

Přehled vybraných kroků k přijetí eura v ČR

Mgr. Ing. ONDŘEJ ŽÁČEK

Doktorand na katedře finančního práva a finanční vědy
Právnické fakulty Univerzity Karlovy

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.838-845>

Klíčová slova:

přijetí eura, eurozóna, konvergenční kritéria, bankovní unie, ERM II

Úvod

Vycházejme z předpokladu, že České republice vyplývá z unijního a mezinárodního práva povinnost přijmout euro a že se pro tento krok vláda České republiky rozhodne. Přijetí eura pak nenastane okamžitě a bez dalšího, proto se přirozeně nabízí otázka – jaká další opatření by ke splnění vládního rozhodnutí musela být přijata a co z toho plyne pro samotný proces přijetí eura? Hledáním odpovědi se zabývá právě tento příspěvek.

V první řadě bude přiblížena motivace ke zkoumání právě této otázky. Na první pohled se může jevit jako abstraktní a s ohledem na vnímání otázky přijetí eura veřejností i politickou reprezentací právní praxi snad až příliš vzdálená. Představím však svůj pohled, proč je pečlivé zmapování a vyhodnocení následujících kroků relevantní i pro samotné rozhodování o tom, zda euro přijmout či nikoliv. V druhé řadě budou blíže zmapovány vybrané kroky nezbytné k přijetí eura. Důvodem pro vypracování takového přehledu jsou často zjednodušující představy o tom, co tento proces obnáší a jaké může mít dopady. Přínosem může být také využití takového přehledu pro aktualizaci stávajících zastaralých vládních dokumentů týkajících se přijetí eura v ČR.

Výše uvedenému pak odpovídá struktura příspěvku. Po úvodu následuje kapitola demonstrující užitečnost jasné představy o nezbytných krocích k přijetí eura. Druhá kapitola obsahuje systematicky seřazený výčet vybraných kroků.

Závěrečná část obsahuje zobecňující závěry pro samotný proces rozhodování o přijetí eura.

Důsledky kroků následujících po rozhodnutí o přijetí eura a jejich vliv na samotné rozhodování

Úvodní rozhodnutí o tom, že Česká republika zahájí proces směřující k přijetí eura, náleží vládě. V praxi to potvrzují i jí schválené relevantní vládní dokumenty.¹ Na tomto místě je rovněž vhodné upozornit, že celý příspěvek vychází z předpokladu, že existuje a trvá závazek ČR euro přijmout.²

Podle oficiálního Národního plánu zavedení eura v České republice z roku 2007 (dále také jen „Národní plán“) mají být zásadními podklady pro rozhodování vlády společný materiál Ministerstva financí ČR a České národní banky vyhodnocující sladěnost české ekonomiky s eurozónou (Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou) a dále Konvergenční program České republiky, tedy dokument pravidelně schvalovaný vládou na základě čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který představuje výhled ke zlepšení fiskální situace veřejných rozpočtů ve střednědobém výhledu.

Lze si tak představit, že by vláda, zejména na základě kladného doporučení ve Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií, rozhodla o přijetí eura. Jak uvádí Národní plán i Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně z roku 2007 („Eurostrategie 2007“),³ po tomto vládním rozhodnutí budou muset být přijímána legislativní i nelegislativní opatření směřující k úspěšnému vstupu do eurozóny.

¹ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Národní plán zavedení eura v České republice 2007. 2007. Dostupné z: https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-narodni-plan_Plan_2007_Narodni-plan-zavedeni-eura-v-CR-CZ.pdf [cit. 2022-11-30], str. 7. VLÁDA ČR a ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Strategie přistoupení České republiky k eurozóně. 2003. Dostupné z: https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-ostatni_2003_Strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf [cit. 2022-11-30], bod 34.

² Blíže k této otázce viz ŽÁČEK, O. Ke změně obsahu závazku ČR přijmout euro. Studentská vědecká a odborná činnost, XV. ročník, doktorská sekce. 6. června 2022. Právnická fakulta UK.

