

# CHALLENGING THE CZECH TALES ON EUROPEAN POLICIES

— Ed. —

Vít Dostál



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

**PRAHA 2012**



# CHALLENGING THE CZECH TALES ON EUROPEAN POLICIES

— Ed. —

Vít Dostál



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Vydáno s laskavou podporou Open Society Foundations.

## CHALLENGING THE CZECH TALES ON EUROPEAN POLICIES

*Editor* – VÍT DOSTÁL

*Autoři* – OLDŘICH DĚDEK, VÍT DOSTÁL, VIERA KNUTELSKÁ, ARNOŠT MARKS

*Shrnutí seminářů* – ZUZANA BREZINOVÁ, VÍT DOSTÁL,

VIERA KNUTELSKÁ, KATEŘINA PLESKOTOVÁ

*Jazyková korektura* – KATEŘINA PLESKOTOVÁ, VLAŽKA VOTAVOVÁ

*Grafická úprava* – JAN VÁCLAV

*Tisk* – BCS, S.R.O.

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné nebo elektronické publikace nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu vydavatele.

Názory vyjádřené v textu nejsou oficiálním stanoviskem Asociace pro mezinárodní otázky ani Open Society Foundations.

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Žitná 27/608

CZ 110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 813 460

info@amo.cz

www.amo.cz

© AMO 2012

ISBN 978-80-87092-19-4

# OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	9
V. DOSTÁL: ÚVOD	11
V. DOSTÁL, A. MARKS: Problémy a výzvy EU na počátku dánského předsednictví v radě EU a jejich vztah k hospodářským prioritám ČR	15
<i>Shrnutí expertního semináře: Priority dánského předsednictví v oblasti hospodářské a měnové politiky</i>	23
V. KNUTELSKÁ, V. DOSTÁL: Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu? Co přináší návrh nové Fiskální smlouvy a proč se ČR nepřidala?	27
<i>Shrnutí expertního semináře: Fiskální smlouva – stará pravidla v novém hávu? Co přináší návrh nové Fiskální smlouvy a proč se ČR nepřidala?</i>	35
A. MARKS: Východiska debaty o českých národních prioritách	41
<i>Shrnutí expertního semináře: Zájmy českého hospodářství a rozpočet EU: na co bude ČR potřebovat evropské peníze po roce 2013?</i>	45
V. DOSTÁL, A. MARKS: Priority ČR v kontextu rozpočtu EU 2014+ a Digitální agenda pro Evropu	51
<i>Shrnutí expertního semináře: Rozdíly v prioritách ČR mezi programovacími obdobími 2007-2013 a 2014-2020</i>	55
V. DOSTÁL, V. KNUTELSKÁ: Post-lisabonské zásahy do smluvní architektury EU a otázky jejich ratifikace	63
<i>Shrnutí expertního semináře: Post-lisabonský integrační proces očima právních expertů: chaos v primárním právu, nebo účelné odpovědi na krizi?</i>	71
V. DOSTÁL, A. MARKS: České národní zájmy po Fiskální smlouvě?	81
<i>Shrnutí expertního semináře: České národní zájmy po Fiskální smlouvě</i>	85
V. DOSTÁL: Kolik je debat o Evropě?	91
<i>Shrnutí expertního semináře: ČR v Evropě očima zahraničních korespondentů</i>	95
O. DĚDEK: Nestandardní měnová politika ECB	101
<i>Shrnutí expertního semináře: Výsledek krize: integrace finanční regulace a silnější ECB?</i>	107

# OBSAH

v. KNUTELSKÁ: Konstitucionalizace EU – návrhy z dob krize?	117
<i>Shrnutí expertního semináře: Konstitucionalizace EU jako důsledek krize</i>	124
A. MARKS: Česká pozice v EU – výzvy pro léta 2012+	129
<i>Shrnutí expertního semináře: Česká evropská politika v roce 2012 a úkoly pro rok 2013</i>	133
v. DOSTÁL: Rada a Evropská rada tři roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	137
<i>Shrnutí expertního semináře: Role rady a Evropské rady po Lisabonské smlouvě</i>	143
A. MARKS: Aktuální otázky víceletého finančního rámce 2014+	147
<i>Shrnutí expertního semináře: Víceletý finanční rámec 2014-2020: Evropská rada bez dohody a co dál?</i>	151
<i>Shrnutí závěrečné konference: Challenging the Czech Tales on European Policies</i>	155
v. DOSTÁL, A. MARKS: ZÁVĚR A DOPORUČENÍ	161
O VYDAVATELI	166

# SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

čl. - článek

ČNB - Česká národní banka

ČR - Česká republika

ČSSD - Česká strana sociálně demokratická

DPH - daň z přidané hodnoty

DK PRES - dánské předsednictví Radě EU

ECB - Evropská centrální banka

EHS - Evropské hospodářské společenství

EIB - Evropská investiční banka

EP - Evropský parlament

ERM II - European Exchange Rate Mechanism / Mechanismus směnných kurzů II

ES - Evropské společenství

ESD - Evropský soudní dvůr

ESM - Evropský stabilizační mechanismus

ESUO - Evropské společenství uhlí a oceli

EU - Evropská unie

EURATOM - Evropské společenství pro atomovou energii

FS - Smlouva o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii, tzv. Fiskální smlouva

HDP - hrubý domácí produkt

HMU - hospodářská a měnová unie

HND - hrubý národní důchod

ICT - informační a komunikační technologie

JEA - Jednotný evropský akt

Komise - Evropská komise

KSČM - Komunistická strana Čech a Moravy

LS - Smlouva pozměňující Smlouvu o EU a Smlouvu o založení ES, tzv. Lisabonská smlouva

MF - Ministerstvo financí

MMF - Mezinárodní měnový fond

MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj

MPO - Ministerstvo průmyslu a obchodu

MŠMT - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MZV - Ministerstvo zahraničních věcí

NERV - Národní ekonomická rada vlády

ODS - Občanská demokratická strana

odst. - odstavec

OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

ROP - regionální operační program

SFEU - Smlouva o fungování Evropské unie

SMP - Securities Markets Programme/trhy s cennými papíry

SP ČR - Svaz průmyslu a dopravy ČR

SZP - Společná zemědělská politika

UK - Univerzita Karlova v Praze

ÚS - Ústavní soud ČR

USA - Spojené státy americké

VaV - věda a výzkum

VV - Věci veřejné

VFR - víceletý finanční rámec EU

V4 - Visegrádská čtyřka





# ÚVOD

*Vít Dostál*

Dominantní český příběh evropské integrace nápadně připomíná pohádku *O perníkové chaloupce*. Ztraceni v temném lese post-bipolárního mezinárodního systému poté, co tatínek dřevorubec odešel našťestí na východ, jsme hledali světélko, za kterým se vydat. Chaloupka, slibující sucho, nocleh a spoustu perníku, však v sobě skrývala i ohyznou ježibaba, která nás uvěznila (zregulovala), vykrmila (svými korupčními fondy) a teď nás chce nemilosrdně sežrat (zefederalizovat, unifikovat). Hledáme proto příležitost k otázce „jak se na lopatu leze?“ a k útěku zpět do černého (hnědého? rudého?) lesa.

Projekt *Challenging the Czech Tales on European Policies* si kladl za cíl, už podle svého těžko přeložitelného anglického názvu, rozkrývat, vysvětlovat a diskutovat české pověsti, pohádky a příběhy o evropských politikách.

V rámci projektu proběhlo dvanáct seminářů pro odbornou veřejnost a stejný počet zvláštních setkání pro novináře s významnými osobnostmi. Expertní semináře lákaly k diskuzi především „praktiky“ a realizátory české evropské politiky, kteří se rekrutovali z řad ministerských úředníků. V kvalifikovaném auditoriu však byli zastoupeni i reprezentanti businessu, vědeckovýzkumných institucí, zahraničních ambasad, think-tanků a nechyběli ani politologové a novináři. Pro poslední zmíněnou cílovou skupinu byla v rámci projektu připravena zvláštní aktivita v podobě neformálních setkání s českými i zahraničními osobnostmi věnujícími se evropské politice.

K odborným seminářům byly vydávány podkladové materiály v podobě briefing papers. V týdenní periodicitě se na zvláštních webových stránkách projektu<sup>1</sup> objevovaly monitorinky důležitých událostí evropské a české evropské politiky, které vycházely z českého a zahraničního tisku. Výsledky projektu, které shrnuje tato publikace, byly prezentovány na závěrečné konferenci v prosinci 2012 v Praze.

Projektem po celý rok jeho realizace prostupovala témata vycházející z národní i evropské debaty. V české evropské politice byla pravděpodobně nejpodrobněji diskutována otázka Fiskální smlouvy, resp. její odmítnutí Českou republikou na počátku roku 2012. Po celý rok potom probíhala debata o nastavení a prioritách kohezní politiky v dalším programovacím období pro léta 2014–2020. Rozbor potřeb ČR jakožto i reflexe postupujících vyjednávání na evropské úrovni představovaly druhý tematický pilíř projektu. Zatřetí byla pozornost věnována dynamickému rozvoji úvah o dalších posunech v integraci, které zesílily především v polovině

1 Viz <http://euro.amo.cz>.

roku. Vzhledem k odtažitosti českého diskurzu od této debaty probíhající na evropské úrovni a v rámci některých členských států se projekt snažil stimulovat českou odbornou polemiku k dalšímu možnému vývoji evropské integrace.

Tato publikace zahrnuje dva druhy výstupů: podklady k odborným seminářům ve formě briefing papers a shrnutí seminářů. Stejně jako se různila témata jednotlivých seminářů, odlišují se ve svém formátu a zaměření i briefing papers. Některé poskytují politologickou nebo ekonomickou analýzu vybrané problematiky, jiné pouze shrnují nedávný vývoj a některé sloužily výhradně k otevření diskuze na semináři, což odráží i jejich stručný, až heslovitý charakter. O to zajímavější a obsáhlejší závěry lze následně dohledat ve shrnutích příslušných debat.

Výsledky projektu jsou pochopitelně mnohem komplexnější, než avizuje nadnesené a zjednodušené vyobrazení v prvním odstavci, čerpající inspiraci z bohaté lidové slovesnosti. Asociace pro mezinárodní otázky bude pokračovat ve snaze o vysvětlování českých pověstí a pohádek o evropské politice a věří, že se jedná o smysluplný a nezbytný úkol, k jehož naplnění přispěl i projekt *Challenging the Czech Tales on European Policies*.

Na závěr je třeba dodat, že tato publikace by nevznikla a projekt nebyl realizován bez velkorysé podpory Open Society Foundations. Výše zmíněné semináře probíhaly v prostorách Evropského domu poskytnutých Zastoupením Evropské komise v ČR, kterému za tuto pomoc náleží patřičný dík.



**PROBLÉMY A VÝZVY EU  
NA POČÁTKU DÁNSKÉHO  
PŘEDSEDNICTVÍ V RADĚ  
EU A JEJICH VZTAH  
K HOSPODÁŘSKÝM  
PRIORITÁM ČR**

*Vít Dostál*

*Arnošt Marks*

První briefing paper se zaměřuje na tři významné oblasti, které budou dominovat v letošním roce politickým debatám v EU a v ČR. První je globální finanční krize a její projevy a možnosti řešení v eurozóně. Druhou oblastí jsou priority a vymezování ČR vůči návrhu VFR a třetí je příprava priorit ČR pro příští období kohezní politiky, která pro ČR na léta 2007–2013 vymezila rekordní částky pro podporu rozvoje ekonomiky. Spojení těchto debat je zásadní z hlediska efektivního vymezení priorit a pozice ČR v napjaté evropské debatě roku 2012<sup>2</sup>.

V dnešní politicky vypjaté atmosféře je zásadní racionální věcná debata o prioritách ČR ve vztahu k evropské agendě, která by se měla koncentrovat kolem následujících otázek:

- Jaké jsou jasné a nezpochybnitelné vazby mezi výzvami pro EU a pro ČR, a zda to jsou jen fiskální záležitosti?
- Jak úzká je spojitost mezi prioritami ČR a novou FS?
- Jak dlouhodobě podpoří další rozvoj ČR nový VFR?
- Jak výše uvedené otázky vymezí rozhodnutí a debaty, které proběhnou během DK PRES v první polovině roku 2012?

## FINANČNÍ KRIZE, KRIZE EUROZÓNY A VFR NA POČÁTKU DK PRES

Dánsko přebírá svůj předsednický mandát v době globální ekonomické krize a politické krize EU. Během dánského předsednictví tedy čeká EU hledání krátkodobých nástrojů k řešení krize eurozóny (hrozba bankrotu Řecka, obava z přenesení problémů na další země) i dohadování se na dlouhodobých mechanismech posilujících důvěru a ekonomickou stabilitu a předcházejících opakování dluhových krizí v budoucnu (nová FS). Kromě problematiky eurozóny bude během DK PRES pokračovat jednání o VFR na období 2014–2020. S postupným přesunem tohoto tématu z roviny technických konzultací na politickou úroveň bude růst jeho provázanost s dominující evropskou debatou o krizi eurozóny. V tomto ohledu je možné najít mnoho podstatných souvislostí, které budou mít vliv i na pozici ČR.

Situace v eurozóně vyvolaná dlouhodobým a opakovaným porušování Paktu stability a růstu vedla k posílení tlaku na dodržování dohodnutých pravidel i jejich zpřísnění. Výsledkem jsou opatření sekundárně-právní i primárněprávní povahy. Na podzim 2011 byl přijat balíček šesti

2 Zpracováno podle materiálů Vlády ČR, NERVu, MMR ČR a Evropské komise.

legislativních právních předpisů, které zpřísnují dohled nad zdravým hospodařením zemí eurozóny a ulehčují zavádění sankcí. Nová Fiskální smlouva, která vzejde z dohod prosincového zasedání Evropské rady, má jít dále za jejich rámec a zavést další a přísnější pravidla.

Obecný trend větší kontroly nad hospodařením se již promítl i do formulace tzv. kondicionalit, tj. podmínek, většinou národohospodářské povahy, u legislativních návrhů k VFR. Návrhy dbají na lepší provázanost čerpání prostředků se strategií EU 2020, tj. de facto s hospodářskou politikou EU, a kromě ex ante závazků přicházejí i s ex post kondicionalitami, jejichž nenaplnění by mělo vliv na další uvolňování prostředků.

V širším politickém kontextu je možné vysledovat dominanci debaty mezi severem a jihem EU, resp. mezi zeměmi postiženými dluhovou krizí a zeměmi uvolňujícími prostředky na jejich záchranu. Nové členské státy a hlavní příjemci prostředků z kohezní politiky jsou tak zatím vytlačeny na okraj debaty. Ochota zemí eurozóny akceptovat užší integraci na bázi „27 minus“ (ať už v podobě FS či v případě Paktu euro plus) vede k oslabování koheze EU v nejširším slova smyslu a promítne se i do debaty o VFR. Zároveň je kohezní politika nově dominována úvahami o hospodářských prioritách celé EU. Jakmile dojde k zintenzivnění projednávání budoucnosti evropského rozpočtu na vyšší politické úrovni, což se může stát již na konci DK PRES, lze ve veřejné debatě očekávat propojení tohoto tématu s problematikou eurozóny. K tomu dojde především z pohledu tzv. čistých plátců do unijního rozpočtu, což jsou zároveň většinou země eurozóny bez závažnějších problémů s vlastním hospodařením a bez vlastní rozsáhlé kohezní politiky. Při rozvažování mezi pomocí v eurozóně a ochotou zavázat se příspěvky do evropského rozpočtu lze očekávat, že politicky jednodušeji obhajitelná bude pro vlády ochrana společné měny. Ochotu starších členských zemí schválit VFR koncentrovaný na kohezi EU bude limitovat také případná snaha některých zemí střední a východní Evropy vymezovat se vůči novým nástrojům posilujícím vzájemnou důvěru, např. vůči FS. Zároveň lze očekávat velmi limitovanou ochotu čistých plátců umožnit čerpání kohezní politiky na cíle nesouvisející s prioritami hospodářské politiky EU vymezenými především ve strategii EU 2020.

## ČESKÝ POHLED NA NOVÝ VFR

Před politickou debatou o VFR probíhají konzultace nad výchozími pozicemi členských států. ČR přijala svoji první pozici v srpnu 2011 a akceptuje rozpočet v představené podobě jako dobrý základ pro další debatu. Pozitivně se staví k jeho celkovému objemu ve výši kolem 1 % HDP EU, což



je i maximální hodnota explicitně jmenovaná v programovém prohlášení vlády. Hlavní důraz je v české pozici kladen na politiku soudržnosti, ve které vidí efektivní nástroj pro podporu méně vyspělých regionů a členských států umožňující jim lepší využívání výhod vnitřního trhu EU. Vůči nastavení této kapitoly ale ČR také představuje několik závažných výhrad.

Zprvė ČR kritizuje snížení celkového objemu prostředků na politiku soudržnosti, které je provedeno na úkor cíle konvergence určeného nejzaostalejším regionům EU. Česká pozice zaznamenává v návrhu snížení prostředků i kvůli tomu, že nový Nástroj k propojení Evropy podle ní nelze řadit do kohezní politiky.

Nástroj k propojení Evropy je druhým výrazným problematickým bodem. ČR vadí kromě „vyvedení“ prostředků určených na kohezi, jež by v důsledku v omezenější míře směřovaly do ČR, také výhradní řídicí role Komise. Zatřetí ČR spatřuje jako další problematický bod zavádění nové kategorie přechodných regionů, a to ačkoli úrovně způsobilosti pro konvergenční regiony a kohezní země zůstávají nezměněny (75 % HDP EU a 90 % HDP EU). Důvodem je skutečnost, že navýšení prostředků pro regiony pohybující se mezi 75 % a 90 % HDP by odebralo peníze určené konvergenčním regionům.

Obecně negativní nastavení ČR lze nalézt v otázkách spojených s rigiditou zacílení prostředků a podmíněností. Podle ČR by Komise neměla stanovovat minimální alokace jednotlivých strukturálních fondů ani explicitně určovat prioritní oblasti intervencí, neboť by tím byla ohrožena dostatečná míra flexibility umožňující nastavení priorit podle podmínek jednotlivých regionů.

Opatrný či odmítavý postoj zastává ČR i ke kondicionalitám. Třebaže akceptuje ex ante kondicionality, nesouhlasí s ex post kondicionalitami ani s vyplácením „prémii“ zemím, které budou plnit své stanovené cíle provázané s cíli strategie EU 2020. Význam této strategie je v české pozici sice akceptován, ale poněkud zjemněn poznámkou, že evropský rozpočet sám o sobě nestačí na dosažení jejích cílů, přičemž hlavní roli zde budou mít strukturální reformy v rámci členských států a národní rozpočtové zdroje.

S kondicionalitami souvisí také český nesouhlas s novou podobou vztahu mezi členským státem a Komisí ve formě partnerské smlouvy, jež podle ČR otevírá prostor pro další podmíněnost. ČR se také nelíbí makroekonomické kondicionality, jež by mohly vést k diskriminaci nových členských států.

V neposlední řadě je nezbytné zmínit, že ČR v zásadě nevdává stanovená hodnota cappingu (maximálního objemu poskytnutých prostředků z kohezní politiky definovaného z důvodu omezené absorpční kapacity

členských států) ve výši 2,5 % HND. Odmítla by však možnost určení *cappingu* na základě rozvinutosti konkrétních členských států.

Pozitivně nahlíží ČR na část rozpočtového návrhu, která se věnuje VaV, inovacím a vzdělávání. Vítá rámcový program Horizont 2020 i větší zacílení na malé a střední podniky. Určité výhrady se objevují pouze v oblastech vzdělávání (např. odmítání rámcového programu pro sport).

Poměrně vstřícné je stanovisko ČR vůči kapitole Udržitelný růst: přírodní zdroje, která pokrývá především SZP. ČR vítá zachování SZP jako politiky financované výhradně z unijního rozpočtu. V souvislosti s dlouhodobým úsilím o reformu SZP podporuje snížení celkového objemu zemědělského rozpočtu. Pozitivní stanovisko zaujímá ke zmírnění rozdílů ve výši přímých plateb mezi jednotlivými členskými státy a podobně jako u kohezní politiky se staví otevřeně k *ex ante* kondicionalitám u programu rozvoje venkova.

U dalších kapitol (Bezpečnost a občanství, Globální Evropa, Administrativní výdaje) obecně ČR souhlasí s představenými návrhy a její výhrady směřují pouze proti partikularitám.

U příjmové stránky ČR vítá záměr opustit zdroj založený na DPH i návrh na postupné odstraňování korekčních mechanismů. Naopak nesouhlasí s novým příjmovým zdrojem v podobě daně z finančních transakcí, který by podle ČR mohl ohrozit konkurenceschopnost finančního sektoru v EU.

## VÝCHODISKA A PRIORITY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY ČR

Česká vláda začala již v roce 2010 vytvářet analytické podklady pro nové strategické koncepce pro rozvoj ekonomiky. Vládou uvažované národní rozvojové priority vycházejí z chápání současné situace ČR a její ekonomiky. Za klíčové bariéry konkurenceschopnosti jsou nově považovány tzv. 3I – nefunkční Instituce, nedostatečně využívané Inovace a nedokončená Infrastruktura v ČR. Pro posunutí ČR směrem k dlouhodobé konkurenceschopnosti byly vytyčeny následující cíle:

- ① Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky
- ② Rozvoj páteřní infrastruktury
- ③ Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy
- ④ Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví
- ⑤ Integrovaný rozvoj území

### *Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky*

Česká ekonomika je charakterizovaná vysokou mírou závislosti na exportu do limitovaného počtu teritorií, především do nejbližších sousedních zemí s dominancí Německa. Dále je zásadní velmi vysoká míra poměru průmyslové výroby na HDP a dominance zahraničních podniků v oblasti soukromých výdajů do vědy a výzkumu.

### *Rozvoj páteřní infrastruktury*

ČR by pro posílení své konkurenceschopnosti měla lépe využívat své polohové renty, která je její klíčovou konkurenční výhodou. Právě díky poloze je ČR atraktivní pro velké množství zahraničních investorů. Páteřní infrastruktura však stále není dostatečně propojena s okolními zeměmi, a to jak v silniční, tak železniční dopravě.

### *Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy*

Kvalitní a efektivní veřejné instituce jsou nezbytné pro konkurenceschopnost české ekonomiky. Zejména v době dynamicky se měnících tlaků ze strany mezinárodních trhů. Mezinárodní srovnání systematicky ukazují, že veřejné instituce patří mezi hlavní faktory, které brání v posilování konkurenceschopnosti ČR. Alarmující je, že ČR zaostává v oblasti efektivity institucí nejen za průměrem EU a OECD, ale v mnoha parametrech i za asijskými zeměmi jako je Čína.

### *Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví*

ČR patří v evropském kontextu k zemím s nejnižší mírou ohrožení obyvatelstva chudobou. Výdaje z veřejných rozpočtů na sociální systém nepatří v mezinárodním srovnání k vysokým. Současné reformy a dopady krize, které budou mít vliv především na chudé a středně příjmové třídy, mohou ale stávající situaci zhoršit. Chudoba tak představuje potenciální hrozbu pro určité velké skupiny obyvatel. Rozevírání příjmových nůžek se významně promítá i do životních a pracovních šancí některých poměrně rozsáhlých již dnes významně marginalizovaných skupin obyvatelstva. Šance na vystoupení z vyloučených skupin nebo vyloučených oblastí téměř neexistuje. Stále častěji je možné pozorovat i vícegenerační projevy pasti vyloučení a chudoby.

### *Integrovaný rozvoj území*

Struktura osídlení ČR je charakterizována archaickou strukturou veřejné správy s obrovským množstvím malých obcí (5000). Nicméně výkoná část ekonomiky se soustředí do území a zázemí několika dominujících aglomerací. Ekonomická výkonnost těchto aglomerací je klíčem k dlou-

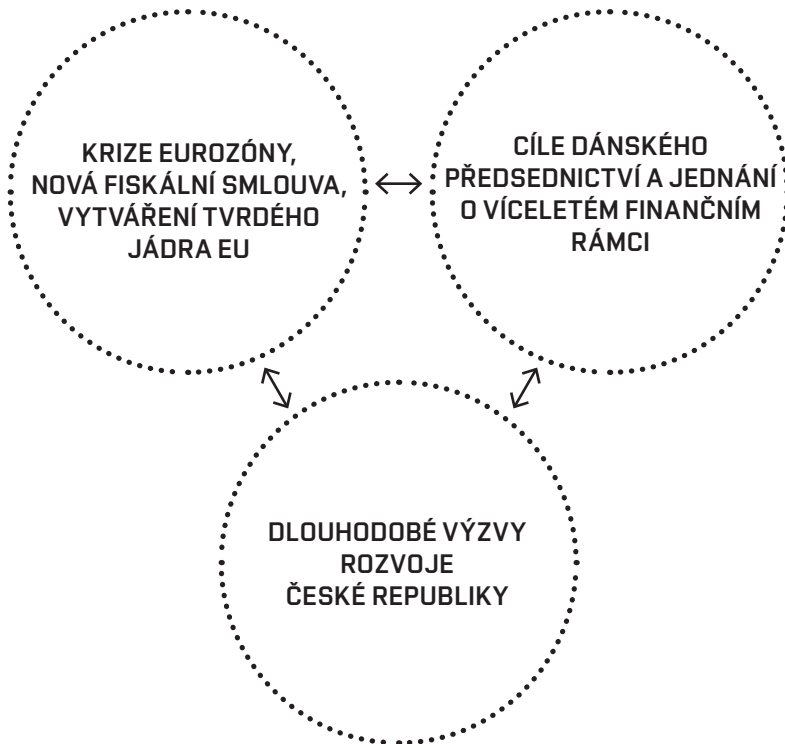
hodobé prosperitě a konkurenceschopnosti ČR. Jádrem této prosperity je kvalita lidských zdrojů a moderní investice. Pro obojí je zásadní kvalitní a atraktivní urbánní prostředí.

## ZÁVĚR

Vzhledem k hospodářské situaci v Evropě i ve světě i k harmonogramu projednávání návrhu VFR EU dojde během DK PRES i v celém roce 2012 k zásadním rozhodnutím, které ovlivní budoucnost EU, pozici ČR v í i rozvoj české ekonomiky. Schopnost ČR identifikovat své dlouhodobé priority a prosazovat je jak na evropské úrovni, tak v rámci domácích reforem, bude klíčová pro českou konkurenceschopnost.



SCHÉMA VZTAHU DISKUTOVANÝCH PROBLÉMŮ







# PRIORITY DÁNSKÉHO PŘEDSEDNICTVÍ V OBLASTI HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ POLITIKY

*Shrnutí expertního semináře*

První expertní seminář byl věnován třem zásadním tématům DK PRES v Radě EU: VFR, problémům eurozóny a dodatkům k zakládacím smlouvám EU. Jako panelisté vystoupili Ole E. Moesby, velvyslanec Dánského království v České republice, ekonom Aleš Michl z Raiffeisenbank a ekonom Jan Mládek, předseda družstva Fontes Rerum a stínový ministr financí za ČSSD. Debatu moderoval Arnošt Marks.

Ole E. Moesby na úvod podotkl, že v posledních letech Evropa znovu čelí podstatným ekonomickým a politickým výzvám, přičemž cílem DK PRES je nabídnout příležitosti a iniciovat hlubší solidaritu a spolupráci v EU. Jeho mottem se ostatně stalo „Evropa v práci“ a prioritou zodpovědná, dynamická, zelená a bezpečná Evropa. Moesby se také věnoval tématu zodpovědné Evropy. Uvedl, že je nutné vytvořit Evropu, která je více ekonomicky odpovědná. Podle jeho názoru EU potřebuje jasná pravidla spolupráce a lepší systém monitoringu, což by mělo napomoci k vyřešení některých problémů, kterým čelí. Připomněl také potřebu posílení fiskální disciplíny členských států a vytvoření pevnější regulace finančního sektoru. Zmínil i VFR, který musí reflektovat aktuální vývoj v zemědělské a strukturální politice a ve VaV. DK PRES vy vyjednávání usiluje o nalezení kompromisu přijatelného pro všechny členské státy. V neposlední řadě zmínil další liberalizaci jednotného trhu jako důležitý prvek pro další pozitivní vývoj EU, který pocítí přímo občané. Dánský velvyslanec se věnoval také situaci dánské a české ekonomiky, které mají společné znaky: otevřenost a závislost na exportu do ostatních zemí EU.

Jan Mládek uvedl další paralely mezi Dánskem a ČR. Jako země hraničící s Německem a neplatící eurem jsou podle Mládka zcela závislé na stabilitě eurozóny na rozdíl od jiných členských států stojících mimo eurozónu. V tomto kontextu se vymezil vůči současné vládní politice, která se staví negativně vůči novým smluvním iniciativám. Uvedl, že tento postoj může omezit možnosti ČR při prosazování vlastní pozice v rámci vyjednávání o VFR. Mládek se dále zaměřil na možné scénáře současné krize společné měny. Největší hrozbou je podle něj nekontrolovaný bankrot Řecka a jeho následný odchod z eurozóny. Země jako ČR, Polsko a Dánsko by podle něj měly usilovat o co nejtěsnější vazby s eurozónou, třebaže se nachází v turbulentním a nejistém období. V závěru svého vystoupení vyjádřil přesvědčení, že ČR v budoucnu společnou měnu přijme. Uvedl sice, že si není jistý, zda stejnou měnou budou platit všichni členové eurozóny, důležité však bude, aby stejnou měnu používalo Německo jakožto trvale největší obchodní partner ČR.

Aleš Michl, prezentoval krátký pesimistický pohled na současnou situaci. Prohlásil, že v roce 2012 zbankrotuje Řecko, Portugalsko a pravděpodobně také Maďarsko. Portugalsko a Řecko podle něj odejdou z eurozóny

a budou následovány Španělskem a Itálií. Zbývající země eurozóny výrazně prohloubí integraci, přičemž posílí role německého ministerstva financí.

Do následné diskuze se zapojila řada velvyslanců zemí tzv. jižního křídla EU. Odmítli prezentované pesimistické vyhlídky a poukázali na potřebu posílit roli Evropské centrální banky při řešení krizových situací.





**FISKÁLNÍ SMLOUVA  
– STARÁ PRAVIDLA  
V NOVÉM HÁVU?  
CO PŘINÁŠÍ NÁVRH  
FISKÁLNÍ SMLOUVY  
A PROČ SE ČR NEPŘIDALA**

*Vít Dostál*

*Viera Knutelská*

Druhý briefing paper se zaměřuje na Smlouvu o stabilitě, koordinaci a vládnutí v hospodářské a měnové unii, tedy na tzv. Fiskální smlouvu (FS). Cílem textu je srovnat navrhované úpravy s již existujícími pravidly zavedenými sekundárněprávní legislativou a vyhodnotit argumenty, podle kterých se ČR na posledním zasedání Evropské rady rozhodla k FS nepřistoupit.

V září 2010 navrhla Komise balíček šesti aktů reformy ekonomického vládnutí, tzv. *six-pack*. Tyto akty<sup>3</sup> byly definitivně schváleny v listopadu 2011 a v platnost vstoupily v prosinci 2011. Cílem balíčku, který obsahuje reformu Paktu růstu a stability, zavádí Evropský semestr a nové možnosti sankcí při porušování rozpočtových závazků, bylo posílení do té doby „bezzubých“ ustanovení Paktu stability a růstu tak, aby byly členské státy nuceny dodržovat ustanovení o maximálních rozpočtových deficitech a veřejných dlužích.

Podobné ambice má však i navržená FS, na jejímž textu se členské státy dohodly 30. 1. 2012. Smlouva ve svém textu na *six-pack* i odkazuje. Co nového má tedy tato smlouva oproti dříve schválené sekundární legislativě přinést? FS se sice odvolává na stanovené hranice maximálního rozpočtového deficitu (3 % HDP) a státního dluhu (60 % HDP), ale dále ustanovuje pro oba ukazatele, jejich zlepšování a kontrolu tohoto procesu následující přísnější pravidla.

## ROZPOČTOVÝ DEFICIT

Smlouva stanovuje, že státní rozpočty mají být vyrovnané nebo v přebytku. Tento závazek se však považuje za splněný, pokud státní rozpočet směřuje k plánovanému střednědobému cíli stanovenému Paktem stability a růstu se strukturálním deficitem 0,5 % HDP, resp. v případě států s nižším veřejným dluhem 1 % HDP. Tím se FS, pokud jde o praktické závazky, dostává téměř na úroveň už platných pravidel – povinnost skutečně mít rozpočet vyrovnaný nebo v přebytku se vlastně vztahuje na teoreticky blíž-

3 Legislativní akty: Nařízení EP a Rady (EU) č. 1173/2011 z 16. 11. 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, Nařízení EP a Rady (EU) č. 1174/2011 z 16. 11. 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, Nařízení EP a Rady (EU) č. 1175/2011 z 16. 11. 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Nařízení EP a Rady (EU) č. 1176/2011 z 16. 11. 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 z 8. 11. 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Nelegislativní akt: Směrnice Rady 2011/85/EU z 8. 11. 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

kou, ale blíže neurčenou budoucnost. Kromě toho se pravidlo nevztahuje na absolutní deficit, ale strukturální deficit očištěný od cyklických vlivů. Jak se vypočte a kolik z deficitu bude možné přičíst momentální negativní fázi hospodářského cyklu, však už smlouva neříká.

V případě, že stát tyto závazky neplní, má dojít k automatickému spuštění nápravného mechanismu. Tato výše uvedená pravidla mají státy do jednoho roku od vstupu smlouvy v platnost zavést do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona.

## STÁTNÍ DLUH

Smlouva ustanovuje, že státy, jejichž dluh přesahuje 60 % HDP, mají tento dluh snižovat průměrně o 1/20 ročně - samozřejmě s odkazem na nařízení 1467/1997 ve znění nařízení 1177/2011, které ustanovení o takovémto tempu snižování obsahuje také. Smlouva však nenavrhuje sankce v případě porušování tohoto závazku.

## PŘEDBĚŽNÉ DISKUZE O NÁRODNÍM ROZPOČTU S EVROPSKÝMI INSTITUCEMI

Čl. 6 navrhované smlouvy stanovuje, že „smluvní strany oznamují ex ante své plány emisí státního dluhu (dluhopisů) Evropské komisi a Radě“. Jde o konkrétní nové ustanovení týkající se nabízení dluhopisů, avšak už v současné době členské státy o svých rozpočtových plánech s evropskými institucemi diskutují. Např. čl. 2a (3)<sup>4</sup> druhý pododst. nařízení 1466/97 v platném znění stanovuje, že „než členské státy přijmou klíčová rozhodnutí o vnitrostátních rozpočtech na následující roky, zohlední řádně při vypracovávání svých hospodářských politik a politik zaměstnanosti pokyny, které obdržely (od Komise). Komise sleduje dosažený pokrok.“

Zároveň se v současné době jedná o dvou nařízeních (návrhy COM [2011] 819 a COM [2011] 821 z listopadu 2011), které sice výslovně nezmiňují oznamování jednotlivých emisí dluhopisů, navrhují ale větší sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů států eurozóny i možnost posílení rozpočtového dohledu nad členskými státy s obtížemi.

4 Nový článek o Evropském semestru.

## ROZHODOVÁNÍ O SANKCÍCH

FS umožňuje rozhodování tzv. obrácenou většinou v rámci postupu při nadměrném schodku. Obrácená většina znamená, že doporučení Komise na rozhodnutí Rady se stane rozhodnutím, nepostaví-li se proti němu kvalifikovaná většina hlasů zúčastněných stran (tj. de facto Rady).<sup>5</sup> Stejné pravidlo však při rozhodování o sankcích obsahují i nařízení *six-packu*. Zásadní změna je pouze v tom, že podle FS se toto pravidlo vztahuje i na rozhodnutí o samotném porušení závazků o deficitu státního rozpočtu. Na druhou stranu ale v případě rozhodování o nové sankci – sankci za nezavedení „zlatého ústavního pravidla“ nenastává sankční proces vedený Komisí/Radou, ale členské státy musí předložit věc ESD. Ten může rozhodnout o sankcích, tj. pokutě přiměřené okolnostem až do výše 0,1 % HDP.

Sankce podle návrhu FS by se tak mohly zdát více automatické, protože smlouva rozšiřuje hlasování kvalifikovanou většinou na celý proces rozhodování o nadměrném schodku, členské státy však stále mají možnost jim kvalifikovanou většinou zabránit. Nicméně nově zaváděná možnost sankcionovat členský stát za nezavedení zlatého ústavního pravidla je uplatnitelná pouze v případě, že se alespoň jeden smluvní stát rozhodne přednést věc před ESD. Zároveň poměrně vágní formulace týkající se „zlatého ústavního pravidla“, která umožňuje, aby bylo přijato v podstatě jakoukoliv, nejenom ústavní cestou – pokud bude pravidlo „závazné“ a „trvalé“ – by mohla případné rozhodování ESD značně zkomplikovat.

Pokud uplatňování sankčních mechanismů podle patnáct let existujícího Patku stability a růstu nefungovalo, protože členské státy své prohřešky tolerovaly a Rada sankce neukládala, návrh FS rozhodně neobsahuje garanci, že podobná „politická kultura“ nepřetrvá i v tomto případě. Smlouva nezavádí žádné sankce pro případ, že členské státy věc ESD nepředloží. Samozřejmě, najít jeden stát ochotný přednést věc před ESD je snazší, než dosáhnout kvalifikovanou většinu v Radě, garance takového konání ze strany členských států ale neexistují.

5 Jak v případě FS, tak v případě ostatních právních norem upravujících tuto oblast jde o kvalifikovanou většinu zúčastněných států, tj. států, jejichž měnou je euro, přičemž stát, jehož se rozhodnutí týká, se nepočítá.

