, ale upozorňují, že v případě větších zemí může hrát roli zohlednění vyšších fiskálních multiplikátorů. Fiskální přizpůsobení tak v jejich případě může mít výrazněji vyšší negativní dopad na HDP. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že výsledky ekonomické analýzy může ovlivňovat i relativně malý vzorek zkoumaných zemí.

Analýza Evropské komise[476] se zaměřila na zohlednění faktorů ovlivňujících délku lhůty k dosažení cílů a velikost požadovaného přizpůsobení. Její výsledky potvrzují, že v čím horší výchozí fiskální pozici se členský stát nachází, tím větší fiskální přizpůsobení je požadováno, a tím delší je lhůta poskytnutá pro dosažení stanovených cílů. Horší cyklické ekonomické podmínky snižují velikost požadovaného fiskálního úsilí a zvyšují pravděpodobnost delší lhůty pro vyhovění požadavkům. Zásadní je také zjištění, že výše veřejného zadlužení nehraje roli při určení požadovaného fiskálního úsilí. K tomuto závěru dochází také zpráva Evropského účetního dvora.[477]

Jak dokládá Tabulka 18 - Postup při nadměrném schodku v jednotlivých členských státech (2003-2017)[478], jedinými členskými státy, které nebyly nikdy předmětem postupu při nadměrném schodku, jsou Lucembursko, Estonsko a Švédsko. Zároveň je evidentní, že situace ostatních členských států se dynamicky vyvíjí, a to především pokud jde o situaci jednotlivých zemí v předkrizovém a pokrizovém období. Například Španělsko patřilo v předkrizovém období k rozpočtově odpovědným členským států. Naproti tomu v pokrizovém období se opakovaně potýká s rozpočtovými schodky a porušuje i kritérium veřejného dluhu. (podrobněji viz Tabulka 19 - Souhrnná tabulka shnující počet let v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu[479]). Zcela specifiký je případ Německa, jehož přístup do značné míry odráží vnitropolitické preference. V období po roce 2008 začala německá vláda vedená kancléřkou Merkelovou usilovat o odpovědnější rozpočtovou politiku, což jí umožnily i strukturální reformy provedené jejím předchůdcem kancléřem Schröderem. Přestože Německo stále neplní hranici požadovanou pro veřejné zadlužení, v pokrizovém odbobí

[474] Rae-Berg, N., Hallerberg, M., (2014), *Rule Bending uin International Organizations: Explaining Instability in the Stability and Growth Pact,* 47s.
[475] Eyraud, L., Gaspar, V., Poghosyan, T., (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area.* str. 20-24
[476] Evropská komise (2015a), *Public finances in the EMU – 2015*. str. 130-146.
[477] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?*, str. 67 a 72.
[478] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview* a vlastní výpočty autorky.
[479] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview* a vlastní výpočty autorky.

překročilo hranici pro rozpočtový deficit pouze dvakrát. Oproti tomu Francie neplnila toto kritérium v období 2008-2016.

Pokud jde o úsilí členských států provádět odpovědnou fiskální politiku a snahu vyhnout se postupu při nadměrném schodku, zjednodušená kvantitativní analýza dokládá, že menší členské státy jsou obecně rozpočtově odpovědnější (podrobněji viz Tabulka 20 – Procentuální vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu[480]). Při rozdělení členských států dle počtu obyvatel se členské státy s počtem obyvatel nižším než 20 milionů v průměru dopustily nižšího počtu překročení dluhového i rozpočtového kritéria, a to nejen v předkrizovém období, ale také po roce 2008. Zároveň byly v průměru předmětem postupu při nadměrném schodku v obou období po kratší dobu. Detailnější statistická analýza potvrzuje vztah velikosti státu a délku doby, po kterou byl v postupu při nadměrném schodku. Přesněji se jedná o vztah doby strávené v postupu při nadměrném schodku výjádřené v procentech celkové doby členství v EU a počtu obyvatel v miliónech.[481] Graf 6 zachycující předkrizové období [482] a Graf 7 zachycující období po roce 2008[483] potvrzují tendenci větších členských států zůstávat v postupu při nadměrném schodku po delší dobu, po obě sledovaná období. Nicméně zmíněný vztah nemá, odbobně jako ve studii Eyrauda, Gaspara a Poghosyana[484] velmi vysokou vypovídající hodnotu, a to jak vzhledem k velikosti vzorku, tak k absenci posouzení pozice členských států v rámci ekonomického cyklu.

Navzdory analytickým omezením z již zmíněné tabulky (Tabulka 19 - Souhrnná tabulka shnující počet let v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu) vyplývá několik závěrů: a) řada členských států setrvala v postupu při nadměrném schodku po naprosto odlišnou dobu v pokrizovém a předkrizovém období (Německo, Španělsko), b) některé členské státy jsou předmětem postupu při nadměrném schodku po dlouhou dobu v předkrizovém i pokrizovém období. V pokrizovém období je zároveň patrné, že zatímco řada členských států opustila postup při nadměrném schodku poměrně rychle, a to navzdory účasti v makroekonomickém ozdravném programu, jiné členské státy, například Španělsko, mají s rozpočtovou odpovědností problémy.[485] Nelze opomenout ani příklad Itálie, která přes neuspokojivé fiskální výsledky a porušování limitu pro veřejné zadlužení opustila postup při nadměrném schodku již v roce 2013.

Přestože členské státy prošly velmi výraznou konsolidací veřejných financí v období 2010-2014, nelze veškerou konsolidační snahu přisuzovat přísnější legislativě. Pokud by totiž byla uplatňována již v období 2010-2013 bylo by konsolidační úsilí členských států s největší pravděpodobností nižší. Saldo primární fiskání bilance členských států eurozóny se v období 2009-2014 zlepšilo o 3,5 %. Nejvýraznější úsilí v tomto ohledu vyvinuly země v rámci makroekonomických programů přizpůsobení (Řecko, Portugalsko, Irsko, Španělsko) a státy, které čelily zvýšenému tlaku finačních trhů (Itálie). Zůstává otázkou, do jaké míry bylo toto přizpůsobení způsobeno tlakem finančních trhů a do jaké míry šlo o důsledek fiskálního přizpůsobení, protože zmíněné státy se po většinu času nacházely v postupu

---

[480] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview* a vlastní výpočty autorky.

[481] Procentuální vyjádření bylo zvoleno s ohledem na odlišné datum vstupu členských států do EU. Před vstupem do EU členské státy nejsou hodnoceny v rámci postupu při nadměrném schodku. Vyjádření času v procentech také zvýšilo srovnatelnost období před (2003-2008, tj. maximálně pět let) a po krizi (2009-2017, tj. 9 let).

[482] Graf 6 – Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu do roku 2008, regresní analýza

[483] Graf 7 - Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu po roce 2008, regresní analýza

[484] Eyraud, L., Gaspar, V., Poghosyan, T., (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area.* str. 23

[485] Pro srovnání situace členských států Tabulka 5 – Souhrn finanční pomoci poskytnuté členským státům včetně data zahájení EDP

o nadměrném schodku a neplnily své střednědobé rozpočtové cíle. Toto se týká především Francie, Itálie, Řecka a Portugalska, jejichž rozpočtový schodek ve strukturálním vyjádření dlouhodobě neodpovídal příslušným rozpočtovým cílům. Na rozdíl od Irska a Španělska, kde ke zhoršení strukturální bilance a neplnění střednědobého rozpočtového cíle došlo až v důsledku krize ve finančním sektoru.[486]

Šesti balíček

S ohledem na zmíněná úskalí kvantitativní analýzy se následující odstavce věnují kvalitativní analýze případů, kdy technokratická diskrece Evropské komise či chování členských států vyvolalo největší kontroverze. Zároveň se jednalo o případy, které poznamenaly další dodržování Paktu o stabilitě a růstu.

Preventivní část

Přestože preventivní část Paktu o stabilitě a růstu by měla být přísnější, zůstávají revidovaná ustanovení poměrně flexibilní. Navíc je třeba zdůraznit, že výklad sekundární legislativy je zpřesněn nelegislativními akty především Kodexem chování, jehož znění potvrzuje Rada a dále Vadamecem Paktu o stabilitě a růstu vydávaném Evropskou komisí. (podrobněji viz Příloha 2 - Přehled legislativních a nelegislativních aktů upravujících koordinaci rozpočtových a makroekonomických politik v rámci eurozóny a související mezivládní dohody). Experti často kritizují nejen délku, ale také nejednoznačnost těchto dokumentů.[487]

V rámci preventivní části Paktu je hodnocen pokrok k naplnění střednědobého rozpočtového cíle na základě dvou ukazatelů: změny strukturálního salda a výdajového pravidla. V případě strukturálního salda je hodnoceno fiskální úsilí na základě požadovaného strukturálního přizpůsobení. Zvolené indikátory se liší, pokud jde o vstupní data a využité agregáty a neposkytují zcela shodné výsledky. Lze tedy říci, že nově zavedený dodatečný indikátor v podobě výdajového kritéria zvýšil komplexnost. Zároveň došlo k zavedení okolností, které mohou přispět ke snížení konsolidační snahy, pokud existuje mezera výstupu. Původním cílem zavedení cyklicky očištěných indikátorů v preventivní části Paktu bylo především omezit jeho procyklickou povahu.[488]

V roce 2016 se jako zásadní ukázalo znění nelegislativních dokumentů, které se lišily v hodnocení toho, zda a kdy má být provedeno hloubkové šetření, jehož důsledkem může být uvalení sankcí. Kodex chování potvrzený Radou Ecofin uváděl, že v případě, že nejsou splněny obě stanovené hodnoty a v obou případech se jedná o zásadní odchýlení, je automatickým závěrem, že dochází k zásadnímu odchýlení a není třeba provádět hloubkový přezkum. Naproti tomu Vadamecum schválené Komisí stanovilo, že v případě porušení obou hodnot je nutný hloubkový přezkum. V roce 2016 veškeré hloubkové přezkumy provedené Komisí zahrnovaly kontrolu obou ukazatelů. V roce 2017 jarní ex post hodnocení kladlo důraz primárně na výdajové kritérium[489], a to i v kontextu Názoru Finančního a ekonomického výboru potvrzeného Radou Ecofin v prosinci 2016.[490]

---

[486] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 42-43.

[487] Evropský parlament (2018b), *How could the Stablity and Growth Pact be simplified?*

[488] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 50.

[489] Během vyjednávání poslední revize Paktu o stabilitě a růstu řada členských států prosazovala pouze uplatnění výdajového pravidla. Nicméně konečné znění legislativy pracuje s oběma ukazateli.

[490] Evropská fiskální Rada (2017b), *Výroční zpráva za rok 2017*, 87s., str. 15-17.

Itálie

Dlouhodobá diskuse je vedena o způsobu, jakým střednědobé rozpočtové cíle plní Itálie. V jejím případě byl postup při nadměrném schodku zrušen v roce 2013. S ohledem na velikost mezery výstupu, byl následně tlak na fiskální konsolidaci výrazně zmírněn. Zároveň díky uplatnění doložek o strukturálních reformách a investičních doložek mohlo být italské úsilí výrazně nižší. Rostoucí výdaje byly považovány za jednorázové s ohledem na vysoké riziko teroristické hrozby a na výdaje související s migrační krizí, a to navzdory tomu, že Komise opakovaně analyzovala soulad s pravidly pro veřejné zadlužení a vydala zprávy podle článku 126, odstavce 3 SFEU[491] (v roce 2015 i v květnu 2016). Další vydání zprávy mělo proběhnout na podzim 2016, ale z politických důvodů bylo odloženo na únor 2017 (tj. po uskutečnění italského referenda). Přestože Komise shledala porušení dluhového kritéria, bylo od návrhu na uplatnění sankcí upuštěno s ohledem na plánované přijetí nových opatření italskou vládou a plnění kritéria deficitu.[492] Pokud jde o hodnocení kritéria veřejného dluhu, nebylo italské veřejné zadlužení v tomto období shledáno jako nadměrné a překračující referenční hodnotu, a to s ohledem na relevantní faktory, především plnění preventivní části Paktu o stabilitě a růstu a pokles HDP.[493]

Další vývoj poukázal na značnou diskreci Komise při interpretaci Paktu o stabilitě a růstu. Její zpráva z února 2017 potvrdila, že odchylka od střednědobého cíle bude považována za nevýznamnou, pouze pokud se Itálie vyhne výraznému odchýlení od střednědobého cíle v roce 2017. Za tímto účelem měla Itálie přijmout dodatečná opatření ve výši 0,2 % HDP. Dle zprávy Komise z května 2017 je tato podmínka splněna, ale jen díky tomu, že byla prodloužena výjimka pro výdaje spojené s přílivem uprchlíků. Tato výjimka byla původně schválena pouze na dva roky. Navíc její platnost koliduje s výjimkou uplatněnou v souvislosti se zvýšenými výdaji na boj s terorismem.[494] Zároveň Komise měla posoudit provedení strukturálních reforem z roku 2015, pro které byla vyžádána flexibilita v roce 2016. Nicméně ve zprávě o zemi z roku 2017 se uvádí, že některé reformy nebyly provedeny. Audit Evropského účetního dvora v tomto kontextu odkazuje na značné nesrovnalosti ve způsobu, kterým Komise implementuje doložky flexibility, a to zejména pokud jde o zpětnou kontrolu toho, zda byly přislíbené politické závazky skutečně implementovány. [495] Konečně v roce 2018 zpráva Komise podle článku 126, odstavce 3 vydaná s ohledem na vysoké veřejné zadlužení shrnuje, že makroekonomické podmínky se výrazně zlepšily a nelze je tudíž považovat za důvod pro nedostatečné snížení veřejného zadlužení. Přestože je kritérium dluhu považováno za splněné a postup při nadměrném schodku nebyl zahájen. Komise se nicméně zavázala k přezkoumání situace na základě statistických údajů dostupných na jaře 2019.[496]

V kontextu posuzování plnění cílů Itálií je třeba zmínit kontroverze, k nimž došlo v roce 2015 a 2016, kdy se řada rozpočtově konzervativních členských států postavila proti uplatnění diskrece Komise při uplatňování flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Rozvolnění pravidel na základě sdělení Komise z ledna 2015[497] bylo odpovědí na kritiku rigidnosti Paktu o stabilitě a růstu ze strany Itálie a Francie.

---

[491] Tyto zprávy jsou vydány, pokud existuje riziko vzniku nadměrného schodku a pokud členský stát nesplňuje kritéria stanovená ve Smlouvě tj. 3% rozpočtový deficit či 60% poměr dluhu k HDP.

[492] Deutsche Bundesbank (2017), *Design and Implementation of the European fiscal rules,* str. 41.

[493] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 42-43.

[494] Deutsche Bundesbank (2017), *Design and Implementation of the European fiscal rules,* str. 34 a 41.

[495] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?* str. 35 a 36.

[496] Evropská komise (2018c), *Report from the Commission – Italy, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union.*

[497] Evropská komise (2015c), *Sdělení – Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu*.

Toto sdělení poskytlo základní vodítka pro interpretaci pravidel Paktu, pokud jde o implementaci strukturálních reforem (popř. interpretaci doložky flexibility) a financování strategických investic. Rada na poměrně flexibilní přístup Komise reagovala debatou, která zahrnovala stanovisko Právní služby Rady zpochybňující postup Komise a vyústila přijetím společné pozice Rady, která byla následně promítnuta do Kodexu chování v únoru 2016.[498] Komise ve zmíněném sdělení uvedla pět intervalů tzv. mezery výstupu uplatňovaných při posuzování plnění střednědobých rozpočtových cílů členských států. Uplatněním mezery výstupu při posuzování plnění stanovených cílů Komise zohledňuje pozici členského státu v rámci hospodářského cyklu. Snaha o snížení procyklického nastavení Paktu o stabilitě a růstu se projevila již při jeho revizi v roce 2005, a to zavedením cílů vyjádřených prostřednictvím strukturálního rozpočtového salda. Tento krok však zvýšil komplexnost legislativy, která se nyní opírá o velmi komplikovaný výpočet mezery výstupu.[499] (Tabulka 2 - Srovnání odhadů mezery výstupu pro eurozónu publikované Komisí, MMF a OECD, v % potenciálního HDP).[500] Přestože se metodika výpočtu stala opakovaně terčem kritiky, je spolehlivost prognóz Komise srovnatelná s odhady ekonomického vývoje jiných mezinárodních institucí. Ani prověření ze strany Evopského účetního dvora neodhalilo závažnější rozpory. [501]

Tabulka 2 - Srovnání odhadů mezery výstupu pro eurozónu publikované Komisí, MMF a OECD, v % potenciálního HDP

Instituce	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Evropská komise – podzimní ekonomická předpověď 2016	-1,1	-2,2	-2,9	-2,4	-1,6	-1,0	-0,7
MMF – World Economic Outlook říjen/2016	-0,6	-1,9	-2,7	-2,5	-1,8	-1,2	-0,8
OECD – Economic Outlook, Listopad 2016	-1,4	-2,9	-3,7	-3,2	-2,6	-1,9	-1,2

Nápravná část

Navzdory deklarovanému zpřísnění nápravné části na základě rostoucí automaticity při přijetí sankcí a rostoucí diskreci Komise nelze jednoznačně potvrdit, že v konečném důsledku došlo ke zpřísnění postupu při nadměrném schodku. Nová právní úprava zvýšila komplexnost Paktu o stabilitě a růstu, v níž se odrazilo také oživení dluhového kritéria jako možného důvodu pro zahájení postupu při nadměrném schodku. Veřejné zadlužení je měřeno jako podíl veřejného dluhu na HDP. Zvolený ukazatel je velmi procyklický. Tento aspekt je zmírněn poměrně komplikovaným procesem jeho hodnocení. Navíc jej Komise hodnotí na základě predikce, což zvyšuje citlivost jeho vývoje na zvolené ekonomické předpoklady. Pokud jde o praktické provádění Paktu o stabilitě a růstu je dluhové kritérium významné pouze v případě, že státu hrozí zahájení postupu při nadměrném schodku a neplní ostatní stanovená kritéria. [502]

Především článek 3, odstavce 4 a 5 revidovaného nařízení č. 1467/1997 poskytují Komisi dostatečný prostor při výkladu. Odstavec 4 stanoví, že doporučení pro členský stát musí obsahovat roční rozpočtový cíl, jehož plnění je dostatečné proto, aby nebyly zahájeny další kroky v rámci postupu při nadměrném schodku. Dále odstavec 5 umožňuje prodloužení lhůty pro nápravu nadměrného schodku „*zpravidla o jeden rok*“, což nezabraňuje jejímu prodloužení o více než jeden rok. V rámci

[498] Rada Evropské unie (2016c), *Podpora strukturálních reforem a investic: flexibilita v rámci pravidel Paktu o stabilitě a růstu*.

[499] Evropský parlament, (2016), *Potential output estimates and their role in the EU fiscal policy surveillance.Surveillance,*

[500] Ibid str. 2

[501] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?* str. 66.

[502] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 50.

nápravné části Paktu je sledováno především, zda byla přijata dostatečně účinná opatření zajišťující nápravu nadměrného schodku, a to především, zda došlo ke snížení strukturální bilance a rozpočtového deficitu. V případě, že jsou stanovené hodnoty splněny, je tento postup ukončen. Pokud nejsou dodrženy, tak jsou hloubkově posouzeny dva indikátory: změna strukturálního deficitu očištěná o dopad událostí mimo kontrolu členského státu a dále dopad individuálních rozpočtových opatření. Cílem je posoudit, zda členský stát vyvinul dostatečné úsilí ke snížení deficitu. Pokud podrobná analýza ukáže, že členský stát usiloval o nápravu, může být postup zrušen, pokud nikoli stát se přiblíží k uvalení sankcí. [503]

I když je opakovaně zmiňována rostoucí automaticita při uplatnění sankcí a postupu při nadměrném schodku, je třeba zmínit, že sankce nemusí být uplatněny na základě existence nepříznivých hospodářských okolností[504] a také na základě žádosti členského státu.[505]

Francie

Postup při nadměrném schodku byl v případě Francie zahájen již v roce 2009 a lhůta pro jeho zrušení byla stanovena na rok 2012. Nicméně ještě během roku 2009 Francie dosáhla prodloužení termínu do roku 2013. V roce 2013 se termín posunul na rok 2015, kdy byl termín znovu prodloužen o dva roky. Záporný růst HDP však Francie zaznamenala jen v roce 2009.[506] Při posuzování Francie se projevila flexibilita Komise ve vztahu ke svobodě rozhodnutí, jaká data zahrnout do ekonomických analýz a předpovědí. V roce 2013 Komise do analýzy zahrnula i data za rok 2013, ale o dva roky později již data za příslušný rok 2015 nezahrnula. Pokud by jednala jinak, Francie by cíle stanovené na úrovni Rady nesplnila.[507] Obdobně v roce 2016 došlo k napětí mezi členskými státy kvůli přísnému postupu v případě Španělska a Portugalska, který kontrastoval s postupem vůči Francii. Francie opakovaně nedodržovala doporučení Rady a v roce 2015 čelila postupu při nadměrném schodku. Nicméně na podzim roku 2016 byl její rozpočtový schodek shledán jako vyhovující stanoveným požadavkům. Před debatou o uvalení sankcí jí zachránilo dodržení doporučeného rozpočtového schodku. Rada Francii v roce 2014 stanovila pro rok 2016 rozpočtový schodek na úrovni 3,4 % HDP. Francie porušila veškeré ostatní hranice uvedené v doporučení, ale díky schodku na úrovni 3,3 % se jí podařilo uniknout debatě o udělení sankcí.[508] Francie opustila postup o nadměrném schodku v létě 2018. Pokud jde o vysokou úroveň veřejného dluhu v poměru k HDP, bude tento ukazatel pro Francii závazný až tři roky po uzavření postupu o nadměrném schodku. (pro srovnání viz Příloha 3 - Porovnání fiskálních ukazatelů Francie a Španělska včetně procesních postupů). V této souvislosti experti i samotné evropské instituce odkazují na jistý nesoulad mezi požadavky uplatňovanými v rámci preventivní a nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu. Požadavky na zlepšení rozpočtového salda ve strukturálním vyjádření nejsou uplatňovány v rámci nápravné složky. Pokud se tady stát nachází v postupu při nadměrném schodku, nemusí nutně dodržet požadavky, které by na něj byly kladeny v rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu. Zásadním ukazatelem v rámci nápravné složky zůstává dodržení nominálního cíle rozpočtového deficitu. Členský stát tak nemusí vyvíjet snahu, pokud jde o strukturální vyjádření schodku a může dosáhnout ukončení postupu při nadměrném schodku pouze

[503] Evropská fiskální Rada, (2017b), *Výroční zpráva za rok 2017,* str. 19 a 22.

[504] Nařízení EP a Rady č. 1177/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1467/1997, článek 5

[505] Nařízení EP a Rady č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, článek 4

[506] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?* str. 55.

[507] ECB (2017), *The fiscal compact: The Commission's review and way forward*. ECB Economic Bulletin

[508] Evropská fiskální Rada, (2017b), *Výroční zpráva za rok 2017*, str. 19-31.

s ohledem na příznivý makroekonomický vývoj, který se odrazí v nominálních hodnotách rozpočtového schodku.[509]

Španělsko a Portugalsko

Na začátku roku 2016 byla vedena intenzívní diskuse o Španělsku, které dostalo od Komise doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku již v roce 2013. V roce 2014 se mu nepodařilo splnit cíle stanovené ve strukturálním vyjádření, ale uspělo při plnění cílů v celkovém vyjádření, a to díky silnému hospodářskému růstu. S ohledem na to Komise nepokračovala v dalších krocích. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že legislativa neupravuje lhůty ani období, kdy má Komise hodnotit konsolidační úsilí členských států.[510]

Nicméně v roce 2015 Španělsko opět nesplnilo stanovený cíl, a to spolu s Portugalskem. Komise v červenci 2016 s jistým zpožděním a až po španělských parlamentních volbách vydala zprávu o nepřijetí účinných opatření na straně Španělska a Portugalska. V červenci 2016 Rada přijala rozhodnutí, která potvrzovala nepřijetí účinných opatření ve vztahu k doporučení Rady z roku 2013. Komise mohla vydat v lhůtě 20 dnů návrh na uvalení sankcí na Španělsko a Portugalsko. Sankce mohly zahrnovat pokuty do výše 0,2 % HDP a částečné omezení poskytování financování z Evropských strukturálních a investičních fondů. Rozhodnutí o sankcích by následně byla považována za přijatá, pokud by Rada do deseti dnů nerozhodla jinak.[511] Komise 27. července vydala návrh rozhodnutí na uvalení sankcí na Španělsko a Portugalsko. Nicméně obě země požádaly o jejich zrušení. Komise následně vydala návrh rozhodnutí na zrušení pokut ve výši 0,2 % HDP nejen s ohledem na přislíbená dodatečná opatření, ale také na základě žádostí obou členských států, který následně schválila Rada.[512] V srpnu 2016 Rada upřesnila, tj. prodloužila lhůtu pro přijetí účinných opatření Portugalskem a Španělskem.[513] Portugalsko bylo vyzváno k odstranění nadměrného deficitu ještě v roce 2016 a Španělsko bylo vyzváno k odstranění nadměrného deficitu do roku 2018. Cesta snížení v případě Španělska upřesňovala výši schodku veřejných financí na 4,6 % HDP v roce 2016, na 3,1 % HDP v roce 2017 a na 2,2 % HDP v roce 2018, zároveň Komise posunula termín diskuse o rozhodnutí o přerušení čerpání ze strukturálních fondů.[514] V konečném důsledku se tato debata nikdy neuskutečnila, protože oba státy přijaly dostatečně účinná opatření.[515]

S ohledem na skutečnost, že jak Portugalsko, tak Španělsko předložily zprávy obsahující dostatečná opatření pro dosažení stanovených schodků. Komise posléze doporučila pozastavení postupu při nadměrném schodku. V případě Portugalska byl postup při nadměrném schodku zrušen v roce 2017. Španělsko musí sledovat cíle stanovené Komisí a Radou až do roku 2018.[516] Deset let od vypuknutí finanční, ekonomické a dluhové krize, zůstává Španělsko jediným státem, který se nachází v postupu

---

[509] Evropská komise (2018d), *Replies of the Commission to the special report of the ECA*. str. 13 a 18.

[510] Prammer, D., Reiss, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?,* str. 51.

[511] Rada EU (2016b), *Excessive Deficit Procedures – Spain and Portugal.*

[512] Evropská fiskální rada (2017b), Výroční zpráva 2017, str. 28-29.

[513] Evropský parlament (2016), *Structured Dialogue with the Commission on suspension of European Structural and Investment Funds to Spain and Portugal, In-depth analysis*. str. 5-7.

[514] Evropská komise (2016a), *Sdělení Komise Posouzení opatření přijatých Portugalskem a Španělskem v reakci na rozhodnutí Rady ze dne 8. srpna 2016 o výzvě těmto členským státům, aby přijaly opatření ke snížení schodku, která jsou považována za nezbytná pro nápravu situace nadměrného schodku.*

[515] Deutsche Bundesbank (2017), *Design and Implementation of the European fiscal rules*, str. 36.

[516] Evropská komise (2016a), *Sdělení Komise Posouzení opatření přijatých Portugalskem a Španělskem v reakci na rozhodnutí Rady ze dne 8. srpna 2016 o výzvě těmto členským státům, aby přijaly opatření ke snížení schodku, která jsou považována za nezbytná pro nápravu situace nadměrného schodku.*

o nadměrném schodku. V posouzení španělského rozpočtového plánu na rok 2018 Komise Španělsku doporučuje, aby přijalo dodatečné rozpočtová opatření, protože jinak nesplní požadavky stanovené Radou. Pokud jde o nutnost respektovat pravidlo pro veřejné zadlužení, bude pro Španělsko závazné až po uplynutí tříleté předchodné lhůty začínající datem ukončení postupu při nadměrném schodku.[517]

Přerušení plateb z kohezních a strukturálních fondů

Pokud jde o přerušení plateb ze strukturálních a kohezních fondů je třeba srovnat situaci Portugalska a Španělska se situací Maďarska[518], kterému byly uděleny sankce spočívající v přerušení čerpání z vybraných fondů v roce 2012[519], kdy usilovalo o získání dodatečné finanční pomoci od MMF. Maďarsko bylo předmětem postupu při nadměrném schodku v podstatě nepřetržitě od roku 2004. Opakované porušení rozpočtové disciplíny a opakované porušení podmínek pro čerpání ze strukturálních fondů vedlo k uvalení sankcí v období komplikované ekonomické situace. Maďarsko překročilo v roce 2011 rozpočtový cíl a jeho defict dosáhl 5,4 % HDP. V roce 2012 plánovalo překročit 3% hranici o 0,6 % HDP a bylo sankcionováno mnohem přísněji než Španělsko, jehož deficit v roce 2011 činil 9,6 % HDP a v roce 2012 nakonec činil 10,5 % HDP. Nad postupem Komise se podivila zejména rakouská ministryně financí, a to i s ohledem na tehdy aktuální žádost Maďarska o pomoc MMF, která mohla být postupem Komise ohrožena. Nicméně komisař Rehn argumentoval délkou postupu při nadměrném schodku[520]. Maďarsko bylo jeho předmětem od roku 2004 a Španělsko od roku 2009. Rada na návrh Komise přerušila uplatňování sankcí vůči Maďarsku již v červnu 2012, a to na základě opatření zaručujících rozpočtový schodek na úrovni -2,4% HDP.[521] Přestože uplatnění sankcí bylo přerušeno do tří měsíců a v praxi nedošlo k pozastavení plateb, jednalo se o krok, který velmi výrazně poznamenal vztahy členských států a především vnímání Evropské komise ve střední Evropě.

V roce 2016 se Španělsko spolu s Portugalskem ocitly v obdobné situaci jako Maďarsko. Přestože Komise a následně i Rada odmítly uplatnit sankce vyplývající z postupu při nadměrném schodku, Komise na základě ustanovení obecného nařízení schváleného v roce 2013[522] pokračovala v diskusi o případném pozastavení plateb z fondů EU, a to v rámci tzv. strukturovaného dialogu s Evropským parlamentem. Komise byla na základě ustanovení nařízení povinna vzít v úvahu výsledek debaty s Evropským parlamentem při rozhodnutí o uvalení sankcí. Legislativa nicméně neupřesňuje podobu tohoto dialogu. Po dvou slyšení v Evropském parlamentu, poslanci navrhli udělení nulové pokuty. Mezitím však oba státy implementovaly dodatečná opatření a navrhly uspokojivé rozpočty, na jejichž základě došlo v listopadu 2016 k pozastavení postupu o nadměrném schodku a následně i k přerušení strukturovaného dialogu. Experti v tomto kontextu polemizují, zda je vhodný mechanismus uvalení sankcí na členské státy, které čelí hospodářským obtížím popřípadě, jaký je význam přerušení financování z fondů EU v okamžiku, kdy nedochází k využití mechanismů souvisejících s pravidly koordinace hospodářských politik. Zůstává otázkou, zda mají nástroje kohezní politiky sloužit jako negativní pobídky pro provádění odpovědné fiskální politiky.[523] Příklad Maďarska poukazuje, že

[517] Evropský parlament (2018a), *Implementation of the Stability and Growth Pact – June 2018*, str. 1-2.
[518] Financial Times (2012a), *Hungary sanctioned for missing deficit targets*, 13. března 2012.
[519] Rada EU (2012), *Council implementing decision of 13. March 2012 - suspending commitments from the Cohesion Fund for Hungary with effect from 1 January 2013.*
[520] BBC (2012), *Hungary aid frozen by EU over budget deficit,* 13. březen 2012.
[521] Financial Times (2012b), *Brussels to Hungary: you stick, we twist*, 30. května 2012.
[522] Návrh nařízení o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza (tzv. obecné nařízení)
[523] Vita, V., (2018), *Conditionalities in Cohesion Policy*, str. 43

uplatnění sankcí s jistým odstupem může být pobídkou pro revizi rozpočtového deficitu. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že první návrh obecného nařízení pro období 2021-2027 obsahuje únikovou doložku umožňující neuplatnění sankcí s ohledem na hospodářské obtíže členského státu a oslabuje úlohu Evropského parlamentu v rámci strukturovaného dialogu.[524]

Fiskální diskrece a situace rozpočtově zdrženlivých členských států

Druhou stranou mince provádění fiskální politiky, je otázka, zda je možné požadovat po státech, jejichž fiskální situace je ve srovnání s ostatními členy eurozóny relativně příznivá, aby expanzivní fiskální politikou přispěly k růstu eurozóny. Teoretická debata na téma velikosti fiskálních multiplikátorů tak v období nerovnoměrně rozloženého hospodářského oživení začala rezonovat i na politické úrovni. [525] Tlaku na zvýšení investičních výdajů čelilo v pokrizovém období především Německo a do jisté míry také Nizozemí.[526] V období po roce 2015 kladla doporučení udělovaná v rámci Evropského semestru těmto členským státům zvýšený důraz na výšši veřejných investic.[527] V kontextu koordinace fiskálních politik začala Evropská komise[528] používat pojem orientace či nastavení fiskální politiky eurozóny[529] jako pojem hodnotící fiskální pozici eurozóny jako celku.[530] Ve svém sdělení z roku 2016 upozornila na asymetrii rámce pro koordinaci fiskálních politik EU, který umožňuje uložit restriktivní opatření, ale nikoli opatření vedoucí k fiskální expanzi.[531] Fiskální politiku lze v tomto kontextu vnímat jako nástroj stimulace agregátní poptávky v rámci eurozóny.[532]

Podle některých ekonomů rozsah pozitivních efektů koordinace fiskální politiky v rámci měnové unie determinuje rozsah přelivových efektů fiskální politiky existujících v rámci jednotného trhu, které mohou multiplikovat nárůst agregátní poptávky napříč měnovou unií. Existence těchto efektů pak implikuje významnější roli pro společné úsilí členských států. Teoretická diskuse akcelerovala především v kontextu globální ekonomické a finanční krize, kdy snížení úrokových měr omezilo akceschopnost společné měnové politiky. Z politického hlediska zůstávalo otázkou, zda by členské státy v relativně lepší fiskální situaci měly dát prioritu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí anebo se zaměřit na stimulaci investic a prostřednictvím případných efektů přelévání povzbudit hospodářství stagnujících členských států.

Koordinaci fiskálních politik na základě jednotných pravidel tak znovu zkomplikovala nejednotnost názorů na vhodnost jejich nastavení. Samotné nastavení fiskálních pravidel ukotvených v Paktu o stabilitě a růstu se stalo terčem kritiky z pohledu optimálního provádění makroekonomické politiky v období finanční, ekonomické a dluhové krize, kdy mohla působit jako brzda při provádění proticyklické politiky.[533] Snaha o nalezení konsensu, pokud jde o provádění fiskální politiky na unijní

[524] Obecné nařízení, článek 15

[525] Vysvětlující komentář 22 - Teoretická debata o orientaci fiskální politiky v rámci eurozóny

[526] Euractiv (2017), *European fiscal board chief: 'Stop talking about recovery, we are approaching normality*.

[527] Rada EU (2016d), *Evropský semestr 2016. Doporučení udělená členským států.* a Rada EU (2017), *Evropský semestr 2017, Doporučení udělená členským států.*

[528] Evropská komise (2016d), *Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro Eurozónu.* str. 2.

[529] Fiskální pozice či orientace vlády je pojem vyžívaný pro označení účinku, který mají vládní diskreční opatření na veřejné finance po vyloučení příjmů a výdajů ovlivněných cyklickými výkyvy z celkového výpočtu rozpočtového deficitu. Zdroj: Evropský parlament (2016b), *The Euro Area Fiscal Stance*. str. 1.

[530] Bankowski, K., Ferdinandusse, M., (2017), *Euro area fiscal stance*, str. 10- 13.

[531] Evropská komise (2016d), *Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro Eurozónu.* str. 3

[532] Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), *Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?* str. 5.

[533] Dhar,S., Takagi, S., (2016), *IMF Surveillance of the Euro Area: From Conception Through Crisis.* str. 2-6

úrovni je tak komplikována nejen odlišnými národními zájmy „věřitelských a dlužnických“ zemí[534], ale také rozdílným intelektuálním zázemím ekonomických odborníků.

Provedení Fiskální úmluvy

Fiskální úmluva si kladla za cíl primárně zajistit implementaci přísnějších rozpočtových cílů do národních právních řádů členský států „přednostně“ na ústavní úrovni a dále monitoring dodržování těchto pravidel vládami členských států za přispění nezávislých fiskálních institucí někdy označovaných také jako fiskální rady. Z hodnocení Komise dokončeného v roce 2017, tj. tři roky po uplynutí lhůty pro transpozici vyplývá, že ne všechny státy tuto povinnost zcela dodržely. (podrobněji viz Tabulka 3 - Přehled provedení ustanovení Fiskální úmluvy) [535]

Tabulka 3 - Přehled provedení ustanovení Fiskální úmluvy [536]

Přehled nedostatečně provedených elementů Fiskální úmluvy identifikovaný Evropskou komisí	**Pravidlo vyrovnaného rozpočtu**	**Mechanismus nápravy**	**Fiskální rada**	**Princip *“splň nebo vysvětli”***
Formální závazky	Dánsko, Francie, Kypr, Litva, Nizozemí, Rumunsko	Francie, Lotyšsko	Dánsko, Španělsko, Francie, Lucembursko, Nizozemí	Dánsko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Portugalsko, Slovensko
Vyjasnění		Belgie, Dánsko, Itálie, Litva, Lucembursko	Lotyšsko, Nizozemí, Portugalsko	
Pozměňovací návrhy právních aktů			Belgie	Belgie, Řecko

Povinnosti implementovat tzv. fiskální kompakt do národních právních řádů je zakotvena v článku 8 Fiskální úmluvy, která upravuje také možnost předložit porušení této povinnosti k přezkumu Soudnímu dvoru EU, pokud jiná smluvní strana považuje stanovenou povinnost za nesplněnou. Porušující straně zároveň může být Soudním dvorem uložena pokuta ve výši 0,1% HDP, a to v případě, že nesplní jeho rozsudek.[537]

Přestože podle Evropské komise všechny členské státy dodržely povinnost implementovat Fiskální kompakt, členské státy dostatečně nereflektovaly některé aspekty posuzované Komisí. Hodnocení Komise zahrnovalo posouzení právní závaznosti přijatých opatření, formulaci rozpočtového pravidla, korekční mechanismy a nastavení mandátu nezávislé fiskální instituce. Pozitivní hodnocení ze strany Komise bylo v řadě případů podmíněno nejen dodatečným vysvětlením, ale také přijetím dodatečných legislativních opatření na straně členských států. V případě korekčních mechanismů byly v řadě případů definovány výjimečné okolnosti širším způsobem než v Paktu o stabilitě a růstu a tudíž byly obecně benevolentnější. Mnoho států navíc na národní úrovni neprovedlo princip „splň nebo vysvětli“. Dle ECB bylo znepokojující, že členské státy zcela nedodržely své povinnosti, čímž oslabily sílu svého závazku k fiskální disciplíně. [538]

[534] Detailněji k odlišným pozicím dlužnických a věřitelských zemí viz např. Brunnemeier, M., K., James, H., Landau, J., P., (2016), *The Euro and the Battle of Ideas*. Kapitoly 5 a 8

[535] ECB (2017), *The fiscal compact: The Commission’s review and way forward*. ECB Economic Bulletin

[536] Převzato z ECB (2017), *The fiscal compact: The Commission’s review and way forward*. ECB Economic Bulletin

[537] Fiskální úmluva, článek 8

[538] ECB (2017), *The fiscal compact: The Commission’s review and way forward*. ECB Economic Bulletin

Pokuty za statistické vykazování pro Španělsko a Rakousko

Přijetí šestibalíčku[539] umožnilo Komisi a Radě přísněji postihovat zkreslení údajů o rozpočtovém schodku či veřejném dluhu. Komise v roce 2015 vypracovala zprávu týkající se zkreslení statistických údajů vykázaných Španělskem v březnu 2012. V červenci 2015 následně Rada přijala rozhodnutí o zkreslení údajů Španělskem a stanovila pokutu ve výši 18,93 milionu eur[540]. Původní výše pokuty byla snížena s ohledem na skutečnost, že původcem údajů byl regionální úřad. Obecně může pokuta pro členský stát dosahovat až 0,2 % HDP a poté co je převedena Evropské komisi se stává příjmem Evropského mechanismu stability. Španělsko rozhodnutí Rady napadlo před Soudním dvorem EU, který se ve svém rozsudku z 20. prosince 2017 přiklonil na stranu Rady.[541] Dalším členským státem, jehož nepřesnosti ve vykazování statistických údajů byly pokutovány, se stalo Rakousko. V květnu 2018 Rada rozhodla o uvalení sankcí ve výši 26,82 miliónů eur kvůli manipulaci dat Salcburskem. Pokuta se týkala nedostaků v datech týkajících se veřejného zadlužení v letech 2012 a 2013. Komise zahájila vyšetřování v květnu 2016 a vydala zprávu v únoru 2017.[542]

Zprávy Evropského účetního dvora

Do debaty o způsobu koordinace rozpočtových politik na unijní úrovni se opakovaně zapojil také Evropský účetní dvůr, který vydal dvě zásadní zvláštní zprávy. V roce 2016 vydal zprávu hodnotící způsob, jakým Komise postupovala při uplatňování postupu při nadměrném schodku ve vybraných šesti členských státech v období 2008-2015. Vzorek zahrnoval jak členské státy eurozóny, tak neparticipující členské státy. Přesněji se jednalo o Kypr, Českou republiku, Francii, Německo, Itálii a Maltu. [543]

Účetní dvůr shledal, že navzdory existenci poměrně detailních postupů se na straně Komise při provádění koordinace rozpočtových politik projevily nedostatky, a to především, pokud jde o jednotnost a transparentnost provádění těchto pravidel. Komise dle zprávy nedostatečně sdílela svá zjištění a nedostatečně evidovala své základní předpoklady. V reakci na provedená šetření se Komise zavázala k provedení potřebných zlepšení. [544] Primárně se připomínky Účetního dvora týkaly procesu připravování prognóz, které mohou zásadním způsobem ovlivnit výsledek posuzování ze strany Komise. V případě, že mezi prognózami na straně Komise a členských států vzniknily rozdíly, Komise jen zřídka zveřejňovala dostatek předpokladů pro ověření ze strany národní administrativy.[545] Evropský účetní dvůr se zaměřil mimo jiné na již zmíněný případ Itálie a důvody pro nezahájení postupu při nadměrném schodku. Konstatoval, že počet faktorů, které může Komise při svém posouzení zohlednit je prakticky neomezený. Navíc bez přístupu k datům a použitým výpočtům nebylo možné provedenou analýzu replikovat.[546]

---

[539] Přesněji nařízení č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, článek 8

[540] Eurlex (2015), Prováděcí Rozhodnutí Rady 2015/1289 ze dne 13. července 2015 o uložení pokuty Španělsku za zkreslení údajů o schodku ve Valencijském společenství

[541] Rozsudek Soudního Dvora EU ve věci C-521/15 Španělské království v. Rada Evropké unie ze dne 20. prosince 2017, ECLI:EU:C:2017:982

[542] Rada EU (2018b), *Land Salzburg: Austria fined for misreporting government debt data*.

[543] Evropský účetní dvůr, *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení*, 146s.

[544] Evropský účetní dvůr (2016), *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení*, str. 34-39

[545] Evropský účetní dvůr (2016), *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení*, str. 37

[546] Evropský účetní dvůr (2016), *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení*, str. 48

Druhá zpráva se týkala toho, zda Evropská komise využívala své pravomoci, pokud jde o uplatňování nařízení upravujících preventivní složku Paktu o stabilitě a růstu.[547] Účetní dvůr upozornil, že Komise a její rozhodnutí nezaručují, že členské státy budou v přiměřené době konvergovat ke svému střednědobému cíli. Jako hlavní faktory označuje doložky flexibility, zavedení tzv. prostoru pro uvážení[548] a nesoulad mezi preventivní a nápravnou složkou Paktu, pokud jde o vyžadované fiskální úsilí. Jako zcela zásadní označil skutečnost, že Pakt o stabilitě a růstu není schopen zaručit přiblížení se střednědobým rozpočtovým cílům ve státech s nejvyšším zadlužením, především Itálii, Španělsku a Francii. Zpráva doporučuje řadu zlepšení v ustanoveních Paktu a zároveň potvrzuje, že řadu z nich lze provést na základě změn sekundárního práva a souvisejících dokumentů nelegislativní povahy. [549]

Je třeba zdůraznit, že na rozdíl od Evropské fiskální rady, jejíž mandát je omezen na členské státy eurozóny se Evropský účetní dvůr může zabývat posouzením činnosti Komise ve všech členských státech EU.

Ustavení Evropské fiskální rady

Obdobně jako v případě nezávislých fiskálních institucí (viz výše) se i v případě Evropské fiskální rady jedná o reflexi návrhu, který vznesla ECB již v roce 2010.[550] Přestože se v první vlně legislativních návrhů na vrcholu finanční, ekonomické a dluhové krize nedočkal větší pozornosti, promítl se znovu ve Zprávě pěti předsedů a následně materializoval v rozhodnutí Evropské komise. Jednalo se o nejrychleji přijatý návrh zmíněný v tomto strategickém dokumentu. Po publikaci Zprávy pěti předsedů v červnu 2015, bylo již v říjnu 2015 přijato rozhodnutí Komise ustavující Evropskou fiskální radu. Fiskální rada zahájila své fungování záhy po jmenování svých členů na podzim 2016.[551] Již přijetí jednostranného rozhodnutí Komise na podzim 2015 vyvolalo jisté kontroverze. Sporným se stalo především porovnání způsobu ustavení a mandátu nezávislých fiskálních institucí na národní úrovni s mandátem Evropské fiskální rady. Kritiky se jednání Evropské komise dočkalo, jak se strany ECB, tak ze strany nezávislých expertů. (podrobněji viz dále) Zásadní je také vymezení mandátu Evropské fiskální rady, která se na rozdíl od Evropského účetního dvora zaměřuje primárně na hodnocení činnosti Komise ve vztahu ke státům eurozóny.

V současné době se Evropská fiskální rada skládá z pěti expertů, přesněji ze čtyř členů a předsedy. Činnost fiskální rady zajišťuje sekretariát vedený hlavním ekonomickým analytikem jmenovaným na tři roky. Sekretariát fiskální rady je přidružený ke generálnímu sekretariátu Evropské komise, ale jeho činnost se týká výhradně zajištění činnosti fiskální rady.[552] Přestože by členové i sekretariát Evropské fiskální rady měli být nezávislí, jejich odměňování náleží k pravomocem Komise.

Z rozhodnutí Komise je úkolem Evropské fiskální rady poskytovat doporučení ad hoc na žádost předsedy Komise. Pokud jde o transparentnost, Fiskální rada zveřejňuje zprávu o činnosti, která obsahuje shrnutí jejích doporučení a hodnocení poskytnutých Komisi. Fiskální rada tak neposkytuje doporučení veřejně, ale primárně se zaměřuje na analytickou podporu Komise. Tento princip spolupráce potvrzují i související ustanovení rozhodnutí Komise. Například *„rada pro Komisi hodnotí provádění*

---

[547] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu? 105s*.

[548] Prostor pro uvážení byl zaveden v roce 2017 a dává Komisi možnost posoudit situaci členského státu ve světle cyklických podmínek. Podrobněji viz Evropská komise (2017e), *Evropský semestr 2017: doporučení pro jednotlivé země.*

[549] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu? s*tr. 1-14.

[550] ECB (2010), *Reinforcing Economic Governance in the euro area*, str. 2-3.

[551] Evropská komise (2016b), *The European Fiscal Board: Questions and Answers*

[552] Thygessen, N., (2017), *Prezentace na workshopu MMF*.

fiskálního rámce Unie, zejména pokud jde o horizontální soulad rozhodnutí a provádění rozpočtového dohledu, případy zvláště závažného nedodržení pravidel a přiměřenost aktuální orientace fiskální politiky na úrovni eurozóny i na úrovni jednotlivých členských států. V tomto hodnocení může rada rovněž předkládat návrhy pro budoucí vývoj fiskálního rámce Unie". [553]

Aktuální praxe i v kontextu tlaku odborné veřejnosti potvrzuje snahu Evropské fiskální rady vybudovat si důvěryhodnou pozici. Její Výroční zprávy a Hodnocení fiskální pozice eurozóny[554] patří k veřejně publikovaným dokumentům. Předseda Evropské fiskální rady se také opakovaně účastní zasedání Euroskupiny. Účelem jeho vystoupení bylo snížit informační asymetrii mezi Evropskou komisí a členskými státy.[555] Výroční zprávy Evropské fiskální rady se postupně začaly vymezovat vůči způsobu, jakým Komise hodnotí situaci členských států[556]. Především její druhá Výroční zpráva z roku 2018 přistupuje k některým rozhodnutím a analýze Komise značně kriticky.[557]

Kontroverze ohledně ustavení Evropské fiskální rady

Kritika ze strany expertů, pokud jde o ustavení Evropské fiskální rady, se týkala především nejasností ohledně způsobu její komunikace s veřejností. Ve srovnání s národními fiskálními radami dávalo rozhonutí Komise její evropské variantě užší manévrovací prostor. Národní fiskální rady nepříjímají rozhodnutí ohledně výkonu fiskální politiky, ale přispívají k informovanosti debaty prostřednictvím neomezené komunikace s veřejností. Tato možnost není v mandátu Evropské fiskální rady explicitně zakotvena. Rozhodnutí Komise ani blíže nespecifikuje způsob komunikace s Evropským parlamentem, jednotlivými členskými státy či Radou.

Také při porovnání jejího mandátu se standardy OECD vyvstávají jisté rozpory, které nelze vždy vysvětlit faktem, že role Evropské fiskální rady se liší od role národních fiskálních rad. Například pokud jde o právní a faktickou nezávislost neodpovídá postavení Evropské fiskální rady standardizované definici, a to i s ohledem na skutečnost, že jí přidělené zdroje jsou v diskreci Komise. V legislativě také absentuje specifikace jejího vztahu k ostatním orgánům EU. V neposlední řadě není právně ukotven způsob její komunikace s médii.[558]

Někteří experti se ve své kritice zaměřili na fakt, že Evropská fiskální rada nedisponuje mandátem hodnotit provádění rozpočtu EU.[559] Jiní ji označují za pouhý poradní orgán Evropské komise.[560] Cílem kritiky se stal také způsob jmenování a délka mandátu členů Evropské fiskální rady. Všichni členové fiskální rady jsou jmenováni Komisí na návrh předsedy Komise. Tři z nich podléhají konzultaci s národními fiskálními radami, ECB a pracovní skupinou pro Euroskupinu. Jejich tříleté funkční období může být jedenkrát prodlouženo[561], jedná se o dobu výrazně kratší než je funkční období Komise nebo průměrná délka funkčního období členů národních fiskálních rad.

MMF kladl v roce 2016 důraz především na nezávislost Evropské fiskální rady na Evropské komisi. Za problematickou označil úzkou vzájemnou provázanost Evropské fiskální rady, která by měla být

[553] Evropská komise (2015b), Rozhodnutí Komise č. 1937 ze dne 21. října o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady.
[554] Evropská fiskální rada (2017a), *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area.*
[555] Thygessen, N., (2017), *Prezentace na workshopu MMF.*
[556] Evropská komise (2015d), *Zpráva pěti předsedů*, 24s.
[557] Evropská fiskální rada (2018a), *Annual report 2018*, 109s.
[558] Pro srovnání Rada OECD (únor 2014), *Doporučení – Principy pro nezávislé fiskální instituce.*
[559] Asatryan, Z., Debrun, X., Heinemann, F., Horvath, M., Odor, L., Yeter, M., (2017), *Making the Most of the European Fiscal Board.* str. 2
[560]Claeys, G., Darvas, Z., Leandro, A., (2016), *A proposal to revive the European Fiscal Framework*, str. 16.
[561] Evropská komise (2015b), *Rozhodnutí Komise č. 1937 ze dne 21.* října o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady, článek 3.

pověřena nezávislým sledováním implementace Paktu o stabilitě a růstu a hodnocením agregátního fiskálního prostoru, s Evropskou komisí.[562] Ve své poslední zprávě MMF podotkl, že ustavení Evropské fiskální rady představuje pozitivní signál, nicméně je třeba, aby nejprve potvrdila svoji nezávislost.[563]

2.3.10 Změny v institucionální matici Paktu o stabilitě a růstu v období po roce 2008

Tato kapitola srovnává předkrizovou a pokrizovou matici fiskální governance na základě analýzy posunu v rolích jednotlivých institucí, k nimž došlo v návaznosti na změny v legislativních a nelegislativních dokumentech a v souvislosti s prováděním transakcí na základě Paktu o stabilitě a růstu. Předchozí rozbor transakcí uzavřených na úrovni Rady dokládá, že snaha o snížení politických transakčních nákladů v podobě rozšíření flexibility unijních rozpočtových pravidel a zvýšení technokratické diskrece Komise opakovaně vychýlila institucionální rovnováhu v rámci koordinace fiskálních politik.

Postavení Rady v koordinaci fiskálních politik

Kontrakt v podobě Paktu o stabilitě a růstu prošel dynamickým vývojem. Ve snaze snížit politické transakční náklady limitující efektivnost uzavírání transakcí, a to především na základě revizí sekundárního práva a nelegislativních dokumentů. Nicméně rostoucí komplexnost a maximální využití prostoru pro jeho výklad příznivý k vybraným členským státům vedly k postupnému rozvolnění, což podrylo jeho postavení jako nástroje zajišťujícího finanční stabilitu eurozóny. Porušení Paktu o stabilitě a růstu Francií a Německem a následný spor před Evropským soudním dvorem poukázaly na zásadní nedostatky zvolené governance, kdy se potenciální budoucí hříšníci podíleli na hlasování o situaci stávajících provinilců. Reakce na první nedodržení závazků poznamenala budoucnost Paktu o stabilitě a růstu, který se stal koordinačním cvičením namísto koordinačního mechanismu s jasnými sankcemi v případě porušení. Následně reforma Paktu a individualizace rozpočtových cílů jednotlivých členských států vedla k růstu informačních asymetrií mezi členskými státy a odstartovala růst vlivu Komise, pokud jde o posuzování ekonomické situace členských států. Současná podoba koordinace unijních fiskálních politik potvrzuje, že manévrovací prostor Rady se značně zmenšil ve prospěch Evropské komise, jejíž návrhy Rada odmítá kvalifikovanou většinou, a to včetně rozhodnutí o pozastavení plateb z Evropských investičních a strukturálních fondů. Z diskusí o revizích legislativy vyplývá také názorová nejednotnost členských států na provádění fiskální politiky, která se následně promítá do flexibilního výkladu na straně Komise a napětí mezi tzv. konzervativními severskými státy a státy jihu.