³ VLÁDA ČR a ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně. 2007. Dostupné z: https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/EU-MFCR_Aktualizovana-strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf [cit. 2022-11-30], str. 3. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Národní plán zavedení eura v České republice 2007*, s. 13an.

Zmapování těchto opatření je tak přínosné ze dvou důvodů. Zprvė může sloužit jako zdroj a inspirace pro aktualizaci již zastaralých vládních materiálů, které nereflktují praxi unijních orgánů a různých skupin členských států ve spolupráci s orgány EU při jejich vyhodnocování připravenosti členských států na vstup do eurozóny a rovněž unijní legislativní vývoj v oblasti hospodářské a měnové unie v posledních zhruba patnácti letech. Zadruhé pak jasná představa o nutných krocích představuje prostředek ke zkvalitnění samotného rozhodování vlády o tom, zda v konkrétním okamžiku výhody přijetí eura převažují nad jeho nevýhodami.

Přehled vybraných kroků k přijetí eura

Opatření na cestě k přijetí eura lze dělit do různých skupin. Zprvė na opatření legislativní a jiná než legislativní (ostatní). Zadruhé podle toho, zda plynou z konkrétních předpisů či z faktické praxe unijních institucí. Případně by bylo možné kategorizovat opatření na „původní“, která již mapuje Národní plán, a opatření „nová“. Níže jsem se rozhodl pro dělení opatření do skupin podle jejich věcné souvislosti s konkrétním institutem spjatým s přijetím eura, respektive vstupem do eurozóny.

Podmínky pro vstup do Evropského mechanismu směnných kurzů (ERM II)

Jedním z konvergenčních kritérií je i kritérium kurzové stability. Reálně je pak podle čl. 140 SFEU ve spojení s čl. 3 Protokolu č. 13 o kritériích konvergence (dále jen „Protokol“) vyžadováno, aby se kurz národní měny nevychýlil ze stanoveného flukтуаčního rozpětí vůči euru, a to po dobu nejméně dvouleté účasti státu v ERM II.

Primární právo žádné podmínky na vstup do ERM II nekladou, amsterdamské usnesení Evropské rady z roku 1997 pak pouze uvádí, že při připojení nového státu do ERM II rozhodují zástupci stávajících členů eurozóny, ministři a guvernéři členů ERM II, kteří ještě nejsou v eurozóně (např. Dánska) a zástupci ECB o stanovení tzv. centrální parity národní měny vůči euru a souvisejícího flukтуаčního rozpětí.⁴ K tomu stávající Eurostrategie 2007 uvádí, že: „se ČR zapojí do kurzového mechanismu ERM II na minimálně možnou dobu. K tomu

⁴ Blíže viz ŽÁČEK, Ondřej. How to get in? Euro area entry criteria in books and in action. *Common Market Law Review*. 2021, 58(4), str. 1141–1172. ISSN 0165-0750. s. 1149–1150.

dojde až po vytvoření předpokladů pro přijetí jednotné měny a bezproblémovou realizaci výhod z jejího přijetí, tj. až v návaznosti na dosažený pokrok v přípravě a uskutečňování reformem veřejných financí a na přijetí dalších reform směřujících ke zvýšení pružnosti české ekonomiky, zejména pružnosti trhu práce.⁵ Již z tohoto konstatování lze odvodit první podmínky pro přijetí eura v oblasti hospodářské politiky, ač jsou relativně široce formulovány.

Nicméně na příkladu přístupových procesů Bulharska a Chorvatska, které oficiálně započaly v letech 2018 a 2019, je nutné říci, že pro přistoupení do ERM II bude třeba velice pravděpodobně splnit mnohem více podmínek. Při vyjednávání těchto členských států s výše uvedenými zástupci podle amsterdamského usnesení a s Evropskou komisí („Komise“) se ukázalo, že nově se musí členské státy zavázat ke splnění určitých opatření či reformem ještě před samotným vstupem do ERM II. Do této doby přitom bylo pravidlem, že se členské státy zavazovaly k určitým ekonomickým reformám až spolu se vstupem do ERM II, ač ani tato praxe nebyla nikde kodifikována.⁶