## EUROSUMMITY

Podle návrhu FS se eurosummity, tj. setkání hlav států a vlád smluvních stran, jejichž měnou je euro, s předsedy Komise a ECB, mají konat alespoň dvakrát ročně. Tato setkání jsou jakousi summitovou nadstavbou existujících setkání euroskupiny. Zúčastněné státy si zároveň na pět let volí předsedu eurosummitů. Představitelé států, které ke smlouvě přistoupí, ale dosud nejsou členy eurozóny, se mají eurosummitů zúčastňovat, pokud se jedná o otázky konkurenceschopnosti, celkové architektury eurozóny, a alespoň jednou ročně, když se jedná o otázkách implementace FS.

TABULKA SROVNÁVÁJÍCÍ SANKČNÍ USTANOVENÍ SIX-PACKU A FS

právní norma	důvod možných sankcí	sankce <sup>6</sup>	rozhodnutí	výše sankcí	role ESD	
six-pack	nařízení 1173/2011	neplnění kroků k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	pravidlo obrácené většiny	0,2 % HDP (úročený - neúročený - pokuta)	Není
six-pack	nařízení 1173/2011	zkreslování statistik	ano	Rada	max. 0,2 % HDP	může zkoumat a měnit sankce
six-pack	nařízení 1174/2011	neplnění opatření na nápravu makroekonomické nerovnováhy	ano	pravidlo obrácené většiny	0,1 % HDP (úročený - pokuta)	Není
six-pack	nařízení 1467/1997, 1177/2011, čl. 126 (6) SFEU	nadměrný rozpočtový deficit	ano	Rada	v přiměřené výši (čl. 126[11]) SFEU	Není
návrh FS		nepřijetí „zlatého pravidla“ k dosažení střednědobého rozpočtového cíle	ano	ESD na podnět smluvního státu	max. 0,1 % HDP	rozhod. o sankcích

6 Všechny sankce se vztahují pouze na státy, jejichž měnou je euro.

## PROČ SE TEDY ČR NEZÚČASTNÍ?

Podle předsedy vlády Petra Nečase se ČR k FS zatím nepřipojí protože<sup>7</sup>:

- [a] není rozhodnuto o způsobu případné ratifikace a úspěšnost ratifikace nelze přislíbit;
- [b] finální podoba se dohodla až na samotném summitu, tj. nebyl dostatek času ho posoudit; k textu by se předem měly vyjádřit obě komory parlamentu i prezident republiky;
- [c] FS zavádí mechanismus tzv. hlasovacího kartelu neboli princip obrácené většiny;
- [d] účast nečlenů eurozóny na eurosummitech je omezená;
- [e] ČR se nachází v jiné situaci než většina ostatních států není členem eurozóny a podle programového prohlášení se jím ani nechce v nejbližší době stát, nečerpá ani se u ní nepředpokládá čerpání finanční pomoci, naopak ji může poskytovat prostřednictvím případné půjčky MMF. Nepatří ani mezi nečlenské země eurozóny, které čerpají mezinárodní pomoc či mají dohodnuté její případné čerpání, což jí dává větší manévrovací prostor. ČR je tedy ve stejné situaci jako Dánsko, Švédsko a Spojené království, které ale mají výjimky z eura (Dánsko a Spojené království), resp. mají jeho přijetí podmíněno referendem (Švédsko);
- [f] FS nezavádí sankce i při neplnění dluhového kritéria;
- [g] FS není účinným příspěvkem k vyřešení krize v eurozóně;
- [h] česká vláda uspěla a dojednala možnost připojit se k FS později.

Jak jsou vzhledem k obsahu smlouvy, obsahu v této době platných právních předpisů a dalším okolnostem tyto argumenty relevantní?

### Ad [a] - *ratifikační argument*

Je pravdou, že o postupu ratifikace by se ještě mohlo jednat, a že úspěšnost ratifikace nelze přislíbit. Tento argument, zvláště jeho druhá část, však bude platit pro jakoukoliv mezinárodní smlouvu, přesto ČR k mezinárodním smlouvám přistupuje. Právě závažnost přijímání mezinárodních závazků je důvodem, proč pouhý podpis představitele země k přijetí závazků plynoucích z mezinárodní smlouvy nestačí, a je nutná ratifikace. Ratifikační proces bude muset proběhnout ve všech ostatních

7 Viz <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547/>.

zemích a jeho stoprocentní úspěch nemohou přislíbit ani zástupci jiných zemí.

Ad [b] – *čas na seznámení se s textem*

Otázka transparentnosti rozhovoru je jistě legitimní. Jednotlivé části smlouvy se však projednávaly mezi členskými státy už předem, k řešení na summitu zůstaly pouze poslední sporné body, které byly probírány i v médiích. Podstatné však je, že na lednovém summitu došlo k dohodě o znění smlouvy, k podpisu však má dojít až v březnu 2012, o měsíc později. To poskytuje čas na to, aby premiér zjistil postoj prezidenta i parlamentu.

Ad [c] – *argument hlasovacího kartelu*

I když formulace se mírně liší, z hlediska praktického efektu stejný způsob hlasování obsahují i nařízení přijatá v rámci *six-packu*. ČR při konečném hlasování v Radě se všemi těmito nařízeními souhlasila<sup>8</sup>, a v té době ani veřejně neprezentovala, že by jejich ustanovení považovala za přenos dalších pravomocí na unijní instituce.

Ad [d] – *argument neúčasti na eurosummitech*

Neúčast smluvních států, jejichž měnou není euro, na většině eurosummitů byla jedním z hlavních sporných bodů a výsledné ustanovení je pro mnohé z nich problémem. Pokud však téměř všechny ostatní státy k této smlouvě přistoupí a ratifikují ji, jediným důsledkem českého postoje bude, že se nebude moci účastnit ani těch eurosummitů, na kterých ostatní smluvní strany přítomny budou.

Ad [e] – *argument lepší manévrovací pozice ČR*

Bez ohledu na skutečnost, jestli byla či je ČR příjemcem mezinárodní pomoci a na to, v jak komfortní pozici jsou české veřejné finance, může být položena otázka, proč ČR odmítá v evropském rozměru principy, které sama vláda prosazuje. Jako těžko prokazatelná se jeví také teze, že FS je „vnucena“ jižnímu křídlu eurozóny a zemím mimo eurozónu čerpajícím pomoc ostatními členskými státy, které na společnou měnu „doplácejí.“ Pokud navíc akceptujeme výklad, že smlouva sama o sobě zásadní změny oproti dříve zavedeným mechanismům nezavádí – jak je uvedeno v odpovědi na body [c], [f] a [g] – je otázkou, proč ČR nechce deklarovat příslušnost k principům fiskální odpovědnosti. Přitom právě přihlášení se k fis-

8 Viz výsledky hlasování, dokumenty Rady č. 166658/11, 16660/11, 16662/11, 16664/11, 16667/11.



kální odpovědnosti byl argument, proč se ČR před nedávnem připojila k neformální skupině zasazující se za úsporný víceletý finanční rámec pro léta 2014–2020.

Vládní stanovisko lze také číst jako součást argumentace pro usku-  
tečnění referenda o přijetí společné měny, neboť právě výsledky referend  
byly určující při rozhodnutí Dánska a Švédska, zemí se kterými se zde  
ČR srovnává, stát mimo eurozónu. Referendum o přistoupení ke společ-  
né měně prosazuje premiér, neboť je přesvědčen, že fungování eurozóny  
prošlo zásadními změnami. V případě výsledku, ve kterém by občané od-  
mítli společnou měnu, by se ČR ocitla ve stejné situaci jako Švédsko. To je  
sice na základě primárního práva zavázáno euro přijmout, ale na zákla-  
dě výsledků referenda se účelově vyhýbá plnění konvergenčních kritérií.  
Prezident Václav Klaus navíc tvrdí, že ČR si má vyjednat trvalou výjimkou  
ze závazku přijmout euro, podobně jako tomu je v případě Dánska a Spo-  
jeného království.

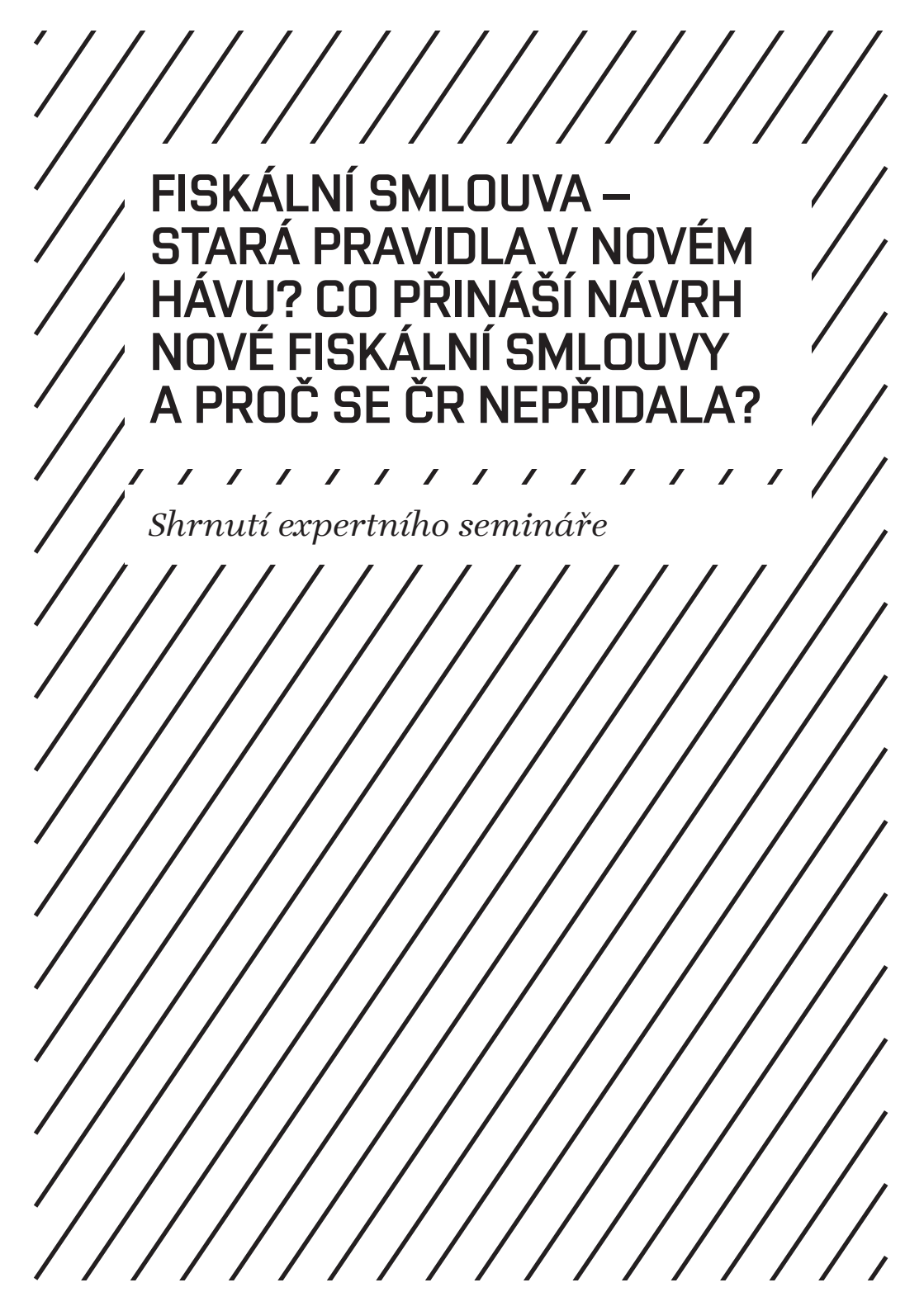
#### Ad [f] a [g] – *argument nedokonalosti smlouvy*

To, že FS nabízí jen omezené nástroje řešení, je zřejmé. I naše analýza  
ukazuje, že smlouva je spíš deklaratorním nástrojem s velkou politickou  
váhou než zásadní nadstavbou existujících pravidel. Mezinárodní smlou-  
vy jsou však vždy kompromisem, často dohodou na nejmenším společném  
jmenovateli, a je otázkou, zda je odkaz na neúplné řešení dostatečným  
důvodem k odmítnutí dohody, s níž souhlasí téměř všechny ostatní člen-  
ské státy.

## ZÁVĚR

Návrh FS smlouvy má mnoho omezení či nedostatků. Ve skutečnosti  
kromě posílení ESD a stanovení budoucího cíle vyrovnaných rozpočtů  
nezavádí prakticky nic nového. Mnohá její ustanovení se spíše překrývají  
s již existujícími sekundárněprávními normami, což může vznést do pří-  
padného sankčního procesu právní nejistotu.

Smlouva je tak spíše deklarací členských států, že jsou si problémů  
vědomy a chtějí je řešit. Forma mezinárodní smlouvy a posílení ESD těmto  
deklaracím dodávají pouze větší politickou váhu. Lze je tedy vnímat jako  
určitý signál směrem k trhům, snad ve víře, že trhy uvěří a jejich obnovená  
důvěra krizi ukončí sama. Konstruktivní kritika smlouvy je proto zcela  
jistě namístě, česká vláda ji však veřejnosti neposkytla.



**FISKÁLNÍ SMLOUVA –  
STARÁ PRAVIDLA V NOVÉM  
HÁVU? CO PŘINÁŠÍ NÁVRH  
NOVÉ FISKÁLNÍ SMLOUVY  
A PROČ SE ČR NEPŘIDALA?**

*Shrnutí expertního semináře*

Druhý expertní seminář se zaměřil na novou evropskou Fiskální smlouvu (FS). Hosty diskuze moderované Vítem Dostálem, analytikem AMO, byli Luděk Sefzig, předseda senátního Výboru pro evropské záležitosti (ODS), a Vladimír Špidla, mluvčí stínové vlády ČSSD pro evropské záležitosti a bývalý evropský komisař. Cílem debaty bylo zvážit výhody a nevýhody rozhodnutí premiéra Petra Nečase nepodepsat FS a jaké dopady by tento fakt mohl mít pro ČR a její postavení v rámci EU. Proti sobě stojí po celou dobu dva základní názory:

- ČR by měla přistoupit k nové FS, aby neztratila možnost ovlivňovat budoucí rozhodování o ekonomických a politických otázkách v rámci EU.
- Postup premiéra Nečase, tedy nepodepsání smlouvy, je logickým vyústěním podmínek, za nichž se musel rozhodnout.

Debatu obohatily také dotazy odborného publika, mezi nimi např. Irah Kučerové z Fakulty sociálních věd UK nebo Jakuba Mazura, vedoucího odboru Hospodářské a finanční politiky EU na MF ČR, který jasně vystihl zásadní změny, jež smlouva přináší a také to, co tyto změny znamenají.

V první části semináře oba hosté prezentovali a obhajovali svá stanoviska. První podmět k diskusi dal moderátor Vít Dostál svojí otázkou, proč se ČR rozhodla stát mimo FS a co tím získá. Odpovědi se ujal Luděk Sefzig hájící premiérovu stanovisko. Jeho argumentace vycházela z několika základních bodů:

- ČR se nachází v jiné pozici než Spojené království, neboť v referendu akceptovala členství v eurozóně, což ji dělá *de iure* jejím členem.
- Prosperita eurozóny je pro ČR klíčová, aby se vyhnula situaci podobné ekonomické krizi z roku 2008, která se vzhledem k propojenosti ekonomik odrazila i v relativně zdravé české ekonomice. Svým jednáním ČR nijak nezablokovala vstup smlouvy v platnost a zároveň má možnost kdykoli k ní přistoupit.
- Podpis FS ještě neznamená její okamžitou účinnost. Jedná se jen o deklaratorní přistoupení, které ČR ovlivní až v okamžiku přijetí eura. Jeden z hlavních principů v EU je princip předběžné opatrnosti, kterého se premiér Nečas při svém rozhodování držel, a proto správně zvolil možnost

časového odkladu a podrobné parlamentní debaty v obou komorách.

K samotnému charakteru FS se Sefzig vyjádřil ambivalentně. Na jedné straně o ní hovořil jako o pozitivním aktu, který apeluje na rozpočtovou odpovědnost členských států a tedy nezadlužování.

Na straně druhé však smlouvu stále považuje za deklaratorní a zbývající se pouze určitými aspekty mnohem komplexnějších problémů. V otázkách dluhu např. pojednává pouze o dluhu krátkodobém, tedy ročním, a nikoli kumulovaném, neboli státním dluhu, který je pro fungování státní ekonomiky daleko důležitější. Zároveň podle něj neřeší dostatečně detailně způsob sankcí, jejich vynucování a kontrolu nad celým výše nastiněným systémem, kterou by měla převzít Komise.

Otázka kontroly je ovšem citlivou záležitostí pro všechny členské státy a Komise, ve vratkém postavení supranacionální autority, není příliš ochotna přistoupit na postavení žalobce u ESD. Mimo jiné prostor získaný odkladem podpisu smlouvy považuje Sefzig za velice výhodný a využitelný k podrobné parlamentní diskuzi. Oznámil také plán Senátu na uspořádání expertního semináře s právními odborníky a řešení tohoto tématu také v rámci COSAC, Konference výborů pro evropské záležitosti, kterou považuje předseda senátního výboru za velice efektivní, vzhledem k již existujícímu zázemí, sekretariátu a stále delegaci národních zástupců.

Proti tomuto vládnímu stanovisku vystoupil Vladimír Špidla, který se pokusil odpovědět na otázku, co ČR neúčastí na FS ztrácí. Stejně jako Sefzigův postoj, lze i Špidlovu argumentaci shrnout do několika klíčových bodů:

- ČR ztrácí především vliv. Dohoda se stále ještě vyvíjí, a proto je nesmírně důležité účastnit se jednání, kde se rozhoduje o důležitých bodech agendy. V evropském kontextu ČR nepodepsáním ztratila možnost zasahovat do smluvních úprav a podílet se na finální podobě.
- ČR neztratila jen možnost rozhodovat o úzce vymezené technické agendě, ale také o makroekonomických otázkách, jako je např. konkurenceschopnost nebo další VFR.
- Může dojít k situaci, kdy bude ČR na jednání Rady postavena před 25 konsolidovaných států EU s již předjednanou pozicí.
- ČR nebude mít svým vkladem podíl na stabilitě eurozóny, která je pro ni klíčová. Přibližně 75 % českého exportu je směřováno na evropský trh.

- Došlo nejen k oslabení vlivu ČR, ale také ke ztrátě její důvěryhodnosti, což se může v budoucnu ukázat jako zásadní problém. V tomto ohledu se Špidla odvolává zejména na podpis tzv. *six-packu*, který obsahuje mnoho totožných podmínek formulovaných i ve FS.

Zmíněný *six-pack*, neboli balíček šesti aktů reforem ekonomického vládnutí, který byl definitivně schválen Evropskou radou v listopadu 2011, působí rozpory ve vládní pozici. Jedná se především o fakt, že vláda loni odsouhlasila tuto reformu, ale nyní, kdy je na pořadu dne FS obsahující stejné mechanismy, se svým podpisem váhá. Sefzig na jedné straně připustil nejednotnost vládní pozice, ale přesto tento krok obhajoval tím, že nepodepsáním balíčku by ČR zablokovala jeho pozdější účinnost, kdežto nepodepsáním FS se prakticky nic nemění. Mimo to dodal, že smlouva je prezidentského typu, a proto je třeba brát v úvahu odmítavý postoj Václava Klause k tomuto paktu při dalším rozhodování. Navíc nelze říci, že by ČR vyhlásila a priori odmítavý postoj. Naopak podle něj otevřela prostor pro odrobnější diskuzi a zachovala si možnost kdykoli přistoupit.

Sporným tématem se stal také přenos kompetencí do Bruselu. Sefzig zdůraznil, že FS přenáší pravomoci na nadnárodní úroveň. Připustil sice, že ČR je závislá na exportu do zahraničí, ale na druhou stranu zpochybnil systém sankcí, které smlouva dosti nepřesně formuluje. Odvolal se na situaci, kdy stát svým jednáním sice nezpůsobil zhoršení ekonomických ukazatelů, ale bude přesto vzhledem k ekonomické provázanosti světového systému zasažen následky globální krize. Proto upřednostňuje, aby si každý stát tato ekonomická kritéria stanovil sám za sebe a nenechal jejich kontrolu a vynucování na evropské úrovni.

Opačným názorem v otázce přenosu pravomocí bylo Špidlovo stanovisko, podle něhož dochází naopak k delegaci kompetencí zpět na úroveň národních států, ač on sám dává přednost supranacionalizaci. Podle něj je největší hrozbou pro budoucnost EU její dvourychlostnost. Komunitarizace procesu evropské integrace by ČR poskytla možnost nové konsolidace Evropy, a vyloučila tak situaci, v níž by mohlo dojít ke vzniku oddělené a politicky, ekonomicky a intelektuálně koordinovanější skupiny států, jež bude tak silná, že si postupem času vytvoří vlastní instituce a kontrolní mechanismy, a EU potom zůstane natrvalo rozdělena do více bloků. Špidla reagoval také na argument, že nepodepsáním smlouvy otevřela ČR prostor pro diskuzi. Podle něj měla intenzivní parlamentní diskuze probíhat již od návržení FS a nikoli až v době jejího podpisu. Zároveň upozornil na ratifikační proces, který je druhou fází běžného postupu schvalování smluv. Poškytuje podle něj dostatek času a příležitostí k přehodnocení stanoviska.

Zajímavé byly reakce a postřehy odborného publika. Otázka, jak reagovalo Polsko na nepřistoupení ČR ke smlouvě a zpochybnění jednoty vládní delegace, která čím dál více ztrácí na důvěryhodnosti, byla namířena na Ludka Sefziga. Co se týče polské pozice, překvapilo ho, že Polsko nevidí ve FS klíč k budoucí prosperitě. Podle Sefziga, ač zatím ČR stojí mimo, je smlouva správným směrem k větší fiskální stabilitě a ekonomickému růstu. V otázce důvěryhodnosti se již dříve zmínil, že ji považuje za jednu ze zásadních hodnot politiky. V tomto případě na rozdíl od Špidly uvedl, že důvěryhodnost neztrácí ČR, ale eurozóna. ČR souhlasila s přistoupením k jednotné měně za jiných podmínek a v jiném stavu, než jaký je dnes. Proto je třeba, aby se eurozóna nejprve sama stabilizovala a až následně žádala po svých nečlenech určité vklady potřebné pro své fungování. Špidla zhodnotil tento argument jako irelevantní, jelikož ČR nevstoupila do takové EU, jakou známe dnes, uskupení prošlo od té doby obrovským rozvojem. Se vstupem ČR zároveň schválila pravidla a mechanismy proměn, u jejichž ratifikace a vyjednávání byla navíc vždy přítomna. Pokud bychom brali jakoukoli změnu v evropské integraci za důvod k nedůvěře v její postupy, muselo by se téměř vždy po přijetí nové legislativy konat referendum o setrvání v EU, což je iracionální.

Jeden z nejzajímavějších příspěvků přednesl Jakub Mazur z MF ČR. V první řadě se ohradil proti závěru prezentovanému v podkladovém briefing paperu, kde je smlouva označena jako pouhý deklaratorní akt. Podle něj sice z velké části nepřináší nic nového pro fiskální politiku, ale klíčovým prvkem je právě zakotvení již existujících rozpočtových pravidel do vnitrostátních právních řádů, a to nejlépe formou ústavního zákona. Právě tímto procesem, s čímž Vladimír Špidla souhlasí, docílí státy větší kontroly nad svými ekonomikami. Při vzniklých problémech a neplnění povinnosti by státy měly nejdříve narazit na vlastní vnitrostátní instituce, čímž bude docíleno efektivnější kontroly a účinnějšího vymáhání sankcí. Vláda by tak podpisem mohla získat především záruku, že budoucí politická generace ČR bude zavázána těmito kontrolními orgány a vedena k rozpočtové odpovědnosti. Naopak neúčastí na smlouvě se připravujeme o možnost ovlivnit další státy v jejich jednání a dodržování maastrichtských kritérií, což je podle Mazura nepříhodné i vzhledem k situaci, kterou popsal Sefzig ve vztahu k cizímu zavinění a vedlejším následkům špatného ekonomického vládnutí.

Špidla s touto argumentací souhlasil. ČR opravdu ztrácí možnost ovlivnit budoucí jednání států eurozóny, ale přenos pravomocí na národní úroveň je podle něj přesto spíše regresivním krokem. V otázce kontroly považuje za efektivnější supranacionalizaci rozpočtových politik, což by implikovalo zvýšení evropského rozpočtu a přísnější systém sankcí



za porušování dojednaných kritérií, což je cílem především čistých plátců do rozpočtu. Přenesení tvorby hospodářské politiky do nadnárodního rámce, tedy její komunitarizací, získá evropská levice, kterou reprezentuje i bývalý český komisař, větší manévrovací prostor a zároveň umožní ČR efektivnější zapojení do ekonomického systému. ČR sama o sobě nemá dostatečnou kapacitu, aby svými úpravami fiskální politiky ovlivnila evropský trh, kam orientuje většinu svého vývozu. Proto je daleko efektivnější vytvářet nátlak skrze evropské struktury a účastnit se vyjednávání nových ekonomických podmínek.



VÝCHODISKA DEBATY  
O ČESKÝCH NÁRODNÍCH  
PRIORITÁCH

*Arnošt Marks*



Současně s procesem projednávání legislativních návrhů týkajících se evropského rozpočtu, které nyní probíhá především v pracovních skupinách Rady EU, pokračují diskuze nad zaměřením národních rozvojových priorit a strukturou operačních programů. Výsledkem této debaty bude určení oblastí, do kterých budou směřovat prostředky z kohezní politiky v ČR od roku 2014. Vláda schválila v srpnu 2012 národní rozvojové priority pro vymezení operačních programů pro léta 2014–2020<sup>9</sup>. Ty zahrnují:

- ① Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky
- ② Rozvoj páteřní infrastruktury
- ③ Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy
- ④ Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví
- ⑤ Integrovaný rozvoj území

V současné době probíhá intenzivní debata o zaměření operačních programů. Již ve svém programovém prohlášení se vláda zavázala prosazovat „radikální snížení počtu operačních programů a jejich podřízení vládě“<sup>10</sup>, což v praxi znamená zrušení regionálních operačních programů (ROP) v současné podobě a změnu současné struktury tematických operačních programů. V dnešní podobě funguje osm tematických operačních programů, sedm ROP, 2 operační programy spadající do cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – z nich čerpá hlavní město Praha – a operační programy cíle 3, které jsou zaměřeny na evropskou územní spolupráci. Celkový počet operačních programů je nyní 17, ale podle ministra pro místní rozvoj Kamila Jankovského chce vláda tento počet snížit na pět až šest.<sup>11</sup> Proti snižování počtu operačních programů a především proti rušení ROP vystupují Asociace krajů ČR a Svaz měst a obcí, podle kterých patří právě ROP k neúspěšnějším v čerpání.<sup>12</sup> Na druhou stranu ani ty se nevyhnuły problémům s transparentním přidělováním prostředků, které vedly k zastavení čerpání u některých z nich (ROP Jihozápad, ROP Severozápad).

9 Usnesení Vlády ČR č. 650.

10 Viz [www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

11 Viz [www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/166692-kraje-chteji-cerpat-penize-z-eu-jako-nyni-vlada-chysta-zmenu](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/166692-kraje-chteji-cerpat-penize-z-eu-jako-nyni-vlada-chysta-zmenu).

12 Viz [www.kr-urady.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.aspx?id\\_org=450022&id\\_dokumenty=153051](http://www.kr-urady.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=153051).

Kromě domácí debaty o národních prioritách a operačních programech určí do značné míry směřování prostředků i kondicionality vycházející z platné sekundárněprávní legislativy EU a závazně určující některé oblasti podpory. Jak ukazuje následující tabulka, balíky kondicionalit odpovídají oblastem rozvoje určeným v národních prioritách.

Oblasti kondicionalit	Rozvojové priority
Inovativní ekonomika a podpora malých a středních podniků; podpora pracovního trhu a rovných příležitostí	Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky
Energetika, nakládání s přírodními zdroji a odpady; dopravní infrastruktury	Rozvoj páteřní infrastruktury
Reforma a zvýšení efektivity veřejné správy; potírání korupce a praní špinavých peněz	Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy
Sociální koheze, vzdělávání a prevence dlouhodobým sociálním výzvám	Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví

Národní priority se tedy prolínají s podmíněností vycházející z roviny EU. Výsledná podoba operačních programů musí být průnikem obou rovin. Návrh operačních programů má být vládě předložen do konce dubna 2012.



**ZÁJMY ČESKÉHO HOSPO-  
DÁŘSTVÍ A ROZPOČET EU:  
NA CO BUDE ČR  
POTŘEBOVAT EVROPSKÉ  
PENÍZE PO ROCE 2013?**

*Shrnutí expertního semináře*

Třetí odborný seminář se týkal hospodářských priorit ČR a konkrétního zacílení evropských dotací. Diskuzi vedl Arnošt Marks. Hostem byl Michal Kadera, ředitel vnějších vztahů společnosti Škoda Auto a bývalý ředitel České podnikatelské reprezentace při EU (CEBRE) v Bruselu. Na začátku byly nastíněny tři hlavní oblasti debaty:

- reakce na úvahy o prioritách ČR podle analýzy vydané NERV,
- rozložení operačních programů,
- spotřeba evropských peněz a podmínky čerpání zdrojů ze strukturálních fondů.

Analýza NERVu se zaměřila na konkurenceschopnost ČR a hlavní priority, na které by se mělo české hospodářství soustředit při jejím zvyšování. Důležité je zacílení na úzký, specifický okruh zájmů, mezi něž NERV zařadil infrastrukturu, inovace a instituce. Infrastruktura, i přes určitý pokrok, stále není ideální. Nejedná se jen o infrastrukturu dopravní, ale také energetickou nebo informační.

Co se týče inovací, výsledky oblasti VaV se podílí na zvyšování konkurenceschopnosti pouze malé části podniků, v nichž dominuje oblast strojírenství. Tento nedostatek je potřeba napravit. VaV je dnes neefektivní a nedostatečně odpovídá potřebám. Zároveň je nutná trocha opatrnosti, jelikož věda by se neměla stát jediným motorem hospodářského pokroku, důležité jsou také např. informační technologie a energetické úspory. Konečně poslední kapitolou je oblast institucí. Fungování veřejné správy v otázce spolupráce se soukromým sektorem je velice problematické. Finance jsou často usměrňovány ad hoc, neexistuje služební zákon, setkáváme se s korupcí, která je však již pouze dopadem dřívějším chyb.

Michal Kadera zhodnotil závěry NERVu jako výstižné. Souhlasil s tím, že infrastruktura je obrovským problémem, ať už z pohledu velkých průmyslových koncernů nebo běžného občana. Dlouhou dobu chyběly investice, nyní je problém s rychlou nápravou a zákonnými opatřeními, které často komplikují výstavby strategických objektů nebo dálnic. Příkladem může být fungování Škoda Auto. Jestliže se chce rozvíjet, musí stavět. Naráží ovšem na problémy nedostupnosti pozemků, enormní ceny za pronájem parcel, chybějící prováděcí předpisy apod. Za model vhodný následování považuje například Portugalsko. Před několika lety se rozhodlo směřovat investice do výstavby dálnic, které byly z dlouhodobého hlediska obrovským krokem vpřed.

V druhém bodě týkajícím se inovací prosazuje Kadera širší definici pojmu, která zahrnuje nejen VaV, ale také hledání inovativních postupů,

jež by přispěly ke zlevnění, zlepšení postupů a vývoji nových technologií. Při podrobnějším vysvětlení opět využil pohled Škody Auto. Jakožto velká firma vynakládá mnoho peněz na výzkum, jenž směřuje zejména na české univerzity, čímž je zapojuje do procesu a umožňuje jim získat i zahraniční zakázky. Další výhodou firmy je schopnost přinutit dva konkurenční subjekty ke spolupráci. Zde Kadera uvedl příklad dvou moravských center soutěžících o projekt Škoda Auto. Ani jedno nemělo dostatečné kapacity svůj návrh iniciovat, ale díky výhodnému stanovení podmínek se spojila a na projektu pracovala společně.

K fungování veřejné správy, tedy poslední prioritě analýzy NERVu, přistupuje velice kriticky. Je podle něj sférou, na niž by se mělo vynakládat nejvíce prostředků. Hlavním problémem je chybějící kontinuita ve státní správě. Nízké platy úředníků je nemotivují k udržení pozic, proto se často nabírají nové posily, jejichž zaučování se podepisuje na výkonnosti.

Od posledního zmíněného bodu se odvíjela debata o propojení soukromého sektoru s veřejnou správou. Kadera upozornil na zásadní překážku pro podnikatelské organizace, kterou je složitost administrativy a nedostatečné komunikační kanály. Často přichází návrhy směrnic, k jimž státní správa žádá posudek, ale firmy nemají kapacity na expertní analýzu a zároveň se nechtějí zabývat něčím, co zatím není schválené a případné dopady ve strategické perspektivě nejsou nijak výrazné nebo vůbec známé. S touto situací se firmy často vyrovnávají slučováním do větších celků, ovšem neprobíhá to tak, jak by mělo. Například v Německu existují profesní svazy s prestižním renomé, dostatečným rozpočtem pro najímání analytiků a sledování legislativní roviny hospodářských procesů, čímž zároveň poskytují zpětnou vazbu pro státní správu, a spolupráce dvou celků je tak výrazně snazší. Oproti tomu naše firmy a podnikatelské asociace se sdružují pouze z povinnosti a netěží z výhod, které toto slučování přináší.

Ke komentáři Michala Kadery se pojily dva dotazy. Arnošta Markse zajímalo, zda by nebylo lepší se – namísto vymezování se vůči sdružování – zajímat o klíčové potřeby firem a využít čas, který zbývá k projednávání víceletého finančního rámce 2014+ a k identifikaci nutných kroků k rozumnějšímu státnímu řízení hospodářské sféry. Jana Havlíka z MPO ČR pak zajímal Kaderův názor na momentálně projednávaný Národní program reforem, který je podle něj dokumentem schopným propojit zájmy soukromé a veřejné sféry.

Co se týče Národního programu reforem, byl Kadera částečně skeptický. Pokud se zabýváme dílčími cíli, pak souhlasí např. se snižováním emisí CO<sub>2</sub>, zvýšením energetické účinnosti, omezením počtu aut ve měs-

tech a kvalifikovanější pracovní silou. Problém nastává v okamžiku, kdy začneme uvažovat o souvislostech mezi jednotlivými návrhy. Např. zvýšením energetické účinnosti dojde k obrovskému nárůstu cen, které se projeví v aspektech běžného života. Stejně tak s omezením aut ve městech souvisí výstavba parkovišť na předměstích a dostatečná infrastruktura umožňující rychlý přesun mezi jednotlivými částmi města. Jestliže je výsledným cílem programu zvýšení konkurenceschopnosti, pak se dostáváme do potíží. Nekontrolovatelně nám unikají důležité oblasti, mezi něž patří odliv kvalifikované pracovní síly do zahraničí a nedostatek dílčích strategií. Je potřeba stanovit si hlavní cíl a tomu podřídit ostatní kroky.

Na otázku Markse odpověděl Kadera následovně. Určitě je nutná jistá identifikace budoucích kroků a propojení, ovšem je to velice složité vzhledem k nedostatku expertních kapacit a neefektivnímu fungování státní správy. Akteři soukromého sektoru volají po kvalitním hodnocení dopadů české nebo evropské legislativy. Klíčové je k tomuto znát rámcovou pozici Bruselu, která obsahuje dopady na zaměstnanost nebo státní rozpočty, ale také novou evropskou legislativu. Jako příklad uvedl nově zavedenou dvojici evropských směrnic vzniklou jako reakci na investiční krizi. Cílem byla regulace a přesnější definování nakládání s prostředky z investičních fondů, nastavení nových kapitálových limitů pro centrální banky apod. Jako podnikatele ho nezajímá momentální dopad, ale spíše dopad na ekonomiku v pětiletém horizontu. Nikdo nebyl schopen v době vydání směrnic identifikovat obrovské změny, které tato ustanovení přinesla. Nikdo nepřemýšlel o tom, že tato dvojice směrnic by mohla přinést zdražení exportních úvěrů o 3 %, což má na ekonomiku založenou na exportu - jako je ta česká - zásadní dopad. Soukromý sektor žádá právě zhodnocení a analýzu těchto následků.

Významnou součástí vztahu k EU jsou také evropské fondy a možnosti jejich čerpání. Markse v této oblasti zajímala Kaderova zkušenost s komunitárními projekty ze strany českých podniků. Jaký je podle něj rozdíl mezi chováním Škody Auto a činností některých jiných českých podniků a SP ČR. Evropský rozpočet obsahuje dostatek prostředků pocházejících ze zdrojů stojících mimo strukturální fondy, např. z rámcových programů, ale ČR se v čerpání těchto prostředků nezlepšuje i přes velký potenciál, který mají právě průmyslově zaměřené koncerny.

Kadera identifikoval zásadní problém v přístupu českých firem, které se snaží tímto způsobem maximalizovat své zisky. Škoda Auto na rozdíl od nich získává z těchto programů jen marginální část, ale využívá ji na podporu univerzitního výzkumu a rozvoje. Za dobu svého pobytu v Bruselu se setkával zejména s dotazy, jak dosáhnout na evropské peníze, což je podle něj špatně. Evropské fondy a programy by měly být posled-

ním zdrojem financí. Firmy se naučily, že dostanou dotace i s poměrně jednoduchým projektem. Vztah mezi plánem a financemi byl opačný. První bylo rozhodnutí o potřebě peněz, pak až následoval určitý projekt šitý na míru oblasti, ze které by finance mohly plynout. Sám Kadera je však zastáncem toho, že první by měl být podnikatelský záměr, který mohou financovat již komerční banky. Pokud zde selžou investice nebo nejsou dostatečné, pak je záchytným bodem národní úroveň. Pokud ani stát nemá dostatek dotací na podporu daného podnikatelského záměru, ale přesto je projekt dostatečně konkurenceschopný, pak je vhodné se obrátit na strukturální fondy a až jako poslední možnost přichází evropské rámcové programy, jež jsou velmi přísně omezené.

