



SPECIÁLNÍ ANALÝZA

EU Office / Knowledge Centre | Srpen 2017



Diskusní dokumenty Evropské komise

Petr Zahradník

EU na křižovatce: mnoho k pochluvení, mnoho ke zlepšení

Nástup do letošního jara byl z pohledu bilancování přínosů evropské integrace i jejích realistických budoucích vyhlídek mimořádně zvláštní. I přesto, že hodně záleží na tom, jaký časový horizont či obsahovou výše zvolíme jak při pohledu zpět, tak naopak při výhledu vpřed, téměř pokaždé se nám objeví obraz rozporuplný, smíšený, nejednoznačný.

Nejsme si najednou jisti ani tím, co jsme ještě nedávno považovali za jednoznačný přínos.

Rozporuplnost současného období

Tato schizofrenie se v koncentrované podobě objevila zvláště na sklonku března, kdy jsme registrovali během několika dnů jak připomenutí si 60. výročí podepsání Římských smluv, na jejichž základě bylo vytvořeno to nejdůležitější, čím spojená Evropa dodnes disponuje – tedy Jednotný vnitřní trh, aby téměř doslova za pár dnů oznamovala britská premiérka Theresa May předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovi, že dochází k aktivaci do nedávna neznámého článku 50, který byl do Lisabonské smlouvy (Smlouvy o EU) vtělen spíše pro každý případ s vírou, že se ukáže jako nepotřebný, a který umožní, že poprvé za těchto 60 let některý členský stát zmizí ze stálé prezenční listiny těch, kdož Evropskou unii tvoří. Také tímto okamžikem se veškeré dokumenty, hovořící o budoucích vyhlídkách zaměřují již pouze na EU-27.

Ona rozporuplnost je v nynějším období současně dosti živena náladami. Náladami pohříchu skeptickými, odsuzujícími a odmítajícími. Při bilancování čehokoliv je dobré, když je hodnocení činěno s chladnou hlavou, bez zvířených emocí a podle kritérií, která považujeme za objektivní a všeobecně přijímaná.

V současné době je však vyhocený sentiment velmi zásadním parametrem tohoto hodnocení, který logicky upozaduje objektivní a vyvážený pohled na věc.

I přes tuto rozporuplnost současného období nelze rezignovat na jednu z největších potřeb, které evropský integrační vývoj má – na maximálně možné objektivní zhodnocení oněch uplynulých 60 let, na srozumitelnou identifikaci silných i slabých stránek evropské integrace, jejích hrozeb i rozvojových příležitostí, a na uskutečnění potřebné reflexe.

Nebude-li vytvořena autoritativní bilance uplynulých šesti dekad, jež nadto bude odpovídajícím způsobem komunikována, hlas lidu vůči evropskému projektu bude podléhat nadále silným tlakům populistické lidové tvorivosti, které budou i nadále tvrdit, že výdobytky, které uplynulých 60 let přineslo, jsou vlastně samozřejmostí (na kterou se tak rádo zapomíná či o které se nepřemýšlí), a současně bude nadsazovat více či méně malicherné problémy, a tyto označovat za nevyhléditelný vřed, který neumožňuje smysluplnou cestu vpřed, a jako alternativu nabízet národně orientovaná a vůči druhým ochranná, izolacionistická řešení.

Objektivní pohled zároveň musí postihnout systémové i parametrické či procesní poruchy, kterých evropský integrační proces zdaleka není zcela prost, a nabídnout jejich řešení. Jednou z nich je stále mimo jiné mimořádný výskyt nejrůznějších projevů pokrytectví, silného přesvědčení, že evropská integrace má jen jedinou variantu svého vývoje, o které se nediskutuje.

Po A však musí přijít i B; tím je ona požadovaná reflexe, která poté, čím si Evropa prošla již někdy od řešení následků krize, přes okolnosti vedoucí k brexitu, až k omezené schopnosti postavit se čelem problémům zjevně celoevropského významu, dostavuje se zatím mimořádně zvolna a váhavě.

Robert Schuman a jeho přednesení deklarace z 9. května 1950, která vedla k vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli, tedy základu dnešní Evropské unie



„Světový mír by nemohl být zachován bez tvůrčího úsilí, jež je úměrné nebezpečím, která tento mír ohrožují.“

Schumanova deklarace

Hodnocení a reflexe

Náznak takovéto reflexe, jejímž výsledkem bude to, že evropské instituce se budou prioritně věnovat nevelkému počtu zcela zásadních celoevropských témat na straně jedné (dokončení Jednotného vnitřního trhu obecně i v jeho zásadních strategických oblastech – energetika, digitalizace, služby, pohyb pracovníků, finanční zprostředkování; dokončení konceptu Hospodářské a měnové unie; zajištění adekvátní výše fiskálního přerozdělováním prostřednictvím reformy financování EU, především Rozpočtu EU; posílení důrazu na bezpečnost Evropy; zesílení pozice Evropy v globálním kontextu), a přestanou „strkat nos“ do stovek a tisíců aktivit, které jsou daleko efektivněji a přímočafeji řešitelné na úrovni národních států a jejich regionů, byl patrný v jednom z nedávných projevů předsedy Evropské komise Jean-Claude Junckera. Ona patrnost se projevovala v tom smyslu, že instituce EU se prioritně zaměří na posílení základních pojmů, které drží společnou Evropu stále pohromadě, a nebudou ulpívat na spoustě detailů, s nimiž si lépe poradí členské státy.

Tento typ reflexe by silně korespondoval i s vyhodnocením toho, proč vlastně k brexitu dochází. Řada z těchto problémů má společného jmenovatele, jímž je v kusé stručnosti to, aby každý dělal, co jeho jest, a nepatřičně nenarušoval hájemství druhého.

Přesto však ani s tím bazírováním na technických detailech (jež se nyní zdají být pomíjivé a nadbytečné) to v jisté integrační vývojové etapě nebylo tak jednoznačné. To bylo v době těsně před spuštěním Jednotného vnitřního trhu (jak řečeno, největšího dosavadního úspěchu integračního snažení) na konci 80. let a na počátku let 90., kdy bylo nutné vytvořit nejen procesní kroky k uvolnění hranic mezi členskými státy (jež se následně vyvinuly v Schengen), ale též k technické harmonizaci zboží tak, aby automobil, televizor, stroj, investiční celek či jen holicí strojek nebo lampička na noční stolek, vyrobené v jednom členském státě, daly bez dodatečných adaptérů (a nákladů) hladce použít i v ostatních částech volného trhu. Toto období technické harmonizace bylo ve své době fatálně důležité a bez něho bychom mohli o volném trhu hovořit pouze jako o nenaplněné šanci. Drtivá většina technických standardů je nyní již dávno harmonizována a technické přizpůsobení vlastností výrobků je již natolik zakořeněno do strategií výrobních programů, že je též považováno za samozřejmé. A další utahování prostoru pro další a další technické standardy se zdá být jako nadbytečné. Obecným ponaučením pak je, že evropská agenda se musí přizpůsobovat přirozenému vývoji a zaměřovat se a především na budoucí vývoj, nikoliv na setrvačnou ochranu priorit již dávno minulých. Musí se stát arzenálem hledícím na budoucí „bitvu“, nikoliv na „bitvu“ minulé.

Nynější období mezi výročím Římských smluv (25. března) a připomínkou Dne Evropy (9. května), doprovázené aktivizací brexitu, vskutku vyžaduje potřebu ohlédnout se, vyhodnotit a reflektovat.

Dokument, který mimo jiné umožňuje toto hodnocení učinit a nabízí pro něj velmi solidní podklad, je Bílá kniha o budoucnosti Evropy, přednesená předsedou Junckerem již 1. března. Na ní poté již navazuje série pěti diskusních dokumentů Evropské komise, z nichž poslední má být uveden na sklonku letošního prvního pololetí, k jednotlivým významným aspektům procesu evropské integrace.