Bulharsko i Chorvatsko se tak zavázaly ke splnění celé řady reformem a legislativních úprav, přičemž splnění těchto závazků vyhodnocovala Komise a ECB. Jde zejména o závazek přistoupení do bankovní unie spolu se vstupem do ERM II (viz následující podkapitola Vstup do bankovní unie), úpravy makroobezřetnostního či insolvenčního rámce, zlepšení dohledu nad nebankovními částmi finančního sektoru, pokrok v oblasti boje proti praní špinavých peněz či zefektivnění správy státem vlastněných podniků.⁷ Až po kladném vyhodnocení splnění těchto závazků byly Bulharsko a Chorvatsko přijaty do ERM II.

Výše uvedené závazky poté tyto státy rozpracovaly ve svých akčních plánech k přijetí eura, a to včetně nutných legislativních změn a zodpovědných orgánů veřejné moci za splnění jednotlivých závazků. Prvky těchto akčních plánů jsou velice podrobné. Například Chorvatsko se zavázalo před vstupem do ERM II mj. ke snížení administrativní a finanční zátěže v podnikatelském prostředí. Určitá opatření jsou např. směřována i k liberalizaci podnikání lékáren či poskytování fyzioterapeutických služeb.⁸

⁵ VLÁDA ČR a ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně*, bod 4.

⁶ ŽÁČEK, Ondřej. *How to get in? Euro area entry criteria in books and in action*, s. 1150.

⁷ Tamtéž, s. 1162–1163.

⁸ REPUBLIC OF CROATIA MINISTRY OF FINANCE a CROATION NATIONAL BANK. Letter of intent. 2019. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/40282/letter-of-intent.pdf> [cit. 2022-11-30].

Vstup do bankovní unie

Dalším závazkem Bulharska i Chorvatska za účelem přistoupení do ERM II bylo připojení se k bankovní unii spolu se vstupem do ERM II. Opět jde o závazek nad rámec požadavků práva EU, které vyžaduje vstup do bankovní unie až k okamžiku přijetí eura (viz čl. 127 odst. 6 SFEU a nařízení Rady č. 1024/2013⁹). Věcně vstupem do bankovní unie dochází zjednodušeně řečeno k přenosu odpovědnosti za dohled a řešení krize vybraných největších bank v příslušném členském státě na ECB a jednotný mechanismus pro řešení krizí.¹⁰ Finální odpovědnost za dohled by u některých tuzemských bank byla sejmuta z České národní banky, ta by se však musela zapojit po boku ostatních dohledových orgánů ostatních členů bankovní unie do tzv. jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení krize, a tím i do dohledu nad bankami v jiných zemích bankovní unie.

Pokud by byl vstup do bankovní unie i pro ČR podmínkou vstupu do ERM II, je nutné splnit požadavky unijních nařízení č. 1024/2013 a nařízení č. 806/2014, aby se ČNB mohla připojit do jednotného mechanismu dohledu. To zahrnuje věcné kroky jako je komplexní hodnocení fungování vybraných českých bank i legislativní úpravy tak, aby ČNB byla v rámci jednotného mechanismu dohledu podřízena ECB a byla povinna se řídit jejími pokyny.¹¹ Navíc je nutné před vstupem do bankovní unie ratifikovat Dohodu o převádění a sdílení příspěvků do Jednotného fondu pro řešení krizí z 21. května 2014. Změny by musely proběhnout i v interním fungování ČNB.

Maastrichtská konvergenční kritéria (kromě podmínek vstupu do ERM II)

Kromě kritéria kurzové stability bude muset pro přijetí eura Česká republika splnit tři další ekonomická konvergenční kritéria a jedno kritérium právní. Z ekonomických kritérií se jedná o kritérium cenové stability, kritérium stability veřejných financí a kritérium úrokové stability.¹² V Eurostrategii 2007 je největší důraz kladen na kritérium stability veřejných financí, neboť v době přípravy tohoto

⁹ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013.

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014.

¹¹ Blíže viz ŽÁČEK, O. Podmínky vstupu Bulharska a Chorvatska do systému ERM II a eurozóny a jejich důsledky (návrh kapitoly z připravované disertační práce). Ph.D. Workshop České společnosti pro evropské a srovnávací právo. 16.–17. dubna 2021. Online.