Zarážející je podle Markse zejména nízká účinnost v oblasti získávání komunitárních prostředků. Lze podniknout nějaké kroky, které by umožnily českému soukromému a veřejnému sektoru zvýšit podíl na čerpání těchto fondů v období od roku 2014?

Kadera upozornil na fakt, že je velice těžko zjištělné, kolik financí směřovaných do jednotlivých programů proudí do ČR. Struktura těchto programů a přidělování dotací obecně je velice nepřehledná a složitá. Každý z programů má vlastní systém financování, chybí centrální registr, navíc se české firmy hlásí o prostředky z těchto projektů zejména jako součást určitého většího konsorcia firem, což zvyšuje šanci na úspěch v konkurzu. Tento postup je logický, neboť malé a střední podniky nemají dostatek financí, aby svůj plán prosadily na nejvyšší evropské úrovni. Vzniká tak prostor pro konzultační a poradenské společnosti v oblasti evropských dotací. Příkladem dokonalé spolupráce může být přístup Holandska. Jejich podniky spolupracují s francouzskými mezinárodními konzultačními firmami, které jim pomáhají spravovat konsorcia, dochází k propojení francouzské a holandské státní správy s dostatečnou intenzitou komunikačních kanálů, a projekty se tak realizují daleko snadněji a rychleji. České firmy toto zatím bohužel neumí.

Zajímavým doplněním k tématu operačních programů a dostupnosti evropských dotací byl příspěvek Naděždy Witzanyové, ředitelky odboru Mezinárodní spolupráce a výzkumu MŠMT ČR. V rozpočtu došlo oproti původnímu návrhu ke změně financování politiky konkurenceschopnosti a koheze, které je nyní propojeno a kohezní politika je zaměřena právě na růst konkurenceschopnosti. Operační programy by tak měly sloužit ke splnění této strategie. V první kapitole je zařazena také oblast VaV, malých a středních podniků a dva důležité projekty: Galileo a HIPER (High Power Laser Energy Research Facility). Právě o poslední položce probíhá intenzivní debata, zda programy zachovat jako součást nového finančního rámce, nebo je vyčlenit. Pro ČR je problematická dru-



há možnost, jež by znamenala navýšení výdajů na VaV a tím i příspěvků do projektu HIPER.

Marks dále komentoval velké množství operačních programů existujících v ČR, ať už regionálních nebo sektorových, což je oproti zahraničí netypické. Vláda plánuje reformu směřující k radikálnímu snížení počtu programů a k začlenění územní dimenze do jejich klasifikace umožňující jisté zpřehlednění řízení.

Kadera se rozhodně neodvažoval odhadnout, kolik operačních programů je pro ČR ideálních, ale souhlasí se vznikem centrálního místa pro jejich monitoring a řízení. Ideálním by podle něj bylo také zjednodušení administrativních procedur, aby se firmy mohly konkurzů na projekty účastnit samy bez nadbytečných nákladů za expertní analýzy a poradenské procedury. Nejlepší variantou by bylo, kdyby náklady tvořily maximálně 8-10 % z celého projektu. S centralizací programového řízení souhlasí i Witzanyová. Dodává ovšem, že mezi priority patří také propojení vzdělání s inovacemi, tak jak je to běžné i v nejvyspělejších ekonomikách.

Jaký je objem prostředků jdoucích do veřejných výzkumných kapacit? Je dostatečný nebo je potřeba jej zvýšit? Odpovídá propojení vzdělání a inovací potřebám trhu? Kadera ve své odpovědi zdůraznil, že jednou věcí je schopnost utrácet peníze a druhou, zda jsou tyto peníze utráceny efektivně. Obecně za EU lze říci, že tento systém funguje. V případě ČR může fungovat, pokud máme efektivní výzkum zvyšující konkurenceschopnost skrze inovace v technologiích apod. Pokud však ne, povede to jen k plýtvání evropských financí. Problémové je rovněž dotování malých a středních podniků. Evropské finance by měly být poslední alternativou, ale velice často tomu tak není. Dále chybí propojení soukromé sféry s veřejnou. Ideálním příkladem správného fungování je Německo, kde funguje vazba mezi aplikovaným výzkumem a zájmovými skupinami a institucemi, čímž je umožněno vytvoření dlouhodobé představy o směřování investic.

Diskuze zanechala otevřenou odpověď na otázku budoucnosti českého soukromého hospodářského sektoru a jeho vztahu k veřejné správě. Kadera konstatoval, že SP ČR a jiné podobné asociace určitě nejsou proti vytváření takovýchto svazků, ovšem stále čekají na vhodnou nabídku. Podle Markse je důležité tento vztah co nejdříve formalizovat a tím zajistit výhodnou pozici pro utváření dlouhodobých investičních perspektiv a čerpání komunitárních prostředků. Nejdůležitější ovšem je si uvědomit, že evropské dotace by měly být investovány efektivně a být využity až jako poslední možnost financování podnikatelských záměrů s cílem zvýšit konkurenceschopnost ČR, která je hlavní hospodářskou prioritou.



**PRIORITY ČR V KONTEXTU  
ROZPOČTU EU 2014+  
A DIGITÁLNÍ AGENDA  
PRO EVROPU**

*Vít Dostál*

*Arnošt Marks*

ČR prostřednictvím MMR ČR koordinuje debatu o prioritách, které by měla prosazovat vůči VFR EU. Kohezní politika nereprezentuje celý rozpočet, ale prostřednictvím koordinace a vztahů k dalším politikám otevírá i prostor k debatám o dalších částech VFR 2014+. Jde především o souvislosti s těmito body:

- podpora konkurenceschopnosti a inovací v gesci Komise,
- zemědělská politika,
- politika v oblasti lidských zdrojů a zaměstnanosti.

V procesu přípravy priorit bylo definováno osm oblastí, kterým se chce ČR věnovat. Jde o tzv. tematické oblasti odvozené od strategických doporučení NERVu:

Efektivní trh práce	Efektivní správa a instituce
Funkční inovační systém	Integrovaný rozvoj území
Konkurenceschopné podniky	Boj s chudobou, inkluze, zdraví
Mobilita, dostupnost, sítě, energie	Životní prostředí

## KOHEZNÍ POLITIKA, PODPORA NOVÝCH INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ A DIGITALIZACE

Jednou z oblastí, ve které v současné době dochází k radikálním změnám, je digitalizace nejrůznějších oblastí ekonomického a společenského života. Na úrovni EU je věnována mimořádná pozornost informačním technologiím, informacím a jejich zpracování ve strategickém dokumentu EU 2020. Formálně se jedná o jednu z tzv. vlajkových iniciativ EU 2020, které integrují priority realizovatelné členskými státy, cíle Komise a priority financování prostřednictvím VFR 2014+.

## VLAJKOVÁ INICIATIVA EU 2020 DIGITÁLNÍ AGENDA PRO EVROPU

Sektor ICT přímo generuje 5 % evropského HDP. Tržní hodnota tohoto odvětví je asi 660 miliard eur ročně. Sektor však mnohem více přispívá k horizontálnímu růstu produktivity ekonomiky – 20 % nárůstu skrze ICT sektor a 30 % z investic do ICT. Tato čísla jsou dána dynamikou vlastních inovací v tomto sektoru. V EU se nachází více než 250 miliónů denních uživatelů internetu a téměř všichni Evropané vlastní mobilní telefon.

Rozvoj vysokorychlostních sítí má dnes dramatický dopad na elektrické a dopravní sítě. Služby konvergují a digitální svět je přístupný z celé škály elektronických přístrojů denního užití. Vývoj směřuje k on-line nabídce digitálního obsahu a aplikací ještě před rokem 2020. Tyto a další důvody přiměly EU ke společné politice v oblasti digitalizace. Mezi hlavní výzvy evropské digitální agendy patří:

- fragmentovaný digitální trh;
- nedostatek interoperability;
- rostoucí kybernetická kriminalita a riziko nízké důvěryhodnosti sítí;
- nedostatečné investice do sítí;
- nedostatečná podpora výzkumu, vývoje a inovací<sup>13</sup>;
- slabá digitální vzdělanost a kompetence;
- ztracené příležitosti při využívání ICT pro řešení společenských problémů a výzev.

Tématu se věnuje Digital Europe, organizace sdružující hlavní hráče a národní asociace ICT trhu. Digital Europe zdůrazňuje význam nových oblastí, které souvisí i s plánovanými prioritami ČR, a to zejména vztah digitálních technologií k řízení veřejné správy – měst, států a jejich infrastruktur a služeb. Soukromá sféra doporučuje koncentrovat zájem v této oblasti nikoliv na budování nových infrastruktur, ale na zvyšování efektivity stávajících systémů prostřednictvím optimalizace, smart administration, smart city a smart ministry.

### TÉMATÁ K DISKUZÍ

- Jaké jsou spojitosti témat a priorit ČR ve vztahu rozpočtu EU a Digitální agendy?

13 EU vydává na výzkum v ICT 40 % prostředků, které poskytují USA.

- Jaká jsou jasná témata pro spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti ICT?
- Jakou vizi pro český či středoevropský trh mají technologické společnosti jako je IBM?
- Existují vazby na problémy veřejných politik v ČR, kde mohou ICT sehrát klíčovou roli?
- Které tematické okruhy formulované MMR ČR pro potřeby přípravy kohezní politiky po roce 2014 jsou klíčové pro Digitální agendu?
- Jak souvisí Digitální agenda a řazení priorit výdajů veřejných rozpočtů ČR?
- Jakou roli na integraci ČR do EU, respektive do globální ekonomiky, mají ICT a digitální technologie?

**ROZDÍLY V PRIORITÁCH ČR  
MEZI PROGRAMOVACÍMI  
OBDOBÍMI 2007–2013  
A 2014–2020**

*Shrnutí expertního semináře*

Čtvrtý expertní seminář byl věnovaný prioritám ČR ve dvou programovacích obdobích evropského rozpočtu. Diskuze moderovaná Arnoštem Marksem se primárně zaměřila na možné posuny v prioritách a doporučení, která by napomohla zvýšení konkurenceschopnosti českého hospodářství. Jako hosté se debaty zúčastnili Daniel Braun, první náměstek ministra pro místní rozvoj ČR, a Milena Jabůrková reprezentující SP ČR a firmu IBM, kteří v úvodu nastínili postavení dvou odlišných sektorů: státní správy a podnikatelské sféry.

Daniel Braun rozdělil problematiku priorit a jejich případných proměn hned v úvodu do tří hlavních oblastí: jaké chtěné změny vyplývají ze současného systémového nastavení, k čemu členské státy naopak tlačí vnější směrnice Komise a na závěr, jak pokračuje rozpracování věcných priorit ČR a kam by se měly případně posunout. Každou z oblastí krátce okomentoval.

Co se týče první problematiky, identifikoval několik klíčových problémů, mezi něž patří složitost systému, nejednotná pravidla a problém transparentnosti. Řešením je podle něj např. pro oblast kohezní politiky její lepší koordinace a kontrola, která je ovšem kompenzována zjednodušením systému, sjednocením pravidel a pokud možno kompletní elektronizací agendy, která by odstranila nákladnou a zdlouhavou administrativu. Existují ovšem oblasti, ve kterých dochází k narušování trhu přílivem prostředků z evropských fondů, a pro něž je toto řešení nepoužitelné. Proto navrhl dvě další možnosti. První je založena na větším využívání obrátkových fondů a dalších způsobů, jak návratně poskytovat prostředky, spolu se zvýšením spoluúčasti aktérů veřejného a soukromého sektoru. Prostředky by tak měly plynout zejména do kvalitnějších firem schopných realizovat své projekty, čímž se jednoznačně sníží plýtvání finančními zdroji. Druhá možnost vychází ze samotného nastavení strukturálních fondů a zavádí dva kontrolní mechanismy: ex ante systém schopný posoudit smysluplnost a udržitelnost projektu, jako je např. CPA (Certified Public Accountant) v bankovním sektoru, a následně ex post systém, který by dokázal zpětně zhodnotit úspěšnost projektu a efektivitu výdajů.

Ve druhé zmíněné oblasti, tedy v limitech daných Komisí, upozornil na několik zásadních úprav, které poměrně radikálně mění pojetí kohezní politiky. Klíčovým návrhem je princip tematické koncentrace, který je zakotven ve strategii EU 2020 vymezující jedenáct tematických celků. Jádrem inovace je myšlenka budoucí provázanosti priorit členských zemí se zmíněnými tematickými okruhy. Celý systém tak bude postaven na monitoringu, odůvodnění a ospravedlnění výběru priorit. Patrnou změnou je nové postavení kohezní politiky, která místo kompenzační

role a rozvolněné vazby na evropskou hospodářskou politiku slouží ke konsolidaci a realizaci cílů stanovených v EU 2020. Dalším podstatným posunem je zavedení ex ante kondicionalit, které mohou ovlivnit budoucí priority členských států stanovením určitých podmínek na vládní a jiné úrovni, jejichž splněním je podmiňován zisk prostředků z evropských fondů. K posledním úpravám patří zvýšená orientace na výsledky. Komise v polovině období N+2 zhodnotí efektivitu a realizaci projektů, přičemž ty nejúspěšnější země mohou získat další příspěvky z evropských fondů. Poměrně krátké období v kombinaci se systémem nastaveným Komisí může vést k podhodnocování cílů a orientaci na jednoduché a rychle realizovatelné projekty. Braun proto navrhuje, aby bylo období rozšířeno z N+2 na N+3 s možností určité kompenzace, jelikož některé složité výzkumné a kvalitativně náročné projekty nelze v daném rozmezí efektivně realizovat.

Konečně posledním tématem jsou věcné priority a jejich budoucí posuny, které vláda v srpnu 2011 rozpracovala do pěti hlavních rozvojových směrů. V jádru stojí konkurenceschopnost v podnikatelském sektoru a vzájemné vazby uvnitř tohoto bloku zejména mezi vzděláním a trhem práce na jedné straně a podporou inovací, výzkumu a vývoje na straně druhé. Podpůrnou funkci pak plní instituce a infrastruktura realizovaná s velkým důrazem na regionální specifika a řešení. Co se týče posunů v těchto prioritách, byl vypracován dokument dělicí stávající směry do osmi hlavních tematických celků, v jejichž rámci jasně demonstruje změny v přístupu ČR. Příkladem je přeorientování investic ze struktury výzkumu a vývoje na lidské zdroje, výzkumná centra, jejich udržitelnost a propojení s aplikační sférou.

Milena Jabůrková reagovala na Braunův příspěvek z pohledu reprezentanta informační sféry. Změny v zaměření Komise, tematickou koncentraci a novou orientaci kohezní politiky jako nástroje pro konkurenceschopnost vřele vítá, jelikož předpokládá, že tato inovace by mohla vést k oživení evropské ekonomiky, která se z pohledu IBM jako globální společnosti, dostává z centra ekonomického a politického dění na jeho okraj. Je proto třeba využít nové finanční prostředky k nastartování rozvoje a vyrovnávání se světovým konkurentům. K tomu může pomoci i nová strategie EU 2020 obsahující řadu rozumných bodů.

Existují však také oblasti, které mohou podle jejího názoru způsobit problémy. Jedná se zejména o prosazování národních priorit a jejich zdůvodňování pomocí identifikace s danými tematickými okruhy. Je to sice rozumný krok, ale bude klást zvýšené nároky na národní strategii, její přípravu a implementaci. ČR se bude muset soustředit také na své evropské postavení a na to, co by na této nadnárodní úrovni chtěla získat, a vše



následně zakomponovat do svých vlastních rozvojových strategií a cílů.

S ohledem na národní strategii zmiňuje Jabůrková další nedostatky. Jako zástupkyně Svazu průmyslu a dopravy a IBM se účastnila jednání o novém Národním programu reforem. První návrh byl podle ní izolován od důležité strategie konkurenceschopnosti, což z něj dělalo pouze formální a v zásadě neaplikovatelný dokument. Strategie konkurenceschopnosti je velice důležitá pro ex ante kondicionality, popis problémů a odůvodnění tematických priorit. Nová podoba proto musí zakomponovat tuto strategii spolu s regionálním rozvojem. Dále je potřeba zlepšit formu veřejné správy, kde chybí kontinuita a stabilita, což se promítá do vyjednávání se soukromou sférou, a také zjednodušit proces elektronizace a monitoringu, o čemž se zmínil již Braun.

Na úvodní příspěvky navázala užší debata o klíčových prioritách ČR s ohledem na analýzu NERVu s cílem zhodnotit programové období 2007–2013. Jaké posuny a změny se udály ve veřejném a soukromém sektoru a jaký dopad to mělo na trh práce, digitální agendu a hodnocení současné strategie EU 2020?

Milena Jabůrková upozorňuje, že ač se ve veškerých strategiích týkajících se trhu práce objevují zmínky o nezaměstnanosti a nedostatku pracovních míst, daleko závažnější je nedostatek profesionálních kvalifikovaných pracovníků v technologických oblastech. Firmy čelící tomuto problému nemohou naplnit svůj plánovaný růst a musí počítat s výchovou technických pracovníků a jejich integrací do pracovního procesu. Růst kvalifikované pracovní síly a vytváření nových technologických oborů jako např. Computer Science, je první cestou ke zvýšení konkurenceschopnosti ČR. Řešit by se měly také dotace do vysokého školství. Obecně platí, že náklady na technické obory jsou mnohem vyšší než na obory humanitní, což by ovšem podle současného nastavení znamenalo, že školné v těchto oborech by bylo téměř dvojnásobné.

Druhou klíčovou součástí trhu práce je podle Jabůrkové jeho flexibilita. U nás si pod tímto pojmem představíme především zkrácené úvazky nebo práci na dobu určitou, ovšem s ohledem na vývojové trendy se mění celá podstata práce. Přítomnost na pracovišti již není podmínkou, což zvyšuje možnost úspor firem v oblasti pronájmu nemovitostí. Flexibilita je však jen jednou věcí, druhou je určité zabezpečení garantované pracovní smlouvou. Česká legislativa tuto možnost nijak neošetřuje. Zaměstnanci jsou tak vystaveni nejasnostem v oblasti pojištění, garance pracovního místa apod. Je proto potřeba určitým způsobem propojit pružný trh s alespoň minimálními smluvními standardy pracovní smlouvy.

Arnošt Marks s ohledem na předchozí komentáře o trhu práce a jeho flexibilitě vstoupil do diskuze s otázkou, zda není lepší se - místo přes-

ného a ohraničeného definování priorit - soustředit na dlouhodobou kvalifikovanou debatu mezi soukromým a veřejným sektorem a jestli existuje stát srovnatelný s ČR, kde funguje flexibilní trh práce.

Daniél Braun se na jedné straně přiklonil k co největší konkretizaci priorit a nevytváření prostoru pro debatu např. v infrastruktuře dopravy a energetiky, kde si státy zakládají na jednoznačnosti a transparentnosti. Tento princip ale nemůže fungovat v jiných problematikách, jako jsou např. lidské zdroje. Zde souhlasí se vznikem platformy pro debatu a průběžné vyhodnocování intervencí, což je v souladu s již připravovanou strategií MMR ČR, která navrhuje pravidelnou půlroční reflexi vývoje na regionální úrovni. Docházelo by tak k dialogu mezi sociálními a hospodářskými partnery, vyhodnocování regionálních dat a následně k lepšímu zacílení prostředků a korekci určitých mechanismů. Vzhledem k rychlosti inovací nemá státní sféra možnost detailního a neustále aktualizovaného monitoringu a její propojení s regionální úrovní by velice napomohlo efektivnějšímu využívání evropských prostředků.

Kromě propojení národní a regionální sféry se soustředil ještě na posuny a intervence na trhu práce. V našem pojetí je trh práce úzce provázán se vzděláváním, ale je potřeba ho propojit ještě se sociální inkluzí a bojem s chudobou. Věcným cílem by tak měla být zaměstnanost v oborech s přidanou hodnotou. Je třeba přizpůsobit vzdělávání globalizaci a novým potřebám trhu, zlepšit vzdělanost u osob ohrožených sociálním vyloučením a zabránit prohlubování chudoby. Tato opatření by měla ve výsledku zabránit přenosu problémů mezi jednotlivými generacemi a tím jejich dalšímu šíření. Příkladem, kde zmiňované návrhy fungují, je Finsko. Vzdělání, pracovní cyklus a změny na trhu práce jsou zde propojeny a vyhodnocují se jako společný celek. Navíc jsou pro tyto tematické okruhy potřeba jednoznačné strategie, které jasně definují proč a za jakým účelem chceme získat evropské finance. ČR by se měla zaměřit na stanovení priorit, definici cílů, identifikaci příčin problémů a hlavních oblastí, do kterých chce investice směřovat.

Jabůrková s Braunem souhlasila v případě Finska, ale dodala, že na Slovensku jsou již postupně zaváděny určité aspekty flexibilního trhu práce, jako telepráce a sdílené pracovní místo. Sama by vzala v úvahu také praxi jednotlivých firem. Např. IBM je velice inovativní, co se týče začleňování žen do vyšších manažerských pozic. Na rozdíl od Brauna je ale jednoznačně pro dlouhodobou diskuzi v jakékoli oblasti, čímž se alespoň umožní prověření jednotlivých ustanovení a jejich vhodnost pro partnerské subjekty, ať už ve sféře veřejné nebo soukromé.

Podle Markse je dalším problémovým balíčkem např. infrastruktura, kdy minulé programové období koncentrovalo až 70 % investic do VaV

do jejich infrastruktury. V ČR, ale také na úrovni ostatních kohezních zemí, bylo velkým překvapením, když se Komise rozhodla vyčlenit takový podíl finančních prostředků na oblast VaV. Zajímala ho proto souvislost jiných tematických okruhů s prioritou VaV jako je např. inovační systém, o co by se ČR měla opřít a co je důležité z hlediska posunu mezi jednotlivými programovacími obdobími z pohledu IBM, která do oblasti VaV investuje obrovské finanční prostředky.

IBM investuje do zmiňované oblasti celosvětově přibližně 6 miliard dolarů, jelikož pro ni představuje jeden ze zdrojů přežití. Dochází ke vzniku globálních vědeckých sítí umožňujících využívat zahraniční vědecké a technologické postupy k vlastnímu rozvoji. Důležitá je však zejména komercializace výzkumu generující zisk a kompenzující náklady, což umožňuje nejen udržitelnost těchto investic, ale také samotný rozvoj firmy. Podle Jabůrkové není ale náš systém na takovouto možnost připraven a zároveň samotná debata s veřejnou sférou je velice problematická kvůli nedostatečné stabilitě a kontinuitě.


Braun doplnil debatu krátkým komentářem ke zmiňovanému výzkumnému inovačnímu systému a konkurenceschopnosti podniků. V těchto dvou tematických okruzích by mělo být maximální zaměření na využití specializovaných center a dalších inovačních struktur paralelně s rostoucí kompetencí pracovníků v centrech a managementu. Výchova lidských zdrojů by ale neměla zůstat zaměřená jen na zvyšování konkurenceschopnosti, ale také na schopnost zpracování dat a výběru vhodného podnikatelského modelu pro prezentaci na zahraničních trzích. Dále navrhuje v oblasti kapitálových výdajů přesun investic do špičkových technologií. Co se týče malých a středních podniků, bylo by vhodné posílit vzájemnou spolupráci, spojovat střední a velké podniky a pronikat do globálních distribučních řetězců. Problematika souvisí i s formou podpory. V některých oblastech jako je podnikání, jak již zmínil na začátku, by bylo lepší využít obrátkové zdroje. Na druhou stranu uznal, že podpora inovací by neměla zůstat jedinou prioritou, jelikož ne všechny firmy jsou vysoce inovativní a zaměřené tímto směrem. Proto je potřeba podporovat i nízko a středně kvalifikované zaměstnance.

Zajímavým příspěvkem byly i postřehy publika týkající se age managementu, zejména v souvislosti s neustálým stárnutím ekonomicky aktivního obyvatelstva. Změny se výhledově projeví nejvíce v nárůstu skupiny obyvatel 45 až 50. Právě tato skupina je čím dál více ohrožena nezaměstnaností a sociálním vyloučením, proto je potřeba vzít možnost age managementu v úvahu již nyní. V současné strategii EU 2020 můžeme částečně vidět nástin této problematiky v rozdělení obyvatel do tří skupin, na něž se kohezní politika speciálně zaměřuje: absolventi, handicapovaní

a 50+, kteří by také měli být nejvíce zohledněni v nastavení budoucích priorit. Oblast je však potřeba detailněji a hlouběji rozpracovat.

Příští programové období tak musí vzít v úvahu zejména nové limity stanovené Komisí, které zahrnují rozdělení priorit do tematických bloků. ČR vypracovala soubor pěti priorit, v jejichž jádru stojí konkurenceschopnost s orientací na soukromý sektor, ovšem vzájemně propojená s národním trhem, vzděláváním a oblastí výzkumu a vývoje. Co se týče národního trhu, který je základním referenčním bodem evropských strategií, je potřeba soustředit se zejména na trh práce a jeho flexibilitu. ČR se specificky potýká nikoli pouze s nezaměstnaností a nedostatkem pracovních míst, ale technické obory pocítují především nedostatek kvalifikovaných profesionálních pracovníků, jejichž školení je velice zdlouhavé a nákladné a nutí firmy orientovat se na zahraniční trhy. Důležitým aspektem je také intenzivnější komunikace na regionální úrovni, která umožní detailnější rozbor problematiky a přímo zapojí do procesu více aktérů soukromé a veřejné sféry. V neposlední řadě se nesmí zapomínat ani na vztah VaV s podnikatelským sektorem, kde je nutné zajímat se zejména o komercializaci výsledků, aby byly zisky oboustranné. Stanovení konkrétních cílů pro příští programovací období však budou předcházet ještě další diskuze, které budou vyhodnocovat veškeré nabízené možnosti, a umožní tak ČR opravdu efektivní definování budoucích priorit.





POST-LISABONSKÉ  
ZÁSAHY DO SMLUVNÍ  
ARCHITEKTURY EU  
A OTÁZKY JEJICH  
RATIFIKACE

*Vít Dostál*

*Viera Knutelská*

Lisabonská smlouva (LS) není, jak by se z evropské i české debaty mohlo zdát, nedotknutelným základem současné evropské integrace. Po méně než dvaceti letech, během nichž primární právo pozměnily tři zásadní „novely“ (Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva a Smlouva z Nice), tři smlouvy o přistoupení a ztroskotala Ústavní smlouva, se v době vstupu LS v platnost projevovala únava z téměř permanentního stavu „ústavní reformy“ a převládal názor, že dalším zásadním změnám by se Evropa měla na delší dobu vyhnout. LS však brzy doznala drobnějších změn a dnes opět čelí diskuzi i o změnách zásadních.

První změna, jež je dnes už účinná, se týkala počtu poslanců EP. Politická dohoda provázející LS přerozdělila počet poslanců volených v jednotlivých členských státech, ale samotná smlouva proti původnímu plánu vstoupila v platnost až po volbách v roce 2009. Členské státy, které podle nové dohody měly mít vyšší počet poslanců, byly samozřejmě zklamány, že k tomu nedošlo už v sedmém parlamentu. Zejména ze španělské iniciativy tedy lobovali za změnu protokolu, jenž by umožnil dodatečně navýšit počet jejich poslanců už v tomto volebním období. Tato změna je platná od prosince 2011, a stala se tak první post-lisabonskou úpravou primárního práva.

Další návrhy úprav přišly v souvislosti s evropskou finanční a dluhovou krizí. V březnu 2011 se členské státy domluvily na doplnění čl. 136 SFEI s cílem umožnit vznik ESM. Na základě návrhu tohoto článku byla v červenci 2011 podepsána Smlouva o ESM, jež však byla ještě před svou ratifikací upravena, resp. nahrazena podpisem upravené verze v únoru 2012. Změna čl. 136 jakož i Smlouva o ESM procházely v mnoha členských zemích komplikovanou ratifikací včetně podání k ústavním soudům. V současnosti se ESD zabývá předběžnými otázkami podanými irským soudem, kromě jiných i otázkou, zda bylo možné, aby Smlouva o ESM vstoupila v platnost – což se stalo na konci září 2011 – před dokončením ratifikace Změny čl. 136 (chybí ratifikace ČR).

Mimo rámec primárního práva byla postavena Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v HMU, třebaže se původně zvažovalo zahrnout její ustanovení mezi základní unijní právo. Kvůli nesouhlasu Spojeného království to ale nebylo možné a tzv. FS získala podobu mezinárodní smlouvy, která však s primárním i sekundárním právem EU ve svém textu operuje a odvolává se na unijní instituce.

Krise přinesla i další, i když ne zcela nové, úvahy o institucionálních změnách EU, jež by ji, podle jejich navrhovatelů, měly učinit akceschopnější a posílit její identitu. Polský ministr zahraničních věcí Radosław Sikorski ve svém berlínském projevu z prosince 2011 například

zmínil možnost volit několik poslanců EP z celoevropské kandidátky<sup>14</sup> a sloučení postu předsedy Evropské rady a Komise. Objevily se už i hlasy o možné přímé volbě tohoto nového „evropského prezidenta“. O budoucnosti Evropy diskutovala i platforma založená německým ministrem zahraničí Guido Westerwellem sdružující některé jeho unijní kolegy.

## OTÁZKY RATIFIKACE FS VE ČLENSKÝCH STÁTECH EU

Ratifikace FS se stala v některých zemích spornou či problematickou ze tří různých důvodů:

### *Obsahový důvod*

Už po sestavení smlouvy se objevily hlasy, že se příliš soustředí na úspornost a neobsahuje dostatek prorůstových opatření. Tato kritika se objevila nejdříve u levicových politických stran. Francouzští i španělští socialisté trvali na tom, že jednání o FS by měla být znovu otevřena s cílem zahrnout do ní prorůstová opatření. Existovala obava, že ratifikace se nezdaří ve Francii po vítězství Françoise Hollanda v prezidentských volbách nebo v Holandsku pro spory mezi hlavním parlamentními stranami. Otázka prorůstových opatření byla nakonec „vyřešena“ závěry summitu červnové Evropské rady. Diskuze o příštím VFR, v níž členské státy zatím z důvodu četných návrhů na šetření v evropském rozpočtu nedošly ke kompromisu, však ukazuje, že na zvláštní prorůstová opatření nakonec nemusí být v evropském rozpočtu finance.

### *První právní důvod*

Smlouva obsahuje pravidlo obrácené většiny, které je možné interpretovat jako přesun pravomocí na Komisi, a které je asi právně nejspornější. Bylo i jedním z důvodů, který jmenoval český premiér pro nepřipojení se k FS.

### *Druhý právní důvod*

Smlouva stojí mimo rámec evropského práva a v některých zemích právě postavení mimo evropskou smluvní architekturu vyvolává dle ústavy potřebu referenda. To je případ Irska, kde proběhlo referendum. Občané se vyslovili ve prospěch FS v poměru 60:40 %. Je pozoruhodné, že

14 Tuto změnu už dlouho navrhuji někteří liberálové v čele s Andrew Duffem; v EP ve formě jeho vlastní iniciativy ale zatím neuspěla.



členské státy se údajně snažily připravit FS tak, aby se vyhnuly dalšímu problematickému irskému referendu. Právě pro mezivládní charakter smlouvy však Attorney General doporučil uspořádat referendum.

## FISKÁLNÍ SMLOUVA V ČR

Rozhodnutí nepřistoupit k FS vyvolalo v ČR především ostrou politickou debatu. Jednotlivé argumenty, které vedly premiéra k nepřistoupení ke smlouvě, byly tématem druhého briefing paperu v této publikaci. Za připomenutí ale stojí pozice jednotlivých politických aktérů, které na základě svého výkladu FS předurčují způsob jejího případného schvalování.

Základní rámec pro schvalování FS je dán Ústavou, která určuje vnitrostátní proceduru přijímání mezinárodních smluv. U FS je na stole otázka, zda se jedná o mezinárodní smlouvu hospodářské povahy (podle čl. 49 písm. d) Ústavy) či smlouvu přenášející pravomoci (podle čl. 10a Ústavy). V obou případech je k dokončení ratifikace nezbytný souhlas prezidenta. V první variantě pak postačuje ke schválení v Parlamentu nadpoloviční většina v obou komorách, zatímco ve druhém je nezbytná většina kvalifikovaná (třipětinová). Pouze u postupu podle čl. 10a pak lze přistoupit k vypsání referenda na základě schválení zvláštního ústavního zákona.

Kromě tohoto ústavněprávního omezení je exekutiva limitována také politickým rámcem, který vychází z programového prohlášení<sup>15</sup>, kde je řečeno, že „(v) případě zásadních institucionálních změn EU vyžadujících úpravu primárního práva bude přesun dalších pravomocí z České republiky na EU potvrzován referendem“. Tato poměrně vágní formulace ponechala široký prostor pro interpretaci, zda jsou případné změny „institucionální“ a „zásadní“, nemluvě o otázce, zda FS stojící *de iure* mimo primární právo mění jeho materiální obsah.

Vláda ve své rámcové pozici k návrhu FS z 18. 1. 2012 uvedla, že fakticky další kompetence na úroveň EU a její instituce přesouvá<sup>16</sup>. Vzhledem k programovému prohlášení by tedy bylo nezbytné provést referendum buď o smlouvě samotné, nebo o českém rozhodnutí přijmout společnou

15 Viz [www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

16 Viz [www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/aktualne/vybor-pro-evropskou-unii-vcera-schvalil-ramcovou-pozici-k-navrhu-mezinarodni-smlouvy-o-posilene-hospodarske-unii-92064](http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/aktualne/vybor-pro-evropskou-unii-vcera-schvalil-ramcovou-pozici-k-navrhu-mezinarodni-smlouvy-o-posilene-hospodarske-unii-92064).

měnu, neboť FS bude vůči ČR aplikována od tohoto momentu. Toto stanovisko odpovídalo postoji ODS a VV, zatímco TOP 09 schválení referendem odmítla a upřednostňuje parlamentní cestu. Podle stejného stranického klíče údajně vypadalo také hlasování o této rámcové pozici.<sup>17</sup>

ČSSD odmítla možnost podpořit jednorázové referendum, neboť prosazuje schválení zákona o obecném referendu. Ačkoli ČSSD přistoupení k FS podporuje, pozice vůči způsobu její ratifikace není u ČSSD jednoznačná. Zatímco Jiří Dienstbier by FS doporučil schvalovat parlamentní cestou<sup>18</sup>, Bohuslav Sobotka připustil po schválení zákona o obecném referendu možnost konání referenda.<sup>19</sup> Jednorázové referendum by naopak podpořila KSČM, která se ke smlouvě staví kriticky. Jednoznačně negativní postoj k FS deklaroval prezident, který se vyjádřil, že smlouvu v žádném případě nepodepíše.

Premiér Nečas i na základě schváleného mandátu smlouvu nepodepsal, což přineslo vyhrcovanou mediální přestřelku mezi premiérem a ministrem zahraničí. Oba klíčoví aktéři sporu se dohodli na dalších jednáních, které prozatím nedosáhly žádného výsledku – pokud vůbec proběhly. Konzervuje se tedy dosavadní stav a nic nenasvědčuje tomu, že by došlo k přehodnocení vládní pozice vycházející z pěti bodů vysvětlujících odmítnutí FS prezentovaných na začátku února 2012.<sup>20</sup> Zatímco u části těchto argumentů (čas k analýzám, dohoda způsobu ratifikace) může dojít k věcnému posunu, jiné předpokládají zásadnější změnu stanoviska vlády, neboť nelze očekávat, že by bylo možné kvůli českému přistoupení text FS znovu otevírat. Zde je řeč především o tzv. hlasovacím kartelu (hlasování obrácenou většinou o účinnosti sankcí), který se premiéroví „z principu nelíbí“ či nedostatečné účasti zemí neplatících eurem na tzv. eurosummitech.

Je třeba dodat, že stejně jako zůstává neuzavřená otázka podpisu FS, není vyřešena ani povaha její případné budoucí ratifikace. Vzhledem k potřebě dosáhnout třípětinové většiny v Parlamentu – ať už pro schválení parlamentní cestou nebo pro vypsání jednorázového referenda – nelze očekávat rychlé rozuzlení této zápletky.

17 Viz [www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/161060-kalousek-chce-ods-referendum-at-se-dohodnes-komunisty](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/161060-kalousek-chce-ods-referendum-at-se-dohodnes-komunisty).

18 Tamtéž.

19 Viz [www.cssd.cz/aktualne/nazory-a-komentare/k-zameru-vlady-p-necase-vyvolat-v-otazce-pristoupeni-k-dohode-o-rozpocetove-unii-referendum](http://www.cssd.cz/aktualne/nazory-a-komentare/k-zameru-vlady-p-necase-vyvolat-v-otazce-pristoupeni-k-dohode-o-rozpocetove-unii-referendum).

20 Viz [www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547](http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/proc-se-cr-nezavazala-k-ratifikaci-smlouvy-o-fiskalni-unii-92547).