Procesu reflexe současně mohou bránit určité překážky. Pokud se projevy počínající reflexe objevují v konání nejvyšších představitelů EU, zdaleka ještě není vyhráno. Duch reflexe by měl prostoupit skrze všechny instituce EU, nejpatrnější by měl být v případě Evropské komise, jejímž posláním je připravovat věcnou náplň projednávané agendy a poté, co je na úrovni Rady EU a Evropského parlamentu přijata, ji napomáhat – v úzké součinnosti s členskými státy – uvádět do života. A právě v této oblasti lze tušit největší riziko toho, že obsah této agendy bude i nadále příliš detailní a v rozporu s principem subsidiarity, který by měl být uvědomován při každé exekutivní situaci. Nadto je zde skupina vysoce postavených úředníků (z nichž mnozí strávili dvě i tři dekády, stoupali pozvolna po profesním žebříčku a dosáhli na velmi zajímavé pracovní pozice), jejichž motivace měnit léta (i jimi samými) zavedené pořádky a procedury je velmi nízká.

Dohodneme-li se na tom, že Bílá kniha o budoucnosti Evropy představuje poměrně vhodnou platformu k oné potřebné inventuře i následné reflexi, podrobme ji trochu detailnějšímu analytickému rozboru.

Možné vývojové scénáře

Inventura. Zvláště v čase zhoršující se bezpečnostní situace je možné si daleko výmluvněji uvědomit, že mír opravdu není samozřejmost; myšlenka sjednocené Evropy, jež ještě o sedm let předcházela podepsání Římských smluv (a díky které si 9. května připomínáme Den Evropy) rozhodujícím způsobem vycházela z přesvědčení, že nedávné válečné nepřátele je nutno propojit v podobě hospodářské spolupráce a sdíleného rozhodování a výkonu při jejím naplňování. Cesta k míru však mohla již v nultém, zahřívacím kole představovat zásadní překážku pro vznik evropské integrace, když již v polovině 50. let byl opuštěn a nenaplněn tehdejší návrh na zřízení Evropského obranného společenství; tehdejší nezdar

vedl k přeskupení sil na ekonomické formy spolupráce a tato cesta daleko zásadněji přispěla ke sblížení a propojení jednotlivých členů.

Vytvořit Jednotný vnitřní trh byla alfa a omega této ekonomické formy součinnosti. To se povedlo oficiálně v roce 1993; přes všechny neuvěřitelně pozitivní proměny v možnostech alokovat kapitál, vyvážen zboží a služby, či pohybovat se na trhu práce, existuje celá obrovská škála přesně identifikovaných překážek, jež brání tomu, aby byl Jednotný vnitřní trh považován za téměř dokonalý.

Navíc v nynějším duševním rozpoložení jsou dokonce v některých členských státech považovány tyto překážky vesměs ochrannářského charakteru považovány za přínosné a na nich jsou stavěny některé národně-izolacionistické konstrukty, jež přispívají k drolení jednotné Evropy.

Vytvořit Jednotný vnitřní trh v podmínkách nestejně ekonomicky rozvinutých zemí vyžaduje existenci nástrojů a politik, které budou tyto rozdíly odstraňovat do té míry, že Jednotný trh se stane pro všechny členské státy a jejich regiony stejně dostupný a jeho efekty stejně dosažitelné. Pro tento účel zde máme Rozpočet EU, Evropskou investiční banku a některé další nástroje financování, působící v naznačeném duchu.

V průběhu 80. let, v době převažujícího optimismu a nekonečných ambicí, nabyli vůdci tehdejších Evropských společenství přesvědčení, že bude-li Jednotný vnitřní trh fungovat tak, jak si představují a jak fungovat může, představuje existence fragmentovaných národních měn a autonomních, ba v některých případech si konkurujících měnových politik v rámci tohoto trhu, spíše nákladnou překážkou, než přínos. A proto se na počátku 90. let proces evropské integrace stává Evropskou unií a její vlajkovou lodí Hospodářská a měnová unie a její integrační vrchol – společná evropská měna (zajímavé je, že její název byl stanoven až tři roky poté, co bylo rozhodnuto o jejím vzniku).

A do toho ještě přišla vlna revolucí ve střední a východní Evropě, jejíž vyústění na první pohled vedlo též k tomu, že nové demokracie se dříve či později staly součástí evropského integračního proudu. Tím byl odstartován proces bezprecedentního rozšíření EU (prozatím ve třech vlnách let 2004, 2007 a 2013), po kterém se počet členských států téměř zdvojnásobil, taktéž pak o členy, jejichž ekonomická úroveň nebyla vyšší než 20% hladiny nejvyspělejších západních států.

Nejen v procesu rozšíření, ale ještě patrněji při vzniku euro-zóny a společné evropské měny, se do konfliktu začaly dostávat kvůli rozevírajícímu se vějíři rozmanitostí v početně stále silnější Unii politický a věcný úhel pohledu (jehož řešení je velmi nákladné a zakládá dále na řadu budoucích problémů).

Politický pohled říká, že by se na integračním dění měli podílet pokud možno všichni, ten věcný, povětšinou ekonomický, pak oponuje, že mohou vstoupit pouze ti, kteří splní požadovaná kritéria (to se týká například ekonomických předpokladů pro členství v euro-zóně, které, pokud by byly dodržovány, by některým zemím jednoduše neumožnily vstoupit), až po vlastní členství, které by též mělo být spojeno s ekonomickou, sociální či kulturní podobností. Právě tyto obrovské ambice 80. a 90. let možná vedly k nahromadění a navršení problémů, které se naplno projevily nyní. Každopádně se lze domnívat, že tyto problémy jsou v rámci EU řešitelné; jsou nadto daleko spíše řešitelné v EU, než na „vlastní pěst“. I z tohoto důvodu lze brexit považovat za řešení, mající s racionalitou pramálo společného.

Mír představoval trvalý a udržitelný princip, které bylo nutné naplnit obsahem; tímto obsahem se stal dlouhodobý proces vytváření Jednotného vnitřního trhu, jež pozvolna odstraňuje rozdíly mezi jednotlivými, na počátku zásadně odlišnými národními trhy. Čím lépe Jednotný vnitřní trh funguje, tím více se jednotlivé národní ekonomiky stávají propojenější a závislejší na těch z jiných členských států. A činit toto úsilí při zásadně narůstajícím počtu členů uskupení bylo o to komplikovanější. A minimálně po značnou většinu onoho 60. letého období se také úspěšně podařilo naplnit onen obsah.

Scénáře. Výhled do roku 2025 v Bílé knize o budoucnosti Evropy obsahuje pět scénářů, u nichž si však objektivní a realistický čtenář záhy uvědomí, že vůči nim ještě existuje několik dalších alternativ (aniž by si přál jejich naplnění).

Je zřejmé, že v čase připomínání si tak zásadního momentu ve vývoji evropského integračního procesu není zcela na místě črtat katastrofické scénáře, přesto však by objektivní analýza měla upozornit na netriviální rizika dalšího pokračování destruktivních a odstředivých sil.

Scénář pokračování v dosavadní praxi: vychází z implicitního přesvědčení, že nynější Evropská komise (jež funguje od listopadu 2014) je nositelem těch správných reforem a cest k vyvedení EU z nynější neblahé situace. Tak to ovšem není. Výběr prioritních věcných oblastí je zřejmě správný, určité v oblasti Jednotného trhu a obchodu.

Nicméně mezi prioritními oblastmi je toliko nastíněno téma, nikoliv směr řešení. Není pochyb o tom, že společný postoj Evropy v oblasti energetiky a digitalizace je správný a představuje právě ty oblasti, na které by se měly instituce EU

zaměřit; nicméně text nenabízí ani náznak toho, v čem spočívá společný jmenovatel Energetické unie či digitálního trhu tak, aby korespondoval se scénářem pokračování v dosavadní praxi.

Téma dokončení EMU je též odbyto poukazem na nedávné kroky vedoucí k jejímu završení, nicméně teze v duchu zajištění její praktické funkčnosti, porovnání euro-zóny roku 2007 s euro-zónou nynější optikou nástrojů, které do tohoto soukolí přibyly, či naznačení cesty, jak posílit disciplínu v rámci euro-zóny, případně otevřít prostor pro její případné rozšíření, by bylo též více než žádoucí. I postoj k Rozpočtu EU cestou jeho částečné modernizace může být považován za příliš opatrný a mělký. Zjevným nedostatkem je v tomto ohledu absence oné výše uváděné reflexe, která z prvního scénáře není příliš patrná.

Scénář pouze Jednotný trh: mohl by se zdát být na první pohled defenzivní, ale ve skutečnosti tomu tak být nemusí. Výše jsme poznamenali, že Jednotný vnitřní trh by měl představovat to nejnítějnější a nedotknutelné, dále jakkoliv nedělitelné jádro, na kterém je projekt evropské integrace postaven. Současně bylo podotknuto, že toto jádro je stále daleko od svého optima. Scénář vychází z předpokladu, že EU se nebude schopna dohodnout na ostatních oblastech mimo Jednotný trh, a proto jí nezbude nic jiného než se zaměřit na Jednotný trh. Scénář však předjímá spíše rozmělnění jeho parametrů, když akcentuje prohlubování rozdílů mezi členskými státy. Nynější rozpory v oblasti volného pohybu osob jsou i za osm let považovány za danost a volný pohyb nemusí být podle scénáře zaručen. V tomto pojetí scénář vyhlíží skutečně rezignovaně a ze všech pěti nejsilněji předjímá možné rozklížení EU. Lze jej však uchopit zcela jinak. Jako osmileté úsilí na cílené odstranění překážek na Jednotném vnitřním trhu, včetně výrazného posunu v liberalizaci služeb a omezení přetrvávajících národních restrikcí při volném pohybu osob. Na základě toho, že Jednotný vnitřní trh posílí svoji homogenitu, otevře se přirozená poptávka i po ostatních, navazujících proudech integrace (posílí se zájem, aby dobře fungovala euro-zóna, podpůrné politiky financované z Rozpočtu EU i důraz na společnou obranu a bezpečnost).

Kultivací a završením Jednotného vnitřního trhu lze vytvořit přirozenou základnu pro hlubší formy integrace v rámci EU. Scénář - státy, které chtějí, dělají více - může být pragmaticky nahlížen jako přechodná integrační fáze, která nemá zpomalit a přibrzdit integrační vývoj. Současně v sobě obsahuje riziko více-rychlostní integrace za předpokladu, že se naskytne možnost Europe a-la carte i v oblastech, které by neměly být předmětem volby. To se týká především Jednotného trhu. Zřejmě by neměl nikdo bránit členským státům v účasti na dalších aktivitách a využití prostoru pro intenzivnější podobu propojení a součinnosti. A vždy by měla existovat možnost, aby se opt-out země mohly bez diskriminačních podmínek připojit k tvrdému jádru, splní-li podmínky věcné.

Scénář dělat méně, zato efektivněji je z pohledu analytického komentáře vhodné rozdělit na dvě části. Ohledně požadavku efektivněji nemůže být pochyb za žádných okolností; klíčové je slovo méně – má-li představovat odraz požadované reflexe v duchu principu subsidiarity a zaměření se na skutečné priority s EU Added-value, nelze tento scénář zpochybnit. Jsou však naopak oblasti, kde méně znamená riziko rozpadu. Ve výběru toho, kde ubrat, je třeba být velmi pozorný.

Scénář dělat mnohem více společně nenachází nyní odpovídající politickou podporu napříč všemi zeměmi EU; sama EU na něj není nyní připravena; jeho přijetí by bylo opakováním rizika nadměrných ambic z 80. a 90. let. Tím však v žádném případě není řečeno, že po splnění předchozích domácích úkolů nebude možné se k tomuto scénáři vrátit; bude to však zřejmě v delším časovém horizontu, než v roce 2025.

Italský plakát k oslavě podepsání Římských smluv (1957)

„United Europe to progress and Peace“



Dlouhodobě je to nepochybně pro Evropu nejpriznivější scénář; jeho předčasné přijetí by však mohlo znamenat odstřel celého integračního dění. Sympatické nadto je na tomto i předchozím scénáři, že předpokládá tolik potřebnou zásadní reformu Rozpočtu EU.

Co dál?

Zjevně to Bílou knihou o budoucnosti Evropy nekončí. Světlo světa již spatřil v závěru dubna první z diskusních dokumentů Evropské komise, které budou na obecný charakter Bílé knihy navazovat v konkrétních podmínkách jednotlivých klíčových témat.

To dubnové se týkalo sociálního rozměru Evropy, jedné z nejdůležitějších věcí nynější diskuse o budoucnosti Evropské unie, pohřbichu též jedné z největších potenciálních rozbušek. Další budou následovat na témata využití potenciálu globalizace, budoucnosti EMU, budoucnosti evropské obrany a budoucnosti financí EU. Budou-li tyto kroky obsahovat vskutku upřímnou ochotu k nápravě, důkladnou analýzu a na ní navazující reflexi, neměli bychom ještě nad budoucností evropské integrace lámat hůl.

Diskusní dokumenty

Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy

Tento dokument usiluje o formování priorit společných zájmů v oblasti sociální politiky. Lze tak případně zmínit, že jeho text představuje pokus o deskripci tzv. Evropského sociálního modelu ve variantách vhodných pro podmínky druhé či spíše třetí dekády 21. století, tedy konceptu, který byl po dlouhé období spíše akademickým tématem, na oficiální politické úrovni vykládán spíše intuitivně a na legislativní úrovni podchycen jen velmi mělce při současném respektování poměrně zásadních specifických odlišností jednotlivých členských států.

Přestože drtivá většina věcných kompetencí v oblasti výkonu a nástrojů sociální politiky spočívá v úrovni národních států, případně též regionálních a místních entit, pojem Evropského sociálního modelu je široce rozšířen a s vážností vnímán. Je tedy dobře, že v rámci zcela zásadní diskuse nynějších evropských priorit na křižovatce se dostalo též na sociální rozměr, který může v případě věcného a racionálního uchopení přispět k celistvosti Unie jako máloco jiného; který však též v případě pokračování příkopů a zákopů v sociálních prioritách mezi jednotlivými členy či uskupeními Unie může znamenat její definitivní a těžko vratnou rozbušku.

Realizace tohoto pokusu je konfrontována přiznáním, zda v rámci sociálního rozměru Evropy nalezneme nyní odpovídající a reprezentativní počet společných jmenovatelů, na nichž by se shodla zásadní většina členských států a které by byly v souladu s jimi prováděným výkonem sociálních politik na národní úrovni.

V duchu výchozího textu Bílé knihy o budoucnosti Evropy i Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy pracuje s alternativami.

Jsou jimi:

- Omezení sociálního rozměru na volný pohyb

V tomto případě by došlo k zachování jedné z nejpodstatnějších předností Jednotného vnitřního trhu – tedy umožnění a podpory přeshraničního pohybu osob, včetně zajištění odpovídajících služeb z oblasti sociální politiky – například sociálního zabezpečení pro mobilní občany, umožnění vysílání pracovníků a tomu náležející sociální ochrana, uznávání diplomů apod. Tento scénář by však již nepočítal s existencí minimálních standardů EU pro celou řadu oblastí (bezpečnost a ochrana zdraví pracovníků, pracovní doba a doba pro odpočinek, pravidla pro rodičovskou dovolenou apod.). Nedocházelo by k cílené výměně příkladů dobré praxe a jejich aktivní podpoře, a především by se zásadně omezily možnosti podpory sociálních programů z prostředků EU, což by představovalo zásadní problém především pro kohezní státy našeho typu, v nichž se realizace značné části sociálně zaměřených programů odvíjí od možnosti financování z fondů EU.

- Větší angažovanost v sociální oblasti pouze podle vlastního uvážení

Ve druhém ze scénářů se projevuje v současnosti na řadě front viditelný trend propojování nových a nových prvků nejen hospodářské politiky s prostředím euro-zóny. Jedná se zřejmě o projev plížící se snahy prosadit do rozhodovacích mechanismů euro-zóny (viz Diskusní dokument o prohlubování EMU níže) další zásadní oblasti s významem pro celou EU a její členské státy.

Tato alternativa se opírá o předpoklad, že země euro-zóny mají projevit silnější společnou angažovanost též v sociální oblasti a tím přispět ke stabilitě euro-zóny. Tento scénář nicméně umožňuje účast i nečlenskými zeměmi euro-zóny. Je jedním z nejzásadnějších projevů více-rychlostnosti Evropy.

- Prohloubení sociálního rozměru Evropy společně pro všechny členské státy

Třetí ze scénářů nijak nezpochybňuje východisko, že sociální oblast zůstává téměř výlučnou kompetencí členských států (pokud by tomu bylo jinak, musela by se zásadně přeměnit struktura Rozpočtu EU), nicméně usiluje – po vzoru Evropského semestru a s možnou ambicí se do něj včlenit – o koordinaci a posílenou transparentnost v opatřeních sociální politiky na úrovni členských států s možností sdílení jejich jednotlivých nástrojů napříč členskými státy (zprvu spíše na přirozené bázi).

Legislativa v rámci tohoto scénáře (na rozdíl od prvního v rámci tohoto dokumentu) by se silně opírala o stanovení minimálních standardů a aspirovala by ještě na následné kroky spočívající v tom, aby se ve vybraných oblastech podařilo dosáhnout harmonizace práv občanů v celé EU.

Diskusní dokument o využití potenciálu globalizace

Není pochyb o tom, že relativní pozice Evropy v globálním kontextu se v poslední dekádě, dvou poměrně citelně oslabuje.

Tato ztráta se projevuje nejen ve snížení podílu na celkovém globálním obchodu či investicích, ale je patrná též na atraktivnosti Evropy coby partnera při uzavírání významných dohod s globálním dosahem.

Evropa zajisté stále zůstává globálně velmi zajímavým hráčem, nicméně jí přibylo konkurentů, opírajících se o sílící ekonomickou a následně též politickou moc, kterou je možné pozorovat na ostatních kontinentech či subkontinentech.

Kupříkladu USA mají v současnosti při zajišťování a naplňování svých zahraničních strategií podstatně širší okruh partnerů, než měly ještě před dvěma dekádami.

Jiné, globálně významné dohody jsou uzavírány zcela bez evropské účasti s klíčovou rolí především asijských států.

Základními výzvami EU v této oblasti je posílení pozice Evropy coby globálně významného a přirozeně respektovaného aktéra a pak též zajištění účinného a funkčního systému, jímž bude Evropa schopna řešit a kompenzovat některé důsledky globálního ekonomického i společenského vývoje.

Je zřejmé, že primární výzvou je ona prvně uvedená; při jejím naplnění je i výčet oblastí s negativním dopadem na Evropu adekvátně tomu umenšen.

Je současně pravdou, že ani ustanovení řady společných orgánů na úrovni Evropské rady i dalších institucí, jež měly posílit společný evropský hlas v globálním rozměru a jež vstoupilo v platnost souběžně s Lisabonskou smlouvou, dosud nevedlo k tomu, že pro globální partnery představuje Evropa tolik žádanou jednu adresu.

V rámci uzavíraných dohod je stále přednost dáována bilaterálním platformám jednotlivých členských států. Taktéž zastoupení Evropské unie v klíčových globálních institucích a organizacích probíhá primárně přes úroveň národních států.

Právě posílení úlohy Evropské unie v globálním kontextu představuje jednu z nemnoha priorit nejvyššího řádu a záležitost vrcholného společného zájmu pro všechny členské státy.

Je naprostou iluzí se domnívat, že izolovaný postup jakéhokoliv členského státu EU na globálním poli přinese pro něj přínosnější výsledky v porovnání s tím, že EU bude v této záležitosti vystupovat společně.

O to silněji platí tato teze pro Českou republiku. Právě naplnění této výzvy v důsledku může vést k tomu, že se zastaví propad EU v klíčových aspektech globální ekonomiky.

Pokud se toto podaří, Evropská unie může do podoby budoucích strategických dohod v rámci globálního světa daleko intenzivněji otiskovat svoji stopu, která bude respektována a viditelná i při vytváření budoucího globálního uspořádání.

Pokud v této věci neuspěje, je pravděpodobné, že v rámci globálního modelu bude Evropská unie nucena se daleko více přizpůsobovat a přijímat kompromisy, které ne vždy patří do evropského hodnotového rejstříku.

Mezi parametry, které by měla EU především ctít, patří především hodnota principů volného trhu v oblasti obchodu i investic, vytváření podmínek pro korektní a otevřené konkurenční prostředí i k zamezení praktikování kriminálních aktivit v podnikatelském prostředí například prostřednictvím zneužívání daňových systémů či procedur veřejných zakázek; za zásadní je třeba též považovat respektování sociálních a občanských práv a naplnění elementárních požadavků na environmentální systém.

V případě schopnosti čelit důsledkům některých projevů globalizace (například v důsledku přesunu výrobních kapacit mimo evropský kontinent) je velké očekávání spojováno s fungováním Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci.

Dokument si současně velmi korektně a potřebně uvědomuje, že pro posílení role globálního aktéra potřebuje Evropa vyřešit spoustu domácích úkolů na poli podmínek konkurenceschopnosti. Je zřejmé, že klíčovým příspěvkem zde bude snaha o završení a dokončení Jednotného vnitřního trhu a odstranění stále přetrvávajícího kvanta viditelných i neviditelných překážek na něm.

Bude-li Jednotný vnitřní trh fungovat, vyjde-li z tohoto období posílen, nikoliv fragmentován (jak se o to některé zájmové skupiny ve jménu národně motivovaného protekcionismu snaží) a povede-li tento vývoj k posílení atraktivnosti euro-zóny, má Evropa zcela reálnou šanci své ambice coby globální hráč naplnit.

Pokud však své úkoly v této oblasti nebude schopna realizovat, ztratí fundamentální důvod pokračovat coby prominentní globální autorita a stane se rozdrobeným, ba tuctovým uskupením ve společnosti mnoha dalších subjektů bez jakékoliv výlučnosti.

Diskusní dokument o budoucnosti evropské Hospodářské a měnové unie

Dokument obsahově vychází ze Zprávy pěti předsedů z června 2015 a na něj navazujícího balíčku k dokončení EMU z října 2015.

Cílem dokumentu je podtrhnout význam EMU z pohledu klíčových priorit evropské integrace a současně deklarovat, že přes všechny stále otevřené a definitivně ještě nevyřešené problémy je adekvátní o euro-zóně nehovořit toliko v hluboce defenzivním tónu soustředěném na uchování jej holé existence, nýbrž z pohledu výrazně ambicióznějšího, jehož potenciál však dosud není zcela naplňován kvůli ne vždy přínosnému a disciplinovanému chování jeho jednotlivých členů.

Z dokumentu opatrně vyplývá, že i nynější kompetentní vysocí představitelé Evropské komise považují ušlou cestu směrem k měnové a hospodářské unii za významnou, avšak nedokončenou.

Za necelých dvacet let své existence je poměrně pozoruhodné, že i přes velmi bouřlivé peripetie v čase krize se euro dostalo většině evropských občanů pod kůži a tito se s ním do značné míry ztotožňují.

Je velmi pravděpodobné, že možné riziko destrukce a zrušení eura ve Francii zásadním způsobem přispělo ke konečnému výsledku francouzských prezidentských voleb. Přes obecně často zmiňovaný fakt, že EU nedisponuje nějakým zásadním symbolickým společným pojítkem deklarujícím evropskou soudržnost, může se zdát, že euro by pro tuto roli bylo více než vhodným kandidátem. Po necelých dvou dekáдах své existence je i toto nutné zařadit mezi výčet jeho úspěchů.

Dokument velmi správně poukazuje na to, že dokončení EMU není jen záležitostí dalšího vycizelování konstrukčního soukolí euro-zóny; je minimálně stejně též věcí relevantních vnějších vlivů, které s EMU bezprostředně souvisejí – v nejobecnějším vyjádření efektivnost a funkčnost Jednotného vnitřního trhu.

Nebude-li Jednotný vnitřní trh efektivní a funkční, o nadstavbě zvané EMU nemá vůbec smysl uvažovat. EMU může naplnit svá očekávání jedině a pouze tehdy, když dojde k dalšímu otevírání a uvolňování prostředí Jednotného vnitřního trhu, k posílení jeho homogenity a odbourávání viditelných a skrytějších bariér národního ochrannářského charakteru.

Nedojde-li k tomu, smysl EMU se ztrácí a omezuje se tím rozsah přínosů, kterých může být dosaženo.

V rámci dokončení EMU jde též o to, aby si každý členský stát plnil své povinnosti a byl vůči tomuto cíli adekvátně zodpovědný; a současně, aby členské státy nebyly již dále netečně ochotny tolerovat mezi sebou černé pasažéry, kteří se na vlně evropské integrace vezou na úkor těch schopnějších a zodpovědnějších.