¹² ŽÁČEK, Ondřej. *How to get in? Euro area entry criteria in books and in action*, s. 1146–1154.

dokumentu probíhalo s ČR řízení o nadměrném schodku, které ve splnění kritéria bránilo.¹³ Tak tomu v současné době (podzim 2022) již není. V oblasti plnění kritéria cenové stability je správně odkazováno na odpovědnost ČNB při plnění svého inflačního cíle.¹⁴ Splnění kritéria úrokové stability, tedy stručně řečeno nízkých úrokových sazeb státních dluhopisů s desetiletou splatností, pak závisí ve velké míře na plnění předchozích dvou kritériích – při fiskálně konzervativní hospodářské politice a nízké inflaci by nemělo být splnění problémem.

Vedle výše popsané „nominální konvergence“ v podobě plnění nominálních konvergenčních kritérií Eurostrategie 2007 zmiňuje i potřebu „reálné konvergence“. Konkrétněji se hovoří o potřebnosti pružnějšího trhu práce či zlepšení administrativního a právního prostředí pro podnikání. Takovou reálnou konvergenci formálně unijní právo nevyžaduje (hodnocení ostatních kritérií podle posledního pododstavce čl. 140 odst. 1 SFEU by mělo být pouze doplňkové¹⁵), nicméně může usnadnit plnění nominálních kritérií i samotný proces přijetí eura a fungování v eurozóně.

Dalším maastrichtským kritériem, které je občas opomíjeno, je kritérium právní konvergence. To spočívá v povinnosti upravit národní legislativu, která se týká zejména fungování centrální banky, tak, aby byla v souladu s primárním právem EU včetně protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.¹⁶ Přijetí eura bude znamenat, že se ČNB stane součástí Eurosystemu, skupiny centrálních bank eurozóny, a bude se podílet na jednotné měnové politice. Za účelem tohoto začlenění počítá Národní plán s přípravou nového zákona o ČNB.¹⁷

Existence Evropského stabilizačního mechanismu

Další opatření budou muset být přijata s ohledem na existenci Evropského stabilizačního mechanismu („ESM“). Ten byl sice založen mezivládní smlouvou, a není tak formálně součástí unijního práva, ale fakticky je s ním velice úzce provázán.¹⁸ ČR se tak bude muset reálně připojit k ESM ke dni přijetí eura

¹³ VLÁDA ČR a ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně*, bod 33.

¹⁴ Tamtéž, bod 36.

¹⁵ ŽÁČEK, Ondřej. *How to get in? Euro area entry criteria in books and in action*, s. 1154–1155.

¹⁶ Tamtéž, s. 1153–1154.

¹⁷ MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Národní plán zavedení eura v České republice 2007*, s. 38.

¹⁸ ŽÁČEK, Ondřej. *How to get in? Euro area entry criteria in books and in action*, s. 1158–1160.

a určitou úvěrovou linku bude muset zřídít již ke dni, kdy bude vstupovat do bankovní unie, z důvodu finančního propojení ESM s Jednotným fondem pro řešení krizí.¹⁹ Připojení k ESM bude vyžadovat vyčlenění dostatku finančních prostředků ze státního rozpočtu, dále legislativně ratifikaci (právě novelizované) smlouvy o ESM a úpravy v rozpočtové legislativě k adaptaci za účelem poskytnutí úvěrové linky pro ESM ze státního rozpočtu před samotným přijetím eura i k možnosti flexibilně reagovat na požadavek ESM na poskytnutí dalších finančních prostředků od členských států.