## OTÁZKY RATIFIKACE ÚPRAVY ČL. 136 SFEU A SMLOUVY O ESM

V případě ESM, jehož základem je také mezinárodní smlouva, která se opírá o změnu čl. 136 SFEU, se předmětem sporu stalo zejména ustanovení zahrnuté až v její druhé verzi z února 2012. To umožňuje v naléhavých situacích, kdy by odklad rozhodnutí ohrozil stabilitu eurozóny, hlasování kvalifikovanou většinou, tj. 80 % hlasů.

Kvůli tomuto ustanovení se na estonský ústavní soud obrátil tamní ombudsman Indrek Teder s tím, že „tento druh zrychlené procedury pro poskytování pomoci zemím by mohl vyústit až v situaci, kdy by Estonsko muselo na záchranu nějaké země přispět, ale už by nemohlo ovlivnit podmínky, za jakých by byla tato finanční pomoc poskytnuta“. Z důvodu jednání před ústavním soudem nakonec Estonsko ratifikovalo smlouvu o ESM jako poslední, až několik dní (3. 10. 2011) po jejím vstupu v platnost pro ostatní státy (27. 9. 2011).

Pochybnosti o dostatečnosti parlamentního souhlasu s ratifikací a úvahy o potřebě referenda se objevily i v Německu, nakonec se však využila pouze parlamentní cesta. Ústavní soud zamítl návrh na předběžné opatření bránící vstupu smlouvy v platnost.

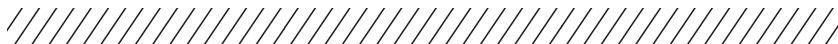
## ČLÁNEK 136 A JEHO TICHÝ POSTUP ČESKÝM PARLAMENTEM

Jak bylo zmíněno výše, změna čl. 136 SFEU, která umožňuje vznik ESM, je úpravou primárního práva a podléhá tedy ratifikaci ve všech členských zemích EU, třebaže se fakticky dotýká pouze zemí eurozóny. Ještě před hlasováním o tomto návrhu na Evropské radě daly obě komory Parlamentu ČR svůj předběžný souhlas, čili došlo k aplikaci tzv. „vázaného mandátu“. V případě této úpravy primárního práva došla vláda ke stanovisku, že tímto nedochází k přesunu dalších pravomocí na rovinu EU; k přesunu pravomocí by došlo teprve přistoupením ke smlouvě ESM. Přesto rozhodla, že k souhlasu s ratifikací bude v rámci snahy o „dosažení širšího politického konsensu“ nutná kvalifikovaná (třipětinová) většina zákonodárců v obou komorách.

Do Senátu i Poslanecké sněmovny putoval vládní návrh již v květnu 2011 a během podzimu byl projednán v příslušných výborech. Všechny s výjimkou senátního Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost přijaly k návrhu kladné usnesení. Následně dal Senát souhlas s ratifikací 25. 4. 2012. Při počtu 62 přítomných senátorů činilo kvorum pro přijetí 38. Pro návrh se vyslovilo 39 senátorů. Proti hlasovali především senátoři z klubu ODS. Sněmovna návrh podpořila na začátku června 2012 140 hlasy

pro, ze 120 potřebných. Proti se vyslovili poslanci VV, část ODS a KSČM se hlasování zdrželi.

Přestože se v senátní rozpravě k návrhu objevila odmítavá stanoviska některých členů ODS, nevyvolává tato úprava primárního práva v ČR zásadní kontroverze. Soustředěnou kritikou ji podrobuje ústy svého předsedy Petra Macha pouze marginální a mimoparlamentní Strana svobodných občanů.<sup>21</sup> Negativně – avšak ani pozitivně (!) – se zatím k této změně nevyjádřil ani prezident, jehož podpis je nezbytný pro dokončení ratifikačního procesu. Prezident do konce listopadu 2012 svůj podpis nepřipojil, a ČR tak zůstává poslední zemí, která změnu neratifikovala.



STAV RATIFIKACE K 25. 11. 2012:

Rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136	Ratifikovalo 26 z 27 zemí
Smlouva o ESM ve verzi z února 2012	Ratifikována
FS	ratifikovalo 12 z 25 zemí

21 Mach rozeslal senátorům dopis se svoji analýzou a argumenty proti schválení změny čl. 136, přičemž se zaměřil na možné rozpočtové a právní následky. Došel k závěru, že ČR by si měla při této příležitosti vynutit výjimku z přijetí společné měny. Podle něj následně vypracoval Senát soubor protiargumentů, který rozeslal mezi senátory. Viz <http://petrmach.cz/teze-senat-mach.pdf>.



The background of the entire page is filled with a pattern of parallel diagonal lines, slanted from the top-left to the bottom-right. The lines are black and vary in length, creating a textured, striped effect.

# POST-LISABONSKÝ INTEGRAČNÍ PROCES OČIMA PRÁVNÍCH EXPERTŮ: CHAOS V PRIMÁRNÍM PRÁVU, NEBO ÚČELNÉ ODPOVĚDI NA KRIZI?

---

*Shrnutí expertního semináře*

Pátý expertní seminář byl zaměřen na právní aspekty integračního procesu v souvislosti s nepřijetím FS v ČR a současnou krizí eurozóny. Hosté, kterými byli Ivo Šlosarčík z Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, a Robert Zbíral z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, se dotkli několika zásadních otázek: možnosti referenda o přistoupení k FS a zpochybnění vstupu do eurozóny, teoretického přenosu kompetencí na nadnárodní úroveň a v neposlední řadě také komplikovaného souladu unijního a vnitrostátního právního systému a vynutitelnosti jednotlivých opatření. Seminář moderoval analytik AMO Vít Dostál.

Prvním tématem, které je pro současnou evropskou debatu v ČR klíčové, je otázka referenda nejen o přistoupení k FS, ale také o setrvání v eurozóně. Z dřívějších smluv si ČR nese závazek, že bude aktivně napomáhat splnění kritérií znamenajících brzké přijetí eura a kompletní začlenění do HMU. Objevují se však hlasy – a není jich málo –, které se snaží tento závazek zpochybnit a vyvolat k této otázce referendum. Zda a za jakých podmínek ho současná česká Ústava povoluje, zněl první dotaz na docenta Ivo Šlosarčíka.

Dle jeho názoru je česká Ústava ohledně referend velice vágní. Existuje v ní klauzule říkající, že ústavní zákon stanoví, kdy může lid vykonávat svou moc přímo u vnitrostátních otázek, ale také podmínky, za nichž může být referendem nahrazena i standardní parlamentní ratifikace mezinárodní smlouvy, která přenáší pravomoci státní správy nebo samosprávy na vyšší nadnárodní celek, tedy mezinárodní organizaci nebo instituci. Vzhledem k neexistenci přesného ustanovení má ČR, jak upozorňuje Šlosarčík, určitou volnost v konání referend, zejména v jejich technických parametrech. Co se týče FS, přiklání se k možnému konání referenda, zda závazného či pouze poradního charakteru je však už na parlamentu. V případě provázanosti FS se setrváním v eurozóně je situace komplikovanější. Mohli bychom narazit na klauzuli v čl. 1 odst. 2 říkající, že ČR respektuje své závazky vyplývající z mezinárodního práva. V momentě, kdy se ČR primárním právem EU zavázala ke směřování k eurozóně, může být zpětné referendum, v případě, že ČR nemá vyjednanou žádnou výjimku jako Spojené království nebo Dánsko, značně problematické a jeho konání by bylo podrobeno zkoumání Ústavního soudu ČR (ÚS) v otázce porušování ústavnosti. Přesto si dovede představit konání referenda i v druhém případě, ovšem v doprovodu ústavně-právních změn a politické debaty v parlamentu.

Na úvodní osvětlení problematiky z právního hlediska navázal Vít Dostál otázkou na druhého z hostů, doktora Roberta Zbírala, zda dochází v případě FS skutečně k přenosu pravomocí na nadnárodní úroveň, a pokud ano, pak kterých. Zbíral nejprve doplnil pár slov k prvnímu

tématu. Debata o referendu je dle něj kompetentní pouze v případě, kdy skutečně dochází k přenosu pravomocí. Samozřejmě můžeme konat referendum kdykoli, vzhledem k volnosti české Ústavy, ale pak by ztrácelo svou základní logiku. Zdůrazňuje, že zhodnocení situace a problematiky přenosu pravomocí na nadnárodní úroveň musí vycházet vždy z ústavních ustanovení a nikoli, jak někteří poslední dobou mylně interpretují, z evropského práva.

Co se týče FS, vyskytuje se mnoho různých názorů od mnoha právních expertů a politologů kladoucích důraz na rozdílné aspekty, tudíž nikdy nedojdou k úplné shodě. Částečná shoda v přenosu kompetencí však existuje a to v čl. 7 o povinnosti států eurozóny hlasovat o opatřeních navržených Komisí a čl. 8 týkajícího se role ESD dvora ve vynucování FS. Sám Zbiral je ale odlišného názoru. V čl. 7, který současný premiér Nečas považuje za nejproblematičtější, by přenos pravomocí osobně neviděl. Je to jednoduše dohoda států o tom, že budou určitým způsobem hlasovat, pouze je nezvyklé, že se klauzule vyskytla přímo v mezinárodní smlouvě. Podobné dohody se mezi státy vyskytují běžně, ač nejsou součástí mezinárodního práva. V řadě případů se při hlasování v Radě již předem vytváří domluvené koalice. Navíc se ustanovení čl. 7 FS vztahuje pouze na členské státy eurozóny, tudíž ostatních členů EU se teoreticky žádným způsobem nedotýká, na rozdíl od hlasování o vnitřním trhu. Jediným sporným bodem je překlad znění čl. 7: „smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procedurálních požadavků smluv, na nichž je založená Evropská unie, podporovat návrhy a doporučení, které Komise předloží“. Jedná se o právně vynutitelný závazek, nebo pouze o doporučení? Tento problém je zejména problémem překladovým, kdy stejná slova v jiných jazycích nabývají lehce odlišný význam.

V čl. 7 tedy k přenosu pravomocí nedochází, čl. 8 už však přenosem kompetencí je. Role ESD při vynucování ustanovení FS je dána rozhodčí smlouvou, která nejen že oslabuje roli Komise, ale při vstupu ČR do EU nebyla ještě v primárním právu zahrnuta. Jedná se tedy o změnu okolností vedoucí k přenosu pravomocí, proto není pochyb o tom, aby byl pakt přijat dle čl. 10a české Ústavy, tedy referendem.

Analýzu doplnil Šlosarčík, který také vyzdvihl důležitost, kterou má přenos kompetencí pro konání referenda. V případě neexistence přenosu se ocitáme na ústavně nepopsané půdě a máme v podstatě dvě možnosti, jak si situaci vyložit: co Ústava nezakazuje, je možné, což ovšem platí zejména pro občanský výklad. Druhou možností je klasický postup: pokud Ústava přímo referendum nedefinuje jako možné, postupuje se standardní ratifikační procedurou. Nebyl by problém zorganizovat ani v jednom z případů nezávazné konzultační referendum. Problémem by se stalo



referendum závazné, protože Ústava pouze definuje klasickou ratifikaci probíhající skrze parlament a prezidenta, ale nevymezuje případy, kdy je tato procedura nahrazena lidovým hlasováním majícím stejnou ratifikační sílu. Situace je tak opětovně postavena před rozhodnutí ÚS. Současná situace se těžko posuzuje, jelikož nám chybí příklady z minulosti, vyjma přistoupení k Mezinárodnímu trestnímu soudu, které bylo schváleno ústavní většinou bez referenda.

Jako tradičně se do debaty zapojilo i odborné publikum. Zdeněk Sychra z Masarykovy univerzity v Brně vystoupil s otázkou, zda by bylo možné argumentovat stejným postupem, jaký zvolilo Švédsko, které podepsalo totožnou smlouvu jako my, ovšem po negativním výsledku referenda odmítá společnou měnu přijmout. Tedy snažit se svými kroky a politickými rozhodnutími směřování k eurozóně spíše blokovat.

Podle Ivo Šlosarčíka by šlo tímto způsobem argumentovat, ale není řečeno, že Švédsko neporušuje své povinnosti plynoucí z evropského primárního práva. Dovede si velice dobře představit rozpracovanou žalobu Komise na Švédsko, jež by zdůrazňovala neochotu provádět jakákoli opatření vedoucí k urychlení vstupu do měnové unie a snahu o zpomalení nebo zablokování procesu prostřednictvím vedení jeho vlastní měnové politiky. Toto jednání by navíc mohla Komise označit jako v rozporu se specifickými požadavky formulovanými v přístupové smlouvě. Na druhou stranu si ale nemyslí, že by se Komise hnala do sporů tohoto typu a kde není žalobce, není ani soudce. Komise by z celého procesu mohla vyjít právně jako vítěz, ovšem politicky by prohrála.

Otázku českého referenda a jeho právní napadnutelnosti u ÚS, pokud by se k jeho konání našla dostatečná politická vůle, vidí Šlosarčík jako realizovatelnou. Pokud opustíme oblast ústavních stížností, tak v klauzuli o referendu, ať konzultačním či závazném, je vždy možnost soudního přezkumu. ČR musí umožnit ÚS vstup do referenda a deklarování jeho ústavnosti či protiústavnosti. ÚS by tak byl postaven před dvě možnosti: žalovat zákon o referendu týkající se setrvání v eurozóně nebo využít mechanismy kontrolující jeho průběh. Hlavním problémem, který znemožňuje jednoznačné vyřešení situace, je ambivalentní vztah mezi evropským a mezinárodním právem. Nevíme, zda je vůbec možné převzít fungující principy mezinárodního práva a přenést je na evropskou úroveň. Příkladem mohou být snahy předcházející LS, které prosazovaly možnost vystoupení členů z EU právě na základě zkušeností z mezinárodních organizací a dohod. Co se týče eurozóny, mohou členské státy využít klauzuli mezinárodního práva o podstatné změně okolností pocházející z vídeňských smluv. Z pohledu ČR je současný stav – tedy chování ECB a přijetí FS – podstatnou změnou okolností, která ji tudíž opravňuje k přehodnocení svých

závazků. Nemáme však zkušenost a přesná pravidla, proto nelze předvídat reakci ÚS ani ESD.

Robert Zbírál plně nesouhlasil s tím, že by referendum bylo právně napadnutelné a tudíž komplikované. Za prvé, i když skupina poslanců v EP vyzývala k žalobě, Komise zůstala nečinná, čímž se vytvořil určitý precedens pro budoucí chování. Za druhé, zřizovací smlouvy nastavily vstup do eurozóny jako velice zvláštní konstrukci: na jedné straně je závazek o vstupu, na druhé straně je vstup definován jako odměna. Stát si ho musí zasloužit, ale někdo ho musí i schválit, což nebývá ve smlouvách běžné. Podle něj má každý stát svobodnou volbu, zda vstoupí do eurozóny a bude plnit daná kritéria či nikoli. Nemá tedy smysl rozlišovat mezi státy se stálou výjimkou a mezi státy, které euro nemají, ale kdysi se ke vstupu do měnové unie zavázaly. ČR v podstatě nepřistoupením k ERM II oddělila přijetí eura. Zároveň nelze ani říci, že by referendum bylo napadnutelné z ústavního hlediska. Neví se, zda by šel ÚS touto konfliktní cestou, a za druhé mu mezinárodní právo slouží spíše jako únikový ventil. Je zřejmé, že k podstatné změně okolností v měnové unii opravdu došlo. Navíc mnohá opatření sama o sobě přenos pravomocí neznamenají, avšak v provázanosti s dalšími předpisy již k přenosu kompetencí dochází.

Ivo Šlosarčík naopak upozornil, že argumentace podstatnou změnou okolností je lákavá, jelikož ji používají státy při mezinárodních sporech i lidé v běžném životě. Problém nastává v momentě, kdy druhá strana změnu okolností nevidí. Sám je navíc skeptikem, co se týče mezinárodních soudů. Také se musí posoudit, zda je změna okolností opravdu dostatečná, aby mohl být tento proces aktivován. Pokud už by panovala shoda, že podstatná změna okolností opravdu proběhla, vůbec není jisté, že tento fakt vezme v úvahu také ESD, který důsledně argumentuje tím, že nespadá pod mezinárodní právo, a tudíž ne vše co platí na mezinárodní scéně, je právně vynutitelné na scéně evropské. Smluvní integrace, která proběhla a probíhá v EU, se pohybuje na naprosto odlišné úrovni než v mezinárodních organizacích a institucích.

Debata se postupně přesunula od výhradně české situace ke zhodnocení přístupu jiných členů EU. Zajímavým tématem se stala otázka ratifikace FS v Irsku. Tvůrci smlouvy se irskému referendu snažili vyhnout, dnes se najdou odborníci tvrdící, že FS stojí mimo primární právo, a tudíž by k referendu dojít mělo. Lze zde najít paralelu pro českou debatu?

Co se týče právě Irska, jejich pro-referendní přístup se formoval velice dlouhou dobu. Na rozdíl od ČR a Německa mají ve své ústavě pouze klauzuli, že Irsko může přistoupit k některým jmenovaným smlouvám o evropské integraci. Mezi zahrnuté smlouvy patří klasické integrační a rozšiřovací smlouvy od římské po lisabonskou, chybí však např. roz-

širovací smlouva (2004). Když Irové přistupovali v roce 1973 k EU, přijali smlouvy o ESUO, EURATOM a EHS a začlenili je do své ústavy. Následně byl přijat JEA, který měl být schválen pouze domluvou v irském parlamentu bez ústavní změny. Využili tak klauzuli umožňující vstupu do EHS, přičemž JEA považovali za jeho plnou součást a modifikaci, čímž se vyhnuli nutnosti novelizovat ústavu. Tento postup byl napaden u ústavního soudu a prohlášen za nevhodný. Ústavní klauzule povolující přijetí evropských smluv parlamentní debatou není *bianco* šekem pro automatické schvalování dokumentů, zároveň ale nemusí každá nová smlouva znamenat ústavní novelu. Ta se vyskytuje zejména v případech, že se jedná o změny evropských cílů a pravomocí podstatným způsobem, což ovšem JEA byl. Navíc je každá ústavní změna podrobena schválení v referendu. Od té doby se proto irská vláda snaží vyhnout podobným sporům s ústavním soudem a každou novou smlouvu nebo změnu primárního práva schvaluje jako ústavní novelu a doprovází ji tedy povinné referendum. Tato poměrně nová argumentace hovoří ve prospěch referenda při schvalování jakýchkoli nových smluv majících potenciál k přenosu pravomocí. Nevychází ovšem z evropské legislativy, ale z irské.

Referendum, kterého se všichni obávali, bylo v podstatě pro zbytek členů eurozóny ve výsledku pouze konzultačního charakteru. Právně by negativní výsledek irského referenda nic neznamenal. Státy, které FS iniciovaly a je pro ně výhodná, ji bez problémů ratifikují, státy v krizi, pro něž měla být smlouva pomocí, zůstávají často mimo. Příčinou je klauzule uzavírající text FS říkající, že ke vstupu smlouvy v platnost postačuje ratifikace 12 členů, což v podstatě redukuje vyděračský potenciál malých zemí, pokud se hlavní leadéři rozhodnou pro. Irský černý Petr blokující velkou část evropské legislativy, nejnověji např. LS, byl tak odstraněn.

Zajímavá je také Zbiralova myšlenka o posílení spolupráci, jež by mohla sloužit jako varianta FS. Proč nemohla právě tato forma kooperace nahradit současnou smlouvu, a vyhnout se tak problémům s ratifikací a změnám primárního práva? Šlosarčík zdůrazňuje, že posílená spolupráce může vzniknout pouze v rámci sekundárního práva. Primární právo musí zůstat nadále nezměněno. V souvislosti s FS by se posílená spolupráce profilovala nad rámcem sekundárního práva, kde tento mechanismus není dostatečně ošetřený na to, aby mohl být plně funkční. Původní verzi měla být změna stávajících smluv do podoby vyhovující především Německu s výjimkou pro Spojené království, která ale nakonec celý projekt odmítla. Výsledkem je proto kompletně nová smlouva.

Faktem ale zůstává, že je i přes problémy s ratifikací nadále podřízena sekundárnímu právu. Kdyby se měla přesunout na vyšší úroveň, pravomoci v ní zahrnuté by kolidovaly především s novými sankčními

pravomocemi ESD. Komplikací by mohla být zejména klauzule zavazující členské státy, aby si veškerá práva a povinnosti plynoucí z evropského práva zakomponovaly do svého ústavního práva. LS již obsahuje ustanovení respektující ústavní autonomii členských zemí. Vzhledem k tomu, že LS je poměrně novým zdrojem primárního práva, nemáme dostatek zkušeností s reakcemi ESD v popsaných situacích.

EU zajímá pouze jediné, a to aby její právní ustanovení fungovala i v členských státech, zda jako součást ústavy či nikoli, už není podstatné. FS ovšem státy zavazuje k zakotvení svých klauzulí do ústavních pořádků členských států, což v podstatě porušuje základní primárněprávní ustanovení. Diskuze se ovšem pohybuje pouze v rovině spekulací a odhadů, jelikož neexistuje přesný právní výklad ani precedens.

Zbíral je jiného názoru. Podle něj by soudní pravomoci nebyly problémem. V rámci posílené spolupráce by fungovala standardní řízení na porušení smlouvy, což by bylo mnohem transparentnější, než když Komise nařizuje státům, aby podaly žalobu. Se Šlosarčíkem se shoduje v nařízení domácích ústavních změn za účelem zakotvení sekundární evropské legislativy do vnitrostátních právních řádů pomocí klauzule „na základě trvalých předpisů a přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je zaručeno, že budou určitým způsobem respektovány a dodržovány“. Co je ovšem ono trvalé a závazné pravidlo? Zároveň je řečeno, že zákon může být zakotven také jako klasický prováděcí akt – nikoli ústavní novela – což by ovšem znamenalo, jak říká evropské právo, že je dávana přednost obyčejnému zákonu před ústavním, což hrubě porušuje právní hierarchii států.

Ivo Šlosarčík upozorňuje, že je třeba si uvědomit, co je smyslem celé FS. Má dvě hlavní zprávy pro státy, politiky a občany. Zprvce, přesnější a přísnější definici toho, co je to rozumné fiskální hospodaření. Je totiž daleko lepší, když se porušují tvrdá pravidla než měkká, protože výsledné škody jsou pak daleko menší. A za druhé, že dohody se musí respektovat nejen teoreticky, ale hlavně prakticky. Cílem je tedy zúžit manévrovací prostor pro politiky na vnitrostátní i evropské úrovni. Tvůrci FS usilovali o to, aby možnost najít si únikové cesty přes politické ústupky, byla mnohem menší a komplikovanější. Proto snaha o dodržování trvalých závazků, které jsou včleněny do ústavních pořádků.

Naopak Robert Zbíral má velmi cynický pohled na rozhodování v EU. FS, která zahrnuje poloautomatické sankce a nutí jednotlivé státy, aby vystupovaly proti sobě, může vést pouze ke sporům a vytvářet dělící linie v rámci EU. Stát, který není schopen splnit povinná kritéria kvůli finanční či hospodářské krizi a ještě je za to potrestán pokutou, se ocitne na hranici kolapsu. Proto existují reálné pochybnosti o efektivitě smlouvy.

Arnošt Marks zasáhl do debaty dotazem týkajícím se negativního a skeptického pojetí FS v ČR. Zajímalo ho, zda je pesimistický přístup typicky českým rysem nebo je znám i jiný podobný případ v rámci zemí EU. Zbíral zmínil např. debatu ve Spojeném království, ač ta sama k měnové unii nepřistoupila a smlouvu i tak kritizovala. Výsledkem debaty byly zajímavé poznatky týkající se zmírnění pravidel, popřípadě vyjednání výjimek. Ač jsou pravidla velice přísně nastavená, existují únikové klíčky, které jsou zakotvené v samotné smlouvě. Pokud se podíváme na debaty probíhající přímo v zainteresovaných státech, je obtížné najít podobnou situaci, která vznikla u nás. Není to však proto, že by pochybnosti zmizely, popřípadě vůbec nebyly. Německo, jako stát iniciující FS, nemůže kritizovat vlastní dílo a v podstatě záchranu své ekonomiky, i když chyby samozřejmě vidí. Svobodná debata je navíc dnes podle Zbírala velice omezená. Lidé, zejména odborníci a akademici, kteří ji vytváří, jsou určitým způsobem zainteresovaní na daném projektu, navíc se krize eurozóny dotýká i samotných občanů, jímž by pád eura způsobil obrovské komplikace. Pokud se někdo profiluje jako kritik, obdrží nálepku extrémisty a je mu doporučeno, aby vymyslel vlastní a lepší návrh, což v současné situaci není zcela možné.

Šlosarčík naopak v debatách určitou perspektivu vidí. Zmiňuje např. Francii, která může vnímat FS jako modifikovanou projekci německých zájmů a preferencí do finančního rámce. Navíc byl francouzský souhlas neadekvátní jejímu silnému postavení a vlivu v EU. Je otázkou, jak se k problému postaví nový prezident Hollande. Nepochybně bude muset reagovat, jelikož na zpochybňování kroků svého předchůdce Sarkozyho postavil prezidentskou volební kampaň.

Druhá debata bude probíhat nebo už probíhá v Řecku. Někteří politici zde zpochybňují efektivitu dlouhodobých pravidel, když nejsou dostatečně účinná pravidla krátkodobá. Navíc napadají faktickou neexistenci kondicionalit, které jsou spíše politickým nástrojem. Řecká politická scéna také nabízí vzhledem k neexistenci automatických sankcí dostatečně velký prostor pro úhybné manévry a projekci politických preferencí. Zmíněné sankce jsou navíc často aktivovány podle politického, nikoli ekonomického, klíče. Státy se špatnou pověstí jsou trnem v oku hlavním politickým leaderům a naopak přátelsky nakloněné země získávají výjimky nebo dlouhodobá přechodná období na splnění základních ekonomických kritérií. Typickým příkladem je právě Řecko a jeho vstup do eurozóny, který skončil falšováním statistik a zkreslováním situace, jelikož země nebyla na takovou zátěž v době svého vstupu ekonomicky dostatečně připravena.

FS, ať už z právního, politického nebo ekonomického hlediska, je a vždycky bude pro určité země problematický. Tvůrci budou své dílo bránit

a promítnou do něj co nejvíce svých vlastních preferencí. Smlouvy týkající se ekonomické situace EU snad ani nemohou být nestranné a objektivní. Spory a dělící linie se vytváří především mezi čistými přispěvateli a čistými příjemci financí z unijního rozpočtu, či jeho suplementů v podobě záchranných fondů. Silné ekonomiky se snaží zamezit krachu projektu, který samy podporují, a vyhovuje jejich situaci. Smlouvy jsou proto nastavené zejména v jejich prospěch a kondicionality splňují především jejich požadavky. Státy zmítané ekonomickou krizí se snaží svých závazků zbavit, hledají možnosti v referendu, evropském nebo mezinárodním právu. Debaty, jako je ta česká, probíhají ve většině evropských zemí, a kde dosud nezačaly, brzy vypuknou. Otázkou je, co bude jejich výsledkem. Zda návrh nového řešení, modifikace starého nebo pouze uchování současného – ne vždy plně funkčního – systému s již existujícími kontrolními mechanismy.



# ČESKÉ NÁRODNÍ ZÁJMY PO FISKÁLNÍ SMLOUVĚ?

*Vít Dostál*

*Arnošt Marks*



## PŘEHLED HLAVNÍCH EVROPSKÝCH UDÁLOSTÍ OD PODPISU FISKÁLNÍ SMLOUVY

Od podpisu FS na začátku března 2012, který byl v ČR obšírně diskutován, prošla EU a její členské státy dalším dynamickým vývojem. Proběhly prezidentské a parlamentní volby ve Francii a dvojí parlamentní volby v Řecku. Do ekonomických potíží se dostalo Španělsko a Kypr. Diskutovaly se další kroky na evropské úrovni v podobě prorůstových opatření, bankovní unie a z Německa začaly přicházet obecněji formulované teze o nezbytnosti vícerychlostní Evropy.

Po prvních (květnových) volbách v Řecku se nepodařilo sestavit koalici vlády a projevil se trend posilování extrémistických stran, které odmítají členství v eurozóně nebo současnou podobu dohod o úsporných opatřeních. Vzestup extrémistů, především radikálně-levicové strany SYRIZA, pokračoval i v opakovaných (červnových) volbách. Koalice stran podporujících setrvání v eurozóně za současných podmínek však získala dostatečnou většinu a vznikla vláda Nové demokracie, PASOKu a Demokratické levice.

V parlamentních i prezidentských volbách ve Francii zvítězila levice. Vzhledem k úzké spolupráci Merkelová-Sarkozy se před volbami objevovaly obavy, zda zvolení Françoise Hollanda neohrozí spolupráci francouzsko-německého tandemu. Dosavadní vývoj ale nenasvědčuje, že by mělo dojít oslabení jeho soudržnosti. Hollande ve své předvolební kampani kritizoval FS jako nedostatečnou a brzdící hospodářský rozvoj, přičemž volal po prorůstových opatřeních.

Je pravděpodobné, že dojde k zavedení některých opatření na podporu růstu na evropské úrovni. Mezi diskutovanými návrhy je posílení kapitálu EIB, zavedení projektových dluhopisů (bondů) na specifické iniciativy v oblasti infrastruktury a objevila se i blíže nekonkretizovaná myšlenka převodu nevyčerpaných prostředků ze strukturálních fondů do prorůstového balíčku.

Na seznam problémových zemí eurozóny se zařadilo Španělsko a Kypr. V polovině června 2012 požádalo Španělsko o pomoc. Získalo prostředky ve výši 100 miliard eur, které plynou do problémového španělského bankovního sektoru, třebaže se nejedná o rekapitalizaci přímo ze záchraných fondů. Tyto prostředky byly také poskytnuty bez dalších podmínek podobných řeckým či portugalským s argumentem, že Španělsko již řadu reformních opatření realizuje.

V souvislosti se španělskými problémy se prohloubila debata o bankovní unii, která by zahrnovala společný rekapitalizační fond, společný fond pojištění vkladů, centrální regulaci a dohled nad bankovním sektorem. K části těchto návrhů se však staví vlažně Německo.

Kypr, jehož ekonomika je silně závislá na Řecku, zvažuje žádost o pomoc ze záchranných fondů. Objevují se spekulace, že Kypru by mohlo pomoci Rusko, které má na ostrově výrazný vliv díky sídlu velkého množství ruských společností. Na celé záležitosti je pikantní, že Kypr přebírá od 1. 6. 2012 předsednictví v Radě EU.

Z uvedeného přehledu je patrné, že FS nepřinesla žádná definitivní řešení a nestala se nepřekročitelnou hranou integrace; je férové dodat, že na to ani neaspirovala. Se svojí hospodářskou situací si neví rady další členské státy eurozóny a pokračují debaty o krocích, které v praxi znamenají prohloubení integrace (např. bankovní unie, projektové bondy).

Zajímavý pohled přichází z Německa, kde se stále otevřeněji hovoří o akceptovatelnosti vícerychlostní Evropy, nebudou-li některé země souhlasit s politickou unií. Na začátku června 2012 tuto tezi připustila i kancléřka Merkelová. Nové návrhy by měla přinést skupina deseti ministrů zahraničí z některých zemí EU – ale chybí např. Francie – která zpracovává vize další integrace a byla ustavena německým ministrem zahraničí Westerwellem.

Je sice pravdou, že s více rychlostmi se setkáváme i v současné EU, avšak u oblastí, které jsou rozdílnou mírou integrace zasaženy, platí princip inkluзивity či otevřenosti, který nemusí přestát nové návrhy. S rozšiřováním oblastí, ve kterých bude vícerychlostní princip integrace uplatněn, může být ovlivněno nejen fungování institucí (stabilnější hlasovací bloky), ale i fungování vnitřního trhu. Myšlenky o Evropě více rychlostí navíc nepřímou měrou míří na britský problém, neboť Londýn je pro řadu zemí nežádoucí brzdou v další integraci. Ochota postupovat bez účasti Spojeného království – jako v případě FS – se může projevit v dalších oblastech, například u daně z finančních transakcí.

Tento přehled dynamického vývoje na evropské úrovni navíc ukazuje, jak česká politická debata zaostává za diskuzemi a děním na evropské úrovni. Proběhla sice poměrně kvalifikovaná a potřebná debata o změně čl. 136 SFEU, který na jaře 2012 prošel oběma komorami parlamentu, avšak politickému diskurzu dominují především korupční kauzy a na vážnou politickou debatu o českých zájmech po FS se nedostává.

## OTÁZKY K DALŠÍMU ČESKÉMU SMĚŘOVÁNÍ V EU

Při hledání odpovědí na otázky spojené s dalším směřováním ČR v rámci EU je důležité dbát na současné české ekonomické a politické vazby. Hospodářsky je ČR vázána především na střeoevropský region, neboť většina jejího vývozu plyne do Bavorska, Saska, Polska, Slovenska a Ra-

kouska. Podle doporučení Komise k naplňování Národního plánu reforem se sice ČR může pochlubit relativně nízkým zadlužením, avšak nedostatky její ekonomiky se projevují v řadě dalších oblastí. Fiskální změny podle Komise málo přispívají k dlouhodobému růstu, efektivitu veřejné správy limituje její nestabilita a nízká kvalita a je zde nutnost posunout ekonomiku k inovacím, které by měly představovat zdroj růstu. Na hospodářských výsledcích ČR se mohou negativně podepsat problémy s čerpáním evropských fondů. I český premiér připustil, že mohou vést k deficitu ve výši až 6 % HDP. Čerpání je v současné době zastaveno kvůli korupčním kauzám a selhání auditu.

Politicky sdílí ČR vizi dalšího směřování EU se Spojeným královstvím. Ideologická spřízněnost vlád, ve kterých dominuje skeptický postoj k dalšímu prohlubování integrace, se projevila při nepodepsání FS. ČR také sama sebe řadí do „odpovědného severu“ EU, který zahrnuje mj. Německo, skandinávské země a Británii. Kromě důrazu na odpovědné zacházení se státními financemi se tato vazba projevila i v podpoře čistých plátců do rozpočtu EU, kteří prosazují úsporný VFR 2014-2020. Na druhou stranu ČR spolupracuje se skupinou tzv. kohezních zemí, které usilují o zachování robustní kohezní politiky v příštím programovacím období. Na základě přehledu posledního vývoje EU a pozice ČR v EU je možné položit několik otázek dalšího směřování ČR:

- Jak bude ČR reagovat na další kroky konsolidace/integrace eurozóny?
- Má ČR jasno v tom, čeho chce strategicky dosáhnout?
- Nehrozí ČR marginalizace?
- Existuje rozpor mezi ekonomickou realitou ČR a postojem k rozpočtu EU?



# ČESKÉ NÁRODNÍ ZÁJMY PO FISKÁLNÍ SMLouvĚ

*Shrnutí expertního semináře*

Šestý expertní seminář se zaměřil na otázku českých národních zájmů v období po FS. V posledních měsících roste v EU přesvědčení, že současný rámec pro řešení fiskální a hospodářské krize není dostačující. Objevují se návrhy nových záchranných balíčků, vyvíjejí se snahy o užší spolupráci v rámci rozpočtové unie, objevují se debaty o federalizaci EU nebo její části. ČR tak stojí před důležitým krokem, kterým je definice své vlastní pozice a obrana národních zájmů. Do diskuze moderované Arnoštem Marksem se zapojili Jan Bauer, předseda Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (ODS), a Jitka Chalánková, členka stejného výboru za TOP 09.

ČR dospěla spolu s ostatními členskými zeměmi EU do bodu, kdy se FS stala již minulostí a nyní jsou na pořadu dne další kola vyjednávání nových řešení a návrhů. Mezitím se hospodářská a rozpočtová krize dále rozvíjí. ČR je exportně zaměřenou zemí, přičemž téměř 90 % veškerého exportu směřuje do EU, z toho 1/3 do Německa. Právě proto jí budoucí vývoj členských států eurozóny nemůže být lhostejný. Je potřeba najít konzistentní a logický postup, který bude dlouhodobě prosazovat. Na úvod proto oba hosté objasnili své názory na danou problematiku a navrhli několik možných cest, kterými by se nejen ČR, ale také EU mohla v blízké době vydat.

Jitka Chalánková zdůraznila, že jednání v rámci EU je mnohem komplexnější a problematičtější než na úrovni jednotlivých národních států. Je třeba zaměřit se nejen na detaily a dopady konkrétních opatření na konkrétní státy, ale také vnímat kontext, ve kterém se navrhované změny odehrávají. Otázkou zůstává, jakým způsobem tak nejlépe hájit české národní zájmy, které jsou velmi závislé na struktuře naší ekonomiky, zejména pak na automobilovém průmyslu a spolupráci s Německem. Tato jednostranná orientace velice limituje možnosti ČR a kromě pozitivních dopadů, jako je kupř. silné zastoupení českého exportu na německém trhu, má také obrovská negativa, která je potřeba odstranit, a to nejlépe rozsáhlou diverzifikací průmyslové sféry. Vzhledem ke geopolitickému postavení ČR ve středu Evropy je pro ni navíc klíčovým prvkem volný obchod, a proto by v budoucnu měla usilovat o co nejrychlejší odstranění veškerých překážek, které problematizují dosažení jednotného evropského trhu. Problémem, zejména v ČR, je fakt, že tato agenda – ač velice důležitá – je často vnímána jen okrajově a jako součást širší zahraniční politiky.

