

EVROPSKÝ MECHANISMUS STABILITY

OLGA FRANCOVÁ

Od diskuse o tzv. Fiskální úmluvě je neoddělitelná debata o Evropském stabilizačním mechanismu. Tento mechanismus (zkráceně označovaný jako „ESM“) by měl sloužit k trvalému posílení finanční stability eurozóny jako celku. Jedná se o jeden z nástrojů, jímž Evropská unie odpovídá na celou řadu otázek, které vyvstaly v souvislosti s finanční, ekonomickou a posléze dluhovou krizí. 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.

Úzkou vazbu mezi Fiskální úmluvou a Smlouvou o zřízení Evropského mechanismu stability (dále „Smlouva o ustavení ESM“) 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 má být 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. 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.¹ Napříště však bude existovat přísně podmíněný záchranný mechanismus trvale napomáhající členským státům při udržování stability eurozóny.

¹ 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. I když se tento instrument vztahuje pouze na úvěry poskytnuté EU, je v současné době pomoc rozšířena o spolupráci s MMF a dalšími mezinárodními institucemi a zeměmi. 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. Zdroj: Evropská komise, DG ECFIN, Balance of payments assistance.

I. DOČASNÉ ZÁCHRANNÉ MECHANISMY

ESM je již třetím mechanismem, jehož cílem je odvrátit problémy související s problematickou situací periferních ekonomik. S cílem vyslat pozitivní signál účastníkům finančních trhů byly v létě 2010 ustaveny dva dočasné nástroje stabilizace. Až následně, na podzim téhož roku, byla na nejvyšší politické úrovni zahájena diskuse o ustavení stálého mechanismu stability. Pro pochopení veškerých souvislostí ustavení stálého mechanismu a postupného vývoje v přístupu k hospodářské správě je v příspěvku věnována okrajová pozornost také dočasným záchranným mechanismům.

V květnu 2010 Rada pro hospodářské a finanční záležitosti odsouhlasila ustavení tzv. záchranného valu eurozóny skládajícího se ze dvou nástrojů: (1) Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM) a (2) Evropského nástroje finanční stability (EFSF).

Evropský mechanismus finanční stabilizace (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 mld. euro prostřednictvím emise dluhopisů, jež jsou zaručeny rozpočtem EU.² 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.³ Pomoc může být státu poskytnuta i v případě „pouhého“ ohrožení. Článek také zmiňuje podmíněnost poskytnutí finanční pomoci Unie, nejedná se tedy o „bianco“ poskytnutí pomoci. 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 pomoci se neúčastní.⁴ 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.⁵ Na rozdíl od ESM nebo Mezinárodního měnového fondu (dále „IMF“) 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.⁶

Druhá část ochranného valu – *Evropský nástroj finanční stability* (European Financial Stability Facility, dále „EFSF“) byl založen jako tzv. *special purpose vehicle*⁷ v ná-

² 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, DG ECFIN, EU as a borrower, EFSM.

³ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 513–515.

⁴ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 513–515.

⁵ Thompson, G., *The European Financial Stabilisation Mechanism*, květen 2011, House of Commons.

⁶ *Ibid.*

⁷ Special purpose vehicle (SPV) je označení pro společnost založenou kvůli splnění určitého cíle, popř. na určitou dobu.