Praktická opatření k samotnému přijetí eura – opatření v oblasti platebního styku, cen, veřejné správy a financí či komunikaci vůči veřejnosti

V neposlední řadě bude v případě kladného posouzení splnění maastrichtských konvergenčních kritérií a souhlasu Rady s přijetím ČR do eurozóny podle čl. 140 SFEU nutné provést řadu praktických opatření k přijetí eura. Těm se v tomto příspěvku příliš podrobně nevěnuji, neboť se jim poměrně podrobně věnuje Národní plán. Jde například o úkoly pro subjekty ve finančním sektoru, ve veřejné správě, v nefinančním sektoru s důrazem na ochranu spotřebitele. Dále se předpokládá celá řada legislativních změn včetně nového obecného zákona o zavedení eura a nového zákona o České národní bance. Navíc bude třeba zorganizovat dostatečnou informační kampaň tak, aby všichni porozuměli změnám, které s sebou zavedení eura přinese.

Závěrem k důsledkům pro proces přijetí eura v ČR

Výše uvedená opatření mají řadu dopadů na úvahy o přijetí eura v ČR a rovněž na přípravu k jeho přijetí. Z hlediska plánování přijetí eura by bylo v první řadě vhodné aktualizovat příslušné vládní dokumenty. Spolu s tím pak i rozdělit úkoly jednotlivým státním orgánům spolu s odpovědností za jejich splnění.

Dále by bylo nutné zohlednit, že celý proces i příprava na přijetí eura by trval poměrně dlouho. Rozhodně by tento proces trval déle než dva roky, které musí členský stát strávit v ERM II. Je nutné říci, že tyto dva roky jsou nutné pouze

¹⁹ V podrobnostech viz ŽÁČEK, O. Evropský stabilizační mechanismus a jeho souvislosti s přijetím eura v ČR. Studentská vědecká a odborná činnost, XIV. ročník, doktorská sekce. 16. června 2021. Právnická fakulta UK.

k vyhodnocení v konvergenčních zprávách Komise a ECB, že bylo toto konvergenčním kritérium splněno. Komise a ECB přitom standardně hodnotí země v dvouletých cyklech, přičemž konvergenční zprávy jsou publikovány v květnu či červnu. Od vstupu do ERM II lze, za předpokladu splnění všech ostatních konvergenčních kritérií, počítat minimálně s dobou dvou a půl roku k přijetí eura.

Jak bylo však uvedeno výše, nově je podmiňován i vstup do systému ERM II splněním určitých cílů v oblasti hospodářské politiky, a to včetně přistoupení do bankovní unie. Z toho opět vyplývají dva hlavní důsledky. V první řadě lze těžko předvídat, jak dlouho může přistoupení do ERM II trvat, neboť záleží na konkrétních cílech (Bulharsku to trvalo zhruba dva roky, Chorvatsku jeden rok od oficiálního dopisu s deklarací snahy o přistoupení do ERM II) a na tom, kdy a jak bude jejich splnění vyhodnoceno Komisí a ECB. Z druhé bude mít v tomto ohledu důležitou roli ČNB, která se bude v rámci přistoupení do bankovní unie muset připravit na integraci do jednotného mechanismu dohledu.

Splnění maastrichtských konvergenčních kritérií bude vyžadovat určitou disciplínu v oblasti hospodářské politiky. A to nejen od vlády, ale i od ČNB s ohledem na kritérium cenové stability. Celý proces bude nadto nejen relativně dlouhý a pro veřejnou správu administrativně náročný, ale bude vyžadovat i celou řadu legislativních změn. Ve finální fázi přípravy integrace ČNB do Euro-systému pravděpodobně i na ústavní úrovni, neboť ČNB již v eurozóně nebude samostatně odpovědná za plnění cenové stability v České republice. Z toho důvodu by měl mít celý proces přijetí eura i dostatečnou politickou a zároveň celospolečenskou podporu, neboť je pravděpodobné, že bude trváním přesahovat jedno volební období Poslanecké sněmovny ČR.

Abstract

Overview of selected steps towards the euro adoption in the Czech Republic

After the potential decision to adopt the euro in the Czech Republic, it will be necessary to take a number of legislative and non-legislative steps. Firstly, the aim of the paper is to provide a basic overview of these steps, which are not limited to the mere fulfilment of the Maastricht convergence criteria. Secondly, the contribution will demonstrate that these steps will have their benefits and costs which should be taken into account already when deciding to adopt the euro. The paper ends with a summary of consequences of the aforementioned steps for the euro adoption process in the Czech Republic.