Jan Bauer se svou kolegyní v mnoha věcech souhlasil. Evropská politika je opravdu velice nepřehledná a debata se v ČR poměrně často omezuje pouze na pro a proti, nikoli na obecný kontext a dlouhodobé následky, což způsobuje velice složitou ne-černobílou situaci. Pokud státy vždy okamžitě odsouhlasí veškerá navržená opatření, jsou obecně v EU považovány za eurooptimisty, naopak, země, které často zdržují ratifikaci nových smluv a vy-

jednávají výjimky, jsou automaticky označovány za euroskeptiky. Pro ČR je typické – jak již bylo řečeno – ubírat evropským tématům na důležitosti. Přesto lze za poslední dva roky vidět alespoň částečné zlepšení v počtu evropských problémů, které byly projednávány v Poslanecké sněmovně. V Parlamentu ČR a v rámci politických stran se pomalu začínají vyčleňovat frakce – nikoli pouze na bázi eurooptimista a euroskeptik – pro něž je evropská tematika primárním bodem programu. Je nutné si také uvědomit provázanost evropské politiky s naším vnitrostátním vývojem. Může se stát, že pokud ČR povede svou evropskou politiku špatným směrem, dojde např. ke zdražení státních dluhopisů o 1 %, což by při současné hranici 3,5 % znamenalo výdaje o 18 miliard korun vyšší a další úsporné škrty v rámci českého státního rozpočtu.

Současná situace opravdu signalizuje nutnost kroku vpřed. Dlouhodobá opatření již nestačí, všechny mimoevropské ekonomické mocnosti začínají tláčit na EU, aby zefektivnila řešení krizové situace a zaměřila se nejen na ekonomickou, ale také na politickou rovinu. Jaký by měl být další postup ČR? Změnil se její pohled na FS či nikoli?

Jan Bauer hned na úvod zdůraznil, že FS již sama o sobě není v rámci EU primárním tématem. Daleko zajímavější a aktuálnější se stává problematika kompaktu pro růst a nadcházející zasedání Evropské rady. Oficiálně by na programu mělo být rozšiřování EU, přepsání schengenského systému, ale také modifikace již zmíněné FS zejména v souvislosti s výsledky francouzských prezidentských voleb, kdy nový prezident Hollande požaduje dalších 140 miliard eur na posílení evropské konkurenceschopnosti. Je tedy zřejmé, že FS byla opravdu pouze přechodným opatřením, jež je z dlouhodobého hlediska neefektivní.

V ČR neustále probíhá debata omezená dvěma hlavními póly: měl či neměl premiér podepsat a jaký byl vlastně jeho mandát. Podle Bauera byl premiérův mandát napsán jednoznačně, artikulován vládou a potvrzen sněmovním Výborem pro evropské záležitosti. Tudíž ve výsledku neměl premiér dostatečné pravomoci na podepsání smlouvy. Co následovalo, by se dalo přirovnat k naprosté panice, že se ČR dostala na okraj EU a mimo hlavní rozhodovací skupinu. Osobně si však předseda výboru nemyslí, že by se české postavení v evropských strukturách nějak zásadně změnilo. Navíc byla FS prezentována v časově velice stísněných podmínkách. Za takto krátkou dobu je však problematické vyvodit důsledky, které navrhovaná opatření mají pro konkrétní členské státy.

Vždy také hrálo a hraje roli to, zda je členská země čistým přispěvatelem do rozpočtu, nebo naopak příjemcem evropských dotací, a zda přistoupila k jednotné měně, či nikoli. Země, které jsou nějak vázány na eurozónu, mají ve výsledku omezené možnosti jednání. Dánsko, Švédsko,

Spojené království a ČR se mohou relativně svobodně rozhodnout. Teoreticky totiž nejsou příliš zadlužené a nečerpají výraznou pomoc. ČR je však také jedinou ze zmíněných zemí, která nemá vyjednané žádné podstatné výjimky a neexistuje v ní politická shoda na přístupu k euru. Zásadní u FS je doplnění čl. 15, které umožňuje zpětně přistoupit k tomuto paktu.

Arnošt Marks nesouhlasil s tím, že FS není podstatným přelomem v EU. Nelze ji podle něj přirovnat k institucionálně vágnějším dokumentům, jako byla např. Lisabonská strategie, jelikož z ní vyplývají zásadní ústavní závazky jednotlivých států. Faktem je, že smlouvu nepodepsalo jen Spojené království a ČR, což je pro mnoho aktérů nepochopitelný krok. Není nutné rozebírat přímo FS, ale spíše její dopady na budoucí vývoj.

Jitka Chalánková částečně s Marksem souhlasila. Nelze přehlížet fakt, že ČR smlouvu nepodepsala. Nelze zpochybňovat mandát premiéra, avšak zároveň vyšla najevo naše vnitropolitická situace a stali jsme se pro Evropu opětovně velice nečitelným a nespolehlivým partnerem. Znejistili jsme ostatní státy, které s námi do budoucna počítaly. Z počátku nemusí být všechny dopady až tak zřejmé, ale z dlouhodobého hlediska se může stát, že se ČR ocitne na druhé koleji. Navíc je nepochopitelné, proč ČR nepodepsala, když většinu kritérií, které pakt uvádí, sama prosazuje. ČR se nemůže srovnávat se Spojeným královstvím, pro něj nepodepsání smlouvy nemění absolutně nic na jeho postavení. Ze své pozice si takové jednání může dovolit, avšak ČR ztratila důvěryhodnost. Ostatní státy EU tímto rozkolem neprochází, považují se za příjemce prostředků, a tudíž jsou pro ně logickými kroky spolupráce a koordinace politik se skupinou, která finanční pomoc poskytuje.

Otázkou je, zda v případě, že budou další kroky nutně podmíněny zpětným podpisem FS, se česká reprezentace bude schopna o tomto problému bavit a dojít ke společnému řešení. Zajímavé jsou také reakce zahraničních partnerů. Řeší důvody nepodepsání smlouvy, nebo se orientují spíše na budoucí výhledy?

Jan Bauer na základě svých osobních zkušeností rozdělil evropské partnery na dvě skupiny: státy, které FS považují za snahu o řešení krize, které je ovšem pro současnou situaci nedostačující a vyžaduje ještě velké modifikace, a na skupinu, která v podstatě souhlasí se současnou podobou smlouvy a vidí v ní řešení celé krize. Jsou proto politické reprezentace, které nechápou české jednání, ale také ty, které oceňují naši politiku a odvahu. Nespojují si nás s euroskeptickou Británií, spíše respektují naše chování a vzhledem k současným požadavkům Francie na rozsáhlé úpravy FS dávají ČR za pravdu s tím, že smlouva nebyla dostatečně promyšlená a dotažená do detailů. Navíc by bylo odsouhlasení FS bez dalších změn fatálním obcházením LS, na které stojí nyní právní podstata EU. Kdyby se mělo

postupovat podle závazků plynoucích z LS, musela by být FS schvalována prostřednictvím referend, kongresů a zasedání, což v nynější časové tísní nebylo možné. Bauer považuje za problém příliš konsenzuální politickou kulturu hlavního proudu, ke kterému patří většina států. Příliš kontrastní pozice se proto netěší velké oblíbě. Navíc je poměrně silně vnímáno rozdělení na čisté příjemce a plátce do evropského rozpočtu, od nichž se očekává také z toho plynoucí chování.

Do budoucna je nutné uvažovat o dalších krocích. Co se tedy bude dít, když další krok evidentně počítá s určitou nástavbou současného krizového rámce, který směřuje na jedné straně do sanace bankovního systému, a na druhé do mechanismu pro růst? Nadto většina politických reprezentací stále častěji zmiňuje jako možnost hlubší integraci eurozóny a její institucionalizaci. Zároveň se diskutuje téma vícerychlostní Evropy. Jaké by tedy měl mít budoucí vývoj parametry, aby byl pro ČR zajímavý?

Objevuje se několik možností. Někteří prosazují spíše vyčkávací taktiku, která umožní sledovat vývoj z povzdálí a posléze se připojit k nejlepší nabízené variantě. Sám Bauer však s tímto postojem nesouhlasí. Co se týče vícerychlostní Evropy, je třeba říci, že ta už dávno existuje. Např. volný pohyb osob, kde Bulharsko a Rumunsku stále zaostávají vzhledem k početným omezením, dále také v rámci volného trhu a jeho liberalizace a v neposlední řadě také v SZP. Na zmíněném připravovaném summitu bude hlavním tématem především nový pakt pro růst, případná bankovní unie a přepis FS. Pro vyjasnění postojů je často zásadním problémem určit, co je z dlouhodobého hlediska pro stát nejlepší a definovat konkrétní nedostatky. Ideální stav by byl, kdyby každý reprezentant přijel již s jasně definovanými požadavky, konkrétními návrhy a přesnými stanovisky. Za současné situace je však velice obtížné odhadnout, jak bude ČR reagovat a k jakým návrhům se přidá. Podle Bauera by bylo vhodné, vzhledem k veškerým štěpením, která v EU existují, kdyby ČR vytvořila jakýsi blok společně s Rakouskem, Německem a skandinávskými státy. Všechny zmíněné země vedou přísnou politiku rozpočtové odpovědnosti a snaží se korigovat svůj demografický vývoj. Problémem může být snad jen ekonomická výkonnost, která v případě ČR zaostává.

Definování konkrétního stanoviska je opravdu jednou z klíčových fází politické debaty. Problematika se často zužuje na stanovisko pro a proti, aniž by byl někdo schopen přesně říci, jaké jsou výhody či nevýhody. Vícerychlostní Evropa funguje, zmíněná štěpení v EU existují téměř od dob vzniku, poměrně důležitou otázkou ale zůstává, do jaké míry se tyto rozdíly transformují do institucionální podoby EU, poznamenal Vít Dostál. Vlivné státy často prosazují institucionalizovanou podobu dohodnutých opatření, pak je však problém instituce rušit. Proto by se ČR mohla v této fázi dostat



do problémů. V momentě, kdy stojí mimo institucionální rámec, na jehož základě probíhá další integrace, se ocitá na zájmové periferii. Jakmile není členem v institucích, informace, které se k ČR dostanou, jsou pouze zprostředkované, nikoli přímé. Po schválení LS navíc začal souboj o vůdčí postavení v EU v rámci institucí. Proto je velice nevýhodné zvolit za těchto podmínek vyčkávací taktiku.

Zamyslíme-li se více nad navrhovaným spojenectvím ČR s Německem, Rakouskem a nordickými zeměmi, které by bylo vzhledem k exportně orientované ekonomice velice vhodné, jaké zisky by z tohoto partnerství pro nás plynuly a proč právě tyto státy?

Podle Bauera je daleko jednodušší vytvářet unii se státy, které jsou historicky a ekonomicky provázány. Ať už je partnerství rovnocenné či nikoli. Lépe se pak vyjednávají společná kritéria a jejich definice a státy jsou schopny lépe odhadnout dlouhodobé a krátkodobé důsledky přijatých opatření. Nyní se čeká spíše na finální podobu české pozice. Jisté je, že na stabilitě eurozóny je ČR velice závislá, avšak není vhodné, aby se konkurenceschopnost a růst podporovaly i nadále státními subwencemi.

V dalším vývoji figuruje ještě jedno téma, a tím je federalizace. Opětovně se dostáváme k problému definic. Úplně jiný pohled na ni má Německo, Polsko nebo Španělsko. Problém může nastat také u občanů, kteří by měli dostat právo se vyjádřit k budoucí podobě EU, jelikož při vstupu byly podmínky nastaveny naprosto odlišně. FS je prvním krokem k užší spolupráci mezi určitými státy, otázkou však je, v jaké institucionální podobě. Nikdo zatím přesně neví, kam se vývoj posune. Navíc jsou si politici vědomi, že za současné krize není možné debatovat o změně institucionálního paradigmatu a tedy přenosu kompetencí oběma směry. Jak poznamenala Chalánková, pro budoucnost EU a především středoevropského prostoru je také významná rostoucí geopolitická důležitost Polska.

České národní zájmy po FS jsou prozatím velice rozmanité a nejednoznačné. Naráží se na neschopnost politické reprezentace definovat jednotné a konzistentní stanovisko, na neustále změny v evropském kontextu a snahy o rychlé řešení krize, které přináší nové okolnosti k uvážení, na měnící se geopolitickou skladbu středoevropského prostoru, ale také na vlastní vnitřní - ať už politická, či ekonomická - omezení. Shoda panuje snad jen v tom, že je potřeba zvolit si partnery, kteří jsou nám historicky a politicky blízcí a s nimiž budeme schopni vytvořit dostatečně silnou koalici. Vyčkávací taktika je ve většině případů vnímaná velice negativně, a proto se objevují častější a razantnější výzvy k posunu vpřed. Ať už bude příštím partnerem Německo, Rakousko nebo Polsko, ČR musí v budoucnu jasně a zřetelně definovat své stanovisko, aby se opět stala důvěryhodným hráčem pro zbytek členů EU.



# KOLIK JE DEBAT O EVROPĚ?

*Vít Dostál*

Na podzim 2012 se plně otevře otázka nového institucionálního uspořádání EU nebo její části. Již na konci června 2012 prezentovali část výstupů ze svých konzultací ministři zahraničí některých členských států, kteří se sdružují do tzv. Westerwelleho skupiny. Koherentnější koncept by měli představit během září. Úvahy o potřebě nového uspořádání se rodí také v hlavě kancléřky Merkelové, třebaže zatím postrádají jasnější programatickou verzi a jsou schovány do volání po dalším konventu o nové, primárněprávní smlouvě EU.

S jakou reakcí se mohou tyto myšlenky setkat při konfrontaci s veřejným míněním? Nezapomínají státníci na krach Ústavní smlouvy, kdy integrační posun posílený výraznou symbolikou u občanů neuspěl, a to v daleko klidnějším období? A jaké jsou vlastně dnešní debaty o Evropě v jednotlivých členských státech? Tento briefing paper se zaměří na nejdůležitější z nich a nabídne stručný přehled dominantních diskuzí, které se v členských zemích odehrávají.

V Německu dochází k fragmentaci národní debaty o budoucnosti EU, a to jak v politické, tak expertní rovině. Faktická vůdčí úloha Berlína při řešení krize eurozóny otevřela fórum pro různorodé názory na další unijní směřování. Roste divergence mezi prioritami vládní Křesťansko-demokratické unie a opozičními sociálními demokraty, kteří historicky v otázce evropského sjednocování nacházeli společnou řeč. Rozpory vycházející z ideologického přesvědčení se v praktické politice projevují např. v otázce zavedení eurobondů. Angele Merkelové dělají problémy i koaliční liberálové, kteří začínají nastavený kurz torpédovat z druhé strany, když stále více politiků této strany připouští odchod problémových zemí z eurozóny. Tím naznačují, že financování jejich dluhů – z kapes německých daňových poplatníků – je zbytečné. Kurz další debaty naznačí rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci ESM. Ačkoli není pravděpodobné, že by soud v Karlsruhe našel rozpor se Základním zákonem, tón jeho komentáře může vyznačit hranice ústavnosti další integrace. Debata o ústavních změnách tak může doprovodit diskuzi o budoucnosti EU a uvést tím téma parlamentních voleb, které Německo čekají na podzim 2013.

S létem končí ve Francii i „doba hájení“ prezidenta Hollanda. Ten hledá způsob, jak skloubit svůj sociálnědemokratický program s potřebnými reformami hospodářství, které se potýká především s vysokou nezaměstnaností. Musí se také vyrovnávat se stále výraznější sekundární pozicí za Německem. S prosazováním eurobondů u Merkelové neuspěl stejně jako jeho pravo-středový předchůdce Sarkozy, a pro Hollanda tak může být jedinou strategií vyčkávání na nového (levicového) partnera v Berlíně, se kterým by si v hospodářských otázkách eurozóny lépe rozuměl. V otázce případných institucionálních změn získává na síle názor,

že další integrační posuny se nemusí týkat celé sedmadvacítky, což má i jistou mocenskou logiku. Francie má své spojence spíše v jižních zemích, zatímco země posledního rozšíření sdílejí v řadě klíčových otázek názory spíše s Německem.

Evropská debata v zemích jižního křídla se vede především o míře, nezbytnosti, férovosti a přijatelnosti hospodářských reforem; eventuálně také o jejich vynucené formě. Deziluze občanů v jižních zemích – především ve Španělsku – roste a na atraktivitě získávají jiné než politické formy odporu. Dvojúrovňové vyjednávání vlád, které na jednu stranu musí dostát nárokům „severu“ poskytujícího prostředky na fungování jejich zemí a na druhou stranu získat alespoň elementární akceptaci reforem u svých občanů, tak bude zásadní pro další vnímání integrace v jižním křídle EU.

Specifický charakter získává evropská debata ve Spojeném království. Kromě hledání lehkých a bezbolestných řešení na krizi společné měny se kolelizuje nad přínosy současného členství; o další integraci nemluví. Británie tak začíná hledat nový vztah ke kontinentu, s jehož další integrací bez své účasti se smíruje.

Ze zemí střední a východní Evropy je pozoruhodná polská debata. Úspěšné předsednictví posílilo polský excepcionalismus v regionu, který vede ke snaze zachytit další integraci a nenechat eurozónu postupovat dále pouze v užším kruhu. Historicky daná obava z hospodářského a/nebo geopolitického periferního postavení působí jednotícím efektem na polskou politickou scénu a vede k základní shodě na tom, že Polsko by mělo být součástí hlavních debat o budoucnosti EU.

Strach z vedlejšího postavení v EU naopak nepanuje v ČR. Ve vládě a do značné míry i v médiích převládá přesvědčení, že volnější pozice vůči dalším integračním krokům, které jsou samy o sobě prezentovány jako zbytečné či kontraproduktivní, zajistí jednodušší cestu k všeobecnému blahobytu. Tento ustálený názorový kánon se – přinejmenším verbálně – přelévá i do dalších oblastí evropské integrace. Příkladem zde může být jednání o budoucnosti evropského rozpočtu, v nichž ČR usiluje společně s čistými plátcí o úspornou variantu.

Tento stručný a bezesporu neúplný výčet určitých aspektů současných evropských debat ukazuje, že případné další integrační impulsy mohou narazit na různorodé negativní tlaky vycházejících z národních diskurzů. Nabízí se otázka, zda by rychlé ustavení konventu či jiný způsob hledání nového institucionálního nastavení integrace dokázal zmenšit pomyslnou vzdálenost mezi národními problémy a evropskými řešeními, kterou občané EU pocítují.





# ČR V EVROPĚ OČIMA ZAHRANIČNÍCH KORESPONDENTŮ

*Shrnutí expertního semináře*

Sedmý expertní seminář byl velmi specificky zaměřený. Nezabýval se politickými a ekonomickými dopady FS, ani nerozebíral právní aspekty doposud podepsaných smluv. Tentokrát bylo cílem nahlédnout očima zahraničních korespondentů na postavení ČR v rámci Evropy. Jak jsou vnímány kroky české vlády v zahraničí? Mají naše kontroverzní stanoviska opravdu takový vliv, jaký jim česká média přikládají, nebo nad nimi většina zahraničních státníků pouze mávne rukou? Z čeho by si měly vzít ostatní státy příklad a čeho se naopak zdržet? Na tyto otázky se pokusili v debatě moderované Lubošem Palatou, redaktorem Lidových novin, odpovědět reportéři ze třech evropských zemí žijící v ČR, ovšem působící v zahraničních médiích: Alexandra Mostýn zastupující magazin Focus a noviny Wiener Zeitung, Paweł Szukała, zpravodaj polského rozhlasu, a Fabrice Martin Plichta, korespondent francouzského Le Monde.

Debatu začala velice aktuální tematikou: Mají zahraniční média zájem o současnou českou situaci charakteristickou vládní nejistotou, kauzami Rath či CASA a otazníkem visícím nad církevními restitucemi? V Německu záleží podle Alexandry Mostýn na samotném médiu. Focus tuto tematiku nerozebírá, jelikož mu připadá příliš interní. V denících se tyto věci řeší daleko více, ale určitě ne na každodenní bázi, spíše se jednou za měsíc objeví článek shrnující zlomové body určitého období. Největší zájem je samozřejmě v rakouském Wiener Zeitung, jelikož Rakušané neustále sledují vývoj zemí, které byly kdysi součástí Rakousko-Uherska. Do roku 2006 zde existovala dokonce samostatná rubrika „Sousedé“, kterou se nyní deník snaží opětovně oživit.

Situace s polskými médii je podle slov Pawła Szukały problematická. Vláda je nestabilní již dlouhou dobu, padala podle něj celé Topolánkov období, a není to proto nic převratného. Navíc je obtížné informovat neznalé publikum o vnitropolitické situaci konkrétního zahraničního státu ve velmi krátkém rozhlasovém vstupu, takže se většinou vyčkává na moment, kdy k onomu zlomu dojde.

Stejný názor zastává Fabrice Plichta. Ve francouzských novinách se průběžný vývoj české politické situace objevuje velice zřídka. Většinou se o ní píše, až se přihodí něco zásadního, jako je pád vlády, rozpad koalice, neschválení balíčku, zamítnutí restitucí, což je už považováno za náznak krize, a situace tak získává na atraktivitě.

Současné problémy tedy nejsou v zahraniční příliš populární, ale spouň neplní první stránky důležitých novin. Jak to ale bylo v minulosti? Jaká témata zajímala zahraniční média a jak se vyvíjela? V Německu bylo na začátku 90. let populární především téma prostituce. Mnoho německých organizací se kolem tohoto problému seskupovalo a debatovalo o něm. Dále to byly Benešovy dekrety, o což už zájem naštěstí pro nás

polevil, pak samozřejmě Václav Havel a disidentský proud v politice, a Temelín, jeho rozšiřování a energetická politika obecně. Podle Mostýn nelze říci, že by existovalo jedno velké téma, spíše vybrané aktuality. Atraktivita českých témat je ovšem menší, než v minulosti bývala.

Pro polská média byla obrovskou událostí sametová revoluce v roce 1989 a následný vývoj. Mnoho Poláků projevovalo sympatie Václavu Havlovi a lidem, kteří převzali po komunistech moc. Průlomem ve vztazích byl překvapivě rozpad Československa. Ač proběhl mírovou cestou, Polsko se s ním dlouho vyrovnávalo. Najednou pro něj byli partneři dva, měli rozdílné zahraniční politiky, dnes i rozdílnou měnu, ale přesto bylo a je třeba, aby vztah vůči nim zůstal rovnocenný. Dalším velkým tématem pak byly papežské návštěvy. Dnes poutá pozornost zejména nejednotné vládní stanovisko a postoj ČR v EU, který nezaručuje politickou ani materiální stabilitu.

Plichta souhlasil v mnoha věcech se svým polským kolegou. Sameťová revoluce byla ve Francii také velkým tématem. Ovšem ani ne tak z hlediska čistě politického jako spíše společenského. Francouzi sledovali vývoj české společnosti, její proměny a způsob, jakým přijímala přicházející změny a zpracovávala je. I dnes se objevují články o tom, jak se česká společnost adaptuje na nové ekonomické podmínky, jak ji nutí k reorganizaci, jaký vliv na ni mají vládní rozhodnutí a jak na ně společnost reaguje. Zda je pouze pasivně přijímá, nebo se proti nim snaží protestovat. Na závěr je to samozřejmě chování ČR v rámci EU, které způsobilo mnoho nepřijemností ve francouzsko-českých vztazích.

Horkým tématem dnešních dní je právě postoj ČR v EU. Posiluje zájem o českou pozici? Jak se k tomu staví evropské státy? Očekávají netrpělivě výsledek českých jednání nebo jsou jim stanoviska víceméně lhostejná a ČR není středem jejich zájmů?

Pro Francouze je z novinářského hlediska stanovisko ČR tím zajímavější, čím více se neshoduje se středním proudem v EU. Pro politické kruhy je však typická nejistota nad tím, co tyto protichůdné názory přinesou, nejen EU, ale zejména ČR. Mostýn souhlasila s Plichtou, že zájem médií roste, pokud jsou názory nekonformní, ovšem obecně vzato zájem médií o česká stanoviska v Německu paradoxně klesá. Szukała se ke dvěma předchozím tvrzením přidal. Dokud je vše jak má být, nikdo se o nic nestará a o ničem se nemluví. Jakmile se názory diverzifikují a komplikují, okamžitě roste popularita problému. V případě ČR však vidí hrozící nebezpečí. Stanovisko vlády je nejasné, nevyhraněné. Z prohlášení premiéra nelze udělat jednoznačný závěr.

Je ČR ve středoevropském regionu v porovnání se svými sousedy něčím výjimečná? Podle Plichty ano. ČR je jediná země, která mluví tře-



mi hlasy. Pro pozorovatele je pak komplikované vybrat si jeden, který je rozhodující. Média musí reflektovat vše, on osobně se však přiklání k eroevropským názorům jako většina Francouzů. Proto je český proevropsky laděný ministr zahraničí ve Francii nejoblíbenější postavou současné české politiky. V Německu získal respekt mezi určitou skupinou lidí prezident Klaus. Pokud se již o něm mluví, pak většinou jako o osobnosti, která si troufá vyjádřit vlastní, ač rozporuplné, názory. Běžně se jím ale většina Němců nezabývá a neodlišují ČR nijak výrazně od ostatních střeoevropských zemí. Pro Polsko je ČR naopak země výjimečná. Především ji berou jako vyspělejšího souseda, nikoli v politických, ale v technologických záležitostech. ČR se podle Poláků stále drží na prvních místech v zahraničních kontaktech a vynálezech. V tomto ohledu se ČR i Francouzům jeví jako země vyspělá, především ze zkušenosti se Škodou Auto.

Další otázky směřovaly na vnímání ČR jako součásti V4. Je zažité, nebo jsou jednotliví členové stále chápáni jako samostatné země? Je uskupení vnímáno jako hráč evropských rozměrů nebo je to pouze fikce? Mostýn o V4 ještě v německých médiích neslyšela. Němci považují ČR spíše za svého nerovnocenného partnera, nikoli jako součást nějakého významnějšího celku ve střední Evropě. Ve Francii se tento pojem také příliš nevyskytuje. Občas se o něm objeví článek, ale není to termín nijak ustálený. Většina Francouzů vnímá ČR stále jako součást postkomunistického východu. Vzdělanější a mladší už rozlišují mezi západem a východem, ale nikoli mezi V4 a zbytkem Evropy.

Je Visegrádská skupina běžným termínem polské zahraniční politiky, nebo jen přežitkem minulosti? A ví o jeho existenci průměrný polský občan? Podle Szukały má seskupení to nejlepší období již za sebou. V4 byla podle něj potřebná pro vstup do EU a NATO, nyní je problematické vtisknout jí novou formu. Ideální by byla např. orientace na kulturu, pořádání společných expozičních a festivalů. Zároveň by takto definovaná skupina získala občanskou dimenzi a odlehčila se od politických problémů.

Jak vysvětlují zahraniční média jednání českých politiků a rozumí tomu obyčejný občan? Jak vlastně v novinách prezentují nejasné české cíle v rámci EU? Ve Francii je ČR vnímána slovy Plichty „jako zlobivé dítě Evropy“. Jednou souhlasí, podruhé odporuje a nakonec diskusi opustí bez směrodatného závěru. Často žádá nové a specifické podmínky, čemuž nikdo nerozumí. Podobně se na to dívá německá veřejnost. Klade si otázku, jak může ČR vést takto rozporuplnou politiku. Na jedné straně být v EU a na straně druhé se k ničemu nevázat. Vzhledem k nepříteli vyhraněnému a jednoznačnému názoru je zájem médií poměrně nízký. Poláci mají stejný problém. Je komplikované sledovat vývoj české pozice a zahraniční politiky, když každý z jejích aktérů hovoří jinak. Postupy

jsou velice nesourodé, diplomati mají obrovský problém vybrat jedno stanovisko, které mohou považovat za konečné. Jediný, kdo se často odlišuje, je Václav Klaus.

Otázkou je, jak je v zahraničí jeho odlišnost vnímána. Je pro zahraniční média velkou postavou evropské politiky, nebo spíše malou figurkou? Pro německé noviny, které jsou, stejně jako německá veřejnost, ladění velice pro-evropsky, je Klaus jen nevýznamnou postavou. Najde se pouze pár lidí, kteří ho obdivují, pro zbytek je jen prezidentem malé sousední země, který slovy Mostýn: „kritizuje Evropskou unii, je legrační a občas má moc rád pera“. Z polského pohledu je Klaus charismatický politik, který zastává konzistentní názory v zahraniční i vnitrostátní politice, ovšem věci, které neschvaluje, příliš hlasitě kritizuje, a proto je v Evropě nepopulární. Nikdy nebyl považován za politika, který by měl Evropě přinést něco naprosto nového a revolučního. Ve Francii jsou protievropské názory neoblíbené. Existuje pouze úzký okruh lidí, který Klause zná a obdivuje. Kromě jeho evropského skepticismu, který mu značně omezuje manévrovací prostor, však jeho myšlenky nijak známé nejsou.

Do diskuze se zapojilo také publikum s několika zajímavými dotazy. První se týkal českého předsednictví v Radě EU v roce 2009 a pádu vlády, který ho provázal. Jak bylo toto období vnímáno a poškodilo předsednictví český obraz v Evropě? Byl vůbec o tuto záležitost zájem v zahraničních médiích? Německá média nejevila o téma velký zájem, jelikož se tou dobou odehrávaly pro ně důležitější události. Navíc nepovažují českou politiku za politiku na vysoké úrovni, a proto od ní nemají žádná velká očekávání. Naopak Francie byla českým předsednictvím velmi ovlivněna. Brala a doposud bere vážně kroky lidí, kteří mají ve svých rukou vedení EU, a proto se obávali již od počátku, že ČR svůj úkol nezvládne. Toto smýšlení silně poškodilo francouzsko-české vztahy v době předsednictví a ještě dlouho po něm. Poláci se do kritiky příliš nepouštějí, jelikož sami měli značné problémy a vládní krizi, která skončila, na rozdíl od té české, pouze urychlenými parlamentními volbami.

Jak vnímají zahraniční noviny a jiná média blížící se prezidentské volby? Probíhá srovnání s jinými zeměmi, kde také funguje přímá volba prezidenta? Szukała prezidentské volby ještě příliš neřeší. Čeká na fázi kampaně, která je zatím v počátcích. Pro Plichtu a Le Monde bude tato tematika aktuální až v lednu zejména proto, že prezident nemá nijak silné pravomoci a jeho postavení je ve srovnání s Francií nebo USA zanedbatelné. Pokud by se začaly volby sledovat, pak především z hlediska deklarovaných postojů jednotlivých kandidátů směrem k Bruselu, tedy důsledků plynoucích z jejich zvolení pro EU. Pro německé čtenáře jsou české volby kupodivu poměrně zajímavé téma, ale na jeho zveřejnění je

stále dost času. Napříč Německem lze navíc najít podporu pro jednoho určitého kandidáta.

Postoj vůči ČR je ve většině států EU lhostejný nebo neutrální. Ač je to země, jejíž názory jsou silně kontroverzní a vybočují z hlavního proudu, stále přetrvává ono řazení české společnosti do skupiny slabších států, které nejsou žádným zásadním nebezpečím pro evropské velmoci. Proto bylo velmi zajímavé zjistit, zda si zahraniční média všímají také pozitivních aspektů a pokud ano, jakých. Všichni tři zahraniční korespondenti se shodli na tom, že prestiž a pevné základy v západním světě ČR přinesla postava Václava Havla. Není jen osobností politika a disidenta, který byl kdysi prezidentem, ale také člověkem, který vnesl do evropského myšlení mnoho nového. Jeho důraz na lidská práva, demokracii, občanskou společnost a rovnost se staly základy každého evropského státu. Pokud opustíme Havla a necháme stranou historické události jako sametovou revoluci, pak jsou pozitivním aspektem pro Němce pouze auta, pro Francouze a Poláky pak česká literatura a spisovatelé jako Milan Kundera nebo Bohumil Hrabal.



# NESTANDARDNÍ MĚNOVÁ POLITIKA ECB

*Oldřich Dědek*

Profesionalita a prestiž centrálních bank se utváří nejen v normálních časech při plnění běžných úkolů měnové politiky, ale též, a možná i především, při zvládnutí mimořádných událostí mimořádnými prostředky. Stranou proto nelze nechat chování ECB s jejími nekonvenčními, neortodoxními či podle terminologie samotné ECB nestandardními postupy, jež byly proti krizi nasazeny. Výjimečná doba krizových let způsobila, že měnová politika ECB se dostala mimo obvyklý terén, v němž působila, a čelně se střetla s problémy, pro které nebyla připravena vzorová řešení. Oproti jiným centrálním bankám byla krizová léta pro ECB dvojnásob obtížná, jelikož vedle finanční a hospodářské eurozónu sužovala též bezprecedentní krize dluhová.

## ODŮVODNĚNÍ

Důvodů pro nasazení nestandardních politik je několik. Závažná překážka se dostavuje v okamžiku, kdy měnově-politické sazby centrální banky dosáhly nulových či téměř nulových hodnot. Takže již nemají dále kam sestupovat, což vyřazuje z provozu tradiční způsob uvolňování měnové politiky. Do tohoto bodu se ECB prakticky dostala v květnu 2009, kdy její sazba hlavních refinančních operací klesla na 1 % a sazba depozitní facility byla snížena na 0,25 %. Ještě závažnější komplikace pak spočívá při ochromené funkčnosti tradičních kanálů transmisního mechanismu. Pokud je během krize mezibankovní peněžní trh postižen vzájemnou nedůvěrou svých účastníků, kteří si přestávají mezi sebou vypůjčovat a zapůjčovat volné prostředky, signální role měnově-politické sazby přestává fungovat. V tomto bodě mrazu, jenž paralyzoval obchodování na mezibankovním peněžním trhu, se světová ekonomika, a s ní i eurozóna, naplno ocitla po pádu investiční banky Lehman Brothers v polovině září 2008.

Největší kontroverze však ECB vyvolala cílenými nákupy vládních dluhopisů. Avšak i pro tuto činnost shledala dostatečnou oporu ve svém mandátu pečovat o cenovou stabilitu.

- Cenový kanál (*price channel*) poukazuje na fakt, že výnosy mnohých podnikových obligací jsou odvozovány od výnosové křivky vládních dluhopisů.
- Rozvahovým kanálem (*balance sheet channel*) se rozumí situace, kdy padající ceny vládních obligací způsobují ztráty obchodním bankám, které se musejí rekapitalizovat, což omezuje jejich kapacitu poskytovat úvěry.
- Likviditním kanálem (*liquidity channel*) je označován jev,

kdy vládní obligace ztrácejí vlastnost způsobilého kolaterálu v refinančních operacích s centrální bankou, načež ztížený přístup k likviditě působí opět negativně na úvěrovou aktivitu bank.

## PROGRAMY

Ofenzíva ECB, vedená pomocí nestandardních nástrojů měnové politiky, byla zahájena při prvních příznacích zdrhávání mezibankovního obchodování, k němuž docházelo od letních měsíců 2007, kdy splaskla americká bublina se sekuritizovanými hypotékami. Nazvána byla programem posílené úvěrové podpory (Enhanced Credit Support Programme) a složena byla z většího počtu komponent, mezi nimiž lze jmenovat dodávání neomezené likvidity formou nabídkových řízení, prodloužení maximální splatnosti dlouhodobějších refinančních operací ze tří měsíců až na jeden rok, rozšíření seznamu způsobilých aktiv pro potřeby reverzních operací o četné nové tituly emitované soukromým sektorem a v neposlední řadě poskytování likvidity v zahraničních měnách, zejména amerických dolarech, v návaznosti na otevření swapových linek se zahraničními centrálními bankami. Uvedená opatření jsou vesměs považována za legitimní reakci centrální banky, která chce rozhýbat, případně dočasně i nahradit, umrtvené obchodování na mezibankovním peněžním trhu. Jejich neskrývaným účelem je zaplavit bankovní sektor likviditou, jež má vykrýt výpadek způsobený neochotou bank půjčovat si navzájem. Bez bezodkladného zahájení této terapie by nedostatek likvidity brzy vyústil do omezování úvěrů nebankovním subjektům. U mnohých bank by také potíže s likviditou mohly snadno přerůst do insolvence.

Předmětem rozporuplných reakcí se nestandardní měnová politika ECB stala až začátkem května 2010, kdy pod hlavičkou programu pro trhy s cennými papíry (SMP) přistoupila k přímým intervencím na vybraných trzích s vládními dluhopisy. V té době opět kulminovala nervozita na finančních trzích, která si nezačala s panikou pozorovanou na začátku finanční krize. Epicentrum nejistoty se nacházelo v rozpačitém dohadování o pomoci Řecku, které šířilo nákazu do Irska a Portugalska, v menší míře také již do Španělska a Itálie. To vše přimělo ECB, aby zasála a cílenými nákupy podpořila hroutící se trhy vládních dluhopisů v ohrožených zemích eurozóny. ECB nakupovala dluhopisy výlučně na sekundárním trhu a tyto operace také plně sterilizovala, což znamená, že likviditu, kterou bankovnímu sektoru prostřednictvím programu SMP dodávala, pomocí jiných operací z bankovního sektoru zpátky odčerpávala. Předcházet tím

chtěla výtkaám, že svými intervencemi na dluhopisových trzích provozuje tisknutí peněz. I uvnitř samotné ECB nepanoval jednotný názor na správnost takového počínání, což v září 2011 potvrdila rezignace německého člena Výkonné rady Jürgena Starka.

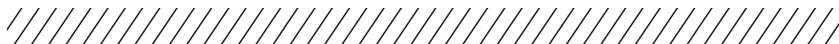
Intervenční zásahy ECB přinesly pouze dočasné zklidnění. Vnitřní napětí na španělských a italských dluhopisových trzích příliš neustupovalo navzdory poměrně radikálnímu obratu tamních vlád v reformním úsilí. Tváří v tvář systémovému kolapsu ECB opět zasáhla formou tzv. dlouhodobějších refinančních operací, tzv. LTRO. Obchodním bankám byly touto formou nabídnuty úvěry se splatností tři let za aktuální sazbu hlavních refinančních operací, což v té době bylo 1 %. ECB očekávala, že při dostatku levné dlouhodobé likvidity banky nepřikročí k zastavování úvěrové aktivity. A také že nemalou část těchto zdrojů použijí k zakoupení dluhopisů z ohrožených zemí eurozóny.