vaznosti 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 účelem je ve spolupráci s MMF poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se dostanou do potíží způsobených výjimečnými okolnostmi mimo jejich kontrolu.⁸ 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.⁹ Podíl na zárukách za kapitál získaný prostřednictvím EFSF odpovídá klíči pro upisování základního kapitálu ECB.¹⁰ Díky zárukám poskytnutým od všech členských států eurozóny mají dluhopisy EFSF nejvyšší možný rating a nízké emisní spready¹¹. Závazek poskytnout záruky podle uzavřené dohody vznikl ručitelským členským státům v okamžiku, kdy EFSF obdržel potvrzení závazků od států, které představují 90 % celkových záruk.¹² O poskytnutí pomoci rozhodují ručitelé (*guarantors*), tj. členské státy euroskupiny, jednomyslně.¹³ Možnost čerpat finanční pomoc z tohoto mechanismu mají pouze státy eurozóny. Finanční pomoc je vázána na plnění náročných podmínek restrukturalizačního programu. Čerpané prostředky mohou být využity např. na přímé půjčky, půjčky na posílení kapitálu bank nebo na intervence na primárním a sekundárním trhu státních dluhopisů. Původní výše záruk dosahovala 440 mld. euro, což s ohledem na různé formy úvěrového zajištění vytvářelo efektivní zápůjční kapacitu v přibližné výši 250 mld. euro. Na summitu Evropské rady v červenci 2011 byl objem záruk zvýšen na 780 mld. euro, což odpovídá efektivní zápůjční kapacitě 440 mld. euro. V současné době má ESFS volnou zápůjční kapacitu ve výši cca 260 mld. euro.¹⁴

II. PODROBNĚJI K EVROPSKÉMU STABILIZAČNÍMU MECHANISMU

V prosinci 2010 byla situace na finančních trzích natolik vážná, že nadále nebylo možné pochybovat o nutnosti zavést permanentní záchranný mechanismus. Na Evropské radě bylo přijato rozhodnutí o ustavení ESM. 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 stíženým přírodními katastrofami a jinými mimořádnými událostmi mimo jejich kontrolu. Tento krok také reflektuje permanentní charakter ESM a dále skutečnost, že ESM

⁸ Bod 1 preambule Rámcové dohody o EFSF.

⁹ Bod 4 preambule Rámcové dohody o EFSF.

¹⁰ Rámcová dohoda o EFSF. Příloha II.

¹¹ Rovněž nazýváno: kreditní nebo úvěrová marže, přírážka, rozpětí, spread (ang. credit spread)

¹² Čl. 1 odst. 2 Rámcové dohody o EFSF.

¹³ Čl. 10 odst. 5 bod a) Rámcové dohody o EFSF.

¹⁴ Údaj k 5. červnu 2012. Zdroj: Evropská komise, EFSF.

by měl v budoucnu nahradit EFSM a EFSF, jež zůstávají v platnosti do června 2013 nebo v případě EFSF do doby ukončení jeho finančních transakcí. Evropská rada dále rozhodla o okamžitém zahájení zjednodušeného postupu pro přijímání změn základních smluv EU podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a dohodla se na přijetí Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 136 SFEU, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro (dále jen „Rozhodnutí“).¹⁵ Podle tohoto Rozhodnutí bude do čl. 136 SFEU doplněn odstavec, který umožní členským státům Unie, jejichž měnou je euro, ustavit ESM. Ten bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku, přičemž poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu má podléhat přísné podmíněnosti. Formálně bylo rozhodnutí přijato Evropskou radou na jejím zasedání v březnu 2011. Přijímáno bylo jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, Komisí a Evropskou centrální bankou.¹⁶ V souladu s čl. 48 odst. 6 druhý pododstavec SEU vstoupí Rozhodnutí v platnost po schválení všemi členskými státy Unie v souladu s jejich ústavními předpisy.¹⁷

Provedení změny čl. 136 SFEU odlišuje ESM od předchozích dvou mechanismů a podtrhuje klíčovou roli, kterou mu členské státy eurozóny svědily. Význam jeho role pro budoucí fungování eurozóny dokládá skutečnost, že na rozdíl od EFSM a EFSF se nejedná o subjekt soukromoprávní, ale o subjekt mezinárodního práva. Čl. 1 Smlouvy o ustavení ESM totiž uvádí, že smluvní strany ustanovují mezinárodní finanční instituci s názvem ESM. Jedná se tedy o mezinárodní vládní 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.

¹⁵ Rozhodnutí mění čl. 136 SFEU představuje pouze změnu primárního práva EU, která členským státům eurozóny umožňuje zřítit cestou mezivládní dohody zmíněný ESM tak, aby byl takovýto postup z hlediska evropského (a v případě některých států také ústavního) práva akceptovatelný. Rozhodnutím samotným pochopitelně nedochází k rozšíření pravomocí svěřených Unii základními smlouvami EU. Cílem změny čl. 136 SFEU je pouze umožnit vznik mechanismu.