Je samozřejmě iluzí se domnívat, že z projektu prohloubení a dokončení EMU lze zcela vypreparovat politický rozměr problému; ani by to nebylo žádoucí. Je však zásadně důležité, aby v tomto úsilí zastávalo věcné ekonomické hledisko natolik důležitou pozici, aby chronické a dlouhodobé neplnění elementárních povinností při nápravě problémů a nerovnováh nebylo možné převážit politicky vyvolanými aktivitami na úkor věcného řešení.

Prohloubení EMU by tak i v duchu dokumentu mělo zahrnovat tři oblasti:

- Dokončení skutečné finanční unie

Vedle silného ekonomického a měnového základu začíná být považován za integrální podmínku pro odpovídající fungování EMU též finanční zprostředkování a efektivnost finančních systémů. Nosnými body finanční unie jsou Bankovní unie a Unie kapitálových trhů. V prvním případě je klíčovým úkolem zajištění stabilního a předvídatelného chování bankovního sektor bez výkyvů a potřeby razantních a nákladných zásahů ze strany veřejných institucí v případě problémů. Jako rozšíření vějíře možností alokace finančních prostředků je pak vnímána též Unie kapitálových trhů, jejíž praktická realizace se nachází v podstatně zárodečnějších fázích svého vývoje.

- Dosažení integrovanější hospodářské a fiskální unie

Důraz je zde zvláště kladen na důsledné plnění povinností v rámci Evropského semestru, včetně vyjasnění vazeb mezi fiskální podporou a zásadními strukturálními opatřeními a reformami v EU. Poprvé na takto vysoké politické úrovni se pak objevuje termín fiskální unie. To může signalizovat pokračování již nějakou dobu vykonávaného úsilí směrem k posílení fiskální kapacity euro-zóny, jejímž výsledkem může být silnější fiskální transfer v rámci euro-zóny a jemu odpovídající institucionální přizpůsobení (viz následující odstavec).

Proces zahájený bílou knihou: od Říma po volby do Evropského parlamentu v roce 2019



Zdroj: Evropská komise - Bílá kniha o budoucnosti Evropy

- Zakotvení demokratické odpovědnosti a posílení institucí euro-zóny

Nastíněný proces prohlubování EMU musí mít odpovídající institucionální ukotvení. V tomto institucionálním ukotvení by se měla projevit větší ochota sdílet odpovědnost a podílet se na rozhodovacích procesech týkajících se klíčových priorit hospodářské politiky EU.

Je patrné, že by mělo dojít k posílení role Euroskupiny. Po téměř 40 letech se ožívuje termín Evropský měnový fond (jež figuroval jako nikdy nenaplněná součást bývalého Evropského měnového systému a jehož roli nyní svým způsobem naplňuje Evropský stabilizační mechanismus). Právě posílená institucionalizace záležitostí okolo euro-zóny může vést k vytvoření dalších dělítek mezi jejími nynějšími členy a zbytkem EU (který bude po odchodu Británie zásadně oslaben).

Úvahy o využití nynějších velmi příznivých ekonomických východisek v České republice k vyjednání pro nás příznivých podmínek pro možný budoucí vstup do euro-zóny tak nabývají na aktuálnosti, opírají se o racionální základ a mělo by s nimi být velmi seriózně a zodpovědně nakládáno. Přestože případné rozšíření euro-zóny jisto jistě nepředstavuje nosný bod dokumentu, je v něm současně zřetelně naznačováno, že nynější počet členů by neměl představovat konečné číslo a mohl by se v představitelné době dočkat zvýšení.

Diskusní dokument o budoucnosti financování EU

Diskusní dokument o budoucnosti financí EU byl vydán jako poslední z pěti textů, konkretizujících obsah na počátku letošního března zveřejněné Bílé knihy o budoucnosti EU, zaměřených na principiální priority budoucího směřování evropské integrace.

Se znalostí všech zbývajících textů můžeme konstatovat, že tento dokument je též nejzásadnějším a obsahově nejvytříbenějším. Představuje text, který v sobě spojuje výčet předpokládaných prioritních oblastí EU se způsobem jejich financování, čímž umožňuje daleko významněji a zřetelněji v porovnání s ostatními diskusními dokumenty porovnat a vzájemně odlišit jednotlivé zvažované scénáře (při vědomí toho, že výchozích pět možných scénářů nemusí nutně postihovat všechny představitelné varianty, jimiž se může budoucnost EU ubírat).

Zásadním smyslem celého dokumentu je jeho otevřenost, jež by měla spustit zásadní diskusi o budoucnosti financování EU a vést k vyvolání nových alternativ, které lze reálně využít pro období příští dekády. Popsané scénáře tak rozhodně nepředstavují dogma, k němuž je nutné se za každou cenu uchýlit. Naopak, měly by vést k přesvědčivému vyhodnocení toho, který z nich by byl pro budoucnost EU nejprospěšnější, případně se pokusit vymezit jejich funkční propojení obohacené náměty, jež dokument vůbec nezmiňuje. Do poloviny příštího roku, kdy by mělo dojít ke zveřejnění návrhu podoby příštího Víceletého finančního rámce (VFR) po roce 2020, by stavidla těchto úvah měla být ponechána maximální tvůrčí invenci. Poté by se však proveditelné změny měly do podoby budoucího VFR viditelně promítnout, neboť je zřejmé, že ulpívání na přílišné kontinuitě podoby VFR Evropě neprospívá. Je současně zřejmé, že zdaleka ne vše, co se v diskusním dokumentu o budoucnosti financování EU objevuje, neřkuli pak to, co je součástí jím vyvolané diskuse, se v konečné podobě budoucí VFR taktéž promítne.

Je zcela zjevné, že kupříkladu praktické uchopení principu přidané hodnoty EU, komplexní uplatnění požadavku na zvýšenou flexibilitu, včetně vytvoření nového vlastního příjmového zdroje, či koncepce autonomního rozpočtu euro-zóny s největší pravděpodobností časově výrazně přesáhnou termín, do kterého bude muset být budoucí VFR s konečnou platností schválen.

To však zdaleka neznamená, že budou-li tyto požadavky na změny nadále objektivně shledány jako potřebné, měla by snaha na jejich praktické uplatnění s přijetím VFR po roce 2020 skončit. Pravý opak je pravdou; bude-li zde i v průběhu příští dekády nějaká evropská integrace, jež nebude pouze skanzenem a vzpomínkou na minulost, ale smysluplným funkčním systémem s přínosem pro Evropu jako celek jak uvnitř tak navenek, přijetí těchto změn se stejně nevyhne.

Kontext

V dokumentu je oprávněně poukazováno na to, že Rozpočet EU měl příležitost, která však nebyla plně využita, uplatnit v čase krize svůj proticyklický charakter a zmírnit tak zásadním způsobem její dopady. Tato příležitost se však v praxi naplnila pouze velmi marginálně, přičemž souběžně bylo nutné aktivizovat v mnohem větším rozsahu zcela nové transfery a finanční toky (například v podobě Evropského stabilizačního mechanismu a jeho provizorních předchůdců), aby došlo k alespoň částečné stabilizaci ekonomiky EU.

Rovněž pak v čase urgentní potřeby oživit v EU investice projevila Rozpočet EU své jen velmi omezené možnosti a muselo dojít ke vzniku Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), jehož principy fungování mohou být pro budoucí VFR alespoň v některých kapitolách velmi inspirativní. A konečně zde máme zcela nové výzvy pro EU v souvislosti s globálním kontextem; nejedná se pouze o potřebu čelit novým bezpečnostním rizikům a hladce zvládnout migrační vlny; jedná se též o daleko silnější potřebu ekonomického prosazení se v globální soutěži. S financováním těchto potřeb počítá dnešní Rozpočet EU pouze okrajově, jiné jsou řešeny mimo něj. Jejich intenzita však každopádně přesahuje dosud uvažované a alokované zdroje na tyto účely. A právě od této zkušenosti se odvíjí úvaha, zda by Rozpočet EU, resp. celý systém financování EU, neměl být pro účely makroekonomické stabilizace podstatně flexibilnější, případně zda by zásadní realokací své výdajové strany neměl vytvořit takové podmínky, za kterých bude ekonomika EU podstatně odolnější případným budoucím krizovým projevům.

Téma zesílené flexibility financování EU a robustnější zaměření na nové tematické priority tak představuje jedny z nosných oblastí, jichž se diskuse o budoucnosti financování EU týká. S tím jsou pak spojeny i nástroje, jejichž prostřednictvím jsou finanční prostředky uvolňovány; s odpovídajícím důrazem je konstatováno, že téměř výlučná redistribuce prostřednictvím jednorázově poskytnutým dotacím představuje již překonaný model, který bude žádoucí doprovodit podstatně větším využíváním pákového efektu při využívání objemově velmi omezených společných zdrojů EU. Jak již výše naznačeno, větší flexibilita je též o tom, aby Rozpočet EU měl v případě potřeby dostatek zdrojů, jež by si opatřil autonomním způsobem, například posílením vlastní zdrojové základny (na rozdíl od nyní dominantního způsobu příspěvků ze strany jednotlivých členských států). Ve vlastním diskusním dokumentu není následující úvaha zmíněna ani implicitně, leč v doprovodných diskusích lze zaregistrovat též oživení myšlenky emise společných dluhopisů EU (které dosud brání zákonem daná povinnost vyrovnanosti Rozpočtu EU). Taktéž pozvolné otevírání prostoru pro tzv. projektové dluhopisy, jejichž výnos by byl použitelný například pro konkrétní infrastrukturní účely, může naznačit, že tato myšlenka není zcela iracionální a ve slepé uličce.

Dokument o budoucnosti financování EU je též velmi potřebnou příležitostí pro inventuru a důkladné prošetření výdajové i příjmové strany Rozpočtu EU z pohledu výsledků a výkonnosti, které má Rozpočet EU přinést a dosáhnout. Je nejvyšší čas přestat jej vnímat výlučně účetním pohledem coby přerozdělovací mechanismus daných finančních částek, které jsou v rigidních kapitolách během stanoveného časového období předurčeny k uvolnění pro daný účel (a momentem vydání těchto částek starost o správnost jejich vynaložení prakticky končí), nýbrž jako kapitálový zdroj, jehož alokace přinese přesně vyčíslitelný přínos.

Tato změna pak dosti zásadně modifikuje též jeden z úhlů pohledu, který je u nás dosud poměrně silně akcentován především z toho důvodu, že použití jeho optiky hovoří o významném přínosu pro nás – jedná se o tzv. čistou pozici mezi národním rozpočtem a Rozpočtem EU, jež je z pohledu České republiky od prvního momentu našeho členství výrazně kladná. Nabízí se dodat, že výhoda naší výrazně kladné čisté pozice, významné i makroekonomicky, činící od května 2004 kumulovaně nějakých 700 mld. Kč by zřejmě do budoucna měla být vyvážena i dalšími kritérii, která spíše než čistě účetní pohled na Rozpočet EU budou daleko větší význam klást na jeho složky výsledkové a výkonnostní. Princip, který dosavadní vnímání Rozpočtu EU dosti zásadně změní a který do značné míry může překonat poměrně zažité sledování toho, jaký členský stát do Rozpočtu EU především přispívá (tedy čistý plátec) a jaký z něj převážně bere (tedy čistý příjemce) se nazývá přidaná hodnota EU a blíže jej rozebereme v nadcházející sekci. Ani dělení na čisté plátce a příjemce nemusí být v některých případech zcela jednoznačné, zvláště v závislosti na určení toho, kdo je opravdu konečný příjemce (tok prostředků z Rozpočtu EU do konkrétního členského státu ještě zdaleka neznamená, že tyto prostředky v tomto státě skutečně zůstanou, zvláště pak, pochází-li dodavatel příslušného investičního statku či poskytnutého systémového řešení z jiného členského státu).

A právě úvaha ohledně vyváženosti účetního a výkonnostního pohledu, či rozlišování mezi čistým plátcem a příjemcem, představuje projev velmi zásadního průvodního jevu diskuse o budoucnosti EU – do jaké míry se má tato budoucnost opírat o kontinuitu a navazovat na minulost, a do jaké naopak aplikovat potřebné změny a být svým způsobem revoluční. Nepřekvapivý závěr nám říká, že od každého kousek, přičemž úspěchem by bylo, kdybychom o budoucím VFR již nemluvili jako o dalším víceméně obdobném pokračování svého předchůdce, ale o finančním modelu, na němž bude investice a inovativnost na první pohled patrná. Minimálně v odstranění těch složek, jež jsou zjevně přežitě. Nadcházející diskuse by měla vést k určení těch, které tento požadavek naplňují.

Nový princip

Má-li to EU sama se sebou myslet vážně, vnímání čistých plátců a čistých příjemců by mělo být dříve či později vyváženo pohledem evropské přidané hodnoty. Evropská přidaná hodnota jako princip budoucího financování EU je

založena na myšlence, že dochází-li na straně příjmů Rozpočtu EU ke sdílení zdrojů, měly by i tyto sdílené zdroje být použity pro naplňování přínosů, jež jsou dostatečně významné a relevantní pro EU jako celek (a nejenom pro lokalitu, region či vybraný členský stát). Tento princip rozhodně neznamená, že sledováním přínosů pro EU jako celek dojde k upozadění zájmu nižších složek v rámci tohoto celku; říká však, že vedle přínosu regionálního či národního je žádoucí prokazatelně uskutečnit i přínos s přesahem přes hranice příslušného členského státu.

Na první pohled se uplatnění tohoto principu může zdát být dalším zužováním trychtýře, jehož prostřednictvím jsou finanční toky z Rozpočtu EU směřovány do jednotlivých členských států.

Na straně druhé však představuje oprávněný požadavek, toliko rozšiřující oblast nyní již fungujících kondicionalit, že omezené společné zdroje EU by měly být používány nejen tam, kde existuje pro to odpovídající prostředí (kdy by mělo být zabráněno situacím, že nedostatek zdrojů či dlouhodobá neschopnost vyřešit daný problém na národní úrovni je zachraňována prostřednictvím fondů EU bez zjevného dopadu v kontextu EU), ale též tam, kde tyto zdroje jsou použity ve prospěch projektů sbližujících a propojujících Evropu.

Každopádně to vyhlíží, že evropská přidaná hodnota se poté, co bude nalezeno společné porozumění pro to, co její obsah vlastně znamená, a kritérium, které jí umožní měřit, stane jedním ze základních principů financování EU do budoucna. Vůči tomuto principu totiž budou směřovány otázky o smyslu Rozpočtu EU, resp. financování EU. Výkladů se nabízí více a některé z nich mohou představovat též zástěrku určitých politických zájmů. Lze se však shodnout na tom, že v objektivní, nezaujaté a čisté podobě může být vydání se cestou evropské přidané hodnoty správné rozhodnutí, jež však vyžaduje přísnou disciplínu jednotlivých aktérů a jasné vymezení kritéria, podle kterého se bude tento princip v praxi posuzovat.

Jedním z jeho možných výkladů je požadavek naplňování cílů, stanovených základní smlouvou EU; tento výklad sice stanoví určité hranice toho, co přidaná hodnota EU ještě je a co již určité není, nicméně pro praktické použití je to výklad stále značně obecný až vágní.

Druhý z výkladů již nabízí podstatně striktnější vymezení, když hovoří o tom, že sdílené prostředky EU by měly být použity toliko na aktivity, u nichž lze identifikovat veřejný rozměr a zájem a které napomáhají naplňování základních svobod, na nichž je EU postavena, v podobě Jednotného vnitřního trhu a dokončení a prohloubení Hospodářské a měnové unie (EMU). A umí jít ještě dále; při dosažení souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality dospívá k závěru, že zapojení zdrojů EU by bylo možné pouze (či především) tehdy, pokud by aktivita na úrovni EU byla efektivnější než ta, prováděná na národní, regionální či místní úrovni. Z toho vyplývá, že při identifikaci efektivnějšího řešení na národní, regionální či místní úrovni by účast EU (míněno samozřejmě především finanční) již byla pouze výrazně doplňková, pokud vůbec nějaká. Tento výklad samozřejmě netvrdí, že řešení daného problému primárně na národní, regionální či místní úrovni je nesmyslné; říká však poměrně jasně, že toto řešení již nebude prováděno za sdílené společné zdroje EU. Pro určení intenzity zapojení prostředků EU je zásadní měřitelnost a viditelnost výsledků, což je zásadní požadavek pro to, aby tento typ výkladu mohl být prakticky použit.

A konečně zde existuje výklad, který přidanou hodnotu EU vymezuje taxativním výčtem aktivit, na které je žádoucí v budoucnosti prostředky Rozpočtu EU použít. I diskusní dokument o budoucnosti financování EU se o to pokouší a výsledkem je následující seznam oblastí, které tomuto požadavku vyhovují: přeshraniční programy stmelující regiony napříč hranicemi; přeshraniční infrastruktura – dopravní, energetická, digitální, výzkumná apod.; koheze posilující konkurenceschopnost a homogenitu Jednotného trhu; do budoucna ve zvýšené míře ochrana hranic; společný postoj ke třetím, především partnerským zemím; společné vědecké a výzkumné projekty; vzdělávání na bázi nynějšího programu Erasmus; šíření evropských hodnot ve světě.

Nová témata

Diskusní dokument přináší výčet témat, jež obsahově ladí s principem přidané hodnoty EU – jsou v něm po právu zmíněny digitální revoluce, větší snaha obstát v globalizaci, demografie a sociální témata, klimatické záležitosti, konvergence, bezpečnost a schopnost čelit neočekávaným záležitostem, včetně potřeby vytvoření dostatečné rezervy. Současně si klade otázku, zda je nynější Rozpočet EU schopen na toto všechno adekvátně reagovat. Odpověď je nabíledni, přičemž následuje otázka další, z jejíž dikce jasně vyplývá, že pokud chce mít budoucí Rozpočet ambice na toto všechno adekvátně reagovat, bude muset výrazně zeštíhlet v podpoře dalších oblastí, jež je nyní více než velkorysá. Anebo se smířit s tím, že i podpora budoucího prioritního výčtu zapadajícího do představy přidané hodnoty EU zůstane vždy doplňková.

Dokument následně věnuje zesílenou explicitní pozornost vybraným tématům. Začíná s bezpečností, která ještě v době přípravy nynějšího období 2014 – 2020 zdaleka nepředstavovala prioritu tak zásadní důležitosti, jako nyní a v představitelném budoucnu. Téma bezpečnosti je z pohledu EU nahlíženo dvěma pohledy – řešení nestability v blízkosti EU a snaha o řešení problémů přímo na místě; a řešení projevů terorismu uvnitř EU. Konkrétní oblasti podpory mají podobu ochrany hranic, rozvojových projektů ve třetích státech, preventivních opatření, například v podobě potravinových řetězců, připravenosti zdravotních systémů, osvojení postupu proti globálním epidemiím. Součástí tohoto bloku jsou pak též opatření, jež přímo nesouvisejí se zvýšením politických bezpečnostních rizik, jako například prevence proti přírodním katastrofám. Je zřejmé, že charakter této navržené projektové typologie je poměrně vzdálen aktivitám majícím toliko lokální či regionální rozměr (v podobě rekonstrukce náměstí či navesí, čističky odpadních vod, rekonstrukce místní komunikace či rekvalifikačního kursu) a z tohoto porovnání je možná nejpatrnější rozdíl mezi nynější praxí a zaváděným kritériem přidané hodnoty EU. V praxi to znamená jediné: projekty toliko lokálního či regionálního charakteru se již ke společnému evropskému financování nedostanou.

Ekonomická síla, udržitelnost a solidarita je explicitně zdůrazněným tématem číslo dvě. Jeho smyslem má být podpora dlouhodobé konkurenceschopnosti a odolnosti ekonomiky EU. Má současně přispívat rovnoměrnému rozdělení příjmů a bohatství a zabránit prohlubování hospodářských a sociálních rozdílů. Tento obecně oprávněný požadavek je v posledním období zdůrazňován až přespříliš, takže je obtížné říci, zda jeho zařazení je projevem momentální módní vlny jeho využívání, či dlouhodobějšího náhledu na jeho potřebnost.

Jedním z nejzásadnějších témat tohoto bloku učinění rozhodnutí o tom, které ze sociálních témat vyjadřuje soulad s požadavkem evropské přidané hodnoty a zda vůbec má být sociální podpora nadále téměř výlučnou doménou členských států, anebo má dojít k podstatnému zvýšení váhy EU na jejím provádění. Vzhledem k tomu, že ve všech členských státech představuje sociální politika neobjemnější součástí systému veřejných financí, případný transfer byť vybraných pravomocí v oblasti sociální politiky z národní na unijní úroveň by znamenal zcela zásadní zásah do podoby financování EU. Určité pokusy o zvýšení váhy Evropského sociálního fondu a modelové výpočty tyto úvahy doprovázející poukázaly na to, že z nynějšího Rozpočtu EU stran jeho výše i struktury by nezbyl kámen na kameni (při zajištění alespoň elementárních projevů sociální politiky na společné bázi EU by se nynější objem Rozpočtu EU přibližně ztrojnásobil a jeho struktura by byla vychýlena výrazně směrem k sociálně zaměřeným aktivitám).

Dalším zásadním tématem této sekce je výrazné posílení role Rozpočtu EU v oblasti globálního působení EU, která byla doposud v oblasti přímé podpory zcela marginální a nepřímo prostřednictvím podpory konkurenceschopnosti též ne zcela významná. Stále sílící podporu získává názor, že odpovídající fiskální transfer by měl být zajištěn pro účel transformace vyvolané globalizačními trendy (které v posledních minimálně 10 letech pozici EU rozhodně nevylepší) a technologickými změnami v globálním kontextu.

Do tohoto výčtu ekonomických témat nadto patří další zcela principiální úvaha zaměřená na to, zda má Rozpočet EU reagovat na probíhající ekonomické otřesy. Dosud tomu tak přímo rozhodně nebylo. Rozpočet EU měl v lepším případě svými intervencemi přispívat k systémovým změnám, jež by umožňovaly lépe čelit projevům krize, pokud toto téma bylo vůbec zodpovědně nahlíženo. Poslední ekonomická krize dosti překvapila a zaskočila též systém financování EU; možnosti rozpočtu se ukázaly jako velmi omezené a pravidla navíc strnulá a neumožňující pružně přesouvat odpovídající částky pro účely řešení krizových projevů. I proto vznikl zcela nový systém stabilizačních nástrojů zcela mimo Rozpočet EU, který však s ohledem na jeho objem vytvořil alternativní transferový proud, který se svým objemem Rozpočtu EU směle vyrovná. I nastalá situace nutně vede k položení otázky, zda má být Rozpočet EU cíleně angažován při vyrovnávání ekonomických otřesů, či nikoliv? Za daleko transparentnější a legitimnější řešení lze považovat to, že v oblasti makroekonomické stabilizace zde působí na Rozpočtu EU nezávislý Evropský stabilizační mechanismus, jehož eventuální propojení s Rozpočtem EU by mohlo představovat jedno z témat pro rozhodnutí, nicméně na relativně čerstvě vytvořené praxi by se nemělo ani v budoucnu nic podstatného měnit.

Změnou větší než malou by naopak měla projít systematická snaha o vytvoření příznivějšího prostředí pro investice, vycházející z oprávněné úvahy, že investice a jejich efekt primárně závisí na prostředí, v němž jsou realizovány. Aktivity na podporu investic, financované z Rozpočtu EU, by pak měly daleko silněji ladit s procesem strukturálních reforem. Strukturální reformy jsou nyní poměrně uspokojivě a dostatečně testovány v rámci procesu Evropského semestru, který by však vůči budoucí podobě financování EU měl vykazat podstatně silnější vazbu. A to oboustrannou: za prvé, cíle a úkoly vymezené Evropským semestrem a pro úroveň členských států konkretizované v rámci Specifických doporučení Rady by měly být prioritně podporovány z Rozpočtu EU. Jde jen o to, aby tyto cíle a úkoly svým pojetím vyhovovaly chápání přidané hodnoty EU a došlo k vytvoření takového pojítka, ze kterého je zřejmé, v jakém rozsahu a s jakým výsledkem přispívají intervence z Rozpočtu EU naplňování těchto cílů. Druhá strana této vazby je motivační. V případě, že členský stát prokáže výborné výsledky v testu makroekonomických, fiskálních a strukturálních nerovnováh, který je v rámci Evropského semestru prováděn, měla by být tato výkonnost oceněna

bonusem typu nynější výkonnostní rezervy; naopak v případě chronicky špatných výsledků tohoto testu je vhodné uplatnění sankčního postihu v podobě krácení prostředků (k čemuž však již v nynější zárodečné fázi diskuse zřejmě chybí silnější politická vůle). Tento argument by byl využitelný v případě nyní politicky silně zneužívané vazby solidarity v rámci EU (kdy je pozornost zaměřena především na způsobu řešení migrační krize) s Rozpočtem EU. Některé ze zemí, které vykazují vstřícnost s jedním z modelů řešení uprchlické krize, současně vykazují velké poruchy v testu ekonomické nerovnováhy (čímž samy vykazují jinou podobu omezené solidarity v rámci EU); budou-li pak například země V-4, které bez výjimky vycházejí z těchto testů výborně, obviňovány z nedostatečné solidarity ohledně migrační krize, nabízí se jim argument, že celá řada ostatních zemí, namátkou Francie či Itálie dlouhodobě a chronicky neplní své závazky v rámci Evropského semestru, což lze též vysvětlit jako nedostatečnou solidaritu. Dojde-li na moment, kdy bude rozhodnuto o vytvoření přímé vazby mezi solidaritou a Rozpočtem EU, je více než žádoucí tuto solidaritu uchopit maximálně komplexně, přičemž její parciální výklad může být velmi snadno politicky zneužitelný a představovat umělý nástroj v rukou jednoho členského státu proti jinému.

Téma investic a strukturálních reforem úzce souvisí i s modelem jejich podpory, kterých lze v nynějším Rozpočtu EU identifikovat povícero. Investice jsou ve značné míře podporovány z kohezní politiky; vedle toho však existuje celá řada dalších zdrojů a nástrojů, jako již zmíněný EFSI, Horizon 2020, CEF, COSME, Galileo a mnohé další. V součtu se podíl těchto nekohezních nástrojů podpory investic v období 2014 – 2020 vyšplhal na přibližně 13%. V rámci tohoto podílu se vyskytují projekty, které uspěly v celoevropské soutěži, bez záruky garantovaných národních obálék. Jednou z dalších významných úvah je, zda dále pokračovat v trendu výrazného navyšování tohoto způsobu přerozdělování společných finančních zdrojů EU, mnohdy dále navázaných na pákový efekt finančních nástrojů, anebo pokračovat v nynějším rozlišení kohezní a nekohezní formy podpory, kdy mnohdy jeden a ten samý účel je podporován podle jiných pravidel, přičemž příjemce logicky podporuje cestu nejsnazší dostupnosti (a výsledkem kupříkladu je, že na naší čisté pozici vůči Rozpočtu EU se tento způsob podpory podílí nicotnými 2% a drtivá většina žadatelů automaticky zamíří k porcování národně zaručeného kohezního koláče).

Samotnou kohezní politiku zřejmě čeká též zásadní proměna. Právě v ní by se měla nejvíce projevit potřeba citlivosti skloubení kontinuity a radikálnější inovace. Kohezní politika představuje zásadní porci Rozpočtu EU a její smysl v duchu konvergenčního působení rozhodně není zdaleka vyčerpán. Již v současné době se charakter kohezní politiky mění; již to není nástroj pouhého vyrovnávání stávajících, obvykle však z minula zděděných rozdílů, ale stále silněji cílí coby rozvojový nástroj, zaměřený na vytvoření systémových podmínek, znamenajících prevenci před vznikem případných budoucích rozdílů. Společným jmenovatelem minulé i budoucí koheze nicméně zůstává konvergence.

Taktéž v duchu již nějakou dobu proklamovaných, ale v praxi stále nedostatečně uplatňovaných zásad by projekty podpořené v rámci kohezní politiky měly vykázat silnější důraz na výsledky a výkonnost. Měly by být daleko silněji zaměřeny na klíčové evropské priority (viz přidaná hodnota EU) a existují výše popsané pokusy úžeji provázat intervence kohezní politiky s procesem zesílené správy ekonomických záležitostí (governance) a strukturálními reformami. Užší součinnost s governance, Evropským semestrem a strukturálními reformami pak dále souvisí nikoliv s principiálními, ale též procesními záležitostmi: i proto i z tohoto pohledu má být činěno další úsilí směrem ke zjednodušení a transparentnosti. Vzhledem k tomu, že naznačené propojení představuje samo o sobě netriviální operaci, činit jej v podmínkách jsoucího administrativního břemene, zapleveleného navíc výsledky národního goldplatingu, téměř jistě znamená odsoudit jej k nezdaru. Dokument si taktéž všímá jevu, který s komplikovaností systému úzce souvisí; a sice toho, že stále více zemí využívá prodlouženého časového období, daného principy $n + 2$, resp. $n + 3$. Zjednodušení by tak mělo zabránit tomu, že implementační proces se neustále zpožďuje a tím velmi komplikuje průběh rozpočtového procesu pro jednotlivá léta. Pro některé členské státy by se měla i zvýšit autonomie a flexibilita programování.

Dokument výslovně obhajuje potřebu vyváženosti financování v rámci kohezní politiky ve smyslu spravedlivého sdílení unijních a národních zdrojů (čímž signalizuje, že podíl národního spolufinancování by měl být navyšován); zmiňuje nadto poměrně rozporuplnou úvahu v tom smyslu, že pokud je podíl Rozpočtu EU na kohezní politice příliš vysoký, vzhledem k jeho limitovanému objemu a současně zaměřením se žadatelů na získání těchto omezených prostředků, může dojít k polevení v celkové investiční snaze v rámci EU. Tento příklad možná ilustruje zažitou praxi z některých členských států, kdy drtivá většina zvláště veřejných investic je pořizována dominantně z fondů EU a pro stejný účel neexistuje žádný domácí alternativní zdroj; v případě výpadku toku z fondů EU se pak obvykle daná investice neuskuteční vůbec.

Stejně jako pro celý Rozpočet EU, i kohezní politika bude čelit dilematu, do jaké míry má být koncipována jako nástroj schopný reagovat na neočekávaný vývoj, na budoucí krize či zásadní a na počátku finančního rámce neočekávané společenské změny.

Odpověď spočívá v možnostech flexibility Rozpočtu EU, přičemž hlavní makroekonomická stabilizační funkce by měla být přiřazena nástrojům mimo Rozpočet EU (především ESM).

Jak řečeno v úvodu, diskusní dokument o budoucím financování EU nepředstavuje daný scénář toho, kudy se bude Rozpočet EU po roce 2020 ubírat. Naopak jeho smyslem je vyvolat prozatím bezbřehou diskusi, která by přibližně do roka měla začít být regulována a usměrňována, aby nový model nabyl uchopitelných a realistických kontur. Jejich projevem by měla být reflexe potřebné změny. Vzhledem k tomu, že hovoříme o budoucnosti financování, mělo by jít o reflexi budoucích, nikoliv minulých priorit.

Petr Zahradník

Ekonomické a strategické analýzy ČS

Budějovická 1518/13b
140 00 Praha 4

EU OFFICE / KNOWLEDGE CENTRE - Česká spořitelna, a.s.

Budějovická 1518/13b, 140 00 Praha 4

e-mail: eu_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Tomáš Kozelský

e-mail: tkozelsky@csas.cz

tel.: +420 956 718 013

Tereza Hrtúsová

e-mail: thrtusova@csas.cz

tel.: +420 956 718 012

Radek Novák

e-mail: radeknovak@csas.cz

tel.: +420 956 718 015

Tato publikace je považována za doplňkový zdroj informací poskytnutých našim klientům. Na informace uvedené v ní nelze pohlížet tak, jako by šlo o údaje nezvratné a nezměnitelné. Publikace je založena na nejlepších informačních zdrojích dostupných v době zveřejnění. Použité informační zdroje jsou všeobecně považované za spolehlivé, avšak Česká spořitelna, a.s. ani její pobočky či zaměstnanci neručí za správnost a úplnost informací. Autoři považují za slušnost, že při použití jakékoliv části tohoto dokumentu, bude uživatelem informací tento zdroj uveden.