V září 2012 ECB schválila pod názvem přímé monetární transakce (Outright Monetary Transactions) prozatím poslední nástroj z palety nestandardních měnových politik. Tento program bude rovněž zaměřen na intervenční nákupy na vybraných trzích s vládními dluhopisy. Jak uvedl prezident ECB Mario Draghi, záměrem je odstranit závažná pokřivení trhů s vládními dluhopisy, která brání řádnému fungování měnové politiky na celém území eurozóny a která by mohla vyústit v nejruznější destruktivní scénáře s fatálním dopadem na cenovou stabilitu. Tyto deformace prý vznikají mimo jiné i tím, že u části investorské komunity panují neopodstatněné obavy, že projekt společné měny by mohl být opuštěn. ECB odkryla základní technické vlastnosti programu, jakými jsou podmínky účasti, rozsah sterilizace, velikost či zveřejňování informací.

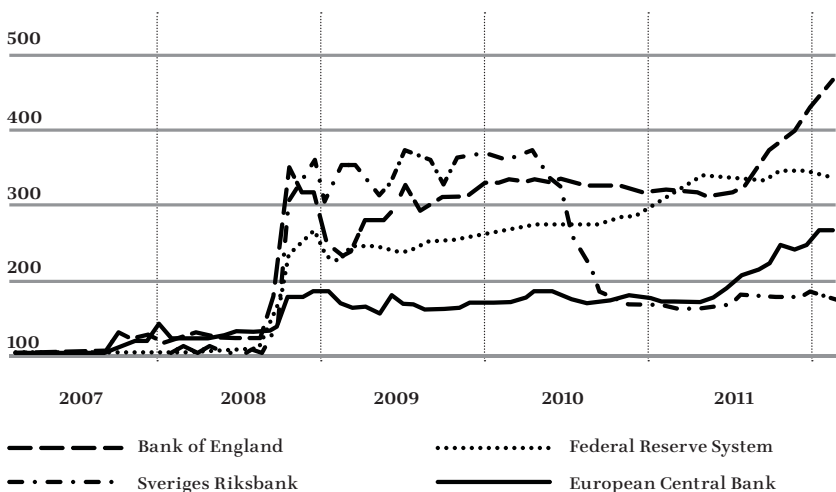
## SROVNÁNÍ S JINÝMI CENTRÁLNÍMI BANKAMI

Vyvážený pohled na nestandardní měnovou politiku ECB by měl též obsáhnout, jak si ve stejné době počínaly jiné významné centrální banky. Toto doplňkové hledisko vede následně k závěru, že ECB nijak nevybočovala z řady, když v krizovém období rozšířila svůj repertoár měnově-politických nástrojů o nestandardní prvky. Obvyklou metodou pro měření intenzity zapojení centrálních bank do nestandardních operací bývá sledování velikosti jejich bilancí. Obrázek níže ukazuje, že v předkrizovém období setrvaly rozvahy předních centrálních bank v klidovém stavu. Na propuknutí a eskalaci krize pak shodně reagovaly expanzí, která se odrážela právě aplikací nestandardních nástrojů. Z obrázku je patrné, že odezva ECB by mohla být nazvána relativně zdrženlivou, uvážíme-li,

k jakým násobkům svých bilancí se dopracovávaly jiné centrální banky. Např. Fed a Bank of England byly v nákupech vládních dluhopisů mnohem aktivnější. Jestliže v relaci k HDP z roku 2011 ECB nakoupila dluhopisy v rozsahu asi 2 %, pro Fed to bylo 11 % a pro Bank of England 13 %.



VÝVOJ BILANCÍ VYBRANÝCH CENTRÁLNÍCH BANK



Celkové stavy bilančních aktiv jsou zachyceny jako hodnoty bazických indexů (leden 2007 = 100 pro ECB a BoE, srpen 2007 = 100 pro FRS, leden 2008 = 100 pro SR). Zobrazeny jsou údaje za poslední týden každého kalendářního měsíce.

Zdroj: Webové stránky jednotlivých centrálních bank.

## INFLAČNÍ SOUVISLOSTI NESTANDARDNÍCH POLITIK

Rozsáhlé nákupy vládních dluhopisů, nadmíru štědré úvěrové linky, přeplavování peněžních trhů likviditou, to vše nutí k zamýšlení, zda se centrální banky až příliš neoddávaly tisknutí peněz, jež by připravovalo půdu pro budoucí pádivou inflaci. Začněme terminologickou poznámkou, že používání pojmu tisknutí peněz v kontextu nestandardních měnových politik dělá více škody než užitku. Příslušné operace mezi centrální bankou a bankovním sektorem totiž nemají přímý dopad na běžně sle-



dované peněžní agregáty, pomocí nichž se měří množství peněz v oběhu (např. ukazatel M3 v instrumentáriu ECB). Je jistě pravda, že způsob, jímž centrální banka poskytne obchodní bance úvěr nebo jí zaplatí za cenný papír, se po technické stránce redukuje na jednoduchou účetní operaci: centrální banka přičítá patřičnou částku na rezervní účet obchodní banky. To ale není tisknutí peněz ve smyslu tradičně vymezené peněžní zásoby. Uvedeným způsobem mohou tisknout bezhotovostní peníze pouze obchodní banky, pokud poskytují úvěr nebankovnímu subjektu nebo od něho odkupují cenný papír. Týmiž obchody na úrovni centrální banky bezhotovostní peníze nevznikají. Vytvářejí se však bankovní rezervy či také likvidita, která společně s oběživem dává dohromady tzv. měnovou bázi. Dalo by se tedy volně říci, že centrální banka může prostřednictvím nestandardních operací tisknout nejvýše měnovou bázi, nikoli však peníze, jak je známe v pojetí peněžních agregátů.

Dále je pravda, že mezi tím, na co centrální banka má přímý vliv, což je měnová báze, a tím, co by mohla ovlivnit, což je cenová stabilita, neexistuje žádný pevný vztah. Jako názorný příklad může posloužit epizoda japonské deflace v devadesátých letech minulého století. Japonská centrální banka se v té době stala průkopníkem nestandardních politik, když nejprve spočinula na nulovém dnu úrokových sazeb, načež se v březnu 2001 odhodlala k novátorskému kvantitativnímu uvolňování. Obchodní banky byly zahlceny likviditou, dodávanou zejména prostřednictvím nákupů vládních obligací a některých dalších cenných papírů. Trvalou inflaci to však nezažehlo.

Mylná je proto představa, že likvidita, kterou obchodní banky drží na účtech u centrální banky, vytváří jakýsi zásobník, z něhož se dají poskytovat úvěry nebankovním subjektům. Proto ani sebevíce likvidity nemusí přesvědčit obchodní banky, aby více úvěrovaly, čímž by emitovaly více bezhotovostních peněz, tedy i zvyšovaly agregátní poptávku a ve svém důsledku povzbuzovaly inflaci. Intenzita úvěrové aktivity je výlučně průsečíkem obchodního zájmu bank úvěry poskytovat a zájmu nebankovních subjektů úvěry požadovat. V době krize, která vede banky ke zvýšené obe



**VÝSLEDEK KRIZE:  
INTEGRACE FINANČNÍ  
REGULACE  
A SILNĚJŠÍ ECB?**

*Shrnutí expertního semináře*

Osmý expertní seminář se zabýval možnostmi řešení současné ekonomické situace EU, dopady nových opatření nejen na EU jako celek, ale také na jednotlivé členy, a alternativami dosavadních iniciativ. Nejdiskutovanějším tématem je bezesporu bankovní unie, s níž úzce souvisí rozhodnutí německého ústavního soudu o podpoře evropských záchranných mechanismů, stejně tak jako pozice ČR a dopady na státní ekonomiku. Jak bude EU dále postupovat, jaké následky mohou přinést jednotlivá rozhodnutí, ať už z krátkodobého či dlouhodobého hlediska? Existuje konsensus napříč evropskou úrovní, nebo se můžou objevit podstatné třecí plochy? Těmto a dalším otázkám se věnovali hosté debaty moderované Arnoštem Marksem: Oldřich Dědek, národní koordinátor pro zavedení eura v ČR a profesor Institutu ekonomických studií UK, a Petr Zahradník, projektový manažer a konzultant EU Office České spořitelny.

Podle Oldřicha Dědka existuje pozoruhodný rozpor mezi mediálním obrazem, který je často tvořen kolem eura, a faktickým směřováním. Mediální obraz se koncentruje na pád eura, který je navíc interpretován jako pouhá otázka času, než jeho tvůrci uznají, že se na počátku zmýlili. Příkladem mohou být novinové titulky typu: „Přežije euro Vánoce?“ nebo „*Estonsko si nakoupilo poslední lístek na Titanic*“. Těmto spekulacím však oponuje faktický vývoj demonstrováný jednotlivými iniciativami EU jako *six-pack*, posílení Paktu stability a růstu, zavedení makroekonomického dohledu nebo pakt Euro plus. V poslední době se však veškeré diskuze soustředí na jeden zásadní nástroj, a tím je bankovní unie. Z pohledu nejen českých, ale také světových ekonomů, se jedná o kvantový skok, kterým bylo kdysi zavedení eura, a proto můžeme očekávat pouze nezdary. Dědek je ovšem jiného názoru.

V prvé řadě upozornil, že pokud se zaměříme na analýzu výhod a nevýhod jednotlivých opatření, musíme vzít v úvahu také období, ve kterém byla přijata. V dobách klidných a nekrizových funguje většina iniciativ tak, jak by podle stanovených pravidel měla. Otázka efektivity však vyvstane na povrch vždy až v době krize, kdy se projeví nejen specifika jednotlivých opatření, ale také jejich limity. Co se týče přímo bankovní unie, diskutovaná již byla dlouho, avšak až se současnou krizí se dostala na titulní stránky novin. Od vzniku finanční unie je bankovní unie považována za jakýsi nedodělek, který je potřeba dotáhnout do konce. Na jedné straně existují plně deregulované finanční trhy bez národních hranic, na straně druhé chybí nadnárodní dohled a veškerá kontrola je fragmentovaná do národních sektorů. Tento systém byl podroben silné kritice již v roce 2008 argumentující zejména problémy, které mohou vyvstat z rozdílné implementace a interpretace legislativy na národní úrovni. Tato specifika a výjimky některých států pouze ztěžují administrativní část procesu a znemožňují bankám

a finančním institucím rychlé jednání v případě krize. Na základě kritiky byl následně iniciován vznik evropského systému finanční kontroly umožňující alespoň částečnou harmonizaci národních standardů.

Bankovní unie však vychází z několika zásadních faktů, lehce odlišných od těch, které doprovázely vznik evropského systému finanční kontroly. Za prvé jde o rozdělení sever - jih. Zde podle Dědkova názoru došlo k obrovskému přecenění situace. Některé státy EU si i přes vysoké zadlužení půjčovaly za neuvěřitelně nízké úroky, čímž v podstatě došlo ke ztrátě vnímání kreditního rizika. Krize však tyto zaběhnuté postupy naprosto převrátila: Německo si půjčovalo za téměř nulový úrok, zatímco státy s obrovským dluhem musely akceptovat sazby okolo 6 až 7 %. Tato neudržitelná situace nemohla dopadnout jinak než hlubokou ekonomickou recesí, kterou eurozóna právě prochází.

Dalším aspektem jsou trhy, které paradoxně jednají opačně, než by efektivní východisko z krize vyžadovalo. Když je země vysoce zadlužená, nedůvěra trhů ve schopnost splácet půjčky se odrazí ve vyšších úrokových sazbách. Situace je ovšem stejná i v případě, kdy se zasažené země snaží špatnou ekonomickou situaci řešit, a to pomocí strukturálních reforem. Každá strukturální reforma v začátcích zapříčiní recesi a stagnaci, aby následně umožnila ekonomické ozdravení a růst. Tento začarovaný kruh proto velice znepokojuje všechny aktéry podporující společnou měnu. Jejich snaha nadnárodně řešit krizi pomocí volné ruky trhu totiž místo k záchraně přispívá spíše ke zkáze a větší fragmentaci, jelikož typickým postupem na národní úrovni je okamžité zbavování se veškerých rezerv v měně, která se ocitla v krizi, což je v tomto případě euro. Tok kapitálu do krachujících ekonomik se zastaví, místo aby vzrostl, a jakékoli zdroje na ekonomickou záchranu země jsou tak v nedohlednu. Pro národní ekonomiky se toto řešení jeví jako logické, ovšem z pohledu celku, jímž je eurozóna, je to řešení naprosto smrtící. Eurozóna nemůže dále přežívat s tak závažným vnitřním štěpením. Navíc, státy fungující mimo eurozónu musí vzít na vědomí, že krach měnové unie bude mít silné dopady i na jejich hospodářskou situaci, jelikož už dávno neexistují jednoznačná dělení mezi národní a mezinárodní úrovní a vzájemná závislost a provázanost skrze trhy to jen potvrzuje.

V tomto okamžiku vstupuje do hry ona zmiňovaná bankovní unie, která je vnímána jako mechanismus, jenž by dohled na evropské úrovni mohl lépe strukturovat a toto vnitřní dělení spolu s jinými národními specifiky alespoň částečně zmírnit. Dalším důvodem, proč je bankovní unie potřeba, je vysoká korelace mezi bankovní a vládní krizí. Trhy si jsou dostatečně vědomy toho, že s bankovní krizí přichází i krize vládní, jelikož stát snažící se zachránit svůj bankovní sektor pouze prohlubuje svůj státní dluh pumpováním likvidity do komerčních bank a jeho platební neschop-

nost se ve výsledku odráží právě na finančních trzích. Korelace funguje však i v opačném směru. Bankovní unie je proto vizí, která by umožnila řešení v evropském rozměru, čímž by částečně modifikovala korelace mezi bankovní a vládní krizí, jelikož pomoc bankám by nebyla jen státní, ale evropská. Státy by tak mohly více sledovat politiku rozpočtové zodpovědnosti a neutrpěly by takový zásah do státního rozpočtu, jako v případě řešení na národní úrovni.

Klíčovou otázkou však zůstává, co by se situací měla dělat ČR. Měla by se přidat k iniciátorům bankovní unie, nebo zůstat stranou a z povzdálí sledovat možné řešení a jejich alternativy? Základním dilematem bankovní unie je především její zacílení: kvůli čemu vzniká? Má posílit eurozónu a zamezit patologickým jevům? Na jednotném evropském trhu však participují i státy, které nespadají pod měnovou unii. Jak se bude bankovní unie chovat v těchto případech a jaké stanovisko zaujme vůči třetím zemím, které nejsou ani členy EU? To jsou přibližně hlavní problémové body, kterými by se ČR a ČNB měly zabývat. Bankovní unie, ať už záměrně nebo ne, vytvoří určitou dělicí linii mezi členy a nečleny eurozóny. Záleží také, kdo bude mít rozhodující slovo. Bude-li rozhodování spočívat na celé ECB, pak by dělicí linie nemusela být nijak výrazná. Dostane-li se však výhradně do rukou guvernérů, stane se pouze záležitostí eurozóny.

Dalším konfliktním bodem je pak klíčová funkce ECB jako půjčovatele poslední instance. Už nyní pozorujeme, že nejen ECB, ale i ostatní centrální banky pumpují likviditu do bankovního sektoru pomocí nestandardních operací s cílem zabránit pádu společné měny. Avšak i zde je aktivita omezena na členy měnové unie. Otázkou je, jak by vypadal systém, kdyby ECB fungovala jako „lender of last resort“ i pro nečlenské státy. A nakonec poslední problém, kterým je ESM a jeho nejnovější inovace umožňující, aby finanční prostředky šly přímo bankám a nemusely procházet vládou. Opět vidíme velké konkurenční výhody pro členy eurozóny. ČR, která se nachází v pozici nečlena, však nemá příliš velký manévrovací prostor a nezávislá jednání jsou omezena vysokou provázaností národní ekonomiky s ekonomikou evropskou. Konsensus v rámci eurozóny může být tedy pro českou ekonomiku a její stabilitu pouze prospěšný.

V hlavních bodech se s Oldřichem Dědkem shodnul i Petr Zahradník, avšak upozornil, že situace je komplexnější než její řešení. Je třeba si uvědomit, že ekonomická krize EU má povahu strukturálně ekonomickou, fiskální a krizi finančních trhů, která se následně dotýká měnových záležitostí. Proto, chceme-li krizi léčit, musíme se zaměřit na veškeré její příčiny. V poslední době je podle něj zaměření na měnové nástroje přehnané. Příkladem může být aktuální politika ECB, která jí umožňuje aktivní činnost na sekundárních trzích se státními dlu-

hopisy. Není si jist, zda akcent kladený na měnová řešení je opravdu tím vhodným opatřením a terapií. Je důležité nezapomínat, že pro revitalizaci evropské ekonomiky vznikly i jiné nástroje a iniciativy.

V současné době ne příliš oblíbená, avšak dle Zahradníka poměrně inspirativní, je např. FS. Tato smlouva zatím nekomplexněji odpovídá na klíčový problém, kterým je rozpočtový deficit. Je to první nástroj, který umravňuje celkovou výši veřejného zadlužení. O rok a půl dříve vznikl pakt Euro plus, který řešil situaci ještě komplexněji a zabývá se dlouhodobou udržitelností veřejných financí i z hlediska poskytování sociálních služeb. Otázkou u obou nástrojů je, do jaké míry se jejich podstata realizuje při praktické aplikaci na úrovni členských států. Co se týče neaktuálnějšího nástroje, bankovní unie, Zahradník souhlasí, že by primárně měla být projektem členů eurozóny, avšak sekundárně tímto vytvoří bariéru mezi členskými státy, a tím i určitou dělicí linii mezi členy EU.

Samotné téma bankovní unie je přímo propojeno s měnovou krizí, na níž má také odpovídat. Otázkou je míra zapojení ECB, ale i centrálních bank obecně, v záležitostech jako vývoj dluhopisových výnosů a rizikových přírážek ve vztahu k dlouhodobě stabilnímu standardu, který je odvozován z německých dluhopisů. Intervence ECB je v tomto případě neocenitelná, jelikož umožňuje, aby riziková přírážka nevytvářela nepřekonatelnou dluhovou propast a neprohlubovala krizi. Na jednu stranu je však její obrovská angažovanost alarmující, jelikož její příspěvky dosahují výše 10 % HDP celé EU. Tento fakt by vyžadoval, jak už bylo řečeno, vyvážení jinými nástroji než měnovými. Na druhou stranu je zřejmé, že strukturální krize se projevuje v horším strukturálním a měnovém hospodaření, což primárně volá po měnovém řešení.

V samotné bankovní unii proto vidí Zahradník jak riziko, tak i potenciál. V každém členském státě EU operují jiné banky, avšak nelze říci, že by banky a jejich majitelé byli národní. Většina bankovních subjektů má své centrály za hranicemi daného státu, a tak se bankovní unie bezpochyby dotkne všech zemí EU, nejen členů eurozóny. Dohled sice zůstává v národní kompetenci, avšak na řešení krize bankovního sektoru již národní dohled nepostačuje. Na druhou stranu kvůli nedostatkům jednotného evropského trhu jsou reakce na jakékoli krize podobného typu málo pružné a neefektivní. Zesílený dohled nad bankovním sektorem je nutný, otázkou ale zůstává, zda má být tento dohled svěřen ECB, když navíc souběžně se vznikem evropských orgánů vznikla nad finančním trhem jakási instituce, která by měla identifikovat rizika z pohledu stability trhu a snažit se předcházet eskalaci situace. Tato instituce je sice formálně afilována v ECB a sídlí ve Frankfurtu, ale není její přímou součástí. Navíc je třeba vzít v úvahu národní odlišnosti, jelikož ne v každém státě je dozor nad bankami vyko-

náván centrální bankou, a proto není vždy vhodné posilovat pravomoci ECB s vidinou lepšího a efektivnějšího řešení. Při pohledu do historie, kdy byl při vzniku evropského měnového systému jako dozorcí orgán vytvořen Evropský měnový fond a při zavedení eura nebylo vytvořeno nic, se toto možná ukazuje jako chyba, kterou se nyní bankovní unie snaží odstranit.

Zahradník zmínil i postoj Německa, který je klíčový pro další vývoj. Proto bylo rozhodnutí německého ústavního soudu ohledně vstupu Německa do ESM a sekundárně do série aktivit, které byly paralelně spuštěny, klíčovým bodem programu. Na jednu stranu dle Zahradníkova názoru ukončilo rozhodnutí evropské obavy z neúčasti Německa na finanční pomoci, což by bylo smrtící, jelikož celkový objem jeho příspěvků přesahuje 27 % a spolu s Francií činí 50 % veškerých poskytovaných prostředků. Na druhou stranu je z pohledu Německa pochopitelné, že si klade jasné podmínky své účasti a další navyšování prostředků, o kterém se nedávno debatovalo, zůstává podmíněně jakýmsi vnitřním souhlasem. Německý postoj má přitom obrovský vliv i na českou národní situaci. Ačkoli ČR není členem eurozóny, vazba na Německo je velice silná a jakékoli otřesy německé ekonomiky se automaticky přesunou do ČR.

Otázky odborného publika směřovaly především na bankovní unii. Téma nejaktuálnější a dle většiny přítomných velice rizikové nabízí hned několik podotázek. Do jaké míry by mohla ČR očekávat, že všechny státy, které by se účastnily bankovní unie, by měly stejné představy o jejím fungování a o řešení problémů v bankovním sektoru? Existují záruky konsenzu? Jaké jsou odhady budoucího scénáře? Nesměruje se spíše k rozhodnutí, které zbaví EU její dosavadní dynamiky?

Podle Dědka je konsensus na evropské úrovni velice pravděpodobný, neboť je pojištěn hned několika mechanismy. Kromě regulatorních pravidel je to např. samotný průběh negociačního procesu. Veškeré směrnice, které mají být v rámci EU představeny a následně odhlasovány, prochází v první fázi pracovními výbory. Již zde se formuje podklad k budoucímu konsensu a případné neshody jsou předem zachyceny. Politické kruhy tímto získají prostor k vyřešení sporných bodů na počátku celého procesu, a vyhnou se tak rozporům a nepříjemným překvapením v klíčové fázi negociací. Z toho jednoznačně vyplývá, že EU minimálně disponuje pojistnými mechanismy, které mírní přílišné divergence zájmů, což ve výsledku napomáhá konsensu.

Zahradník ve své odpovědi tak jednoznačný nebyl. Upozornil, že vzhledem k existenci velkého množství dozorcích mechanismů nad finančním trhem může být konsensus v otázce bankovní unie problematičtější. Zároveň však souhlasil s tvrzením, že minimálně na nejvyšší úrovni by se už spory neměly nijak projevit na výsledném konsenzu. Třetí plo-

cha by mohla vyvstat na národní úrovni, kde existují rozdíly způsobené národními zvyklostmi. Záležitosti, které má v jedné zemi plně pod kontrolou centrální banka, mohou jinde spadat pod více subjektů. Stručný návrh a jakási provizorní šablona bankovní unie už ovšem existuje a neměla by za současných podmínek způsobovat zásadní rozpory uvnitř EU.

Jaká finanční rizika však plynou z nestandardních operací, které by ECB vykonávala v případě, že by bankovní unie byla realizována? Nebyla by bankovní unie jen provizorním řešením, které by koupilo čas a stabilitu, před finalizací definitivního řešení?

Otázka zní, zda pumpování likvidity do bankovního sektoru opravdu bylo tím pravým východiskem z národní ekonomické krize. Klasickým příkladem je japonská centrální banka, které přední ekonomové radili, aby v době krize skupovala dluhopisy a uvolňovala likviditu. Program byl ale opuštěn, jelikož se nepovedlo vygenerovat žádnou inflaci. Centrální banka totiž může ovlivnit jen měnovou bázi. Dluhopis připsá na účet komerční banky jen určitou částku, kterou navíc žádná komerční banka fakticky nevyužije. V dobách nestability a nejistoty nepřiměje ani obrovský tok likvidity žádnou komerční banku k tomu, aby snížila své úrokové sazby a půjčovala peníze i nadále za stejné úroky. Stejná situace se objevila už i v rámci EU. Když ECB prováděla politiku tříletých úvěrů, většina likvidity skončila ve výsledku zpět na jejím kontě a komerční banky ji nevyužily.

Rizika se navíc tradičně přeceňují. Spíše hrozí pád systému v případě neangažovanosti centrální banky. Představíme-li si ekonomiku v recesi, jako je např. ta italská, v níž komerční banky odmítají nakupovat státní dluhopisy, pak role ECB v podstatě pouze nahrazuje výpadek činnosti těchto bankovních subjektů. Není proto třeba obávat se přehnané role ECB, jelikož i ve srovnání s určitými národními bankami (např. Bank of England), jsou její operace ještě stále minimální.

Bankovní unie není pouze provizorním řešením. Minimálně na evropské úrovni je identifikována všemi členskými státy jako nejvhodnější nástroj k řešení krizí. Bankovní unii je třeba chápat optikou evropskou, nikoli národní, která je limitována restrikcemi jednotlivých ekonomik. Klíčovým bodem bylo najít řešení z krize, a tím bankovní unie rozhodně je, jde o jediné řešení, které umožní uskutečnění strukturálních reforem, a povede tak ke konečnému ozdravení ekonomiky. Pokud by se ECB nijak nezapořila, pak se strukturální reformy nevyplatí, jelikož jejich náklady budou neúměrně vysoké a zisky minimální.

Podporují evropští občané navrhovaná řešení? Prostředky, které EU používá na záchranu eurozóny, plynou z peněženek jednotlivých občanů, a proto je nutné se ptát, jaká je míra ochoty sanovat ozdravení cizí ekonomiky. Mohl by se tento fakt stát argumentem proti vzniku bankovní unie?



Oldřich Dědek souhlasil, že bankovní unie není jen otázkou technických parametrů, ale má i významnou občanskou dimenzi. Realizace tohoto opatření vyžaduje jak fiskální, tak politickou unii, která napomáhá pocitu sounáležitosti. Politické zázemí a utváření společné evropské identity je proto klíčovým faktorem působícím na pozadí celého řešení. Rétorika se zaměřuje na zdůrazňování faktu, že nepomáháme jen cizím, ale také sami sobě. Bankovní unie je prezentována jako taková perspektiva, která umožní předcházet opakování podobných krizí. Bohužel však její realizace není jednoduchá a je velice časově náročná. Hlavním problémem jsou národní stereotypy a jejich zajeté fungování. Nelze změnit celý civilizační rámec v rámci tak krátkého období, a proto bude nastolení nové fiskální disciplíny během na dlouhou trať. Avšak postupné změny v podobě strukturálních reforem otevírají cestu ke světlejším zítřkům.

Poslední dotaz z publika směřoval na Petra Zahradníka, jenž v úvodu zmínil pakt Euro plus. Od něj by se dal odvodit postoj ČR k FS. ČR se nepřipojila již dříve ani k paktu Euro plus a žádné citelné následky nepocítila, proč by se tedy měla připojovat k dalším iniciativám? Je nepodepsání Euro plus opravdu jakýmsi mezníkem, nebo ne? Pocítuje ČR v současnosti nějaké praktické dopady?

Podle Zahradníka je důležité si uvědomit, že ne všechna opatření přinášejí okamžité výsledky. Euro plus je toho důkazem. Jeho problém tkví především v tom, že krátce před ním byla přijata strategie Evropa 2020. Krize, která má charakter strukturální, fiskální i finanční vyžaduje více nástrojů. Lékem na finanční problémy je bankovní unie, lékem na fiskální krizi je FS a řešením strukturálních deficitů je pak Evropa 2020. Pakt Euro plus přišel „s křížkem po funuse“. Vhodně doplňuje strategii Evropa 2020, která je dnes plánem pro evropské hospodářství. Euro plus ve svých indikátorech dokonale vystihuje parametry, které by konkurenceschopná ekonomika EU měla mít. Zahrnuje jak finanční limity, tak fiskální odpovědnost a stabilní bankovní sektor. Navíc využívá jako ukazatele konkurenceschopnosti ekonomiky asi nejspolehlivější faktor, jímž je vývoj trhu práce. Toto je doplněno flexibilním pojetím pracovního trhu, což kompletuje potřeby zdravé ekonomiky. Ne náhodou se proto Euro plus stal v mnoha zemích vzorem pro národní směrnice. A právě proto, že už je v podstatě v členských legislativách ukotven, je považován za přežitek. Nicméně s jeho obsahem se ztotožňuje, ať už přímo nebo nepřímo, drtivá většina členských států EU.

Evropská fiskální, strukturální a měnová krize je, jak dokázala i tato debata, tématem velice diskutovaným a kontroverzním. Její neustálé prohlubování a spekulace o budoucnosti eura celý pohled na věc jen komplikují. EU podnikla určité kroky vedoucí k ekonomickému ozdravení a záchraně eura, nicméně jejich výsledky se v krátkodobém horizontu nemohou

projevit. Strukturální reformy, které jednotlivé státy započaly jako součást svého záchranného programu a také jako jednu z kondicionalit získání dalších finančních prostředků z EU, jsou záležitostí dlouhodobou a nemohou obratem diametrálně změnit celou situaci. Bankovní unie by jako nástroj řešení krize byla bezesporu efektivní. Otázkou zůstává, v jaké podobě se ji nakonec podaří realizovat. Jak budou do projektu zapojeny nečlenské státy eurozóny? Kým budou obsazeny klíčové rozhodovací posty? A jak se zachovají evropské trhy? Povede se EU rozbít stereotypy a vést státy k rozpočtové a ekonomické odpovědnosti? To ukáže pouze čas, který však v současné době hraje spíše roli protivníka než spoluhráče.





**KONSTITUCIONALIZACE EU  
– NÁVRHY Z DOB KRIZE?**

*Viera Knutelská*

## DVACET LET EVROPSKÉ KONSTITUCIONALIZACE

Konstitucionalizace EU je pozvolný proces transformace jejich normativních a institucionálních základů, jenž v praxi nabírá podobu změn primárního práva (zakládajících smluv) a diskuzí o nich. Za posledních dvacet let zažila EU těchto změn mnoho; přešla od Maastrichtské přes Amsterdamskou a Niceskou smlouvu až k neúspěšné Smlouvě o Ústavě pro Evropu a náhradní Lisabonské smlouvě, nemluvě o změnách souvisejících s rozšiřováním.<sup>22</sup>

V tomto procesu kontinuální konstitucionalizace lze vyzpozorovat jistý opakující se vzorec: příprava každé nové smlouvy byla jednak zahájena s cílem dořešit otázky, které se v předchozí fázi vyřešit nepodařilo (obvykle proto, že členské státy nedokázaly dosáhnout kompromisu, nebo proto, že dosažený kompromis vnímaly jako neideální a tudíž pouze dočasný), a zároveň ovlivněna vnějšími faktory a vývojem okolností ovlivňujících integraci. Maastrichtská smlouva tak měla řešit další fázi ekonomického integračního procesu, HMU, ale zároveň byla její příprava nutně ovlivněna koncem studené války, jenž byl přímým důvodem jednání i o politické unii. Minimální konsensus, obzvláště v případě „politické unie“ vedl k ustanovení nařizujícímu svolání další mezivládní konference, tj. přípravy dalších změn, na rok 1996 (čl. N[2]). Tato mezivládní konference a výsledná Amsterdamská smlouva, pak relativně úspěšně vyřešily tři ze čtyř hlavních témat<sup>23</sup>, nepodařilo se však vyřešit institucionální otázky spojené s rozšířením o větší počet zemí. Přiložený Protokol (Protokol o orgánech s ohledem na rozšíření EU) pak opět zavazoval členské státy svolat další mezivládní konferenci před velkým rozšířením. I když Niceská smlouva tento cíl splnila, členské státy se opět rozhodly v ní výslovně deklarovat nutnost řešit další „dlouhodobé otázky“:

- jak zřídit a sledovat přesnější vymezení pravomocí mezi EU a členskými státy, která by byla v souladu se zásadou subsidiarity;
- postavení Listiny základních práv EU vyhlášené v Nice;
- jak zjednodušit Smlouvy, aby byly jasnější a srozumitelnější, aniž by se měnil jejich obsah;

22 Zpracováno podle Christiansen, T. & Reh, C. (2009) *Constitutionalizing the European Union*. Palgrave Macmillan.

23 1. odstranit překážky volného pohybu osob a posílení bezpečnosti EU (revize třetího pilíře), 2. dát Evropě silnější hlas v mezinárodní politice (revize druhého pilíře), 3. řešit problematiku občanských práv a nezaměstnanosti a začlenit ji do rámce EU, 4. připravit institucionální systémy ES/EU na rozšíření, udělat je efektivnějšími a demokratičtějšími.

- úlohu vnitrostátních parlamentů v architektuře Evropy.<sup>24</sup>

Tyto otázky byly řešeny na Konventu, jenž vyústil do sepsání návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. I když při přípravě všech předchozích výše zmíněných smluv bylo cílem dosáhnout stabilního pokroku v integraci a relativně definitivního řešení nastíněných otázek, Ústavní smlouva měla z tohoto pohledu dvě specifika.

Jako první měla jasnou ambici určité finality, tj. zjednodušení a nahrazení všech předchozích smluv, a vytvoření smlouvy nové, jež by se stala dlouhodobým základním kamenem EU. Měla jasně řešit otázky pravomocí a institucí, jež se upravovaly díky nedokonalým krátkodobým kompromisům při jednáních o předchozích smlouvách.

Za druhé, jako první se explicitně hlásila ke konstitucionalizaci, používajíc v názvu slovo Ústava (v podstatě navržené už v Laekenské deklaraci). Po neúspěchu smlouvy – který zdaleka nesouvisel jen či právě s explicitní konstitucionalizací, ale s mnohými jinými evropskými i domácími otázkami – se členské státy rozhodly postupovat normativně opačným směrem; i když většina ustanovení Ústavní smlouvy byla přebrána do Reformní čili LS, došlo k jasnému ústupu od explicitní konstitucionalizační rétoriky. Nejednalo se jen o změnu názvu, ale i změnu procedury. Namísto nové velké vše-nahrazující smlouvy se opět postupovalo systémem změn existujících smluv, připraveným spíše „technicko-právním“ než „ústavním“ způsobem.

Navzdory tomu provázela LS také rétorika finality. Finality smlouvy, jíž končí zdánlivě nepřetržitý únavný konstitucionalizační proces posledních let. Ve skutečnosti byly ale i k této smlouvě relativně rychle navrženy (a přijaty) dílčí úpravy, a to např. v souvislosti s jejím pozdním přijetím (dočasné navýšení počtu poslanců EP), rozšiřováním (Chorvatsko) a už i samotnou krizí (úprava čl. 136). Zároveň sama smlouva, opět pro nedostatek konsensu v době jejího přijímání, obsahuje klauzule umožňující či přímo vyzývající členské státy k úpravám institucionálního rámce EU. Například smlouva předpokládá pokles počtu Komisařů od roku 2014, na pravidlech rotace postů se ale musí dohodnout Evropská rada.

24 Prohlášení o budoucnosti EU připojené k Niceské smlouvě.

## KONSTITUCIONALIZACE V DNEŠNÍ EVROPSKÉ DEBATĚ

Za poslední rok se však opět objevilo několik návrhů s vizí další zásadní konstitucionalizace EU. Pozornost vzbudil zejména berlínský projev polského ministra zahraničí Radosława Sikorského v listopadu 2011<sup>25</sup> a letošní průběžná i závěrečná zpráva „Skupiny pro budoucnost Evropy“ (dále jen Skupiny), tj. neformální skupiny ministrů zahraničí jedenácti evropských zemí<sup>26</sup> pod vedením německého ministra zahraničí Guida Westerwelleho.<sup>27</sup> Při těchto příležitostech se vynořily různé návrhy, jejichž cílem má být posílení EU, řešení krize a zamezení jejímu opakování. Konkrétněji návrhy míří na posílení ekonomické integrace, posílení legitimacy a demokratičnosti evropských institucí, zvýšení akceschopnosti EU a další posilování evropské (politické) identity, tj. oblastí, jež byly řešeny i při předchozích zmíněných změnách smluv.

Posílení legitimacy a demokratičnosti EU – nebo také snížení demokratického deficitu – je dlouhodobým tématem evropské konstitucionalizace. Projevilo se posilováním EP, zavedením a posílením role národních parlamentů, vytvořením postu evropského ombudsmana, vytvořením atributů evropského občanství, včetně evropské občanské iniciativy, a podobně. Objevuje se prominentně i v debatě posledního roku.

Sikorski například ve svém projevu navrhl zavedení omezené eurokandidátky při volbách do EP, tj. vyčlenění určitého počtu mandátů, který by se nevolil v národních volebních obvodech, ale v obvodu celoevropském z evropské, zřejmě stranické, kandidátky. Ani tento v podstatě konkrétní návrh není zcela novým. Daný postup už dlouho prosazuje přední liberální člen EP Andrew Duff, jenž je i zpravodajem pro příslušný návrh ve formě vlastní iniciativy EP, který však nedostal možnost být projednán na plénu.

Dalším návrhem z této oblasti je posílení legitimacy Komise coby evropské vlády, a zejména jejího předsedy. Návrhy sahají od skromnějších, jako nominace kandidátů na předsedu Komise evropskými politickými stranami, jenž byl obsažen v závěrečné zprávě Skupiny i v Projevu o stavu Unie předsedy Komise J. M. Barrosa, a jenž by v podstatě právní základ

25 Viz [http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania\\_i\\_wydarzenia/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu.pdf](http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu.pdf).