¹⁶ 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).

¹⁷ K dokončení vnitrostátních schvalovacích postupů v členských státech Unie by mělo dojít dle původního harmonogramu nejpозději do konce roku 2012 tak, aby Rozhodnutí mohlo vstoupit v platnost k 1. lednu 2013. Nepodaří-li se do té doby tyto postupy dokončit, vstoupí Rozhodnutí v platnost prvním dnem měsíce následujícího po obdržení posledního oznámení o dokončení vnitrostátních postupů. Vzhledem k tomu, že signatářské státy Smlouvy o ustavení ESM usilují o zahájení fungování mechanismu již k 1. červenci 2012, bylo by z hlediska právní jistoty potřebné, aby Rozhodnutí bylo ratifikováno již v polovině letošního roku. Všechny členské státy s výjimkou Velké Británie by měly ukončit vnitrostátní schvalovací procesy do poloviny roku 2012. V období, kdy byl příspěvek psán, nebyl ratifikační proces dokončen.

Budou to tedy členské státy a nikoliv Unie, kdo bude definovat parametry fungování mechanismu a vykonávat nad ním kontrolu.

Z čl. 2 Smlouvy o ustavení ESM jasně vyplývá, že členství v ESM je určeno pro všechny členy eurozóny, resp. že členství v mechanismu je otevřeno všem členským státům EU od okamžiku, kdy Rada rozhodne v souladu s čl. 140 odst. 2 SFEU o zrušení výjimky z účasti na společné měně ve vztahu k danému členskému státu. 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 bude nejen možnost čerpat prostředky ze záchranného mechanismu, ale také povinnost ručit za případné závazky ostatních členských států. Česká republika (dále „ČR“), stejně jako ostatní nečlenské státy eurozóny, není smluvní stranou Smlouvy o ustavení ESM. Do činnosti mechanismu se ČR bude moci zapojit dobrovolně a na *ad hoc* bázi (k případným jednáním o poskytnuté pomoci by pak byla přizvána pouze jako tzv. pozorovatel). K případnému přistoupení ke Smlouvě o ustavení ESM by byla ČR vyzvána až při vstupu do eurozóny. Před přijetím eura se ČR mechanismu nemůže účastnit, tudíž v něm ani nebude mít svůj podíl a finanční náklady budou nulové.

Účast soukromého sektoru se bude posuzovat případ od případu a bude účinná od poloviny roku 2013. Splátky půjček z ESM budou mít přednost před pohledávkami soukromého sektoru. Vyšší prioritu splacení než zdroje poskytnuté ESM budou mít jen půjčky od MMF.¹⁸

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 s ohledem na 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 např. Evropskou centrální bankou (dále „ECB“).¹⁹

Zásadními rozhodovacími orgány ESM jsou podle čl. 4 Rada guvernérů (*Board of Governors*) a Správní rada (*Board of Directors*). Tyto orgány mohou přijímat rozhodnutí jednomyslně (s možností konstruktivní abstinence), kvalifikovanou většinou (80 % odevzdaných hlasů) nebo tzv. prostou většinou (více než polovina odevzdaných hlasů). Pokud jde o hlasovací proceduru, má zásadní význam čl. 4 odst. 4, který vymezuje tzv. pohotovostní hlasování (*emergency voting procedure*), 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.

¹⁸ Bod 13 preambule Smlouvy o ustavení ESM.

¹⁹ Čl. 3 Smlouvy o ustavení ESM.

Za těchto podmínek je k přijetí rozhodnutí třeba kvalifikované většiny 85 % hlasů²⁰. Podíl na hlasovacích právech je odvozen od podílu na celkovém upsaném kapitálu ESM²¹. 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 (např. zvýšení daní).²² Přestože nastavení 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).

Jako restriktivní či donucovací opatření lze vnímat pozastavení hlasovacích práv v ESM těm členským státům, které nesplní povinnosti související s uhrazením tzv. splaceného kapitálu nebo prostředků splatných na požádání. Pozastavení hlasovacích práv automaticky znamená přepočítání hlasů a kvór nutných pro dosažení kvalifikované většiny.²³

Podle čl. 5 Smlouvy jsou členské státy zastoupeny na jednání Rady guvernérů ministry odpovědnými za finance. Rozhodnutí o tom, zda Radě guvernérů předsedá šéf euroskupiny nebo ministr financí z členského státu, je přijímáno kvalifikovanou většinou. Následně je předseda vybírán kvalifikovanou většinou. Jako pozorovatelé se jednání Rady guvernérů mohou účastnit komisaři pro hospodářské a měnové záležitosti, prezident ECB, předseda euroskupiny (pokud není předsedou nebo řádným členem Rady guvernérů) a zástupci států *ad hoc* participujících na stabilizačních programech. Obdobně mohou být přizváni zástupci dalších organizací, např. MMF. Rada guvernérů má podle čl. 5 odst. 6 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 ekonomických kondicionalit podmiňujících poskytnutí pomoci. V neposlední řadě může Rada guvernérů jednomyslně rozhodnout o změně seznamu nástrojů pomoci poskytovaných ESM.

Celkový upsaný kapitál ESM činí podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy 700 miliard euro. ESM bude mít podle této dohody k dispozici tzv. zápůjční kapacitu až 500 miliard euro, a to s nejvyšším možným ratingem. Z celkové výše upsaného kapitálu bude 80 miliard euro tvořit splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny. Zbývajících 620 miliard euro bude mít podobu záruk a kapitálu na požádání. V kontextu jednání se zahraničními partnery v rámci G-20, zhoršení ekonomické situace v některých státech eurozóny a negativních signálů vyslaných finančními trhy došlo v březnu 2012 k renegotiaci Smlouvy o ESM v bodech týkajících se výše kombinované úvěrové kapacity EFSF a ESM a data zahájení fungování ESM. Ministři financí euroskupiny se dohodli na zvýšení kombinované úvěrové kapacity nástrojů tzv. eurovalu – EFSF a ESM z původních 500 na 700 miliard euro. Oba záchranné fondy budou do poloviny roku 2013 fungovat vedle sebe. Po červenci 2013 se již EFSF nebude podílet na žádných nových progra-

²⁰ Jedná se především o rozhodnutí Rady guvernérů týkající se poskytnutí finanční pomoci v rámci ESM včetně kondicionalit hospodářské politiky a poskytnutí jednacích mandátů Komisi popř. ECB.

²¹ Viz Příloha I a Příloha II Smlouvy o ustavení ESM.

²² *The European Stability Mechanism and the case for an Irish referendum*, People's Movement. Second edition, s. 19.

²³ Čl. 4 odst. 8 Smlouvy o ustavení ESM.

mech.²⁴ Úvěrová/zápůjční kapacita ESM tak nadále zůstane na úrovni 500 miliard euro. Dále bylo v březnu dohodnuto urychlení splátek kapitálu.²⁵

Distribuční klíč pro podíl na upsaném kapitálu ESM odpovídá distribučnímu klíči pro podíl na základním kapitálu ECB. Nicméně pro státy eurozóny, jejichž HDP na obyvatele nedosahuje úrovně 75 % průměru EU, bude po dobu 12 let od jejich vstupu do eurozóny tento klíč upraven.²⁶

Pokud by ČR k ESM přistupovala nyní, pak by měla během pěti let od vstupu do mechanismu přispět částkou cca 32 mld. Kč. Podle dohody euroskupiny z 30. března 2012 jsou platby všech států předsunuty (pro ČR by to znamenalo složit první a druhý rok cca po 12,8 mld. Kč, třetí rok cca 6,4 mld. Kč a zavázat se v případě nutnosti dodat prostředky až do výše cca 250 mld. Kč). Po dvanácti letech od vstupu do eurozóny by se závazek ČR zvýšil na cca 40 mld. Kč splaceného kapitálu a povinnost v případě nutnosti dodat prostředky až do výše cca 310 mld. Kč.²⁷ Pro srovnání, schodek státního rozpočtu v roce 2011 činil 105 mld. Kč a celkové příjmy státního rozpočtu se rovnaly 1 084 mld. Kč.²⁸ V této souvislosti 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 dodají členské státy ESM objem prostředků, za který ručí. V konečném důsledku tak může dojít k čerpání prostředků až do výše celkových poskytnutých záruk ze státních rozpočtů jednotlivých členských států, a to s veškerými dopady na daňové poplatníky.