Role Evropské komise v rámci koordinace fiskálních politik s důrazem na její posun

Smlouva o Evropské unii zakotvuje roli Evropské komise a upřesňuje její pravomoci a povinnosti. Přesné vymezení úkolů Komise v rámci jednotlivých politik upravují příslušná ustanovení Smluv a jiných právních předpisů.[564] Pokud jde o postavení Komise v rámci koordinace fiskálních politik, je upraveno články 121 a 126 Smlouvy o fungování EU a dále v související legislativě upravující koordinaci fiskálních politik, tj. Paktu o stabilitě a růstu, Fiskální úmluvě a dvojbalíčku legislativních návrhů.

Na základě analýzy právních dokumentů je třeba zdůraznit, že Komisi je svěřena pouze pravomoc koordinovat rozpočtovou politiku členských států na základě pravidelného hodnocení způsobu, jakým členské státy plní stanovené cíle. Zároveň má pravomoc předkládat Radě návrhy rozhodnutí týkající se doporučení a sankcí. Zásadnější změnou, k níž došlo po revizi Paktu o stabilitě a růstu v roce 2011 byl

[562] MMF (2016*), 2016 Article IV Consultation – Press release*, str. 23.
[563] MMF (2017), *2017 Article IV Consultation – Press release*, str. 24
[564] Základní rámec stanovuje článek 17 Smlouvy o EU, podrobnosti jsou dále uvedeny ve Smlouvě o fungování EU článek 244-250.

růst vlivu Komise v kontextu změny hlasovacích postupů v Radě, kdy byl systém kvalifikované většiny nahrazen tzv. systémem obrácené kvalifikované většiny. Pro zamítnutí návrhu Komise v rámci postupu o nadměrném schodku tak není nutná blokační menšina, ale naopak kvalifikovaná většina členských států. Výčet klíčových úkolů Komise se z formálního hlediska v oblasti koordinace hospodářských politik zásadně nezměnil od jejich stanovení v Maastrichtské smlouvě. V tomto ohledu bylo významnější změnou klíčové postavení Komise v rámci vyjednávání a dále uplatňování záchranných programů, která byla následně ukotvena v tzv. dvojbalíčku. (podrobněji viz podkapitola 2.3.6, 2.4.6 a 2.4.9).

Posouzení role Komise v rámci institucionálního rámce je třeba doplnit analýzou jejího postavení v rámci institucionální matice, které je do značné míry ovlivněno skutečností, že související sekundární legislativa se po revizích v roce 2005 a 2011 opírá o veličiny stanovené na základě ekonomické analýzy. Jedná se tedy především o zhodnocení diskrece, kterou Komise získala v souvislosti s posunem od automatického hodnocení plnění hranic stanovených v primárním právu na úrovni 3% ročního rozpočtového deficitu a 60% hranicí pro podíl veřejného dluhu na HDP směrem ke komplexní ekonomické analýze plnění cílů na základě obtížně měřitelných veličin a uplatnění výjimek z uplatnění Paktu o stabilitě a růstu, které se postupně staly součástí tohoto neúplného kontraktu. Komise tak má *de facto* dodatečné pravomoci v návaznosti na rostoucí význam ekonomické analýzy, čímž se těžiště rozhodovacího procesu posunulo z úrovně Rady na úroveň Komise, a to v rámci uplatnění prostoru pro rozhodování již v předchozím stádiu tj. již v rámci ekonomické analýzy, jejíž výsledky do značné míry předznamenávají konečná rozhodnutí přijatá na úrovni Rady.[565] Udělování výjimek z uplatňování Paktu o stabilitě a růstu a tzv. prostor pro uvážení makroekonomických podmínek rozšiřují možnosti výkladu fiskálních pravidel a Komisi poskytují možnost velmi široký prostor pro rozhodování o tom, zda je nutné zahájit postup při nadměrném schodku. V konečném důsledku se tak rozšiřuje manévrovací prostor zejména velkých členských států při provádění jejich fiskálních politiky. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že jednotlivé členské státy zřídka disponují administrativním aparátem, jehož velikost a kapacita by byla srovnatelná s aparátem Evropské komise, a tudíž nejsou schopny analyzovat situaci ostatních členských států obdobným způsobem jako Komise. Evropská komise tak disponuje do značné míry „informační a analytickou převahou“. Selhání na straně Komise a asymetrii jejího postavení vůči členským státům naznačují také zprávy Evropského účetního dvora a Evropské fiskální rady.[566]

Rostoucí diskreci Komise při posuzování situace členského státu potvrzují případy, kdy nedošlo k zahájení sankčních postupů s ohledem na politický rozměr problematiky. S ohledem na komplexnost posouzení pozice členského státu v rámci ekonomického cyklu a flexibilitu ustanovení legislativních a nelegislativních dokumentů lze jen obtížně dokázat, zda Komise pochybila při prosazování fiskálních pravidel a zahájování postupu při nadměrném schodku. Spolehlivé kvantitativní zhodnocení je v tomto ohledu téměř nemožné. Zjednodušené kvantitativní analýzy poukazují na vyšší asertivitu tzv. větších členských států při prosazování jejich cílů. Zásadní skutečností zůstává, že navzdory tomu, že Francie, Portugalsko a Španělsko se dlouhodobě nacházely v postupu při nadměrném schodku a jejich rozpočtové schodky a veřejné zadlužení překračovaly referenční hodnoty uvedené ve Smlouvě, nevztahovaly se na ně žádná sankční opatření. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že fiskální úsilí Francie je negativní v podstatě od roku 1995, a to navzdory obdobím poměrně silného růstu.[567]

---

[565] Deutsche Bundesbank, (2017), *Design and implementation of the European Fiscal rules.*

[566] Evropský účetní dvůr (2016), *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení.*

[567] Pro srovnání Graf 8 - Strukturální saldo vládního sektoru vybraných členských států v období 1995 - 2017 a Graf 9 - Roční růst reálného HDP vybraných zemí.

Zcela klíčový je také příklad Itálie, která opustila postup při nadměrném schodku v roce 2013 a jejíž veřejné zadlužení představuje dlouhodobé riziko pro finanční stabilitu eurozóny. Ani v tomto případě nedošlo k zesílení tlaku na rozpočtovou disciplínu v rámci mechanismu koordinace rozpočtových politik. Uvedené příklady dokládají opakované selhání systému koordinace rozpočtových politik v rámci EU. Výrok komisaře Moscoviciho ohledně diskrece Komise s ohledem na její politickou odpovědnost[568] se v tomto kontextu nejeví jako dostatečný argument zejména s ohledem na menší členské státy, které s ohledem na závazek k rozpočtové odpovědnosti prošly v období krize zcela zásadním fiskálním přizpůsobením. V širším kontextu pak hraje roli také způsob nastavení sankcí souvisejících s postupem při nadměrném schodku, který je experty označován jako kontraproduktivní a řada autorů jej v tomto kontextu navrhuje zrušit s ohledem na jejich procyklický charakter.[569]

Za klíčovou změnu v prosazování pravidel v pokrizovém období lze označit velmi nízkou toleranci vůči zkreslování vykazovaných statistických dat. Dvě pokuty udělené v pokrizovém období potvrzují, že určité chování není Komisí ani členskými státy nadále tolerováno.

Diskutabilním zůstává postup Komise, pokud jde o rozhodnutí pozastavit platby z Evropských investičních a strukturálních fondů. V případě Maďarska bylo rozhodnutí přijato velmi rychle, a to navzdory vrcholící krizi. V případě Portugalska ani Španělska Komise zvolila velkorysý přístup a k diskusi o udělení sankcí nedošlo. V této souvislosti vyvstává řada otázek ohledně politických souvislostí přijatých kroků a o tom, zda má Komise hrát roli politickou či ryze technickou. Zároveň nelze opomenout, že Rada podpořila návrhy Komise.

Komisař Moscovici k tomuto uvedl, že Evropská komise je odpovědná Evropskému parlamentu a je tedy oprávněna k jisté diskreci.[570] Jeho argument podpořil postup jmenování předsedy Evropské komise v roce 2014, který se do jisté míry odchýlil od postupu zakotveného ve Smlouvě. Postup zakotvený ve Smlouvách byl na základě iniciativy Evropského parlamentu doplněn systémem tzv. *spitzenkandidaten*. Největší parlamentní frakce vstupovaly do voleb do Evropského parlamentu v čele s kandidáty na předsedu Komise. V návaznosti na vítězství křesťansko-demokratické frakce následně usilovaly o prosazení jejího kandidáta Jean-Clauda Junckera na post předsedy Evropské komise. Jednalo se tak o odchýlení od postupu zakotveného ve Smlouvě, která stanoví, že kandidáta na předsedu Evropské komise nominuje Evropská rada. V souvislosti s iniciativou Evropského parlamentu tak Evropská rada fakticky ztratila pravomoc jmenovat předsedu Evropské komise zcela dle svého uvážení. Při rozhodování byla ovlivněna snahou Evropského parlamentu prosadit vyšší míru demokratizace Komise prostřednictvím „odvození“ kandidáta na předsedu Evropské komise od výsledku přímých voleb. Změna způsobu jmenování kandidáta na předsedu Komise si kladla za cíl zvýšit její legitimitu a posílit její postavení v rámci institucionálního trojúhelníku.[571] V tomto kontextu lze vysledovat silný zájem Evropské komise na prohloubení integrace, posílení její role a vytvoření silněji centralizovaných koordinačních mechanismů.[572] Obdobně Majone upozorňuje v tomto kontextu na růst pravomocí Komise, a to včetně počtu cílů jejích aktivit. Splnění stanovených cílů však nejsou členské státy ani Evropský parlament schopny sledovat.[573] Rostoucí politizace Evropské komise se

[568] Politico (2017), Rozhovor s komisařem Moscovicim, 14. června 2017
[569] Kopits, G, (2018), *How could the stability and Growth Pact be simplified?*
[570] Politico, Rozhovor s komisařem Moscovicim, 14. června 2017
[571] Borschardt, M., (2016), *A Political European Commission through a new organisation*.
[572] Von Hagen, J. (2010), *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*, str. 26 - 30
[573] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far,* str. 81-82 a str. 131-133

odrazila i ve výrazném nárůstu počtu jejích členů s politickým zázemím.[574] Do značné míry se změnilo také vnitřní fungování Komise, kdy došlo k ustavení tzv. projektových týmů, v jejichž čele stojí místopředsedové Komise.[575]

V kontextu institucionálních změn, k nimž došlo během krize a úvah o nezbytnosti institucionální reformy evropské hospodářské a měnové unie, se zintenzívnila debata o roli Evropské komise v rámci provádění jednotlivých politik. Od voleb do Evropského parlamentu v roce 2014 se Evropská komise stále více profiluje jako politický aktér, což způsobuje napětí s ohledem na její původní roli „strážce Smluv". V kontextu koordinace fiskálních politik se změna její role odrazila v posunu od hodnocení plnění jednoduchých numerických kritérií směrem k rozhodovací roli v návaznosti na plnění komplexních pravidel vyžadujících jen obtížně replikovatelnou ekonomickou analýzu. Pokud se nezávislý rozhodce postupně mění v politickou instituci, dostává se důvěryhodnost a nestrannost při posuzování souladu s pravidly pod tlak.[576]

Zástupci Komise pak posun ve své roli v rámci koordinace rozpočtových politik členských států ospravedlňují nutností diferencovaného přístupu k jednotlivým členským států a změnou ve svém vlastním postavení, k němuž došlo po volbách do Evropského parlamentu v roce 2014. Na diskutabilní postavení Komise bylo odkazováno v návaznosti na vydání Sdělení ohledně flexibility Paktu o stabilitě a růstu, kdy vyvstala otázka, zda jsou flexibilní pravidla v kombinaci s doložkami flexibility vykládána nestranně. (podrobněji viz výše) Tato epizoda dokládá opakované neshody mezi Evropskou komisí a členskými státy ohledně nastavení způsobu, jakým by Evropská komise měla posuzovat fiskální politiku členských států. Aktuálním námětem zůstává neschopnost Paktu o stabilitě a růstu zaručit postupné snížení veřejného dluhu v nejvíce zadlužených členských státech. Paktu o stabilitě a růstu se nepodařilo navázat na úspěch tzv. Maastrichtských kritérií, jejichž splnění bylo nutné pro vstup do eurozóny.

Evropská fiskální rada

Na změnu institucionálního paradigmatu v podobě faktického posunu v roli Komise a kumulaci jejích pravomocí v oblasti posouzení ekonomické analýzy a posouzení souladu s pravidly reagovali někteří experti návrhy na ustavení tzv. Evropské fiskální rady, která by jako nezávislá instituce hodnotila provádění Paktu o stabilitě a růstu a dodržování nastavených postupů.[577] Tato instituce byla ustavena na základě rozhodnutí Komise v roce 2016. Své fungování zahajuje postupně a je otázkou, jakým způsobem bude moci přispět do rozhodování a hodnocení plnění pravidel. Expertní hodnocení této možnosti nebyla příliš optimistická.[578] Nicméně jak odborné zázemí Evropské fiskální rady, tak její první analýzy vyslaly pozitivní signály[579]. Zůstává otázkou, zda se v praxi Evropské fiskální radě opravdu podaří vyvinout dostatečný tlak a motivovat Evropskou komisi k přísnějšímu posuzování členských států.

Role Evropského parlamentu

Maastrichtská smlouva nesvěřovala Evropskému parlamentu v oblasti koordinace rozpočtových politik výraznější pravomoci. Evropský parlament se stal významnějším hráčem až v roce 2009, po vstupu

[574] Wonka, A., Doring, H., (2014), *Jean-Claude Juncker's new European Commission is the most 'politicised' in the institution's history,*

[575] Borschardt, M., (2016), *A Political European Commission through a new organisation*.

[576] Pro srovnání vic např. Delatte, A.-L., Fuest., C., Fros, D., Heinemann, F., Kocher, M., Tamborini, R., (2017), *The Future of Eurozone Fiscal Governance*, str. 8.

[577] Ke vzniku Evropské fiskální rady podrobněji viz Asatryan, Z., Debrun, X., Heinemann, F., Horvath, M., Ódor, L., Yeter, M., (2017), *Making the Most of the European Fiscal Board.*

[578] ECB (2015), *Economic Bulletin*, Issue 7. str. 28-31.

[579] Evropská fiskální Rada (2017b), *Výroční zpráva za rok 2017,* str. 19-31.

Lisabonské smlouvy v platnost. Na základě této revize primárního práva došlo ke změně rozhodovacího procesu, pokud jde o přijímání sekundární legislativy v této oblasti. Do té doby platný postup konzultace byl nahrazen legislativním postupem spolurozhodování, což Evropskému parlamentu umožnilo podílet se na revizi sekundární legislativy v roce 2011. Snaha o rychlé přijetí legislativních návrhů Evropskému parlamentu umožnila prosadit projednávání veškerých legislativních návrhů v této oblasti v rámci jednoho balíčku, čímž upevnil sílu své vyjednávací pozice a dosáhl prosazení svých preferencí. Během finanční, ekonomické a dluhové krize Evropský parlament usiloval o to, aby změny správy ekonomických záležitostí byly schvalovány nikoli na mezivládní úrovni, ale především komunitární metodou implikující jeho zapojení.[580] Příklad promítnutí Fiskální úmluvy do dvojbalíčku a postavení Evropského parlamentu v dané legislativě dokládá, že se mu dařilo se střídavými úspěchy. Obecně je role Evropského parlamentu v této oblasti spíše okrajová, kromě jeho úlohy při přijímání sekundární legislativy a práva na informace Evropský parlament do koordinace rozpočtových politik výrazněji nezasahuje.

Fiskální rady na národní úrovni a kvalita národních rozpočtových rámců

Důvodem odlišného přístupu členských států k plnění stanovených cílů je celá řada faktorů. Zcela zásadní roli hraje preference národních vlád a jejich postoj k provádění fiskální politiky. Postoj jednotlivých vlád se tak mění v čase, což lze doložit na příkladu Španělska a Německa, jejichž postoj k dodržování rozpočtových pravidel se měnil. Posun lze identifikovat především na jjejich prioritách v předkrizovém a pokrizovém období. Kvantitativní hodnocení potvrzuje tendenci menších členských států k fiskální odpovědnosti a nižší míru odpovědnosti u větších členských států. Platnost těchto závěrů je však omezená jejich nízkou statistickou platností. (podrobněji k faktorům ovlivňujícím fiskální výsledky členských států viz kapitola 3)

S cílem motivovat členské státy k rozpočtové odpovědnosti prostřednictvím odstranění informačních asymetrií zahrnovaly změny unijní legislativy také opatření zvyšující transparentnost provádění fiskální politiky na národní úrovni. V kontextu opakovaného selhání unijních rozpočtových pravidel byla v návaznosti na akademické příspěvky a zkušenosti některých členských států s národními nezávislými fiskálními institucemi zvolena alternativní řešení. Na základě unijní legislativy[581] došlo k doplnění národních institucionálních matic ustavením nezávislých expertních institucí přispívajících do diskuse již na národní úrovni. Touto cestou měly být sníženy politické transakční náklady na základě dodatečných makroekonomických predikcí a rozpočtových analýz dostupných veřejnosti už na úrovni členského státu. Opatření implementovaná během finanční, ekonomické a dluhové krize je třeba vnímat v kontextu obtížnosti revize primárního práva a nechoty členských států delegovat pravomoci v této oblasti na nadnárodní úroveň. Jde tak o úsilí nalézt formu integrace v oblasti fiskální politiky, která by sblížila politiky jednotlivých členských států v této oblasti bez toho, aby musely přenést kompetence na nadnárodní úroveň. V neposlední řadě tato tendence potvrzuje, že členské státy a národní pravomoce jsou určujícím elementem pro tvorbu rozpočtové politiky. K přenesení pravomocí v této oblasti dochází pouze dočasně, a to v souvislosti s implementací záchranných programů. (podrobněji viz podkapitola 2.4).

Obdobně jako snahu implementovat fiskální rady na národní úrovni lze interpretovat také důraz na zajištění kvalitních rozpočtových rámců na základě povinností implementovaných na národní úrovni v odpovědi na unijní legislativu. Směrnice upravující kvalitu rozpočtových rámců, která je součástí šestibalíčku v podstatě znamenala povinnost pro členské státy implementovat do národních právních

[580] Schlosser, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis*, str. 4-5.
[581] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států,

řádů nové povinnosti. Je třeba uvést, že na rozdíl od Fiskální úmluvy, která zakotvuje povinnosti pouze pro 26 členských států[582], je tato směrnice platná pro všechny členské státy. Úsilí snížit politické transakční náklady v podobě informační asymetrie mezi Radou a členským státem již na národní úrovni a zároveň zajistit srovnatelnou úroveň kvality institucí napříč Evropskou unií se tak týká všech členských států. Evropská legislativa ovlivňuje právní řády členských států prostřednictvím tzv. přístupu shora dolů (angl. *top – down approach*), který je charakteristický pro unijní legislativní proces a proces tzv. europeizace.

Komunitární a mezivládní metoda integrace

Finanční, ekonomická a dluhová krize poukázala na limity dosavadního způsobu integrace. Vzájemná provázanost Fiskální úmluvy a Smlouvy o ustavení ESM, tj. opatření přijatých na mezivládní úrovni potvrzuje význam dohod uzavřených na nejvyšší politické úrovni. Zároveň se jedná o nepřímý důkaz, potvrzující jak selhání zvoleného způsobu koordinace fiskálních politik, tak selhání komunitární metody jako způsobu napravení předešlých chyb. Důkazem je doplnění ustanovení tzv. šestibalíčku prostřednictvím mezivládní Fiskální úmluvy a její výslovné i faktické provázání s taktéž mezivládní Smlouvou o ustavení ESM. Podmíněnost čerpání ze záchranných fondů přistoupením k Fiskální úmluvě podtrhuje snahu doplnit systém pravidel mechanismem zajištěným rozpočtovými prostředky členských států eurozóny poskytujícím likviditu členským státům, jejichž finanční nestabilita ohrožuje eurozónu jako celek a především životaschopnost jednotné měny.

V neposlední řadě se podmíněnost stává klíčovým principem pro snížení politických transakčních nákladů, a to nejen na úrovni mezivládních dohod, ale také v rámci poskytnutí finanční pomoci. V souvislosti s opakovaným selháním unijních fiskálních pravidel a rostoucí nedůvěrou mezi členskými státy bylo do institucionálního systému třeba zabudovat prvek snižující politické transakční náklady zejména omezující morální hazard a informační asymetrie. Tento prvek se stává zásadním i na nižší úrovni v rámci záchranných programů eurozóny. (podrobněji viz dále)

Přistoupením k Fiskální úmluvě se také členské státy zavázaly k provedení fiskálních pravidel do národních právních řádů. Do té doby byla unijní fiskální pravidla zakotvená pouze na úrovni nařízení EU, která jsou pro členské státy sice právně závazná, ale jsou prvkem evropského nikoli národního práva.

2.3.11 Analýza vlivu finanční, ekonomické a dluhové krize na politické transakční náklady přítomné v rámci koordinace rozpočtových politik a budoucnosti evropského integračního procesu

Tato část analyzuje změny, k nimž došlo v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize z pohledu koncepčního rámce politických transakčních nákladů. K Paktu o stabilitě a růstu přistupuje jako k hospodářsko-politickému kontraktu upravujícímu interakci v rámci složitého institucionálního systému charakteristického vysokými politickými transakčními náklady. Jejich rozbor by měl vést k identifikaci efektivnějších struktur governance. Pakt o stabilitě a růstu definují nejen ustanovení Smluv, sekundární legislativy a souvisejících dokumentů nelegislativní povahy, ale také jeho implementace v reakci na politický a ekonomický vývoj. Požadavky stanovené tímto kontraktem se během sledovaného období neustále vyvíjely nejen v reakci na ekonomickou realitu, ale také v souvislosti s rozhodnutími přijatými jednotlivými aktéry. Jedná se tak o kontrakt, který je náchylný

[582] V České republice ke 4. prosinci 2018 probíhá proces ratifikace. Velká Británie odmítla ke Smlouvě přistoupit a Chorvatsko nemuselo smlouvu ratifikovat, neboť se stalo členem EU až po jejím schválení. Pro Chorvatsko zůstává možnost ratifikace otevřená. Podrobněji viz Vysvětlující komentář 21 – Ratifikace Fiskální úmluvy v České republice a její provedení do národního právního řádu

k neustálým změnám, a to především ve snaze zajistit jeho relevantnost i za nepředpokládaných hospodářských okolností prostřednictvím nelegislativních aktů, které zpřesňují jeho znění.

Srovnání „předkrizového“ a „pokrizového“ institucionálního nastavení

Ze srovnání předkrizového a „pokrizového“ nastavení institucionálního rámce koordinace fiskálních politik je patrné, že se změny odehrály na několika úrovních. Členské státy přijaly řadu zásadních kroků na mezivládní úrovni bez přímé účasti Evropské komise či Evropského parlamentu. Vlády jednotlivých členských států tak zůstávají zásadními aktéry evropského integračního procesu. Klíčová rozhodnutí jak o podobě institucí, tak o nastavení rozpočtové politiky jsou nadále přijímána vládami členských států na národní úrovni, které si do značné míry zachovávají rozpočtovou suverenitu.

Postupně však došlo ke změnám v institucionální matici fiskální governance nejen na unijní, ale také na národní úrovni. K posunu na unijní úrovni došlo primárně v kontextu změn přijatých v reakci na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi, která si vynutila ustavení krizových mechanismů dočasně poskytujících likviditu členským státům eurozóny, které do budoucna odstranilo politické transakční náklady související s potenciálním rozpadem jednotné měny. Případný nárůst rizika morálního hazardu byl vyvážen závazky přijatými na mezivládní úrovni v podobě Fiskální úmluvy.

V neposlední řadě došlo k posunu v roli jednotlivých aktérů fiskální governance. V souvislosti s rostoucím významem ekonomické analýzy prováděné Evropskou komisí se zvýšil stupeň diskrece, který může tato instituce uplatnit při posuzování situace jednotlivých členských států. Toto postavení Komise získala na úkor Rady, která v podstatě pouze přijímá či odmítá její návrhy. S cílem kompenzovat toto nové paradigma byla ustavena Evropská fiskální rada, jejímž úkolem je expost kontrolovat způsob, jakým Komise analyzuje situaci členských států eurozóny a uplatňuje technokratickou diskreci, kterou jí svěřují pravidla koordinace fiskálních politik. Jejím hlavním cílem je zvýšit transparentnost systému rozpočtového dohledu. Přestože původní rozhodnutí Komise vedlo k založení instituce, jejíž mandát zcela neodpovídal původním strategickým úvahám, je z dokumentů Evropské fiskální rady patrný rostoucí kritický přístup a snaha zvýšit míru transparentnosti rozhodnutí Komise. Samotná existence této instituce poskytuje podněty k diskusi o budoucnosti koordinace fiskálních politik v rámci EU a přispívá k debatě vhodném nastavení koordinace fiskálních politik.

Na národní úrovni došlo k implementaci rozpočtových pravidel do právních řádů jednotlivých členských států a dále k ustavení nezávislých fiskálních institucí. Jejich cílem je přispět ke snížení informačních asymetrií mezi voliči a politiky a zvýšit důvěryhodnost národní fiskální governance. Národní fiskální rady se mohou vyjadřovat k národní fiskální politice a hodnotit snahy národních vlád v této oblasti.

<u>Koordinace rozpočtových politik EU</u>

Z předchozích podkapitol vyplývá, že unijní rozpočtová pravidla prošla řadou změn, které se odrazily ve vztazích a pravomocech jednotlivých aktérů v rámci institucionální matice, o kterou se opírá neúplný kontrakt v podobě Paktu o stabilitě a růstu. Nicméně procesní kroky zůstaly nezměněny. Důvodem je především náročnost změn platného primárního práva. Dále se v rámci koordinace rozpočtových politik projevuje závislost na minulém vývoji a neschopnost institucí změnit postoje a chování aktérů, tj. členských států a Komise, kteří jsou velmi neochotní, například pokud jde o uplatnění sankcí v kontextu opakované hry v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Dalším významným aspektem je omezená racionalita zúčastněných aktérů. Lze si jen obtížně představit, že by představitelé členských států přistupovali k plnění Paktu o stabilitě a růstu lehkovážně, pokud by mohli předpokládat krizový vývoj v období po roce 2007.

Nejslabším místem aktuálního rámce je podezření na nerovné zacházení s členskými státy, které se negativně odrazilo nejen v poklesu důvěry v pravidla samotná, ale také v Evropskou komisi, která je zodpovědná za jejich uplatňování. Velkorysou intrepretací platných pravidel se Komise dostala do nezáviděníhodné situace, která vyústila v tlak na vytvoření dodatečných institucí kontrolujících její postup. Zároveň postupně eskaluje napětí mezi členskými státy usilujícími o odpovědnou rozpočtovou politiku a členskými státy, jejichž veřejné zadlužení ohrožuje finanční stabilitu eurozóny. Rozdílný přístup k členským stápům lze doložit také odlišným přístupem k udílení sankcí, který nelze považovat za založený na čistě ekonomické analýze, ale který bere v úvahu také politické faktory.

V systému koordinace rozpočtových politik v rámci EU jsou přítomné veškeré druhy politických transakčních nákladů vymezené Dixitem: a) dopad informací (angl. *information impactedness*), b) oportunismus, c) investice do specifických aktiv.[583] Jako zcela zásadní se jeví nevratná investice do společného aktiva v podobě jednotné měny, která vedla k nutnosti přijmout dodatečná opatření během finanční, ekonomické a dluhové krize s cílem zachovat jednotnost evropské měnové unie a omezit rizika související s vyhrocením negativních přelévacích efektů. Jako zásadní mechanismus implementovaný s cílem snížit politické transakční náklady přítomné v systému lze označit zpřísnění dohledu nad rozpočtovými politikami členských států a rozšíření dostupných sankčních mechanismů. Jejich skutečná přidaná hodnota je dosud sporná, a to především vzhledem k neochotě členských států tyto mechanismy implementovat automaticky, tj. bez uplatnění politické a technokratické diskrece. Zcela novým elementem je sekundární legislativa označovaná jako tzv. dvojbalíček, jejímž účelem je posílení dohledu nad rozpočty členských států eurozóny a úprava postupu v případě ohrožení členského státu finanční nestabilitou. Dvojbalíček zpřísňuje dohled nad členskými státy eurozóny nejen během záchranných programů, ale také pokud jde o přípravu rozpočtů členských států eurozóny a přispívá tak ke snížení politických nákladů v podobě informačních asymetrií.

Mechanismy snižující transakční náklady

Mechanismy vymezené Dixitem a Majonem jako potenciálně vedoucí ke snížení politických transakčních nákladů byly dosud v rámci EU uplatněny odlišnou měrou. Závazek v podobě Paktu o stabilitě a růstu jako neúplného kontraktu byl, jak předpokládal již Schuknecht opakovaně zpochybněn existencí vysokých politických transakčních nákladů především v podobě ex post oportunismu, což zapříčinilo problémy vedoucí k nepříznivému výběru a morálnímu hazardu. Již před krizí měl faktický přesun pravomocí na tzv. nevětšinovou instituci v podobě Komise zajistit expertní pohled a profesionalitu a v neposlední řadě přijímání rozhodnutí s delším časovým horizontem. Nejednotný přístup k členským státům, rostoucí technokratická diskrece a politizace Komise však vedly ke snížení důvěryhodnosti této instituce i neúplného kontraktu v podobě Paktu o stabilitě a růstu, který byl oslaben zvýšením politických transakčních nákladů v podobě informační asymetrie. Expertní posouzení Komise je v současné době spíše administrativním cvičením s ekonomickým obsahem, jehož cílem je podložit politická rozhodnutí. Ustavení Evropské fiskální rady snižuje informační asymetrie mezi členskými státy a Komisí. Její odborná stanoviska mohou zvýšit tlak na Evropskou komisi, ale nemohou omezit její diskreci. Rizikem debaty o budoucnosti Paktu o stabilitě a růstu zůstává, že se omezí na jejich vhodné ekonomické nastavení a stranou zůstane snaha o obnovení původního nastavení rozpočtových pravidel jako tzv. soft law, které budou členské státy dodržovat s ohledem na jeho pozitivní dopady na jejich ekonomiky. Centrem těchto diskusí by především měla zůstat rovnováha širšího institucionálního nastavení EU.

[583] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 54-58, pro srovnání např. Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 119-130

Další mechanismy zmíněné Dixitem jako je opakovaná hra a dobrá pověst, které v případě standardních kontraktů přispívají k úspěšné a dlouhodobé spolupráci v případě Paktu o stabilitě a růstu selhaly a dle některých autorů dokonce přispěly k velkorysé interpretaci Paktu o stabilitě a růstu.[584] Pokud by se přísné vynucování stanovených závazků stalo závazným pravidlem pro všechny zúčastněné, byla by ohrožena budoucí diskrece ministrů a omezeny jejich pravomoce uplatňované při rozhodování v Radě.

Jediným nevyužitým mechanismem zůstává zabudování závazků a omezení vlastní svobody jednání tzv. *lock-in*. V kontextu eurozóny by se mohlo jednat o automatický mechanismus omezující výdaje daného členského státu a zajišťující korekce odchylek v následujících letech.[585] Obdobný mechanismus je uplatňován například ve Švýcarsku.[586] Obdobně by mohla být zavedena povinnost pravidelného ročního příspěvku do tzv. fiskální kapacity či centrálního rozpočtu eurozóny, což by mohlo vést k faktickému zabudování provádění proticyklické politiky do rámce koordinace fiskálních politik v rámci EU. Plně automatický systém byl však opakovaně navrhován Německem, nicméně nikdy nebyl akceptován ostatním členskými státy.

S ohledem na dosud získané zkušenosti lze konstatovat, že mechanismy snižující politické transakční náklady v procesu koordinace rozpočtových politik v rámci eurozóny zaznamenaly velmi smíšené výsledky a nepodařilo se jim zvýšit legitimitu unijních institucí v Lipsetově pojetí.[587] Zároveň dochází ke ztrátě důvěry v právní rámec, v jeho provádění i instituce zodpovědné za jeho provádění. V konečném důsledku je oslabena důvěryhodnost projektu evropské hospodářské a měnové unie jako celku.[588]

Jako zcela zásadní a přetrvávající problém institucionální matice koordinace rozpočtových politik členských států eurozóny lze označit vysokou úroveň politických transakčních nákladů v podobě informační asymetrie mezi jednotlivými aktéry a absenci spolehlivého vynucovacího mechanismu. Zůstává otázkou, jak napravit tato selhání do budoucna. Návrhy expertů na zjednodušení fiskálních pravidel sice vyhovují požadavku na zlepšení jejich nastavení z ekonomického hlediska, nemohou však vyřešit přetrvávající problém nesrovnatelnosti výchozích podmínek členských států a jen obtížné srovnatelnosti ekonomické analýzy prováděné v reálném čase. Zpětně se mohou historicky přijatá opatření jevit jako obtížně obhajitelná, a to například s ohledem na revize mezery výstupu ři původních ekonomických prognóz. Příklady Itálie a Francie poukazují na selhání systému koordinace, který není schopen prosadit odpovědnou fiskální politiku. Do budoucna je proto nutné uvažovat o alternativních nastavení governance zahrnujících pobídky k zodpovědné politice a efektivní limity při jejich nedodržování.

Důsledky finanční, ekonomické a dluhové krize pro budoucnost integračního procesu

Evropský integrační proces se od počátku opírá o vytváření obdobných podmínek napříč členskými státy například na vnitřním trhu, a to na základě sblížení legislativy. Obdobný způsob integrace aplikovaný v rámci hospodářské a měnové unie na rozpočtovou politiku však opakovaně selhal. Kromě odlišných preferencí vlád členských států v oblasti fiskální politiky je jedním ze základních kamenů

[584] Dabrowski, M., (2011*), Fiscal Sustainability: Conceptual, Institutional and Policy Issues*, str. 44.

[585] Podrobněji viz Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P.-O., Martin, P., Pisani Ferry, J., Rey, Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J., (2019), *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform.*

[586] Danninger, S., (2002), *A New Rule: The Swiss Debt Brake*.

[587] Lipset zdůrazňuje schopnost politického systému vyvolat a zachovat víru, že instituce jsou schopny vyřešit hlavní problémy společnosti. Dlouhodobá neefektivnost může vést ke strátě legitimity systému a ohrozit i stabilitu demokraticky legitimních systémů. Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 119-130

[588] Pro srovnání Mulbert, P., O., Sajnovits, A., (2017), *Trust in Financial Markets Law*.

úrazu nemožnost vynutit respekt rozpočtových pravidel a provést spolehlivou makroekonomickou analýzu v reálném čase. Dále je třeba zdůraznit, že fungování Paktu o stabilitě a růstu komplikuje skutečnost, že k postihu jeho porušení nedochází v okamžiku nesplnění závazku, ale až s jistým časovým odstupem v návaznosti na nepřijetí doporučených nápravných opatření. V neposlední řadě je nevynutitelnost rozpočtových pravidel důsledkem suverenity členských států v oblasti rozpočtové politiky, kterou nelze z nadnárodní úrovně vynutit.

V této souvislosti se jako zcela zásadní problém jeví nemožnost zcela nezávislého posouzení a ekonomické analýzy v rámci fiskální governance a absence vynucovacích a opravných prostředků zajišťujících rovné zacházení s členskými státy. V oblasti vnitřního trhu hraje tuto roli Soudní dvůr EU. V případě koordinace fiskálních politik však Soudní dvůr EU tuto pravomoc nemá.[589] Nahrazení obvyklého mechanismu soudní kontroly sankcemi v diskreci Komise a Rady se ukázalo jako zcela nedostatečné. Naplnily se tak obavy Schuknechta, který podotýkal, že obvyklé sankční mechanismy nebyly nahrazeny spolehlivým procesem a Pakt o stabilitě a růstu je tzv. politickým kontraktem. Toto základní paradigma zůstalo i po finanční, ekonomické a dluhové krizi nezměněno. V situaci, kdy nevratná investice do jednotné měny spojuje členské státy a navíc v rámci opakované hry nelze spoléhat na dobrou pověst ani hrozbu v podobě ukončení opakované hry, se jako nezbytné řešení jeví zabudování mechanismu zodpovědné fiskální politiky do systému brzd a pojistek v rámci širší reformy institucionálního rámce EU. Řada autorů v této souvislosti navrhovala delegaci pravomocí v oblasti rozpočtových politik na nadnárodní úroveň a vytvoření tzv. politické unie, která by přenesla diskreční rozhodování v této oblasti z národní úrovně. Tento krok by si zároveň vynutil vyšší míru legitimizace jednotlivých institucí především Komise a posunul by podobu integračního procesu směrem k tzv. politické unii.[590] Alternativní řešení představují technické návrhy v podobě mechanismu restrukturalizace dluhů[591] či ustavení tzv. fiskální kapacity[592], které nevyžadují delegaci rozhodovacích pravomocí. Spíše se jedná o doplnění institucionálního rámce o dodatečné pojistky a mechanismy.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že nevratná investice do jednotné měny euro byla v kontextu ekonomické, finanční a dluhové krize doplněna dalšími nástroji governance. Do značné míry tak materializovaly obavy expertů z nedostatečného institucionálního ukotvení evropské hospodářské a měnové unie a především nedostatečného ukotvení fiskální disciplíny. Eurozóna dočasnou krizi své governance vyřešila technickými řešeními[593], jejichž cílem bylo kompenzovat selhání koordinace fiskální politiky opírající se o systém nadnárodních rozpočtových pravidel. Dodatečná technická řešení implementovaná během krize vyřešila dočasné problémy a omezila negativní přelévací efekty související s existencí jednotné měny a ohrožením finanční stability eurozóny. V neposlední řadě byl přístup k čerpání ze záchranných mechanismů podmíněn nejen dodržováním specifických požadavků stanovených v rámci Memoranda o porozumění, ale také přistoupením k Fiskální úmluvě. Tato provázanost odráží rostoucí význam principu kondicionality, který se spolu se stálým mechanismem stability stává zásadním elementem unijní governance. Ustavení záchranných mechanismů tak vneslo do fiskální governance EU a eurozóny dodatečné elementy, které jsou podrobně analyzovány v následující části práce.

S ohledem na neochotu vlád členských států k prohloubení politické integrace byla během finanční, ekonomické a dluhové krize zvolena alternativní technická řešení převážně mezivládní povahy jdoucí

[589] Odstavec 10, článku 126 SFEU vyňal možnost podat žalobu na členský stát s ohledem na neplnění Paktu o stabilitě a růstu.
[590] Podrobněji k pojmu politická unie viz podkapitola 1.3.4.
[591] Andritzky, J., Christofzik, D., I., Feld, L., P., Scheuering, U., (2016), *A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area,* 27s.
[592] Thirion, G., (2017), *European Fiscal Union, Economic rationale and design challenges*, 38s.
[593] Lze zmínit např. ustavení záchranných mechanismů, ustavení bankovní unie, zvláštní operace Evropské centrální banky.

nad rámec opatření implementovaných v oblasti koordinace rozpočtových politik. Jedná se primárně o ustavení záchranných mechanismů. Tyto nástroje přispěly spolu s nestandardními opatřeními v oblasti měnové politiky k dočasnému vyřešení problémů a omezení negativních přelévacích efektů souvisejících s existencí jednotné měny. Ustavení záchranných mechanismů vneslo do governance EU a eurozóny dodatečné elementy, které jsou podrobně analyzovány v následující podkapitole. Tato podkapitola věnovaná koordinaci rozpočtové politiky upozorňuje především na úzkou věcnou i formální provázanost těchto mechanismů s opatřeními přijatými v oblasti koordinace rozpočtových politik, kterou lze doložit například na úzkém vztahu Fiskální úmluvy a Evropského mechanismu stability.

Zásadním zjištěním této kapitoly je také změna paradigmatu, pokud jde o průběh integračního procesu. V minulosti docházelo k prohloubení spolupráce členských států primárně na základě změn primárního práva, kterým předcházela dlouhá vyjednávání provázená hledáním kompromisů mezi členskými státy. Finanční, ekonomická a dluhová krize postavila členské státy před nutnost reagovat na neočekávaný vývoj, který ohrožoval samotnou životaschopnost jednotné měny. V tomto kontextu bylo nezbytné přijmout opatření okamžitě řešící akutní problémy, a to na základě mezivládních dohod schvalovaných parlamenty členských států. K prohloubení spolupráce členských států tak došlo s využitím nestandardních opatření jdoucích nad rámec primárního práva. S ohledem na charakteristický rys evropského integračního procesu, kterým je závislost na minulém vývoji obsahují přijaté nástroje ustanovení o nutnosti zahrnout je do unijního právního rámce ve lhůtě pěti let od jejich vstupu v platnost. Právě tento krok by měl poskytnout možnost reflexe nad jejich dosavadním fungováním a případnými nutnými změnami. Nicméně v kontextu neochoty členských států k provedení změny Smluv budou jednotlivá opatření s největší pravděpodobností posuzována odděleně. Tento postup, který naznačují i nedávno přijaté závěry Euroskupiny a Eurosummitu[594], které se soustředí primárně na ukotvení Evropského mechanismu stability v rámci unijní architektury. Diskusi o unijních fiskálních pravidlech představitelé členských států a ministři financí odložili na období po volbách do Evropského parlamentu v roce 2019.

Rozdělení diskuse o směřování evropského integračního projektu do jednotlivých balíčků sebou nese riziko přijetí pouze částečných řešení namísto komplexního přístupu k reformě eurozóny a EU jako celku.

[594] Euroummit (2018b), Závěry Eurosummitu, 28.-29. června 2018.

2.4 Stabilizační mechanismy jako záchranná síť[595]

Státy, které se stanou členy hospodářské a měnové unie ztrácejí kontrolu nad významnými nástroji hospodářské politiky (měnový kurz, měnová politika, úroková míra). V důsledku finanční krize se výrazně projevila skutečnost, že členské státy evropské hospodářské a měnové unie ztrácejí kontrolu nad měnou, v níž vydávají státní dluhopisy a stávají se tak zranitelnějšími vůči náhlým výkyvům v pohybu kapitálu na finančních trzích, které mohou vést až k bankrotu těchto států.[596]

Důvody pro tzv. fiskální krizi[597] a ztrátu přístupu na trh byly v jednotlivých zemích, které požádaly o finanční pomoc různé. V případě Řecka se jednalo o dlouhodobě neudržitelnou fiskální politiku. V případě Irska a Španělska o problémy finančního sektoru. V období 2008-2011 se vlády členských států EU odhodlaly k poskytnutí prostředků ve výši 1,3 trillionu eur na záchranu finančního sektoru. Tyto prostředky představují ekvivalent 13 % HDP eurozóny.[598]

Ustavení mechanismů pro řešení krizí se stalo tématem diskuse členských států v souvislosti s ohrožením platební schopnosti členských států eurozóny, které nebyly schopny financovat vydávání svých závazků prostřednictvím finančních trhů v průběhu roku 2010. Na základě zkušenosti s nástrojem na podporu platební bilance členských států stojících mimo eurozónu byly nejdříve ustaveny dočasné záchranné mechanismy a následně mechanismy trvalé povahy.

Obdobné záchranné mechanismy fungují na regionální i globální úrovni. Nejvýznamnějším takovým nástrojem je MMF, který může zemím čelícím problémům s platební bilancí poskytnout krátkodobou až střednědobou finanční pomoc. Od sedmdesátých let 20. století se některé státy sdružily do tzv. regionálních finančních dohod. Jejich členové jsou na základě uzavřených dohod povinni udržovat rezervy například v podobě devizových rezerv nebo dodatečných automatických stabilizátorů. K obdobným institucím patří Arabský měnový fond[599] nebo tzv. iniciativa Chiang-Mai[600]. Rozdíl mezi evropskými mechanismy a jinými regionálními finančními dohodami spočívá především ve způsobu a účelu financování. Zatímco mimoevropské nástroje fungují na principu swapových linek mezi centrálními bankami nebo na základě příslibu likvidity s cílem zajistit vnější rovnováhu, evropské stabilizační mechanismy poskytují prostředky členským států, které nejsou schopny financovat potřeby svých rozpočtů za udržitelných podmínek na finančních trzích. Zásadní skutečností je, že prostředky evropských záchranných mechanismů nepochází od centrálních bank, ale z rozpočtů členských států.[601]

Tyto mechanismy byly ustaveny během finanční, ekonomické a dluhové krize, kdy s ohledem na politické důvody a omezenou kapacitu nemohla eurozóna počítat s tím, že by MMF byl schopen plně financovat pomoc její členům. Interní pravidla MMF a zápůjční kapacita mu nedovolily intenzívně participovat na pomoci eurozóně.[602] MMF v neposlední řadě připustil, že dlouhodobě podceňoval rizika související s členstvím v evropské hospodářské a měnové unii, což se následně projevilo i v přípravě jednotlivých programů.[603] Jeho odbornost a zkušenosti s poskytováním finanční pomoci byly však

---

[595] Předchozí verze této podkapitoly byly publikovány v Francová, O., (2012), E*vropský mechanismus stability,* str. 139 – 153,
[596] de Grauwe, P., (2011), *The Governance of the Fragile Eurozone.*
[597] Cottarelli definuje fiskální krizi jako nemožnost obnovit své zadlužení na finačních trzích. Zdroj: Cottarelli, C., (2014), *Fiscal Sustainability and Fiscal Risk: An analytical framework,* str. 15.
[598] Cheng, G., (2018), *Global Financial Safety Nets*, ESM Institutional Paper, k publikaci v roce 2018
[599] Arabský měnový fond (2015), *Summary AMF Strategy Framework 2015-2020.*
[600] Sussangkarn. Ch., (2010), *The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook Iniciativa Chiang Mai.*
[601] Cheng, G., (2018), *Global Financial Safety Nets*, ESM Institutional Paper, k publikaci v roce 2018
[602] Nezávislá hodnotitelka, Tumpel-Gugerell G., 2017, *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report*, 2017, str. 19
[603] MMF, IEO, (2016), *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, Evaluation report,* str. 38

pro eurozónu nezbytné, především pokud jde o expertní zázemí při stabilizaci států nejvíce ohrožených finanční, ekonomickou a dluhovou krizí.

První bilaterální finanční pomoc členskému státu eurozóny byla poskytnuta v květnu 2010 prostřednictvím tzv. bilaterálního úvěru pro Řecko (angl. *Greek Loan Facility*). Souběžně probíhala jednání o nutnosti ustavit další záchranné mechanismy dočasného charakteru. Smlouva o ustavení permanentního záchranného mechanismu byla podepsána až v červenci 2011.

V důsledku finanční, ekonomické a následně dluhové krize tak dochází k zásadnímu posunu v tzv. hospodářské správě (*economic governance*) Evropské unie i ke změnám v koncepci dosavadní hospodářské a měnové unie. Před začátkem krize existoval pouze jeden systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členským státům stojícím mimo eurozónu.[604] Na půdorysu tohoto mechanismu byly vybudovány obdobné nástroje pro státy eurozóny.

V reakci na negativní krizový vývoj byl vybudován přísně podmíněný záchranný mechanismus trvale napomáhající členským státům při udržování stability eurozóny, a to nejen pokud jde o stabilitu veřejných financí, ale také v případě nutnosti rekapitalizace bank. Možnost rekapitalizovat banky bez nutnosti zatížit veřejné finance členských států eurozóny představuje možnost, jak přerušit vazbu mezi nestabilními finančními institucemi a rozpočty členských států, jejichž deficity rostoucí v důsledku převzetí závazků za finanční instituce lze označit za jednu z příčin dluhové krize.[605] Narychlo nalezená řešení poukazují na ex-ante nepřipravenost eurozóny na straně jedné, ale zároveň dokládají flexibilitu institucionálního rámce i připravenost čelit neočekávaným okolnostem na straně druhé. Je třeba zdůraznit, že adaptibilita systému je z pohledu politických transakčních nákladů velmi významným a pozitivním elementem.

Významnou roli při ustavování záchranných mechanismů sehrál způsob, jakým soukromý sektor podcenil riziko související s dluhopisy členských států eurozóny, respektive neschopnost rozlišit rizika související s rozdílným vývojem ekonomik členských států eurozóny[606]. Nedostatečný disciplinující efekt finančních trhů bylo nutné nahradit posílením principu přísné podmíněnosti pro poskytnutí pomoci na unijní úrovni. Dle některých autorů se sjednalo o projev solidarity implicitně zabudovaný v jednotné měně a primárním právu.[607]

Při pohledu na vývoj veřejného zadlužení členských států, vývoj úrokových měr z jejich dluhopisů a ratingů vydávaných soukromými agenturami lze usoudit, že soukromé subjekty dlouhodobě podceňovaly rizikovost dluhopisů některých členských států eurozóny nebo počítaly s tím, že v případě obtíží bude těmto státům poskytnuta pomoc ostatními členskými stýáty. V období let 2001-2007 trhy v podstatě sjednotily svá očekávání a zcela abstrahovaly od rozdílné míry zadlužení a různorodé hospodářské situace členských států hospodářské a měnové unie, což se projevilo ve sblížení úrokových měr z dluhopisů členských států eurozóny. Aktéři finančních trhů procitly až v roce 2008, kdy se úrokové míry začaly postupně odlišovat. Stalo se tak v kontextu finanční krize, která odstartovala

[604] Tento systém umožňuje poskytnutí pomoci členskému státu EU, který není členem eurozóny, jemuž nastaly nebo mu hrozí obtíže s bilancí běžných plateb nebo pohybem kapitálu. Podrobněji viz dále.

[605] Goral, R., Brooks, P., K., Pradhan, M., et al. (2013), *A Banking Union for the Euro Area*.

[606] Od zahájení 3. fáze HMU do první poloviny roku 2008, bylo rozpětí mezi výnosem desetiletého vládního dluhopisu členských států eurozóny a Německa průměrně 0,16 %. V říjnu 2008 došlo k prudkému nárůstu rozpětí výnosů dluhopisů jednotlivých zemí eurozóny. Např. v případě Řecka byl do září 2008 průměrný rozdíl ve výnosech přibližně 0,3 %. V období září 2008 - březen 2009 se průměrný rozdíl výnosů zvýšil na průměrných 2,7 %. (Attinasi, M.-G., Checerita, C., Nickel, C., (2009): *What explains the surge in Euro Area sovereign spreads during the financial crisis of* 2007-2009? str. 7.

[607] Podrobněji viz např. Borger, V., (2013), *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area,* str. 7-36.

podrobné diskuse o nedostatcích unijní správy ekonomických záležitostí a obrátila pozornost k článku 125 SFEU, který uvádí, *„..že Unie neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád...“ a dále „členský stát nedopovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád…jiného členského státu, aniž jsou dotčeny vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru*“.

Článek 123 SFEU dále zakazuje monetizaci veřejného dluhu. Tato ustanovení brání převodům závazků mezi členskými státy a zůstávají v platnosti. Nicméně s ohledem na nutnost zajistit, že členské státy budou schopny čelit výkyvům v tržním financování, jsou doplněny nově ustavenými stabilizačními mechanismy.[608]

S cílem zajistit soulad ustavených záchranných mechanismů s právním rámcem EU členské státy přistoupily ke změně primárního práva a do článku 136 SFEU vložily dodatečný odstavec. (podrobněji viz dále).

2.4.1 Finanční pomoc pro nečlenské státy eurozóny

Systém střednědobé pomoci členským státům neparticipujícím na jednotné měně byl ustaven s cílem pomoci členským státům, které byly vystaveny rizikům souvisejícím s platební bilancí. V souvislosti s postavením eura jako rezervní měny byla tato rizika považována za minimální v případě eurozóny. Tento nástroj měl omezit výkyvy v externím financování země a byl koncipován jako doplněk pomoci z MMF. Objem tohoto nástroje byl na základě nařízení z roku 2002 roven 16 miliardám euro. Finanční asistence je poskytována na základě Nařízení Rady (ES) č. 332/2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států, jehož právním základem je čl. 143 SFEU.[609] Během krize o prostředky z tohoto mechanismu postupně požádaly Maďarsko (v říjnu 2008), Rumunsko (jaro 2009) a Lotyšsko (prosinec 2008).

2.4.2 První finanční pomoc Řecku (angl. *Greek Loan Facility*)

Na podzim roku 2009 se postupně začala odkrývat neutěšená situace Řecka, které opakovaně revidovalo statistické údaje týkající se veřejného zadlužení. Rozpočtový deficit 3,7 % HDP odhadovaný na jaře se v říjnu zvýšil na 12,5 % HDP. Během následujících měsíců důvěra v řecké dluhopisy dramaticky klesala. V březnu 2010 hlavy států a vlád zemí eurozóny přislíbily, že jsou připraveny přispět ke koordinovaným bilaterálním úvěrům, které budou doplněny financováním Mezinárodního měnového fondu (MMF). Poskytnutí prostředků státům eurozóny ohroženým finanční nestabilitou bylo nejen striktně podmíněno, ale také vázáno na jednomyslný souhlas zemí eurozóny.[610] Řecko o pomoc požádalo v dubnu 2010. Celkový objem úvěrů od zemí eurozóny dosáhl 80 miliard euro[611]. MMF přispěl 30 miliardami eur. Pomoc byla poskytnuta na základě dvou dohod. První byla podepsána mezi věřiteli a upravovala jejich vzájemné vztahy (distribuční klíč upravující poskytnutí prostředků odpovídá distribučnímu klíči určujícímu podíl na kapitálu Evropské centrální banky). Druhá dohoda byla uzavřena mezi věřiteli na jedné straně a Řeckem na straně druhé (angl. First Economic Adjustment Programme for Greece). Jejím cílem bylo detailně upravit podmínky poskytnutí úvěru.[612]

---

[608] ECB (2011), *The European Stability Mechanism*, str. 71-84.

[609] Nařízení Rady (ES) č. 332/2002

[610] Evropská rada (2010c), *Prohlášení představitelů států a vlád zemí eurozóny*. (Březen 2010). 2s.

[611] Tato částka musela být následně snížena s ohledem na slovenské odmítnutí poskytnutí pomoci a dále skutečnost, že jak Portugalsko, tak Irsko musely svoji participaci pozastavit s ohledem na to, že samy požádaly o záchranný program.

[612] de Merino, A.,G, (2012), *Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance.* str. 1616-1617

V průběhu roku 2010 se ukázalo, že problémy s veřejným zadlužením se neomezí na Peloponéský poloostrov. Investoři postupně začali zpochybňovat důvěryhodnost Portugalska a Irska. Stále častěji se spekulovalo o nepříznivé situaci Španělska a Itálie. Pod vzrůstajícím tlakem finančních trhů na státy periferie se dne 7. května hlavy států a předsedové vlád eurozóny shodli na nutnosti ustavení Evropského záchranného mechanismu, jehož podobu navrhla Komise.[613] Tématem Rady pro hospodářské a finanční záležitosti o dva dny později bylo doladění podrobností ohledně ustavení tzv. záchranného valu eurozóny skládajícího se ze dvou nástrojů: (1) Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM) a (2) Evropského nástroje finanční stability (EFSF). Oba tyto mechanismy byly koncipovány jako dočasné řešení. Až následně, na podzim téhož roku, byla na nejvyšší politické úrovni zahájena diskuse o ustavení stálého mechanismu stability. Tento mechanismus (Evropský mechanismus stability označovaný jako ESM) slouží k trvalému posílení finanční stability eurozóny jako celku. ESM vznikl v době ohrožení eurozóny pod tlakem finančních trhů, kdy *ad hoc* ustavené dočasné mechanismy již nepředstavovaly dostatečnou garanci důvěryhodnosti řešení přijatých na unijní úrovni.

2.4.3 Dočasné záchranné mechanismy - Evropský mechanismus finanční stabilizace

S cílem vyslat pozitivní signál účastníkům finančních trhů byly v létě 2010 ustaveny dva nástroje stabilizace. Evropský mechanismus finanční stabilizace (angl. *European Financial Stability Mechanism*, dále „EFSM“) vznikl na základě nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace. EFSM opravňuje Evropskou komisi, odpovědnou za provádění těchto operací, mobilizovat prostředky až do výše 60 miliard euro prostřednictvím emise dluhopisů, jež jsou zaručeny rozpočtem EU.[614] Z takto získaných fondů mohou být poskytnuty půjčky členským státům EU, které se dostaly do potíží s financováním svého veřejného dluhu. Právním základem zmíněného nařízení je čl. 122 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který v duchu zásady solidarity mezi členskými státy upravuje možnost schválit na úrovni Rady opatření finančního charakteru, jehož účelem je zmírnit hospodářské potíže členského státu způsobené přírodní katastrofou nebo událostmi mimo jeho kontrolu.[615]

Pomoc může být státu poskytnuta i v případě „pouhého“ ohrožení. Článek také zmiňuje podmíněnost poskytnutí finanční pomoci Unie, nejedná se tedy o „bianco“ poskytnutí prostředků. Finanční pomoc je pak poskytována na základě rozhodnutí, které Rada učiní kvalifikovanou většinou. Evropský parlament je o tomto rozhodnutí informován předsedou Rady, ale přijímání rozhodnutí o využití finančních prostředků se neúčastní.[616]

Inspiraci pro ustavení EFSM poskytlo již existující nařízení, na jehož základě může být poskytnuta pomoc neparticipujícím členským státům v případě obtíží s platební bilancí. (viz předchozí oddíl) Zásadní aspekt, jímž se EFSM liší od ostatních nástrojů pomoci je, že na zárukách za poskytnuté finanční prostředky nepřímo, prostřednictvím svých podílů na rozpočtu EU, participují všechny členské státy EU.[617] V červenci roku 2015 se tato otázka stala velmi spornou, protože členské státy stojící mimo eurozónu odmítly ručit za krátkodobé financování ve výši 7,16 miliard euro poskytnuté Řecku.

[613] Evropská rada (2010d), *Prohlášení představitelů států a vlád zemí eurozóny*. (7. května 2010) Brusel. 3s. str. 2

[614] EFSM byl aktivován v případě Irska a Portugalska, kdy celková vyčerpaná částka činila 48,5 miliardy euro (22,5 mld. v případě Irska a 26 mld. v případě Portugalska). Zdroj: Evropská komise (2018c), *EU financial assistance*

[615] Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. (2010), *Lisabonská smlouva*. str. 513-515

[616] Ibid

[617] Thompson, G. (květen 2011), *The European Financial Stabilisation Mechanism*.

Na úrovni Rady bylo dosaženo dohody na revizi nařízení tak, aby za případné neplnění dohody ze strany členského Řecka byly neparticipující státy odškodněny.[618]

Na rozdíl od ESM nebo MMF nemá EFSM statut tzv. přednostního věřitele a je tedy podle zásady *pari passu* na úrovni soukromých věřitelů. Poskytnutí pomoci z EFSM není explicitně omezeno na státy eurozóny.[619] Přestože je tento mechanismus označován za dočasný, je *de facto* přípustné jeho opakované využití, což potvrzuje i revidovaná preambule nařízení o EFSM, která uvádí, že *„Finančním nástrojem, který má být použit pro poskytnutí finanční pomoci členskému státu, jehož měnou je euro, by měl být zpravidla ESM v souladu s pravidly dohodnutými pro tento mechanismus. Mohou však nastat výjimečné situace, kdy praktické, procesní nebo finanční důvody vyžadují použití EFSM, a to obvykle před poskytnutím finanční pomoci z ESM nebo současně s ní.“* [620]

EFSM může poskytnout pomoc členským státům v podobě úvěru nebo úvěrové linky. Kromě dočasné pomoci Řecku v roce 2015, pomohl EFSM Irsku (22,5 miliard eur) a Portugalsku (24,3 miliard eur).

2.4.4 Dočasné záchranné mechanismy - Evropský nástroj finanční stability

Druhá část ochranného valu Evropský nástroj finanční stability (angl. *European Financial Stability Facility*, dále „EFSF“) byl založen jako tzv. *special purpose vehicle*[621] v návaznosti na rozhodnutí zemí eurozóny, a to na období tří let s možností prodloužení na dobu nutnou k ukončení veškerých operací. Základ jeho fungování představuje Rámcová dohoda o EFSF, která zakládá akciovou společnost podle lucemburského práva, jejímž úkolem je spolupracovat s MMF a „*poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se dostanou do potíží způsobených výjimečnými okolnostmi mimo jejich kontrolu*“.[622] Hlavním cílem EFSF je udržovat finanční stabilitu eurozóny a jejích členů prostřednictvím půjček, které poskytuje za výhodnějších podmínek, než je možné získat na finančních trzích. EFSF získává prostředky emisemi dluhopisů na kapitálovém trhu. Tyto dluhopisy jsou zaručeny členskými státy eurozóny.[623] EFSF je oprávněn k operacím nejen na primárním, ale také na sekundárním trhu, dále může poskytovat preventivní program, přispívat na rekapitalizaci finančních institucí na základě úvěrů poskytnutých vládám členských států eurozóny. Pravomoc poskytnout prostředky na záchranu finančních institucí a provádět operace na sekundárním trhu získal EFSF na základě dohody summitu eurozóny z července 2011.[624]

Podíl na zárukách za kapitál získaný prostřednictvím EFSF odpovídá klíči pro upisování základního kapitálu ECB.[625] Díky zárukám poskytnutým od všech členských států eurozóny mají dluhopisy EFSF nejvyšší možný rating a nízké emisní spready[626].[627] Závazek poskytnout záruky podle uzavřené dohody vznikl ručitelským členským státům v okamžiku, kdy EFSF obdržel potvrzení závazků od států, které

[618] Nařízení Rady č. 2015/1360 ze dne 4. srpna 2015, kterým se mění nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace, článek 2.
[619] Thompson, G. (květen 2011), *The European Financial Stabilisation Mechanism*.
[620] Nařízení Rady č. 2015/1360 ze dne 4. srpna 2015, kterým se mění nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace, str. 1.
[621] Special purpose vehicle (SPV) je označení pro společnost založenou kvůli splnění určitého cíle, popř. na určitou dobu.
[622] Rámcová dohody o EFSF, Bod 1 preambule
[623] Rámcová dohoda o EFSF, Bod 4 preambule
[624] Ruffert, M., (2011), *The European Debt Crisis and European Union Law,* str. 1780.
[625] Rámcová dohoda o EFSF, Příloha II
[626] Rovněž nazýváno: kreditní nebo úvěrová marže, přirážka, rozpětí, spread (angl. *credit spread*)
[627] Rating EFSF k 1. listopadu 2018: Moody's: Aa1/positive, Fitch:AA, S&P: AA, DBRS: AAA, zdroj: ESM

představují 90 % celkových záruk.[628] O poskytnutí pomoci rozhodují ručitelé (angl. *guarantors*), tj. členské státy Euroskupiny, jednomyslně. [629]

Možnost čerpat finanční pomoc z tohoto mechanismu mají pouze státy, které přijaly jednotnou měnu. Finanční pomoc je vázána na plnění stanovených podmínek záchranného programu. Získanými zdroji lze financovat např. přímé půjčky, půjčky na posílení kapitálu bank nebo na operace prováděné na primárním či sekundárním trhu státních dluhopisů. Záruky původně dosahovaly výše 440 miliard euro, což v souvislosti s různými formami úvěrového zajištění poskytovalo efektivní zápůjční kapacitu zhruba na úrovni 250 miliard euro. Setkání hlav států a předsedů vlád (v březnu 2011 a následně v červnu 2011) opakovaně potvrdilo shodu zúčastněných států na nutnosti zvýšit objem záruk na 779 miliard euro, čímž byla zajištěna efektivní zápůjční kapacita 440 miliard euro. [630]

Od 1. července 2013 se EFSF nadále nezapojuje do financování nových programů ani do nových úvěrových smluv a to v souladu s ustanoveními Smlouvy o založení EFSF a v souladu s jeho statutem. Jediným mechanismem, který poskytuje finanční asistenci, zůstává Evropský mechanismus stability. EFSF bude nadále aktivní při financování záchranných programů, pokud jde o Portugalsko, Irsko a Řecko. EFSF ukončí své působení v okamžiku, kdy budou splaceny veškeré jím vydané nástroje financování.[631] EFSF původně získával financování na trhu v návaznosti na potřeby financování jednotlivých zemí, tj. věřitelé věděli, který záchranný program financují. Od roku 2011 je lividita EFSF řízena odlišně a získané prostředky nejsou vázány na jednotlivé programy.

2.4.5 Permanentní záchranný mechanismus – Evropský mechanismus stability

Založení ESM

Ustavením dočasných záchranných mechanismů se podařilo na určitou dobu stabilizovat situaci na finančních trzích. Nicméně během podzimu 2010 byla situace natolik vážná, že nadále nebylo možné pochybovat o nutnosti zavést permanentní záchranný mechanismus. Rozhodnutí o jeho ustavení přijala Evropská rada v říjnu 2010. Znovu se k tomuto tématu vrátila na svém prosincovém zasedání.[632]

V zájmu odstranění pochybností o slučitelnosti s primárním právem EU se Evropská rada shodla na tom, že by zakládací smlouvy EU měly být pozměněny tak, aby členské státy eurozóny mohly Evropský mechanismus stability zavést bez toho, že by byl nadále využíván čl. 122 odst. 2 SFEU, primárně určený pro poskytování finanční pomoci členským státům Unie stiženým přírodními katastrofami a jinými mimořádnými událostmi mimo jejich kontrolu. Tento krok také reflektuje permanentní charakter ESM a dále skutečnost, že ESM by měl postupně nahradit EFSF, který zůstává aktivní po dobu provádění svých transakcí.[633]

Evropská rada v říjnu 2010 potvrdila rozhodnutí o neprodleném zahájení zjednodušeného postupu pro přijímání změn zakládacích smluv EU podle čl. 48 odst. 6 SEU. Hlavy států a předsedové vlád se shodli na Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.[634] S ohledem na zmíněné rozhodnutí byl čl. 136 SFEU rozšířen

---

[628] Rámcová dohoda o EFSF, článek 1, odst. 2

[629] Rámcová dohoda o EFSF článek 10, odst. 5, bod a)

[630] Rada EU (2011b), *Závěry Evropské rady* (březen 2011). 27s

[631] EFSF (2013). *Frequently Asked Questions EFSF*. 24 s.

[632] Evropská rada (2010b), *Závěry Evropské rady 28. – 29. října 2010*. str. 3.

[633] Louis, J. – V., (2010), *Guest Editorial: The No-Bail-out clause and rescue packages.* str. 971 – 986.

[634] Rozhodnutí měnící článek 136 SFEU představuje změnu primárního práva EU, která členským státům eurozóny umožňuje zřídit cestou mezivládní dohody zmíněný ESM tak, aby byl takovýto postup z hlediska evropského (a v případě

o třetí odstavec. Tento krok umožnil členským státům eurozóny ustavit ESM. Permanentní mechanismus stability může být využit v případech, kdy je ohrožena finanční stabilita eurozóny jako celku. Zároveň pskytnutí jakékoli finanční asistence je v rámci tohoto nástroje podmíněno přísnými požadavky. Formální rozhodnutí přijala Evropská rada na březnovém zasedání v roce 2011. Rozhodnutí bylo přijato jednomyslně s konzultací Evropského parlamentu, Komise a Evropské centrální banky.[635] Podle článku 48, odstavce 6, druhý pododstavec SEU vstoupilo Rozhodnutí Evropské rady v platnost až po uložení ratifikačních listin, tj. po schválení všemi členskými státy EU v souladu s jejich ústavními předpisy.[636]

Provedení změny čl. 136 SFEU odlišuje ESM od předchozích dvou mechanismů a podtrhuje klíčovou roli, kterou mu členské státy eurozóny svěřily. Význam jeho role pro fungování eurozóny dokládá skutečnost, že na rozdíl od EFSM a EFSF se nejedná o subjekt soukromoprávní, ale o subjekt mezinárodního práva. Jedná se tedy o mezinárodní mezivládní organizaci členských států, jejichž měnou je euro. Samotný mechanismus vytvořený na základě mezinárodní smlouvy mezi státy eurozóny tedy není ustaven na základě aktu přijímaného institucemi Unie. Jsou to tedy členské státy a nikoliv Unie, definuje parametry fungování mechanismu a vykonává nad ním kontrolu. Toto se odrazilo v nastavení architektury ESM, který má samostatné statutární orgány – Správní radu a Radu guvernérů. Složení těchto orgánů reflektuje složení Pracovní skupiny pro euro a Euroskupiny, tudíž rozhodnutí příslušející orgánům ESM jsou často neformálně předjednána v rámci institucí eurozóny.

Členské státy jsou zastoupeny na jednání Rady guvernérů ministry odpovědnými za finance.[637] Rada guvernérů má pravomoc jednomyslným rozhodnutím svolat upsaný kapitál, měnit objem upsaného kapitálu, měnit maximální zápůjční kapacitu ESM, poskytovat stabilizační pomoc a poskytnout Komisi a ECB mandát k vyjednávání memoranda o porozumění (angl. *memorandum of understanding*) upravujícího ekonomické kondicionality podmiňující poskytnutí pomoci. [638]

Členství v ESM je určeno pro všechny členy eurozóny,[639] resp. členství v mechanismu je otevřeno všem členským státům EU od okamžiku, kdy Rada rozhodne o zrušení výjimky z účasti na společné měně

---

některých států také ústavního) práva akceptovatelný. Rozhodnutím samotným pochopitelně nedochází k rozšíření pravomocí svěřených Unii zakládacími smlouvami EU. Cílem změny čl. 136 SFEU je pouze umožnit vznik mechanismu.

[635] Evropská komise vydala své souhlasné stanovisko dne 15. února 2011. Evropský parlament se ve svém usnesení vyslovil pro budoucí začlenění ESM do unijního rámce a pro přiznání ústřední role Komise a zapojení Evropského parlamentu při používání ESM, přičemž se odvolal na Závěry hlav států a předsedů vlád eurozóny ze dne 11. března 2011 a dopisy předsedů Evropské rady, Euroskupiny a komisaře odpovědného za měnovou politiku. Evropský parlament svým usnesením podpořil Rozhodnutí Evropské rady, nicméně současně uvedl, že by preferoval Rozhodnutí přijmout ve znění navrženého pozměňovacího návrhu (pozměňovací návrh Evropského parlamentu lze tedy chápat jako doporučení).
Návrhy Evropského parlamentu a Evropské centrální banky nemusela Evropská rada akceptovat, neboť dle čl. 48 odst. 6 SEU jsou tyto instituce v tomto případě pouze konzultovány. Pozměňovací návrhy Evropského parlamentu by znamenaly svěření pravomocí orgánům EU přímo touto změnou čl. 136 SFEU. Evropský parlament navrhoval, že členské státy eurozóny by mohly dohodou mezi sebou zavést ESM pouze na základě doporučení Evropské komise a po konzultaci Evropského parlamentu s tím, že o poskytnutí finanční pomoci by bylo rozhodováno na základě návrhu Evropské komise a zásady a pravidla podmíněnosti finanční pomoci a její kontroly by byly stanoveny nařízením přijatým řádným legislativním postupem (společně EP a Radou).

[636] Poslední zemí, která notifikovala ratifikaci změny Smluv Generálnímu sekretariátu Rady, byla Malta (dne 10. října 2012). K dokončení vnitrostátních schvalovacích postupů v členských státech Unie tak došlo dle původního harmonogramu do konce roku 2012 tak, aby Rozhodnutí mohlo vstoupit v platnost k 1. lednu 2013. Vzhledem k tomu, že signatářské státy Smlouvy o ustavení ESM usilovaly o zahájení fungování mechanismu již k 1. červenci 2012, bylo by z hlediska právní jistoty potřebné, aby Rozhodnutí bylo ratifikováno již v polovině roku 2012.

[637] Smlouva o ustavení ESM, článek 5

[638] Smlouva o ustavení ESM, článek 5, odst. 6

[639] Smlouva o ustavení ESM, článek 2

ve vztahu k danému členskému státu[640]. Z preambule Smlouvy lze dále dovodit, že každý člen eurozóny se má současně stát také členem ESM, a to s plnými právy a povinnostmi. Tato zdánlivě automatická provázanost s členstvím v eurozóně je však pouze politického charakteru, neboť z právního hlediska se členský stát vstupující do eurozóny nemůže stát automaticky členem ESM, ale je zapotřebí, aby v souladu se svými ústavními předpisy učinil nezbytné právní kroky k přistoupení ke Smlouvě o ustavení ESM (tj. obdobné kroky jako při ratifikaci mezinárodní smlouvy).

Důsledkem členství v ESM je nejen právo čerpat prostředky ze záchranného mechanismu, ale také povinnost ručit za případné závazky ostatních členských států.[641]

Fungování ESM

Hlavním úkolem ESM je získávat financování a zajišťovat podporu stability za striktních podmínek, a to s ohledem na prospěch členů ESM, kteří mají nebo jsou ohroženi finančními problémy a také v zájmu zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členů. Za účelem poskytnutí pomoci členskému státu může ESM uzavírat dohody se členy ESM, finančními institucemi a dalšími třetími stranami. Toto ustanovení tedy ponechává „otevřené dveře“ pro užší spolupráci např. s MMF, popř. jinou institucí například ECB.[642]

Účast soukromého sektoru se posuzuje případ od případu. Splátky půjček z ESM mají mít přednost před pohledávkami soukromého sektoru. Vyšší prioritu splacení než zdroje poskytnuté ESM mají jen půjčky od MMF.[643]

Významnými rozhodovacími orgány ESM jsou již zmíněné Rada guvernérů (angl. Board of Governors) a Správní rada (angl. Board of Directors). Tyto orgány mohou přijímat rozhodnutí jednomyslně (s možností konstruktivní abstence), kvalifikovanou většinou (80 % odevzdaných hlasů) nebo tzv. prostou většinou (více než polovina odevzdaných hlasů).

Pokud jde o hlasovací proceduru, má zásadní význam tzv. pohotovostní hlasování (angl. emergency voting procedure)[644], a to v okamžiku, kdy Komise a ECB vyhodnotí situaci tak, že neschopnost přijmout rozhodnutí o poskytnutí nebo implementaci finanční pomoci by ohrozilo hospodářskou a finanční stabilitu eurozóny. Za těchto podmínek je k přijetí rozhodnutí třeba kvalifikované většiny 85 % hlasů[645] [646].

Podíl na hlasovacích právech je odvozen od podílu na celkovém upsaném kapitálu ESM.[647] V tomto kontextu lze zmínit obavy kritiků Smlouvy o ustavení ESM z některých menších členských států z jednomyslného hlasování, kteří zdůrazňují riziko, že kterýkoli členský stát může svůj souhlas s poskytnutím pomoci podmiňovat např. přijetím přísných opatření v oblasti hospodářské politiky

[640] V souladu s čl. 140 odst. 2 SFEU

[641] Přesněji čl. 44 Smlouvy o ustavení ESM zmiňuje, že každý státy by se po zrušení své výjimky z členství v eurozóně měl „zapsat“ (angl. *shall file with*“) do ESM. Do činnosti mechanismu se neparticipující členské státy mohou zapojit dobrovolně a na *ad hoc* bázi (k případným jednáním o poskytnuté pomoci pak mohou být přizváni jako tzv. pozorovatel).

[642] Smlouva o ustavení ESM, 2012, článek 3

[643] Smlouva o ustavení ESM, 2012, body 12 a 13 preambule

[644] Ibid článek 4, odst. 4

[645] Jedná se především o rozhodnutí Rady guvernérů týkající se poskytnutí finanční pomoci v rámci ESM včetně kondicionalit hospodářské politiky a poskytnutí jednacího mandátu Komisi popř. ECB.

[646] Podrobnosti týkající se fungování ESM a např. hlasovacích procedur upravují tzv. prováděcí předpisy (angl. by-laws), které byly schváleny 8. října 2012.

[647] Smlouva o ustavení ESM, 2012, Příloha I a II

(např. zvýšení daní).[648] Přestože nastavení podmínek tzv. kondicionalit je především v pravomoci Komise, nelze vyloučit možnost, že za vypjatých okolností může vzniknout situace, kdy členský stát žádající o pomoc bude čelit velmi přísným požadavkům v oblasti hospodářské politiky ze strany Komise (popř. ostatních členských států). V tomto kontextu je třeba podotknout, že je to ESM jako mezinárodní instituce, kdo pověřuje Komisi vyjednáním tzv. memoranda o porozumění upravujícího podmínky poskytnutí pomoci. Rada guvernérů v neposlední řadě jmenuje generálního ředitele a to na dobu pěti let. Mandát může být jedenkrát obnoven.

Kapitál

Celkový upsaný kapitál ESM činí aktuálně 700,4 miliardy euro. ESM má podle této dohody k dispozici maximální tzv. zápůjční kapacitu až 500 miliard euro, a to s velmi vysokým ratingem.[649] Zásadní je skutečnost, že instrumenty vydávané ESM získaly hodnocení bezrizikového aktiva v rámci Basel II. Z celkové výše upsaného kapitálu tvoří 80,55 miliard euro tzv. splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny. Zbývajících přibližně 620 miliard euro má podobu záruk a kapitálu na požádání.[650]

Distribuční klíč pro podíl na upsaném kapitálu ESM odpovídá distribučnímu klíči pro podíl na základním kapitálu ECB (viz Tabulka 4 – Složení kapitálu Evropského mechanismu stability k 31. prosinci 2016). Nicméně pro státy eurozóny, jejichž HDP na obyvatele nedosahuje úrovně 75 % průměru EU, je po dobu 12 let od jejich vstupu do eurozóny tento klíč upraven.[651]

[648] People's Movement (2012), *The European Stability Mechanism and the case for an irish referendum, People's Movement*. Second edition. 11s.
[649] Ratingové hodnocení: Moody's Aa1 (dlouhodbé), Fitch Ratings: AAA (dlouhodobé), DBRS: AAA. Zdroj: ESM
[650] Původní čísla uvedené ve Smlouvě o ustavení ESM byla navýšena v souvislosti s přistoupením Litvy (2015) a Lotyšska (2014).
[651] Smlouva o ustavení ESM, 2012, článek 42

Tabulka 4 – Složení kapitálu Evropského mechanismu stability k 31. prosinci 2016

Stát	Distribuční klíč (procentuální podíl)	Podíl na upsaném kapitálu (v miliardách EUR)	Podíl na splaceném kapitálu ESM (v miliardách EUR)	Podíl upsaného kapitálu na HDP jednotlivých ČS[652]	Podíl splaceného kapitálu na HDP jednotlivých ČS[653]
Rakousko	2, 7644	19,48	2,23	5,57%	0.64%
Belgie	3, 4534	24,34	2,78	5,77%	0.66%
Kypr	0, 1949	1,37	0,16	7,65%	0.89%
Estonsko	0, 1847	1,30	0,15	6,22%	0.72%
Finsko	1, 7852	12,58	1,44	5.88%	0.67%
Francie	20, 2471	142,70	16,31	6.38%	0,73%
Německo	26, 9616	190,02	21,72	6,07%	0,69%
Řecko	2, 7975	19,72	2,25	11,21%	1,28%
Irsko	1, 5814	11,14	1,27	4,19%	0,48%
Itálie	17, 7917	125,40	14,33	7,50%	0,86%
Lucembursko	0, 2487	1,75	0,22	3,23%	3,23%
Malta	0, 0726	0,51	0,06	5,15%	0,61%
Nizozemí	5, 6781	40,02	4,57	5,74%	0,66%
Portugalsko	2, 4921	17,56	2,01	9,50%	1,09%
Slovensko	0, 8184	5,77	0,66	7,13%	0,82%
Slovinsko	0, 4247	2,99	0,34	7,52%	0,85%
Španělsko	11, 8227	83,33	9,52	7,48%	0,85%
Litva	0,4063	2,86	0,33	7,40%	0,85%
Lotyšsko	0, 2746	1,93	0,22	7,71%	0,88%
CELKEM	**100,00**	**704,80**	**80,263**		

Zdroj: Vlastní výpočty, Výroční zpráva ESM 2016[654]

Je třeba zdůraznit, že ministři financí zastupující státy v Radě guvernérů mohou kdykoli rozhodnout o nutnosti svolat kapitál, popř. o nutnosti navýšit záruky. V případě svolání kapitálu splatného na požádání dodají členské státy ESM objem prostředků, který jim přísluší. V konečném důsledku tak může dojít k čerpání prostředků až do výše celkového kapitálu splatného na požádání, a to ze státních rozpočtů jednotlivých členských států. Právě tento aspekt je zcela zásadní z pohledu integrace ve fiskální oblasti, kdy přelévací efekty a ohrožení finanční stability jednoho členského státu eurozóny může mít hmatatelné dopady na fiskální politiku a především zdroje ostatních členských států eurozóny. Tento důsledek je důvodem, proč je ustavení ESM považováno za jeden z nejvýznamnějších kroků, pokud jde o prohloubení integrace. Dále je třeba vzít v úvahu, že tato varianta je s ohledem na vysokou úroveň správy rizik v rámci ESM a jejich zajištění velmi nepravděpodobná. Navíc v řadě členských států podléhá národní souhlas s uvolněním finančních zdrojů pro ESM souhlasu národního parlamentu. Tato pojistka na jednu stranu zvyšuje demokratickou legitimitu těchto rozhodnutí, na straně druhé může prodloužit a zbrdzdit dodání likvidity.

Členské státy poskytují neodvolatelné a bezpodmínečné záruky, a to do výše svého podílu na nesplaceném kapitálu. Zároveň by měly včas a v souladu s podmínkami danými Smlouvou plnit své závazky v okamžiku, kdy je kapitál svolán. Závazky členského státu jsou omezeny výší jeho podílu na celkovém kapitálu ESM. Členský stát není povinen přispět do ESM v okamžiku, kdy sám splňuje podmínky pro poskytnutí pomoci nebo finanční pomoc od ESM dostává. Toto ustanovení vyvolává celou řadu otazníků a to především v kontextu kredibility ESM v situaci, kdy by se členské státy

[652] V případě celkové sumy je brán v úvahu podíl celkového kapitálu upsaného ESM na HDP eurozóny za rok 2016 v běžných cenách

[653] V případě celkové sumy je brán v úvahu podíl celkového kapitálu splaceného ESM na HDP eurozóny za rok 2016 v bežných cenách

[654] ESM (2016), *Annual Report 2016.*

s významným podílem na kapitálu ESM samy staly příjemci pomoci z ESM. Například Itálie se na kapitálu ESM podílí ze 17,9 %. I v okamžiku, kdy by sama čerpala pomoc, by se tedy svými téměř 20 % musela podílet na příspěvcích do ESM.[655] Změny, pokud jde o záruky a objem kapitálu se promítají do ratingového hodnocení ESM. Ke změně ratingového hodnocení může dojít i na základě přehodnocení ratingového hodnocení jednoho z ručitelů.

Poskytnutí finanční pomoci

Poskytnutí pomoci členskému státu v rámci ESM je striktně podmíněno[656], a to v závislosti na zvoleném nástroji pomoci. Pomoc lze podmínit makroekonomickým programem pro přizpůsobení nebo dodržováním předem dohodnutých kvalifikačních podmínek. Nejasný může být výklad první věty odstavce 1 tohoto článku, podle které pomoc bude poskytnuta, pokud bude ohrožena stabilita eurozóny jako celku nebo jejích členů. Čl. 12 dále upravuje použití standardizovaných a shodných doložek o společném postupu věřitelů (tzv. *collective action clauses*, dále „CACs"), které budou od 1. ledna 2013 začleňovány do podmínek všech nově emitovaných státních dluhopisů členských států eurozóny se splatností delší než jeden rok. [657] S využitím těchto doložek se tzv. „super-většina" věřitelů může dohodnout na restrukturalizaci dluhu daného státu. Tyto doložky jsou využívány především v rámci anglosaského práva. [658] V kontinentálním právu se zatím využívaly velmi zřídka.

Ohledně konečných důsledků jejich implementace panují pochybnosti. Z výzkumu Světové banky vyplývá, že tyto doložky snižují výpůjční náklady zemím s vysokým ratingem, zatímco v případě zemí s nízkým ratingem se výpůjční náklady zvyšují. Z dlouhodobého hlediska sice mohou vést k fiskální zdrženlivosti, nicméně se mohou ukázat jako problematické v okamžiku, kdy se stát dostane do ekonomicky obtížně udržitelné situace. [659] Z dosavadního vývoje úrokových měr dluhopisů členských států vyplývá, že po zasedání Evropské rady v říjnu 2010, kdy německá vláda poprvé navrhla zavedení těchto doložek, došlo k výraznému zhoršení situace na finančních trzích. Tato tendence se lišila od situace, k níž došlo po předcházejících summitech, kterým se dařilo finanční trhy uklidnit.[660]

Proces požádání a udělení finanční pomoci členskému státu je podrobněji upraven v čl. 13 Smlouvy. Členský stát žádá o stabilizační podporu předsedu Rady guvernérů. Podle odstavce 1 tohoto článku by již žádost měla udávat, jaký druh finanční pomoci má být zvažován. Předseda Rady guvernérů svěřuje Komisi spolu s ECB, následující úkoly: a) posouzení rizika ohrožení finanční stability eurozóny (pokud již ECB nepředložila analýzu v souladu s čl. 18 Smlouvy); b) posouzení rizika udržitelnosti veřejného dluhu (toto posouzení by, pokud možno, mělo být prováděno ve spolupráci s MMF; c) zhodnocení aktuální i potenciální potřeby financování členů ESM. Komise tedy v rámci posouzení rizik disponuje

[655] Smlouva o ustavení ESM, článek 8 odst. 4 Smlouvy
[656] Ibid článek 12
[657] Evropská rada (2011a). *Závěry Evropské rady* (24. – 25. března 2011), str. 31-33.
[658] CAC doložky jsou navrženy tak, aby byla zajištěna řádná restrukturalizace dluhu. Poskytují účinné prostředky pro tzv. supervětšinu vlastníků dluhopisů (66 2/3 % nebo 75%) a dlužníka k restrukturalizaci nesplacených dluhopisů (např. umožňují měnit klíčové platební podmínky nebo výměnu dluhopisů). Tato restrukturalizace se obvykle vztahuje k jedné sérii dluhopisů, ale může být uplatněna i na více sérií dluhopisů a to díky tzv. agregační doložce, která může být použita emitentem státních dluhopisů. CAC doložka by tedy měla zajistit, že všechny podmínky restrukturalizace přijaté většinou vlastníků dluhopisů, jsou závazné pro všechny držitele dluhových cenných papírů konkrétního dluhopisu série, ať už poskytli svůj souhlas či nikoli, což v konečném důsledku usnadňuje úspěšnou restrukturalizaci dluhu. Zdroj: ECB (2010), *Reinforcing Economic Governance in the euro area.*
[659] Verhelst (2011), *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union*.
[660] de Grauwe, P., (2011), *The Governance of the Fragile Eurozone*. str. 11-12.

poměrně širokými diskrečními pravomocemi, protože právě na základě jejího posouzení Rada guvernérů rozhoduje o poskytnutí pomoci.

Pokud z analýzy udržitelnosti veřejného dluhu vyplyne, že makroekonomický ozdravný program může reálně zajistit návrat k udržitelnému vývoji dluhu, učiní členský stát přijímající pomoc veškeré kroky k tomu, aby povzbudil soukromé investory k zachování expozic. Komise, MMF, ECB a Evropský orgán pro bankovnictví jsou úzce zapojeny do sledování těchto kroků. Pokud z analýzy vyplyne, že makroekonomický program udržitelnosti nemůže reálně zajistit návrat k udržitelnému vývoji veřejného dluhu, měl by členský stát zahájit aktivní jednání se svými věřiteli, s cílem zajistit jejich přímou účast na obnovení udržitelnosti dluhu. Poskytnutí finanční pomoci by mělo být podmíněno tím, že členský stát bude mít důvěryhodný plán a prokáže dostatečné odhodlání k zajištění odpovídajícího a přiměřeného zapojení soukromého sektoru.[661]

Jak vyplývá z bodu 12 preambule Smlouvy o ustavení ESM, bude v okamžiku poskytnutí finanční pomoci ve výjimečných případech v souladu s praxí MMF zvažována přiměřená a proporcionální účast soukromého sektoru. Povaha a rozsah zapojení budou určeny v každém případě zvlášť a budou záviset na výsledku analýzy udržitelnosti dluhu a na potenciálních důsledcích pro finanční stabilitu eurozóny.[662] Na tomto postupu se shodla Evropská rada na svém zasedání v březnu 2011. Přestože tyto podrobnosti nejsou uvedeny ve Smlouvě o ustavení ESM, lze očekávat, že za daných okolností bude postupováno na základě politické dohody.

Pokud Rada Guvernérů rozhodne o poskytnutí pomoci, pověří Komisi spolu s ECB, a pokud je to možné, MMF vyjednáním memoranda o porozumění (angl. *memorandum of understanding*), které upřesňuje podmínky poskytnutí pomoci. Generální ředitel současně připraví návrh dohody o poskytnutí finanční pomoci (angl. *financial assistance facility agreement*), zahrnující konkrétní finanční podmínky. V návaznosti na schválení těchto dvou dokumentů Radou Guvernérů Komise podepisuje jménem ESM Memorandum o porozumění.

Generální ředitel následně podepisuje dohodu o poskutnutí finanční pomoci a tu schvaluje Rada ředitelů. Plnění podmínek poskytnutí pomoci sleduje Komise, ECB, a pokud je to možné i MMF. Po procesní stránce je postup pro poskytnutí finanční pomoci přesně zakotven. Nicméně neformálně mohou být podniknuty kroky v jiném pořadí. Například pokud stát již žádá o poskytnutí pomoci, je vysoce pravděpodobné, že již předtím tuto otázku neformálně diskutoval, jak s představiteli Komise, tak generálním ředitelem ESM. Pokud jde o získání finančních prostředků, v návaznosti na plnění stanovených podmínek členským státem schvaluje uvolnění jednotlivých tranší Rada ředitelů. Některé procesní kroky jsou upraveny také v tzv. dvojbalíčku.[663]

ESM může poskytnout pomoc ve formě několika instrumentů: a) předběžná/preventivní finanční pomoc, b) finanční pomoc pro rekapitalizaci finančních institucí, c) úvěry, d) nákup dluhopisů členského státu na primárním trhu; e) provádění operací na sekundárním trhu, e) nástroj pro přímou rekapitalizaci bank, f) nástroj pro nepřímou rekapitalizaci bank.[664] Je třeba rozlišit především mezi operacemi zaměřenými na předběžné/preventivní poskytnutí pomoci a záchrannými nástroji. Cílem preventivních nástrojů je zabránit zvýšení tlaku finančních trhů na již nestabilní členské státy. Dostupné jsou dva nástroje tohoto typu Předběžná podmíněná úvěrová linka a Posílená podmíněná úvěrová linka.

---

[661] Evropská rada (2011b), *Závěry Evropské rady* (březen 2011).

[662] Evropská rada (2011b), *Závěry Evropské rady* (březen 2011).

[663] Podrobněji viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi

[664] Smlouva o ustavení ESM, 2012, článek 14-18

Takové nástroje mohou být využity i bezprostředně po ukončení záchranného programu s cílem zajistit stabilitu daného členského státu v očích věřitelů. Další nástroje jsou již záchranného charakteru. Za poskytnutí pomoci si ESM účtuje minimální poplatky v závislosti na typy instrumentu. Obecně jsou účtované poplatky nižší i ve srovnání s MMF.[665]

Rekapitalizace finančního sektoru

Za účelem přerušení tzv. bludného kruhu řetězení problémů mezi finančním sektorem a veřejným zadlužením bylo na Evropské radě v červnu 2012 dosaženo dohody na umožnění přímé rekapitalizace bank z ESM. V okamžiku, kdy budou splněny veškeré podmínky pro aktivaci tohoto nástroje, může Rada guvernérů hlasovat o zařazení tohoto nástroje k nástrojům finanční pomoci. Obdobně i o případné rekapitalizaci bude Rada guvernérů rozhodovat jednomyslně (angl. *mutual agreement*). V červnu 2013 se představitelé členských států eurozóny shodli na podmínkách, za nichž je možné ESM využít v rámci přímé rekapitalizace bank, na níž bude z prostředků ESM vyčleněno 60 miliard euro. Tato hranice může být Radou guvernérů přehodnocena. V kontextu debaty o budoucnosti Evropské měnové unie a ustavení tzv. bankovní unie, která má přispět k přerušení tzv. bludného kruhu se často hovoří o možnosti zrušit finanční nástroj rekapitalizace finančního sektoru, a to přdevším v okamžiku kdy bude plně funkční systém jištění jednotného rezolučního fondu.[666]

Financování operací ESM

Podmínky, za nichž si ESM může půjčovat na kapitálových trzích od bank, finančních institucí, jiných osob nebo institucí, jsou určovány generálním ředitelem na základě detailních pokynů přijatých Správní radou. [667] [668]

Ztráty z operací ESM by měly být vypořádány a) proti rezervnímu fondu; b) proti splacenému kapitálu a c) proti odpovídající částce nesplaceného přislíbeného kapitálu, který by měl být vyžádán v souladu s čl. 9 odst. 3 Smlouvy. Pokud členský stát ESM neuhradí kapitál vyžádaný v souladu s čl. 9 odst. 2 nebo 3, bude učiněno nové, revidované vyžádání kapitálu s ohledem na zajištění potřeb ESM. Rada guvernérů by měla rozhodnout o způsobu, jakým bude zajištěno, aby dotčený členský stát ESM dostál svým závazkům. [669]

Často kritizovaným aspektem Smlouvy o ustavení ESM je nedostatek kontroly ze strany Evropského parlamentu. Pokud jde o kontrolu ESM ze strany národních parlamentů, je třeba připomenout, že některé parlamenty (například nizozemský, finský a německý) disponují v souladu se svými jednacími řády právem diskutovat a v řadě případů i podílet se na schvalování rozhodnutí vlády ve vztahu k ESM. Rozhodnutí o úpravě těchto vztahů závisí na národních ústavních tradicích.

V tomto kontextu je třeba zmínit rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k návrhům předběžných opatření bránících dokončení ratifikace rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU, Smlouvy o ESM a tzv. Fiskální smlouvy. Spolkový ústavní soud v září 2012 odmítl žádosti o vydání předběžných opatření. Cílem předběžných opatření bylo zabránit spolkovému prezidentovi podepsat ratifikační zákony týkající se rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 Smlouvy o fungování EU, Smlouvy o ustavení ESM a Fiskální úmluvy. V rámci přezkumu těchto tří otázek Ústavní soud došel k závěru,

[665] Podrobněji viz např. ESM (2016), *Výroční zpráva za rok 2016*.
[666] Rada EU (2018a), *Dopis předsedy Euroskupiny předsedovi Evropské rady*, Brusel 25. června 2018.
[667] ESM (říjen 2012), *Borrowing Guidelines*. 5s.
[668] Podrobněji k financování ESM viz např. European Parliament (2014), *European Stability Mechanism (ESM): Main Features, Instruments and Accountability*, str. 5-8.
[669]Smlouva o ustavení ESM, (2012), článek 25

že změna čl. 136 odst. 3 SFEU nezakládá žádný přenos pravomocí na orgány EU, a tedy neznamená ztrátu národní rozpočtové autonomie. V případě Smlouvy o ustavení ESM je podle Soudu nutné v rámci ratifikačního procesu a mezinárodního práva uplatnit výhradu, která zaručí takový výklad Smlouvy o ESM, že stanovený německý podíl na kapitálu ESM (který činí cca 27 % kapitálu ESM) nebude možné zvýšit bez souhlasu Spolkového sněmu. Obdobně je nutné zajistit, že ustanovení Smlouvy o ustavení ESM týkající se nedotknutelnosti archívů, dokumentů ESM, služebního tajemství a soudní imunity včetně nedotknutelnosti služebních listin a dokumentů zaměstnanců ESM nebudou stát v cestě ucelenému informování Spolkového sněmu a Spolkové rady pro účely výkonu parlamentní kontroly nad fungováním ESM. [670] [671]

Širší právní souvislosti ustavení ESM

Obavy z nesouladu Smlouvy o ustavení ESM s primárním právem EU vyústily nejen v podání ústavních stížností (výše byla zmíněna ústavní stížnost podaná v Německu), ale také v řízení před Soudním dvorem EU. Právní experti opakovaně vyjadřovali pochybnosti, pokud jde o soulad Smlouvy o ustavení ESM s ustanoveními primárního práva čl. 123 – 126 SFEU a především s tzv. *no bail out clause* obsaženou v čl. 125 SFEU.[672] V listopadu 2012 vydal Soudní dvůr EU rozsudek v případu Pringle[673], kterým v podstatě „odsouhlasil ustavení ESM“ včetně způsobu, jakým byl ustaven.[674] Učinil tedy obdobný krok jako německý federální ústavní soud o dva měsíce dříve.[675] Zároveň poskytl argumentaci, která dává do souladu nově ustavené mechanismy a způsob jejich přijetí s primárním právem, především s často diskutovaným čl. 125 SFEU.[676] Na národní úrovni se přezkumem Smlouvy o ustavení ESM a Fiskální úmluvy zabývaly ústavní a nejvyšší soudy ve Slovinsku, Estonsku, Irsku, Německu, Rakousku, Maďarsku, Francii a Belgii. Národní soudy se zabývaly především ouladem těchto smluv z hlediska procedurálního, ale také jejich soulad s ústavami členských států. Další případy se týkaly přezkumu dopadů úsporných opatření na základní lidská práva jednotlivců.[677]

2.4.6 Obecně ke kondicionalitě

V nejširším kontextu lze kondicionalitu definovat jako financování poskytnuté na základě nutnosti splnit určité podmínky. Zásadní rozdíl existuje mezi splněním podmínek tzv. ex ante, tj. před samotným poskytnutím finančním pomoci a ex post, tj. na základě již uzavřeného kontraktu nebo s ohledem na dosažení určitých výsledků. Uplatnění kondicionality je nejčastěji spojováno s financováním poskytovaným mezinárodními finančními institucemi např. Světovou bankou či MMF.

---

[670] MZV (2012), *Odbor komunitárního práva: Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k ratifikaci Smlouvy o ESM a Fiskální smlouvy*.

[671] Podle Soudu Fiskální úmluva splňuje požadavky stávajících německých ústavně-právních norem i závazků již vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU. Fiskální úmluva nenarušuje pravomoci národních parlamentů ani nepřiznává unijním orgánům (Komisi a SDEU) nové pravomoci, které by se dotýkaly rozpočtových pravomocí Spolkového sněmu. (MZV, 2012)

[672] Soulad Smlouvy o ustavení ESM byl předmětem soudního zkoumání také v Lotyšsku.

[673] Pringle, člen irského parlamentu, vznesl ve sporu s irskou vládou před Vrchním soudem v Irsku ve vztahu k evropskému právu dva okruhy otázek. Soud první instance však jeho podání zamítl. Pringle se odvolal k Irskému nejvyššímu soudu, který jednání přerušil a položil Soudnímu dvoru EU tři předběžné otázky (viz dále).

[674] Rozsudek Soudního dvora EU (pléna) ve věci Pringle: C-370/12 *Thomas Pringle v. Governement of Ireland a další, Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court*, ze dne 27. listopadu 2012, ECLI:EU:C:2012:756

[675] European University Institute (2012), *German Federal Constitutional Court's ruling on the ESM*.

[676] Více k právní argumentaci viz: Ruffert, M.., (2011), Louis, J.-V., (2010), de Merino, G., (2012)

[677] Podrobněji viz De Witte, B., (2018*), Judicialization of the Euro Crisis? A Critical Evaluation*. str. 95-103.

Nelze opomenout ani podmínky spojené s financováním nižších samosprávných celků v rámci exitujících federací. Nejčastěji se jedná o financování veřejných investic, a to na základě předem stanovených podmínek. Spojené státy americké charakterizuje dlouhá historie financování státních programů prostřednictvím federálních příspěvků na základě určitých podmínek. [678] Rozsah těchto podmínek se liší v závislosti na účelu financování. Některé programy zahrnují možnost odmítnout alokované prostředky. V neposlední řadě je třeba upozornit na soudní spory mezi federální vládou a jednotlivými státy ohledně souladu podmínek financování nastavených na federální úrovni s Ústavou. [679]

V EU je kondicionalita často využívaným nástrojem, který však byl před finanční, ekonomickou a dluhovou krizí spojován primárně s přistoupením členských států do EU a kohezní politikou. [680] Pokud jde o zahraničně politický rozměr je kondicionalita uplatňována jako nástroj zajišťující plnění podmínek v rámci snah o rozšíření EU či uzavření obchodních dohod s EU. Provedení unijního acquis do národních právních řádů států podmiňuje nejen samotné členství v EU, ale také uzavření asociační či obchodní dohody.[681] V kontextu kohezní politiky je uplatňována jak ex ante, tak ex post podmíněnost čerpání finanční pomoci. Uplatňování podmínek při čerpání fondů EU se zintenzívnilo v kontextu ekonomické krize a promítlo se především v legislativních aktech upravujících čerpání z unijních fondů v období 2014-2020. Návrhy předložené pro období 2021-2027 uplatňování kondicionality nejen konsolidují, ale také výrazně rozšiřují. Například lze zmínit návrh na obnovení možnosti pozastavit platby ze strukturálních fondů na základě odůvodněného stanoviska Komise, pokud členský stát nesplní povinnosti podle článku 258 SFEU, tedy neimplementuje legislativu EU nebo pokud členský stát nerespektuje zásady právního státu.[682] Zároveň je zachován důraz na makroekonomickou kondicionalitu, kterou doplňuje tzv. úniková doložka, která členským státům umožňuje vyhnout se přerušení financování, pokud se nacházejí v makroekonomických obtížích. Zároveň návrh mění pozici Evropského parlamentu v rámci tzv. strukturovaného dialogu, kdy Evropská komise není nadále povinna brát ohled na jeho stanovisko.[683]

Tzv. makrokondicionalitu uplatňovanou v rámci koordinace hospodářských politik je třeba odlišit od kondicionalit uplatňovaných v rámci záchranných programů poskytovaných dočasnými či stálými záchrannými mechanismy. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-370/12 [684] i související stanovisko generální advokátky Kokott vymezují kondicionalitu uplatňovanou v rámci záchranných programů jako nástroj odlišný od koordinace hospodářských politik. [685] Soudní dvůr EU ve svém rozsudku podotýká, že ESM se nezbývá koordinací hospodářských politik členských států, ale jedná se o finanční mechanismus poskytující finanční pomoc členským státům majícím či ohroženým problémy s financováním. Kondicionalita související s poskytnutím finačním pomoci tedy dle Soudního dvora není nástrojem koordinace hospodářských politik, ale jejím cílem je zaručit, že aktivity ESM budou

[678] Mizell, L., (2017), *Conditionality in practice: Emerging lessons for public investment*, str. 43-45.
[679] Ibid str. 50-51
[680] Mizell, L., (2017), *Conditionality in practice: Emerging lessons for public investment*.
[681] Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., (2004), *Governance by conditionality: EU rule transfer to the Countries of Central and Eastern Europe.* str. 673.
[682] Vita, V., (2018), *Conditionalities in Cohesion Policy*, str. 39.
[683] Návrh Nařízení EP a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza, článek 15
[684] Rozsudek Soudního dvora EU (pléna) ve věci Pringle: C-370/12 *Thomas Pringle v. Governement of Ireland a další*, Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court, ze dne 27. listopadu 2012.
[685] de Witte, B., Beukers, T., (2013), The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle, *Common Market Law Review*, str. 803-847

v souladu s článkem 125 SFEU, jehož cílem je zamezení přebírání závazků členských států. Podmínky finanční pomoci však musí být v souladu s opatřeními přijatými v rámci koordinace hospodářských politik v rámci EU.[686] Obdobný názor zastávala také generální advokátka Kokott, která ve svém stanovisku uvádí, že podmínky finanční pomoci se vztahují k hospodářské politice a musí být v souladu s unijními opatřeními. De Witte a Beukers dovozují, že kondicionalita ekonomických ozdravných programů může jít nad rámec opatření EU, a to i s ohledem na ustanovení dvojbalíčku.[687] Dvojbalíček uvádí, že návrh makroekonomického ozdravného programu vychází z hodnocení udržitelnosti veřejného dluhu *„a zaměří se na rozšíření, posílení a prohloubení opatření požadovaných“* v rámci unijního rámce.[688] Do budoucna by bylo vhodné přesněji vymezit hranice kondicionality nejen při záchranných programech, ale také limity tzv. makroekonomických kondicionalit uplatňovaných v kohezní politice. Mohlo by tak dojít ke zpřesnění hranic mezi prevencí krize a řešením krize v rámci unijní ekonomické governance.

2.4.7 Praktické uplatnění kondicionality v rámci záchranných programů EU

Během finanční, ekonomické a dluhové krize se kondicionalita stala zásadním elementem správy ekonomických záležitostí evropské hospodářské a měnové unie. Uplatnění principu kondicionality reflektuje více než sedmdesátiletou praxi MMF a fungování jeho programů. Kondicionalita je implementována prostřednictvím nastavení záchranného programu a pravidelného sledování dodržování předem stanovených podmínek. Nastavení podmínek reflektuje situaci ohrožené země a zvolený finanční nástroj. Základní teorii pobídek lze popsat prostřednictvím teorie A. K. Dixita, který definuje toto schéma jako kombinaci odměn a sankcí.[689] Rozlišuje dva případy: a) schémata, kdy je zásadní odměna za pozitivní akce, b) schémata, kdy je zásadní sankce za nežádoucí chování. Klíčové je v tomto ohledu porozumět motivaci agenta k výběru žádoucího jednání. Podmínky mohou mít podobu činnosti nutné k poskytnutí plnění, výkonnostních kritérií, strukturálních benchmarků a revizí. Poskytnutí finančních prostředků je pak navázáno na splnění stanovených kritérií. Kondicionalitu tak v praxi tvoří dva elementy: a) stanovení podmínek pro získání finančních prostředků, b) procesy pro získání finanční pomoci spojené s následným monitorováním.[690]

V rámci programů MMF se jedná o poměrně podrobně zakotvený sled kroků. První návrh podmínek zapůjčení finančních prostředků MMF se objevuje v návrhu ekonomického ozdravného programu (angl. *macroeconomic adjustment programme*), který obsahuje základní náčrt ekonomických scénářů a podmínek pro poskytnutí pomoci ze strany MMF. Na základě debaty mezi zástupci státní administrativy a představitelů MMF je upřesněn návrh tzv. Memoranda o porozumění a dopis o budoucím záměru (angl. *letter of intent*). Dopis podepsaný představiteli členského státu specifikuje cíle programu a opatření, která budou přijata na národní úrovni v rámci programu, je zaslán generální ředitelce MMF a následně projednán Výkonnou radou MMF. Uvolnění jednotlivých tranší finanční pomoci závisí na výsledných zjištěních kontrolních misí, které mohou revidovat původně stanovené cíle. Tyto mise se zaměřují jak na hodnocení dosažených výsledků v minulosti, tak na dosažení dobrých výsledků v budoucnosti. Mise může dojít k závěru, že stanovené podmínky byly vládou splněny a MMF může pokračovat v poskytování financování nebo v případě nesouladu může dojít k: a) přehodnocení podmínek ze strany MMF, b) kvůli výraznému zdržení v plnění podmínek může dojít k přerušení

[686] Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-370/12 *Thomas Pringle v. Government of Ireland*, bod 110-112

[687] de Witte, B., Beukers, T., (2013), The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle, *Common Market Law Review*, str. 803-847; pro srovnání též nařízení č. 472/2013, článek 6

[688] Nařízení č. 472/2013, článek 7

[689] Dixit, A., (2000), *IMF programmes as Incentive Mechanisms.*

[690] Khan, M., S., Sharma, S., (2001), *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*, str. 9-10.

poskytování financování, které je po splnění podmínek obnoveno, c) nesplnění podmínek, které vede k přerušení programu jako takového. [691]

Obdobně v rámci EU byla finanční pomoc spojená s problémy platební bilance popř. s problémy solventnosti a likvidity poskytnuta na základě stanovení určitých podmínek. V období finanční, ekonomické a dluhové krize využilo obdobných finančních mechanismů podmíněných splněním určitých podmínek osm členských států EU – Maďarsko, Lotyšsko, Rumunsko, Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr (Tabulka 5 – Souhrn finanční pomoci poskytnuté členským státům včetně data zahájení EDP). Zkušenosti MMF a záchranné programy pro země stojící mimo eurozónu se staly předlohou pro koncepci unijních programů finanční pomoci.

Tabulka 5 – Souhrn finanční pomoci poskytnuté členským státům včetně data zahájení EDP[692]

Země	Celkový objem programu v mld. eur	Datum žádosti o program	Zahájení programu	Ukončení programu	Zahájení Postupu při nadměrném schodku	Ukončení Postupu při nadměrném schodku
Irsko	**17,7**	prosinec 2010	2011	prosinec 2013	březen 2009	červen 2016
Portugalsko	**26**	květen 2011	2011	květen 2014	listopad 2009	červen 2017
Řecko	**173,5**	únor 2012	2012	srpen 2018	únor 2009	září 2017
Kypr	**6,3**	červen 2012	2013	březen 2016	květen 2010	červen 2016
Španělsko	**41,3**	červen 2012	2013	prosinec 2013	březen 2009	-
Maďarsko	**6,5**	říjen 2008	2008	listopad 2010	květen 2004	červen 2013
Lotyšsko	**7,5**	prosinec 2008	2009	leden 2012	červenec 2009	červen 2013
Rumunsko	**5**	březen 2009	2009	červen 2011	červen 2009	červen 2013

Půjčky poskytnuté členským státům stojícím mimo eurozónu během finanční a ekonomické krize byly první obdobnou asistencí poskytnout Evropskou unií.[693] S ohledem na nedostatečné zkušenosti byl do těchto programů zapojen MMF. Prvním členským státem, který o pomoc požádal, bylo Maďarsko. Program zaštítěný MMF a Evropskou unií vyžadoval ustavení nového koordinačního systému mezi MMF a institucemi EU, především Komisí a ECB. Pro společné monitorovací mise se následně vžilo označení „Troika“, později také „Instituce“ nebo „veřitelé“. Nutnost spolupráce s MMF vedla k harmozaci procesů a monitoringu na unijní úrovni, což vyústilo v ustavení pravidelných čtvrtletních misí.[694]

První bilaterální půjčky Řecku v podstatě kopírovaly dříve uplatněné schéma. Podmínky poskytnutí pomoci byly zakotveny v dohodě o poskytnutí úvěru (angl. *Greek Loan Facility*). Poskytnutí půjčky bylo podmíněno dodržováním podmínek zakotvených v Memorandu o porozumění [695] a rozhodnutí Rady č. 320/2010, které bylo přijato v souvislosti postupem při nadměrném schodku (čl. 126, odst. 9 SFEU) a nutnosti posílení rozpočtové kázně a dohledu nad ní (čl. 136 SFEU). Plnění podmínek

[691] Ioannidis, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, str. 66-68.

[692] Vlastní shnutí na základě: Evropská komise (2018a), *EU financial assistance*, Evropská komise (2018b), *Overview of Excessive Deficit Procedures*

[693] Jak zmíněno v předchozí podkapitole jednalo se o finanční pomoc poskytnutou na základě článku 143 SFEU a nařízení č. 332/2002 o střednědobé finanční pomoci členským státům.

[694] Ioannidis, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack",* str. 69-70

[695] Ve skutečnosti se jednalo o několik dohod – Memorandum o porozumění pokud jde o hospodářské a finanční politiky, Memorandum o porozumění, pokud jde o specifickou hospodářsko politickou kondicionalitu a memorandum o porozumění, pokud jde o technické otázky.

hodnotila Rada na základě hodnocení předloženého Komisí a po konzultaci s ECB. Komise shromažďovala informace od řecké administrativy. [696]

Následně došlo k postupné institucionalizaci ad hoc ustavených pracovních postupů, a to prostřednictvím jejich ukotvení v dokumentech ustavujících záchranné mechanismy[697]. Ve většině případů byl makroekonomický ozdravný program dojednán mezi ECB, Komisí, MMF a členským státem. Následně vláda členského státu předložila ke schválení Memoranda o porozumění. V návaznosti na tento krok Rada (v případě EFSM) a Pracovní skupina pro euro (v případě EFSF) přijala rozhodnutí o implementaci programu.[698] [699]

Podrobnosti nastavení kondicionality byly alespoň rámcově definovány Smlouvou o ustavení ESM[700], která stanovila, že sledování plnění podmínek programu a rozsah podmíněnosti závisí na zvoleném nástroji pomoci a hloubce finančních problémů. Memorandum o porozumění by mělo reflektovat rozhodnutí přijatá v rámci koordinace hospodářských politik na úrovni EU. Sledování plnění podmínek je svěřeno tzv. trojce (primárně Evropské komisi, ECB a kdykoli je to možné také MMF). Na základě jejích zpráv dochází k uvolnění jednotlivých tranší. [701] Zásadním aspektem poskytování pomoci na unijní úrovni, je nutnost jednomyslného souhlasu vyplývajícího ze Smlouvy o ustavení EFSF i ze Smlouvy o ustavení ESM, která odlišuje poskytování na unijní úrovni od poskytování pomoci v rámci MMF, kde postačuje souhlas kvalifikované většiny členských států.[702]

2.4.8 Zakotvení kondicionality v unijní legislativě - Nařízení č. 472/2013[703]

Toto nařízení zakotvilo do té doby využívané principy „krizového managementu“ do práva EU. Nařízení tak specifikuje postupy pro poskytnutí finanční pomoci, upřesňuje její nástroje a roli jednotlivých institucí. Zároveň toto nařízení zavádí nové druhy ekonomického dohledu nad členskými státy nečerpajícími pomoc ze záchranných fondů, ale čelícím vážným ekonomickým problémům. Je třeba zdůraznit, že nařízení v podstatě rozlišuje tři druhy dohledového režimu – a) posílený dohled (méně invazivní režim pro členské státy, které využívají pouze preventivní nástroje pomoci a ze schválených úvěrových linek nečerpají, jsou podřízeny mírnějšímu dohledu), b) programový dohled (naproti tomu členské státy, které čerpají pomoc, jsou během programu podřízeny přísnějšímu dohledu, který vyžaduje vypracování memoranda o porozumění a dodržování makroekonomického ozdravného programu), c) po-pogramový dohled (v neposlední řadě stanovuje podmínky pro odbobí následující po ukončení programu, kdy minimálně do splacení 75 % dlužné částky pokračují kontrolní mise). Jak posílený dohled, tak dohled v rámci makroekonomického ozdravného programu zahrnují nutnost reflektovat opatření, jejichž cílem je řešit příčiny obtíží. [704] Jedná se tak o zásah do suverenity členského státu, pokud jde o výkon hospodářských politik odstupňovaný v závislosti na závažnosti obtíží.

Dohled ze strany institucí představuje především sdílení informací o vývoji finanční situace daného státu a o tom, zda jsou přijímána dostatečná nápravná opatření. Komise spolu s dalšími institucemi pravidelně informuje o vývoji situace příslušné orgány Rady. Nařízení tak v podstatě zavedlo platnou

---

[696] Ioannidis, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack",* str. 70

[697] Přesněji se jednalo o Recitál 2, Preambule Smlouvy ustavujícíc EFSF, Recitál 7 Preambule nařízení Rady č. 407/2010 ustavující EFSM, článek 3 a 12 Smlouvy o ustavení ESM

[698] Council Implementing Decision no. 2011/77/EU of 7 December 2010 on granting Union financial assistance to Ireland.

[699] Ioannidis, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack*", str. 69-70

[700] Smlouva o ustavení ESM, článek 12-15

[701] Ioannidis, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack",* str. 72-74,

[702] Sapir, A., Schoenmaker, D., (2017), *We need a European Monetary Fund, but how should it work*?

[703] Nařízení č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně nebo jsou těmito obtížemi ohroženy

[704] Ibid, článek 4 a 7

praxi do unijního právního rámce a zpřesnilo dohledové mechanismy a postup žádosti o poskytnutí pomoci. Nutně muselo reflektovat postupy zakotvené v ustavujících dokumentech záchranných mechanismů a souvisejících dokumentech. Je třeba zdůraznit, že v okamžiku, kdy se poskytovaná pomoc týkala pouze finančního sektoru (přímá či nepřímá rekapitalizace bank), tak se tato skutečnost odrazila také v rozsahu kondicionality upravené v rámci Memoranda o porozumění, která se následně vztahuje především na finanční sektor.

V rámci poskytování finanční pomoci je zásadní schválení makroekonomického ozdravného programu, který vypracuje členský stát po dohodě s Komisí, ECB a pokud je to možné MMF. Rada návrh programu schvaluje kvalifikovanou většinou. Komise následně zajistí, aby Memorandum o porozumění upřesňující detailní podmínky poskytnutí pomoci bylo v souladu s rozhodnutím Rady. Zároveň je třeba, aby při dohledu nad členským státem byl proveden audit veřejných financí s důrazem na vyhodnocení důvodů, které vedly k nepřiměřenému nárůstu dluhu.[705] V neposlední řadě se toto nařízení věnuje konzultativnímu zapojení Evropského parlamentu do procesu poskytnutí pomoci. Evropský parlament by měl být informován prostřednictvím předsedů či místopředsedů relevantních výborů a může pořádat informativní slyšení. Nicméně mu v souvislosti s poskytováním finanční pomoci nepřísluší žádaná rozhodovací pravomoc.

2.4.9 Shrnutí zkušeností s ustavením záchranných mechanismů z pohledu koncepčního rámce politických transakčních nákladů

V důsledku neprovádění proticyklické fiskální politiky, rostoucích makroekonomických nerovnováh a podcenění rizik vyplývajících z odlišného nastavení ekonomik členských států, nebyla architektura eurozóny připravena na finanční destabilizaci některých členských států. Tato situace byla řešena ustavením záchranných mechanismů, čímž došlo ke zcela zásadním změnám v rámci institucionální matice fiskální governance. Existence permanentního mechanismu stability nehraje pouze roli záchranného mechanismu, ale také roli preventivního opatření. Již svou existencí může působit jako bariéra vzniku efektu sněhové koule na finančních trzích. [706] Krátkodobě se členským států, podařilo snížit politické transakční náklady a zajistit životaschopnost investice do specifického aktiva v podobě jednotné měny bez porušení požadavků primárního práva. Eurozóna se tak neposunula na vyšší stupeň integrace, ale vytvořila mechanismy, které sladily preference členských států tzv. severu a jihu. Institucionální nastavení Eurozóny tak lze přirovnat k omezené fiskální integraci založené na pravidlech a nepřímé legitimitě.

V širším kontextu bylo ustavení permanentního záchranného mechanismu reakcí členských států na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi. Jednalo se o nástroj, jehož cílem bylo posílení důvěry finančních trhů ve schopnost eurozóny efektivně řešit problémy, ale především šlo o další krok prohlubující spolupráci a vzájemné vazby členských států eurozóny, resp. členských států Evropského mechanismu stability. Dále je nutné se zaměřit především na úzkou souvislost s Fiskální úmluvou, jejímž cílem je posílit fiskální kázeň prostřednictvím zavedení vyšší automaticity sankcí a přísnějšího dohledu, a zejména zavedením „pravidla vyrovnaného rozpočtu“. V neposlední řadě se jedná o reakci na nemožnost využít mezinárodní záchranné mechanismy a snahu o vytvoření vlastního stálého mechanismu zajišťujícího odolnost při výkyvech na finančních trzích.[707] Kdyby nedošlo k jejich

[705] Nařízení č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně nebo jsou těmito obtížemi ohroženy, článek 7

[706] Spiegel, P. (2014), *How the euro was saved*. Financial Times.

[707] K vlivu mezinárodních finančních trhů na národní stát podrobněji viz Jiránková, M., (2010), *Národní státy v globálních ekonomických procesech*, kapitola 7.

ustavení, několik členských států by patrně bylo nuceno opustit eurozónu. Přestože existence záchranného valu, jak bývají finanční mechanismy eurozóny někdy označovány, napomohly udržení finanční stability členských států, a to především v případě členských států čerpajících pomoc, je jejich konečný příspěvek ke zmírnění důsledků finanční, ekonomické a dluhové krize jen obtížně kvatifikovatelný. Zvýšení důvěry probíhalo pouze pomalu a také bylo výrazně podpořeno jinými přijatými opatřeními zejména prohlášením Maria Draghiho v červenci 2012 a přijetím nekonvenčních opatření v oblasti měnové politiky. Dalšími faktory bylo postupné posilování architektury eurozóny např. ustavení bankovní unie.[708]

Zásadními elementy posílení spolupráce členských států eurozóny v rámci Evropského mechanismu stability jsou a) podmíněnost pomoci poskytnuté mezi členskými státy; b) závaznost členství v těchto mechanismech. Pomoc poskytovaná členskému státu není pouze projevem solidarity, nýbrž snahou motivovat členský stát ohrožující stabilitu ostatních členských států eurozóny k přijetí nápravných opatření stanovených mimo národní úroveň na základě striktního podmínění poskytnutí pomoci. Kroky implementované v rámci záchranných progarmů mohou jít nad rámec opatření přípustných v kontextu unijních mechanismů koordinace hospodářských politik, ale musí s nimi být v souladu.

Z pohledu politických transkačních nákladů lze v souvislosti s ustavením záchranných mechanismů identifikovat krátké a dlouhé období. S krátkodobými až střednědobými politickými náklady se mechanismy stability vyrovnávají prostřednictvím přísné kondicionality jako základní podmínky pro poskytnutí jakékoli finanční pomoci a pravidelného sledování plnění podmínek nutných pro uvolnění jednotlivých částek finanční pomoci. Zabudování přísné podmíněnosti poskytnutí finanční pomoci představuje apriori snahu o minimalizaci politických transakčních nákladů přítomných při samotném poskytnutí pomoci. Na základě pravidelného sledování dodržování podmínek poskytnutí finanční pomoci ze strany nadnárodních institucí dochází alespoň k částečnému snížení politických transakčních nákladů souvisejících s dopadem informací tj. informační asymetrie vyplývající z nemožnosti ověřit informace a také nákladů souvisejících s oportunismem, především pokud jde o tzv. morální hazard.

Z dlouhodobého hlediska však nelze popřít, že existence permanentního záchranného mechanismu bez existence účinné koordinace fiskálních politik eliminující nadměrné veřejné zadlužení může do jisté míry zvýšit politické transakční náklady v podobě morálního hazardu. Členské státy mohou nadměrně spoléhat na dodatečnou záchrannou síť schopnou stabilizovat situaci členského státu a dodat mu likviditu v okamžiku, kdy finanční trhy začnou pochybovat o udržitelnosti veřejných financí a vyžadovat příliš vysokou rizikovou prémii. Selhání koordinace rozpočtových politik tak může vést k růstu politických transakčních nákladů v dlouhodobém horizontu. K omezení těchto dodatečných politických transakčních nákladů měla přispět podmíněnost čerpání ze stálého mechanismu stability přistoupením a implementací Fiskální úmluvy. Mělo tak dojít k vyrovnání pobídek a sankcí z perspektivy institucionálního rámce evropské hospodářské a měnové unie jako celku. V pokrizovém období však byla vazba mezi posílením fiskální disciplíny oslabena jak na základě poměrně flexibilního provedení Fiskální úmluvy do národních právních řádů, tak flexibilním přístupem Komise při interpretaci unijních fiskálních pravidel. Z dlouhodobého hlediska je tak třeba věnovat pozornost způsobu, jakým dojde k provedení Fiskální úmluvy do unijního právního rámce[709] a zda budou implementována další opatření vyvažující institucionální systém.

[708] Nezávislá hodnotitelka, Tumpel-Gugerell G., (2017), *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report*. str. 47.

[709] Návrh na provedení Fiskální úmluvy do legislativního rámce EU byl publikován Evropskou komisí 6. prosince 2017. Evropská komise (2017a), *Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*.

V konečném důsledku má vytvoření stálého záchranného mechanismu zásadní dopad na velikost politických transakčních nákladů, které klíčovým způsobem snižuje, protože omezuje riziko rozpadu eurozóny a ohrožení nenávratné investice do jednotné měny. Někteří autoři však upozorňují na možný nárůst morálního hazardu z dlouhodobého hlediska. Jeho fungování sice zahrnuje pojistky předcházející vzniku dalších politických transakčních nákladů při poskytování finanční pomoci v podobě kondicionality a stigmatizace států účastnících se záchranných programů, ale to zda budou tyto mechanismy dostatečně odrazující, zůstává otázkou. Wyplosz v tomto kontextu dodává, že záchrana členských států podryla důvěryhodnost tzv. doložky *no-bail out* a omezila vynucování disciplíny prostřednictvím trhu, čímž přispěla ke zvýšení rizika morálního hazardu ze strany členských států eurozóny. V neposlední řadě si klade otázku jaký, je vztah mezi dodržováním fiskálních pravidel a ustavením záchranného mechanismu.[710] Kritika ustavení záchranných mechanismů se projevila také v rámci námitek předložených národním soudům a posléze také Soudnímu dvoru EU. Jedná se především o obavy související se souladem jejich ustavujících smluv s ústavami členských států a s primárním právem EU.

V tomto kontextu je třeba také upozornit na posun ve vnímání závažnosti krize. Zpočátku se jednalo o ustavení pouze dočasných mechanismů, jejichž cílem bylo krátkodobě pomoci slabším státům eurozóny vyrovnat se s výkyvy na finančních trzích. S postupným odkrytím závažnosti problémů a hloubky finanční a ekonomické krize následně došlo k uzavření dohody na nutnosti ustavit permanentní záchranný mechanismus v podobě mezinárodní finanční instituce s obdobným věřitelským postavení jako je postavení MMF. Tento nástroj se opírá o rozpočty členských států, které mu zaručují vysoký stupeň důvěryhodnosti. Obdobná provázanost rozpočtů členských států sebou však přináší i již zmíněná rizika, která byla původním rámcem primárního práva omezena doložkou tzv. *no – bail out*.

Nový institucionální rámec opírající se o mezivládní smlouvy jako základní nástroje spolupráce se snaží eliminovat obdobná rizika s využitím principu tzv. přísné podmíněnosti v rámci čerpání finanční pomoci. Využití kondicionalit nastavených nadnárodními institucemi, především Evropskou komisí, ECB a MMF sebou nese dočasný přenos pravomocí ve vybraných politických oblastech na nadnárodní úroveň. Institucionální odpověď na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi, tak do značné míry dává za pravdu L. Schuknechtovi, který jako jednu z mála hrozeb související s fiskálně neodpovědným chováním označil ztrátu suverenity členských států v oblasti fiskální politiky.[711]

Do budoucna je třeba se zaměřit na zajištění efektivního fungování systému pobídek a brzd, a to zejména, pokud jde o udržení zdravých veřejných financí. Zásadním testem aktuálního nastavení institucionálního rámce eurozóny může být snaha o vyřešení situace Itálie, jejíž zadlužení překračovalo 130 % HDP na konci roku 2017. V tomto kontextu nelze opomenout roli finančních trhů, které mohou sehrát disciplinující roli, především v návaznosti na obavy z opakování restrukturalizace dluhů, k níž došlo v Řecku.

Intenzívnější integrace v oblasti fiskální politiky prostřednictvím záchranných mechanismů neznamená posun eurozóny na vyšší stupeň integrace. Eurozóna si zachovává charakter velmi omezené fiskální unie opírající se o technická řešení v podobě podmíněného a dočasného poskytnutí prostředků, nikoli delegaci pravomocí na nadnárodní úroveň. Do budoucna je třeba uvažovat o přesnější definici kondicionality při poskytování pomoci ze záchranných mechanismů a jejím vymezení vůči dalším unijním politikám, zejména makrokondicionalitám uplatňovaným v rámci kohezní politice.

[710] Wyplosz, Ch., (2017), *A European Monetary Fund?,* str. 25-27.
[711] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*, str. 12-13.

2.5 Shrnutí vývoje integrace EU ve fiskální oblasti

Již od zahájení úvah o měnové integraci byly paralelně vedeny debaty o nutnosti integrace v oblasti fiskální. Wernerova[712] i MacDougallova[713] zpráva obsahovaly úvahy o vytvoření centrálního nástroje fiskální stabilizace jako protiváhy společné měnové politiky. Ve snaze zajistit politickou podporu se Delorsova zpráva[714], která se stala základem pro budování jednotné měny, omezila na snahu zajistit fiskální disciplínu na národní úrovni, a to s využitím závazných pravidel.[715] Rozhodnutí o nastavení Evropské měnové unie odrážela jak akademický názor[716], že jednotná měna povede k postupné konvergenci ekonomik členských států, tak politické preference pro zachování rozpočtových pravomocí na národní úrovni. Tato snaha vyústila v toce 1997 v přijetí Paktu o stabilitě a růstu, jehož cílem bylo zajistit zdravé a udržitelné veřejné finance.

Kromě tzv. tlaku ostatních bylo fungování Paktu o stabilitě a růstu založeno na předpokladu, že disciplínu členských států budou vynucovat finančních trhy. Soukromí věřitelé měli brát v úvahu čl. 125 Smlouvy o fungování EU upřesňující zákaz vzájemného sdílení a převzetí závazků mezi jednotlivými členskými státy. Institucionální rámec EU byl založen na předpokladu, že jednotlivé členské státy budou schopny samostatně provádět zodpovědnou hospodářskou politiku a v případě krize budou nutná makroekonomická přizpůsobení probíhat prostřednictvím tržních mechanismů. Krize poukázala na neopodstatněnost daného předpokladu. Během krize se naplnila systemická rizika, která byla do značné míry souvisela s institucionálním nastavením hospodářské a měnové unie fungující na základě decentralizovaného provádění hospodářské, fiskální a finanční politiky. Nastavené institucionální struktury přispěly ke kumulaci a prohloubení již existujících nerovnováh.[717]

Pakt o stabilitě a růstu zůstává i po několika revizích a finanční, ekonomické a dluhové krizi základním nástrojem koordinace fiskálních politik. Při absenci politické vůle k přechodu na vyšší stupeň integrace v podobě vytvoření centrální nadnárodní instituce zodpovědné za provádění fiskální politiky zůstávají fiskální pravidla základem pro fungování evropské hospodářské a měnové unie.[718] Opakovaná selhání Paktu o stabilitě a růstu vyvážilo ustavení alternativních mechanismů, jejichž cílem je zajistit akceschopnost Evropské měnové unie.

Pokud jde o postup při analýze, vychází předkládaná práce z přístupu A. K. Dixita, který upozorňuje na význam posouzení účinnosti analyzovaného mechanismu či kontraktu v kontextu komplexního a měnícího se světa a jeho hodnotu, pokud jde o schopnost flexibilně se adaptovat.[719] Přiřazením transakcí v rámci institucionální matice fiskální governance eurozóny navazuje na závěry Majoneho[720] a umožňuje rozebrat změny nejen ve formálním rámci vzájemných vztahů, ale také neformálních charakteristikách vzájemné interakce jednotlivých aktérů.

---

[712] Rada a Komise Evropských společenství (1970), *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community*, *Werner Report, definitive text,* 65s.

[713] Komise Evropských společenství (1977), *Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Volume 1, General Report, 69s.*

[714] Committee for the study of Economic and Monetary Union, pod vedením Jacquesa Delorse, (1989), *Report on economic and monetary union in the European Community*, 37s.

[715] Thirion, G., (2017), *European Fiscal Union, Economic rationale and design challenges*, 38s.

[716] Mongelli, F. P., (2008), *European economic and monetary integration and the optimum currency area theory, 2008, European Economy*. str. 7 a 8

[717] Dorrucci, E., Iannou, D., Mongelli, F. P., Terzi, A., (2015), *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration.*

[718] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact,* str. 203

[719] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective.* str. 35-36

[720] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*. str. 164-5

H2: Finanční, ekonomická a dluhová krize změnila institucionální matici koordinace fiskálních politik na unijní úrovni.

Pod tlakem finančních trhů v období 2010-2014 členské státy usilovaly o fiskálně zdrženlivou politiku, která se v institucionálním rámci EU promítla řadou změn. Na unijní úrovni instituce a členské státy přijaly komunitární i mezivládní metodou nové inciativy, s jejichž pomocí mělo dojít ke stabilizaci ekonomiky eurozóny a zvýšení transparentnosti procesu koordinace hospodářských a zejména rozpočtových politik.

Postupně přijaté změny zahrnovaly revize sekundární legislativy upravující koordinaci fiskálních politik, přijetí dodatečných návrhů upravujících nové dohledové mechanismy a přijetí mezivládní smlouvy, tzv. Fiskální úmluvy. Zásadním charakteristickým rysem přijatých legislativních změn bylo ztížit odmítnutí návrhů Komise v rámci postupu o nadměrném schodku. Změnou hlasovacího postupu v Radě na tzv. obrácenou kvalifikovanou většinu měla být omezena pravděpodobnost uzavírání politických obchodů a shovívavého přístupu k fiskálním hříšníkům. Pravomoce Komise byly upřesněny a rozšířeny do nových oblastí. Prostřednictvím dvojbalíčku došlo k rozšíření dohledu nad rozpočty členských států eurozóny a formalizaci dohledu nad členskými státy čerpajícími pomoc ze záchranných mechanismů. Unijní legislativa se promítla i na národní úrovni, a to zkvalitněním národních rozpočtových rámců, ustavením nezávislých fiskálních institucí a doplněním národních právních rámců o rozpočtová pravidla. Revidovaný institucionální rámec Paktu o stabilitě a růstu se měl stát jedním z předpokladů zdrženlivé rozpočtové politiky členských států a měl zároveň zabránit opakování krizové situace příznačné pro některé členské státy v období po roce 2008.

Navzdory přijatým změnám se unijním institucím, ani členským státům nepodařilo dosáhnout toho, aby některé členské státy, například Španělsko a Itálie začaly usilovat o snížení svého veřejného zadlužení. Velkorysý výklad unijních rozpočtových pravidel ze strany Evropské komise byl ospravedlňován její významnější politickou rolí. Nicméně ani posílení a upřesnění jejích pravomocí nevedlo k důslednému vymáhání. Rostoucí pochybnosti o způsobu vymáhání fiskálních pravidel vedly k ustavení Evropské fiskální rady. Přestože se nejedná o zcela nezávislou instituci, její analýzy představují oporu členským státům při diskusi o způsobu vymáhání fiskálních pravidel na úrovni Rady a mohou členským státům pomoci při hledání vyváženého přístupu. Flexibilita, kterou Evropské komisi poskytuje aktuální rámec fiskálních pravidel, vede k pochybnostem ohledně její nestrannosti a zvyšuje nedůvěru nejen v samotný právní rámec, ale také v Komisi samotnou. Odlišný přístup k Maďarsku v roce 2012 ve srovnání se Španělskem a Portugalskem v roce 2016 nelze přehlédnout. V budoucnu nový rámec vystaví zásadní zatěžkávací zkoušce především Itálie, jejíž návrhu rozpočtu se stal předmětem přezkumu Komise na podzim 2018 a její rozpočtové výsledky na jaře 2019.

K zásadním změnám patří také ustavení záchranných mechanismů, jejichž úkolem je přispět k finanční stabilitě eurozóny a zamezení opakování situace, kdy ekonomickou stabilitu eurozóny ohrožovala možnost odchodu Řecka. Existence těchto mechanismů doplňuje institucionální systém eurozóny. Nicméně dlouhodobá udržitelnost jejího fungování vyžaduje, aby systém koordinace hospodářských politik zajistil, že budou využity pouze způsobem, který nezvýší související morální hazard.

V reakci na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi tak došlo k ustavení nových institucí, zejména stálého záchranného mechanismu, čímž došlo ke změně institucionální matice koordinace fiskálních politik v rámci EU. Při porušení unijních rozpočtových pravidel tak postupně přestává být otázkou, zda členský stát opustí eurozónu, ale za jakých podmínek získá finanční pomoc.

H3: Opatření přijatá v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize přispěla ke snížení politických transakčních nákladů přítomných v rámci koordinace fiskálních politik na unijní úrovni.

V systému koordinace rozpočtových politik v rámci EU jsou přítomné veškeré druhy politických transakčních nákladů vymezené Dixitem: a) dopad informací (angl. *information impactedness,* jinak také označovaná jako informační asymetrie), b) oportunismus (morální hazard), c) investice do specifických aktiv.[721] Jako zcela zásadní se jeví nenávratná investice do společného aktiva v podobě jednotné měny, která vedla k nutnosti přijmout dodatečná opatření během finanční, ekonomické a dluhové krize s cílem zachovat jednotnost evropské hospodářské a měnové unie a omezit rizika související s negativními přelévacími efekty. Jako zásadní mechanismus implementovaný s cílem snížit politické transakční náklady přítomné v systému lze označit zpřísnění dohledu nad rozpočtovými politikami členských států a rozšíření dostupných sankčních mechanismů. Postupně se v rámci unijního systému začíná projevovat snaha a snížení informační asymetrie mezi jednotlivými aktéry koordinace rozpočtových politik na unijní i národní úrovni.

Na nadnárodní úrovni informační asymetrii snižuje především Evropská fiskální rada a také legislativa kladoucí důraz na spolehlivost statistického vykazování a kvalitu národních rozpočtových rámců. Na národní úrovni hrají tuto roli národní fiskální rady. Zcela novým elementem je sekundární legislativa upravující sledování makroekonomických nerovnováh a dále legislativa označovaná jako tzv. dvojbalíček, jejímž účelem je posílení dohledu nad rozpočty členských států eurozóny a úprava postupu v případě ohrožení členského státu finanční nestabilitou. Jeho účelem je přispět ke snížení politických nákladů v podobě informačních asymetrií a morálního hazardu.

Nicméně k úplnému odstranění politických transakčních nákladů v podobě morálního hazardu může dojít pouze obtížně, protože proces koordinace fiskálních politik zůstává s ohledem na platné primární právo nezměněn. Uplatňované mechanismy zůstávají sporné, a to vzhledem k neochotě členských států implementovat je automaticky, tj. bez uplatnění politické diskrece, jejíž využití na úrovni Rady se opakovaně stává terčem kritiky. Způsob uzavírání transakcí na úrovni Rady poukázal na selhání základního mechanismu snižování transakčních nákladů na politickém trhu. Zatímco v ekonomických vztazích vede opakované uzavření kontraktu a dlouhodobá spolupráce ke snaze o zlepšení pověsti, na politickém trhu se toto nastavení setkává s problémem. Opakovaná hra zde nevedla ke snaze o zlepšení pověsti, ale ke shovívavosti ostatních aktérů. Řešení této situace představují v Schuknechtově pojetí tzv. samostatně se vynucující kontrakty. V jejich rámci se vyplácí dodržovat stanovená pravidla s ohledem na zisk vyplývající z opakované hry a případnou ztrátu související s neochotou ostatních hráčů pokračovat ve hře v případě porušení pravidel hry. V rámci fiskálního rámce EU se otázka nastavení kontraktu střetává s problémem, kdy členské státy nemohou ukončit hru s „nezbedným státem“ ani tento stát donutit k opuštění eurozóny kvůli vysokým nákladům takového kroku.

Zdrojem informační asymetrie je také technokratická diskrece Evropské komise. Příklady hodnocení plnění rozpočtových cílů na příkladech členských států jako je Itálie či Francie potvrzují, že neexistuje jednoznačný a jednotný výklad unijních fiskálních pravidel. V této situaci je možné jen obtížně zajistit důvěru v rovný přístup ke všem členským státům. Přestože kvantitativní ani kvalitativní studie vzhledem k malému sledovanému vzorku nemohou poskytnout jednoznačné závěry, samotné pochybnosti o důvěryhodnosti systému oslabují nejen pravidla samotná, ale i Evropskou komisi jako jejich garanta. Situace, kdy řada členských států v období krize či v období bezprostředně následujícím

[721] Dixit, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, str. 54-58; pro srovnání např. Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 119-130.

prováděla restriktivní fiskální politiku, kontrastuje s méně zdrženlivou politikou prováděnou například Itálií či Španělskem. Divergence národních rozpočtových priorit představuje jednu ze zásadních hrozeb pro integritu evropské měnové unie.

Ani dosavadní praxe vymáhání pravidel neposkytuje přesvědčivé výsledky. Pokud jde o pozastavení plateb z Evropských strukturálních a investičních fondů, Evropská komise zaujala přísné stanovisko k Maďarsku v roce 2012. Posléze však neuplatnila obdobné požadavky na Portugalsko a Španělsko. Rozdílný postup lze částečně odůvodnit změnami v legislativním rámci, nicméně razance, s jakou Komise k členským státům přistupovala, byla zcela odlišná. Na druhou stranu Komise zcela nesmlouvavě uplatňuje sankce udělené členským státům za nepřesnosti ve vykazování statických údajů, což dokládají příklady Rakouska a Španělska.

Posun v roli Evropské komise, která se postupně stále více profiluje jako politický aktér, který nejen dohlíží na dodržování, ale *de facto* zároveň definuje pravidla koordinace rozpočtových politik, a také navrhuje opatření směřující k jejich vymáhání, vyústila ve velmi komplexní vztahy na unijním politickém trhu. Složitost těchto vztahů automaticky zvyšuje politické transakční náklady. Jediným řešením této situace zůstává zabudování pobídek a pojistek přímo do struktur definujících politický proces. V úvahách ekonomických a institucionálních expertů zaznívají úvahy o možnosti formalizovat proces restrukturalizace dluhů nebo zabudovat pobídky ve formě čerpání finanční pomoci pouze při dlouhodobém plnění požadavků vyplývajících z unijní koordinace hospodářských politik. Popřípadě vybudování fiskální kapacity pro eurozónu, která by zahrnovala povinné příspěvky, ale čerpání prostředků by bylo podmíněno dodržováním podmínek v rámci koordinace hospodářských politik. V neposlední řadě zaznívají návrhy na zakotvení tzv. vyrovnávajícího účtu, kde by byla evidována překročení rozpočtových cílů a následně by bylo požadováno jejich vyrovnání v dlouhodobém horizontu. Tyto úvahy sice rezonují na politické úrovni, ale na technické úrovni je zatím primárně vedena debata o ukotvení a konsolidaci ESM.[722]

Z krátkodobého hlediska bylo ohrožení nenávratné investice do specifického aktiva omezeno existencí stálého mechanismu stability, k jehož pravomocím patří dodání likvidity členských státům eurozóny ohroženým finanční nestabilitou. Již pouhá existence této instituce zvyšuje stabilitu jednotné měny a snižuje politické transakční náklady přítomné v rámci koordinace fiskálních politik, protože brání opakování situace, kdy došlo k zásadnímu ohrožení investice do společného aktiva v podobě jednotné měny. V dlouhodobém horizontu se členské státy a instituce EU musí vyrovnat s opakovaným selháním systému koordinace rozpočtových politik, který zůstává neúspěšný v zajištění adekvátního snižování veřejného zadlužení, a to především ve velkých členských státech jako například Itálie. Sporné výsledky preventivní části Paktu o stabilitě a růstu potvrdila i Zpráva Účetního dvora EU. Do budoucna je třeba zajistit, aby institucionální rámec eurozóny jak motivoval členské státy k dlouhodobě udržitelné fiskální politice. Prioritou by se mělo stát zvýšení transparentnosti koordinace fiskálních politik a zamezení situace, kdy členské státy dlouhodobě provádějící idiosynkratické hospodářské politik na národní úrovni budou moci využít záchranné mechanismy eurozóny, což by mohlo vést ke zvýšení politických transakčních nákladů v podobě morálního hazardu.

Obecně opatření přijatá v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize přispěla ke snížení politických transakčních nákladů přítomných v rámci koordinace fiskálních politik na unijní úrovni.

[722] Evropská rada (2018), *Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 17 and 18 October 2018*.

H4: Finanční, ekonomická a dluhová krize přispěla ke změnám národních institucionálních matic, které ovlivňují koncipování fiskální politiky.

V návaznosti na unijní legislativní iniciativy a povinnosti vyplývající z mezinárodní smlouvy, Fiskální úmluvy, byly na národní úrovni ustaveny nezávislé instituce tzv. fiskální rady. Jejich úkolem je zvyšovat informovanost o fiskální politice na národní úrovni. Nejvýznamnější součástí jejich mandátu je sledovat dodržování fiskálních pravidel, zastávat poradní roli při aktivaci korekčního mechanismu a únikových doložek a poskytovat nezávislé makroekonomické předpovědi sloužící jako východisko při formulaci rozpočtu. Detaily mandátu jednotlivých fiskálních rad se liší v návaznosti na preference, ústavní tradice a socioekonomické podmínky jednotlivých členských států.

V návaznosti na krizová opatření členské státy také implementovaly rozpočtová pravidla do svých právních řádů. Cílem zmíněných opatření je přispět ke snížení informačních asymetrií mezi voliči a politiky, omezit manévrovací prostor politiků a zvýšit důvěryhodnost národní fiskální governance. Otázkou zůstává, zda tlak na rozšíření pravomocí nezávislých fiskálních institucí vyvíjený některými experty může nahradit funkční systém koordinace fiskálních politik na unijní úrovni.[723]

Nicméně již dnes lze potvrdit, že finanční, ekonomická a dluhová krize v konečném důsledku přispěla ke změnám národních institucionálních matic, které ovlivňují koncipování fiskální politiky.

[723] Beetsma, R., Debrun, X., (2018), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?*

3. Analýza faktorů ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni

Tato kapitola se zabývá kvantitativní analýzou vlivu integrace v oblasti fiskální politiky na fiskální výsledky členských států EU. Zároveň zohledňuje výsledky analýzy teoretických východisek (kapitola 1) a historicko empirické analýzy (kapitola 2) z předchozích částí. Zabývá se primárně interakcí různých faktorů na národní úrovni. Jejím cílem je poukázat na odlišnost interakce institucionálních, politických a ekonomických faktorů ve státech eurozóny a členských státech stojících mimo jednotnou měnu a potvrdit související výzkumné hypotézy, a to zejména:

> **H5**: Po roce 2008 došlo ke strukturální změně v interakci institucionálních, ekonomických a politických proměnných ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni.
>
> **H6**: Statistická významnost fiskálních institucí se liší v participujících a neparticipujících členských státech.

Ekonometrická analýza vychází ze dvou základních předpokladů: a) evropská integrace vede ke kontinuálnímu sbližování národních rozpočtových rámců, což se odráží v jejich rostoucí kvalitě[724], b) fiskální výsledky členských států jsou ovlivněny nejen kvalitou národních fiskálních institucí, ale také politickými a ekonomickými faktory. Trend sbližování právních rámců členských států v rámci procesu tzv. europeizace potvrzují závěry kapitoly 2, řada empirických studií a v neposlední řadě také vývoj Indexu síly fiskálních pravidel Evropské komise, který je jedním z hlavních elementů ekonometrické analýzy. Tento základní ukazatel kvality národních fiskálních institucí zveřejňovaný Evropskou komisí představuje základní měřítko úrovně fiskálních institucí v rámci ekonometrické analýzy. Třetí kapitola práce porovnává vliv indexu s vlivem politických a ekonomických faktorů na fiskální výsledky členských států EU.[725] Volba podílu primární fiskální bilance na HDP[726] jako vysvětlované proměnné se odvíjí od skutečnosti, že tento indikátor je na rozdíl od deficitu veřejných financí méně ovlivněn výkyvy na finančních trzích charakteristických pro období finanční, ekonomické a dluhové krize.[727]

3.1 Výchozí literatura

Řada autorů empirických studií dochází k závěru, že kvalita národních fiskálních institucí má pozitivní vliv na ekonomické výsledky na národní úrovni.[728] Odborná literatura na toto téma byla zpracována především v kontextu implementace unijních legislativních iniciativ (tzv. šesti balíček) a mezivládní Fiskální úmluvy přijatých během ekonomické krize. Tato opatření kladla důraz jak na implementaci fiskálních pravidel do národních právních rámců, tak na ustavení nezávislých fiskálních institucí na národní úrovni.[729]

---

[724] Pro srovnání např. Horvath, M., (2017), *European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?*.

[725] Fiskální usílí členských států je vyjádřeno jako poměr primární fiskální bilance na HDP.

[726] Primární fiskální bilance vyjádřená jako čisté úvěry a půjčky, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji. Nezahrnuje úvěry od mezinárodních finančních institucí ani platby úroků v daném roce.

[727] Zeng, L., (2014), Determinants of the Primary balance, v *Post Crisis Fiscal Policy*, eds., Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014) str. 67-96

[728] Např. Reuter, W., H., (2017), *When and why do countries break their national fiscal rules?*

[729] Podrobněji viz např. Čajka, R., (2013), *Omezení fiskální suverenity států jako možné řešení nestability eurozóny*, str. 60-69.
Horvath, M., (2017), *European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?,* Kukk, M. and Staehr, K. (2015), *Enhanced Fiscal Governance in the European Union: The Fiscal Compact*.

Například Reuter se věnuje významu nezávislosti fiskálních institucí a především nezávislých fiskálních předpovědí pro dodržování fiskálních pravidel. Wolff a Iara analyzují pozitivní vliv kvality fiskálních institucí na výši úrokové sazby národních dluhopisů.[730] Za klíčovou lze označit také analýzu Ademmerové a Drehera[731], kteří analyzují politické rozpočtové cykly na panelových datech 25 členských států EU v období 1996-2012. Jejich výsledky zdůrazňují nejen význam fiskálních institucí pro omezení politických rozpočtových cyklů, ale také zásadní roli svobody tisku. Předkládaná práce kombinuje příspěvek Ademmerové a Drehera s příspěvkem Fabrizio a Mody[732], kteří se věnují vlivu politických, ekonomických a institucionálních faktorů na primární fiskální bilanci deseti nových a potenciálních členských států EU v období 1997-2003. Autoři docházejí k závěru, že politické faktory hrají dominantní roli, a to především pokud jde o ideologické preference vlády a její fragmentaci. Dále potvrzují, že fiskální instituce mohou přispět k omezení diskrece politiků i za nepříznivé ekonomické situace.

3.2 Data a metody

Na základě studie Fabrizio a Mody předkládaná práce analyzuje vliv tří druhů faktorů na primární fiskální bilanci členských států. Základem je následující rovnice:

$$y_{it} = \alpha + v_i + \beta_t u_t + \delta x_{it} + \varphi w_{it} + \gamma s_{it} + \varepsilon_{it},$$

kdy y_{it} je podíl primární fiskální bilance na HDP země i v roce t; v_i je soubor neměnných efektů vlastních danému státu; u_t jsou efekty vlastní všem zemím v čase t (vyjádřené pomocí kontrolních proměnných daného roku, angl. time dummies). Tři skupiny vysvětlujících proměnných měnících se v čase jsou vyjádřeny jako x_{it}, v případě ekonomických kontrolních proměnných; w_{it}, v případě politických kontrolních proměnných; a s_{it}, v případě indexu fiskálních institucí.

Zvolený ekonometrický přístup čelí několika problémům. V první řadě se jedná o zpětnou vazbu mezi fiskálními institucemi a fiskálními výsledky Toto úskalí nelze spolehlivě vyřešit ani s využitím pokročilých statistických metod.[733] Nicméně již autoři původní studie upozorňují na názor Acemoglu, který uvádí, že v rámci komparativní politické ekonomie má význam i identifikace robustních nepříčinných vztahů. Vzájemnou závislost a zpětnou vazbu lze identifikovat také mezi primární fiskální bilancí a mírou růstu reálného HDP.[734] Dalším problémem je otázka vynechaných proměnných. Tyto proměnné ovlivňují fiskální výsledky, přestože nejsou explicitně zachyceny v rovnici, ale souhrnně označeny jako v_i. Tato metoda může vést k přiřazení jejich efektu ostatním proměnným zmíněným v rovnici, především fiskálním institucím. Částečně lze tento nedostatek překonat prostřednictvím analýzy rozptylu v rámci jedné země s využitím tzv. fixních efektů, čímž dochází k vynechání v_i. Fixní efekty se zaměřují na vysvětelní odchylky střední hodnoty v rámci dané země. Předpokladem obdobné analýzy jsou dostatečné změny indikátoru fiskálních institucí v čase.

Data zahrnují období 1995-2016, ve všech 28 aktuálních členských státech EU. Datový soubor tvoří časové řady na roční bázi, čímž vzniká panel dat. Do panelové regrese je zahrnuta i kontrolní proměnná VIX, jejímž účelem je postihnout společné vnější šoky. Vývoj hospodářské situace pak zachycuje

[730] Wolff, G., B., Iara, A., (2011), *Rules and Risk in the Euro Area.*

[731] Ademmer, E., Dreher, F., (2014), *Institutional Constraints to Political Budget Cycles in the Enlarged EU.*

[732] Fabrizio, S., and Mody, A. (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*

[733] I využití instrumentálních proměnných a dalších metod má v tomto případě jisté mezery. Podrobněji viz Fabrizio, S., Mody, A. (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?* str. 14.

[734] Zeng, L., (2014), Determinants of the Primary balance, v *Post Crisis Fiscal Policy*, eds., Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A., (2014) str. 74-75.

proměnná reálný ekonomický růst. Analyzovány byly také kontrolní proměnné pro účast v programu MMF a členství v evropské hospodářské a měnové unii.[735] (Tabulka 6 - Souhrnná statistika a zdroje)

Tabulka 6 - Souhrnná statistika a zdroje

Proměnné	Pozorování	Průměr	Směrodatná odchylka	Min.	Max.	Zdroj
Fragmentace vlády [736]	610	0,64	0,257	0,179	1	IADB[737]
Poměr veřejného dluhu na HDP	579	0,546	0,318	0,037	1,79	Ameco, EK [738]
Poměr primární fiskální bilance k HDP	600	0,00503	0,0316	0,297	0,0763	MMF, WEO[739]
Mezera výstupu	593	-0,319	3,242	15,01	14,01	Ameco, EK [740]
Nezaměstnanost	571	8,988	4,265	1,908	27,49	EU data[741]
Index fiskálních pravidel	616	0,251	1,067	0,959	4,101	Evropská komise[742]
Nacionální orientace vlády	613	0,0371	0,107	0	0,634	IADB[743]
Svoboda tisku	616	21,73	9,791	8	63	Freedom House[744]
Pravicová-levicová orientace vlády [745]	606	9,887	3,483	0,637	15	IADB[746]
Vnější otevřenost	616	1,094	0,609	0,371	4,195	Ameco, EK[747]
Inflace	613	3,16	5,073	1,675	59,1	Ameco, EK[748]
Vix	616	20,37	5,948	12,37	32,65	CBOE Volatility Index[749]
Reálný růst HDP	615	0,0258	0,0352	0,148	0,255	MMF, WEO[750]
Úroková míra státních dluhopisů	505	4,84	2,42	0,32	21,20	Haver, EU DATA[751]
Cyklus[752]	588	-0,000163	0,0280953	-0,1885	0,1750	Hallerberg, M., Strauch, R. [753]
Kontrolná proměnnná program MMF	616	0,0909	0,288	0	1	Cheng, G., Hamel, M., (2018)[754]

[735] Ibid
[736] Herfindalův index
[737] Scartascini, C., Cruz, C., Keefer, P., (2017), *Database of Political Institutions 2017.* Inter-American Development Bank.
[738] Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018
[739] MMF, WEO 2018, Primární fiskální bilance vyjádřená jako čisté úvěry a půjčky, tj, rozdíl mezi příjmy a výdaji. Nezahrnuje úroky splatné v daném roce. Nezahrnuje úvěry od mezinárodních finančních institucí.
[740] Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018
[741] Eurostat, 2017.
[742] Evropská komise (2017c), *Fiscal Rules Indicators Database.*
[743] Scartascini, C., Cruz, C., Keefer, P., (2017), *Database of Political Institutions 2017.* Inter-American Development Bank.
[744] Freedom House, 2017, Freedom of the Press data, 2017.
[745] Pravice 1, Levice 3, Střed 2, vynásobeno počtem poslanců příslušné strany ve vládě
[746] Scartascini, C., Cruz, C., Keefer, P., (2017) *Database of Political Institutions 2017.* Inter-American Development Bank.
[747] Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018
[748] Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018
[749] Databáze CBOE, 2018.
[750] MMF, WEO 2018, Primární fiskální bilance vyjádřená jako čisté úvěry a půjčky, tj, rozdíl mezi příjmy a výdaji. Nezahrnuje úroky splatné v daném roce. Nezahrnuje úvěry od mezinárodních finančních institucí.
[751] Haver analytics, 2018, *úroková míra státních dluhopisů na sekundárním trhu, 12ti měsíční průměr*
[752] Měřítko cyklu vyjádřené jako $\Delta\log Fit = \alpha i + \omega t + \beta(\Delta \log y_{it} - \Delta \log \bar{y}_{it}) + \epsilon_{it}$, α zachycuje fixní efekty vlastní jednotlivým státům, ω zachycuje fixní efekty vlastní jednotlivým letům, Δ zachycuje změnu dané proměnné oproti předchozímu roku, F zachycuje zvolenou fiskální veličinu v čase i a t, y vyjadřuje reálné HDP a potenciální HDP
[753] Uměle vytvořená proměnná na základě Hallerberg, M., Strauch, R. (2002), On the Cyclicality of Public Finances in Europe, *Empirica,* 29, 183-207. Podrobněji viz testy robustnosti modelu.
[754] Cheng, G., Hamel, M., (2018), *Regional Financing Arrangements*, k publikaci

Vysvětlovaná proměnná

Na levé straně rovnice je poměr primární fiskální bilance na HDP členských států, která představuje měřítko fiskálních výsledků vlády. Jedná se o relevatní ukazatel využívaný například při analýze udržitelnosti veřejného zadlužení. MMF, jehož data jsou základem analýzy, definuje tento indikátor jako čisté úvěry a půjčky, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji státu.[755]

Vysvětlující proměnné

Hlavní analyzovanou proměnnou je Index síly fiskálních pravidel Evropské komise[756], který zachycuje kvalitu národních fiskálních rámců. Tento souhrnný index zohledňje pět kritérií: a) právní základ fiskálního pravidla, b) prostor pro revizi cílů (závaznost), c) instituce monitorující dodržování pravidla[757], d) nápravný mechanismus, e) odolnost v případě ekonomického šoku. Složený index síly fiskálních pravidel se vypočítá pro každé pravidlo na základě schématu vážení. Skóre pěti kritérií jsou nejprve standardizována tak, aby dosahovala hodnot v rozmezí 0 a 1. Konečný výpočet poskytuje jeden index pro sílu každého fiskálního pravidla. Následně jsou indexy jednotlivých fiskálních pravidel agregovány na jediné celkové skóre pro každý stát za každý rok.[758] Hodnoty indexu jsou shrnuty v Graf 10- Porovnání vývoje FRI v eurozóně a ČS neparticipujících na jednotné měně, průměr FRI (roční průměr indexu v dané skupině zemí) a Příloha 4 - Hodnoty Indexu fiskálních pravidel v 1995-2016. Z historického vývoje indexu jsou patrné strukturální změny, k nimž dochází v kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize. Tyto změny potvrdil i provedený Chow test.

Zvolené politické instituce vycházejí z analýzy Fabrizio, S., a Mody, A. Primárně zahrnují v čase se vyvíjející proměnné: a) fragmentaci vlády, b) stupeň nacionální orientace vlády, c) pravicovou versus levicovou orientaci vlády, d) svobodu tisku. Svoboda tisku jde nad rámec původní analýzy Fabrizio a Mody. Do rovnice byla přidána na základě výsledků analýzy Ademmerové a Drehera, kteří potvrzují význam této proměnné pro fiskální výsledky členských států. Panelová regrese s fixními efekty omezená na politické proměnné poskytla velmi omezené výsledky. (Podrobněji viz Tabulka 7 - Dílčí regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, politické instituce, ekonomické instituce, fiskální instituce).

[755] MMF (2015b), *Glossary Fiscal Monitor*.

[756] Evropská komise (2017f), *Databáze síly fiskálních institucí*.

[757] Tento aspekt je pokryt několika indexy: a) povaha instituce pověřené sledováním, b) sledování v reálném čase, c) povaha instituce sledující odchýlení od dodržení stanovených cílů, d) nezávislá instituce a její role ve vztahu k makroekonomickým prognózám.

[758] Agregace jednotlivých fiskálních pravidel probíhá v několika krocích. V první řadě dochází k vynásobení jednotlivých indexů ve vztahu k tomu, jaký rozsah veřejných financí pokrývají. Dále jsou takto získané výsledky sečteny. Pokud se na stejný vládní subsektor vztahuje více pravidel, pak se pravidlu s vyšší hodnotou indexu přiřadí váha jedna, zatímco druhému a třetímu slabšímu pravidlu se přiřadí váhy 1/2 a 1/3. Přidělené váhy jsou určeny především „fiskální silou“ pravidla a jeho pokrytím. Toto vážení je přijato tak, aby odráželo klesající dodatečný přínos více pravidel zahrnujících jeden sektor veřejné správy. Podrobněji viz Evropská komise (2017g), *Fiscal rule strength index, new methodology*.

Tabulka 7 - Dílčí regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, politické instituce, ekonomické instituce, fiskální instituce

Proměnná	(1) eko	(2) eko+ FRI	(3) pol	(4) pol + FRI
Nezaměstnanost	-0.00240***	-0.00235**		
	(0.000862)	(0.000851)		
Inflace	-7.12e-05	-4.65e-05		
	(0.000259)	(0.000232)		
Vnější otevřenost	0.00255	0.00312		
	(0.00680)	(0.00689)		
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0.0478***	0.0458***		
	(0.0124)	(0.0135)		
Vix	0.0117	0.0350**	0.00650**	
	(0.0110)	(0.0161)	(0.00238)	
Index síly fiskálních pravidel		0.00562*		0.00488
		(0.00287)		(0.00361)
Míra růstu reálného HDP	0.130**	0.135***		
	(0.0503)	(0.0451)		
Fragmentace vlády			-0.00888	-0.00948
			(0.0108)	(0.0106)
Pravicová/levicová orientace vlády			-0.000198	-0.000169
			(0.000515)	(0.000516)
Nacionální orientace vlády			-0.0194	-0.0194
			(0.0176)	(0.0179)
Svoboda tisku			0.000217	0.000175
			(0.000444)	(0.000429)
Počet pozorování	551	551	589	589
R2	0.438	0.450	0.329	0.337
Počet zemí	28	28	28	28

Ekonomické proměnné zahrnují: a) podíl veřejného dluhu na HDP, b) roční nezaměstnanost (sézonně očištěná data), c) vnější ekonomickou otevřenost (podíl obchodní výměny na HDP), d) inflaci a e) míru růst reálného HDP. Pokud jde o podíl dluhu na HDP, je analyzován podíl v roce t-1, protože vliv veřejného zadlužení se ve fiskálních výsledcích vlády obecně projevuje se zpožděním, což potvrdila i dílčí analýza. Obecně zvýšení veřejného zadlužení v období t-1 vede ke zlepšení fiskálních výsledků vlády a zvýšení primární fiskální bilance v roce t. Zvýšení roční nezaměstnanosti se odráží ve fiskálních výsledcích negativně. [759] Zvýšení inflace je nejčastěji spojováno s vyšší fiskální bilancí. Inflace snižuje reálnou hodnotu výdajů bez toho, aby snižovala příjmy.[760] Vyšší stupeň vnější otevřenosti je často spojován s větší mírou fiskální odpovědností na národní úrovni. [761] Ukazatel VIX byl do rovnice zahrnut s cílem kontrolovat efekty negativních vnějších šoků. V rámci dílčích analýz se jako staticky významná ukázala i primární fiskální bilance v období t-1. Do analýzy však nebyla zahrnuta, protože by došlo ke zkreslení výsledků regrese panelových dat.[762] Míra růstu reálného HDP zohledňuje vývoj hospodářského cyklu.

V rámci regrese panelových dat byly zahrnuty také kontrolní proměnné pro členství v evropské měnové unii, program MMF a rok. Obdobně jako ve studii Fabrizio a Mody kontrolní proměnné související s členstvím v eurozóně a s využitím programmu MMF nedosáhly jejich koeficienty hranice statistické významnosti. (Tabulka 8 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, kontrolní proměnné fixní efekty (podrobnější tabulka viz příloha). Kontrolní proměnná pro krizi je uvedená pouze

[759] Zeng, L., (2014), *Determinants of the Primary balance*, in *Post Crisis Fiscal Policy*, eds., Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A. str. 67-96.

[760] Fabrizio, S., and Mody, A. (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*

[761] Zeng, L., (2014), Determinants of the Primary balance, In: *Post Crisis Fiscal Policy*, eds., Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A. str. 67-96.

[762] Baltagi, B., (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, str. 130.

v základním modelu kvůli ověření platnosti předpokladu strukturální změny po roce 2008 (tj. v roce 2009) dosáhla opakovaně hranice statistické významnosti. Existenci strukturální změny potvrdil i provedenný Chow test.[763]

Tabulka 8 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS EU, kontrolní proměnné fixní efekty (podrobnější tabulka viz příloha)

Proměnná	(3) DK Fixní efekty
Nezaměstnanost	-0,00283***
	(0,000414)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0504***
	(0,00873)
Index síly fiskálních pravidel	0,00561***
	(0,00155)
Fragmentace vlády	-0,0126
	(0,00738)
Nacionální orientace vlády	-0,0278**
	(0,00995)
Svoboda tisku	0,000902**
	(0,000414)
Kontrolní proměnná krize	0,0203**
	(0,00941)
Vix	-0,00115*
	(0,000580)
Míra růstu reálného HDP	0,113**
	(0,0403)
Kontrolní proměnná program MMF	-8,57e-05
	(0,00614)
Kontrolní proměnná - členství v eurozóně	0,00405
	(0,00473)
Pozorování	544
R-squared	
Počet zemí	28

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Metody

Nejdříve základní model testuji na celém vzorku dat, tj. 22 let a 28 členských států. Následně je model testován na čtyřech skupinách zemí, a to:

A) Státy eurozóny v období 1995-2008[764]
B) Neparticipující členské státy v období 1995-2008[765]
C) Státy eurozóny 2008-2016
D) Neparticipující členské státy 2008-2016

Klastry byly určeny na základě Chow testu a na základě předpokladu, že členské státy měnové unie a neparticipující členské státy přistoupily k implementaci unijní legislativy do národních právních rámců a k dodržování pravidel odlišně. Především během ekonomické krize lze očekávat odlišnou interakci indikátoru síly fiskálních institucí s ostatními proměnnými. Obecně je metoda klastrování definována jako *"dělení dat do skupin, které mají společné charakteristické rysy a které dává smysl z koncepčního hlediska"*.[766] Její uplanění je do značné míry subjektivní.[767]

[763] Pro odmítnutí nulové hypotézy o neexistenci strukturální změny je třeba dosáhnout p-hodnoty<0,05. V tomto případě hodnota testové statistiky dosáhla 15,74 a p-hodnota = 0.0000.
[764] Skupinu států eurozóny tvoří státy, které vstoupily do eurozóny před 1. lednem 2009.
[765] Skupinu neparticipujících členských států tvoří státy nepatřící do eurozóny před 1. lednem 2009.
[766] Tan, P.-N., Steinbach, M., Karpatne, A., Kumar, V., (2018), *Introduction to Data Mining, Chapter 7 Cluster Analysis: Basic Concepts and Algorithms.*
[767] Ullman, S., Poggio, T., Harari, D., Zysman, S., Seibert, D., (2014), *MIT - Unsupervised Learning Clustering.*

Parametry modelu jsou postupně odhadovány třemi metodami: a) metodou náhodných efektů (re), b) metodou fixních efektů (fe), c) metodou fixních efektů se směrodatnými chybami odhadnutými metodou Driscoll-Kraay (DK). Zásadní část analýzy je provedena prostřednictvím metody Driscoll Kraay[768], a to s ohledem na přítomnost heteroskedasticity, autokorelace, korelace mezi jednotlivými skupinami panelu a prostorové korelace v testovaných datech.[769] Zvolená metoda uvádí směrodatné chyby heteroskedasticky robustní, upravené o autokorelaci a prostorovou korelaci a meziskupinovou korelaci. Zároveň tato metoda umožňuje zohlednit minulá období. V závislosti na výsledky BIC a AIC testů bylo zvoleno období 2 let. Pro srovnání jsou uvedeny koeficienty vypočtené s využitím panelových technik náhodných i fixních efektů.

3.3 Výsledky ekonometrické analýzy[770]

3.3.1 Celkový vzorek

S výjimkou inflace výsledky testování na celkovém datovém souboru odpovídají předběžným očekáváním a závěrům uvedeným v literatuře. Koeficient nezaměstnanosti je statisticky výnamný a projevuje se negativně. Zcela zásadní pro výši primární fiskální bilance je výše veřejného dluhu k HDP v období t-1. Koeficient dosahuje hodnoty 0,0503. Za předpokladu neměnnosti ostatních proměnných modelu by dodatečný růst veřejného dluhu k HDP v období t-1 o 10°% měl vést k nárůstu poměru primární fiskální bilance k HDP v roce t přibližně o 0,5 p.b. Negativní vztah inflace k fiskální bilanci ve sledovaném období je s největší pravděpodobností ovlivněn jejím vývojem v období krize, kdy se dlouhodobě pohybovala na nízkých hodnotách až záporných hodnotách. Index síly fiskálních pravidel hraje významnou roli po celé sledované období. Fiskální instituce tak pozitivně ovlivňují fiskální výsledky vlády měřené poměrem platební bilance k HDP. Ze skupiny politických proměnných jsou statisticky významné svoboda tisku a nacionální orientace vlády. Model tak potvrdil výsledky analýzy Ademmerové a Drehera o významu svobody tisku pro fiskální výsledky členských států. (Tabulka 9 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS, různé metody, podrobnější tabulka viz příloha)

---

[768] Hoechle, D., (2007), *Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence*.
Torres-Reyna, O., (2007), *Panel Data Analysis Fixed and Random Effects using Stata.*

[769] Přítomnost autokorelace byla testována s využitím Arrelano-Bond testu. Breusch-Paganův test, Wooldrigův test a Pesaranův test byly využity k testování přítomnosti různých druhů korelace. Huber/Whiteův test byl použit pro testování přítomnosti heteroskedasticity.

[770] Podrobné výsledky ekonometrické analýzy v podobě detailních tabulek jsou uvedeny a Příloha 5 – Ekonometrická analýza - kompletní tabulky

Tabulka 9 - Regrese panelových dat období 1995-2015, všechny ČS, různé metody, podrobnější tabulka viz příloha

Proměnná	(1) Náhodné efekty	(2) Fixní efekty	(3) DK Fixní efekty
Nezaměstnanost	-0.00243***	-0.00287***	-0.00287***
	(0.000796)	(0.000963)	(0.000511)
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0.0354***	0.0503***	0.0503***
	(0.00740)	(0.0152)	(0.00683)
Index fiskálních pravidel	0.00859***	0.00581*	0.00581***
	(0.00241)	(0.00297)	(0.00144)
Svoboda tisku	0.000590**	0.000911*	0.000911**
	(0.000294)	(0.000452)	(0.000415)
Vix	0.0860***	0.0848***	-0.00111*
	(0.0272)	(0.0263)	(0.000594)
Míra růstu reálného HDP	0.119***	0.111**	0.111**
	(0.0437)	(0.0476)	(0.0399)
Pozorování	544	544	544
Počet zemí	28	28	28

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

3.3.2 Eurozóna v předkrizovém období

Do tohoto klastru byly zahrnuty členské státy, které vstoupily do eurozóny do roku 2009. Primární význam v tomto období mají ekonomické proměnné. Jejich vztahy k primární fiskální bilanci odpovídají literatuře. Index síly fiskálních institucí není v daném klastru staticky významný, což potvrzuje nevýznamnost fiskálních institucí v předkrizovém období. Zásadní roli hrají primárně nezaměstnanost a výše veřejného dluhu v období t-1. S koeficientem přibližně 0,07 se jedná o zcela určující faktor (Tabulka 10 - Regresní analýza – eurozóna v předkrizovém období (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha).)

Tabulka 10 - Regresní analýza – eurozóna v předkrizovém období (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha)

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK fe
Nezaměstnanost	-0,000971	-0,00404**	-0,00404***
	(0,000780)	(0,00156)	(0,00105)
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0,0313**	0,0700**	0,0700***
	(0,0130)	(0,0247)	(0,0162)
Index síly fiskálních pravidel	0,0120***	0,00131	0,00131
	(0,00411)	(0,00679)	(0,00409)
Fragmentace vlády	-0,0253**	-0,0223	-0,0223
	(0,0117)	(0,0169)	(0,0173)
Nacionální orientace vlády	-0,0355*	-0,0254	-0,0254
	(0,0215)	(0,0242)	(0,0197)
Míra růstu reálného HDP	0,423**	0,210	0,210
	(0,171)	(0,144)	(0,131)
Pozorování	184	184	184
R-squared		0,482	
Počet zemí	15	15	15

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

3.3.3 Neparticipující členské státy v předkrizovém období

Tato skupina členských států zahrnuje 13 zemí, které nebyly členskými staty eurozóny v roce 2008. Statisticky významné jsou v tomto klastru především index síly fiskálních pravidel a poměr veřejného dluhu k HDP. Čím více byly v tomto období vlády pravicově orientovány, tím vyšší byla primární fiskální bilance. (Tabulka 11 - Regresní analýza neparticipující členské státy v předkrizovém období, 1995-2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha)).

Tabulka 11 - Regresní analýza neparticipující členské státy v předkrizovém období, 1995-2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha)

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0,0515***	0,0539	0,0539**
	(0,0187)	(0,0509)	(0,0199)
Index síly fiskálních pravidel	0,0188***	0,0166*	0,0166**
	(0,00574)	(0,00923)	(0,00611)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,00152*	0,00117*	0,00117**
	(0,000925)	(0,000592)	(0,000423)
Vix	-0,000202	-0,000460	-0,00263***
	(0,00103)	(0,000896)	(0,000720)
Míra růstu reálného HDP	0,271***	0,261***	0,261***
	(0,103)	(0,0789)	(0,0613)
Pozorování	142	142	142
R-squared		0,429	
Počet zemí	13	13	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Zajímavé je srovnání výsledků skupiny zemí aspirujících na členství v EU s výsledky Dánska, Švédska a Velké Británie. (Tabulka 12 - Porovnání postkomunistických členských států a Dánska, Švédska a Spojeného království (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha)) Výsledky potvrzují význam indexu síly fiskálních institucí v obou skupinách zemí, V případě postkomunistických zemí (EU10) dosahují statistické významnosti také výše veřejného zadlužení a nacionální orientace vlády. Švédsko, Dánsko a Spojeného království vykazují v tomto období odlišné výsledky. Pro jejich fiskální bilanci jsou z pohledu analyzovaných proměnných určující politické instituce, zejména orientace vlády a její fragmentace. Výše veřejného zadlužení má v této skupině zemí odlišné znaménko, za kterým stojí markantní pokles zadlužení ve sledovaném období především ve Švédsku a Dánsku. Švédsko snížilo svůj veřejný dluh v poměru k HDP z téměř 70 % v roce 1995 na necelých 40 % v roce 2008. Dánsko snížilo své zadlužení ze 73 % HDP v roce 1995, na 33,3 % v roce 2008. K výsledkům je nicméně třeba přistupovat kriticky, a to s ohledem na omezení statistické metody Driscoll Kraay, která není vhodná k analýze nízkého počtu panelů v krátkém časovém období. Výsledky modelu však potvrzují, silnou prioritizaci snížení veřejného zadlužení v severských státech v reakci na krizi, kterou tyto země prošly začátkem devadesátých let.

Tabulka 12 - Porovnání postkomunistických členských států a Dánska, Švédska a Spojeného království (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné viz příloha)

Proměnná	(1) EU13	(2) EU10	(3) UK, SE, DK
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0,0539**	0,113***	-0,119**
	(0,0199)	(0,0343)	(0,0473)
Index síly fiskálních pravidel	0,0166**	0,0159**	0,0131**
	(0,00611)	(0,00666)	(0,00504)
Fragmentace vlády	-0,00210	-0,0135	0,0392***
	(0,00624)	(0,0129)	(0,00993)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,00117**	0,000154	0,00199***
	(0,000423)	(0,000702)	(0,000448)
Nacionální orientace vlády	0,00676	0,0285***	0
	(0,0149)	(0,00921)	(0)
Míra růstu reálného HDP	0,261***	0,210***	0,452*
	(0,0613)	(0,0488)	(0,248)
Počet pozorování	142	103	39
R2	0,4286	0,5266	
Počet zemí	13	10	3

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

3.3.4 Eurozóna po roce 2008

Průběh finanční a ekonomické krize změnil interakci indexu síly fiskálních pravidel s primární fiskální bilancí v rámci eurozóny (podrobněji viz Tabulka 13 - Eurozóna po roce 2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné a porovnání s náhodnými a fixními efekty viz příloha). Ze statisticky nevýznamného a negativního vztahu se v tomto období stal vztah statisticky významný a pozitivní. Snaha přesvědčit finanční trhy o udržitelnosti veřejných financí členských států eurozóny vedla nejen k omezení výdajů, ale také ke zvýšení důrazu na zlepšení fiskální governance. K obdobným závěrům dochází i Wolff a Iara[771], kteří analyzovali vztah úrokových měr dluhopisů členských států a kvalitu jejich fiskálních rámců. Zcela zásadně v tomto období vzrostl význam koeficientu poměru veřejného dluhu k HDP. Zvýšení poměru veřejného dluhu k HDP o deset procent by mělo vést ke zvýšení primární fiskální bilance v poměru k HDP o 1,3 %, za předpokladu, že veškeré ostatní proměnné se nezmění. V tomto období a v rámci tohoto vzorku zemí se stává statisticky významnou svoboda tisku. Čím vyšší je v dané zemi svoboda tisku, tím vyšších hodnot by měla dosahovat primární fiskální bilance. Tento závěr odpovídá závěrům studie od Ademmerové a Drehera.

Tabulka 13 - Eurozóna po roce 2008 (podrobnější tabulka obsahující veškeré proměnné a porovnání s náhodnými a fixními efekty viz příloha)

	(3) DK
Proměnná	fe
Nezaměstnanost	-0,00369**
	(0,00132)
Inflace	-0,00290
	(0,00405)
Vnější otevřenost	-0,000915
	(0,00600)
Veřejný dluh/HDP	0,129***
	(0,0312)
Index síly fiskálních pravidel	0,00824**
	(0,00246)
Svoboda tisku	0,00156**
	(0,000499)
Vix	-0,00272***
	(0,000340)
Pozorování	117
R2	
Počet zemí	15

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

3.3.5 Neparticipující členské státy po roce 2008

Ke změně v interakci jednotlivých faktorů ovlivňujících primární fiskální bilanci došlo po roce 2008 i v klastru neparticipujících členských států. Obdobně jako v případě členských států eurozóny došlo k růstu významu veřejného zadlužení členských států pro výši primární fiskální bilance. V případě neparticipijících členských států dosahuje koeficient hodnoty 0,130. Pokud by se zvýšil o 10 %, došlo by za jinak nezměněných okolností k nárůstu poměru primární fiskální bilance k HDP o 1,3 %. V rámci tohoto klastru vzrostl vliv ekonomických proměnných. Na rozdíl od států eurozóny je v tomto klastru významná vnější otevřenost ekonomiky, která pozitivně ovlivňuje výši poměru primární fiskální bilance k HDP. Statistická nevýznamnost indexu síly fiskálních pravidel naznačuje, že neparticipující členské státy kladly během ekonomické a dluhové krize důraz na jiná opatření popř. implementovaly unijní legislativu se zpožděním. Přestože model abstrahuje od vlivu finančních trhů na fiskální výsledky členských států, lze dovodit, že v kontextu odlišného fungování mechanismů ekonomického

[771] Wolff, G., B., Iara, A., (2011), *Rules and Risk in the Euro Area*.

přizpůsobení byla odpověď neparticipujících členských států na krizi odlišná od reakce členských států eurozóny. Centrální banky členských států, které nedelegovaly měnovou a kurzovou politiku na nadnárodní úroveň, ji během ekonomické krize mohly využít jako jeden z nástrojů makroekonomického mixu. V okamžiku poklesu výkonu ekonomiky mohly podpořit národní hospodářství prostřednictvím oslabení měnového kurzu a nemusely spoléhat pouze na kombinaci politiky fiskální a oslabení domácí spotřeby prostřednictvím tlaku na snížení mezd a růst produktivity. Existence národní měny centrální bance poskytuje možnost přizpůsobit měnovou politiku aktuálnímu vývoji ekonomiky včetně vývoje úrokových sazeb dluhopisů a měnového kurzu. (Tabulka 14 - Neparticipující členské státy po roce 2008 – podrobnější přehled viz příloha)

Tabulka 14 - Neparticipující členské státy po roce 2008 – podrobnější přehled viz příloha

Proměnná	(3) DK fe
Nezaměstnanost	-0.00248***
	(0.000462)
Inflace	-0.00186
	(0.00108)
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0.130***
	(0.0241)
Index síly fiskálních pravidel	0.00181
	(0.00179)
Vix	-0.00124*
	(0.000592)
Míra růstu reálného HDP	0.0900**
	(0.0268)
Počet pozorování	102
R2	
Počet zemí	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

V neposlední řadě nečelí tato skupina členských států sankcím při porušení cílů stanovených v rámci Paktu o stabilitě a růstu, což může snižovat jejich odhodlání k rozpočtově odpovědné politice během krize.

3.3.6 Porovnání jednotlivých klastrů

Ve všech klastrech se jako zásadní ukázaly ekonomické proměnné, jejichž koeficienty jsou stabilní v jednotlivých skupinách zemí i v obou analyzovaných období. Zásadní vliv na výšši poměru primární fiskální bilance k HDP má nezaměstnanost a výše veřejného zadlužení v období t-1. Snížení tempa růstu inflace a její negativní hodnoty v období po roce 2008 se projevilo i na jejím vztahu k poměru primární fiskální bilance na HDP, který se změnil na negativní. Přestože se nejedná o koeficient statisticky významný, jde o důležitou změnu interakce vysvětlující ekonomické proměnné s vysvětlovanou veličinou. Pokud jde o politické proměnné, za významné lze považovat pouze ideologickou orientaci vlády[772]v předkrizovém období v nečlenských státech eurozóny a svobodu tisku v období po roce 2008 ve státech eurozóny. (Tabulka 15 - Souhrnná tabulka vybrané proměnné, všechny klastry (podrobnější tabulka viz příloha))

[772] Podíl pravicových versus podíl levicových stran ve vládě. Pravicové strany dosahují vyšších hodnot.

Tabulka 15 - Souhrnná tabulka vybrané proměnné, všechny klastry (podrobnější tabulka viz příloha)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	EA	EU	EA	EU
	2008	2008	2016	2016
	DK	DK	DK	DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0.00404***	-0.000199	-0.00369**	-0.00248***
	(0.00105)	(0.000701)	(0.00132)	(0.000462)
Inflace	-9.23e-05	0.000883***	-0.00290	-0.00186
	(0.00253)	(0.000244)	(0.00405)	(0.00108)
Veřejný dluh/HDP	0.0700***	0.0539**	0.129***	0.130***
	(0.0162)	(0.0199)	(0.0312)	(0.0241)
Index síly fiskálních pravidel	0.00131	0.0166**	0.00824**	0.00181
	(0.00409)	(0.00611)	(0.00246)	(0.00179)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0.000741	0.00117**	-0.00121	-0.000506
	(0.000443)	(0.000423)	(0.00110)	(0.000327)
Svoboda tisku	0.000649	6.34e-05	0.00156**	0.000116
	(0.000606)	(0.000809)	(0.000499)	(0.000158)
Pozorování	184	142	117	102
Počet zemí	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Koeficienty zásadní vysvětlující proměnné, tj. indexu síly fiskálních pravidel, dosáhly hodnot i stupně statistické významnosti v různých klastrech. V předkrizovém období byl tento koeficient statisticky významný pouze v členských státech, které nebyly členskými státy eurozóny. Ekonomiky i instituce těchto států postupně konvergovaly k evropské úrovni. V případě států eurozóny se index síly fiskálních pravidel stává statisticky významným v období po roce 2008, kdy tyto členské státy zvýšily snahy v oblasti fiskální governance. Po roce 2008 se zvýšil koeficient poměru veřejného dluhu k HDP v obou klastrech. Vyšší hodnoty koeficient dosahuje v případě eurozóny, což pravděpodobně odráží tlak finančních trhů na fiskální disciplínu a negativní přelévací efekty charakteristické především pro období finanční, ekonomické a dluhové krize.

Pokud jde o nízké koeficienty politických institucí, jejich statistická nevýznamnost může být ovlivněna, jak nedostatky v jejich měření, tak využitými statistickými metodami.

3.3.7 Testy robustnosti modelu

Robustnost modelu a zejména platnost statistické významnosti koeficientů otestovaly dílčí regrese panelových dat. Dodatečné testy využily alternativní proměnné zachycující vývoj hospodářského cyklu. Klíčové proměnné zůstaly staticky významné při analýze celého datového souboru, kdy míru růstu reálného HDP nahradila mezera výstupu a proměnná pro aproximaci cyklu odvozená na základě Hallerberga a Straucha.[773] Test s využitím mezery výstupu potvrdil základní vztahy v rámci testovaného modelu (Tabulka 16 – Test napříč jednotlivými klastry s využitím mezery výstupu) obdobně jako test využívající proměnou přibližující cyklus (Tabulka 17 - Test napříč jednotlivými klastry s využitím měřítka vývoje ekonomického cyklu).

[773] Hallerberg, M. and Strauch, R. (2002), On the Cyclicality of Public Finances in Europe, *Empirica*, 29, 183-207, podrobněji viz tabulka přehled proměnných

Tabulka 16 – Test napříč jednotlivými klastry s využitím mezery výstupu

	(1)	(2)	(3)	(4)
	EA	EU13	EA	EU13
	2008	2008	2016	2016
	DK	DK	DK	DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0.00392***	-0.000288	-0.00387**	-0.00213**
	(0.00115)	(0.000683)	(0.00137)	(0.000695)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0.0832***	0.0468**	0.134***	0.139***
	(0.0178)	(0.0165)	(0.0336)	(0.0230)
Index síly fiskálních pravidel	-6.82e-05	0.0112**	0.00862**	0.00173
	(0.00449)	(0.00396)	(0.00251)	(0.00202)
Svoboda tisku	0.000696	-0.000242	0.00167**	0.000104
	(0.000498)	(0.000779)	(0.000496)	(0.000173)
Mezera výstupu	0.00138	0.00147**	0.000165	0.000845
	(0.00102)	(0.000579)	(0.00170)	(0.000780)
Počet pozorování	182	140	117	102
R2	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabulka 17 - Test napříč jednotlivými klastry s využitím měřítka vývoje ekonomického cyklu

	(1)	(2)	(3)	(4)
	EA	EU	EA	EU
	2008	2008	2016	2016
	DK	DK	DK	DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0.00468***	-0.000188	-0.00380**	-0.00242***
	(0.000862)	(0.000644)	(0.00134)	(0.000471)
Veřejný dluh/HDP$_{t-1}$	0.0852***	0.0583**	0.131***	0.128***
	(0.0143)	(0.0219)	(0.0317)	(0.0238)
Index síly fiskálních pravidel	-7.18e-05	0.0177**	0.00855**	0.00174
	(0.00461)	(0.00641)	(0.00250)	(0.00177)
Ideologická orientace vlády	-0.000923*	0.00119**	-0.00129	-0.000476
	(0.000465)	(0.000442)	(0.00108)	(0.000324)
Svoboda tisku	0.000795	0.000210	0.00162**	0.000118
	(0.000541)	(0.000814)	(0.000517)	(0.000156)
Měřítko vývoje ekonomického cyklu	0.0433	0.289***	0.0856	0.0956**
	(0.181)	(0.0707)	(0.100)	(0.0282)
Počet pozorování	184	142	117	102
Počet zemí	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

3.4 Shrnutí výsledků ekonometrické analýzy

Na rozdíl od původní analýzy Fabrizio a Mody[774] se nepodařilo prokázat silný vliv politických institucí na poměr primární fiskální bilance k HDP. V rámci EU by tak na základě provedené kvantitativní analýzy měly hrát významnou roli ekonomické proměnné, zejména nezaměstnanost a poměr veřejného dluhu k HDP v období t-1. (podrobněji detailní tabulky viz Příloha 5 – Ekonometrická analýza - kompletní tabulky).

Srovnání koeficientů indexu síly fiskálních pravidel napříč jednotlivými klastry poukazuje na vývoj ve vztahu fiskálních výsledků členských států a fiskálních institucí. Chow test obdobně jako test kontrolní proměnné krize potvrdil existenci strukturálního zlomu v roce 2009. V předkrizovém období ovlivňovaly fiskální instituce výsledky hospodaření vlád členských států neparticipujících na projektu jednotné měny. Výsledky analýzy tak potvrdily závěry Schuknechta, který unijní fiskální pravidla vnímá jako tzv. soft law.[775] Přestože jimy vlády neparticipujících členských států nebyly vázány, jejich dodržování patřilo k vládním ambicím jako součást provádění rozpočtově odpovědné politiky.

[774] Fabrizio, S., and Mody, A. (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?*
[775] Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy.*

Naopak během krize (tj. po roce 2008) koeficient indexu síly fiskálních pravidel přestal být statisticky významný, což potvrzuje, že fiskální usílí vlád neparticipujících členských států nebylo jednoznačně ovlivněno fiskálními institucemi, ale spíše ekonomickou realitou.

V případě států eurozóny je vývoj přesně opačný. V předkrizovém období není koeficient síly indexu fiskálních pravidel statisticky významný. Následně tlak finančních trhů a politický tlak z unijní úrovně během finanční, ekonomické a dluhové krize motivoval vlády členských států eurozóny nejen ke zlepšení fiskálních institucí, ale také fiskálních výsledků. V období po roce 2008 tak fiskální výsledky více reflektují kvalitu fiskálních institucí v jednotlivých zemích. Tento vývoj pravděpodobně odráží skutečnost, že manévrovací prostor členských států spojených jednotnou měnou v diskreci ECB je do značné míry omezen. Při řešení makroekonomických problémů se tyto státy musí primárně spolehnout na fiskální politiku, spolehlivé instituce a vnitřní mechanismy pro zvýšení konkurenceschopnosti. Ve snaze obnovit důvěru finančních trhů byly v období nejistoty nuceny přijmout dodatečná opatření včetně posílení fiskálních institucí a omezení výdajů. Do budoucna zůstává otázkou, zda trend postupného posílení kvality fiskálních institucí a jejich významu ve vztahu k fiskálním výsledkům členských států bude trvalý nebo pouze dočasný. V nespolední řadě lze tyto výsledky interpretovat jako možný projev silnějších integračních tendencí v rámci eurozóny.

Pokud jde o hypotézy, ekonometrická analýza potvrdila obě kvantitativně ověřované dílčí hypotézy stanovené v úvodu kapitoly. Po roce 2008 došlo ke strukturální změně v interakci institucionálních, ekonomických a politických proměnných ovlivňujících fiskální výsledky členských států na národní úrovni (hypotéza 5). Z výsledků analýzy také výplývá, že statistická významnost fiskálních institucí se liší v participujících a neparticipujících členských státech (hypotéza 6). Výsledky statistické analýzy také potvrzují odlišnost nároků a průběhu integračního procesu v oblasti koordinace fiskálních politik v rámci evropské měnové unie a mimo ni.

V neposlední řadě si pozornost zasloží příklad severských zemí, kde v předkrizovém období jednoznačně převážila politická priorita snížení veřejného zadlužení. Jejich příklad dokazuje, že politická vůle hraje zásadní roli při prosazování politických cílů včetně odpovědné fiskální politiky.

Závěr

V úvodu práce byla jako hlavní označena výzkumná hypotéza týkající se prohloubení spolupráce členských států eurozóny v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize: ***„v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize došlo k prohloubení integrace členských států eurozóny v oblasti fiskální politiky“.***

Tato hypotéza byla ověřována s využitím dvou definic evropské integrace:

a) definice M. Dabrowskiho se týká především tzv. integrace shora dolů, kdy členské státy delegují výkon určitých pravomocí či převedou finanční prostředky na nadnárodní úroveň: „***přenesení části fiskálních zdrojů nebo kompetencí v oblasti fiskální politiky nebo správy fiskálních záležitostí z národní na nadnárodní úroveň***“[776].

b) definice T. Borzel vychází z fenoménu tzv. europeizace, který je charakteristický přístupem shora-dolů, kdy unijní iniciativy ovlivňují instituce či politiky na úrovni členských států „***jakýkoli vliv procesů probíhajících na úrovni EU na provádění politiky či instituce na národní úrovni“***.[777]

Na základě potvrzení výzkumných hypotéz analyzovaných v závěru druhé a třetí kapitoly lze potvrdit, že obě definice zachycují procesy, k nimž došlo během či v návaznosti na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi. Hlavní výzkumnou hypotézu o prohloubení spolupráce členských států lze tedy považovat za ověřenou. (Podrobněji viz Schéma 2 – Vyhodnocení ověření výzkumných hypotéz) Navzdory centralizaci finančních zdrojů na nadnárodní úrovni a k ovlivnění národních institucí z unijní úrovně, však nelze tvrdit, že v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize se evropská hospodářská a měnová unie posunula na vyšší stupeň integrace. Spíše se v kontextu Balassových úvah jedná o neúplnou ekonomickou integraci.

Samotný způsob ustavení záchranných mechanismů prostřednictvím zjednodušené změny primárního práva potvrzuje, že nedošlo k přenesení zásadních dodatečných pravomocí na nadnárodní úroveň. Srovnání s existujícími federacemi potvrzuje, že se evropská hospodářská a měnová unie stále nachází na nižším stupni integrace. Na unijní úrovni nedochází k výrazným fiskálním transferům ani centralizaci rozhodnutí o fiskální politice či rozhodnutí o fiskálních funkcích. V kontextu příspěvku Dulliena a Torreblancy se jedná o omezenou ekonomickou federaci, která se spoléhá primárně na pravidla a mezivládní řešení, podpořená primárně nepřímou legitimitou.[778] Členské státy si v konečném důsledku zachovaly své zásadní pravomoci v oblasti fiskální politiky a zároveň potvrdily politický charakter evropské integrace. K prohloubení jejich spolupráce došlo prostřednictvím technických opatření, jejichž implementace byla v souladu s primárním právem a neovlivnila předkrizové rozdělení pravomocí.

Z pohledu ohroženého členského státu čerpajícího finanční pomoc sice dochází k dočasné delegaci či dočasnému sdílení pravomocí v některých oblastech s nadnárodními organizacemi včetně oblasti fiskální politiky, ale s ohledem na povahu některých záchranných programů, které se omezily na kondicionality zahrnující výhradně reformy finančního sektoru nelze ani v tomto kontextu jednoznačně hovořit o delegaci kompetencí v oblasti fiskální politiky a správy fiskálních záležitostí (angl. *fiscal management*) z národní na nadnárodní úroveň.

---

[776] Dabrowski, M. (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 7.
[777] Podrobněji viz Borzel, T.,A., Risse, T., (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, str. 3.
[778] Dullien, S., Torreblanca, J., I., (2012), *What is political union*? str. 7.

Dosavadní vývoj potvrzuje, že opakovaně selhávající mechanismus vymáhání povinností v rámci koordinace fiskálních politik musel být doplněn alternativními mechanismy dvojího typu. V první řadě se jedná o mechanismy posilující sdílení informací o rozpočtech členských států na základě posílení preventivního sledování rozpočtů členských států, a to prostřednictvím nezávislých fiskálních institucí a pravidelného cyklu sledování rozpočtů členských států eurozóny. Dále jde o doplňkové záchranné sítě v podobě mechanismů stability.

Pro budoucnost spolupráce členských států v oblasti fiskální politiky bude určující, jakým způsobem se bude vyvíjet rozhodování o poskytování pomoci na unijní úrovni a jakým způsobem bude uplatňována kondicionalita při jejím poskytování. Obdobně jako v případě Paktu o stabilitě a růstu zde totiž dochází k uplatnění politické diskrece. Zároveň je třeba kondicionalitu uplatňovanou během záchranných programů odlišit od kondicionality uplatňované v rámci poskytování financování z víceletého finančního rámce. V neposlední řadě lze očekávat, že členské státy aktuálně hrající roli věřitelů budou usilovat o zpřísnění pravidel koordinace rozpočtových politik či zabudování dodatečných pojistek snižujících morální hazard.

Naplnění cílů práce

Cílem předkládané práce bylo identifikovat důsledky pokrizových změn v oblasti fiskální koordinace pro budoucnost integračních procesů v EU. K naplnění cíle byla využita konvenční teoretická východiska a inovativní koncepční rámec politiky transakčních nákladů. Základní nástroj koordinace rozpočtových politik členských států je analyzován jako neúplný kontrakt charakteristický především tím, že není schopen postihnout veškeré možné varianty ekonomického vývoje a není vynutitelný soudní cestou. Práce se zaměřila na identifikaci změn v institucionální matici Paktu o stabilitě a růstu, k nimž došlo v reakci na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi. Díky využití tzv. institucionální matice zahrnující nejen formální, ale také neformální omezení včetně vynucovacích mechanismů se předkládaná práce mohla podrobně zaměřit na překážky efektivního fungování koordinace fiskálních politik v podobě politických transakčních nákladů.

Práce detailně rozebírá dopad přijatých iniciativ na velikost politických transakčních nákladů přítomných v institucionální matici koordinace fiskálních politik v rámci EU, primárně v rámci spolupráce členských států, které přijaly euro. Předkládaná práce tak navazuje na příspěvek Majoneho, který upozorňuje na význam předpokladu existence politických transakčních nákladů pro úvahy o vhodnějších alternativních strukturách nadnárodní governance. Obdobné úvahy staví do kontrastu k neofunkcionalistickému předpokladu neexistence politických transakčních nákladů.[779]

Na základě historicko-analytického přístupu práce zachytila dynamický vývoj Paktu o stabilitě a růstu, jehož znění se neustále vyvíjí nejen v reakci na způsob provádění koordinace fiskálních politik členských států v rámci Rady EU, ale i v návaznosti na ekonomický a politický vývoj. Práce tak analyzuje, jakou roli hraje politická a technokratická diskrece ve vývoji Paktu o stabilitě a růstu. Důležitým aspektem byla také analýza změn procesu koordinace fiskálních politik v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize, která zasáhla Evropskou unii v roce 2008 a toho zda riziko ztráty finanční stability některých členských států hospodářské a měnové unie a riziko ohrožení nenávratné investice v podobě jednotné měny vedlo k prohloubení spolupráce členských států ve fiskální oblasti a snížení politických transakčních nákladů přítomných v institucionální matici.[780] Postupným rozborem takto

[779] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 164-5.
[780] Pro srovnání Schuknecht, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy*.

vymezené problematiky byly postupně splněny nejen dílčí, ale také hlavní cíl práce (podrobněji viz dále).

Naplnění cíle 1: „vyhodnotit dosavadní zkušenosti s fungováním Paktu o stabilitě a růstu jako neúplného kontraktu, který se mění v reakci na koordinaci fiskálních politik členských států v rámci Rady EU“

S ohledem na omezenou platnost výsledků kvantitativních analýz věnujících se Paktu o stabilitě a růstu a především jeho uplatňování se předkládaná práce zaměřila na kvalitativní analýzu jeho vývoje. Rozbor historického vývoje institucionálního rámce koordinace fiskálních politik v rámci EU potvrdil snahu členských států o posílení ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v období po roce 2008. Závazek členských států k fiskální disciplíně a vzájemné spolupráci byl posílen na několika úrovních. Primárně se jednalo o doplnění Paktu o stabilitě a růstu o další mechanismy v podobě tzv. Evropského semestru, sledování makroekonomických nerovnováh nebo prohloubení dohledu nad rozpočty členských států eurozóny. Dále bylo zavedeno hlasování tzv. obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě, jehož cílem bylo zkomplikovat uzavírání politických kompromisů a odmítnutí návrhů Komise v rámci postupu o nadměrném schodku. Obdobně účelem posílení povinností souvisejících s vykazováním statistických údajů a informování o emisi dluhopisů na národní úrovni bylo posílit fiskální disciplínu a zajistit dodržování Paktu o stabilitě a růstu jako nástroje předcházejícího fiskálním krizím. Důkazem zvýšení důrazu na fiskální disciplínu je také využití mezinárodní smlouvy jako nástroje zakotvujícího fiskální disciplínu. Tzv. Fiskální úmluva zakotvuje závazek pro členské státy eurozóny hlasovat v Radě v rámci postupu o nadměrném schodku v souladu s rozhodnutím kvalifikované většiny eurozóny. V kontextu kohezní politiky došlo k posílení pravomocí Komise, pokud jde o pozastavení plateb z některých evropských fondů v případě porušení Paktu o stabilitě a růstu. Účelem dodatečných povinností souvisejících s vykazováním statistických údajů a posílení dohledu nad rozpočty v rámci eurozóny je zajistit včasnou identifikaci rizik na úrovni členských států a snížit pravděpodobnost ohrožení finanční stability jednotné měny v budoucnosti. Ustavení Evropské fiskální rady má zajistit snížení vzájemných informačních asymetrií mezi členskými státy a Komisí a zajistit důvěryhodnost hodnocení fiskálních politik členských států.

Z podrobnější analýzy institucionální matice Paktu o stabilitě a růstu zahrnující kromě formálních pravidel i neformální omezení a vynucovací mechanismy je jasně patrné, že vymáhání dodržování fiskálních pravidel na unijní úrovni zůstává slabým článkem integračního procesu. Během krize došlo ke snížení politických transakčních nákladů souvisejících s dopadem informací a informačními asymetriemi, ale nepodařilo se omezit politickou a technokratickou diskreci, která zvyšuje morální hazard přítomný v systému koordinace fiskálních politik. Existenci tohoto fenoménu potvrzuje neochota členských států přistoupit k uvalení sankcí za porušení fiskálních pravidel. Jediným sankcionovaným státem se stalo Maďarsko v roce 2012, kdy Komise navrhla a Rada schválila návrh na pozastavení plateb ze strukturálních fondů. Postup Komise v roce 2012 ostře kontrastuje s příkladem Španělska a Portugalska, které se udělění sankcí o čtyři roky později vyhnuly. Přestože Komise vymáhá sankce související s porušením povinností v oblasti statistického vykazování, jejichž uvalení se dotklo Rakouska a Španělska, je výrazně flexibilnější při vymáhání respektování fiskálních pravidel a sankcí souvisejících s čerpáním strukturálních a investičních fondů. Zpráva Evropského účetního dvora z roku 2018[781] potvrzuje, že Evropská komise neúspěšně vymáhá preventivní část Paktu o stabilitě a růstu, což vede ke stagnaci veřejného zadlužení především ve větších členských státech. Přetrvávající míra

[781] Evropský účetní dvůr (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?*

vysokého zadlužení některých členských států představuje riziko pro finanční stabilitu eurozóny. Zároveň je třeba vzít v úvahu divergenci názorů na optimální nastavení priorit fiskální politiky jako fenomén oslabující vzájemnou důvěru členských států a institucí EU, který do značné míry brání přechodu na vyšší integrační stupeň.

V neposlední řadě je třeba zmínit ustavení záchranných mechanismů, které zabránily odchodu členských států z eurozóny a tím zvýšily odolnost jednotné měny. V důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize došlo k zásadním změnám v institucionální matici koordinace fiskálních politik. Hlavním vynucovacím mechanismem se stala kondicionalita uplatňovaná v rámci poskytování finanční pomoci ze záchranných mechanismů. Přestože tzv. stigma související s poskytnutím finanční pomoci představuje zásadní odrazovací mechanismus nelze opomenout, že by mělo zůstat pouze poslední instancí, jejímuž využívání zabrání koordinace fiskálních politik jako preventivní mechanismus. V neposlední řadě tak lze výzkumnou hypotézu ohledně změn v institucionální matici v důsledku finanční, ekonomické a dluhové krize (hypotézu H2) považovat za potvrzenou.

Naplnění cíle 2: „zhodnotit změny v institucionální matici koordinace fiskálních politik na unijní úrovni“.

Změny odsouhlasené na unijní úrovni lze rozdělit na kroky spočívající ve zpřísnění pravidel a upřesnění pravomocí Komise a dále na ustavení nových institucí, především Evropské fiskální rady a záchranných mechanismů. Upřesnění pravomocí Komise a jejích úkolů souvisejících s koordinací fiskálních politik má vyvažovat Evropská fiskální rada, která svým odborným posouzením snižuje politické transakční náklady koordinace fiskálních politik, především informační asymetrie mezi členskými státy a Evropskou komisí.

Finanční, ekonomická a dluhová krize ohrozila nenávratnou investici v podobě jednotné měny a vedla k doplnění institucionální matice o záchranné mechanismy zajišťující finanční stabilitu eurozóny. Přestože tyto nástroje či instituce nejsou součástí unijního právního rámce, zůstávají s ním velmi úzce propojeny například prostřednictvím ustanovení tzv. dvojbalíčku a šestibalíčku. Důkazem je skutečnost, že příjmy ze sankcí udělených členským státům se stávají příjmem Evropského mechanismu stability. Ve snaze o dosažení rovnováhy v rámci institucionální matice je zásadní vazba mezi stálým záchranným mechanismem a tzv. Fiskální úmluvou. Ratifikace Fiskální úmluvy a provedení jejího článku 3 tzv. fiskálního kompaktu do národního právního řádu podmiňuje možnost čerpání ze stálého záchranného mechanismu. Zmíněná vazba měla zaručit, že ustavený záchranný mechanismus nebudou moci využívat státy, jejichž národní fiskální politika není dlouhodobě fiskálně odpovědná. Tento krok měl zabránit případným negativním důsledkům ustavení stálého záchranného mechanismu na provádění zodpovědné fiskální politiky na národní úrovni. Z pohledu některých expertů totiž navzdory přísným podmínkám poskytnutí finanční pomoci představuje solidarita mezi členskými státy a dočasné nahrazení tržní disciplíny nevyzpytatelný precedens, který může působit jako pobídka pro nezodpovědnou fiskální politiku členských států a v dlouhodobém horizontu může způsobit růst politických transakčních nákladů v podobě morálního hazardu.[782] V tomto ohledu nelze bezvýhradně potvrdit výzkumnou hypotézu ohledně permanentního snížení politických transakčních nákladů přítomných v systému koordinace fiskálních politik. (viz Schéma 2 – Vyhodnocení ověření výzkumných hypotéz, výzkumná hypotéza H3) Přestože vlivem krize došlo ke snížení politických transakčních nákladů v podobě informační asymetrie či investice do specifického aktiva v podobě jednotné měny, nelze zcela odstranit politické transakční náklady v podobě morálního hazardu.

[782] Dolls, M., Fuest, C., Heinemann, F., Peichl, A., (2015), *Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union*., nebo Wyplosz, Ch., (2017), *A European Monetary Fund?,* str. 25-27.

Přetrvávající flexibilita fiskálních pravidel EU a vysoký stupeň technokratické diskrece Evropské komise a politické diskrece na úrovni Rady snižuje předvídatelnost jejich vynucování a brání úplnému odstranění zbývajících transakčních nákladů. Zároveň se jedná o příčiny nedostatečné důvěry v existující právní úpravu, její provádění, nastavení Paktu o stabilitě a růstu jako takového i Evropskou komisi a Radu jako instituce a zásadní aktéry evropské integrace.

Nedostatečná prevence v podobě opakovaných selhání mechanismů koordinace rozpočtových politik může zásadním způsobem zvýšit nejen morální hazard vyplývající z existence stálého záchranného mechanismu, ale také nedůvěru mezi aktéry integračního procesu. Přestože jeho ustavením došlo k doplnění institucionální matice o nový prvek, centralizující rozpočtové prostředky členských států na nadnárodní úrovni s cílem minimalizovat politické transakční náklady související s možným ohrožením jednotnosti společné měny, v dlouhodobém horizontu může jeho existence dle některých autorů[783] zvýšit morální hazard související s nedostatečnou rozpočtovou disciplínou. Poskytnutí pomoci ze záchranných mechanismů sice podmiňují přísné podmínky stanovené nadnárodními institucemi, ale je otázkou zda případná dočasná ztráta suverenity bude dostatečnou motivací pro snížení veřejného zadlužení.

Spolehlivé zhodnocení způsobu fungování pobídek a odrazujících mechanismů v rámci unijní institucionální matice umožní pouze jistý odstup ve střednědobém horizontu. Již dnes je však evidentní, že navzdory výraznému snížení politických transakčních nákladů není aktuální institucionální rovnováha konečným řešením a pravděpodobně dojde k jejímu přehodnocení. Vzhledem k náročnosti změn primárního práva lze spíše očekávat změny sekundární legislativy či změny mezivládních smluv. Proto je třeba se zaměřit na to, jakým způsobem se budou ubírat technické kroky v této oblasti. S ohledem na aktuální revizi legislativy související s víceletým finančním rámcem lze uvažovat i o možnosti zesílení pobídek pro odpovědnou fiskální politiku v této oblasti. Například lze navrhnout zvýšení významu role kondicionality jako preventivního opatření přispívajícího k efektivní koordinaci fiskálních politik. Posílení role kondicionality a její důsledné uplatňování v rámci prevence nerespektování unijního fiskálního rámce by zároveň zachovala stávající charakter integračního procesu jako velmi omezené fiskální unie.

Naplnění cíle 3: „upozornit na změny v institucionální matici na úrovni členských států ovlivněné unijními iniciativami“

Dlouholetý způsob integrace na základě sbližování národních právních řádů se v kontextu finanční, ekonomické a dluhové krize odrazil ve zvýšení důrazu na kvalitu národních fiskálních institucí a zvýšení kvality národních střednědobých rozpočtových rámců. V řadě členských států došlo k ustavení nových nezávislých institucí s poradní rolí v reakci na povinnosti vyplývající z unijní legislativy a reflektující dobrou praxi jiných členských států. Proces europeizace se projevil zvýšením důrazu na kvalitní technokratické zázemí národní fiskální politiky. Tradiční roli národních parlamentů při schvalování státního rozpočtu doplnily poradní orgány, jejichž úkol spočívá v odstranění informačních asymetrií mezi voliči a politiky na národní úrovni. Nezávislé fiskální instituce tak doplnily národní institucionální matice (povrzení hypotézy H4). Existence nezávislých institucí měla přispět ke konstruktivní debatě o dlouhodobě udržitelné fiskální politice na národní úrovni.

Kvantitativní analýza provedená ve třetí kapitole potvrdila vliv národních fiskálních institucí na fiskální výsledky členských států. Sledovaná interakce fiskálních výsledků[784] a fiskálních institucí se v obou

[783] Wyplosz, Ch., (2017), *A European Monetary Fund?*, str. 5

[784] Vyjádřených jako poměr primární fiskální bilance k HDP. Podrobněji viz kapitola 3.

skupinách členských států změnila po roce 2008 (hypotéza H5). Zásadním výsledkem je nárůst statistické významnosti fiskálních institucí v případě členských států eurozóny v období po roce 2008 a na druhou stranu ztráta statistické významnosti tohoto vztahu v případě členských států neparticipujících na jednotné měně oproti předchozím období (potvrzení hypotézy H6).[785]

Naplnění hlavního cíle práce: Identifikovat důsledky pokrizových změn v oblasti koordinace fiskálních politik pro budoucnost integračních procesů v EU.

Současné institucionální nastavení evropské hospodářské a měnové unie v oblasti koordinace fiskálních politik s největší pravděpodobností není konečným rovnovážným stavem. Prohlášení nejvyšších představitelů EU, ale také členských států potvrzují, že mohou být přijaty další kroky ke zvýšení odolnosti evropské hospodářské a měnové unie v dlouhodobém horizontu. Zároveň je třeba v unijním právním a institucionálním rámci ukotvit opatření přijatá během finanční, ekonomické a dluhové krize. Evropská komise v prosinci 2017 navrhla soubor opatření zahrnujících návrhy na transpozici Fiskální úmluvy do unijního práva. Obdobně Evropský mechanismus stability by měl být začleněn do unijního institucionálního rámce. [786]

Pokud jde o budoucnost EU, zcela zásadní výzvu představuje překlenutí rozdílných stanovisek členských států k reformě eurozóny. Francouzská vize prosazovaná prezidentem Macronem se obdobně jako v minulosti opírá o větší míru centralizace a solidarity na unijní úrovni, a to například v podobě společných institucí a omezeného rozpočtu eurozóny. Proti této vizi stojí vize německá[787], která je charakteristická vyšší mírou důrazu na mezivládní spolupráci, podmíněností poskytování finanční pomoci a rozpočtové zdrženlivosti na národní úrovni. Německá pozice je blízká i severským státům. Rostoucí divergence pozic členských států může ohrozit integritu evropské měnové unie, proto se prioritou pro nadcházející období stává nalezení souladu v přístupu ke snížení rizik spočívající ve snížení veřejného zadlužení a sdílení rizik v podobě ustavení dodatečných mechanismů například v podobě tzv. fiskální kapacity či společného rozpočtu eurozóny.

Obdobné mechanismy umožňující sdílení rizika by zvýšily odolnost vůči případným symetrickým či asymetrickým šokům. Fiskální kapacita by mohla členským státům poskytovat dodatečné finanční zdroje v případě snížení jejich likvidity a doplnila tak stabilizační funkci veřejných rozpočtů na národní úrovni omezenou plánovaným dodržováním fiskálních pravidel. Názory na její optimální nastavení se různí. Alternativou k vyšší míře centralizace zdrojů na nadnárodní úrovni představují tzv. fondy do deště, které by mohly fungovat na národní úrovni. Zjednodušeně by šlo o úspory naakumulované v ekonomicky příznivých časech, které by byly využity v případě ekonomického poklesu. Obdobné návrhy reflektují závěry ekonomických expertů, kteří kladou důraz na nutnost existence mechanismů schopných absorbovat asymetrické šoky. Otázkou zůstává institucionální ukotvení fiskální kapacity, která může mít podobu finančního nástroje ESM nebo se může stát součástí rozpočtu EU i zcela samostatným mechanismem. Podmínění čerpání z obdobných nástrojů respektem unijních fiskálních pravidel by mohlo být dodatečnou brzdou v institucionálním systému zajišťující respekt dohodnutých pravidel.

Tyto i další návrhy se objevují v diskusi o budoucnosti evropské hospodářské a měnové unie. Kompromisní řešení bude s největší pravděpodobností součástí širší dohody o budoucnosti EU, které bude zahrnovat také novou podobu víceletého finančního rámce, fungování bankovní unie a řadu dalších opatření. Jedná se tak nejen o reflexi selhání fiskálních pravidel, ale také průběhu krize, která

[785] Pro srovnání viz Schéma 2 – Vyhodnocení ověření výzkumných hypotéz

[786] Evropská komise (2017d), *Komise stanovila plán prohloubení evropské hospodářské a měnové unie.*

[787] Podrobněji viz např. Wollf, G.,B., (2017), *Beyond the Juncker and Schauble Visions of euro-area governance.*

poukázala na propojenost finančního sektoru a veřejných financí. Reformy zaručující dlouhodobou stabilitu evropské hospodářské a měnové unie musí podle expertů zahrnovat také reformy finančního sektoru jdoucí nad rámec dosavadního pokroku v rámci ustavení bankovní unie. O nalezení kompromisu mezi těmito dvěma vizemi usilovala skupina čtrnácti evropských ekonomů, kteří docházejí k závěru, že dlouhodobou stabilitu eurozóny lze zaručit pouze na základě implementace komplexního balíčku opatření zahrnujících reformy v celé řadě oblastí včetně finančního sektoru.[788]

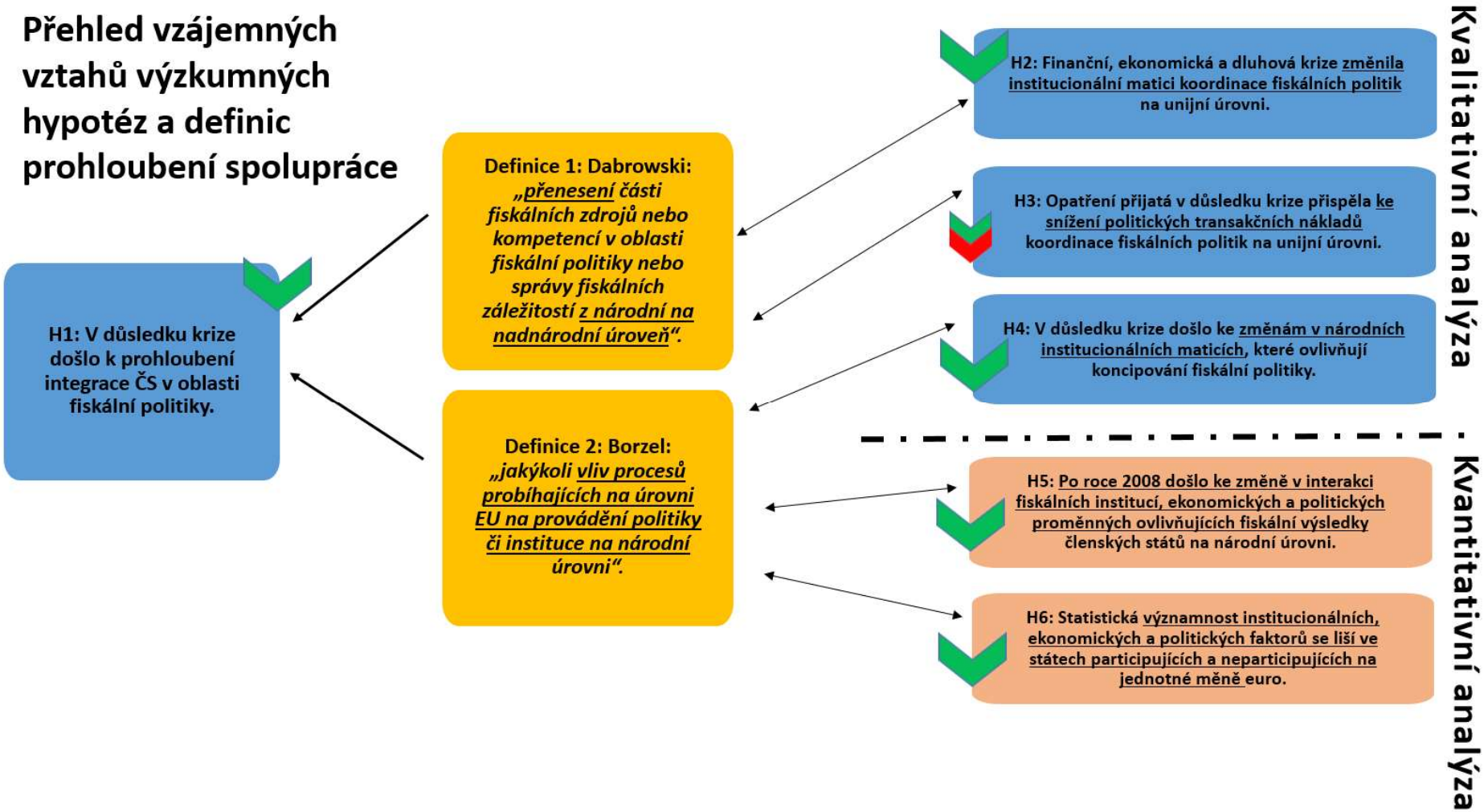
Obdobné úvahy naznačují nutnost změn v celkovém nastavení unijní institucionální matice a nalezení nového institucionálního ekvilibria. Ve střednědobém horizontu může dojít nejen ke změnám fiskálních pravidel samotných, a to na základě změn v sekundární legislativě či nelegislativních dokumentech, ale také ke změnám institucionální matice koordinace fiskálních politik, např. pokud jde o ustavení mechanismů pro absorpci hospodářských šoků ve smyslu návrhů na ustavení fiskální kapacity či posílení rozpočtu eurozóny či EU. Nelze opomenout ani případnou změnu pravidel pro poskytnutí pomoci ze záchranného mechanismu či ukotvení způsobu zapojení soukromého sektoru do restrukturalizace dluhů. Jakékoli řešení, musí být vyvážené z hlediska ekonomického, politického a institucionálního. Přestože pravděpodobně nedojde k posunu na vyšší stupeň integrace, variantou zůstává intenzívnější spolupráce členských států na základě striktního dodržování pravidel za předem stanovených podmínek. Zásadním elementem se při hledání vhodných technických řešení může stát nastavení kondicionality související s jakýmkoli poskytnutím unijních prostředků. Rozlišení kondicionality charakterizující kohezní politiku od kondicionality související s poskytnutím záchranných programů může sehrát klíčovou roli při odlišení prevence krize a řešení krize. Nastavení limitů kondicionality by zároveň významně zvýšilo transparentnost ekonomické governance EU a omezilo podezření z neopodstatněných zásahů unijních institucí do národních hospodářských politik. V neposlední řadě by se mohlo jednat o účinný nástroj zvyšující vzájemnou důvěru členských států v období, kdy ekonomická realita vyžaduje hlubší integraci, která však není možná s ohledem na politické preference vlád členských států a občanů EU.

Náměty na další výzkum

Tato práce přispívá k české odborné literatuře na téma evropské integrace. Důraz klade na nastavení koordinace fiskálních politik, které je důsledkem finanční, ekonomické a dluhové krize a vyvozuje závěry pro další vývoj evropské hospodářské a měnové unie. Ve střednědobém horizontu je nutné se podrobněji zabývat stabilizací institucionální matice evropské hospodářské a měnové unie a možnými negativními důsledky opatření přijatých během finanční, ekonomické a dluhové krize. Při hledání udržitelných řešení je třeba zohlednit náročnost revizí primárního práva. Navazující výzkum by se mohl podrobněji zabývat otázkami souvisejícími s governance koordinace fiskálních politik, ale také s jejich optimálním nastavením na národní úrovni, a to především pokud jde o optimalizaci fiskálních výsledků členských států, jejichž veřejné zadlužení přesahuje hranici 60 % HDP zakotvenou v primárním právu. Zároveň je možné se zamýšlet nad alternativami existujícího systému sankcí a efektivními pobídkami k provádění odpovědné fiskální politiky. Případně se lze věnovat nejen principům koordinace fiskálních politik, ale hospodářských politik jako celku, s nimiž by se byly ochotné vlády členských států i občané EU dlouhodobě ztotožnit a které v budoucnu půjde zakotvit v primárním právu EU.

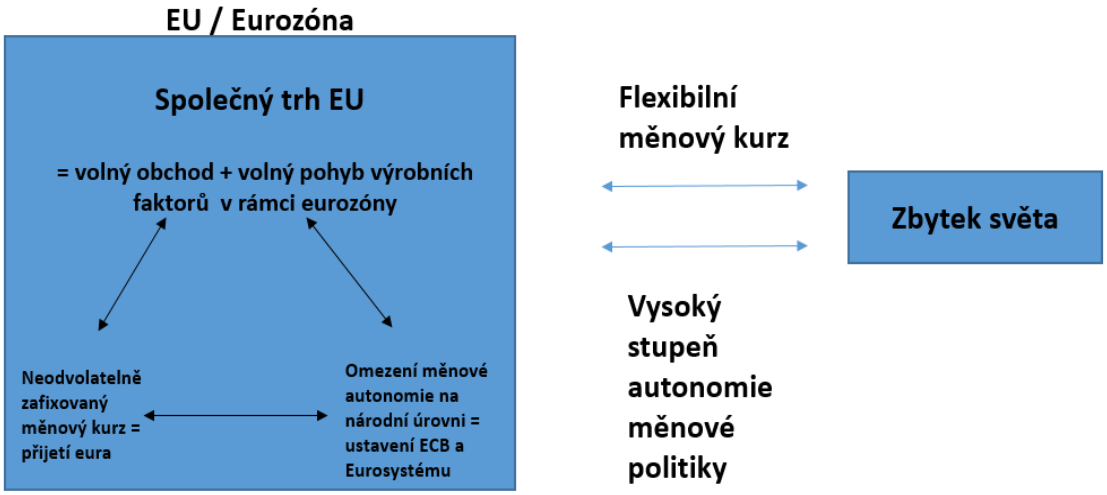
[788] Podrobněji viz Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P. - O., Martin, P., Pisani Ferry, J., Rey, Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J., (2019), *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform.*

Schéma 2 – Vyhodnocení ověření výzkumných hypotéz



Přílohy

Schéma 3 - Maximalizace zisků z volného pohybu zboží dle T. Padoa Schioppa



[789]

[789] Schéma převzato z Mongelli, F., P., (2008), *European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory*, str. 13.

Příloha 1 - Přehled dříve publikovaných odborných článků

1. FRANCOVÁ, Olga, (2018), Brexit, ekonomická krize a nové prvky unijního institucionálního rámce, V ŠMEJKAL, V., (2018), Evropská unie po brexitu, Praha Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-7598-098-4

2. FRANCOVÁ, Olga, (2018), European fiscal governance and new proposals enhancing fiscal discipline and structural reforms, Enhanced Fiscal Integration in the EMU? V *Proceedings of the joint workshop, organised by the European Commission, the European Stability Mechanism and the German Council of Economic Experts on 19 September 2017* eds. Edited by Ralph Schmitt-Nilson, str. 32-39. [on-line].]. [cit. 2018-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp082_en.pdf

3. FRANCOVÁ, Olga, Institutional and Economic Aspects of Deeper Integration of the Eurozone. In: HONOVÁ, Iva, HON, Martin, MELECKÝ, Lukáš, STANÍČKOVÁ, Michaela (eds.). *ICEI 2014. Proceedings of the 2nd International Conference on European Integration 2014* [CD-ROM, online]. Ostrava, 15.05.2014 – 16.05.2014. Ostrava : VŠB-Technical University of Ostrava, 2014, s. 138–146. ISBN 978-80-248-3388-0. Dostupné z: http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/icei/.content/galerie-dokumentu/ICEI-2014-sbornik.pdf.

4. KUSÁK, M., PÍTROVÁ, L., BAMBASOVÁ, H., DURICA, J., ELISCHER, D., FRANCOVÁ, O., Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. *The Lawyer Quarterly*. 2013, roč. 3, č. 2, s. 102–127. ISSN 1805-8396. ISSN 1805-840X (Online).

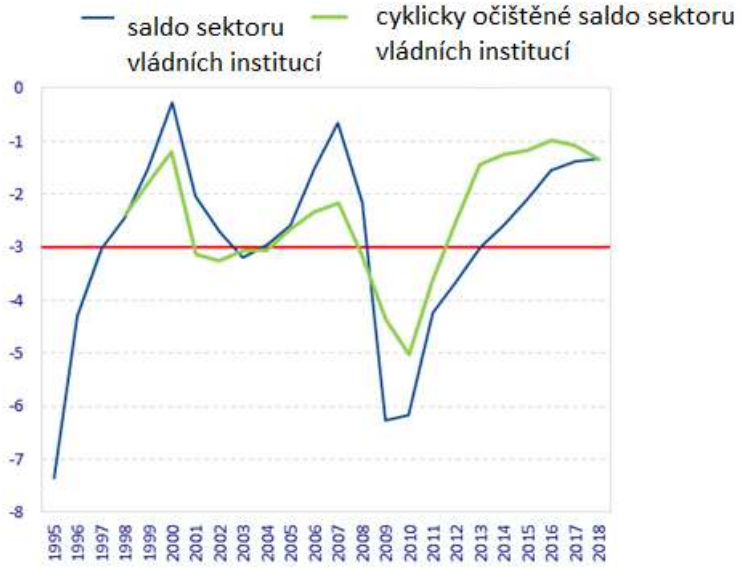
5. FRANCOVÁ, Olga. Changes in the Economic Governance of the European Union. In: CIHELKOVÁ, Eva (eds.). *Changes in Governance in the Context of the Global Crisis*. Praha, 08.11.2012. Praha : Nakladatelství Oeconomica, 2013, s. 131–148. ISBN 978-80-245-1979-1.

6. PÍTROVÁ, L., FRANCOVÁ, O., DURICA, J., BAMBASOVÁ, H. (2013), Analýza opatření a návrhů reagujících na krizi evropského integračního procesu. *Současná Evropa* [online]. 2013, roč. XVIII, č. 2, s. 143–165. ISSN 1804-1280. Dostupné z: http://www.vse.cz/se/cislo.php?cislo=2&rocnik=2013.

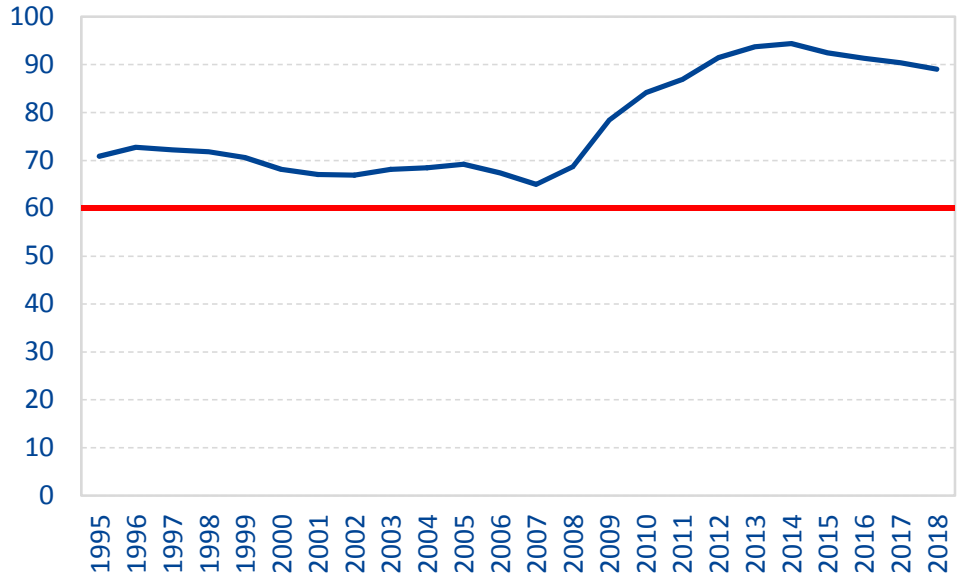
7. BARTUŠKOVÁ, H., VRŇÁKOVÁ, I, FRANCOVÁ, O., ABRHÁM, J. (2013), *Current Changes in the Economic Governance of the European Union*. 1. vyd. Praha : Vydavatelství MAC, 2013. 169 s. ISBN 978-80-86783-69-7.

8. FRANCOVÁ, O. (2012), Evropský mechanismus stability. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2012, č. 1, s. 139–150. ISSN 0323-0619.

Graf 1 – Průměrné saldo sektoru vládních institucí eurozóny vyjádřené v % HDP v období 1995-2018 (predikce pro období 2017-2018)[790]



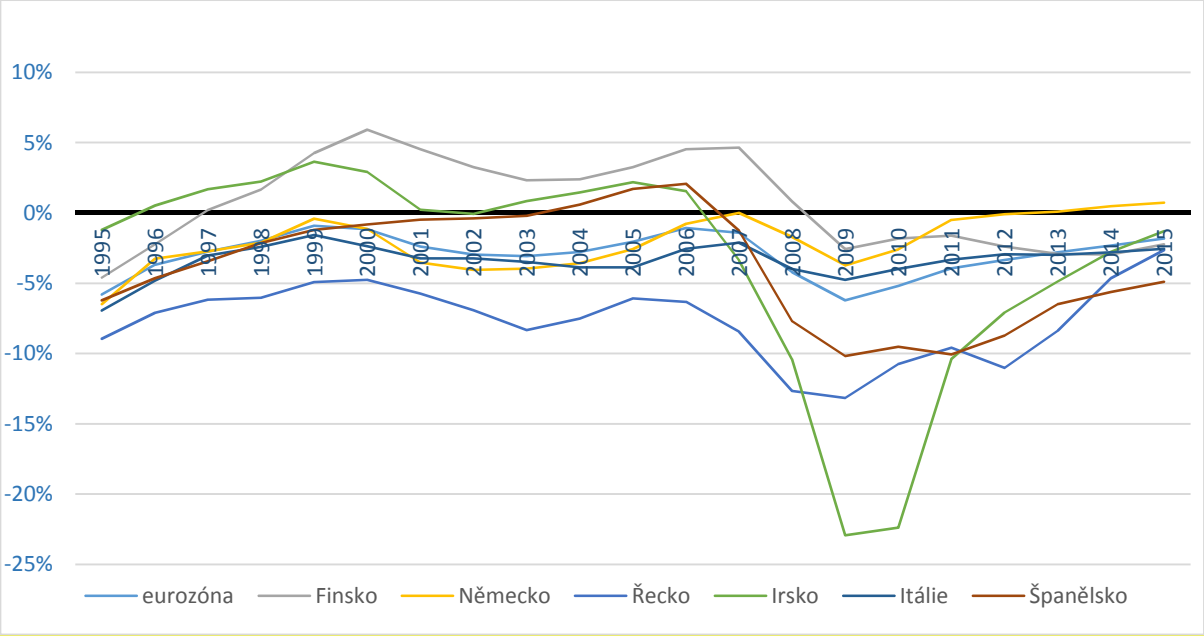
Graf 2 - Průměrné zadlužení sektoru vládních institucí eurozóny v období 1995- 2018 vyjádřené v % HDP, predikce pro období 2017-2018[791]



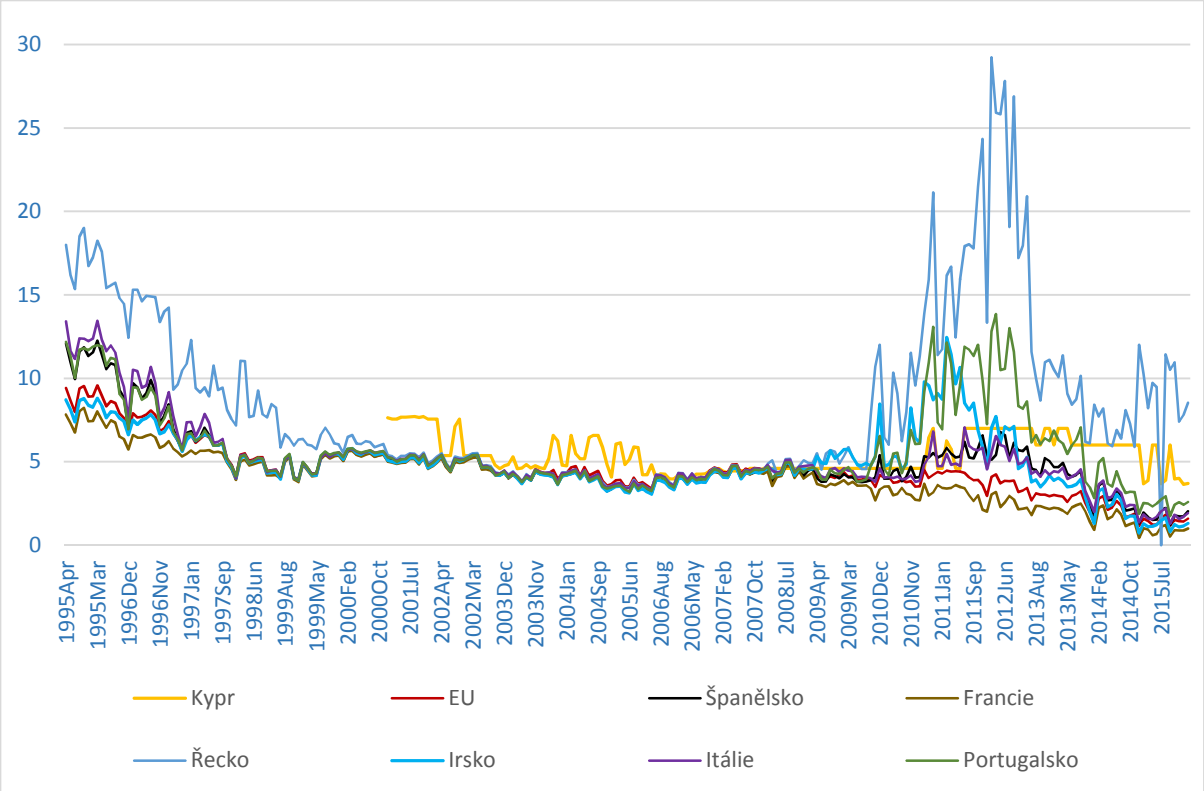
[790] Zdroj: Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018

[791] Zdroj: Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO, 2018

Graf 3 – Průměrné saldo sektoru vládních institucí eurozóny v % HDP v období 1995-2015, srovnání salda sektoru vládních institucí vybraných členských států eurozóny v % HDP, klouzavý průměr za dva roky [792]

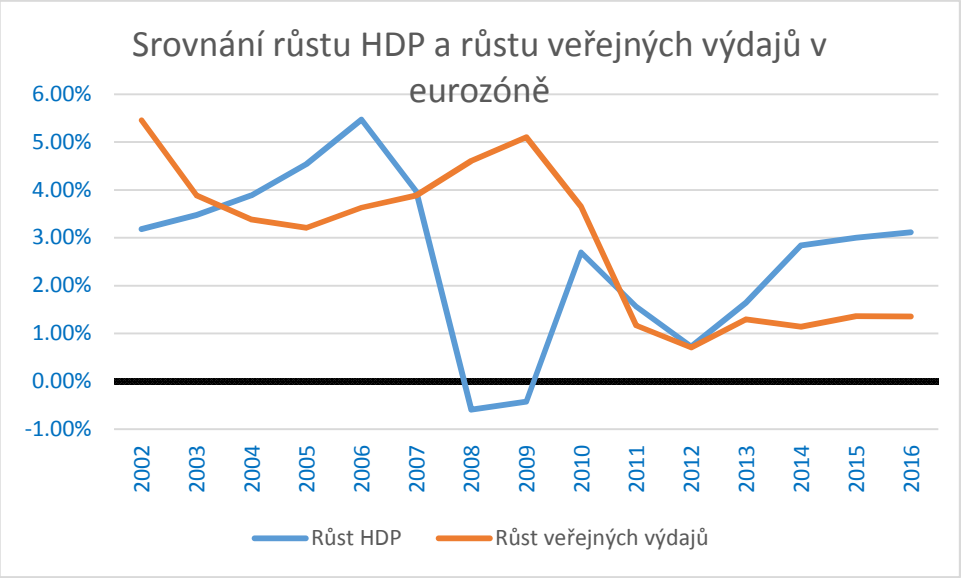


Graf 4 - Úrokové sazby dluhopisů vybraných členských států EU v období 1995-2015, měsíční frekvence dat[793]



[792] Evropská komise (2018e), *Makroekonomická databáze AMECO, 2018,* vlastní výpočty.
[793] ECB (2018), *Statistical Warehouse,* vlastní výpočty.

Graf 5 - Srovnání růstu HDP a růstu veřejných výdajů v eurozóně, klouzavý průměr za dva roky, vlastní výpočty [794]



[794] Evropská komise (2018e), *Makroekonomická databáze AMECO, 2018,* vlastní výpočty.

Příloha 2 - Přehled legislativních a nelegislativních aktů upravujících koordinaci rozpočtových a makroekonomických politik v rámci eurozóny a související mezivládní dohody, vlastní shrnutí

Mezivládní dohody	Primární právo	Sekundární legislativa	Nelegislativní dokumenty
Fiskální úmluva	Článek 121 SFEU	Nařízení č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (šestibalíček)	Kodex chování (*Code of Conduct*) – potvrzovaný Radou
Smlouva o ustavení ESM	Článek 126 SFEU	Nařízení č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (šestibalíček)	Sdělení Komise ohledně flexibility Paktu o Stabilitě a růstu
	Článek 136 SFEU	Nařízení evropského parlamentu a Rady č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (šestibalíček)	Vadamecum ohledně Paktu o stabilitě a růstu vydávané Evropskou komisí
	Protokol 12	Nařízení č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství	Kapitoly týkající se Paktu o stabilitě a růstu ve zprávách Komise o vývoji veřejných financí
		Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (šestibalíček)	Zlepšování předvídatelnosti a transparentnosti Paktu o stabilitě a růstu: silnější důraz na výdajové pravidlo v preventivní části Paktu, názor EFC, potvrzený Radou Ecofin 6/12/2016
		Nařízení č. 472/2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi (dvojbalíček)	
		Nařízení č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (dvojbalíček)	
		Nařízení č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (šestibalíček)	
		Nařízení č. 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně (šestibalíček)	
		Rozhodnutí Komise (EU) 2015/1937 ze dne 21. října 2015 o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady	

Tabulka 18 - Postup při nadměrném schodku v jednotlivých členských státech (2003-2017), vlastní shrnutí[795]

stát/rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Celkový počet let v postupu při nadměrném schodku
Rakousko	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5
Belgie	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4
Bulharsko	n/a	n/a	n/a	n/a	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Kypr	n/a	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	9
ČR	n/a	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	9
Německo	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	7
Dánsko	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4
Estonsko	n/a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Řecko	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	12
Španělsko	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Finsko	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Francie	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Chorvatsko	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	1	1	1	0	4
Maďarsko	n/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	9
Irsko	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7
Itálie	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	7
Litva	n/a	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4
Lucembursko	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lotyšsko	n/a	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4
Malta	n/a	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9
Nizozemí	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	6
Polsko	n/a	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	10
Portugalsko	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	11
Rumunsko	n/a	n/a	n/a	n/a	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4
Švédsko	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovensko	n/a	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	9
Slovinsko	n/a	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7
Spojené království	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Počet zemí v postupu při nadměrném schodku	2	10	11	12	9	2	19	24	23	21	17	11	9	6	3	
Počet zemí mimo postup při nadměrném schodku	13	15	14	13	18	25	8	3	4	6	11	17	19	22	25	
Počet ČS EU celkem	15	25	25	25	27	27	27	27	27	27	28	28	28	28	28	

[795] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview,* a vlastní výpočty autorky.

Tabulka 19 - Souhrnná tabulka shnující počet let v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu, vlastní shrnutí [796]

		počet let v postupu při nadměrném schodku		počet porušení dluhového kritéria		počet porušení kritéria rozpočtového deficitu	
počet obyvatel	stát	do roku 2008	po roce 2008	do roku 2008	po roce 2008	do roku 2008	po roce 2008
82,521,653	Německo	4	3	6	9	3	2
66,989,083	Francie	5	9	6	9	4	8
65,808,573	UK	3	9	0	9	4	7
60,589,445	Itálie	3	4	6	9	4	3
46,527,039	Španělsko	0	9	0	8	1	9
37,972,964	Polsko	4	6	0	0	4	6
19,644,350	Rumunsko	0	4	0	0	1	4
17,081,507	Nizozemí	1	5	0	6	0	4
11,351,727	Belgie	0	4	6	9	0	6
10,768,193	Řecko	4	8	6	9	6	7
10,578,820	ČR	4	5	0	0	0	3
10,309,573	Portugalsko	3	8	5	9	5	7
9,995,153	Švédsko	0	0	0	0	0	0
9,797,561	Maďarsko	5	4	4	9	5	3
8,772,865	Rakousko	0	5	6	9	1	2
7,101,859	Bulharsko	0	2	0	0	0	3
5,748,769	Dánsko	0	4	0	0	0	1
5,503,297	Finsko	0	1	0	4	0	1
5,435,343	Slovensko	4	5	0	0	1	4
4,784,383	Irsko	0	7	0	9	1	6
4,154,213	Chorvatsko	0	4	0	5	0	3
2,847,904	Litva	0	4	0	0	1	4
2,065,895	Slovinsko	0	7	0	5	0	6
1,950,116	Lotyšsko	0	4	0	0	1	3
1,315,634	Estonsko	0	0	0	0	0	0
854,802	Kypr	3	6	2	7	1	6
590,667	Lucembursko	0	0	0	0	0	0
460,297	Malta	3	6	5	6	2	2
	celkem	46	133	52	131	45	110
	průměr - státy s více než 20 milióny obyvatel	3	7	3	7	3	6
	průměr - státy s méně než 20 milióny obyvatel	1	4	2	4	1	3

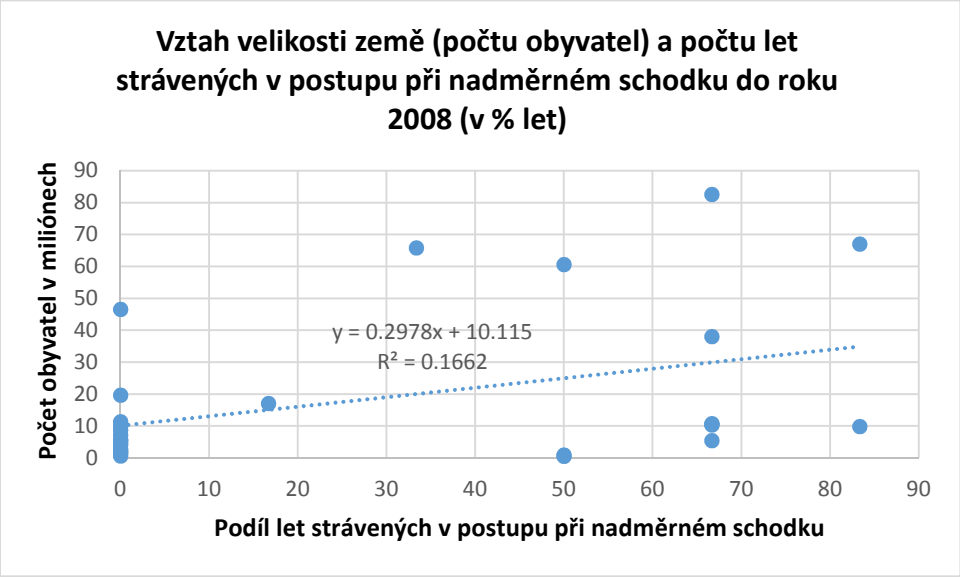
[796] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview,* a vlastní výpočty autorky.

Tabulka 20 – Procentuální vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku, počet porušení dluhového kritéria a kritéria deficitu, vlastní shrnutí [797]

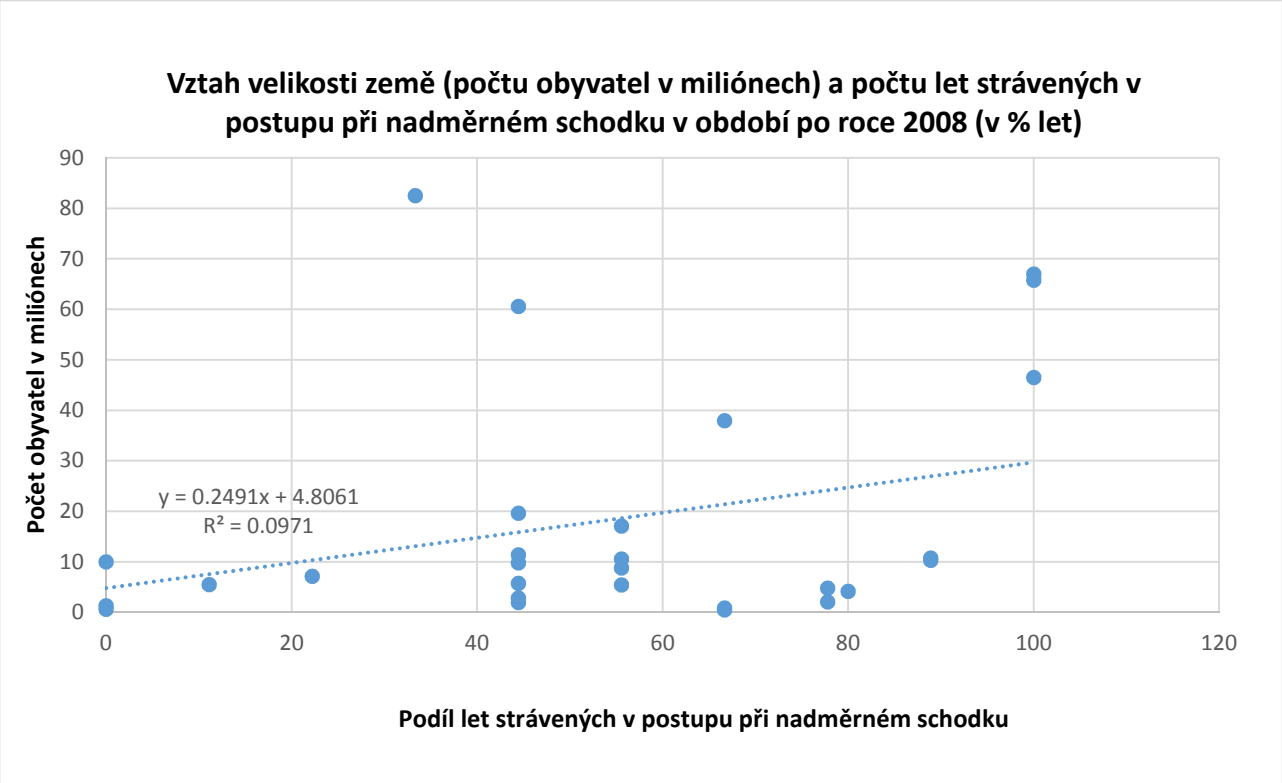
		počet let v postupu při nadměrném schodku v % let		počet porušení dluhového kritéria v % let		počet porušení kritéria rozpočtového deficitu v % let	
počet obyvatel	stát	do roku 2008	po roce 2008	do roku 2008	po roce 2008	do roku 2008	po roce 2008
82,521,653	Německo	67%	33%	100%	100%	50%	22%
66,989,083	Francie	83%	100%	100%	100%	67%	89%
65,808,573	UK	50%	100%	0%	100%	67%	78%
60,589,445	Itálie	50%	44%	100%	100%	67%	33%
46,527,039	Španělsko	0%	100%	0%	89%	17%	100%
37,972,964	Polsko	67%	67%	0%	0%	80%	67%
19,644,350	Rumunsko	0%	44%	0%	0%	20%	44%
17,081,507	Nizozemí	17%	56%	0%	67%	0%	44%
11,351,727	Belgie	0%	44%	100%	100%	0%	67%
10,768,193	Řecko	67%	89%	100%	100%	100%	78%
10,578,820	ČR	67%	56%	0%	0%	0%	33%
10,309,573	Portugalsko	50%	89%	83%	100%	83%	78%
9,995,153	Švédsko	0%	0%	0%	0%	0%	0%
9,797,561	Maďarsko	83%	44%	80%	100%	100%	33%
8,772,865	Rakousko	0%	56%	100%	100%	17%	22%
7,101,859	Bulharsko	0%	22%	0%	0%	0%	33%
5,748,769	Dánsko	0%	44%	0%	0%	0%	11%
5,503,297	Finsko	0%	11%	0%	44%	0%	11%
5,435,343	Slovensko	67%	56%	0%	0%	20%	44%
4,784,383	Irsko	0%	78%	0%	100%	17%	67%
4,154,213	Chorvatsko	0%	80%	n/a	56%	n/a	60%
2,847,904	Litva	0%	44%	0%	0%	20%	44%
2,065,895	Slovinsko	0%	78%	0%	56%	0%	67%
1,950,116	Lotyšsko	0%	44%	0%	0%	20%	33%
1,315,634	Estonsko	0%	0%	0%	0%	0%	0%
854,802	Kypr	50%	67%	40%	78%	20%	67%
590,667	Lucembursko	0%	0%	0%	0%	0%	0%
460,297	Malta	50%	67%	100%	67%	40%	22%
průměr %	státy s více než 20 milióny obyvatel	53%	74%	50%	81%	58%	65%
	státy s méně než 20 milióny obyvatel	20%	49%	29%	44%	22%	39%

[797] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview,* a vlastní výpočty autorky.

Graf 6 – Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu do roku 2008, regresní analýza, vlastní výpočet [798]



Graf 7 - Vztah procentuálního vyjádření let strávených v postupu při nadměrném schodku a velikosti členského státu po roce 2008, regresní analýza, vlastní výpočet [799]



[798] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview.* Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO a vlastní výpočty autorky.

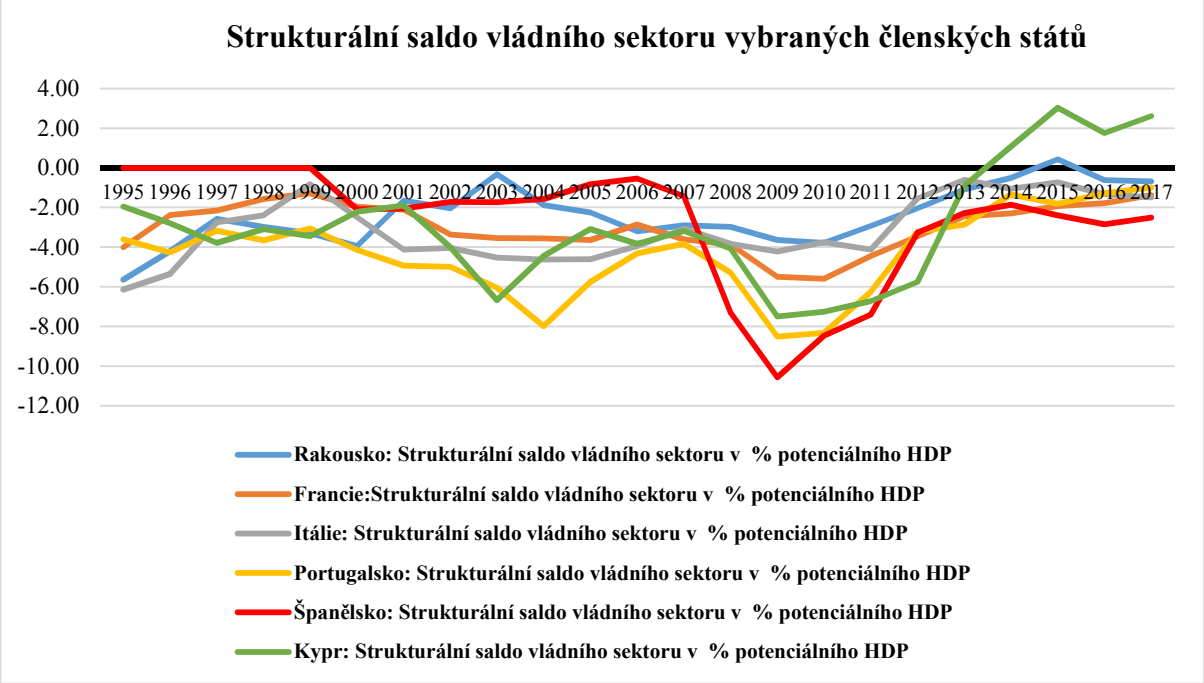
[799] Evropská komise (2018b), *Excessive deficit procedures – overview.* Evropská komise (2018e), Makroekonomická databáze AMECO a vlastní výpočty autorky.

Příloha 3 - Porovnání fiskálních ukazatelů Francie a Španělska včetně procesních postupů [800]

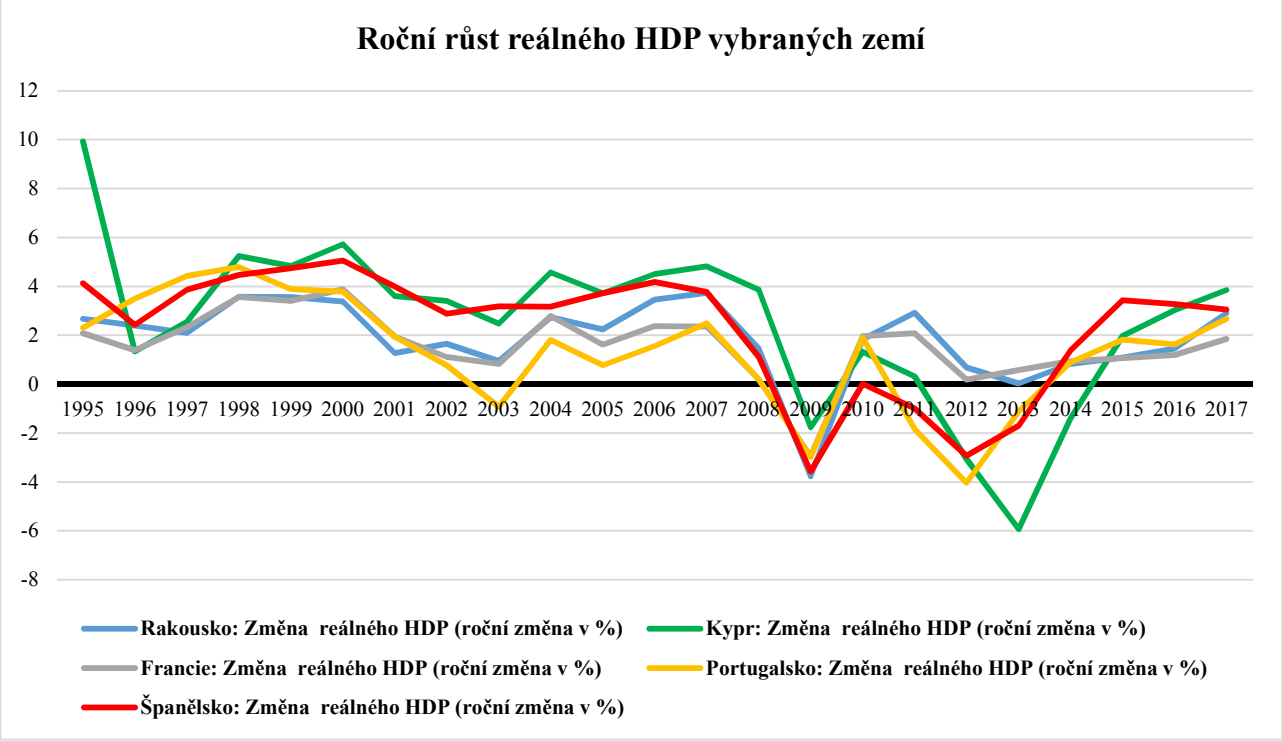
Země	Rok zahájení postupu při nadměrném schodku	Lhůta pro nápravu nominálního deficitu	Fiskální úsilí ve strukturálním vyjádření v % HDP, dle požadavku Rady	Soulad návrhů rozpočtových plánů pro rok 2018 s Paktem o stabilitě a růstu, dle názoru Komise z listopadu 2017	Soulad návrhů rozpočtových plánů pro rok 2017 s Paktem o stabilitě a růstu dle názoru Komise z listopadu 2017 a ledna 2018	Předpověď Komise - podzim 2017					
						Rok	Nominální rozpočtová bilance v % HDP	Strukturální rozpočtová bilance v % HDP	změna strukturální bilance oproti předchozímu roku	poměr veřejného dluhu k HDP	růst HDP v %
Španělsko	2008	2018	**-0,4 v 2016; 0,5 v 2017; 0,5 v 2018, 0, 65 v 2019 (pokud v preventivní části Paktu v roce 2019)**	Obecně v souladu	Obecně v souladu	2008	-4.4			39.5	1.1
						2009	-11			52.8	-3.6
						2010	-9.4	-7.1		60.1	0
						2011	-9.6	-6.3	0.7	69.5	-1
						2012	-10.5	-3.2	3.2	85.7	-2.9
						2013	-7	-1.8	1.4	95.5	-1.7
						2014	-6	-1.6	0.2	100.4	1.4
						2015	-5.3	-2.5	-0.9	99.4	3.4
						2016	-4.5	-3.3	**-0.9**	99	3.3
						2017	-3.1	-3.0	**0.3**	98.3	3.1
						2018	-2.4	-3.3	**-0.3**	97.6	2.9
						2019	-2.6 vs 2.2	-3.2	**0.1**	95.6	
Francie	2008	2017	**0.5 v 2015; 0.8 v 2016; 0.9 v 2017; 0.6 v 2018; 0.6 v 2019**	Riziko nesouladu	Obecně v souladu, pokud jde o celkový schodek vládního rozpočtu	2008	-3.2			68.8	0.2
						2009	-7.2			83.0	-2.9
						2010	-6.8	-5.8		85.3	2
						2011	-5.1	-5	0.8	87.8	2.1
						2012	-4.8	-4.1	0.9	90.6	0.2
						2013	-4.1	-3.4	0.7	93.4	0.6
						2014	-3.9	-3	0.4	94.9	0.9
						2015	-3.6	-2.7	**0.3**	95.6	1.1
						2016	-3.4	-2.6	**0.1**	96.6	1.2
						2017	-2.9	-2.1	**-0.5**	97.0	1.6
						2018	-2.9	-2.1	**0.0**	97.0	1.7
						2019	-2.6	-3.1	**-1.0**	96.4	

[800] Převyato z Evropský parlament (2018c), *Briefing – Implementation of the SGP – August 2018*. str. 3-5.

Graf 8 - Strukturální saldo vládního sektoru vybraných členských států v období 1995 - 2017[801]

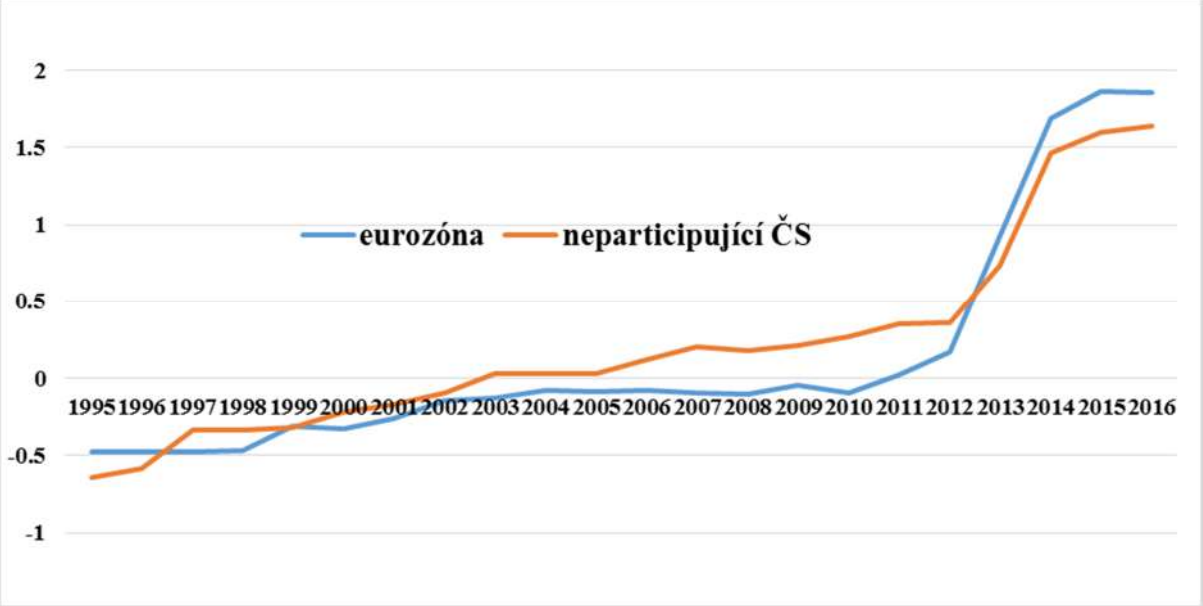


Graf 9 - Roční růst reálného HDP vybraných zemí[802]



[801] Evropská komise (2018e), *Makroekonomická databáze AMECO, 2018*
[802] Evropská komise (2018e), *Makroekonomická databáze AMECO, 2018*

Graf 10- Porovnání vývoje FRI v eurozóně a ČS neparticipujících na jednotné měně, průměr FRI (roční průměr indexu v dané skupině zemí)[803]



[803] Evropská komise (2017f), *Databáze síly fiskálních institucí.*

Příloha 4 - Hodnoty Indexu fiskálních pravidel v 1995-2016[804]

Stát / rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rakousko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	0.08	0.08	0.21	0.21	0.21	0.21	0.11
Belgie	0.55	0.55	0.55	0.55	0.32	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09
Bulharsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	0.62	0.62	0.65
Kypr	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83
Česká republika	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Německo	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35
Dánsko	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	1.02	1.02	1.02	1.02	1.02
Estonsko	0.47	0.47	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78
Řecko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Španělsko	-0.45	-0.45	-0.45	-0.45	-0.45	-0.45	-0.45	0.76	0.91	0.91	0.91
Finsko	0.11	0.11	0.11	0.11	0.70	0.70	0.75	0.75	0.72	0.72	0.72
Francie	-0.73	-0.73	-0.73	-0.48	-0.48	-0.48	-0.48	-0.48	-0.48	-0.48	-0.48
Chorvatsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Maďarsko	-0.93	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74	-0.74
Irsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.90	-0.90	-0.90	-0.90	-0.71	-0.71
Itálie	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.45	-0.45	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32
Litva	-0.74	-0.74	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27	-0.27
Lucembursko	-0.65	-0.65	-0.65	-0.42	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.63	0.63
Lotyšsko	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31
Malta	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Nizozemí	1.01	1.01	1.01	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63
Polsko	-0.93	-0.93	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92
Portugalsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.37	-0.24	-0.24	-0.24
Rumunsko	-0.67	-0.67	-0.67	-0.67	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51
Švédsko	-0.93	-0.37	-0.37	-0.37	-0.37	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92
Slovinsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Slovensko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	0.05	0.05	0.05	0.05
VB	-0.93	-0.93	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28	-0.28

Stát / rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rakousko	0.11	0.11	0.06	0.39	0.39	0.47	0.66	0.66	0.66	0.63	0.63
Belgie	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.13	0.13	1.63	1.63	1.54
Bulharsko	1.12	1.12	1.12	1.12	1.12	1.49	1.74	1.74	3.37	3.58	3.58
Kypr	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	-0.83	1.29	1.70	1.70	1.70
Česká republika	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93
Německo	0.35	0.35	0.35	1.01	0.64	1.07	1.07	2.89	2.89	2.89	2.89
Dánsko	1.02	0.91	0.91	0.91	0.91	0.09	-0.56	1.01	1.52	1.52	1.52
Estonsko	0.78	0.78	0.78	0.78	0.90	0.90	0.45	0.76	1.30	1.30	1.30
Řecko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	0.48	0.48	0.57	0.57	0.57
Španělsko	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	1.47	1.96	1.96	2.24	2.27	2.27
Finsko	0.72	0.71	0.37	0.03	0.03	0.16	0.12	1.53	1.50	1.50	1.50
Francie	-0.27	-0.27	-0.10	0.11	-0.01	0.41	0.41	1.58	1.50	1.58	1.58
Chorvatsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.01	-0.01	1.22	1.22	1.22	1.22	0.30	0.19
Maďarsko	-0.74	0.23	0.23	0.03	0.03	0.03	-0.93	-0.27	1.58	1.66	1.66
Irsko	-0.71	-0.71	-0.71	-0.71	-0.71	-0.71	-0.71	2.36	2.36	2.22	2.22
Itálie	0.32	0.12	0.10	0.17	0.21	0.24	0.24	0.28	3.48	3.51	3.37
Litva	-0.23	-0.23	0.20	0.20	0.20	0.20	0.22	0.22	0.22	2.17	2.77
Lucembursko	0.63	0.63	0.63	0.63	0.28	0.28	0.28	0.55	1.10	1.24	1.24
Lotyšsko	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	-0.31	2.23	3.19	3.19	2.53
Malta	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	1.96	1.96	1.96
Nizozemí	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.70	0.70	3.26	3.19	2.41
Polsko	1.66	1.66	0.92	1.31	1.31	1.66	1.62	1.46	1.78	2.44	2.16
Portugalsko	-0.24	-0.20	-0.20	-0.20	-0.20	-0.20	-0.07	1.33	1.45	2.36	2.54
Rumunsko	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	-0.51	2.33	2.33	2.33
Švédsko	0.92	1.03	1.03	1.03	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13
Slovinsko	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	-0.93	0.67	1.44
Slovensko	0.05	0.05	0.05	0.02	0.02	0.02	1.89	1.89	2.61	2.61	2.74
VB	-0.28	-0.28	-0.28	-0.93	-0.35	-0.36	-0.36	-0.36	-0.34	-0.52	0.35

[804] Evropská komise (2017f), *Databáze síly fiskálních institucí.*

Příloha 5 – Ekonometrická analýza - kompletní tabulky

Podrobněji k tabulce 8 – Regrese panelových dat období 1995-2016, všechny ČS EU, kontrolní proměnné, fixní efekty

	(1)	(2)	(3) DK
Proměnná	Náhodné efekty	Fixní efekty	Fixní efekty
Nezaměstnanost	-0,00241***	-0,00283***	-0,00283***
	(0,000647)	(0,000828)	(0,000414)
Inflace	-0,000275	-0,000286	-0,000286
	(0,000291)	(0,000281)	(0,000229)
Vnější otevřenost	0,00778**	0,0117	0,0117
	(0,00383)	(0,00798)	(0,00912)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0353***	0,0504***	0,0504***
	(0,00772)	(0,0143)	(0,00873)
Index síly fiskálních pravidel	0,00833***	0,00561*	0,00561***
	(0,00246)	(0,00294)	(0,00155)
Fragmentace vlády	-0,0183*	-0,0126	-0,0126
	(0,00970)	(0,0118)	(0,00738)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,000177	0,000170	0,000170
	(0,000499)	(0,000546)	(0,000275)
Nacionální orientace vlády	-0,0250**	-0,0278*	-0,0278**
	(0,0125)	(0,0156)	(0,00995)
Svoboda tisku	0,000614*	0,000902*	0,000902**
	(0,000324)	(0,000455)	(0,000414)
Kontrolní proměnná krize	0,0207***	0,0203**	0,0203**
	(0,00776)	(0,00825)	(0,00941)
Vix	0,0872***	0,0889***	-0,00115*
	(0,0282)	(0,0270)	(0,000580)
Míra růstu reálného HDP	0,121***	0,113**	0,113**
	(0,0433)	(0,0444)	(0,0403)
Kontrolní proměnná program MMF	-0,000349	-8,57e-05	-8,57e-05
	(0,00996)	(0,00984)	(0,00614)
Kontrolní proměnná - členství v eurozóně	0,00160	0,00405	0,00405
	(0,00473)	(0,00617)	(0,00473)
Pozorování	544	544	544
R-squared		0,476	
Počet zemí	28	28	28

Podrobněji k tabulce 9 – Regrese panelových dat období 1995-2016, všechny ČS EU, různé metody

Proměnná	(1) Náhodné efekty	(2) Fixní efekty	(3) DK Fixní efekty
Nezaměstnanost	-0,00243***	-0,00287***	-0,00287***
	(0,000796)	(0,000963)	(0,000511)
Inflace	-0,000269	-0,000240	-0,000240
	(0,000291)	(0,000261)	(0,000220)
Vnější otevřenost	0,00773**	0,0120	0,0120
	(0,00391)	(0,00788)	(0,00935)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0354***	0,0503***	0,0503***
	(0,00740)	(0,0152)	(0,00683)
Index síly fiskálních pravidel	0,00859***	0,00581*	0,00581***
	(0,00241)	(0,00297)	(0,00144)
Fragmentace vlády	-0,0182**	-0,0114	-0,0114
	(0,00911)	(0,0109)	(0,00718)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,000166	0,000146	0,000146
	(0,000492)	(0,000535)	(0,000270)
Nacionální orientace vlády	-0,0245**	-0,0272	-0,0272**
	(0,0122)	(0,0162)	(0,0104)
Svoboda tisku	0,000590**	0,000911*	0,000911**
	(0,000294)	(0,000452)	(0,000415)
Kontrolní proměnná pro krizi	0,0209***	0,0212**	0,0212**
	(0,00794)	(0,00842)	(0,00984)
Vix	0,0860***	0,0848***	-0,00111*
	(0,0272)	(0,0263)	(0,000594)
Reálný růst HDP	0,119***	0,111**	0,111**
	(0,0437)	(0,0476)	(0,0399)
Počet pozorování	544	544	544
R2		0,475	
Počet zemí	28	28	28

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 10 - Eurozóna v předkrizovém období (1995-2008)

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK fe
Nezaměstnanost	-0,000971	-0,00404**	-0,00404***
	(0,000780)	(0,00156)	(0,00105)
Inflace	-0,000573	-9,23e-05	-9,23e-05
	(0,00145)	(0,00165)	(0,00253)
Vnější otevřenost	0,00325	0,00644	0,00644
	(0,00432)	(0,00870)	(0,00705)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0313**	0,0700**	0,0700***
	(0,0130)	(0,0247)	(0,0162)
Index síly fiskálních pravidel	0,0120***	0,00131	0,00131
	(0,00411)	(0,00679)	(0,00409)
Fragmentace vlády	-0,0253**	-0,0223	-0,0223
	(0,0117)	(0,0169)	(0,0173)
Pravicová/levicová orientace vlády	-8,16e-05	-0,000741	-0,000741
	(0,000650)	(0,000613)	(0,000443)
Nacionální orientace vlády	-0,0355*	-0,0254	-0,0254
	(0,0215)	(0,0242)	(0,0197)
Svoboda tisku	0,000168	0,000649	0,000649
	(0,000493)	(0,000834)	(0,000606)
Vix	-2,63e-05	-0,000289	-0,000332
	(0,000736)	(0,000687)	(0,000397)
Míra růstu reálného HDP	0,423**	0,210	0,210
	(0,171)	(0,144)	(0,131)
Počet pozorvání	184	184	184
R2		0,482	
Počet zemí	15	15	15

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 11 - Neparticipující členské státy v předkrizovém období (1995-2008)

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK
Nezaměstnanost	-0,00265***	-0,000199	-0,000199
	(0,000709)	(0,00108)	(0,000701)
Inflace	0,000618***	0,000883**	0,000883***
	(0,000229)	(0,000355)	(0,000244)
Vnější otevřenost	-0,0108	0,0355	0,0355
	(0,0121)	(0,0229)	(0,0315)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0515***	0,0539	0,0539**
	(0,0187)	(0,0509)	(0,0199)
Index síly fiskálních pravidel	0,0188***	0,0166*	0,0166**
	(0,00574)	(0,00923)	(0,00611)
Fragmentace vlády	0,00363	-0,00210	-0,00210
	(0,0127)	(0,00917)	(0,00624)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,00152*	0,00117*	0,00117**
	(0,000925)	(0,000592)	(0,000423)
Nacionální orientace vlády	0,00760	0,00676	0,00676
	(0,0239)	(0,0222)	(0,0149)
Svoboda tisku	-0,000146	6,34e-05	6,34e-05
	(0,000328)	(0,00100)	(0,000809)
Vix	-0,000202	-0,000460	-0,00263***
	(0,00103)	(0,000896)	(0,000720)
Míra růstu reálného HDP	0,271***	0,261***	0,261***
	(0,103)	(0,0789)	(0,0613)
Počet pozorování	142	142	142
R2		0,429	
Počet zemí	13	13	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 12 – Porovnání postkomunistických zemí a Dánska, Švédska a Velké Británie

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK
Nezaměstnanost	-0,00265***	-0,000199	-0,000199
	(0,000709)	(0,00108)	(0,000701)
Inflace	0,000618***	0,000883**	0,000883***
	(0,000229)	(0,000355)	(0,000244)
Vnější otevřenost	-0,0108	0,0355	0,0355
	(0,0121)	(0,0229)	(0,0315)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0515***	0,0539	0,0539**
	(0,0187)	(0,0509)	(0,0199)
Index síly fiskálních pravidel	0,0188***	0,0166*	0,0166**
	(0,00574)	(0,00923)	(0,00611)
Fragmentace vlády	0,00363	-0,00210	-0,00210
	(0,0127)	(0,00917)	(0,00624)
Pravicová/levicová orientace vlády	0,00152*	0,00117*	0,00117**
	(0,000925)	(0,000592)	(0,000423)
Nacionální orientace vlády	0,00760	0,00676	0,00676
	(0,0239)	(0,0222)	(0,0149)
Svoboda tisku	-0,000146	6,34e-05	6,34e-05
	(0,000328)	(0,00100)	(0,000809)
Vix	-0,000202	-0,000460	-0,00263***
	(0,00103)	(0,000896)	(0,000720)
Míra růstu reálného HDP	0,271***	0,261***	0,261***
	(0,103)	(0,0789)	(0,0613)
Počet pozorování	142	142	142
R2		0,429	
Počet zemí	13	13	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 13 – Eurozóna po roce 2008

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK fe
Nezaměstnanost	-0,00321***	-0,00369*	-0,00369**
	(0,000816)	(0,00199)	(0,00132)
Inflace	0,000623	-0,00290	-0,00290
	(0,00701)	(0,00336)	(0,00405)
Vnější otevřenost	0,0123**	-0,000915	-0,000915
	(0,00588)	(0,00800)	(0,00600)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0486***	0,129***	0,129***
	(0,00896)	(0,0278)	(0,0312)
Index síly fiskálních pravidel	0,0125***	0,00824*	0,00824**
	(0,00453)	(0,00453)	(0,00246)
Fragmentace vlády	-0,0432**	-0,0211	-0,0211
	(0,0208)	(0,0193)	(0,0245)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0,00112	-0,00121	-0,00121
	(0,00129)	(0,000873)	(0,00110)
Nacionální orientace vlády	0,0553	0,0783***	0,0783
	(0,0453)	(0,0248)	(0,0645)
Svoboda tisku	0,00155**	0,00156	0,00156**
	(0,000755)	(0,000959)	(0,000499)
Vix	-0,000666	0,000901	-0,00272***
	(0,000447)	(0,00133)	(0,000340)
Míra růstu reálného HDP	0,0215	0,113	0,113
	(0,0436)	(0,0806)	(0,0712)
Počet pozorování	117	117	117
R2		0,622	
Počet zemí	15	15	15

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 14 – Neparticipující členské státy po roce 2008

Proměnná	(1) re	(2) fe	(3) DK fe
Nezaměstnanost	-0,00182	-0,00248	-0,00248***
	(0,00144)	(0,00178)	(0,000462)
Inflace	-0,00198	-0,00186	-0,00186
	(0,00147)	(0,00150)	(0,00108)
Vnější otevřenost	0,0102	-0,000263	-0,000263
	(0,00788)	(0,00665)	(0,00710)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0549***	0,130***	0,130***
	(0,0182)	(0,0256)	(0,0241)
Index síly fiskálních pravidel	0,00274	0,00181	0,00181
	(0,00234)	(0,00266)	(0,00179)
Fragmentace vlády	-0,0182	-0,0103	-0,0103
	(0,0166)	(0,0133)	(0,0116)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0,000387	-0,000506	-0,000506
	(0,000607)	(0,000569)	(0,000327)
Nacionální orientace vlády	-0,0172	0,00812	0,00812
	(0,0130)	(0,0234)	(0,0241)
Svoboda tisku	0,000139	0,000116	0,000116
	(0,000207)	(0,000303)	(0,000158)
Vix	-0,000752	-0,000371	-0,00124*
	(0,000746)	(0,000773)	(0,000592)
Míra růstu reálného HDP	0,126**	0,0900	0,0900**
	(0,0601)	(0,0574)	(0,0268)
Počet pozorování	102	102	102
R2		0,707	
Počet zemí	13	13	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 15 - Souhrnná tabulka vybrané proměnné, všechny klastry

	(1) EA 2008 DK	(2) EU 2008 DK	(3) EA 2016 DK	(4) EU 2016 DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0,00404***	-0,000199	-0,00369**	-0,00248***
	(0,00105)	(0,000701)	(0,00132)	(0,000462)
Inflace	-9,23e-05	0,000883***	-0,00290	-0,00186
	(0,00253)	(0,000244)	(0,00405)	(0,00108)
Vnější otevřenost	0,00644	0,0355	-0,000915	-0,000263
	(0,00705)	(0,0315)	(0,00600)	(0,00710)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0700***	0,0539**	0,129***	0,130***
	(0,0162)	(0,0199)	(0,0312)	(0,0241)
Index síly fiskálních pravidel	0,00131	0,0166**	0,00824**	0,00181
	(0,00409)	(0,00611)	(0,00246)	(0,00179)
Fragmentace vlády	-0,0223	-0,00210	-0,0211	-0,0103
	(0,0173)	(0,00624)	(0,0245)	(0,0116)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0,000741	0,00117**	-0,00121	-0,000506
	(0,000443)	(0,000423)	(0,00110)	(0,000327)
Nacionální orientace vlády	-0,0254	0,00676	0,0783	0,00812
	(0,0197)	(0,0149)	(0,0645)	(0,0241)
Svoboda tisku	0,000649	6,34e-05	0,00156**	0,000116
	(0,000606)	(0,000809)	(0,000499)	(0,000158)
Vix	0,210	0,261***	0,113	0,0900**
	(0,131)	(0,0613)	(0,0712)	(0,0268)
Míra růstu reálného HDP	-0,000332	-0,00263***	-0,00272***	-0,00124*
	(0,000397)	(0,000720)	(0,000340)	(0,000592)
Počet pozorování	184	142	117	102
R2	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 16 – Test napříč jednotlivými klastry s využitím mezery výstupu

	(1) EA 2008 DK	(2) EU13 2008 DK	(3) EA 2008 DK	(4) EU13 2008 DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0,00392***	-0,000288	-0,00387**	-0,00213**
	(0,00115)	(0,000683)	(0,00137)	(0,000695)
Inflace	0,000105	0,000359	-0,00226	-0,00181
	(0,00289)	(0,000293)	(0,00388)	(0,00111)
Vnější otevřenost	0,00753	0,0761**	0,000429	0,00245
	(0,00679)	(0,0274)	(0,00676)	(0,00807)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0832***	0,0468**	0,134***	0,139***
	(0,0178)	(0,0165)	(0,0336)	(0,0230)
Index síly fiskálních pravidel	-6,82e-05	0,0112**	0,00862**	0,00173
	(0,00449)	(0,00396)	(0,00251)	(0,00202)
Fragmentace vlády	-0,0232	-0,00289	-0,0268	-0,00937
	(0,0181)	(0,00509)	(0,0214)	(0,0108)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0,00104*	0,00143**	-0,00136	-0,000522
	(0,000551)	(0,000488)	(0,000996)	(0,000332)
Nacionální orientace vlády	-0,0154	0,00663	0,0823	0,00966
	(0,0192)	(0,0154)	(0,0746)	(0,0236)
Svoboda tisku	0,000696	-0,000242	0,00167**	0,000104
	(0,000498)	(0,000779)	(0,000496)	(0,000173)
Vix	-0,000601	-0,00372***	-0,00289***	-0,00161**
	(0,000394)	(0,000751)	(0,000402)	(0,000586)
Mezera výstupu	0,00138	0,00147**	0,000165	0,000845
	(0,00102)	(0,000579)	(0,00170)	(0,000780)
Počet pozorování	182	140	117	102
Počet zemí	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Podrobněji k tabulce 17 - Test napříč jednotlivými klastry s využitím měřítka vývoje ekonomického cyklu

	(1)	(2)	(3)	(4)
	EA	EU	EA	EU
	2008	2008	2016	2016
	DK	DK	DK	DK
Proměnná	fe	fe	fe	fe
Nezaměstnanost	-0,00468***	-0,000188	-0,00380**	-0,00242***
	(0,000862)	(0,000644)	(0,00134)	(0,000471)
Inflace	0,000357	0,000686**	-0,00262	-0,00191
	(0,00269)	(0,000239)	(0,00393)	(0,00110)
Vnější otevřenost	0,0102	0,0398	-0,000615	-0,00104
	(0,00674)	(0,0313)	(0,00617)	(0,00682)
Veřejný dluh/HDP $_{t-1}$	0,0852***	0,0583**	0,131***	0,128***
	(0,0143)	(0,0219)	(0,0317)	(0,0238)
Index síly fiskálních pravidel	-7,18e-05	0,0177**	0,00855**	0,00174
	(0,00461)	(0,00641)	(0,00250)	(0,00177)
Fragmentace vlády	-0,0249	-0,00564	-0,0232	-0,0107
	(0,0172)	(0,00637)	(0,0252)	(0,0116)
Pravicová/levicová orientace vlády	-0,000923*	0,00119**	-0,00129	-0,000476
	(0,000465)	(0,000442)	(0,00108)	(0,000324)
Nacionální orientace vlády	-0,0213	0,0112	0,0802	0,00766
	(0,0201)	(0,0149)	(0,0662)	(0,0241)
Svoboda tisku	0,000795	0,000210	0,00162**	0,000118
	(0,000541)	(0,000814)	(0,000517)	(0,000156)
Vix	-0,000542	-0,00265***	-0,00271***	-0,00113*
	(0,000392)	(0,000739)	(0,000294)	(0,000588)
Proměnná přibližující vývoj cyklu	0,0433	0,289***	0,0856	0,0956**
	(0,181)	(0,0707)	(0,100)	(0,0282)
Počet pozorování	184	142	117	102
Počet zemí	15	13	15	13

V závorkách je uvedena směrodatná chyba: *významná na 10 %, **významná na 5 %, ***významná na 1 %,
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Literatura

1. BALDWIN, R., WYPLOSZ, CH., *Ekonomie evropské integrace*, 4. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, 584s. ISBN 978-80-247-4568-8.
2. BARTUŠKOVÁ, H., VRŇÁKOVÁ, I., FRANCOVÁ, O., ABRHÁM, J. *Current Changes in the Economic Governance of the European Union*. 1. vyd. Praha: Vydavatelství MAC, 2013. 169 s. ISBN 978-80-86783-69-7.
3. BRUNILA, A., BUTI, M., FRANCO, D. (ed), (2001) *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU.* Palgrave, ISBN 978-0-333-96145-2
4. BRUNILA, A., BUTI, M., FRANCO, D., *Introduction*, v BRUNILA, A., BUTI, M., FRANCO, D., eds. *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave: NY, 2001, ISBN 0-333-96145-5, 437s.
5. BRUNNERMEIER, M., K., JAMES, H., LANDAU, J., P., (2016), *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2016, 440s. ISBN 978-0-691-17292-7
6. COTTARELLI, C., GUERGUIL, M., (eds.) *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations*, New York: Routledge, International Monetary Fund, 2015, 2014, 261s., ISBN 978-1-138-78922-5
7. De HAAN, J., OSTERLOO, S., SCHOENMAKER, D., (2015), *Financial Markets and Institutions, A European Perspective*, 3. vydání, Cambridge University Press, 528s. ISBN 978-1-107-53936-5.
8. DIXIT, A., K., (1996), *The Making of Economic Policy: Transaction Cost Politics Perspective*, MIT Press. Cambridge Massachusetts, London, England, 192s. ISBN 0-262-04155-3
9. DVOŘÁK, P., (2008), *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, 1. vydání, Praha, C.H. Beck, 2008, 343s. ISBN 978-80-7400-075-1
10. FIALA, P., PÍTROVÁ, M., (2009) *Evropská Unie*, 2009, 2. vydání, Brno, CDK, 2009, 803s., ISBN 978-80-7325-180-2
11. FIALA, P., SCHUBERT, K., (2000) Moderní analýza politiky. Brno: Barrister Principal, 2000 v FIALA, P., PÍTROVÁ, M., *Evropská Unie*, 2009, 2. vydání, Brno, CDK, 2009, 803s., ISBN 978-80-7325-180-2.
12. FIALA, V., a kol., (2007) *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, Periplum, 2007, 343s. ISBN 978-80-86624-37-2
13. FIALA, V., ŠARADÍN, P., ŘÍCHOVÁ, B., ŠŮSTKOVÁ, M., OUTLÝ, J., ŠPIČANOVÁ, L., (2007), *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, Periplum, Olomouc, ISBN 978-80-86624-37-2 343s.
14. FURUBOTN, E., RICHTER, R., (2009) *Institutions and Economic Theory*, *The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor: University of Michigan Press, ISBN 0-472-03025-6, 653s
15. GREGOR, M., (1977), *Nová politická ekonomie*, Univerzita Karlova v Praze, 2005, 315s., ISBN 80-246-1066-3
16. GYORFFY, D., (2013), *Institutional Trust and Policymaking in the EMU*, Central European University Press, ISBN 978-615-522522-2, 222s.
17. HALLERBERG M., STRAUCH R., R., VON HAGEN, J., (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, 2009, 230s. ISBN 978-0-521-85746-8

18. HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. (1996), *Veřejné finance*. Victoria Publishing, 1. vydání. Praha, 1996, 182s. ISBN 80-7187-050-1

19. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K., (2004) *Veřejné finance*, Eurolex, 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, ISBN 80-86432-88-2.

20. HEIPERTZ, M., VERDUN, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, NY, ISBN 978-0-521-19750-2, 310s.

21. HEYWOOD, A., (2008), *Politologie*, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň, 2008, 537s. ISBN 978-80-7380-115-1.

22. HUBERTY, M., (2011), *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union',* University of Sussex. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, January 2011, 305 s.

23. CHANG, M., (2016), *Economic and Monetary Union*, Palgrave, London, 272s. ISBN 978-1137342935.

24. JIRÁNKOVÁ, M., (2010), *Národní státy v globálních ekonomických procesech*, 124s. PB Tisk Příbram, První vydání, 2010, ISBN 978-80-7431-025-6

25. MAJONE, G., (2014) *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, 2014, 370s. ISBN 978-1-107-69479-8

26. *Monetary and Fiscal Policies in EMU, Interactions and Coordination*, eds. BUTI, M., (2003), Cambridge University Press, 2003, ISBN 0-521-83215-2, 340s.

27. NEUMANN, P., ŽAMBERSKÝ, P., JIRÁNKOVÁ, M., (2010), *Mezinárodní ekonomie*, Grada Publishing 2010, ISBN 978-247-3276-3, 159s.

28. OLSEN, J., McCORMICK, J., (2017), *The European Union,* 6. vydání, Sixth edition — Boulder (CO): Westview Press, 2017, 378s. ISBN: 9780813349848

29. PISANI- FERRY, J., (2011), *The Euro Crisis and Its Aftermath*, (Oxford; Oxford University Press). 206s. ISBN 978-0-199-99333-8

30. *Post Crisis Fiscal Policy*, eds. COTTARELLI, C., GERSON, P., SENHADJI, A., IMF, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2014, 562s., ISBN 978-0-262-02718-2.

31. PRUŠVIC, D., (2007), *Pravidla fiskální politiky, Doktorská disertační práce*, VŠE, Praha, 2007. 105 s. str. 38-52.

32. ROJÍČEK, M., SPĚVÁČEK, V., VEJMĚLEK, J., ZAMRAZILOVÁ, E., ŽĎÁREK, V., (2016) *Makroekonomická analýza – teorie a praxe*, Grada, Praha, 2016, 544s. ISBN 978-80-247-5858-9

33. *Routledge Handbook of the Economics of Economic Integration*, eds. BADINGER, H., NITSCH, V., (2016), Routledge New York, 515s. ISBN 978-0-0415-74770-7

34. SOJKA, M., (2010), *Dějiny ekonomických teorií*, OB Tisk Příbram, 2010, 1. vydání, 541s. str. 454-455. ISBN 978-80-87109-21-2

35. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. (2010), *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-339.

36. TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., a kol., (2013), *Právo Evropské Unie*, Leges, Praha, 494s., ISBN 978-80-87576-53-3

37. WYPLOSZ, Ch., (2016) *The Common Currency, More Complicated than it seems*, V *Routledge Handbook of the Economics od Economic Integration*, eds. Badinger, H. Nitsch, V., (2016), Routledge New York, 515s. ISBN 978-0-0415-74770-7

Odborné články:

1. AFONSO, A., STRAUCH, R., R., (2007). Fiscal policy events and interest rate swap spreads: evidence from the EU. *Journal of International Financial Markets*, Institutions, and Money, 17(3), 2.

2. ALESINA, A., A., ARDGANA, S., (2009), *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, [on-line]. NBER Working Paper No. 15438, Issued in October 2009, NBER Program(s). [vid. 2015-03-10]. Dostupné z: http://www.nber.org/papers/w15438

3. ALLARD, C., BLUEDORN, J., BORNHORST, F., FURCERI, D., *Lessons from the crisis: Minimal elements for a fiscal union in the euro area*, v Cottarelli, C., Guerguil, M., (eds.) *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations*, Routledge, International Monetary Fund, 2015, NY, 2014, 261s., ISBN 978-1-138-78922-5

4. ANDRITZKY, J., CHRISTOFZIK, D., I., FELD, L., P., SCHEUERING, U., (2016), *A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area*, [on-line].27s. [vid. 2017-03-10]. Dostupné z: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_04_2016.pdf

5. ANGERER, J., JAPUNCIC, T., (2018), *Briefing – Implementation of the SGP,* [on-line]. únor 2018, Evropský parlament, 13s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/497746/IPOL-ECON_NT(2014)497746_EN.pdf

6. ASATRYAN, Z., DEBRUN, X., HEINEMANN, F., HORVATH, M., ODOR, L., YETER, M., (2017), *Making the Most of the European Fiscal Board*, [on-line]. ZEW policy brief, číslo 3, květen 2017, 29s. str. 2. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/en/pb03-17.pdf

7. ATTINASI, M.-G., CHECERITA, C., NICKEL, C., (2009), *What explains the surge in Euro Area sovereign spreads during the financial crisis of 2007-2009?* [on-line]. Working paper series. No. 1131. prosinec 2009. 47s. cit. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1131.pdf)

8. BADINGER, H., (2005*), Growth effects of economic integration: evidence from the EU Member States* [on-line]. Review of World Economics, April 2005, Volume 141, Issue 1, pp 50–78, [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10290-005-0015-y

9. BALASSA, B., (1961), *The Theory of Integration: An Introduction* [on-line]. 7s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Theory%20of%20Economic%20Integration%20(Belassa).pdf

10. BALASSONE, F., FRANCO, D., ZOTTERI, S., (2004), *EMU Fiscal Indicators: A Misleading Compass?* [on-line]. Societa Italiana di Economia Pubblica, Pavia, Universita říjen 2004, 27s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1399133558351.pdf,

11. BALDACCI, E., et al., (2009*) Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances* [on-line]. International Monetary Fund, 72s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

12. BALDIWN, R., GIAVAZZI, F., *Introduction,* eds., 2015, *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions* [on-line]. VoxEU.org Book (London:CEPR Press). 206s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://voxeu.org/sites/default/files/file/reboot_upload_0.pdf

13. BALDWIN, R., SEGHEZZA, E., (1998), Regional integration and growth in developing nations. *Journal of Economic Integration.* [on-line].[vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.e-jei.org/upload/25HBCVDU3QABL7GY.pdf

14. BALTAGI, B. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data* [on-line]. John Wiley and Sons, West Sussex, 2005, 3. vydání. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://archive.org/stream/Baltagi.2005.EconometricAnalysisOfPanelData/baltagi.%202005.%20econometric%20analysis%20of%20panel%20data_djvu.txt

15. BANKOWSKI, K., FERDINANDUSSE, M., (2017), *Euro area fiscal stance* [on-line]. ECB, Occassional Paper Series, 58s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecb_-_euro_area_fiscal_stance.pdf

16. BEETSMA, R., BOVENBERG, L., (1998), Monetary union without fiscal coordination may discipline policymakers, *Journal of International Economics*, 1998, vol. 45, issue 2, 239-258.

17. BEETSMA, R., DEBRUN, X., (2018), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* [on-line]. leden 2018, [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://voxeu.org/content/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs

18. BEETSMA, R., DEBRUN, X., KLAASEN, F., (2001), *Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?* [on-line]. IMF, Working Paper, 01/178, 45s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01178.pdf

19. BEGG, I., (2018), *Should rules continue to rule? Policy report from the FIRSTRUN project* [on-line]. 35s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.firstrun.eu/2018/02/20/policy-report-from-the-firstrun-project-published-should-rules-continue-to-rule/

20. BEGG, I., SCHELKLE, W., (2004), The pact is dead: long live the pact, *National Institute Economic Review* [on-line]. 189. 86-98. ISSN 0027-9501, [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://journals.sagepub.com/home/ner

21. Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P. - O., Martin, P., Pisani Ferry, J., Rey, Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J., (2018), *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform* [on-line]. CEPR Policy Insight no. 91, leden 2018. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PolicyInsight_91.pdf

22. BERGLOF, E., EICHENGREEN, B., ROLAND, G., TABELLINI, G., WYPLOSZ, C., (2003), *Built to Last: A Political Architecture for Europe.* Monitoring European Integration, vol. 12, London, Center for Economic Policy Research, ISBN 1898128642

23. BINI – SMAGHI, L., (2011), *Tommaso Padoa-Schioppa: Economist* [on-line]. policy-maker, citizen in search of European unity, European University Institute, Fiesole, 28 January 2011, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110128.en.html

24. BIRD, G., MANDILARAS, A., (2013), *Fiscal Imbalances and Output Crises in Europe in: will the fiscal compact help or hinder?* [on-line].[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://baobab.uc3m.es/monet/monnet/IMG/pdf/Fiscal_imbalances_and_output_crises_in_EU_Will_fiscal_compact_help_or_hinder_Bird_Mandilaras_2013-2.pdf

25. BORGER, V., (2013), How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area, *European Constitutional Law Revie*w, 9: 7-36, 2013 TMC Asser Press and Contributors.

26. BORSCHARDT, M., (2016), *A Political European Commission through a new organisation* [on-line]. prosinec 2016, 18s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.institutdelors.eu/media/politicaleucommission-borchardt-jdi-dec16.pdf?pdf=ok

27. BORZEL, T., A., RISSE, T., (2000) *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online papers [on-line]. Vol. 4, 2001, no. 15, 24s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm

28. CABALLERO, A., CABALLERO, G., LOSADA, A., (2006), Credibility, rules and power in the European union institutions: a transactional analysis of the Stability and Growth Pact,

Brazilian Journal of Political Economy [on-line]. Vol. 26, N. 3 (103), pp.445-458., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n3/a07v26n3.pdf

29. CABALLERO, G., SOTO –ONATE, D., (2016), Why transaction costs are so relevant in political governance? a new institutional survey. *Rev. Econ. Polit.* [on-line]. Vol.36 no.2 São Paulo Apr./June 2016, ISSN 1809-4538, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000200330

30. CALMFORS, L., (2017), *Fiscal rules, fiscal councils and fiscal union*, str. 157-170 v Routledge Handbook of the Economics of Economic Integration, eds. Badinger, H., Nitsch, V., (2016), Routledge New York, 515s. ISBN 978-0-0415-74770-7

31. CATENARO, M., TIRELLI, P., 2000. *Reconsidering The Pros and Cons of Fiscal Policy Co-ordination in a Monetary Union: Should We Set Public Expenditure Targets ?* [on-line]. Dipartimento di Economia Politica Università degli Studi di Milano - Bicocca. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://dems.unimib.it/repec/pdf/mibwpaper30.pdf

32. CECCHETTI, S., G., McCAULEY, R., N., McGUIRE, P., M., (2012), *Interpreting Target 2 balances* [on-line]. BIS Working Papers, No. 393, prosinec 2010, 22s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.bis.org/publ/work393.pdf

33. CLAEYS, G., DARVAS, Z., LEANDRO, A., (2016), *A proposal to revive the European Fiscal Framework* [on-line]. Issue 2016/07, březen 2016, 20s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf

34. Corporate Europe Observatory (2013). *The Dangers of Two Pack.* [on-line].[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://corporateeurope.org/news/double-jeopardy

35. Cottarelli, C., (2018), *How could the Stability and Growth Pact be simplified?* [on-line]. Evropský parlament, In-Depth Analysis, 29s. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614503/IPOL_IDA(2018)614503_EN.pdf

36. CROWLEY, P., M. (2001), *Beyond EMU: Is there a logical integration sequence?,* May 2001, 34s. [on-line].[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/2070/1/002087_1.PDF

37. ČAJKA, R., (2013), Omezení fiskální suverenity států jako možné řešení nestability eurozóny. *Scientia et Societas*. 2013, roč. IX, č. 3, s. 60–70. ISSN 1801-7118. [on-line].[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://files.sets7.webnode.cz/200000145-19c291abc1/2013_03_sets.pdf

38. DABROWSKI, M., (2011), *Fiscal Sustainability: Conceptual, Institutional and Policy Issues* [on-line]. Case Working Papers, no 4/128, Varsava, 2016, 53s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.case-research.eu/sites/default/files/Fiscal_sustainability_M_Dabrowski.pdf

39. DABROWSKI, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, [on-line]. European Economy Paper, European Commission Fellowship Initiative 2014-2015, Discussion paper 013, září.[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp013_en_2.pdf

40. DANNINGER, S., (2002), *A New Rule: The Swiss Debt Brake,* [on-line]. 27s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/A-New-Rule-The-Swiss-Debt-Brake-15577

41. de GRAUWE, P., (2011), *The Governance of the Fragile Eurozone*, [on-line]. CEPS Working Paper no. 346. Květen 2011. 26s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ceps.be/book/governance-fragile-eurozone

42. de MERINO, A.,G, (2012), *Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*. Common Market Law Review 49: 1613-1646, 2012. Kluwer Law International, United Kingdom. 33s., str. 1616-1617

43. de WITTE, B., (2018), *Judicialization of the Euro Crisis? A Critical Evaluation* [on-line]. str. 95-103. V Institutions and the Crisis, eds. Allen, F., Carletti, E., Gulati, M., (2018). European University Institute, 222s. ISBN:978-92-9084-704-5

44. de WITTE, B., BEUKERS, T., (2013), The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle, *Common Market Law Review*, str. 803-847

45. DEBRUN, X., SCHAECHTER,A.,(2014), Institutional Reforms and Fiscal Adjustment, in *Post – Crisis Fiscal Policy* eds. COTTARELLI, C., GERSON, P., SENHADJI, A., Post –Crisis Fiscal Policy, IMF, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 561s., ISBN 978-0-262-02718-2

46. DELATTE, A.-L., FUEST, C., FROS, D., HEINEMANN, F., KOCHER, M., TAMBORINI, R., (2017), *The Future of Eurozone Fiscal Governance* [on-line]. červen 2017, vol. 1, Econ Policy Report, 19s. [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: http://www.econpol.eu/sites/default/files/2017-06/EconPol_Policy_Report_01_2017_Fiscal_Governance.pdf

47. DELLAS, H., TAVLAS, G., S., (2012), *The Road to Ithaca: the Gold Standard, the Euro and the origins of the Greek sovereign debt crisis* [on-line]. Bank of Greece, Working Paper, 149, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2012149.pdf

48. DHAR, S., TAKAGI, S., (2016), *IMF Surveillance of the Euro Area: From Conception Through Crisis* [on-line]. MMF, IEO, background paper, BP/16-20/03, 43s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/EAC__BP_16-02_03__IMF_Surveillance_of_the_Euro_Area_-_From_Conception_Through_Crisis.PDF

49. DIEBALEK, L, KOHLER- TOGHLHOFER, W., PRAMMER, D., (2006), *Reform of the Stability and Growth Pact* [on-line]. Oesterreichische Nationalbank, Oesterreichische Nationalbank. 2006. Issue 1. str. 78-109. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ideas.repec.org/a/onb/oenbmp/y2006i1b4.html

50. DITTRICH, P.-J., SPATH, N., (2016) *De Jure Freedom of Movement and De Facto Mobility in the EU Internal Market* [on-line]. July 2016, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 161, Duben 2016, 22s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.institutdelors.eu/media/labourmobility-dittrichspath-jdib-april16.pdf?pdf=ok

51. DIXIT, A., K., (2009), *Governance Institutions and Economic Activity* [on-line].[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.princeton.edu/~dixitak/home/PresAd_F1.pdf

52. DOBLER, M., GRAY, S., MURPHY, D., RADZEWICZ – BAK, B., (2016), *The Lender of Last Resort Function after the Global Financial Crisis* [on-line]. IMF Working Paper, WP/16/10, 63s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1610.pdf

53. DOLLS, M., FUEST, C., HEINEMANN, F., PEICHL, A., (2015*), Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union* [on-line]. ZEW, Discussion Paper No. 15-044, ZEW, červenec 2015, 26s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15044.pdf

54. DORRUCI, E., IOANNOU, D., MONGELLI, F., P., TERZI, A., (2015) *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": a new index of European Institutional Integration* [on-line]. ECB, Occasional Paper Series, no. 160, 46s., únor 2015, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/ecbop160.en.pdf,

55. DOUGLASS C. NORTH, (1990), *A Transaction Cost Theory of Politics, Journal of Theoretical Politics* [on-line]. 2 (4): 355-367 (1990) Sage Social Publications, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0951692890002004001?journalCode=jtpa

56. DULLIEN, S., TORREBLANCA, J., I., (2012), *What is political union?* [on-line]. European Council for Foreign Relations, Policy Brief, 11s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.ecfr.eu/publications/summary/what_is_political_union35981

57. DUTZLER, B., HABLE, A, (2005), *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact - Just the Beginning?* [on-line]. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 5; 20s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-005.pdf

58. EGGERSTON, G. (2010), What fiscal policy is effective at zero interest rates?, *NBER Macroeconomics Annual 2010* [on-line]. Vol. 25, pp. 59-112. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.nber.org/chapters/c12027.pdf

59. EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, (2012), *German Federal Constitutional Court's ruling on the ESM* [on-line]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://blogs.eui.eu/library/german-federal-constitutional-courts-ruling-on-esm/

60. EYRAUD, L., GASPAR, V., POGHOSYAN, T., (2017), *Fiscal Politics in the Euro Area* [on-line]. IMF Working Paper, WP17/18, 43s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/wp1718.ashx

61. EYRAUD, L., GASPAR, V., POGHOSYAN, T., (2017), Fiscal Politics in the Euro Area, MMF, Working paper, no. 17/18, 44s. [on-line]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/30/Fiscal-Politics-in-the-Euro-Area-44601

62. EYRAUD, L., SIRERA, R., G., (2015), Constraints on Subnational Fiscal Policy, in COTTARELLI, C., GUERGEIL, M., eds. *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of fiscal federations*, Routledge, International Monetary Fund, 2015, NY, 2014, 261s. ISBN 978-1-138-78922-5

63. EYRAUD, L., WU, T., (2015), *Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe*, IMF Working Paper, WP/15/67. 50s. [on-line]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1567.pdf

64. FABRIZIO, S., MODY, A., (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?* IMF Working Paper 2006, 53s. [on-line]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06123.pdf

65. FELDSTEIN, M., (2004), *Budget Deficits and National Debt* [on-line]., L. K. Jha Memorial Lecture at the Reserve Bank of India in Mumbai, India, 12 January 2004, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/50483.pdf

66. FISCHER, J., JONUNG, L., LARCH, M., (2006) *101 proposals to reform Stability and Growth Pact European Economy* [on-line]. Economic papers, No. 267, Evropská komise, prosinec 2006, 48s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication833_en.pdf

67. FRANCOVÁ, O. Evropský mechanismus stability. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2012, č. 1, s. 139–150. ISSN 0323-0619.

68. FRANCOVÁ, O. Changes in the Economic Governance of the European Union. In: CIHELKOVÁ, E. (eds.). *Changes in Governance in the Context of the Global Crisis*. Praha, 08.11.2012. Praha : Nakladatelství Oeconomica, 2013, s. 131–148. ISBN 978-80-245-1979-1.

69. FRANCOVÁ, O. Institutional and Economic Aspects of Deeper Integration of the Eurozone. In: HONOVÁ, I, HON, M., MELECKÝ, L., STANÍČKOVÁ, M. (eds.). *ICEI 2014. Proceedings of the 2nd International Conference on European Integration 2014* [CD-ROM, online]. Ostrava, 15.05.2014 – 16.05.2014. Ostrava : VŠB-Technical University of Ostrava,

2014, s. 138–146. ISBN 978-80-248-3388-0. Dostupné z: http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/icei/.content/galerie-dokumentu/ICEI-2014-sbornik.pdf.

70. FRANCOVÁ, O., ABRHÁM, J., ČAJKA, P., (2013), Changes in the Coordination of Budgetary Policies at EU Level Made Due to Debt Crisis, *Journal on Law, Economy and Managemen*t, Vol. 3, 2013, no. 2

71. FRANKEL J., SCHREGER, J., (leden, 2013), *Over-optimistic Official Forecasts and Fiscal Rules in the Eurozone* [on-line]. Harvard University. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.hks.harvard.edu/fs/jfrankel/F&SchregerFiscalForecastEuroRoWE2013.do

72. FRANKEL, J. and Rose, A., (1997), The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, *CEPR Discussion Paper No. 1473* [on-line]. September 1996; Economic Journal, 108, July 1998 V Mongelli, F.P., (2008), European economic and monetary integration and the optimum currency area theory, 61s. Economic Papers 302, únor 2008. [vid. 2017-04-11] Dostupné z: ec.europa.eu/economy_finance/.../publication12081_en.pdf

73. GORAL, R., BROOKS, P., K., PRADHAN, M., et al. (2013), *A Banking Union for the Euro Area* [on-line]. IMF staff discussion note. 31s. Únor 2013. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf

74. HALLERBERG, M., STRAUCH, R. (2002), On the Cyclicality of Public Finances in Europe, *Empirica* [on-line]. 29, 183-207. 27s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/5146027_On_the_Cyclicality_of_Public_Finances_in_Europe

75. HAMADA, K., (1985), *The Political Economy of International Monetary Interdependence* [on-line]. MIT PRESS, Cambridge, MA. V Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), Is Fiscal Policy Desirable? IMF, Working Paper, 01/178, 45s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01178.pdf

76. HEIPERTZ, M., VERDUN, A., (2004), *The Dog that Would Never Bite? What we can Learn from the Origins of the Stability and Growth Pact*.' Journal of European Public Policy, (October 2004). Vol. 11, Issue 5, pp. 766, 767.

77. HOECHLE, D., (2007), Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence, *Stata Journal* [on-line]. 2007, vol. 7, issue 3, 281-312, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://econpapers.repec.org/article/tsjstataj/v_3a7_3ay_3a2007_3ai_3a3_3ap_3a281-312.htm

78. HORVATH, M., (2017), *European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?* [on-line]. Discussion Paper No. 1/2017, January 2017, 22s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.rozpoctovarada.sk/download2/dp1_2017_fc_in_action.pd;

79. CHENG, G., (2018), *Global Financial Safety Nets.* ESM Institutional Paper, Dokument k publikaci v roce 2018

80. Cheng, G., Hamel, M., (2018), *Regional Financing Arrangements*, Dokument k publikaci v roce 2018

81. CHRISTIANO, L., EICHENBAUM, M. and REBELO, S. (2011), When is the government spending multiplier large?, *Journal of Political Economy* [on-line]. Vol. 119, Issue. 1, pp. 78-121. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://faculty.wcas.northwestern.edu/~lchrist/course/Korea_2012/JPE_2011.pdf

82. IMBEAU, L., M., CHENARD, K., *The Political Economy of Public Deficits*, A Review Essay, Centre d'analyses des politiques publiques, France ECPS-2002 Conference.

83. IOANNIDIS, M., (2014), *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"* [on-line]. str. 66-68, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law,

Heidelberg. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.zaoerv.de/74_2014/74_2014_1_a_61_104.pdf

84. ISSING, O., (2006), *Member of the Executive Board of the ECB: Europe's Hard Fix: The Euro Area* [on-line]. Contribution to Workshop on "Regional and International Currency Arrangements", Vienna, 24 Únor 2006, [on-line]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060224_1.en.html

85. JOHNSON, C. L., KRIZ, K. A. (2005), Fiscal institutions, credit ratings, and borrowing costs. *Public Budgeting and Finance*, dd. 84-103.

86. KHAN, M., S., SHARMA, S., (2001), *IMF Conditionality and Country Ownership of Programmes* [on-line]. IMF Working Paper, WP/01/142, 32s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01142.pdf

87. KOPITS, G., (2016), *The IMF and the Euro Area Crisis: The Fiscal Dimension* [on-line]. IMF, IEO, Background Paper, BP-16-02/07, 45s., [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/EAC__BP_16-02_07__The_IMF_and_the_Euro_Area_Crisis_-_The_Fiscal_Dimension.PDF

88. KOPITS, G., (2018), *How could the Stability and Growth Pact be simplified?* [on-line]. Evropský parlament, In-Depth Analysis, Economic Governance Support Unit, 25s. [vid. 2018-10-11] Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614509/IPOL_IDA(2018)614509_EN.pdf

89. KOPITS, G., SYMANSKY, S., (1998), *Fiscal Policy Rules* [on-line]. IMF Occasional Paper no. 192, červenec 1998, 45s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/30/Fiscal-Policy-Rules-2608

90. KORKMAN, S., (2001) *Fiscal Policy Coordination in EMU: Should it go beyond the SGP?* V The Stability and Growth Pact, The Archtectire of Fiscal Policy in the EMU, eds. Brunila, A., Buti, M., Franco, D., (2001), Palgrave, NY, 2001, 437s. ISBN 0-333-96145-5

91. KUKK, M., STAEHR, K. (2015), Enhanced Fiscal Governance in the European Union: The Fiscal Compact, *Baltic Journal of European Studies*. Vol. 5, No. 1, pp. 73–92.

92. KUSÁK, M., PÍTROVÁ, L., BAMBASOVÁ, H., DURICA, J., ELISCHER, D., FRANCOVÁ, O., Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. *The Lawyer Quarterly* [on-line]. 2013, roč. 3, č. 2, s. 102–127. ISSN 1805-8396. ISSN 1805-840X.

93. LEBLOND, P., (2006), The political Stability and Growth Pact is dead: long live the economic Stability and Growth Pact. *Journal of Common Market Studies*, 44, 5, str. 969-90.

94. LEMAGNEN, A., (březen, 2013), *Two pack: plus des pouvouirs a la Commission, sans véritable révolution.* [on-line]. Natixis. Recherche economique. Special report. [vid. 2013-04-11]. Dostupné z: cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=68921

95. LOUIS, J.-V., (2010), Guest Editorial: The No-Bail-out clause and rescue packages. 47 *Common Market Law Review*. str. 971 – 986.

96. MILLER, V., (2012), *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: views in other EU Member States*, [on-line]. Library of House of Commons, 16. dubna 2012. 17s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06286/SN06286.pdf

97. MIZELL, L., (2017), *Conditionality in practice: Emerging lessons for public investment* [on-line]. Duben 2017, 57s. OECD, European Commission, 57s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z:

https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Mizell_Conditionalities_Emerging-lessons-for-public-investment.pdf

98. MMF (2015), *World Economic Outlook, Glossary,* [on-line]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/02/pdf/fmglossary.pdf

99. MODI, A., SANDRI, D., (2011), *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be Joined at the Hip* [on-line]. WP/11/269, 34. [vid. 2014-04-11]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1974837

100. MONGELLI, F., P., (2008) *European economic and monetary integration and the optimum currency area theory* [on-line]. Evropská komise, European Economy, Economic Papers 302, 58s., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12081_en.pdf

101. MORRIS, R., ONGENA, H., SCHUKNECHT, L., (2006), *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact* [on-line]. ECB, Occassional Paper Series, no. 47. červen 2006. 51s.[vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp47.pdf

102. MULBERT, P., O., SAJNOVITS, A., (2017), Trust in Financial Markets Law, *German Law Journal* [on-line]. ročník 18, číslo 1. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/588a658e579fb39b6af97293/1485464975011/01+PDF_Vol_18_No_01_Muelbert_Final%281%29.pdf

103. MUNDELL, R., A., (1968), International Economics, McMillan, New York. V Beetsma, R., Debrun, X., Klaasen, F., (2001), *Is Fiscal Policy Desirable?* [on-line]. IMF, Working Paper, 01/178, 45s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01178.pdf

104. NĚMCOVÁ, I., (2012), *Ekonomické dopady vícerychlostní Evropy*, *Mezinárodní politika*. [on-line]. 2012, roč. XXXVI, č. 3, s. 7–9. ISSN 0543-7962, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.iir.cz/article/ekonomicke-dopady-vicerychlostni-evropy

105. NĚMCOVÁ, I., (2015*), Reform of Institutional Frame and Fiscal Policy of the EU – Critical remarks, 13th International Scientific Conference "Economic Policy in the European Union Member Countries*"[on-line]. 2.-4. září 2015, Karolinka, Česká republika, ISBN 978-80-248-3796-3, Conference Proceedings, Faculty of Economics VSB Technical University Ostrava, 2015. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/hpveu/.content/galerie-dokumentu/2015-proceedings/40_Nemcova.pdf

106. NITSCH, B., BERGER, H., (2015), *Measuring economic and institutional integration*, [on-line]. Working paper, Darmstadt Discussion Papers in Economics, no. 225, ZBW, 17s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ideas.repec.org/p/zbw/darddp/225.html

107. NORTH, D., C., (1993), *Institutions, Transactions Costs and Productivity in the Long Run*. [on-line]. 10s. [vid. 2014-04-11]. Dostupné z: http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/9309/9309004.pdf

108. OATES, W. E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, [on-line]. Vol. 37 No. 3, pp. 1120-49 v DABROWSKI, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, European Economy Paper, European Commission Fellowship Initiative 2014-2015, Discussion paper 013, September. 36s., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp013_en_2.pdf

109. PAPADEMOS, L., (2005) *The Political Economy of the Reformed Stability and Growth Pact: Implications for Fiscal and Monetary Policy* [on-line]. Address at European Central Bank Conference (červen 2005), [vid. 2014-04-11]. Dostupné z: http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050603_1.en.html.

110. PISANI- FERRY, J., (2012), *The Known Uknowns and Unknown Unknows of EMU* [on-line]. Bruegel, Issue 2012/18, říjen 2012, 10s. [vid. 2014-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_18.pdf

111. PÍTROVÁ, L., FRANCOVÁ, O., DURICA, J., BAMBASOVÁ, H., (2013), Analýza opatření a návrhů reagujících na krizi evropského integračního procesu. *Současná Evropa* [online]. 2013, roč. XVIII, č. 2, s. 143–165. ISSN 1804-1280. [vid. 2014-04-11]. Dostupné z: http://www.vse.cz/se/cislo.php?cislo=2&rocnik=2013.

112. PRAMMER, D., REISS, L., (2016), *The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical?* [on-line]. Monetary Policy and the Economy, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank), issue 1, str. 33-53. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://ideas.repec.org/a/onb/oenbmp/y2016i1b3.html

113. RADEALLI, C., (2004) *Europeanisation: Solution or problem?* [on-line]. European Integration On line Papers , Vol. 8, 2004, no. 16, 26s. [vid. 2017-04-11] Dostupné z: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf

114. RAE-BERG, N., HALLERBERG, M., (2014), *Rule Bending uin International Organizations: Explaining Instability in the Stability and Growth Pact* [on-line]. University of Munich, 47s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/18084/1/MPRA_paper_18084.pdf

115. REGLING, K., (2003), Foreword, V *Monetary and Fiscal Policies in EMU*, Interactions and Coordination, eds. Buti, M., Cambridge University Press, 2003, ISBN 0-521-83215-2, 340s.

116. REUTER, W., H., (2017), *When and why do countries break their national fiscal rules?* [online]. German Council of Economic Experts, Germany, květen 2017, 29s. [vid. 2017-06-11] Dostupné z: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_01_2017.pdf

117. RODRIGUEZ, F. R., RODRIK, D*., Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*[online]. 2001, 79s., in Ben S. Bernanke & Kenneth Rogoff, 2001, NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15, NBER Books, National Bureau of Economic Research, Inc, number bern01-1. 2001, [vid. 2017-04-11] Dostupné z: https://ideas.repec.org/h/nbr/nberch/11058.html

118. ROSE, A. (2000), One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade, *Economic Policy* [online]. vol. 30, pp. 9-45. V Mongelli, F.P., (2008), European economic and monetary integration and the optimum currency area theory, 61s. Economic Papers 302, únor 2008. [vid. 2017-04-11] Dostupné z: ec.europa.eu/economy_finance/.../publication12081_en.pdf

119. RUFFERT, M., (2011), The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review,* 48: 1777-1806, 2011. Kluwer Law International. Printed in United Kingdom

120. SAPIR, A., SCHOENMAKER, D., (2017), *We need a European Monetary Fund, but how should it work*? [online]. Bruegel, květen, 2017, [vid. 2017-04-11] Dostupné z: http://bruegel.org/2017/05/we-need-a-european-monetary-fund-but-how-should-it-work/

121. SCHARPF, F., W., (2011) *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy* [online]. MPIfG Discussion Paper 11/11, Květen 2011, 51s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z : www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf

122. SCHIMMELFENNIG, F., (2010), *Europeanization beyond the member states* [online]. 20s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/People/Publications/Europeanization/Member_.pdf

123. SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., (2004), Governance by conditionality: EU rule transfer to the Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* [online]. 11: 4, Srpen 2004, 669-687, Routledge, 19s. [online]. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Schimmelfennig%20%26%20Sedelmeier_Governance%20by%20conditionality.pdf

124. SCHLOSSER, P., (2015), *Tightening the knot: strengthening fiscal surveillance in EMU during the euro crisis* [online]. LUISS Guido Carli, School of European Political economy, Working paper 12/2015, 34s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://sep.luiss.it/research/working-papers/2015/11/16/p-schlosser-%E2%80%98tightening-knot%E2%80%99-strengthening-fiscal-surveillance-e

125. SCHUKNECHT, L., (2004), *EU Fiscal Rules – Issues and Lessons From Political Economy* [online]. ECB Working paper Series, prosinec 2004, No. 421, 36s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf?3685220511f6833aee22128b45a7333a

126. SCHUKNECHT, L., MOUTOT, P., ROTHER, P., STARK, J., (2011), *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform* [online]. CesIfo, Dice Report 3/2011, 10s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport311-forum2.pdf

127. SPIEGEL, P. (2014), *How the euro was saved* [online]. Financial Times, Květen 2014, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ft.com/video/64b499d4-24e2-3ef5-a22e-2f210ae194d4

128. SUSSANGKARN, Ch., (2010), *The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook Iniciativa Chiang Mai, Asian Development Bank Institute* [online]. No. 230, červenec 2010, 20s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156085/adbi-wp230.pdf

129. TAN, P.-N., STEINBACH, M., KARPATNE, A., KUMAR, V., (2018), *Introduction to Data Mining* [online]. New York: Pearson, ISBN 0133128903, [vid. 2017-04-11] Dostupné z: https://www-users.cs.umn.edu/~kumar001/dmbook/index.php

130. THIRION, G., *European Fiscal Union, Economic rationale and design challenges* [online]. CEPS Working Document, No 01-2017, leden 2017, 38s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/publications/european-fiscal-union-economic-rationale-and-design-challenges

131. THOMSON, G. (květen 2011), *The European Financial Stabilisation Mechanism* [online]. květen 2011, House of Commons, 6s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05973

132. TOMÁŠEK, M., (2012), Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. *Acta Universitatis Carolinae-Iuridica* [online]. 2012/1. 184s. str. 33-41. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwis2qixqNfVAhVJb1AKHR9AA4UQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.prf.cuni.cz%2Fdokumenty-download%2F1404047098%2F&usg=AFQjCNHcseZXtcma8hMNNfL2Sv24uUrtRA

133. TORRES-REYNA, O., (2007) *Panel Data Analysis Fixed and Random Effects using Stata* [online]. Princeton Training, 40s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://www.princeton.edu/~otorres/Panel101.pdf

134. TUMPEL – GUGERELL, G., (2017), *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report, 2017* [online]. 94s. ESM, 2017, [vid. 2017-08-11]. Dostupné z: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/ti_pubpdf_dw0616055enn_pdfweb_20170607111409_1.pdf

135. ULLMAN, S., POGGIO, T., HARARI, D., ZYSMAN, S., SEIBERT, D., (2014), *MIT - Unsupervised Learning Clustering* [online]. 54s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.mit.edu/~9.54/fall14/slides/Class13.pdf

136. VAN ROMPUY, H., BARROSO, J.M., JUNCKER, J.-C., DRAGHI, M., (2015), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* [online]. 18s. Consilium, [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

137. VERHELST, S. (2011), *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union.* Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper No. 47, June 2011. 2011, 66s. [online]. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/32323/1/ep47.pdf

138. VILLEROY de GALHAU, F., (2017), *The Future of the euro area: From impossible trinity to the growth triangle* [online]. Brussels Economic Forum 2017, 1 June 2017. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z : http://ec.europa.eu/economy_finance/bef2017/media/speech/1-villeroy_bef_en.pdf

139. VITA, V., (2018), *Conditionalities in Cohesion Policy, Research for Regi Committee* [online]. European Parliament. 65s. [vid. 2018-10-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617498/IPOL_STU(2018)617498_EN.pdf

140. VOIGT, S., (2010), How (not) to measure institutions, *Joint Discussion Paper Series in Economics by the Universities of Aachen* [online]. No. 37-2009, Gießen, Göttingen, Kassel, Marburg, Siegen, ISSN 1867-3678, 27s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/37-2009_voigt.pdf

141. VON HAGEN, J. (2010), *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU* [online]. Case Network Studies and Analyses 412, CASE-Center for Social and Economic Research. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-01-30/30925914_CNSA_412_0.pdf

142. WHELAN, K., (2012), *Target 2 and Central Bank Balance Sheets* [online]. Universisty College Dublin, Listopad 2012, 45s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.karlwhelan.com/Papers/T2Paper.pdf

143. WHELAN, K., (prosinec, 2010), *EU Economic Governance: Less Might Work Better Than More* [online]. University Collegy Dublin, WP 10/41, Belfield Dublin 4. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.ucd.ie/t4cms/wp10_41.pdf

144. WILLIAMSON, O., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism* [online]. New York: The Free Press. 25s. Dostupné z: https://pdfs.semanticscholar.org/a4d6/1a75c4b99d414084cc84f404e5dd259b903b.pdf

145. WILLIAMSON, O., E., (1981), The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, *American Journal of Sociology* [online]. Volume 87, Issue 3, Nov. 1981, 548-577. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www2.bc.edu/candace-jones/mb851/Feb19/Williamson_AJS_1981.pdf

146. WOLFF, G., B., IARA, A., (2011), Rules and Risk in the Euro Area, Bruegel, *Working Paper* [online]. 2011, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/wp_2011_10_rules_risk_01.pdf

147. WOLLF, G. B., (2016), *Beyond the Juncker and Schauble Visions of euro-area governance* [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/12/PB-2017_06GuntramWolff_date.pdf

148. WOLLF, G., B., IARA, A., (2014*), Rules and risk in the euro area: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads?,* European Commission, Economic Papers

[online]. No 433, prosinec 2010, 30s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp433_en.pdf

149. WONKA, A., DORING, H., (2014), *Jean-Claude Juncker's new European Commission is the most 'politicised' in the institution's history.* [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://bit.ly/1wYfwx7

150. WYPLOSZ, C. (2005), *Has Europe Lost Its Heart*? [online]. Center for Social and Economic Research, Warsaw, April 2005, 22s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.files.ethz.ch/isn/108841/293.pdf

151. WYPLOSZ, Ch., (2017), A *European Monetary Fund?* [online]. květen 2017, Evropský parlament. [vid. 2017-09-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA(2017)602076_EN.pdf

152. ZENG, L., (2014), *Determinants of the Primary balance*, V *Post Crisis Fiscal Policy*, eds, Cottarelli, C., Gerson, P., Senhadji, A., MIT, IMF, 2014, 562s. ISBN 978-0-262-0278-2

Legislativní akty a přehled dokumentů institucí EU:

1. Council Decision 2003/487/EC of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France — application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community. In: *Úředním věstník.* L 165, 3.7.2003, str. 29–30. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1543857750692&uri=CELEX:32003D0487

2. DEUTSCHE BUNDESBANK (2017), Design and implementation of the European Fiscal rules, *Monthly report* [online]., červen 2017, 29s., [vid. 2017-07-11]. Dostupné z: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report/2017/2017_06_monthly_report.html

3. ECB (2010), *Reinforcing Economic Governance in the euro area* [online]. červen 2010, 14s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf

4. ECB (2011), The European Stability Mechanism, *ECB Monthly Bulletin* [online]. červenec 2011, str. 71-84. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art2_mb201107en_pp71-84en.pdf

5. ECB (2012), *A Fiscal Compact for a stronger Economic and Monetary Union* [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201205en_pp79-94en.pdf?0cae1537471a30123f12aebbe808a4c

6. ECB (2014), *Progress through crisis? Conference for the 20th anniversary of the establishment of the European Monetary Institute* [online]. 166s. Červenec 2014. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/progressthroughcrisis201410.en.pdf?9413672e75fb47aae4f6fa61cf1c0db7

7. ECB (2015), The creation of a European Fiscal Board*, ECB Economic Bulletin* [online]., Issue 7/2015, 4s., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201507_focus05.en.pdf

8. ECB (2017), *Economic Bulletin, The fiscal compact: The Commission's review and way forward* [online]. Vydání č. 4/2017. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

9. EFSF (2013), *Frequently Asked Questions EFSF* [online]. 24 s. [vid. 2013-12-11]. Dostupné z: http://www.efsf.europa.eu/attachments/EFSF%20FAQ%202013-07-16.pdf

10. ESM (říjen 2012), *Borrowing Guidelines* [online]. 5s. [vid. 2013-04-11]. Dostupné z: http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20borrowing%20guidelines.pdf

11. ESM 2016, *Annual Report 2016* [online]. 132s. [vid. 2017-07-11]. Dostupné z: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_annual_report_2016_0.pdf

12. EUROSUMMIT (2018a), *Economic and Monetary Union, Leaders' Agenda*, [online]. [vid. 2018-04-11]. březen 2018, Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/media/33427/en_leaders-agenda_note-on-emu.pdf

13. EUROSUMMIT (2018b), Závěry Eurosummitu, 28.-29. června 2018. [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/

14. EVROPSKÁ FISKÁLNÍ RADA (2017a)*, Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area* [online]. 20 června 2017, 19s. [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/prospective_euro_area_fiscal_stance_2017_0.pdf

15. EVROPSKÁ FISKÁLNÍ RADA (2017b), *Výroční zpráva za rok 2017* [online]. 87s. [vid. 2018-01-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf

16. EVROPSKÁ FISKÁLNÍ RADA (2018a), *Výroční zpráva za rok 2018* [online]. 109s. [vid. 2018-01-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf

17. EVROPSKÁ KOMISE (2001), *European Governance – A White Paper* [online]. 38s., Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428, [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm

18. EVROPSKÁ KOMISE (2007a), Economic Forecast Autumn 2007*, European Economy* [online]. č. 7/2007, podzim 2007, č. 7 / 2007, 177s., [vid. 2016-04-11]. ISSN 0379-0991, Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication9979_en.pdf

19. EVROPSKÁ KOMISE (2007b), Public Finances in the EMU – 2007, *European Economy* [online]. 472s. ISSN 0379-0991, [vid. 2018-01-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf

20. EVROPSKÁ KOMISE (2008a), Economic Forecast, Spring 2008, *European Economy*. 1/2008, 177s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12530_en.pdf

21. EVROPSKÁ KOMISE (2008b), *Sdělení Evropské komise Evropské radě – plán evropské hospodářské obnovy*, KOM(2008) 800 v konečném znění, 21s., [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52008DC0800

22. EVROPSKÁ KOMISE (2008c), *Quarterly Report on the Euro Area, Special report: EMU@10 - Assessing the first ten years and challenges ahead*, ročník 7, číslo 2, 2008, 54s. [online]. [vid. 2016-05-13]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12808_en.pdf

23. EVROPSKÁ KOMISE (2010), *Správa ekonomických záležitostí EU: Komise předložila komplexní soubor legislativních opatření* [online]. Brusel, 29. září 2010, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1199_cs.htm

24. EVROPSKÁ KOMISE (2012a), *Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie* [online]. 52s., Brusel, 28.11.2012 COM(2012) 777 final, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/Lex-UriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF

25. EVROPSKÁ KOMISE (2012b), *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes* [online]. Brusel. 25s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2012-01-24.pdf

26. EVROPSKÁ KOMISE (2014), *Sdělení EK k Přezkumu správy ekonomických záležitostí* [online]. 23s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=1&year=2014&number=905&language=en

27. EVROPSKÁ KOMISE (2015a), Public Finances in EMU, *Institutional paper* [online]. Č. 014, prosinec 2015, 180s., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip014_en_2.pdf

28. EVROPSKÁ KOMISE (2015b), Rozhodnutí Komise č. 1937 ze dne 21. října o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady. [online]. In: *Úřední věstník.*, L 282, 28. října 2015 [vid. 2016-04-11]. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2015%3A282%3ATOC

29. EVROPSKÁ KOMISE (2015c), *Sdělení Evropské komise Optimální využití flexibility v rámci současných pravidel Paktu o stabilitě a růstu* [online]. COM/2015/012, Brusel 2015, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1503245569240&uri=CELEX:52015DC0012

30. EVROPSKÁ KOMISE (2015d), *Zpráva pěti předsedů* [online]. 24s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

31. EVROPSKÁ KOMISE (2016a), *Sdělení Komise Posouzení opatření přijatých Portugalskem a Španělskem v reakci na rozhodnutí Rady ze dne 8. srpna 2016 o výzvě těmto členským státům, aby přijaly opatření ke snížení schodku, která jsou považována za nezbytná pro nápravu situace nadměrného schodku,* Brusel, 16.11.2016 COM(2016) 901 final, [online]. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:67f96cf7-b0a9-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

32. EVROPSKÁ KOMISE (2016b), *The European Fiscal Board: Questions and Answers*, [online]. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3481_en.htm

33. EVROPSKÁ KOMISE (2016c), *Zpráva o stavu veřejných financí evropské měnové unie*, 2016, [online]. Institutional paper 045, prosinec 2016, ISSN 2443-8014, 216s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b5630b59-e9dd-11e6-ad7c-01aa75ed71a1

34. EVROPSKÁ KOMISE (2016d), *Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro Eurozónu.* [online]. 13s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:30353466-b172-11e6-871e-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

35. EVROPSKÁ KOMISE (2017a), *Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*, [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_en.htm

36. EVROPSKÁ KOMISE (2017b), *European Economic Forecast,* jaro 2017, Institutional Paper 053, květen 2017, ISSN 2443-8014, 196s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf

37. EVROPSKÁ KOMISE (2017c), *Fiscal Rules Indicators Database*. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

38. EVROPSKÁ KOMISE (2017d), *Komise stanovila plán prohloubení evropské hospodářské a měnové unie*, [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_cs.htm

39. EVROPSKÁ KOMISE (2017e), *Evropský semestr 2017: doporučení pro jednotlivé země*. [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-

european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-communication.pdf

40. EVROPSKÁ KOMISE (2017g), *Fiscal rule strength index, new methodology.* [online]. [vid. 2018-10-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

41. EVROPSKÁ KOMISE (2018a), *EU financial assistance*, [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance_en

42. EVROPSKÁ KOMISE (2018b), *Excessive deficit procedures - overview.*[online].]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en

43. EVROPSKÁ KOMISE (2018c), *Report from the Commission – Italy, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, [online]. 17s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/italy_1263_may2018.pdf

44. EVROPSKÁ KOMISE (2018d), *Replies of the Commission to the special report of the ECA*. 102. [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_18/SR_EUROPEAN_SEMESTER_EN.pdf

45. EVROPSKÁ RADA (1997), *Závěry Evropské rady, 16. – 17. červen 1997 Amsterdam* [online]. 13s. Příloha 1, Úřední věstník EU. Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, Amsterdam, 17. června 1997, Úř. věst. C 236 ze dne 2. 8. 1997. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l25021

46. EVROPSKÁ RADA (2005), *Presidency Conclusions* [online]. Brusel, (22. - 23. března 2005), 39s. Příloha II. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf

47. EVROPSKÁ RADA (2010a), *Závěry Evropské rady, 25-26. března 2010* [online]. 12s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-INIT/cs/pdf

48. EVROPSKÁ RADA (2010b), *Závěry Evropské rady 28. – 29. října 2010*. [online]. 6s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf

49. EVROPSKÁ RADA (2010c), *Prohlášení představitelů států a vlád zemí eurozóny*. (25. března 2010). [online]. 2s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf

50. EVROPSKÁ RADA (2010d), *Prohlášení představitelů států a vlád zemí eurozóny. 7. května 2010,* [online]. Brusel. 3s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/media/21430/20100507-statement-of-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-en.pdf

51. EVROPSKÁ RADA (2011a), *Závěry Evropské rady. (24. – 25. března 2011*) [online]. 35s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

52. EVROPSKÁ RADA (2011b), Závěry Evropské rady (Březen 2011). 27s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/11/3&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en

53. EVROPSKÁ RADA (2016), *Bratislavská deklarace*, 6s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf

54. EVROPSKÁ RADA (2017), *Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 14 and 15 December 2017*. 2s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2017/12/14-15/

55. EVROPSKÁ RADA (2018), *Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 17 and 18 October 2018*. 2s. [online]. [vid. 2018-10-11]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/18/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-european-council-meetings-on-17-and-18-october-2018/

56. EVROPSKÝ MECHANISMUS STABILITY. *Smlouva o ustavení evropského mechanismu stability, konsolidované znění*, 3. února 2015, 62s. [online]. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf

57. EVROPSKÝ PARLAMENT (2013), *The Fiscal Multiplier in forecast models: A short summary of the recent debate* [online]. 3s., [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201301/20130130ATT60071/20130130ATT60071EN.pdf

58. EVROPSKÝ PARLAMENT (2014), *European Stability Mechanism (ESM): Main Features, Instruments and Accountability* [online]. Briefing, European Parliament, 11s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/497755/IPOL-ECON_NT(2014)497755_EN.pdf

59. EVROPSKÝ PARLAMENT (2016a), *Structured Dialogue with the Commission on suspension of European Structural and Investment Funds to Spain and Portugal* [online]. In depth analysis, 30. září 2016, Brusel. [vid. 2016-10-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587360/IPOL_IDA(2016)587360_EN.pdf

60. EVROPSKÝ PARLAMENT (2016b), *The Euro Area Fiscal Stance*, [online]. 9s. [vid. 2016-10-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/587374/IPOL_BRI(2016)587374_EN.pdf

61. EVROPSKÝ PARLAMENT (2017), *Implementation of the Stability and Growth Pact - May 2017*, 8s. [online]. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/497746/IPOL-ECON_NT(2014)497746_EN.pdf

62. EVROPSKÝ PARLAMENT (2018a), *Implementation of the Stability and Growth Pact – June 2018. 2s.* [online]. [vid. 2018-07-07]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/ga/document.html?reference=IPOL-ECON_NT(2014)497746

63. EVROPSKÝ PARLAMENT (2018b), *How could the Stablity and Growth Pact be simplified?*, 2s. [online]. [vid. 2018-10-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614498/IPOL_ATA(2018)614498_EN.pdf

64. EVROPSKÝ PARLAMENT (2018c), *Briefing – Implementation of the SGP – August 2018*. [online]. [vid. 2018-10-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2018)497746

65. EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR (2016), *Zvláštní zpráva č. 10/2016: Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení*[online]., 146s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=36011

66. EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR (2018), *Zvláštní zpráva č. 18/2018: Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?* [online]., 105s. [vid. 2018-09-11]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=46430

67. KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (1977), *Report of the study group on the role of public finance in European Integration* [online], Volume 1, General Report, 69s., Brusel. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf

68. MMF (2015a), *Euro Area Policies: Staff Report for the 2015 Article IV Consultations with Member Countries* [online]. červenec 2015, IMF Country Report No. 15/204, 56s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Euro-Area-Policies-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultations-with-Member-Countries-43126

69. MMF (2015b), *Glossary Fiscal Monitor*, [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported.../ft/.../_fmglossarypdf.ashx

70. MMF (2016), *2016 Article IV Consultation – Press release, Staff report, and statement by the Executive director for member countries* [online]., 70s. [vid. 2016-09-11]. Dostupné z: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16219.pdf

71. MMF (2017), *2017 Article IV Consultation – Press release, Staff report, and statement by the Executive director for member countries* [online]., 66s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/25/Euro-Area-Policies-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-45121

72. MMF, Independent Evaluation Office, (2016), *The The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, Evaluation Report* [online]. 72s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/EAC%20-%20Full%20Report.pdf

73. Nařízení EP a Rady č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. [online]. In: *Úřední věstník.* L 140/11, 27. 5. 2018, s. 11-23 Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=it

74. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. [online]. In: *Úřední věstník.* L 306, 23. 11. 2011, s. 1–7. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1173

75. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně. [online]. In: *Úřední věstník* L 306, 23. 11. 2011, s. 8—11. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/1174/oj?locale=cs

76. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. [online]. In: *Úřední věstník* L 306, 23. 11.2011, s. 12—24. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1175

77. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy. [online]. In: *Úřední věstník.* L 306, 23. 11. 2011, s. 25—32. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32011R1176

78. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální

rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. [online]. In: *Úřední věstník.* L 347, 20. 12. 2013, s. 320—469. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex%3A32013R1303

79. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi. [online]. In: *Úřední věstník.* L 140, 27. 5. 2013, s. 1–10. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R0472

80. Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. In: *Úřední věstník.* L 174, 7. 7. 2005, s. 5—9. [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1543859480387&uri=CELEX:32005R1056

81. Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94. [online]. In: *Úřední věstník.* L 210, 31. 7. 2006, s. 79—81. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1084

82. Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. [online]. In: *Úřední věstník.* L 209, 2. 8. 1997, s. 6–11. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1467

83. Nařízení Rady (ES) č. 332/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států. [online]. In: *Úřední věstník.* L 53, 23. 2. 2002, s. 1—3. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32002R0332

84. Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. [online]. In: *Úřední věstník*. L 174, 7. 7. 2005, s. 1—4. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32005R1055

85. Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. [online]. In: *Úřední věstník.* L 209, 2. 8. 1997, s. 1—5. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466

86. Nařízení Rady (EU) 2015/1360 ze dne 4. srpna 2015, kterým se mění nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace. [online]. In: *Úřední věstník*. L 210, 7. 8. 2015, s. 1—2. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1543860424573&uri=CELEX:32015R1360

87. Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. [online]. In: *Úřední věstník.* L 306, 23.11.2011, s. 33—40. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32011R1177

88. Nezávislá hodnotitelka, Tumpel-Gugerell G., 2017, *EFSF-ESM Financial Assistance Evaluation Report* [online]. 2017, 94s. ESM. vid. [2017-08-11]. Dostupné z: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/ti_pubpdf_dw0616055enn_pdfweb_20170607111409_1.pdf

89. Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. března 2012 o pozastavení závazků z Fondu soudržnosti vůči Maďarsku s účinkem od 1. ledna 2013 [online]. In: *Úřední věstník*. L 78, 17. 3. 2012 [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d8b99ef-d572-414c-a07a-fcf3a92771d8/language-en

90. Rada a Komise Evropských společenství (1970), *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community, Werner Report, definitive text*. [online]. 65s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf

91. RADA EU (2011), Council Implementing Decision no. 2011/77/EU of 7 December 2010 on granting Union financial assistance to Ireland. [online]. In: *Úřední věstník.* L 118, 12. 5. 2010, s. 1. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011PC0268

92. RADA EU (2016a), *Závěry Evropské Rady - Bratislavské prohlášení,* Bratislava, 16. září 2016, 6s. https://www.consilium.europa.eu/media/21230/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-cs.pdf

93. RADA EU (2016b), *Excessive Deficit Procedures – Spain and Portugal*. Srpen 2016. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/08/09/excessive-deficit-portugal-spain/

94. Rada EU (2016c), *Podpora strukturálních reforem a investic: flexibilita v rámci pravidel Paktu o stabilitě a růstu*. [online]. [vid. 2016-12-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/stability-growth-pact-flexibility/

95. Rada EU (2016d), *Evropský semestr 2016. Doporučení udělená členským států.* [online]. [vid. 2018-10-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations/2016-european_en

96. RADA EU (2016d), *tisková zpráva 15. září 2016*. [online]. [vid. 2016-11-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/stability-growth-pact-flexibility/

97. RADA EU (2016e), *Decisions on excessive deficit procedures*, [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/2016/

98. Rada EU (2017), *Evropský semestr 2017, Doporučení udělená členským států.* [online]. [vid. 2018-10-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

99. Rada EU (2018a), *Dopis předsedy Euroskupiny předsedovi Evropské rady,* Brusel 25. června 2018, [online]. [vid. 2018-10-10]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf

100. Rada EU (2018b), *Land Salzburg: Austria fined for misreporting government debt data*. [online]. [vid. 2018-10-10]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/28/land-salzburg-austria-fined-for-misreporting-government-debt-data/

101. Rada OECD (únor 2014), *Doporučení – Principy pro nezávislé fiskální instituce*. 12s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm

102. Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1289 ze dne 13. července 2015 o uložení pokuty Španělsku za zkreslení údajů o schodku ve Valencijském společenství. [online]. In: *Úřední věstník.* L 198, 28. 7. 2015, s. 19—21 [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32015D1289

103. Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-27/*04 Komise Evropských společenství v. Rada Evropské Unie* ze dne 13. červenec 2004, I-6679, [online].4s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db26e82de11a8e40969a77e8506 1a1d8d8.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNz0?text=&docid=64022&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=792978

104. Rozsudek Soudního dvora EU (pléna) ve věci C-370/12, *Thomas Pringle v. Governement of Ireland a další, Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court,* ze dne 27. listopadu 2012. [online]. In *Digitální Sbírka rozhodnutí* (obecná Sbírka rozhodnutí), Identifikátor ECLI: ECLI:EU:C:2012:756. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1543855470056&text=rozsudek%20pringle&scope=EURLEX&type=quick&lang=cs

105. Rozsudek Soudního Dvora EU ve věci C-521/15 *Španělské království v. Rada Evropké unie* ze dne 20. prosince 2017. [online]. In *Digitální Sbírka rozhodnutí* (obecná Sbírka rozhodnutí), Identifikátor ECLI:EU:C:2017:982. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd4d5db8938ab345018037f9314e3b8f81.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyOaxb0?text=&docid=198052&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=425544

106. Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. [online]. In: *Úřední věstník,* L 306, 23.11.2011, s. 41—47. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&rid=3

107. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii ze dne 31. 01. 2012, Úřad vlády ČR 2012, [online]. 12s. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf

108. Stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 1. června 2017. ve věci C-521/15 jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU podaná dne 29. září 2015, Španělské království v. Rada Evropské unie. In: *Digitální Sbírka rozhodnutí*, Identifikátor ECLI: ECLI:EU:C:2017:420, [online]. 25s. [vid. 2018-04-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1543857017660&uri=CELEX:62015CC0521

109. Tisková zpráva EK, (leden 2002), *Commission assesses updated stability programme of Portugal (2002-2005).* [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-165_en.htm?locale=en

110. UK PARLIAMENT (2004), Select Committee on European Scrutiny Fourth Report, *Greek Budgetary Data*, [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmeuleg/38-iv/3819.htm

111. ÚŘAD VLÁDY (leden, 2012*). Analýza Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové Unii*. 48s. [online]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: www.euroskop.cz

112. VAN ROMPUY, H., BARROSO, J.M., JUNCKER, J.-C., DRAGHI, M., (2015), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* [online]. 18s. Consilium, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

113. Zákon č. 23/2017 Sb. ze dne 17. ledna 2017 o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. [online]. In *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv.* 11s. [vid. 2017-04-11]. Dostupné z: https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=23/2017&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

Databáze

1. CRUZ, C, KEEFER, P, SCARTASCINI, C., (2015 a 2016), *Database of Political Institutions 2015*, Washington: Inter-American Development Bank. [online databáze]. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://publications.iadb.org/handle/11319/7408

2. Databáze CBOE 2017, [online databáze]. [vid. 2017-04-11]. New York: CBOE Dostupné z: http://www.cboe.com/

3. ECB (2018), *Statistical Warehouse*. [online databáze]. [vid. 2018-03-11]. Frankfurt: ECB. Dostupné z: https://sdw.ecb.europa.eu/browseTable.do?node=9689726

4. EUROSTAT (2017), [online databáze]. [vid. 2018-03-11]. Lucemburk: Eurostat. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat

5. EVROPSKÁ KOMISE (2018e), *Makroekonomická databáze AMECO*, 2018, [online databáze]. [vid. 2018-10-11]. Brusel: Evropská komise. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en

6. EVROPSKÁ KOMISE (2017f), *Databáze síly fiskálních institucí*. [online databáze]. [vid. 2018-04-11]. Brusel: Evropská komise. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

7. FREEDOM HOUSE (2017), *Freedom of the Press data, 2017*, [online databáze]. [vid. 2018-04-11]. New York: Freedom House. Dostupné z: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017

Ostatní zdroje:

1. ARABSKÝ MĚNOVÝ FOND (2015), *Summary AMF Strategy Framework 2015-2020.* [online]. [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://www.amf.org.ae/sites/default/files/Files/strategy%20in%20English.pdf

2. BBC (2012), *Hungary aid frozen by EU over budget deficit* [online]. 13. březen 2012, [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://www.bbc.com/news/business-17357626

3. EURACTIV (2017), *European fiscal board chief: 'Stop talking about recovery, we are approaching normality* [online]. 17. červenec, [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/economic-governance/interview/european-fiscal-board-chief-stop-talking-about-recovery-we-are-approaching-normality/

4. FINANCIAL TIMES (2012a), *Hungary sanctioned for missing deficit targets* [online]. 13. března 2012, [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/98cc9d28-6d2f-11e1-b6ff-00144feab49a#axzz1p5MtDQF3

5. FINANCIAL TIMES (2012b), *Brussels to Hungary: you stick, we twist* [online]. 30. května 2012. [vid. 2017-11-11]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/26460e63-3c36-3d0b-88fb-c642edad53c8

6. MZV (2012), *Odbor komunitárního práva: Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k ratifikaci Smlouvy o ESM a Fiskální smlouvy* [online]. 13. září 2012. [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/pravo_evropske_unie/rozhodnuti_spolkoveho_ustavniho_soudu_k.html

7. PEOPLE'S MOVEMENT (2012), *The European Stability Mechanism and the case for an irish referendum, People's Movement* [online]. Second edition. 11s. [vid. 2013-04-11]. Dostupné z: http://www.people.ie/eu/esmref.pdf

8. POLITICO (2017), *Rozhovor s komisařem Moscovicim* [online]., 14. června 2017, [vid. 2016-04-11]. Dostupné z: https://soundcloud.com/politicoeuconfidential/pilot-episode-pierre-moscovici

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (2018), *Sněmovní tisk 97/0, část č. 1/7, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. [online]. [vid. 2018-10-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=8&T=97

10. REGLING, K., Osobní rozhovor s generální ředitelem ESM. Lucemburk, 15. únor 2018.

11. THYGESSEN, N., (2017), *Prezentace na workshopu MMF*, Brusel, Belgie, Workshop MMF "Evolving fiscal policies in Europe", 5. května 2017

Vysvětlující komentáře

Vysvětlující komentář 1 – Definice legislativních aktů

Jako legislativní akty lze označit právní akty normativní povahy, které jsou vydávány unijními orgány s ohledem na jim Smlouvami svěřené pravomoci. Dalším typem normativních aktů jsou nelegislativní akty s obecnou působností upravené v čl. 290 s 291 SFEU.[805]

Vysvětlující komentář 2 – Výčet institucí

Článek 13 SEU uvádí následující instituce EU: Evropský parlament, Rada, Evropská rada, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka, Účetní dvůr.[806]

Nad rámec tohoto výčtu lze za významné aktéry označit národní vlády, národní parlamenty, opoziční strany, odbornou veřejnost atd.

Vysvětlující komentář 3 – Balassova integrační stadia

B. Balassa rozlišoval zónu volného obchodu (angl. free-trade area), celní unii (angl. *customs union*), společný trh (angl. *common market*), ekonomickou unii (angl. *economic union*) a úplnou ekonomickou integraci (angl. *complete economic integration*).[807]

Vysvětlující komentář 4 – Strategické dokumenty institucí EU

Během finanční ekonomické a dluhové krize evropské instituce a jejich představitelé publikovali celou řadu strategických dokumentů.

Návrhy na změnu fungování Evropské unie byly shrnuty v několika dokumentech vydaných na unijní úrovni v roce 2012. Již v červnu vydal stálý předseda Evropské Rady ve spolupráci s předsedou Evropské komise, předsedou Euroskupiny a prezidentem Evropské centrální banky první zprávu, která nastiňovala budoucnost evropské hospodářské a měnové unie založené na čtyřech pilířích: a) posíleném finančním rámci, b) posíleném rozpočtovém rámci, c) posíleném rámci pro provádění hospodářské politiky, d) posílení odpovědnosti a legitimity (ve snaze o odstranění demokratického deficitu).[808] Na tento dokument navazují další dvě zprávy označované podle jejich autorů spíše jako tzv. zprávy čtyř předsedů. Jako první byla vydána jako tzv. průběžná zpráva v říjnu 2012 a to v návaznosti na konzultace stálého předsedy Evropské rady s představiteli členských států a předsedou Evropského parlamentu. Zpráva upřesňuje již dříve nastíněné kontury návrhu.[809] Konečně tzv. závěrečná zpráva čtyř předsedů byla vydána před prosincovou Evropskou radou. Tato zpráva již poměrně detailně popisuje navržené reformy včetně detailně popsaného časového rozvrhu pro provedení reforem a to ve třech etapách (1/ 2012-2013, 2/ 2013-2014, 3/2014- …).[810]

---

[805] Tomášek, M., Týč, V., a kol., (2013), *Právo Evropské Unie,* str. 191-207.

[806] Podrobněji k orgánům a institucím EU viz např. Tomášek, M., Týč, V., a kol., (2013), *Právo Evropské Unie*, str. 160-190.

[807] Balassa, B., (1961), *The Theory of Integration: An Introduction*.

[808] Van Rompuy, H., (červen 2012), *Towards Genuine Economic and Monetary Union*.

[809] Stálý předseda Evropské Rady, Herman van Rompuy (říjen 2012), *Towards Genuine Economic and Monetary Union, Interim Report*. 2

[810] Stálý předseda Evropské Rady, Herman van Rompuy ve spolupráci s předsedou ECB Mariem Draghim, předsedou Euroskupiny Jeanem-Claudem Junckerem, předsedou Evropské komise José Manuelem Barrosem (prosinec, 2012), *Towards Genuine Economic and Monetary Union*.

Nad rámec zpráv čtyř předsedů bylo v listopadu 2012 Evropskou komisí vydáno sdělení nejpodrobněji nastiňující podobu hospodářské a měnové unie.[811] Detailněji k navrhovaným reformám viz např. Pítrová, L. a kol., (2013) nebo Francová, O., (2013) [812].

V roce 2015 na tzv. Zprávu čtyř předsedů navázala Zpráva pěti předsedů[813]. Následně v roce 2017 byla publikována Bílá kniha k budoucnosti EU[814] a dále reflexe k budoucnosti evropské měnové unie[815].

Vysvětlující komentář 5 – Doplňkové iniciativy

S ohledem na limitovaný rozsah práce již nevěnuje detailní pozornost iniciativám zmíněným ve Zprávě pěti předsedů ani jiných strategických dokumentech unijních institucí. Iniciativy jako např. orientace fiskální politiky (angl. *euro area fiscal stance)* či fiskální kapacita pro eurozónu (angl. *euro area fiscal capacity*) nebyly implementovány na základě dokumentů legislativní povahy, a proto nejsou diskutovány v práci samotné, ale pouze v jejím závěru. V případě orientace fiskální politiky se jedná o nástroj nastíněný v několika dokumentech Evropské komise, který se však neopírá o legislativní dokument. V případě fiskální kapacity jde o často diskutovaný nástroj, který nicméně, jak uvádí například I. Němcová nelze považovat za realizovatelný, alespoň ne v blízké budoucnosti.[816] Podrobněji se těmito nástroji zabývá např. Thirion.[817]

Vysvětlující komentář 6 – Definice měnové unie

Dabrowski rozlišuje užší a širší definici měnové unie. V užším slova smyslu se pojem měnová unie vztahuje na situaci, kdy více než jeden správní celek využívá jednotnou měnu, jednu měnovou politiku a jednu politiku směnného kurzu. Toto uspořádání bývá výsledkem bilaterální či multilaterální dohody, kdy se zúčastněné strany dohodnou na vytvoření jednotné měny, jedné centrální banky, a sdílení rozhodnutí o tvorbě politik. Alternativně se stát může rozhodnout vzdát své vlastní měny a využívat měnu jiného státu, čímž se vzdá měnové suverenity. Širší definice měnové unie se týká konceptu, kdy je větší počet měn svázán pevným měnovým kurzem. Tato varianta bývá označována jako tzv. unie měnového kurzu. Jeden ze zásadních důsledků vyplývajících z rozdílné povahy zvolené měnové unie spočívá v nákladech na její opuštění, které jsou mnohonásobně vyšší v případě měnové unie. [818]

Vysvětlující komentář 7 - Ustavení evropské měnové unie

Snaha o ustavení měnové unie úzce souvisí také s rozpadem Brettonwoodského systému a s nutností vytvořit protiváhu dominantnímu postavení Spojených států na poli mezinárodních měnových vztahů.[819]

---

[811] Evropská komise (listopad, 2012), *Sdělení komise: Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse*.

[812] Francová, O., (2013), Future of the European Integration Project, V Bartušková, H., Vrňáková I., Francová, O., Abrhám J., (2013) *Current Changes in the Economic Governance of the European Union.*

[813] Evropská komise (2015d), Zpráva pěti předsedů, 24s.

[814] Evropská komise (březen 2017), *Bílá kniha k budoucnosti EU*, 32s.

[815] Evropská komise (květen 2017), *Reflexní příspěvek k prohloubení ekonomické a měnové unie*, 40s.

[816] Němcová, I., (2015), *Reform of Institutional Frame and Fiscal Policy of the EU – Critical remarks, 13th International Scientific Conference "Economic Policy in the European Union Member Countries*.

[817] Thirion, G., (2017), *European Fiscal Union, Economic rationale and design challenges*.

[818] Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance, str. 6.*

[819] Gyorffy, D., (2013), *Institutional Trust and Policymaking in the EMU,* str. 38-9.

Vysvětlující komentář 8 – Výhody a nevýhody jednotné měny

Obecně výhody a nevýhody zavedení jednotné evropské měny shrnuje například Neumann, a uvádí následující silné stránky a rizika: [820]

Silné stránky:

- Odstranění výkyvů měnového kurzu, odstranění kurzového rizika
- Přispění k rozvoji jednotného trhu, růst vzájemného obchodu a zvýšení efektivní alokace kapitálu
- Ukončení devizových intervencí mezi měnami zemí eurozóny
- Snížení administrativních a informačních nákladů, primárně na sledování kurzového rizika
- Intenzívnější regionální vazby v rámci hospodářského prostoru EU

Rizika:

- Ztráta autonomní měnové politiky a přenos kompetencí v oblasti měnové politiky na nadnárodní úroveň. Nástrojem ekonomického přizpůsobení se stává výhradně fiskální politika, která měla být omezena pravidly implementovanými v rámci Paktu o stabilitě a růstu.
- Nemožnost ovlivnit ekonomickou situaci pohybem měnového kurzu
- Jednotná měna nemusí vždy vést ke sblížení ekonomické úrovně, ale naopak mohou převážit divergentní tendence zvyšující rozdíly mezi jednotlivými regiony (podrobněji viz dále)

Vysvětlující komentář 9 – Selhání teorie optimálních měnových oblastí

Ve Wyploszově pojetí se migrační toky během krize značně lišily od původních předpokladů, a to i v důsledku neočekávané velikosti hospodářského poklesu. Pokud jde o transferový systém, Wyplosz upozorňuje, že toto kritérium absentuje v původním pojetí teorie optimálních měnových oblastí, navzdory svému významu pro absorpci asymetrických šoků v rámci federálních uspořádání. V neposlední řadě věnuje pozornost kritériu nízkého zadlužení. Státní výpůjčky prostřednictvím finančních trhů, jejichž cílem je zajistit financování během ekonomického poklesu způsobeného šokem na trhu se zbožím představují alternativu k transferům, pokud ovšem již existující zadlužení není příliš vysoké. V této souvislosti poukazuje na odlišnosti šoků způsobených finančním sektorem a především bankovní krize, které svým rozsahem zásadně převyšují šoky asociované s trhy se zbožím a mohou mít zásadní vliv na fungování měnové unie. Ani těmto rizikům nevěnuje teorie optimálních měnových oblastí ve svém původním pojetí zásadní pozornost.[821]

Vysvětlující komentář 10 - Polity, politics, policy

Pojem *polity* je asociován s významem politicky organizované společnosti. Tento pojem se týká veškerých politicky organizovaných jednotek včetně národního státu a Evropské unie. Pojmy politologie a politika jsou ekvivalenty angl. *politics* a týkají se teorie a praxe boje o moc v rámci společenství. Obecně pojem politika označuje činnost, jejímž prostřednictvím občané koncipují a mění obecná pravidla, jež upravují jejich činnost. Anglický pojem *policy* lze pak označit jako soubor kroků či politických opatření, které budou provedeny v určité oblasti např. politika životního prostředí nebo zemědělská politika. Alternativně se může tento pojen vztahovat na určitou politickou linii.[822]

---

[820] Podrobněji viz např. Neumann, P., Žamberský, P., Jiránková, M., (2010), *Mezinárodní ekonomie,* str. 150.

[821] Wyplosz, Ch.,(2016), *The Common Currency, More Complicated than it seems*, V *Routledge Handbook of the Economics od Economic Integration*, eds. Badinger, H., Nitsch, V., (2016), str. 103-118

[822] Heywood, A., (2008), *Politologie,* str. 520-521.

Vysvětlující komentář 11 – Politologické hledisko
Jedná se především o snahu dokreslit zpracované vysvětlení o odpovědi na otázky typu: Proč členské státy přenášejí pravomoci na nadnárodní úroveň, jaká je jejich vnitrostátní motivace, jaká vznikají nadnárodní pravidla a instituce, jak jsou tato pravidla dodržována a implementována, atd. [823]

Vysvětlující komentář 12 – Paradigma, teoretická východiska
Vymezení pojmu paradigma se tak odvíjí od definice T. S. Kuhna[824] a představuje určitou koherentní tradici výzkumu zahrnující nástroje využívané k další vědecké práci a přijímané s axiomatickou platností. Paradigmata lze využívat jako základní rámec pro další výzkum bez nutnosti je vždy znovu verifikovat. Pokud jde o pojem model, jedná se v tomto kontextu o nástroj, který autor při dalším výzkumu sociální reality využívá a v jehož mezích se pohybuje. [825] Pojem model dle autorů vhodněji reflektuje možnost *„koexistence (i konkurence) různých modelů sociální reality a jejího výzkumu na poli jednoho vědního oboru v daném čase*“.[826]

Jako základní kritérium pro klasifikaci stále se vyvíjejících integračních modelů je obecně používána míra zásahu do komplexního fenoménu suverenity národního státu. Integrační paradigmata lze na jeho základě rozlišit do dvou základních skupin. V první řadě se jedná o paradigma nadnárodní (supranacionální), která předpokládají omezení národní suverenity ve prospěch nadnárodních orgánů. Pouze supranacionální autorita, tzv. politické centrum, může zmírnit dopady partikulárních národních zájmů, a to na základě přijímání rozhodnutí v oblastech, kde se členské státy vzdaly svých pravomocí v jeho prospěch. Konečným cílem nadnárodního paradigmatu je politická či federální unie. V rámci tohoto paradigmatu lze dále hovořit o koncepcích federalismu a neofunkcionalismu.[827]

Neofunkcionalismus staví na předpokladu, že v situaci, kdy se členské státy nebudou schopny vyrovnat s určitými výzvami, pokusí se tento problém vyřešit na nadnárodní úrovni prostřednictvím evropského řešení. Postupně tak přenechají pravomoci nadnárodním organizacím. Delegace pravomocí na nadnárodní úroveň funguje v tomto pojetí na základě přelévacích efektů (angl. *spillover*, nebo *spillover effects*). Integrace v jedné funkční oblasti tak automaticky vede k integraci v dalších oblastech.[828]

Vysvětlující komentář 13 – Federalismus a mezivládní metoda
Federalistické úvahy výrazně ovlivňovaly evropský integrační projekt po celou dobu jeho existence. Jedná se o širokou škálu příspěvků zabývající se přínosy delegace pravomocí na nadnárodní úroveň. Z politologického hlediska jde o teorii zabývající se institucemi, jejich nastavením, rozdělením pravomocí, vtahům v rámci víceúrovňového rozhodování. Příčinné faktory v rámci dané teorie ustupují do pozadí. Federalistické myšlenky se znovu dostaly do popředí v 90. letech během vyjednávání Ústavy pro Evropu.[829] Finanční, ekonomická a dluhová krize vyvolala nejen debatu o způsobu koordinace fiskální politiky a její potenciální delegaci na nadnárodní úroveň, ale také o nutnosti ustavit politickou unii blížící se federálnímu uspořádání institucí.[830]

---

[823] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact,* str. 8-9
[824] Kuhn, T. S., (1997), *Struktura vědeckých revolucí*, Praha, Oikoymenh, In: Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie*, str. 17-18.
[825]Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie*, str. 17-18.
[826]Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie*, str. 17-18.
[827] Podrobněji viz Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie,* str. 18-19 nebo Fiala, V., a kol., *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, 2007. str. 27-28.
[828] Heipertz, M., Verdun, A., (2010*), Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 8-9
[829] Fiala, V., a kol. (2007), *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, str. 31-61
[830] Podrobněji viz např. Dullien, S., Torreblanca, J., I., (2012), *What is political union?*

Naproti nadnárodnímu přístupu stojí paradigma mezivládní spolupráce, tzv. intergovernmentalismus, který naopak předpokládá, že suverénní postavení národních států je v podstatě nedotknutelné. Na rozdíl od nadnárodního přístupu odmítá názor, že by koncept národních států byl překonaný. Spolupráce členských států má být dle mezivládního přístupu založena na mezinárodní smlouvě či probíhat v rámci mezinárodní organizace. [831]

Vysvětlující komentář 14 – Ideologický koncept

Znamená inklinaci pravicových stran k fiskální obezřetnosti, naproti tomu levicové vlády mají být charakteristické fiskální expanzí. Tyto předpoklady se ve studiích provedených na dané téma nepodařilo jednoznačně potvrdit.[832]

Vysvětlující komentář 15 – Negativní externality

Negativní externality lze definovat jako ekonomickou ztrátu či náklady příležitosti, které nejsou zcela zohledněné v ceně popř. v rámci trhu, které ve většině případů utrpí třetí strana transakce.[833]

Vysvětlující komentář 16 – Jednotka v rámci ekonomických transakčních nákladů

Dixit obdobně jako Williamson uvádí, že základní jednotkou v rámci ekonomických transakčních nákladů může být jak smlouva, tak jednotlivá transakce. Dixit i Majone pracují v rámci politických transakčních nákladů především s kontraktem jako základní jednotkou analýzy. [834]

Vysvětlující komentář 17 – Vymezení pojmu governance

Jak uvádí například I. Němcová governance je s ohledem na rostoucí počet definic a nadužívání v různém kontextu obtížně definovatelným pojmem. Dixit ji definuje jako strukturu a fungování právních a společenských institucí, které podporují ekonomickou aktivitu a ekonomické transakce prostřednictvím ochrany vlastnických práv, vynucování smluv a fungováním veřejné správy. Evropská komise definuje governance jako pravidla, procesy a chování, které ovlivňují způsob, jakým jsou vykonávány pravomoci na evropské úrovni. S ohledem na zachování koherence s hlavním koncepčním rámcem politických transakčních nákladů bude předkládaná práce nadále využívat pojem governance v souladu s Dixitovou definicí. [835]

Vysvětlující komentář 18 - Detaily německého návrhu Paktu o stabilitě a růstu

Na základě vnitropolitického tlaku Waigel usiloval o ustanovení zakotvující plně automatické sankce v rámci Maastrichtské smlouvy. Obecně se v této době nabízely dvě varianty řešení buď ratifikace nové či pozměněné Smlouvy popř. protokolu nebo ustavení nových dobrovolných smluv mezi členskými státy hospodářské a měnové unie a EU.[836] Poprvé byl návrh diskutován na nejvyšší úrovni na zasedání Evropské Rady v Madridu v prosinci 1995, kdy Evropská rada poskytla Ecofinu mandát pro další vyjednávání ohledně jeho nastavení.[837]

Vysvětlující komentář 19 – Úprava koordinace fiskálních politik v primárním právu

Oblast hospodářské a měnové politiky upravuje primární právo, v současné době konkrétně hlava VIII Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU"). Členské státy by měly směřovat ke společným

---

[831] Fiala, P., Pítrová, M., (2009), *Evropská Unie,* str. 19.

[832] Více viz Dvořák, P., (2008), *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize,* str. 57.

[833] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact,* str. 71.

[834] Majone, G., (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis – Has Integration Gone Too Far*, str. 118

[835] Němcová, I., (2015), *Reform of Institutional Frame and Fiscal Policy of the EU – Critical remarks*.
Dixit, A., K., (2009), *Governance Institutions and Economic Activity*.

[836] Stark J. in Genesis of a Pact' in Brunila A., Buti M., Franco D. (eds.), (2001) *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Palgrave, str. 83

[837] Evropská rada (1995), *Conclusions, Madrid 15. -16. prosince* 1995, 49s. str. 2.

hospodářsko-politickým cílům[838]. Každoročně probíhá hodnocení národních hospodářských politik prezentovaných v rámci konvergenčních a stabilizačních programů členských států v rámci Rady, a to na základě doporučení Komise.[839] Primární právo navíc jasně stanoví zásady provádění měnové i hospodářské politiky, k nimž patří i zdravé veřejné finance,[840] což znamená dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí s vyrovnanými veřejnými rozpočty, které nevykazují nadměrný schodek.[841]

Podrobněji upravují pravidla a prosazování fiskální disciplíny v EU články 121[842] a 126 SFEU[843] a protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku. Tato ustanovení mají zajistit rozpočtovou disciplínu členských států, stanovují kontrolní postupy a zavádějí sankce pro členské státy, které nesplňují stanovená pravidla. Právo iniciativy Komise je omezeno diskrečními pravomocemi Rady, která její návrhy v rámci koordinačních postupů schvaluje. Případné uvalení sankcí na členský stát tak podléhá politické diskreci v podobě hlasování Rady. Před rokem 2011 podléhalo rozhodnutí o uvalení sankcí popř. o schválení doporučení pro členský stát souhlasu 2/3 členských států.

Vysvětlující komentář 20 - Revize Paktu o stabilitě a růstu v roce 2003

Vláda Spojeného království v čele s Gordonem Brownem navrhla zahrnout do posuzování plnění Paktu o stabilitě a růstu dluhové kritérium a vyjmout z výpočtu deficitu investiční výdaje. Zároveň dle Komise měly členské státy, jejichž zadlužení překročilo 100 % HDP, předložit plány jeho snížení. Naopak členské státy s nižším zadlužením by získaly větší diskreci při provádění fiskální politiky. Dále Komise prosazovala posílení svojí role ve vydávání doporučení. Reforma měla být schválena na jaře 2003 Radou Ecofin. Debata o zvažované reformě byla ovlivněna francouzským postojem k dodržování Paktu o Stabilitě a růstu a znepokojením menších členských států, které apelovaly na zodpovědný postoj.[844]

Vysvětlující komentář 21 – Ratifikace Fiskální úmluvy v České republice a její provedení do národního právního řádu

Návrh tzv. Fiskální úmluvy byl představen na zasedání Evropské rady v prosinci 2011. Již na tomto jednání předsedů vlád a hlav členských států EU zástupce české vlády indikoval, že Česká republika může mít obdobně jako jiné nečlenské státy eurozóny problémy s ratifikací tohoto dokumentu. Na následujícím zasedání Eurosummitu členské státy deklarovaly úmysl uzavřít mezivládní smlouvu týkající se fiskálních pravidel. Premiér Nečas následně na neformálním jednání Evropské rady v lednu 2012 potvrdil negativní stanovisko České republiky k navrhované smlouvě. Následně v březnu 2012 se Česká republika a Velká Británie staly jedinými státy, které danou smlouvy nepodepsaly a nezahájily proces ratifikace.[845]

Vláda Bohuslava Sobotky se od roku 2013 zasazovala o přistoupení k Fiskální úmluvě, nicméně se jí nedpodařilo návrh úspěšně projednat v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, ačkoli Senát Parlamentu ČR návrh schválil již v srpnu 2014. Vláda premiéra Andreje Babiše se rozhodla přistoupit k Fiskální úmluvě v březnu 2018. Návrh na přistoupení byl následně úspěšně projednán jako hospodářská smlouva dle článku 49 písmene d) Ústavy vyžadující souhlas pouze prosté většiny jak v Poslanecké sněmovně,

---

[838] Podle čl. 121 SFEU Rada na návrh Komise přijme rozhodnutí o hlavních směrech hospodářských politik (angl. *Broad Guidelines of the Economic Policies – BGEP*), které jsou na unijní úrovni stanoveny pro členské státy. Zdroj: Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H., a kol. (2010), *Lisabonská smlouva. Komentář*. str. 511

[839] Ibid str. 507 - 508

[840] článek 119 SFEU

[841] Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H., a kol. (2010), *Lisabonská smlouva. Komentář*. str. 508.

[842] Dříve článek 99 Smlouvy o Evropských společenství (SES).

[843] Obsah tohoto článku je v podstatě shodný s čl. 104 SES.

[844] Heipertz, M., Verdun, A., (2010), *Ruling Europe - The Politics of the Stability and Growth Pact*, str. 136

[845] Miller, V., (2012), *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: views in other EU Member States*, str. 1 a 15-16.

tak v Senátu, a to odlišně od původního návrhu z roku 2014, který požadoval projednání dle článku 10a Ústavy vyžadující souhlas kvalifikované, tj. 3/5 většiny, jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu. Podle informací ke 2. prosinci 2018 zaujala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR k návrhu kladné stanovisko. Senát Parlamentu ČR plánuje návrh projednat na plénu 20. prosince 2018. [846]

V roce 2018 tak byl s ohledem na vývoj v unijní i národní legislativě aktuálně obsahující většinu ustanovení Fiskální úmluvy zvolen odlišný postup projednání na národní úrovni. S odůvodněním, že se nejedná o mezinárodní smlouvu přenášející pravomoci na nadnárodní úroveň vyžadující vyšší kvórum, doporučila Legislativní rada vlády odlišný postup.[847]

Zároveň je třeba zdůraznit, že v návaznosti na schválení unijní legislativy, zejména směrnice Rady 2011/85 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, byl schválen zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti upravující celou řadu kroků, které mají zajistit zdravé veřejné finance a respektování fiskálních pravidel[848]. Tento zákon upravuje tzv. dluhovou brzdu a výdajové pravidlo pro stát, zřízení národní rozpočtové rady a dále číselná fiskální pravidla pro obce a kraje. Dále se věnuje povinnosti veřejných institucí sestavovat rozpočet a střednědobý výhled.

Vývoj českého postoje k Fiskální úmluvě potvrzuje, že národní pozice nejen k provádění rozpočtové politiky, ale i k unijním pravidlům a mezinárodním smlouvám procházejí dynamickým vývojem a Česká republika, obdobně jako Německo či Španělsko může svůj postoj přehodnotit.

Vysvětlující komentář 22 - Teoretická debata o orientaci fiskální politiky v rámci eurozóny

Některé studie[849] v tomto kontextu poukazují na vysoké hodnoty fiskálních multiplikátorů především v okamžiku, kdy se úrokové sazby pohybují okolo nuly. Přestože lze fiskální stimulaci ekonomiky považovat za efektivní nástroj stabilizace v okamžiku hospodářského poklesu a omezené akceschopnosti měnové politiky, nelze automaticky vyvozovat obdobné závěry pro období relativní ekonomické stability[850]. Navíc někteří autoři upozorňují na skutečnost, že dynamické stochastické modely mohou zkreslovat výši výdajových multiplikátorů.[851] Teoretická a politická debata v období 2008-2009, byla do značné míry ovlivněna zastánci fiskální expanze a stimulačních balíčků[852], kteří podporovali uvolnění fiskální politiky s cílem vyhnout se poklesu hospodářského růstu, ztrátě pracovních míst související s fiskálním přizpůsobením a především s ohledem na rychlý návrat k předkrizovému tempu růstu. Tito autoři stáli v opozici vůči zastáncům konzervativního přístupu spočívajícím ve fiskální opatrnosti a snižování výdajů. Obdobná skupina autorů kriticky přistupuje i k unijním fiskálním pravidlům a jejich vynucovacím mechanismům. [853]

---

[846] Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (2018), *Sněmovní tisk 97/0, část č. 1/7, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*.

[847] Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (2018), *Sněmovní tisk 97/0, část č. 1/7, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*.

[848] Zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[849] Eggertsson, G. (2010), What fiscal policy is effective at zero interest rates?, *NBER Macroeconomics Annual 2010*, Vol. 25, pp. 59-112. Christiano, L., Eichenbaum, M. and Rebelo, S. (2011), "When is the government spending multiplier large?", *Journal of Political Economy*, Vol. 119, Issue. 1, pp. 78-121.

[850] Bankowski, K., Ferdinandusse, M., (2017), *Euro area fiscal stance*, str. 13.

[851] Ibid str. 14

[852] Krugman, Layard, Soros

[853] Dabrowski, M., (2015), *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*, str. 26.