26 Rakouska, Belgie, Dánska, Francie, Itálie, Německo, Lucembursko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko a Španělsko. Nutno ale říci, že ne všechny návrhy uvedené v jejich zprávách jsou podporovány všemi zúčastněnými ministry.

27 Viz <http://euobserver.com/media/src/3fd57b5e556a953646816f85eec29ab.pdf> a [www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf).

nevyžadoval<sup>28</sup>, až po ambicióznější jako přímá volba na post předsedy Komise případně spojená s postem předsedy Evropské rady, kterou navrhl Sikorski. Takto přímo volený „prezident“ by měl mít nejen větší legitimitu, ale i větší pravomoci, např. právo jmenovat své „ministry“, tj. členy Komise.

Další návrhy jsou opět ozvěnou minulých diskuzí, zejména z dob Konventu, a týkají se například práva legislativní iniciativy EP či vzniku jakési druhé (resp.) třetí komory složené ze zástupců národních parlamentů. Alternativy tohoto posledního bodu pak v návaznosti na krizi zahrnují i parlamentní shromáždění eurozóny, i když návrhy na takové institucionální dělení jsou nečlenskými státy či představiteli evropských institucí, včetně Barrosa, většinou odmítány.

Souběžně s diskuzí o demokratizaci probíhá i diskuze o větší akceschopnosti EU. Opět jde o staré téma; přípravy na rozšiřování o nové členské státy, rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou v Radě i (návrhy na) snižování počtu Komisařů měly v minulosti stejný účel.

Návrhy na menší Komisi se navzdory už existujícímu ustanovení LS objevují i v současné debatě, zejména proto, že Evropská rada zřejmě bude ještě před rokováním o Komisi jmenované v roce 2014 rozhodovat o uchování počtu Komisařů odpovídající počtu členských států podle čl. 17 (5) Smlouvy o EU. Úvahy se netýkají pouze rotačního principu (Sikorski), ale zavedení postů „juniorních Komisařů“ či „clusterů Komisařů“ (Skupina), jež by umožnily rozdělit aspoň nějaké posty mezi všechny členské státy.

Debata se opět tradičně nevyhýbá ani oblasti zahraniční politiky včetně posílení pozice Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Objevují se i návrhy na rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v této oblasti (Skupina).

Další zásadní otázkou je širší umožnění vícerychlostní integrace. Diskuze se od zavedení v Amsterodamské smlouvě posunula od posílené spolupráce k úvahám o změnách smluv superkvalifikovanou většinou – platných pak pouze pro státy, jež je ratifikovaly (Skupina).

Samostatnou kapitolou se v diskuzi stává otázka užší ekonomické integrace, která je přímým důsledkem krize, a projevila se už jak v sekundární legislativě (tzv. *six-pack*, *two-pack*), tak ve změnách smluv (čl. 136) a následných nových navázaných smlouvách (Smlouva o ESM) i nástrojích stojících mimo rámec evropského práva (FS). I v této diskuzi se však nevyhnutně vynořují otázky z předchozích dvou oblastí. I zde je podle úvah nutná jednak akceschopnost a efektivní rozhodování, ale i demokratický dohled. Ten by se mohl projevit například účastí EP při dohledu nad ná-

28 Viz <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.



rodními rozpočty, zmíněným parlamentním shromážděním eurozóny či zavedením a posílením demokratické kontroly nad ECB. Nejpodrobnější představení diskuze v této oblasti představuje zpráva předsedy Evropské rady Hermana Van Rompuye, připravená společně s předsedy Komise a ECB, „Ke skutečné Hospodářské a měnové unii“ z června 2012, a následný zářijový Issues paper.

Navzdory někdy emotivním reakcím, které zmíněné projevy či diskuzní závěry vyvolaly,<sup>29</sup> nejde v zásadě o nové směry v evropské debatě, třebaže konkrétní formulace někdy navrhuji dosud nediskutované alternativy. I když současné volání po užší integraci či politické unii mnohými čelnými představiteli členských států je stále jasnější, je nutné si uvědomit, že k jejich aplikaci v praxi vede ještě dlouhá cesta. Konkrétní návrhy na změny sekundární legislativy či přímo smluvního rámce, které by se mohly objevit v nejbližších měsících, by však už neměly být překvapením.

---

29 Např. Stanovisko pro průběžnou zprávu Skupiny pro budoucnost Evropy bylo mnoha evropskými médii interpretováno jako konkrétní návrh federalizace EU.



# KONSTITUCIONALIZACE EU JAKO DŮSLEDEK KRIZE

*Shrnutí expertního semináře*

Devátá expertní debata se zaměřila na otázku konstitucionalizace EU jakožto důsledek současné krize. Dvacetiletý proces transformace EU, který v praxi nabírá podobu změn zakládajících Smluv, se stává velice aktuálním v rámci diskuze o vícerychlostní Evropě a rozdělování členských států na členy eurozóny a její nečleny. Objevují se návrhy, které se snaží dohnat demokratický deficit a zejména přiblížit orgány EU občanům. Do diskuze moderované Vierou Knutelskou, analytičkou AMO, se zapojili Mats Braun z Ústavu mezinárodních vztahů, Jiří Zemánek z Katedry evropského práva Právnické fakulty UK, a Jan Kára, ředitel Odboru pro všeobecné záležitosti EU MZV ČR.

Společným jmenovatelem projevů všech řečníků byla průběžná i závěrečná zpráva „Skupiny pro budoucnost Evropy“ (dále jen Skupina), tedy zprávy neformální skupiny jedenácti ministrů zahraničí evropských zemí pod vedením německého ministra zahraničí Westerwelleho. Pro Brauna tato zpráva znamená potvrzení toho, že EU se opravdu začíná dělit na státy eurozóny a ostatní. Důkazem toho má být i fakt, že v Závěrečné zprávě Skupiny je zmíněn systém hlasování kvalifikovanou většinou, který by byl implementován na de facto veškeré politiky EU, a posléze by si jednotlivé státy smlouvy ratifikovaly samostatně. Státy eurozóny se tak snaží docílit jistých změn, které budou závazné jen pro ty státy, které si smlouvy s danými změnami schválí; předpokládá se, že pro budou převážně členské státy eurozóny a proti pomyslný „druhý blok“. Tím se eurozóna přiblíží k prohloubení federalizace a zbylé státy zůstanou mimo vývoj.

Zemánek tuto zprávu uvedl do širšího kontextu společně s Projevem o stavu Unie předsedy Komise Barrosa a legendárním projevem Joschky Fischera z roku 2000 o postupné federalizaci EU. Především varoval, aby se neopakoval osud ústavní reformy a také se neprohlubovala krize důvěry, která posléze vyvolává nepokoje mezi obyvateli jednotlivých členských zemí a prohlubuje propast mezi členskými státy a Evropskou radou.

Kára ve svém vystoupení poukázal na další strategické dokumenty a v souvislosti se zprávou Skupiny akcentoval roli polského ministra zahraničí Sikorského a jeho silnou proevropskou orientaci; upozornil zároveň, že dělení Evropy na EU-17 a EU-10 je hodně schematické, dělicích čar je více a deset zemí mimo eurozónu tvoří velmi heterogenní skupinu.

Mats Braun se ve své řeči snažil shrnout všechny dosavadní návrhy a koncepty, které považuje v rámci nové konstitucionalizace za relevantní a předestřel i jejich největší rizika. U návrhu zapojení EP do činností eurozóny se zastavil nad myšlenkou, zda by se do procesu zapojili i poslanci nečlenských zemí eurozóny a zapochyboval také nad úmyslem rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou, jak je uvedeno v návrzích Skupiny. Zejména kvůli tomu, že tento typ hlasování by nejdříve musely schválit

všechny země. Nicméně dle Brauna je to ukazatel vícerychlostní integrace Evropy a cílem eurozóny je snaha rozhodovat o politice společné měny, což i přesto, že to ovlivňuje primárně státy s eurem, hluboce zasáhne i fungování jednotného trhu a státy, které si ponechaly vlastní měnu. Další úvahy se pak týkaly tématu politizace Komise, ke které by mohlo dojít díky předem známým preferencím jednotlivých frakcí v EP na pozici předsedy. Úskalí však nalezneme v tom, že Komise není čistě exekutivním orgánem a tudíž není vládou EU a má navíc kontrolní povinnosti. Braun se mimo jiné zmínil o EU jako o akceschopném aktéru, jemuž by k lepší efektivitě pomohlo právě hlasování kvalifikovanou většinou. Největším problémem dnešní EU jsou však rozličné preference jednotlivých států a fakt, že některé státy, jako Řecko či Španělsko, v tuto chvíli nemají na diskuzi o institucionalizaci vůbec čas.

Jiří Zemánek se ze své pozice právního odborníka pustil do diskuze o pojmu širší a užší konstitucionalizace, během které zdůraznil dobrovolné rozhodnutí států přenést výkon části státní moci na EU, která je nyní ekvivalentní s tou částí moci, která zůstala jednotlivým státům. Dle jeho slov je v tuto chvíli velice těžké vágní návrhy z právního hlediska hodnotit, a proto nabídl spíše pohled politologický. Za hlavní přínos návrhů považuje snahu skoncovat s demokratickým deficitem a snahu o větší akceschopnost. Zároveň se pustil i do rozboru dvou metod integrace – mezivládní a nadstátní. Dle Zemánka využívání intergovernmentálních metod nabízí mnohem více než model supranacionální integrace, který má svá omezení a nebyl dosud plně využit v praxi. Zároveň však varoval před největším rizikem intergovernmentalizace, které spočívá zejména v tom, že národní parlamenty se dostávají k návrhům, které sjednaly jejich vlády, až ve fázi, kdy je mohou pouze schválit či odmítnout. Volá tedy po prohloubení a zpevnění vazby mezi vládou a parlamentem, která zejména v ČR citelně chybí. Také klade důraz na otevření debaty o celoevropských problémech v celé Evropě a ne pouze v národních kontextech. Zemánek potvrdil, že problém ČR s touto reformou je obrovský, protože ČR je introvertně zaujata sama sebou. I přestože některé problémy mohou být brány jako problémy eurozóny a ostatní mají možnost se neúčastnit, měly by všechny členské státy EU sdílet společné cíle. Jak dodal, dosavadní model diferenciacie integrace je inkluzivní, ale cíle mají být pro všechny stejné, jak ostatně v politickém memorandu potvrdil už v roce 1996 tehdejší premiér Klaus, který dokument předal zástupcům EU v Římě.

Jan Kára uvedl, že MZV ČR se zabývá analýzou všech relevantních návrhů a dokumentů souvisejících se strategickou debatou o budoucnosti EU, a v této souvislosti poukázal specificky na zprávu předsedy Evropské rady Van Rompuye z června 2012, která naznačuje cestu k prohloubení HMU

a představuje vizi 4 unií – bankovní, fiskální, hospodářské a politické. Dle Káry je právě tato zpráva osou strategické debaty. Obecně pak lze každý z diskutovaných vstupů a návrhů označit jako směr reálně dosažitelného a vizionářského. Je to celkem pochopitelné, „krize plodí vize“, i pro krizový management je důležité mít představu o vzdálenějších cílových stavech. Dle MZV ČR jsou ale prozatímní návrhy vágní a bez jasné kontury. Ohledně možnosti změn primárního práva zůstává ČR skeptická a konzervativní. Kára také specificky poukázal na skutečnost, že v nových návrzích není zmíněno rozšiřování EU o další země.

Do odborné diskuze se zapojili jak výzkumníci pracující v českých think-tancích, tak i ekonomové z ČNB či další akademičtí pracovníci. Vedle praktických dotazů o bankovní unii či o postavení Karla Schwarzenberga v celé debatě a směřování ČR v EU, došlo i na filozofičtější otázky, zda například má český Parlament aparát, který by vůbec zvládl analyzovat všechny přicházející návrhy či jak by se mohl proměnit model konventu, aby byl oproti své „ústavní“ verzi efektivnější.

První dotaz směřoval právě k tématu bankovní unie a shrnoval zároveň i problematiku dohledového orgánu. Za posledních deset integrace byly zbudovány tři dohledové orgány pro bankovníctví, pojišťovnictví a kapitálový trh a poslední vývoj určil, že dohledovým orgánem se stane ECB. Dle Káry jde zejména o bankovní dohled v rámci plánu Komise na Single Supervisory Mechanism (SSM), který by dohlížel na všechny banky eurozóny. Kára se ale také domnívá, že odpovědností ČR je chránit české bankovníctví a finanční služby. Zemánek se k tématu vyjádřil přirovnáním k regulaci mobilních operátorů, kteří dle něj na vnitřním bezbariérovém trhu nemohou obchodovat pouze pod dohledem národních orgánů. Další otázkou pak podle něj zůstává udělování bankovních licencí. Tyto pravomoci budou spadat buď k ECB, či k zemi původu.

Dále se diskuze týkala dalšího směřování EU v kontextu rozšiřování, zda se téma rozšiřování nedá propojit s úvahami o vícerychlostní integraci a zda by tedy nebyla možná vícestupňová integrace pro některé státy. Kára v reakci poukázal na skutečnost, že podle některých politických vyjádření EU ještě nestačila absorbovat předchozí vlny rozšiřování a připomněl známé „enlargement fatigue“. Dále také zavrhl polovičaté členství. EU dle něj může být vícerychlostní, ale to neznamená, že by měla poskytovat náhradní členství.

Následující komentující se zamýšlel nad problematikou debat v pouze národním kontextu. Neexistující debata překračující hranice prohlubuje propast mezi orgány EU a jednotlivými občany. Existuje tedy vůbec nějaký návrh, který se touto problematikou zabývá, a je možné, aby taková debata vznikla? Podle Brauna si Konvent o budoucnosti Evropy kladl za cíl navrhnout

nout novou smlouvu, za účasti jak členských, tak tehdy kandidátských zemí, členů EP i národních vlád, a důležité bylo i zapojení občanů. Nicméně projekt následně ve zkoušce neobstál – Ústavní smlouva byla v referendech odmítnuta a její následná obdoba, LS, byla klasicky ratifikována jednotlivými parlamenty. Připojit občany do rozhodování bylo až příliš komplikované. Na otázku, za jakých podmínek může být konvent úspěšný, Braun upozornil na fakt, že integrace je aktivita elitářská, vedená politickými elitami a sám zapochyboval, zda by se tento přístup měl změnit a jakou podobu by konvent vůbec měl mít.

Dále se otázky týkaly především ČR a její politiky v EU. Braun vyvrátil, že by docházelo k nějakému politickému přiblížování ČR a Švédska, i když často sdílí stejné problémy, o kterých spolu premiéři mohou diskutovat. Potvrdil tak Károva slova a znovu připomenul, že nečleni eurozóny jsou velice heterogenní a na rozdíl od ČR bylo jedním z cílů švédské vládní strany dostat se do jádra EU, nicméně kvůli nepřijetí eura se jim tento tah nepodařil; z ekonomických důvodů se Švédsku přijímat euro nyní nevyplatí.

Kontroverznější otázka se týkala absence cílené vize ČR v evropské politice. Kára zde nicméně poukázal na existující Koncepci zahraniční politiky ČR z roku 2011, kde je stručná a pozitivně formulovaná pasáž o pozici ČR ve vztahu k EU. Kára také vnímá určitou absenci základní debaty, nicméně tvrdí, že by nebylo produktivní, kdyby ministr přispěchal s vlastní vizí MZV ČR, protože vize má být vládní. Další dotaz směřoval na fakt, že ministr Schwarzenberg není součástí Westerwelleho skupiny. Odpověď lze těžko formulovat, patrně nebyl přizván, může to být i shoda okolností. Jde o neformální skupinu, ve které ministři nereprezentují oficiálně své vlády.

Diskuzi zakončil Zemánek svou úvahou o demokracii v EU. Dle jeho slov není možné integrační odpovědnost ponechat pouze v rukou jejích orgánů. Seminář ukončil řečnickou otázkou, která je zároveň parafrází na podtitul knihy státního tajemníka pro evropské záležitosti, Vojtěcha Bellinga, zda EU potřebuje členské státy či zda členské státy potřebují EU.





**ČESKÁ POZICE V EU  
– VÝZVY PRO LÉTA 2012+**

*Arnošt Marks*



Stávající situace v EU je stále definována hlubokou finanční a hospodářskou krizí z roku 2009, která se přetavila do ekonomické a politické krize celé EU a eurozóny. Ta stále ještě dramaticky ohrožuje Řecko, případně několik dalších jižních států EU. Na evropské úrovni se během posledních dvou až tří let vyvinula celá škála nástrojů a kroků, které se snaží situaci řešit. Jejich charakter a podstata se liší. Od jednoduchých či jednorázových opatření jako např. zjednodušení financování z EU prostředků v Řecku až po úvahy o dalekosáhlých institucionálních změnách, a to i ve formě úprav základních Smluv.

Sama ČR prošla tímto obdobím relativně úspěšně. Nicméně struktura reakcí a postojů ČR k jednotlivým krokům a návrhům na úrovni EU vytváří poměrně těžko pochopitelnou celkovou pozici ČR ve vztahu k dalšímu vývoji v EU:

- FS, která v principu sumarizuje kroky schválené členskými státy, včetně ČR, český premiér nepodepsal. Nicméně kroky na domácí scéně týkající se české fiskální politiky jsou v absolutní shodě s požadavky, které jsou sumarizovány ve FS a předchozích technických dokumentech.
- Podobně v současnosti ČR ventiluje velmi negativní postoj k návrhům týkajícím se bankovní unie. Děje se tak v okamžiku, kdy je většina významných bank v zemi pobočkami bank zahraničních a jejich osud bude stejně mimořádným způsobem ovlivněn podobou budoucí bankovní unie.

## MAKRO ZMĚNY K VĚTŠÍ INTEGRACI, SOUČASNÁ KRIZE A JEJÍ ŘEŠENÍ A STRATEGICKÁ POZICE ČR

Zpráva předsedy Evropské rady Van Rompuye „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ definuje rámec debaty o nejbližších strategických krocích na úrovni EU. Konsolidace HMU je pojata jako výsledek pohybů v několika dílčích sférách. Jde především o následující faktory:

- Integrovaný finanční rámec, který se soustředí na stabilitu a konsolidaci finančních systémů a bank v eurozóně. Sem patří významná část motivací spojených s návrhy bankovní unie a dnes již celá soustava záchranných a stabilizačních mechanismů. Pro ČR jsou významné, protože ČR je potenciálním budoucím členem eurozóny

a také proto, že z hlediska dlouhodobé existence EU-27 je nutné co nejmenší štěpení na skupinu eurozóny a zbytek EU.

- Integrovaný rozpočtový rámec konsoliduje úvahy o fiskální politice na národní i unijní úrovni. Sem patří úvahy o eurobondech, otázka role ECB a tlak na konsolidaci národních rozpočtů. Klíčovým dokumentem, ze kterého se bude vycházet, je nepochybně FS. Pro ČR je důležité zvážit svou roli v této debatě ze stejných důvodů, které byly zmíněny výše.
- Diskuze o integrovaném rámci hospodářských politik je významně závislá na shodě velkých hráčů především Německa a Francie. Předmětem debaty jsou zásadní témata jako otázka daní, koordinace hospodářských politik atd. Kvůli negociacím a přípravám na budoucí plánovací období kohezní politiky je tato otázka pro ČR zásadní, neboť se dostává do role státu, který je nucen detailně přizpůsobovat své dílčí sektorové politiky úvahám na rovině EU. Tento aspekt již faktického stavu je významně podceňován a příští měsíce a roky ukáží, kde leží limity schopnosti a zájmu ČR přizpůsobovat se.
- Z politického hlediska je klíčová dlouhodobá vize fungování institucí a orgánů EU. Ta by měla být podrobena revizi s cílem zajistit demokratickou legitimitu a odpovědnost v rámci budování HMU. Do této oblasti často odkazuje argumentace české politické reprezentace, když jsou komentována rozhodnutí či postoje k návrhům EU k výše uvedeným tématům. Argumentace týkající se demokratického deficitu, suverenity atd. jsou používány v okamžicích, kdy by bylo vhodné prezentovat detailnější představu celkového postupu, který by ČR vyhovoval.

ČR je z hlediska svých přijatých závazků v roli kandidáta na členství v eurozóně. ČR je také ekonomicky zcela závislá na svých sousedech, především Německu (51,2 % exportu do Německa, Rakouska, Polska, Slovenska; 82 % celkového exportu do EU). Změny, které jsou obsaženy v technických podkladech pro FS, Evropský semestr, Pakt Euro plus atd. v sobě zahrnují kroky k silné koordinaci hospodářských a fiskálních politik států. Ty míří také směrem, který je obsažen i v návrzích týkajících se např. vytvoření odděleného rozpočtu eurozóny a vytvoření komisaře pro rozpočet/rozpočty eurozóny.

Na různých úrovních jsou zároveň navrhovány velmi radikální změny vedoucí k větší integraci buď eurozóny, nebo i celé EU. Pozice ČR je většinou velmi negativní. Vzhledem k míře integrace státu a ekonomiky do EU lze tento postoj bez vysvětlení dlouhodobě těžko považovat za realistický, a dokonce i za žádoucí. Proto je podstatné, aby v ČR existovala elementární shoda či alespoň debata týkající se dlouhodobých zájmů ČR v EU, které by měly pochopitelným způsobem rámovat jednotlivé postoje českých zástupců v Radě.

## VFR 2014+

V nejbližších dnech se uskuteční jednání Evropské rady k VFR. ČR se v této věci dostala svou pozicí mezi dva hlavní bloky států, protože na jednu stranu podporuje nižší verzi rozpočtu podobně jako skupiny čistých plátců, ale zároveň se snaží o podporu kohezní politiky. Čistí plátcí v některých případech důsledně prosazují i drobné technické připomínky v legislativě pro kohezní politiky, které by nutně zkomplikovaly situaci čistým příjemců. Jednání proto budou pravděpodobně zablokována. V případě neprojednání a neshody na podobě rozpočtu EU do konce letošního roku jde pro ČR o zásadní problém. Významně a negativně se tím zpozdí již tak ohrožená příprava kohezní politiky pro léta 2014+.

## BANKOVNÍ UNIE

Návrhy projednané na úrovni Rady byly v ČR podrobeny zdrcující kritice. Obava ČR z negativního dopadu vytvoření bankovní unie na české pobočky zahraničních bankovních domů nebo dceřiné banky je pochopitelná. Nicméně opět jako v mnoha dalších případech není jasné, jaké pro ČR připadají v úvahu akceptovatelné alternativy. Co je český zájem a jak by měl být komunikován? Lze však konstatovat, že se v tomto případě jedná o technicky složitou materii, která i kdyby byla pozice ČR mnohem jasnější, bude obtížně vykomunikovatelná.



**ČESKÁ EVROPSKÁ  
POLITIKA V ROCE 2012  
A ÚKOLY PRO ROK 2013**

*Shrnutí expertního semináře*

Cílem desátého expertního semináře bylo diskutovat českou evropskou politiku v roce 2012 s výhledem na rok následující. Na semináři moderovaném Arnoštem Marksem vystoupil Vladimír Špidla, mluvčí stínové vlády ČSSD pro evropské záležitosti, bývalý premiér a evropský komisař pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti.<sup>30</sup>

Tematickým východiskem debaty byly dva české přístupy k evropské politice. Ta osciluje mezi dvěma extrémy, které znázorňuje na jedné straně úřednická vize EU a na straně druhé obecná ideologická rétorika. První pohled by se dal charakterizovat jako procesní, technicistní, reaktivní nebo pasivní a druhý přehnaně ideologický a destruktivní.

Vladimír Špidla svůj úvodní příspěvek začal historickou paralelou, díky které popsal krizi EU v širší perspektivě a podotkl, že i přes dnešní problémy je EU natolik komplexní a odolnou strukturou, že se s krizí brzy úspěšně vypořádá. Zvýraznil také úlohu a schopnosti elit, které jsou v dnešní době pro EU zcela zásadní, a dodal, že často opomíjenou ale velmi důležitou přísadou úspěchu je celková prosperita. Špidla se nezdráhal dalších analogických přirovnání či historických příkladů. Jak krátkodobé, tak dlouhodobé problémy ČR charakterizoval přirovnáním k lodi na rozbouraném moři. ČR si nevybrala ani bouři ani moře, ale existuje vysoká pravděpodobnost, že plavba bude mít dobrý konec, jestliže bude posádka kvalifikovaná a disciplinovaná. Zásadní překážkou pro vládu i občany je přehnané národní sebevědomí. Jako příklad uvedl český odpor proti bankovní unii. Banky ČR jsou stabilizované jen díky tomu, že bankovní dozor selhal již před několika lety, tedy v období konjunktury, kdy bylo možné mobilizovat zdroje. Dozor ale dle Špidly může kdykoli selhat znovu.

Hlavními příčinami problémů, kterým dnešní vláda čelí v oblasti evropské politiky i politik jiných, jsou podle něj neexistence efektivní diskuze a nekompetentní státní správa. Špidla tvrdil, že ve chvíli, kdy politické elity nejsou schopny debatovat o žádném tématu, nevidí jediný důvod, proč by to mělo fungovat v otázce evropské politiky. Vypíchl situaci v Parlamentu ČR, kde neprobíhá diskuze ani v jednotlivých výborech, natož pak mezi nimi, a komory se k evropským otázkám nesetkávají již vůbec. Jak však říká, tato diskuze je ze všech nejdůležitější, protože je to právě parlament, kde je zastoupen lid. Dalším s touto tematikou souvisejícím problémem je pak i formulování zahraniční politiky, které je dle Špidly čtveré – zahraniční politika vlády, MZV ČR, prezidenta a Parlamentu ČR.

30 Druhým příslibeným řečníkem byl předseda sněmovního Evropského výboru Jan Bauer, který se však pro nemoc nemohl zúčastnit.

To ztěžuje jednání se zahraničními partnery a vyvolává chaotický dojem. Absence zákona o státní službě, který sice byl přijat, ale stále nevešel v platnost, pak zapříčiňuje vysokou fluktuaci ve státní správě, aniž by úředníci měli dostatek času k lepšímu pochopení fungování evropské politiky. Časté střídání a navíc změny i kvůli frekventované obměně na vyšších postech přerušily kariérní růst mnoha talentovaných pracovníků. Vytvoření institucionální paměti je tedy podle Špidly hlavní výzvou budoucího vývoje státní správy.

V rámci doplňujících dotazů Arnošta Markse přišla řada především na výhledy do blízké budoucnosti jak na půdě EU, tak i české politiky. Špidla se domnívá, že kritickým zlomem ve vztazích mezi členskými státy může být právě výzva socialistické frakce v EP vůči Spojenému království, aby uspořádalo referendum o členství v EU. Za normální situace bez hospodářské a ekonomické krize, by se státy snažily najít kompromis, v tuto chvíli už však členi dávají ultimátum buď, anebo. Špidla dále varoval, že ve stejné situaci se může objevit brzy i naše vláda, pokud nezmění přístup a nezapojí se více do jednání o nových otázkách, které EU spojují. Dále dodal, že státy, které již mají svou zkušenost s globálním postavením jako Francie či Německo, už pochopily, že jen společně se mohou ve světě dožadovat svého místa a nakonec tento koncept spojené Evropy zachovají i ochuzený o Spojené království či ČR. Jedině tyto dva státy stále pochybují o současné podobě integrace, v čemž mají oporu i ve veřejném mínění, které je europesimistické. Na druhou stranu zbytek členských států bojuje o efektivní unii. V tom je dle bývalého premiéra také základní rozdíl mezi ODS a ČSSD, ta by se prý zapojovala do jednání o bankovní unii, i když by k ní hned nepřistoupila. Vzpomněl i otázku přijetí eura, která hlavní strany české politické scény diametrálně rozděluje.

Následná diskuze s odborným publikem se nesla v duchu kritiky vágnosti české evropské politiky, absence politické diskuze o problematice a také postavení státní správy. Byl vznesen nespočet dotazů, které se týkaly například výrazné změny evropské politiky Polska, které z euroskeptických pozic přešlo až k jednomu z lídrů prohlubování evropské integrace. Hlavním tématem komentářů však byl lidský potenciál pro rozvíjení kvalifikované české evropské politiky, který je dle většiny přispěvatelů do diskuze velice slabý, což způsobuje slabé politické elity. Špidla vzpomněl finský model evropského parlamentního výboru, který se skládá z ostatních předsedů výborů. To v kontrastu s českým evropským výborem Poslanecké sněmovny, kdy se dle jednoho z komentujících v Parlamentu ČR stěží najde dvacet poslanců, kteří by o tomto tématu mohli aspoň debatovat, vyvolalo v obecnstvu další vlnu pesimistických komentářů, které se nebalý ani témat jako poslání a úloha médií.





**RADA A EVROPSKÁ RADA  
TŘI ROKY PO VSTUPU  
LISABONSKÉ SMLOUVY  
V PLATNOST**

*Vít Dostál*



Řada hodnocení post-lisabonského institucionálního pořádku EU hovoří o tom, že hlavními vítězi změn jsou EP a Evropská rada, zatímco vliv Komise upadá.<sup>31</sup> Tento briefing paper poukazuje na hlavní lisabonské institucionální inovace Rady a Evropské rady a vývoj jejich rolí, přičemž se soustředí na to, do jaké míry byl tento vývoj determinován novým primárněprávním nastavením a do jaké míry politickým vývojem v rámci EU. Přes očekávání, že LS přinese finalitu institucionální architektury, se nyní objevují úvahy o dalších změnách základních smluv EU. Ty stavějí, mimo jiné, právě na zkušenostech s post-lisabonským pořádkem.

LS přinesla vůči Radě a Evropské radě řadu nominálních změn. Evropská rada byla kodifikována jako formální instituce, která „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“ (čl. 15 [1] Smlouvy o EU). Dále byla obdařena pozicí stálého předsedy, jehož mandát trvá dva a půl roku. O tuto funkci tedy přišly země vykonávající rotující předsednictví v Radě EU. Předseda vlády nebo prezident předsedající země tedy již není prvním mezi rovnými, ale jedním z mnoho účastníků zasedání Evropské rady.

Rotující předsednictví však stále předsedá všem konfiguracím Rady kromě Rady pro zahraniční věci. Tam funkci plní Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, která se také společně s předsedou Komise účastní zasedání Evropské rady. Právě Rada pro zahraniční věci je jednou ze dvou nově vzniklých formací Rady, které jsou explicitně zmíněny ve smlouvách.<sup>32</sup> Druhým pohrobkem předlisabonské Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy je Rada pro obecné záležitosti, které však představitel rotujícího předsednictví předsedá.

Uvedené inovace rozkývaly institucionální rovnováhu mezi Radou a Evropskou radou a částečně mezi Komisí a Evropskou radou. Následuje přehled tohoto procesu a představení možných příčin této situace.

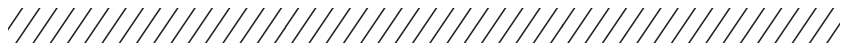
Zvláštní roli v rámci Rady EU dostala její konfigurace Rady pro obecné záležitosti, která se má především zabývat horizontálními tématy, jež svým záběrem zasahují do několika oblastí. Dále pak připravuje agendu Evropské rady, a to společně s předsedou Evropské rady a Komisí, přičemž zároveň zajišťuje její návaznost (čl. 16 [6] Smlouvy o EU). Toto primárněprávní ukotvení přineslo celou řadu teoretických otázek a problémů. Piotr Kaczyński a Andrew Byrne řadí mezi hlavní výzvy nového pořádku tyto faktory<sup>33</sup>:

31 Viz např. <http://euobserver.com/institutional/30142> nebo <http://www.ceps.eu/ceps/dld/3736/pdf>.

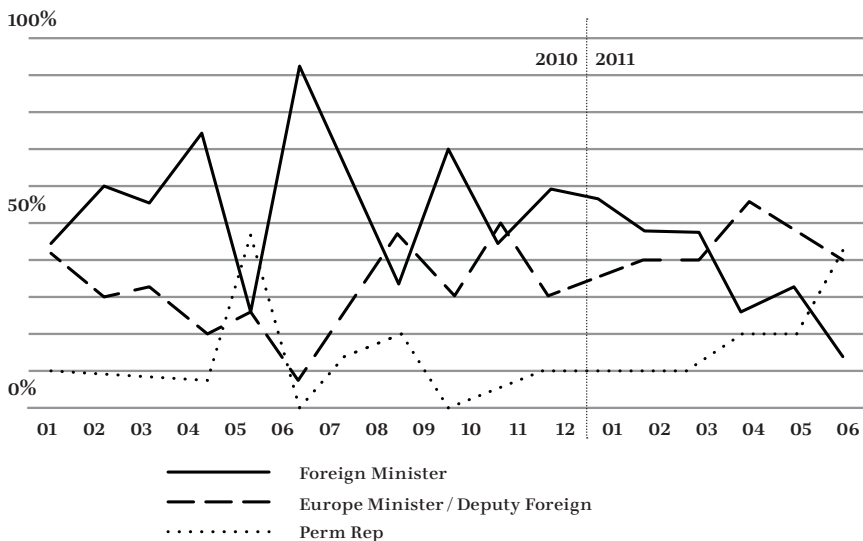
32 Tento text ponechává stranou institucionální vývoj v otázce vnější reprezentace EU a soustředí se na vnitrounitní otázky.

33 Viz <http://www.ceps.eu/book/general-affairs-council-key-political-influence-rotating-presidencies>.

- V předlisabonské Radě pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy zasedali ministři zahraničí, kteří byli někdy doprovázeni ministry či státními tajemníky zodpovědnými za evropské záležitosti. Ministři zahraničí se zároveň účastnili Evropské rady. Toto rozložení zajišťovalo nejen vysoké politické zastřešení při debatách o horizontálních tématech a přípravě zasedání Evropské rady, ale také určitou personální kontinuitu mezi Radou a Evropské radou právě v osobách ministrů zahraničí.
- Post-lisabonská realita vytvořila pro ministry zahraničí zvláštní konfiguraci Rady, která se zabývá zahraniční a bezpečnostní politikou EU. Jejich přítomnost na zasedáních Evropské rady není ve smlouvách explicitně zmíněna, třebaže při setkáních může představitele členského státu doprovázet ministr zastupující jakékoli portfolio. Ministři zahraničí navíc svoji účast na Radě pro obecné záležitosti omezují. Setkání se více účastní státní tajemníci nebo dokonce stálí představitelé při EU, jak je uvedeno v grafu níže.



ÚČAST NA ZASEDÁNÍCH RADY PRO OBECNÉ ZÁL. PODLE POZIC (LEDEN 2010 – ČERVEN 2011)



Zdroj: <http://www.ceps.eu/book/general-affairs-council-key-political-influence-rotating-presidencies>

- Politický význam Rady pro obecné záležitosti tak upadá, neboť zástupci s nízkým politickým mandátem mohou těžko činit zásadní rozhodnutí.
- Kontinuita mezi Radou pro obecné záležitosti a Evropskou radou tedy není dána ani přítomností ministrů zahraničí na obou fórech, ani přítomností předsedy vlády předsedající země na Radě pro obecné záležitosti (jak navrhuji Kaczyński s Byrnem), ani přítomností předsedy Evropské rady na Radě pro obecné záležitosti (což sice není z primárněprávního hlediska možné, avšak příležitostně se tomu neformálně děje).
- V neposlední řadě chybí propojení horizontálních témat diskutovaných v Radě, které Rada pro obecné záležitosti zastřešuje, s vymezením politických směrů a priorit určených Evropskou radou, jakkoli široce definovaných; tedy politické provázání bottom-up a top-down přístupu.

Implementace institucionálních změn daných LS navíc přišla právě v období, kdy EU postihly hospodářské problémy a krize společné měny. Akcelerace krizových událostí si vynutila zvýšenou intenzitu zasedání Evropské rady a šířka problémů, jakožto i komplexnost nabízených řešení, navíc přinesla potřebu legitimizovat rozhodnutí na úrovni nejvyšších představitelů členských států. Komise, která je motorem obvyklého legislativního procesu, hraje v hledání nových *out-of-the-box* řešení pouze sekundární úlohu. Vymezení vlivu mezi Komisí a Evropskou radou a předsedou Komise a předsedou Evropské rady navíc proběhlo poměrně bezproblémově (přes počáteční obavy) a oba klíčoví představitelé unijního establishmentu dokázali nastavit kolaborativní pracovní vztahy.

Z uvedeného přehledu lze vyvodit tři závěry platné pro post-lisabonský vývoj Rady a Evropské rady:

Zprvė došlo k degradaci rotujícího předsednictví, a to především jeho politické role. Výkon funkce předsednictví nyní znamená především péči o průběh legislativního procesu v rámci Rady a vůči Komisi a EP. Nutno dodat, že třebaže rotující předsednictví mělo prostředky, jak posílit svůj politický význam, a to například účastí předsedy vlády na zasedáních Rady pro obecné záležitosti, čímž by se stal pojítkem mezi Radou a Evropskou radou, této možnosti žádná ze zemí držících post-lisabonský předsednický mandát zatím nevyužila.

Zadruhé se Rada pro obecné záležitosti ukázala být politicky slabým článkem Rady, a to kvůli snížené atraktivitě ze strany ministrů. Tento stav

je poměrně pozoruhodný vzhledem k politické citlivosti debatovaných horizontálních témat (rozšiřování, VFR, ... ) i úloze (spolu) připravovat agendu pro jednání Evropské rady.

Zatřetí zvýšila svůj význam Evropská rada, což bylo dáno jak smluvním institucionálním posílením (formálním uvedením ve smlouvách, vytvořením pozice stálého předsedy), tak tématy, které museli státníci v turbulentním období od roku 2009 projednávat. Exaltovaný institucionální souboj mezi šéfy Komise a Evropské rady se kupodivu nekonal. Pokud někde mezi institucemi probíhá soupeření o vliv, tak je to mezi EP a Radou nebo Evropskou radou.