Podle čl. 8 odst. 4 Smlouvy 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 bude 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. Tento článek vyvolává celou řadu otázek a to především v kontextu kredibility ESM v situaci, kdy by se členské státy s významným podílem na kapitálu ESM samy staly příjemci pomoci z ESM. Například Itálie se na kapitálu ESM podílí ze 17,9 %. V okamžiku, kdy by sama čerpala pomoc, by se tedy přestala svými téměř 20 % podílem na příspěvcích do ESM.

Čl. 9 Smlouvy opravňuje Radu guvernérů kdykoli svolat upsaný nesplacený kapitál. Podle odst. 5 tohoto článku může Správní rada učinit prostou většinou rozhodnutí o svolání nesplaceného upsaného kapitálu v okamžiku, kdy je splacený kapitál kvůli ztrátě pod hranici uvedenou v čl. 8 odst. 2 (tj. pod hranici 80 miliard euro). Nesplacený upsaný kapitál svolává v případě nutnosti generální ředitel ESM tak, aby ESM vždy

²⁴ EFSF bude po polovině roku 2013 sloužit pro správu jím propůjčených prostředků a financování stávajících půjček (Irsko, Portugalsko, nový úvěr Řecku). Do poloviny roku 2013 je rovněž možné přislíbit nové závazky, které by mohly být i po tomto termínu financovány z EFSF (kde zbývá ještě cca 260 miliard euro).

²⁵ Eurosкупina se shodla na urychlení splatnosti: dvě tranche v roce 2012 (červenec, říjen), dvě tranche v roce 2013 a jedna v roce 2014. Zároveň byla potvrzena vůle členských států urychlit splátky tak, aby byl vždy dodržen 15% poměr mezi splaceným kapitálem a zárukami vydanými ESM.
Zdroj: Prohlášení eurosкупiny z 30. března 2012.

²⁶ Čl. 42 Smlouvy o ustavení ESM.

²⁷ Diskuse k přijetí změny čl. 136 SFEU, PSP ČR, 9. května a 5. června 2012. Záznamy.

²⁸ Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu, Příloha 1 Zákona č. 455/2011 Sb.

dostal svým závazkům vůči věřitelům, což lze vnímat jako pokus o vyslání jasného signálu věřitelům, že závazky ESM budou vždy splněny. V čl. 9 odst. 3 se členské státy bezpodmínečně a neodvolatelně zavazují k uhrazení jakéhokoli kapitálového požadavku, který v souladu s čl. 9 vinese generální ředitel. Takovýto požadavek musí být uhrazen do sedmi dnů od jeho obdržení. V podstatě se tak členské státy zavazují k úhradě ztráty ESM. Pozornost budí také skutečnost, že o vynaložení prostředků z tohoto mechanismu budou rozhodovat ministři financí, a to zcela mimo rozhodovací procesy Evropské unie.

V souladu s čl. 10 Smlouvy by Rada guvernérů měla pravidelně (nejméně jedenkrát za pět let) revidovat maximální zápůjční kapacitu a adekvátnost upsaného kapitálu ESM. Rada se může rozhodnout změnit výši upsaného kapitálu a doplnit čl. 8 a přílohu II Smlouvy. Toto rozhodnutí by mělo vstoupit v platnost po dokončení národních schvalovacích procesů.

Poskytnutí pomoci členskému státu v rámci ESM je na základě čl. 12 Smlouvy striktně podmíněno, a to v závislosti na zvoleném nástroji pomoci. Pomoc může být podmíněna 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. Destabilizace menších členských států (např. Kypr nebo Malta) by tak nutně nemusela být důvodem pro poskytnutí pomoci. 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 nových státních dluhopisů členských států eurozóny se splatností delší než jeden rok. S využitím těchto doložek se tzv. „super-většina“ věřitelů²⁹ může dohodnout na restrukturalizaci dluhu daného státu. Tyto doložky jsou využívány především v rámci anglosaského práva. 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.³⁰

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 odst. 1 tohoto článku by již žádost měla udávat, jaký druh finanční pomoci má být zvažován. Předseda Rady guvernérů světuje Komisi spolu s ECB, následující úkoly:

²⁹ CAC doložky jsou navrženy tak, aby byla zajištěna řádná restrukturalizace dluhu. Poskytují účinné prostředky pro tzv. supervětšinu vlastníků dluhopisů (66 ⅔ % 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. The European Stability Mechanism. The ECB Monthly Bulletin. červenec 2010, s. 81.

³⁰ Verhelst, S., *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union*. Egmont Royal Institute for International Relations, 2011, s. 59.

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 poměrně širokými diskrečními pravomocemi, protože právě na základě jejího posouzení Rada guvernérů rozhoduje o poskytnutí pomoci.

Pokud z analýzy udržitelnosti veřejného dluhu vyplýne, 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 bankovníctví budou úzce zapojeny do sledování těchto kroků. Pokud z analýzy vyplýne, že makroekonomický program udržitelnosti nemůže reálně zajistit návrat k udržitelnému vývoji veřejného dluhu, bude členský stát muset zahájit aktivní jednání se svými věřiteli, s cílem zajistit jejich přímou účast na obnovení udržitelnosti dluhu. Poskytnutí finanční pomoci bude podmíněno tím, že členský stát bude mít důvěryhodný plán a prokáže dostatečné odhodlání k zajištění odpovídajícího a přiměřeného zapojení soukromého sektoru.³¹ 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.³² 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 rozhodne o poskytnutí pomoci, pověří Komisi spolu s ECB a, pokud je to možné, MMF vyjednáváním memoranda o porozumění (*memorandum of understanding*), které upřesňuje podmínky poskytnutí pomoci. Generální ředitel současně připraví návrh dohody o poskytnutí finanční pomoci, zahrnující konkrétní finanční podmínky. V návaznosti na schválení těchto dvou dokumentů Radou Guvernérů Komise podepisuje jménem ESM Memorandum o porozumění.

ESM může poskytnout pomoc ve formě několika instrumentů: a) předběžná/preventivní finanční pomoc³³, b) finanční pomoc pro rekapitalizaci finančních institucí³⁴, c) úvěry³⁵, d) nákup dluhopisů členského státu na primárním trhu³⁶; e) provádění operací na sekundárním trhu³⁷.

Za sporný z hlediska souladu s unijním právem se v některých situacích může jevit čl. 15 Smlouvy, který upravuje podmínky poskytnutí pomoci za účelem rekapitalizace finančních institucí členského státu ESM. Je otázkou, jak by byl např. posuzován soulad tohoto článku Smlouvy o ustavení ESM s čl. 107 a 108 SFEU v případě, kdy

³¹ Závěry Evropské rady. Březen 2011.

³² Závěry Evropské rady. Březen 2011.

³³ Čl. 14 Smlouvy o ustavení ESM.

³⁴ Čl. 15 Smlouvy o ustavení ESM.

³⁵ Čl. 16 Smlouvy o ustavení ESM.

³⁶ Čl. 17 Smlouvy o ustavení ESM.

³⁷ Čl. 18 Smlouvy o ustavení ESM.

by byla pomoc z ESM poskytnuta bankám systémově významného státu a zároveň by, např. z důvodu omezených prostředků či jiného důvodu, byla odepřena pomoc institucím státu představujícího nižší riziko pro stabilitu eurozóny. V neposlední řadě Smlouva o ustavení ESM dává Radě guvernérů pravomoc upravit seznam nástrojů finanční pomoci.³⁸

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.

Ztráty z operací ESM by měly být vypořádány a) proti rezervnímu fondu; b) proti splacenému kapitálu a c) proti odpovídající částce nesplaceného příslibeného kapitálu, který by měl být vyžádán v souladu s čl. 9 odst. 3 Smlouvy. Pokud členský stát ESM neuhradí kapitál vyžádáný 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 dostal svým závazkům.³⁹

Pokud jde o kontrolní mechanismy, Správní rada schvaluje každoročně rozpočet ESM.⁴⁰ Čl. 27 Smlouvy pověřuje Radu guvernérů schvalováním roční závěrky a zakotvuje povinnost ESM vydávat auditovanou výroční zprávu. Zároveň by měl ESM čtvrtletně informovat své členy o své finanční pozici a poskytovat jim výkaz zisku a ztrát. Čl. 29 se věnuje externímu auditu, kdy Rada guvernérů schvaluje nezávislý externí audit zodpovědný za schválení roční účetní závěrky. Tito externí auditoři by měli být plně oprávněni zkoumat knihy a účty ESM a získávat veškeré informace o jeho transakcích. V neposlední řadě by podle čl. 30 měla být ustavena Dozorčí rada (*Board of Auditors*) složená z pěti členů jmenovaných Radou guvernérů. Dozorčí rada by podle čl. 30 odst. 3 měla připravit nezávislý audit, měla by kontrolovat účty ESM a kontrolovat, zda jsou v pořádku provozní účty a rozvaha. V neposlední řadě může kdykoli informovat Správní radu o svých zjištěních a každoročně připravuje zprávu pro Radu guvernérů, která by v souladu s čl. 30 odst. 5 měla tuto zprávu zpřístupnit národním parlamentům, nejvyšším účetním orgánům členských států ESM a Evropskému účetnímu dvoru. I když lze v čl. 30 spatřit jistý náznak, pokud jde o kontrolu ESM ze strany národních parlamentů, jedná se pouze o velmi malý střípek, který v konečném důsledku nedává národním parlamentům žádnou pravomoc.

Za diskutabilní jsou označována ustanovení čl. 32 Smlouvy týkající se výsad a imunit. Odstavec 3 tohoto článku stanoví, že majetek, financování a aktiva ESM nemohou být předmětem žádného soudního sporu s výjimkou případů, kdy se ESM vzdá této své výsady. Odstavec 4 dále stanoví, že vlastnictví, financování a aktiva ESM nemohou být zabaveny, konfiskovány, vyvlastněny, zadrženy ani vzaty do zástavy, a to výkonným, soudním, úředním ani zákonným postupem. Dokumenty a archivy ESM jsou nedotknutelné podle čl. 32 odst. 5. Jako zásadní se jeví odst. 9 tohoto článku, který jasně říká, že ESM je vyňat z jakýchkoli požadavků právních řádů členských států na povolení či zmocnění úvěrové instituce, poskytovatele investičních služeb nebo jakékoli regulované

³⁸ Čl. 19 Smlouvy o ustavení ESM.

³⁹ Čl. 25 Smlouvy o ustavení ESM.

⁴⁰ Čl. 26 Smlouvy o ustavení ESM.

entity. Terčem kritiky nezávislých organizací se stal čl. 35, který stanoví, že proti předsedovi Rady guvernérů, guvernérům, jejich alternátům, členům Správní rady a jejich alternátům, stejně jako proti generálnímu řediteli a dalším zaměstnancům ESM nemůže být vedeno řízení, v němž by mohli být shledáni odpovědnými, pokud jde o úkony provedené z jejich úřední moci. Rada guvernérů však může zbavit těchto výsad předsedu Rady guvernérů, guvernéra, jeho alternáta, člena Správní rady nebo generálního ředitele.⁴¹ Generální ředitel může zbavit této výsady jakéhokoli zaměstnance ESM.⁴² Přestože ESM nebo jeho představitelé mohou udělit výjimky z výsad a imunit, nelze popřít, že status ESM je ve srovnání se statutem unijních institucí velmi nadstandardní, což je dáno i skutečností, že se nejedná o instituci EU, ale o mezinárodní organizaci zřízenou členskými státy eurozóny mimo rámec unijního práva.

Vztah ESM a EFSF je upraven v přechodných ustanoveních. Čl. 39 Smlouvy stanoví, že během přechodného období, od vstupu Smlouvy o ustavení ESM v platnost do úplného vyčerpání EFSF, by konsolidované výpůjčky ESM a EFSF neměly přesáhnout 500 mld. euro, aniž by byl dotčen pravidelný přezkum adekvátnosti maximální zápůjční kapacity v souladu s čl. 10 Smlouvy. Toto ustanovení by mělo být revidováno v souladu s prohlášením euroskupiny z 30. března 2012, kdy bylo dosaženo shody na zvýšení zápůjční kapacity na 700 mld. euro.

V březnu bylo také dojednáno uspořádání zahájení činnosti ESM, a to již od července 2012. Nadále však platí podmínka, že Smlouva o ustavení ESM vstoupí v platnost k datu, kdy byly uloženy ratifikační listiny signatářů představujících 90 % celkového upsaného kapitálu.⁴³

Ustavení ESM nelze vnímat pouze jako reakci členských států na finanční, ekonomickou a dluhovou krizi nebo nástroj, jehož cílem je posílení důvěry finančních trhů ve schopnost eurozóny efektivně řešit její problémy, ale především jako další krok prohlubující spolupráci a vzájemné vazby členských států eurozóny, resp. členských států ESM. Je nutné se zaměřit především na úzkou souvislost s Fiskální úmluvou, jejímž cílem je **posílit fiskální kázeň prostřednictvím zavedení automatických sankcí a přísnějšího dohledu, a zejména pak zavedením „pravidla vyrovnaného rozpočtu“**.

Zásadními elementy posílení spolupráce členských států eurozóny v rámci ESM jsou a) podmíněnost pomoci poskytnuté mezi členskými státy; b) závaznost členství a přijatých závazků. 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. Pokud jde o závaznost členství, je nutné vzít v úvahu, že Smlouva o ustavení ESM nezahrnuje ustanovení umožňující členským státům ESM tento mechanismus opustit nebo podmínky, za kterých se členský stát může vyhnout plnění závazků vyplývajících z členství v tomto mechanismu.

Za současných okolností, kdy zadlužení některých členských států vzbuzuje pochybnosti o jejich schopnosti dostát svým závazkům, a v okamžiku, kdy proti 23 z 27 člen-

⁴¹ Čl. 35 odst. 2 Smlouvy o ustavení ESM.

⁴² Čl. 35 odst. 3 Smlouvy o ustavení ESM.

⁴³ Čl. 48 Smlouvy o ustavení ESM.

ských států je uplatňován postup při nadměrném schodku, je nutné si položit otázku, zda je Smlouva o ustavení ESM opravdu tím řešením, které obnoví důvěru finančních trhů v eurozónu.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM

Summary

With a view to guarantee the stability of the euro area as a whole and to assist individual Member States under market pressure, temporary mechanisms (EFSM, EFSF) have been set up as a backstop. As the tension on the financial market increased, the establishment of permanent mechanism – the European Stability Mechanism became inevitable. The circumstances accompanying the creation are not the only link between the Treaty establishing the European Stability Mechanism and the Fiscal Compact. The bond between these two European initiatives is confirmed by the fact that starting 1 March 2013 the ratification of the Fiscal Compact is a prerequisite for granting of financial assistance from the European Stability Mechanism. The study provides deeper insight into the certain provisions of the Treaty establishing the European Stability Mechanism and their consequences. Attention is also paid to the context of its creation and to the link with the Fiscal Compact. The assistance granted from the European Stability Mechanism cannot be perceived only as a sign of solidarity but mainly as an incentive for the Member State in financial difficulties to accept corrective measures agreed outside the national level.

Key words: European Financial Stability Facility, European Financial Stability Mechanism, European Stability Mechanism, Financial Assistance, Fiscal Compact, Treaty establishing the European Stability Mechanism