The background of the entire page is filled with a pattern of parallel diagonal lines, slanted from the top-left to the bottom-right. The lines are black and evenly spaced, creating a textured, geometric effect.

# **ROLE RADY A EVROPSKÉ RADY PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ**

*Shrnutí expertního semináře*

Jedenáctý expertní seminář se zaměřil na úlohu a evaluaci činnosti Rady a Evropské rady tři roky od uvedení LS v platnost. Na debatě s odbornou veřejností, kterou moderoval Arnošt Marks, vystoupil Marek Mora, ředitel kabinetu Generálního tajemníka Rady, či dle jeho vlastních slov privilegovaný pozorovatel post-lisabonských změn.

Celý seminář byl protkán myšlenkou, že všichni ministři či premiéři a prezidenti, podílející se na fungování Rady a Evropské rady, jsou vytíženi domácí politikou, a proto se někdy může zdát, že ta evropská je až na vedlejší koleji. Časové požadavky jsou u premiérů či ministrů tak náročné, že unijní agenda pak působí tak, že jí není věnovaná dostatečná pozornost.

Marek Mora začal svůj příspěvek rozčleněním současných možných problémů jak Evropské rady, tak Rady do tří zvláštních specifik, které charakterizují fungování těchto dvou institucí. Prvním bodem je velký podíl úředníků na každodenním chodu celé EU. Všechny podklady jsou připravovány právě těmito pracovníky, kteří se snaží ve své nejlepší vůli vykonávat zadanou práci, někdy však do práce mohou promítnout i vlastní názor či ideologii. Problém podle Mory spočívá i v mechanismu rozhodování Rady, který se někdy jeví jako těžkopádný. Další specifikum Mora spatřuje v transformaci těchto institucí s každým rozšířením, během kterého se do zaběhnutých struktur musí zapojit nové přistoupivší státy a jejich zástupci. To posiluje silnou heterogenost členské platformy a zpomaluje proces rychlé dohody. Poslední specifikum je viditelné především během jednání ministrů v Radě, kdy jsou jednotliví aktéři silně ovlivněni národními zájmy, které chtějí uhájit a prosadit i na evropské rovině. Mora však zmínil i některé sektory, u nichž jsou priority natolik silné, že polarizace členských států je výrazně utlumena a ministři sdílejí priority, které jsou důležité v rámci celkového rozvoje, avšak v národním kontextu by se těžko prosazovaly (např. ministři zemědělství či životního prostředí).

V rámci zhodnocení efektivnosti opatření zavedených LS se Mora věnoval vybraným změnám, které podle něj vývoj EU ovlivnily nejvíce. Nový typ schvalování kvalifikovanou většinou, který je nejviditelnější změnou, však nepovažuje za tak dramatický, poněvadž státy se stejně snaží hledat konsenzus. Mora zmínil časté setkávání členů Evropské rady na úrovni premiérů či prezidentů jakožto klíčové při raném období krize, která nyní postihuje celý svět. Tato krize také stojí v cestě analýze, jak se vůbec EU po přijmutí této smlouvy změnila, neboť je v některých případech obtížné rozhodnout, zda se měnila kvůli tlakům krize nebo v důsledku změny daných novým primárněprávním uspořádáním. Je tak obtížné jasně stanovit, v čem došlo k hlavním změnám jak v negativním, tak pozitivním smyslu. Hodnocení je založeno na hypotézách. Krize postavila evropské lídry před problém, na který ještě EU společně nebyla připravena, řešila ji

různými ad hoc ustanoveními a boj s krizí stále leží zejména na bedrech jednotlivých států. Politicky je navíc těžké uchopit celkový unijní koncept zejména z pozic lídrů jednotlivých států, kteří se v Bruselu snaží adresovat především své domácí publikum, kterému se musí zodpovídat. Proto, jak Mora připomíná, je velice těžké najít tzv. společný příběh dvaceti sedmi lídrů a dvaceti sedmi národů.

Následná diskuze a otázky se převážně zaobíraly tématem české pozice a působení ČR v EU. Shrnuty byly i praktiky vyjednávání v EU jako je předjednávání a došlo i na debatu o legislativních procesech. Dle Mory by ČR měla být stabilní partnerem, který nemusí být součástí hlavního proudu evropské integrace, ale zároveň by měl být dobrou oporou svým spojencům.

Podle některých účastníků semináře je snaha české vlády stát hlavně za vysokou konkurenceschopností mnohem důležitější a adekvátnější nežli přehnaná snaha stát v hlavním proudu integrace za každou cenu. Je tedy lepší snažit se uspět a konstruktivně zastávat jedno téma či se agilně až přehnaně snažit zapojit do veškeré agendy? ČR sice může být mimo proud politické integrace, ale jasně si vytyčila své cíle a priority. V souvislosti s tímto tématem se také Mora lehce dotknul tématu FS, která je pro něj dobrým příkladem, jak mohla ČR ukázat svou spolehlivost a on sám nevidí jedinou překážku v jejím podepsání. Rozvinula se také polemika o rozšiřovacích vlnách EU, které dle Mory výrazně prospěly k prodloužení rozhodovacích procesů. Nicméně tyto administrativní komplikace byly podle odborného publika vykompenzovány entuziasmem nových členských států, avšak tento drive se již podle hlasů z odborné veřejnosti ztrácí.







**AKTUÁLNÍ OTÁZKY  
VÍCELETÉHO FINANČNÍHO  
RÁMCE 2014+**

*Arnošt Marks*

Komplikovaná vyjednávání o VFR jsou vždy složitým rituálem dohadování na poslední chvíli ve světle reflektorů. Letošní negociace o obsahu rozpočtu jsou unikátní tím, že jsou dramaticky převrstvena událostmi spojenými s finanční a hospodářskou krizí, krizí eurozóny a dalšími turbulentními ekonomickými a politickými událostmi v Evropě. Seznam záležitostí, které se zdají být na první pohled podstatnější než VFR, je velmi dlouhý a kontroverzní.

Pozice ČR vůči VFR je konzervativní a pohybuje se mezi dvěma vyhraněnými postoji, které ztělesňují skupina čistých plátců do rozpočtu na straně jedné a skupina čistých příjemců (reprezentovaných V4) na straně druhé. Úspory, které ČR navrhuje, se dotýkají především nákladů na administrativní chod unijních institucí a určitého segmentu výdajů na dopravní infrastrukturu (Nástroje pro propojení Evropy). Na straně příjmů ČR nepodporuje vznik žádné kategorie nových příjmů. Pro ČR je současný i budoucí VFR významným zdrojem financování veřejné infrastruktury a celé škály dalších výdajů ze zdrojů politiky soudržnosti a SZP. Objemy a v mnoha ohledech detaily nastavení budoucího čerpání prostředků v rámci kohezní a zemědělské politiky jsou zásadní pro stabilitu českých veřejných rozpočtů.

Kyperské předsednictví přineslo kompromisy či řešení v mnoha částech rozpočtu. Pro ČR se zdá být dlouhodobě nejdůležitější celková výše příjmů z kohezní a zemědělské politiky. V detailním pohledu na aktuální pozici ČR lze vysledovat zájem především na:

- rychlém dokončení jednání a shodě na návrhu VFR;
- minimální redukci objemů prostředků pro kohezní politiku pro nejhudší regiony EU;
- zachování objemu prostředků kohezní politiky pro ČR<sup>34</sup>;
- zachování spolufinancování na 85%;
- uznatelnosti DPH;
- zachování způsobů předfinancování kohezní politiky pro potřeby cash-flow veřejných rozpočtů EU;
- snížení celkových prostředků a posílení pilíř II SZP; tedy podpora rozvoje venkova;
- eliminování excesivních dopadů a postupů stran makroekonomických kondicionalit;
- rozumném způsobu hlasování/rozhodování o pozastavení plateb ze strany Rady.

34 Prostřednictvím tzv. koeficientu prosperity, která má souvislost s tzv. *cappingem*.

## OTÁZKY A OBLASTI K DEBATĚ:

Pozice ČR je obecně podobná stanovisku dalších zemí V4, nicméně vzhledem k přítomnosti v alianci ohledně celkové výše příjmů a vzhledem k pozici vůči některým aspektům SZP je otázkou, jaký mix kompromisů je vlastně pro ČR akceptovatelný.

Z hlediska akademiků a dlouhodobých pozorovatelů vývoje postojů ČR by také byla zajímavá analýza posunů pozice ČR k VFR.

Jak vnímá česká exekutiva vznik vazeb mezi hospodářskou a fiskální politikou EU a VFR? Jaký je názor na soustavu kondicionalit a jejích prosazování ze strany Komise/EU?





# VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC 2014–2020: EVROPSKÁ RADA BEZ DOHODY A CO DÁL?

*Shrnutí expertního semináře*

Dvanáctý expertní seminář se zabýval vyjednáváním o novém VFR, postavením ČR a jejími stanovisky v průběhu vyjednávání. Na diskuzi moderované Arnoštem Marksem vystoupil náměstek ministra financí Jan Gregor.

Na úvod debaty se Jan Gregor věnoval hlavně shrnutí hlavních milníků jednání týkající se VFR. Vyjádřil také své rozčarování nad Komisí, která se podle jeho názorů snaží jednání ovlivnit více, než by měla. Polské předsednictví v druhé polovině roku 2011 se postaralo o dobré nastartování debaty, která měla řešit rozpočet EU včetně mimorozpočtových nástrojů. DK PRES pak předvedlo excelentní detailní práci. Kypr, jenž je v čele EU v druhém pololetí roku 2012, pak umně navázal a předal agendu Evropské radě, tedy hlavně Hermanu Van Rompuyovi a jeho týmu. Komise v červenci 2012 zrevidovala návrh finanční perspektivy a brala v úvahu nová regionální data. Alokace byly zvýšeny o Chorvatsko, kterému by mělo být přislíbeno více než 13 miliard euro. Také má dojít ke snížení alokací stávajícím členům – dle makroekonomické predikce by se mělo jednat o částku 5,5 miliard eur. Psychologickou hranicí finančního rámce je bilion eur, který je dle Gregora velice nepřijemný až nepřijatelný zejména pro čisté plátce.

Spojené království již před zasedáním Evropské rady stanovilo, že pro něj je bilion eur nereálná suma a snažilo se rámec za každou cenu snížit. Jeho návrh však byl nepřijatelný pro všechny ostatní ekonomiky; Gregor označil 886 miliard eur jako nereálný návrh. I kvůli tomu byl na představitele Spojeného království vyvíjen velký tlak ještě před začátkem summitu. Nakonec však nebylo nutné žádných krizových opatření. Kypr se z pozice předsedajícího státu snažil snížit rozpočet o 50 miliard eur.

Co nejvíce snížit VFR bylo i cílem ČR navzdory tomu, že regionální politika je českou prioritou. Gregor uvedl, že v minulém programovém období měla ČR nejvyšší alokace na počet obyvatel především díky nastavení berlínské alokační metody. Do popředí se nyní dostává Polsko, které má jedny z nejhudších krajů a díky komisaři Lewandowskému se mu nyní dostane větší podpory. To komplikuje společné vyjednávání i ve V4, kde Polsko se Slovenskem dostaly vyšší alokace, zato ČR s Maďarskem se sníží. Premiér Nečas navíc uvedl, že hranice bude okolo 20 miliard eur. Gregor dodal, že se nejedná o katastrofu, ale spíše to značí, že v příštím programovém období je nutno se více zaměřit na zlepšení koordinace čerpání a zefektivnění.

Další zmíněnou otázkou bylo spolufinancování. Nyní je rozděleno v poměru 85 ku 15. Kdyby však došlo k poklesu příspěvků EU, může to vést kvůli značnému zvýšení tlaku k větší efektivitě. Navíc MF ČR se paralelně snaží řešit další agendy jako například uznatelnost DPH či makrokondicionality. V tomto případě je však nutno brát ohled na jistou míru kompetitivnosti mezi jednotlivými institucemi.

Otázky odborné veřejnosti se týkaly většinou pozice ČR, jejich vyjednávacích pozic a výhledů do budoucna. Jan Gregor obhajoval pozici českých vyjednávačů na proběhnuvším summitu, kde se zástupci jasně postavili na stranu nižšího, efektivnějšího rozpočtu. Dále podotkl, že ČR nebyla jedinou zemí, která chtěla nižší rozpočet i přesto, že klade důraz na zachování vysoké alokace na jednu z oblastí rozpočtu. Zmínil postavení Francie, která je tradičním obhájcem nižšího rozpočtu pod podmínkou, že ale nepřijde o vyšší dotaci na své zemědělství. Navíc ČR, i když se tak někdy může zdát z médií, rozhodně není politickým jestřábem, ale snaží se racionálně argumentovat. Gregor potvrdil, že i Německo se nechá v jednání obměkčit a Francie začala ze svých tvrdých pozic couvat již před prvním summitem. Hnacím motorem může být i důvod, že z každých ušetřených sto miliard ve VFR ušetří ČR jednu miliardu eur. Návrh českých zástupců a jejich ideální suma tedy nakonec může být velice blízko finálního kompromisu, ke kterému by mělo dle Gregora dojít nejpozději do konce prosince 2012. Protahování negociací tak znamená hlavně komplikace pro SZP, v minulém programovém období se proto muselo převádět 13 miliard eur. Další dotazy týkající se zejména sum navrhovaných Evropskou radou a procentuálními změnami oproti probíhajícímu období prokázaly, že nynější návrh čítá přibližně 1,091 miliard včetně mimorozpočtových nástrojů. V minulém období se však jednalo o částku 864 miliard plus mimorozpočtové nástroje, což indikuje nárůst o 80 miliard eur. Vůči hrubému národnímu produktu tedy rozpočet dle návrhu klesá z 1,13 % na 1,08 %.

Tématem následné diskuze, do které se zapojil i první náměstek Daniel Braun z MMR ČR, jež bylo druhým hlavním aktérem při čerstvém schvalování nových operačních programů vládou, bylo zejména čerpání dotací v rámci ČR a obraz české vlády v Bruselu. Gregor potvrdil, že od vstupu do EU je ČR čistým příjemcem a zůstane jím i v příštím programovém období a možná i v tom přespříštím. Je tedy na čase začít tyto fondy využívat efektivněji, avšak tato problematika úzce souvisí s komplexností systému zadávání veřejných zakázek. V této části se Gregor dotkl i citlivějších témat jakými jsou kompetence jednotlivých obcí. Zmínil i postavení a pozici Evropského účetního dvora. Důležitým bodem je příprava nové struktury operačních programů, které připravuje MMR ČR. Existuje i snaha najít pravidlo kdy malá obec, s obvyklým rozpočtem ve výši 1 milionu korun, bude podléhat zpřísněnému dozoru ze strany centrální vlády, při čerpání vysokých dotací například na novou kanalizaci.

Daniel Braun ještě doplnil podrobnější detaily k ve středu 28. 11. 2012 schválené reformě operačních programů. Jedná se nově o osm programů – šestice velkých týkajících se např. podnikání, trhu práce či infrastrukturou je doplněná o dva menší, které spravují technickou agendu. Všech-



ny programy jsou tematicky vymezeny a omezeny, podrobné prioritní osy a implementační procesy jsou teprve předmětem k diskusi. Nejpalčivější otázkou však dle Brauna zůstává, kdo bude celou tuto agendu zaštiťovat a koordinovat, protože daná instituce se stane hlavní vyjednávací silou v negociacích s Komisí. Jak Braun, tak Gregor na závěr potvrdili, že nejdůležitějším a základním klíčem k úspěchu je posílení koordinace na všech úrovních.

The background of the entire page is filled with a pattern of parallel diagonal lines, slanted from the top-left to the bottom-right. The lines are black and vary in length, creating a textured, striped effect.

# CHALLENGING THE CZECH TALES ON EUROPEAN POLICIES

*Shrnutí závěrečné konference*

Sérii dvanácti odborných seminářů projektu Challenging the Czech Tales on European Policies uzavřela závěrečná konference, která se konala 13. 12. 2012 v prostorách Velvyslanectví Polské republiky v Praze. Konference se ve dvou panelech zaměřila na dvě klíčová témata, která byla předmětem mnoha diskuzí na jednotlivých seminářích projektu, jakož i dalších veřejných debat v průběhu roku: na konkurenceschopnost střední Evropy a na středoevropský pohled na budoucnost evropské integrace.

První panel nazvaný „Konkurenceschopnost střední Evropy v časech krize“ se zabýval dopady krize na střední Evropu, jejími možnými východisky a efekty kohezní politiky. Panelu, který moderoval Arnošt Marks, se zúčastnili Ognian Hishow, analytik z německé Stiftung Wissenschaft und Politik, Miroslav Lopata, partner a generální manažer slovenské společnosti Premier Consulting zabývající se poradenstvím v oblasti eurofondů, a Martin Tlapa, náměstek státního tajemníka pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR.

Ognian Hishow prezentoval relativně optimistický pohled na krizi, když upozornil, že hospodářský výkon tzv. nových členských států byl lepší než výkon států západní Evropy: jejich HDP klesalo v roce 2009 méně než u starých členských států a projevil se u nich efekt stimulačních balíčků zavedených a placených západními státy. Ekonomika a veřejné finance ČR, Polska i Slovenska zůstávají víceméně zdravé. Skutečnou výzvou pro tyto ekonomiky je dlouhodobé a postkrizové vylepšování „kvality růstu“, tj. více růstu by mělo pocházet z technologických odvětví odpovídajících požadavkům znalostní ekonomiky. Dalším závažným problémem bude demografický vývoj; ČR i Slovensko už dnes vytvářejí implicitní dluh ve svých systémech sociálního zabezpečení spočívající v dlouhodobě neudržitelném rozdílu mezi příspěvky do těchto systémů a jejich výdaji, v lepší situaci je pouze Polsko. Otázkou však zůstává, jak tyto země ovlivní různé návrhy na řešení krize. Zatímco zavedení tzv. dluhové brzdy by pro ně nebylo na rozdíl od jižních zemí větším problémem, úvahy o společném rozpočtu a další fiskální integraci by mohly přivést tyto země do situace čistých plátců. Důležitým faktorem je, že až donedávna se Německo stavělo proti zásadním a dlouhodobým změnám nastavení eurozóny, ale teď už potichu připustilo, že čl. 25 SFEI bude možná nutno změnit či obejít.

Miroslav Lopata se ve svém příspěvku zaměřil především na své zkušenosti z oblasti eurofondů. Evropské dotace mohou být konkurenční výhodou pro úspěšné žadatele i pro ty členské státy, které jsou čistými příjemci z evropského rozpočtu. Ničí však samotné konkurenční prostředí, protože poskytují „peníze zadarmo“ pouze některým z účastníků soutěže a jsou také charakteristické přeceňováním investic, korupcí apod. Řešení těchto problémů spočívá zejména ve větší transparentnosti a změně priorit. Všechny

ny žádosti o podporu z evropských fondů by měly být plně zveřejňovány, podpora by měla být směřována především na velké veřejné infrastrukturní projekty a v podpoře soukromého podnikání by měla být upřednostněna podpora mnoha malých projektů před podporou menšího množství velkých projektů, které více ohrožují konkurenci. Důležitou roli však hrají i státy, které mají velké možnosti ovlivnit nastavení a směřování čerpání z fondů na svém území.

Ulrike Herrmannová v reakci na jeho příspěvek upozornila, že chudé regiony jsou chudé, protože jiné jsou bohaté, a pokud bohaté německé země dlouhodobě akceptují redistribuci svých příjmů k chudším německým zemím, měla by podobná solidarita fungovat i na celoevropské úrovni. Ognian Hishow však upozornil, že filozofie kohezní politiky je zcela jiná, protože předpokládá, že efekt kohezní politiky se projeví v hospodářské konvergenci.

Martin Tlapa upozornil na nejasné chápání termínu konkurenceschopnost, který se často přetavuje pouze do strategií na utrácení veřejných financí bez skutečného zkoumání toho, jaký je jejich efekt. Diskuse o konkurenceschopnosti dává smysl, pouze pokud zahrnuje diskusi o reformách, bez nichž není udržitelný evropský sociální model. Vláda ČR schválila v září 2011 plán reforem týkající se institucí, infrastruktury, inovací apod. a lze doufat, že v příštím roce se na implementaci tohoto plánu více soustředí. Mezi klíčové změny institucí obecně patří absolutní transparentnost veřejných výdajů včetně Lopatou zmiňovaného zveřejňování žádostí o evropské dotace nebo zjednodušení administrativní zátěže pro podnikatele. ČR podporuje kohezní politiku a vyjádřila se tak i na summitu o VFR. Upozornil však, že je velmi nebezpečné vést diskuse o VFR bez účasti některých států jako je Spojené království. Tlapa také zdůraznil, že priority ČR se vztahují zejména na oblast vnitřního trhu.

Na závěr panelu se v diskusi nad hlavními výzvami, kterým střeoevropské státy v oblasti konkurenceschopnosti čelí, panelisté shodli, že mezi ně patří zejména snížení nadměrné regulace podnikání a vytváření lepších institucionálních podmínek, včetně kvalitní veřejné administrativy.

Druhý panel nazvaný „Budoucnost evropské integrace – střeoevropská perspektiva“ se zabýval současnými návrhy na další integraci a diskusi o nich ve čtyřech střeoevropských státech: Slovensku, Německu, ČR a Polsku. Panelu, který moderovala analytička AMO Viera Knutelská, se zúčastnili Vladimír Bilčík, analytik ze slovenské SFPA, Ulrike Herrmannová, novinářka německého deníku die Tageszeitung, David Král, ředitel českého think-tanku Europeum, a Angieszka Ładová z polského Institute of Public Affairs.

Vladimír Bilčík se ve svém příspěvku soustředil na debatu o evropské integraci z celoevropského, slovenského i střeoevropského pohledu. Upo-

zornil, že na rozdíl od debaty provádějící Konvent o budoucnosti Evropy není současná debata podobně kontrolovaná a strukturovaná a nemá jasně definovaný obsah. Jediným tématem, které je společné pro všechny její aspekty, je otázka možné dezintegrace vyvolaná současnou krizí. Zároveň je příznačné, že zásadní příspěvky do debaty, jako Sikorského projev z listopadu 2011 nebo závěrečná zpráva tzv. Westerwelleho skupiny ze září 2012, obsahují velké vize vzdálené od možného řešení současných problémů. Slovenská debata je specifická tím, že v ní existuje zásadní konsenzus o významu evropské integrace, i když rozhodování je jednodušší pro současnou jednobarevnou vládu než pro předchozí vládu premiérky Radičové, která zahrnovala jedinou tehdy euroskeptickou parlamentní stranu. Nicméně je jednoznačným cílem vlády setrvat „v jádru“ evropské integrace. Novým aspektem diskuse také je, že zatímco v průběhu přístupového procesu ani potom neprobíhala žádná diskuse o nákladech přistoupení či členství, započala ji pravicová opozice za předchozí Ficovy vlády a může se dále rozvinout. Země V4 mají jistá společná témata plynoucí ze společného přistoupení či pozice nových zemí nebo z podobných zájmů v oblasti Východního partnerství, v dobách krize jsou však druhořadé.

Ulrike Herrmannová se ve svém vystoupení vrátila k podstatě krize. V Evropě podle ní probíhají vlastně krize čtyři. Zaprvé, Řecko, Portugalsko a možná i Irsko jsou v krachu; zadruhé, eurozóna je z technického hlediska nevhodně nastavena (má jednu měnu, ale národní dluhopisy); zatřetí, Francie kvůli německým reformám nemůže čelit německému konkurenčnímu tlaku a začtvrté, krize řízení eurozóny. Třetí krize je nejzávažnější: Německo reformami pracovního trhu snížilo úroveň mezd, zatímco francouzské mzdy stoupaly v souladu s produktivitou. Vzniklou nerovnováhu může Francie řešit pouze obdobnými reformami, které však pouze zhorší krizi v eurozóně. Podle Herrmannové je řešení na Německu, které si tuto situaci musí uvědomit, ukončit politiku úspor a umožnit v Německu inflaci. Pokud tak neudělá, hrozí, že vytlačí Francii z eurozóny. Na druhou stranu myšlenka odchodu Německa z eurozóny je nepřijatelná, protože náklady pro Německo by byly enormní.

David Král se zaměřil na českou debatu. Jejím největším nedostatkem je pojmání členství v EU jako čistě účetní operace omezené na odvody a příjmy z evropského rozpočtu. Je zároveň paradoxem, že hlavní vládní strana ODS prosazuje mezivládní přístup jako nejlepší formu rozhodování, i když všechny zkušenosti ukazují, že tzv. komunitární metoda je pro menší státy výhodnější. Dalším problémem české debaty je kakofonie vnější prezentace české pozice: ČR má někdy čtyři evropské politiky: prezidentskou, premiérovou, ministra zahraničí a politiku národní banky. I když přenos větší části koordinace na Úřad vlády může být prospěšný, pro koaliční vládu bude vždy

výzvou. Dalším výrazným jevem je, že veřejná podpora integrace klesá, ale čeští občané mají i tak stále větší důvěru v unijní než v národní instituce.

Angieszka Ładová definovala polskou debatu výrokem premiéra Tuska: „Buď sedíte u stolu, nebo jste součástí menu“. Polsko se snaží prezentovat jako země s pevným závazkem účastnit se evropské integrace, což zahrnuje i slib přijetí eura. Tento závazek Polsko stále neodmítlo, ale v debatě posledních dvou let se zdůrazňuje, že nejdříve musí eurozóna vyřešit vlastní krizi. V diskusi o finančních závazcích, jako jsou půjčky či příspěvky do záchranných fondů, se zdůrazňuje pouze aspekt politického rozhodnutí, které má ukázat Polsko jako odpovědného partnera, jenž pouze zdroje nežádá, ale v případě potřeby je ochoten je i poskytnout.

Na druhou stranu se v debatě objevuje zkušenost ze samotné polské transformace na tržní ekonomiku. Je zdůrazňováno, že Polsko se v minulosti s vlastní krizí vypořádalo samo, a i když je ochotno pomoci, hlavní řešení musí vycházet ze samotných zemí postižených krizí. Zároveň významní aktéři – například opoziční Právo a spravedlnost – zdůrazňují v diskusi o další integraci i otázky suverenity Polska a nutnost její ochrany. Tato diskuse je však poměrně plytká a soustředěná pouze na domácí publikum.

Závěrečná konference tak shrnula nejen mnoho aspektů objevujících se na předchozích akcích projektu, ale nabídla i doplňující pohled dalších střeoevropských zemí – Polska, Slovenska a Německa. Účastníci konference se shodli, že právě širší pochopení diskusí v jiných členských státech debatě v ČR chybí a že úvahy Německa o jeho postavení v evropském integračním procesu by měly být sledovány obzvlášť bedlivě.



# ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

*Vít Dostál*

*Arnošt Marks*



Projekt *Challenging the Czech Tales on European Policies* se po celý rok 2012 intenzivně věnoval české evropské politice a snažil se identifikovat hlavní příběhy, které česká evropská politika vypráví a kterými žije. Posloužilo k tomu dvanáct odborných seminářů pro expertní publikum a dvanáct setkání pro novináře, které hostily významné osobnosti věnující se české evropské politice i evropské integraci obecně. Intenzivní, věcné i konfrontační debaty, jež proběhly v rámci těchto setkání a jejichž shrnutí zahrnuje tato publikace, nás vedly k vymezení dvou základních pozic, ve kterých se aktéři české evropské politiky pohybují.

## DVA ČESKÉ PŘÍBĚHY O ČESKÉ EVROPSKÉ POLITICE

První rovina vyprávění by se dala identifikovat jako silně ideologizovaná a přehnaně politizovaná. Vděčí za svoji existenci především silnému a zakořeněnému českému euroskepticismu. Na jedné straně stojí především představitelé tvrdě euroskeptického křídla ODS, se schematickým leč detailně propracovaným seznamem hesel či idejí, kteří čerpají z myšlenek Václava Klause a kombinují je s veskrze destruktivním přístupem britských konzervativců, k nimž se upínají. Tato rétorika je často doplňována anti-socialistickým slovníkem a hledáním paralel mezi centrálně plánovanou ekonomikou sovětského typu a současným modelem evropské hospodářské integrace. Je nutno dodat, že často mlhavá a svým způsobem nejistá stanoviska hlavní opoziční politické síly, která se hlásí k podpoře současného modelu evropské integrace, ČSSD, nenapomáhají k rozbití této ideologizované a negativní argumentace. Spíše nabízejí fragmentované antiteze často podobně ideologizovaného či zjednodušeného formátu, které upozorňují na nekompetentnost vládních představitelů, špatnou koordinaci a vládní rozpory v evropských záležitostech a v obecné rovině upozorňují na potřebu držet se jádra EU.

Druhou rovinu vyprávění lze označit jako procesní, úřednickou a technickou. Jejimi zástupci jsou především státní úředníci, pohybující se evropských agendách, a reprezentanti partikulárních soukromých i veřejných zájmů, které mají přesahy do sektorových evropských záležitostí. Jakkoli lze tuto argumentaci ve vybraných evropských otázkách vyzdvihnout jako kvalifikovanou a precizně vypracovanou, kvůli úzkému a sektorovému záběru ji nelze označit jako odpověď nebo protiklad ideologizované a politizované rovině. Tyto dvě roviny příběhu o české evropské politice probíhají paralelně bez zásadnějších vzájemných interakcí a souvislostí. Jinými slovy skutečná debata není věcná, ale primitivně ideologická.

## ČTYŘI NEDOSTATKY ČESKÉ EVROPSKÉ POLITIKY

Z výše uvedeného je patrné, že dosažení kvalifikované, udržitelné a přitom politicky relevantní a komplexní české evropské politiky vyžaduje dostatečně silné propojení mezi politickou rovinou diskurzu, která je nositelem legitimní moci, a technickým diskurzem úřednické elity, jež přináší do debaty kvalifikovaný a technokratický pohled. Tato skutečnost byla v rámci projektu nejednou připomínána. Opakovaně bylo také uváděno, proč toto pojitko mezi „dvěma světy“ české evropské politiky doposud nevzniklo. Tyto poznatky lze ve zkratce shrnout do čtyř částí.

Na všech expertních seminářích diskutujících českou pozici vůči aktuálnímu i dlouhodobému dění v EU byla zmíněna nízká kvalita a výsledná slabost české státní správy. Nedostatečná institucionální paměť, která je do značné míry důsledkem nekončícího odkládání účinnosti zákona o státní službě, limituje možnosti veřejné administrativy, především skupiny nejvyšších státních úředníků, při plnění podstatné role svorníku mezi politickými elitami a úřednickým prostředím. Úředník nemá dostatečně silné postavení, aby byly jeho poznatky, analýzy a informace vůbec brány v potaz. Bez kodexu pro úřednictvo je tak státní správa vystavena politickým tlakům, kterým se může jen těžko bránit. Exponované posty jsou obsazovány ideologicky konformními politickými nominanty s malou zkušeností z exekutivy a s vidinou krátké epizody ve státní správě, kteří jsou loajální k ideologickému schématu strany, jež ho do pozice nominovala. Disentní názory se nevyskytují a odpor je vyloučen.

Dalším faktorem a důsledkem předchozího je neexistence koncepce české evropské politiky. Třebaže si současná vláda ve svém programovém prohlášení předsevzala vytvoření strategického dokumentu k českému působení v EU, jeho dopracování a představení je v nedohlednu. Pokračující krize společné měny, nová řešení hospodářských problémů EU (např. Fiskální smlouva) a daleko jdoucí úvahy o další integraci EU nebo její části prohloubily propast mezi koaličními partnery a prakticky znemožňují přijetí koncepčního materiálu. Ti, kteří na různých pozicích prosazují pozitivnější vnímání integrace, tvrdí, že kdyby dnes vznikla koncepce evropské politiky, nebude se jednat o dokument, který by byl zastánci českého členství v EU vnímán pozitivně. S tím lze sice, vzhledem k dnešnímu rozložení sil ve vládě, souhlasit, nicméně by bylo chybou se s takovým stavem dlouhodobě smiřovat. Navíc dohoda – byť elementární – s opozicí je vizi, která není ani kontemplována.

Dlouhodobým rysem české evropské politiky, který se během posledního roku (2012) ještě zvýraznil, je podřízenost debat o evropských prioritách vnitrostranickým sporům, které mají s evropskou politikou jen pramálo

společného. Pozice či rétorika v evropských otázkách je tak tvořena na základě okamžitých potřeb vycházejících z vnitrostranických pŕetek a soubojů o vliv. Z vágní a argumentačně slabé diskuze v rámci politických stran nebo na fórech parlamentních výborů tak vystupují partikulární silné výroky postrádající návaznost na jasně čitelnou věcnou linii či dlouhodobý politický záměr. I proto je evropská politika natolik ideologizována politickými stranami. Tato skutečnost také vypovídá o velmi slabém odborném a personálním zázemí politických stran v evropských záležitostech. I v důsledku toho je ve stranách málo respektovaných seniorních členů s dostatečnými zkušenostmi a s přehledem v evropských záležitostech, kteří by byli schopni se napříč politickým spektrem dohodnout alespoň na několika dlouhodobých prioritách ČR v EU.

Slabá odborná kapacita stran se přelévá i do dalších oblastí veřejného života. Jedním z překvapivých výsledků projektu byl vysoký zájem novinářů, pro něž byla vyčleněna specifická aktivita o vysvětlování pozic aktérů české evropské politiky i o procesech probíhajících na evropské úrovni. Zájem o přímý kontakt může mít různé příčiny – od atraktivity řečníků, po rastické škrty a personální úspory v médiích – nicméně i v rámci těchto diskuzí bylo zaznamenatelné ovlivnění mediálního diskurzu politizovanou a ideologizovanou rovinou uvažování o české evropské politice.

## **TŘI DOPORUČENÍ PRO JASNOU ČESKOU EVROPSKOU POLITIKU BEZ POHÁDEK**

Z uvedeného nepřiliš povzbudivého hodnocení východisek pro formulaci konzistentní a koherentní české evropské politiky lze vyvodit tři základní doporučení. Nelze očekávat, že jejich realizace by byla sama o sobě panaceou. České pohádky o evropské integraci mají dopad i mimo cílové skupiny projektu; především na širokou veřejnost, ve které rychle narůstá nedůvěra vůči EU. Diskurz o EU v ČR přináší občanům zpřimitizovanou ideologickou verzi demokratické debaty o stavu věcí. Ten nedává občanům prostor ke kvalifikovanému formování názorů a má silnou tendenci k populistickým zjednodušením. V době politické krize EU je to stav velmi riskantní a dlouhodobě nebezpečný. Věcná a racionální debata nebyla nikdy více potřebná, ať z hlediska historie evropské integrace, či historie samostatné svobodné ČR.

Významný dlouhodobý vliv na kvalitu debaty by mělo zvýšení kvality státní správy a zlepšení postavení autorit ze strany úředníků. Proto by měl být záhy přijat zákon o státní službě, a to v takové podobě, aby stabilizoval veřejnou správu a odprostil ji od zhoubných politických tlaků. Jedině státní správa, fungující podle jasných pravidel, může být nositelem institucionál-

ní paměti, která je důležitým základem pro dlouhodobou realizaci kvalifikované evropské politiky. Bohužel ani shoda na důležitosti této normy stačit nemusí. V době realizace tohoto projektu se v mezirezortním řízení pohybovaly takové návrhy zákona o úřednících či státní službě, které by spíše současný neblahý stav konzervovaly, než aby jej pomáhaly řešit.

Druhým bolestivým místem je neexistence alespoň rámcového vládního koncepčního materiálu v evropské politice. Třebaže při současném rozložení sil ve vládě by bylo naivní se domnívat, že by proces přijímání a materiální výstup přinesly více pozitiv než negativ. Vytváření dokumentu by se pravděpodobně stalo obětí partikulárních vládních sporů a ideologizovaná hesla by byla prostředkem ve vnitrostranických soubojích. Určitě má ale smysl vést a aktivizovat další odbornou debatu o českém zájmu v EU, aby existoval dostatečně silný argumentář, ze kterého by bylo možné v dalším volebním období vytvořit střednědobou koncepci českého působení v EU. Tím by vznikl věcný podklad pro elementární shodu o základních prioritách země.

Třetí a pravděpodobně nejobtížnější úkol cílí na politické strany. Jejich expertní zázemí v evropských otázkách je velmi slabé. Evropské výbory v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR navíc nepatří mezi nejatraktivnější a debata, která v nich probíhá, je vzdálena hloubce aktuálních problémů. Za úvahu by stála změna složení sněmovního Výboru pro záležitosti EU tak, aby posílil politicky nebo vahou svých členů ve výborech. Zde se nabízí model účasti předsedů poslaneckých klubů či politických stran či účasti předsedů ostatních výborů sněmovny na jednáních evropského výboru. Za zvážení stojí také myšlenka, že vzhledem ke specifičnosti práce evropských výborů by bylo potřebné posílit odbornou podporu ze strany stálého aparátu Sněmovny a Senátu. Srovnání rozsahu práce a kapacit, a následně i kvality výstupů parlamentů v podobných evropských zemích by ostatně bylo velmi zajímavým příspěvkem k této debatě.

K naplnění těchto i dalších úkolů v české evropské politice bude chtít přispět i Asociace pro mezinárodní otázky, která se péčí o kvalifikovanou debatu o českém členství v EU hodlá věnovat i nadále.

## ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám v České republice i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v ČR.

### K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ AMO:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuze;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

### VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

### ZŮSTAŇTE S NÁMI!

[www.amo.cz](http://www.amo.cz) ■ [euro.amo.cz](http://euro.amo.cz) ■ [www.facebook.com/AMO.cz](http://www.facebook.com/AMO.cz)



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs