

Analýza opatření a návrhů reagujících na krizi evropského integračního projektu

Abstrakt:

Článek se soustředí na probíhající debatu o budoucnosti Evropské unie v kontextu současné krize a jejích možných důsledků – zejména právních a ekonomických. Finanční, dluhová a hospodářská krize, která probíhá od roku 2008, odhalila slabiny samotné evropské integrace, především pokud jde o hospodářskou a měnovou unii. Na tuto situaci zareagovala Unie sérií opatření a návrhů, jejichž cílem je naznačené problémy řešit a do budoucna zabránit jejich opakování. Společným znakem těchto opatření a návrhů je však další prohloubení integrace. Cílem článku není jen analýza navrhovaných a do budoucna plánovaných opatření v jejich vzájemných souvislostech, ale především nastínění možných tendencí, podle nichž se bude Unie, budou-li tato opatření přijata, ve střednědobém horizontu vyvíjet. Článek rovněž poukazuje na klíčová témata unijní debaty, která v kontextu analyzovaných opatření otevírají výhledy a nové perspektivy evropské integrace vůbec (otázka strukturálních reforem, odpovědnosti za další integrační proces a zejména diskutovaná ex-ante koordinace evropských politik).

Klíčová slova:

Budoucnost EU, hospodářská a měnová unie, rozpočtová unie, bankovní unie, daň z finančních transakcí, demokratická legitimita, politická unie

V krizovém období po roce 2008 došlo v Evropské unii k dynamickému vývoji konceptu tzv. economic governance – správy ekonomických záležitostí. Cílem předkládaného článku je nejen shrnout a zevrubně analyzovat dosud přijatá, ale také v současnosti zvažovaná opatření, která mají zabránit opakování finanční, dluhové a ekonomické krize a systémovým selháním především v rámci eurozóny, a to jak v oblasti hospodářské politiky, tak v oblasti institucionální. Rozbor přijatých opatření představuje východisko pro hodnocení přijatých opatření a prognózu dalšího směřování evropského integračního projektu.

Reakcí na negativní hospodářský vývoj v období 2008–2013 bylo přijetí série opatření spočívajících ve zpřísnění existujících dohledových a regulačních mechanismů a zavádění nástrojů nových. V první řadě byla pod vlivem dluhové krize projevující se zejména v řadě jižních států eurozóny přijata nová pravidla

* Olga Francová zpracovala 1. oddíl článku, Jan Durica 2. oddíl, Hana Bambasová 3. oddíl.

posíleného rozpočtového dohledu spojená s ustavením záchranných či stabilizačních mechanismů.¹ Přijímané a plánované kroky zejména posilují koordinaci hospodářských politik zemí eurozóny. Tato opatření jsou motivována snahou vyrovnat diskrepance mezi měnovou politikou, která je v rámci měnové unie prováděna Evropskou centrální bankou (ECB) pro všechny členské země eurozóny a decentralizovaným prováděním hospodářských politik probíhajícím na úrovni jednotlivých členských států tak, aby byly omezeny negativní důsledky asymetrických hospodářských výkyvů a aby se eurozóna více přiblížila tzv. optimální měnové oblasti.

Krise ukázala, že hospodářská a měnová unie (HMU) může prosperovat pouze tehdy, pokud její „slabší“ členské státy posílí svoji konkurenceschopnost, což jim umožní flexibilnější reakci na případné vnější šoky. Primární je v tomto ohledu zajištění flexibility v oblasti pracovního trhu, jakož i trhu výrobků a služeb. Konkurenceschopnost je třeba zvyšovat prostřednictvím snižování nákladů práce a reformami pracovních trhů (viz např. Berger, Nitsch 2010). Tyto klíčové oblasti byly a jsou z velké části v kompetenci národních států – výsledkem je současná stagnace a v některých případech i recese. Vzrůstající nutnost koordinovat hospodářské politiky v rámci eurozóny však potenciálně Evropskou unii rozděluje na dvě skupiny států: státy s jednotnou měnou euro a ostatní státy, pro něž v kontextu koordinace hospodářských politik zatím platí odlišná pravidla.

Obdobným způsobem, především pro členy eurozóny, je připravován také další z hlavních prvků prohloubení hospodářské a měnové unie – integrovaný finanční rámec, známý spíše pod označením bankovní unie. Jeho cílem je podřídit finanční instituce, operující v rámci bankovních skupin napříč hranicemi členských států EU, jednotnému dohledu, vytvořit mechanismy pro předcházení a řešení krizí těchto finančních institucí, a zabránit tak rozšiřování jejich problémů do dalších částí ekonomiky. Jednotlivé prvky integrovaného finančního rámce jsou také primárně určeny pro členské státy eurozóny, ostatní členské státy se mohou, za splnění určitých podmínek, připojit na bázi dobrovolnosti.

Navzdory tomu, že fungování evropské HMU bylo do značné míry revidováno, lze na základě pokračující diskuse na nejvyšší úrovni předpokládat, že projekt „skutečné hospodářské a měnové unie“ zdaleka není dokončen. Krize zvýraznila provázanost ekonomik jednotlivých států eurozóny. Průvodním jevem je i krize důvěry v jednotný trh a jednotnou měnu, kterou bude nutné obnovit. Strategickým cílem deklarovaným jak Evropskou komisí (dále jen „Komise“), tak předsed-

¹ Z dosud přijatých opatření je třeba zmínit balíček šesti legislativních návrhů v oblasti hospodářského a rozpočtového dohledu (six-pack), Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální úmluva), balíček dvou legislativních návrhů upravujících požadavky na národní rozpočtové rámce a jejich koordinaci (two-pack), Evropský semestr, čtvrtou směrnici a nařízení o kapitálové přiměřenosti (CDR4/CRR), Evropský systém finančního dohledu a Evropský nástroj finanční stability/Evropský stabilizační mechanismus (EFSM/ESM).

dou Evropské rady je vytvoření hluboce integrované HMU. Přestože by posílení HMU mělo primárně probíhat na základě nástrojů používaných v rámci dosa-
vadního integračního procesu zahrnujícího všech osmadvacet členských států,
pravidla hry se změní především pro členské státy používající jednotnou měnu.
Ostatní členské státy se závazkem přistoupit ke společné měně se tak dostávají do
nepříjemné pozice. Některé se v naději na zlepšení ekonomické situace v Evrop-
ské unii urychleně hlásí k myšlence jednotné měny (Lotyšsko), jiné vyčkávají, jak
se její osud vyvine (Švédsko). Zcela mimo intenzivní integrační úsilí se ocitají ty
státy, které mají vyjednání trvalou výjimku z členství v eurozóně.

Dalším stavebním kamenem „opravdové HMU“ by se, zejména podle před-
stav unijních institucí, stejně jako mnohokrát v minulosti mělo stát nové nastave-
ní institucionálního rámce, spojované s vizí o budoucnosti EU jako stále těsnější
integrace členských států. Vzhledem k tomu, že řada dnes zvažovaných změn
by vyžadovala změnu primárního práva EU a rovněž některé již přijaté nástroje
na podporu správy hospodářských záležitostí by měly být ve střednědobém hori-
zontu začleněny do znění Smluv², lze očekávat, že Evropská rada vyzve ke svolání
Konventu o budoucnosti EU. Předseda Komise dokonce ve svém projevu na půdě
Evropského parlamentu (EP) dne 12. září 2012 uvedl, že Komise plánuje přípra-
vit návrhy na změnu Smluv reflektující představy o vytvoření federace členských
států před volbami do EP v roce 2014 a před skončením svého mandátu (Barroso
2012). Rovněž EP v návrhu usnesení o složení EP s ohledem na volby v roce 2014
uvádí: „... v rámci celkové reformy orgánů a institucí Unie, která bude defino-
vána na Konventu svolaném podle čl. 48 odst. 3 SEU, by spolu s revizí systé-
mu hlasování v Radě bylo vhodné posoudit zavedení trvalého systému rozdělení
křesel v Evropském parlamentu“ (Evropský parlament 2013b). I když podobná
prohlášení vyvolávají spíše údiv než všeobecnou podporu, podobná řešení jdou-
cí federalizujícím či spíše centralizujícím směrem a směřující k vytvoření poli-
tické unie se promítají i do zásadních koncepčních materiálů unijních institucí,
ať již jde o tzv. zprávu čtyř předsedů (Rompuy 2012)³, sdělení Komise Návrh
prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské disku-
se (Evropská komise 2012a)⁴, nebo do debaty vedené na úrovni představitelů
jednotlivých členských států. Je zřejmé, že tato diskuse má šanci být na nejvyšší
politické úrovni odstartována až po německých parlamentních volbách. Ani Čes-

² V případě tzv. Fiskální úmluvy by tomu tak mělo být do pěti let od jejího vstupu v platnost, čl. 16
Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (2. 3. 2012).

³ Průběžná verze zprávy čtyř předsedů (stálého předsedy Evropské rady, předsedy Evropské komise,
předsedy euroskupiny a prezidenta Evropské centrální banky) byla obdobně jako Sdělení Komise
k HMU zveřejněna před zasedáním Evropské rady v listopadu 2012 s cílem určit směr diskuse na
téma budoucnosti hospodářské a měnové unie. Konečná verze zprávy byla zveřejněna v prosinci 2012
(dále také „Zpráva“).

⁴ Evropská komise připravila toto sdělení jako příspěvek do diskuse pro summit hlav států předsedů
vlád členských států EU v listopadu 2012 (dále také „Sdělení“).

ká republika se debatě o budoucnosti Evropy nevyhne a bude muset zaujmout postoj k základním elementům této strukturované debaty – posilování hospodářské a měnové unie, vytváření bankovní unie a podobě změn institucionálního a právního rámce Evropské unie směřujícím k unii politické.

1. Hospodářská a rozpočtová unie

Podle představ Komise vyjádřených ve sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse by se základem pro vytvoření skutečné HMU měly stát existující mechanismy především Evropský semestr a existující *acquis* k vnitřnímu trhu. Kromě posílení koordinace hospodářských politik⁵, k němuž již do značné míry došlo, Komise navrhuje posílení koordinace v oblasti politik zaměstnanosti a politiky daňové, ale i dalších politik majících vliv na fungování HMU, které dosud zůstávaly zcela v pravomoci členských států (Evropská komise 2012a). Podpora konkurenceschopnosti členských států a koheze by nadále měla probíhat prostřednictvím rozpočtu EU. Dále by měl být posílen právní a finanční rámec pro hospodářskou koordinaci, integraci a reálnou konvergenci.

Tyto politiky by měly být zefektivněny na základě makroekonomické podmíněnosti čerpání ze strukturálních fondů. Dodatečná opatření pro posílení hospodářské, fiskální a strukturální koordinace nebo pomoci v rámci eurozóny by měla být přijata na základě čl. 136 Smlouvy o fungování EU. Nástroje pro užší spolupráci eurozóny by měly být otevřeny účasti ostatních členských států především s ohledem na to, že současné složení eurozóny je pouze dočasné, neboť všechny členské státy, s výjimkou Velké Británie a Dánska, mají závazek stát se po splnění kritérií plnoprávnými členy HMU. Cesta ke skutečné HMU by měla probíhat prostřednictvím přijetí sekundární legislativy. Změny primárního práva budou provedeny pouze tehdy, když fungování skutečné HMU nebude možné dosáhnout v rámci existujícího legislativního rámce, popř. přijetím sekundární legislativy (Evropská komise 2012a).

V rámci koordinace hospodářských politik bude určující *ex-ante* diskuse o zvažovaných hospodářských reformách, která by měla členským státům a Komisi umožnit odhadnout případné tzv. přelivy (angl. *spillover effects*) opat-

⁵ Koordinace hospodářských politik byla posílena přijetím tzv. *six-packu*, tzv. *two-packu* a tzv. Fiskální úmluvy. *Six-pack* je tvořen třemi nařízeními posilujícími evropský rámec pro rozpočtový dohled, dvěma nařízeními ustavujícími dohled nad makroekonomickými nerovnováhami a směrnici shrnující minimální požadavky pro národní rozpočtové rámce členských států. *Two-pack* představila Komise v listopadu 2011, jedná se o dvě nařízení upravující dohled nad státy eurozóny v rozpočtové oblasti. Fiskální úmluva je označení pro mezinárodní smlouvu uzavřenou členskými státy EU (s výjimkou ČR a Velké Británie). Tato smlouva prohloubila koordinaci hospodářských a fiskálních politik nad rámec do té doby přijaté sekundární legislativy. Více viz Kusák, Pítrová a kol. (2012).

ření zvažovaných jednotlivými členskými státy před jejich definitivním přijetím na národní úrovni.⁶ Motivaci členských států k provádění bolestivých strukturálních reforem by měla zvýšit podpora dostupná z nového finančního mechanismu tzv. nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost. Přestože debata o konečné podobě tohoto nástroje není uzavřena, je již dnes jasné, že půjde o nástroj, který se zaměří na podporu členských států provádějících strukturální reformy nutné pro efektivní fungování HMU (Evropská komise 2013a). Primárním požadavkem na použití těchto prostředků by byla striktní podmíněnost jejich použití způsobem, který povede k posílení konkurenceschopnosti, podpoří hospodářský růst a umožní tvorbu nových pracovních příležitostí (Evropská komise 2013a). Základní podmínku pro získání prostředků z unijních fondů by představovalo plnění požadavků stanovených v rámci tzv. smluvních ujednání (contractual arrangements) tedy dohody, která by byla výsledkem jednání Komise s dotčeným členským státem. Komise by pravděpodobně získala zcela zásadní diskreční pravomoc na základě růstu svého vlivu na formulaci hospodářské politiky členských států, a to prostřednictvím upevnění integrovaného rámce pro dohled nad hospodářskými politikami členských států eurozóny. Tento rámec by se tedy skládal ze dvou vzájemně se doplňujících částí: a) mechanismu pro systematickou ex-ante koordinaci všech zásadních strukturálních reforem v členských státech v souvislosti s Evropským semestrem (obdobný systém předpokládá článek 11 tzv. Fiskální úmluvy); b) nového nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost, který by měl být využit v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze. Z tohoto finančního nástroje by členské státy čerpaly finanční prostředky na základě tzv. smluvních ujednání.⁷

Pokud bychom měli hodnotit zvažovaná opatření, je zřejmé, že cílem navrhovaných smluvních ujednání je založit kontraktuální právní závaznost, nahrazující nedostatek pravomoci koordinovat hospodářské politiky a provádění reforem na základě primárního práva. Je otázkou, pro jaký okruh členských států by tato ujednání měla být použita. Zda by se mělo jednat o členské státy eurozóny

⁶ V březnu 2013 Komise zveřejnila podrobnější představy o podobě ex-ante koordinace významných strukturálních reforem a jejich podpoře s využitím nových finančních nástrojů v návaznosti na evropský semestr. Jednalo se o dva dokumenty: 1) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union, Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms; 2) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (COM(2013) 165 final). Brussels 2013.

⁷ Tato ujednání jsou do značné míry obdobou dnešních Smluv o partnerství, uzavíraných v rámci kohezní politiky. Na smlouvy by byla vázána možnost finanční podpory. Členské státy by tak při provádění reforem a přijímání opatření v oblasti hospodářské politiky byly vázány požadavky stanovenými na unijní úrovni. Inovace v evropském semestru by znamenaly zavedení systematické předchozí koordinace hospodářských reforem, intenzivnější dialog s členskými státy, zavedení smluvních ujednání dohodnutých mezi Komisí a členskými státy eurozóny a finanční podporu vázanou na plnění těchto smluvních ujednání. Přísnější proces je Komisí odůvodňován rozsahem již zmíněných tzv. přelivů, které se projeví během krize.

včetně tzv. programových členských států, které již dostávají pomoc ze záchranných mechanismů, či pro všechny členské státy ochotné akceptovat nový mechanismus. V návaznosti na výsledky probíhající diskuse Komise v rámci chystaných nových návrhů stanoví přesné podmínky jak pro mechanismus předchozí koordinace reforem, tak pro nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost, který by měl být založen na smluvních ujednáních a finanční podpoře. V neposlední řadě je třeba nastavit systém financování nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost. Zatím je ve hře několik možností, jak získávat potřebné finanční prostředky: a) prostřednictvím příspěvků vybraných od všech členských států; b) prostřednictvím příspěvků členských států eurozóny bez ohledu na to, zda budou tyto členské státy vybrané prostředky čerpat. Dále je třeba nastavit podmínky pro získávání prostředků, kdy existují následující varianty: a) s využitím předem vyhrazených finančních prostředků; b) s využitím nově definovaných a vyhrazených finančních prostředků. Komise uvažuje o tom, že by byl mechanismus zahrnut do rozpočtu jako externě přidělený příjem, což znamená, že by nespadal pod strop stanovený v rámci nařízení o víceletém finančním rámci (Evropská komise 2013a). Tzv. nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost může být v neposlední řadě vnímán jako počáteční fáze budování rozpočtové/fiskální kapacity pro hospodářskou a měnovou unii, která by měla být ustavena ve střednědobém horizontu (Evropská komise 2012a). Zmíněná fiskální kapacita je v podstatě obdobou tzv. centrálního rozpočtu se stabilizační funkcí, jehož účelem by bylo umožnit členským státům reagovat na krátkodobé asymetrické šoky, jejichž náklady by tak byly rozloženy mezi všechny členy HMU (Evropská komise 2012a).⁸ Novým, v kontextu důrazu na zodpovědné financování výdajů státních rozpočtů na národní úrovni překvapivým, je koncept, podle kterého by nově ustavená fiskální kapacita měla mít možnost výpůjček (tedy tzv. deficitního financování, které zatím primární právo neumožňuje) (Evropská komise 2012a).

Takto posílený rámec pro správu ekonomických záležitostí by byl podle Komise vhodným základem pro ustavení nových nástrojů umožňujících efektivní vyřešení nadměrného veřejného zadlužení. Prvním krokem by v této souvislosti mohlo být vytvoření tzv. Evropského fondu pro umoření dluhu⁹, jehož účelem by bylo umožnit efektivní snižování veřejného dluhu jednotlivých členských států, jejichž veřejný dluh přesahuje hranici stanovenou v Paktu o stabilitě a růstu (60 % HDP). Za zadlužení do výše 60 % HDP by byl zodpovědný samostatně každý členský stát. Objem zadlužení přesahující kritickou hranici by byl převeden

⁸ Tato kapacita by se, kromě snahy o motivaci členských států ke strukturálním reformám, zaměřila na řešení krátkodobých asymetrií a na cyklické výkyvy, a to tak, aby nedošlo k permanentním transferům (mezi jednotlivými členskými státy) v průběhu celého cyklu.

⁹ Tento návrh původně předložila Německá rada ekonomických expertů (German Council of Economic Experts) v roce 2011. Více viz Doluca, Hubner, Rumor, Seifert (2012).

do společného fondu pro splácení dluhu, který by se stal jeho majitelem.¹⁰ I přes nastavení přísných podmínek účasti členských států nelze zcela eliminovat riziko morálního hazardu, vyplývající ze samotné podstaty fondu.¹¹ Navzdory deklarovanému cíli, snížení morálního rizika, lze při hodnocení tohoto řešení říci, že by se v podstatě jednalo pouze o optické snížení závazků předlužených států. Finanční trhy by se pravděpodobně, po zkušenostech získaných během finanční a ekonomické krize, při rozhodování o poskytnutí úvěru/nákupu dluhopisu daného státu nadále rozhodovaly dle skutečného stavu jeho hospodářství, nikoli nastavené výše dluhu. Návrhy Komise se zatím navíc příliš nezabývají otázkou, jak motivovat rozpočtově odpovědné členské státy k účasti na těchto nástrojích.

Návrhy Komise se týkají také ustavení tzv. eurobondů (eurobills), tedy dluhopisů se splatností 1–2 roky, které by byly vydávány společně státy eurozóny. Jejich primárním účelem by bylo podpořit integraci finančních trhů eurozóny a zejména stabilizovat volatilní trh se státními dluhopisy. Takový nástroj by podle Komise „rozetnul“ bludný kruh mezi dluhy bank a států za sníženého morálního hazardu a umožnil obnovení úspěšného provádění monetární politiky.¹² Přestože jsou zatím známy pouze kontury návrhu, lze se domnívat, že obdobně jako v případě fondu pro umoření dluhu zde existuje velmi vysoké riziko morálního hazardu. V podstatě se jedná o způsob legitimizace transferu finančních prostředků od relativně prosperujících ekonomik eurozóny směrem k v současnosti méně šťastným členským státům.

Od zahájení diskuse o ustavení evropské měnové unie odborníci upozorňovali na to, že měnová unie nemůže fungovat bez společné hospodářské politiky (Ruffert 2011). Dotvoření skutečné hospodářské a měnové unie vedoucí k přenosu kompetencí v oblasti hospodářské politiky na unijní úroveň je zcela logickým vyústěním snah o záchranu projektu jednotné měny. Z historie obdob-

¹⁰ Členské státy by měly povinnost tuto část dluhu samostatně umořit v určité lhůtě. Fond pro umoření dluhu by získával finanční zdroje prostřednictvím vydávání svých vlastních dluhopisů, které by byly zaručeny společně a nerozdílně všemi participujícími státy a spláceny postupně díky konsolidaci splátek všech zúčastněných států. Převedené zadlužení by členské státy splácely na základě přesného a transparentního splátkového kalendáře. Předpokladem pro zřízení tohoto fondu by byl přísný dohled nad dodržováním plánu pro přizpůsobení směrem ke střednědobému rozpočtovému cíli dle návrhu Komise, a to na základě dohod o konsolidaci a reformě. V případě neplnění dohodnutých podmínek by mohl být transfer státního dluhu do fondu ukončen.

¹¹ Základem konceptu je sdílení rizik za veřejné zadlužení mezi členskými státy, což je zatím nepřipustné s ohledem na ustanovení primárního práva (především článek 125 Smlouvy o fungování EU). Vznik takového fondu by vyžadoval nejen změnu Smluv, ale případný zakládající akt by musel být sepsán tak, aby byla všem stranám garantována dostatečná míra právní jistoty. Evropská komise (2012a).

¹² Eurobondy by mohly nahradit krátkodobé dluhopisy členských států eurozóny, aniž by vzrostla jejich celková výše. Společná emise by měla zajistit dostatečnou nabídku krátkodobé likvidity pro všechny členy eurozóny. Eurobondy by byly komplementárním nástrojem k fondu pro umoření dluhu. Jednalo by se o finanční instrument vyžadující solidární ručení participujících členských států, i Komise zdůrazňuje nutnost změny Smluv. Implementace tohoto nástroje by vyžadovala užší koordinaci a dohled nad správou dluhu jednotlivými členskými státy – této funkce by se mohla ujmout finanční správa HMU, útvar vytvořený uvnitř Komise. Evropská komise (2012a: 29–30).

ných projektů lze vyvodit, že se jedná o podmínku *sine qua non* (Bordo, Jonung 1999).

Současný právní rámec fungování EU, však neposkytuje dostatečnou oporu pro novou etapu spolupráce zahrnující hlubší spolupráci členských států a vznik nových mechanismů, vyžadujících přenos dalších pravomocí z národní úrovně na úroveň unijní. Realita, kterou přinesla finanční, ekonomická a posléze dluhová krize, postavila členské státy EU a unijní instituce před nutnost řešit kritickou ekonomickou situaci s využitím nestandardních prostředků, a do budoucna je staví před nutnost urychleného přechodu do další fáze integračního procesu. Jako zásadní se jeví možnost, že by členské státy sdílely rizika vyplývající ze společných dluhopisů nebo dokonce vytvořily období společného rozpočtu eurozóny a pod vedením centrální správy směřovaly k tzv. fiskální unii. Je třeba zdůraznit, že zatím byly tyto nástroje v evropském kontextu asociovány pouze s jednotlivými členskými státy. Přestože jsou zmíněné vize zatím pouze teoretické, je pravděpodobné, že velmi brzy získají podobu konkrétních návrhů iniciovaných Komisí. Jako jedno z rizik souvisejících s přetavením EU do nové podoby lze zmínit riziko vzniku trvalých transferů od ekonomicky silnějších států směrem ke státům hospodářsky slabším. Přestože by ze strany ekonomicky silnějších aktérů tohoto projektu byl vyvinut tlak na to, aby v rámci rozpočtové a hospodářské unie bylo zabráněno permanentním transferům, tedy aby se některý stát nestal dlouhodobým čistým příjemcem nebo plátcem, nelze při koncipování „prohloubené HMU“ opominout riziko vzniku stálých toků prostředků od stabilnějších směrem k ekonomicky slabším účastníkům. Obecně lze jako potenciálně nejrizikovější označit situaci periferních ekonomik, především v jižní Evropě, které ve srovnání s ostatními zeměmi eurozóny vykazují slabiny v oblasti konkurenceschopnosti. Snížení konkurenceschopnosti států tzv. jižního křídla dokládá celá řada studií (viz Darvas, Pisani-Ferry, Wolff 2013 nebo Evropská investiční banka 2011).

Provedení nezbytných strukturálních reforem bývá náročné i v období hospodářského růstu (např. protesty proti reformám Hartz v SRN). Je proto možné dovodit, jak bolestivé a sociálně náročné budou takové reformy v případě jižní Evropy, sužované již několik let ekonomickou krizí. Zároveň je třeba počítat s určitým zpožděním, pokud jde o nástup pozitivního trendu. Z historie je známa řada případů, kdy se ekonomicky zaostalejší části některých států (východní Německo, jižní Itálie), navzdory snaze o provedení reforem nebyly schopny vymanit z bludného kruhu hospodářské zaostalosti. Za současné situace je evidentní, že většina periferních ekonomik bude k obnovení růstu a stabilizaci hospodářství potřebovat vnější impuls. Východiskem by mohl být vhodně nastavený ekonomický rámec, který by získal podporu jak ze strany vlád jednotlivých členských států, tak především ze strany jejich občanů.

Další otazník, který vyplývá z dosud zveřejněných materiálů, se týká možnosti zapojení členských států stojících zatím mimo projekt jednotné měny

euro do prohloubené HMU. Je také jasné, že tyto členské státy musí co nejdříve zaujmout jasné stanovisko ke svému zapojení do projektu jednotné měny. Nicméně vzhledem k probíhající transformaci eurozóny a změně podmínek pro přistoupení k tomuto projektu¹³ je třeba pečlivě zvážit veškeré důsledky tohoto kroku, a to především s ohledem na jeho nevratnost.

2. Bankovní unie

Integrovaný finanční rámec, neboli tzv. bankovní unie, se v rámci návrhů, tvořících širší celek dotvoření hospodářské a měnové unie skládá z jednotného bankovního dohledu, evropského systému pojištění vkladů a jednotného systému pro řešení problémů bank (jinak jednotný rezoluční mechanismus). Předmětem bankovní unie je podřídit banky (nikoli výlučně) eurozónu jednotnému a přímému dohledu ze strany ECB. Bankovní trh v EU je charakterizován skupinami působícími na území více států, jejichž strategická rozhodnutí jsou přijímána centrálně, na nadnárodní úrovni. Záměrem bankovní unie je podřídit tyto nadnárodně působící skupiny jako celek jednotnému, nadnárodnímu dohledu. Dalšími prvky jsou instrumenty, které mají předcházet, a pokud k nim přesto dojde, řešit krizové situace těchto finančních institucí, aniž by došlo k přelití jejich problémů do dalších sektorů ekonomiky. Ve svém souhrnu mají tyto nástroje zejména zabránit tomu, aby v budoucnu došlo k opakování finanční krize započaté v r. 2008, jejíž projevy můžeme napříč eurozónou spatřovat dodnes. Aktuálně stál před otázkou bankrotu či pokusu o jeho záchranu bankovní sektor Kypru.

Na druhou stranu problémem tohoto systému dohledu, předcházení a řešení kolapsů bank mohou být při jeho vytváření rozdílná očekávání jeho jednotlivých účastníků. Podobnou představu lze očekávat od velkých států, na jejichž území sídlí mateřské společnosti velkých finančních institucí s celounijní působností, které jsou systémově významné, jako je např. Německo a Francie. Jiné naděje do tohoto systému však jistě budou vkládat menší státy, jejichž bankovní sektor je z podstatné části ve vlastnictví výše zmíněných systémových finančních institucí, jako je např. Česká republika.

Klíčovým prvkem bankovní unie by se měly stát systémy pojištění vkladů a jednotný rezoluční mechanismus. Cílem vytvoření systému pojištění vkladů by bylo posílit důvěryhodnost stávajících mechanismů a poskytnout jistotu, že způsobilé vklady ve všech úvěrových institucích jsou dostatečně pojištěny. Zatímco v současnosti má v rámci jednotných pravidel pojištění vkladů každý stát vlastní fond pojištění vkladů, do kterého přispívají banky činné na jeho území (v případě

¹³ Podmínkou přistoupení k eurozóně a přijetí jednotné měny euro se napříště stává ratifikace tzv. Fiskální úmluvy a Smlouvy o ustavení Evropského stabilizačního mechanismu. Viz Úřad vlády ČR (2012).

ČR Fond pojištění vkladů), v rámci jednotného systému pojištění vkladů by banky ze všech zúčastněných států přispívaly do jediného společného fondu, který by sloužil k sanování kterékoliv zúčastněné banky, která by se dostala do potíží.

V průběhu roku 2013 Komise předloží návrhy ustanovující jednotný mechanismus pro řešení problémů bank v členských státech účastnících se jednotného mechanismu dohledu. Jednotný mechanismus pro řešení problémů bank, tzv. rezoluční mechanismus, jehož součástí by byl tzv. rezoluční fond, by měl být primárně financován z příspěvků bank a poskytoval by pomoc při realizaci opatření k řešení problémů bank podléhajících evropskému dohledu. U institucí, které nejsou životaschopné, by proběhla řízená likvidace. Systém pojištění vkladů a fond pro řešení problémů by mohly podléhat společnému orgánu pro řešení problémů. Takový rámec by výrazně snížil potřebu systému pojištění vkladů skutečně využít. Důvěryhodnost jakéhokoli systému pojištění vkladů však vyžaduje spolehlivé finanční jistění. V případě eurozóny by proto mohl orgán pro řešení problémů a pojištění vkladů toto finanční zajištění poskytovat Evropský stabilizační mechanismus (ESM), což by však pravděpodobně vyžadovalo rozšíření jeho pravomocí a navýšení objemu finančních prostředků, které mu jsou dány k dispozici (Francová 2012: 139–150). Jako podmínka možnosti rekapitalizace bank přímo z ESM bylo stanoveno přijetí legislativy, ustanovující jednotný mechanismus bankovního dohledu (SSM). Tím, že ESM bude schopen poskytnout oporu bankám, které nezískají kapitál na finančních trzích a nebudou moci spoléhat na záchranu národními vládami, jež by obdobnými kroky mohly ohrozit fiskální stabilitu, by mělo dojít k obnovení důvěry vkladatelů a investorů v bankovní systém.

V současnosti již projednávaný SSM se má stát základním stavebním kamenem bankovní unie. Dva návrhy směřující k ustanovení SSM předložila Komise 12. září 2012.¹⁴ První z návrhů poskytuje ECB nové pravomoci dohledu nad všemi úvěrovými institucemi v eurozóně, zejména pravomoc udělovat a odjímat licence úvěrovým institucím. Druhý z návrhů má za cíl upravit činnost EBA (European Banking Authority – Evropský orgán pro bankovníctví). V současnosti nesmí ECB přijímat pokyny od žádné jiné unijní instituce, nově by se rozhodnutí EBA mohla vztahovat i na ECB. Dne 12. prosince 2012 k těmto návrhům přijala Rada ve formaci ministrů financí tzv. obecný přístup, ve kterém s návrhy vyslovila souhlas (v současnosti pokračuje projednávání v EP). Návrh přenesení pravomocí v oblasti dohledu nad bankovními institucemi se opírá o čl. 127 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který umožňuje Radě přenést na ECB prostřednictvím nařízení zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřet-

¹⁴ Návrh nařízení Rady, kterým se ECB svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (dále návrh nařízení o jednotném dohledu); návrh nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (EBA), pokud jde o jeho vztah k nařízení o jednotném dohledu (dále návrh novely nařízení o EBA).

nostnímu dohledu nad úvěrovými a dalšími finančními institucemi. Dosud byl bankovní dohled plně v kompetenci národních orgánů dohledu a ECB plnila pouze koordinační funkci. Problémem dosavadního uspořádání je však skutečnost, že národní dohledové orgány vykonávají dohled pouze nad činností bankovní či finanční instituce v daném státě. Dohled nad organizačními složkami těchto institucí svěřují příslušným dohledovým orgánům jiných členských států.

Ke zmíněným návrhům je z pohledu České republiky nutné přistupovat s ohledem na specifickou strukturu jejího finančního trhu, kdy, až na výjimky, jsou české bankovní instituce ve vlastnictví společností se sídlem v členském státě eurozóny. S tím souvisí možnost přeměny těchto dceřiných společností zahraničních bank na jejich pobočky, kdy následně vyvstane riziko stahování likvidity a převodu aktiv ze „zdravých“ poboček k podpoře jejich „churavějších“ mateřských institucí, aniž tomu bude moci národní orgán dohledu zabránit. Proto by při ustanovování bankovní unie a převádění kompetencí národních orgánů dohledu na ECB mělo být pamatováno na právo národních orgánů dohledu odmítnout takovou přeměnu dceřiné společnosti banky na pobočku, zejména v případě, že dceřiná společnost dosáhne, dle názoru tohoto orgánu dohledu, systémového významu. Pobočky zahraničních bank nejsou na rozdíl od dceřiných společností samostatné právnické osoby, podléhají dohledu orgánu státu sídla mateřské banky a převody aktiv mezi pobočkami a jejich mateřskými zahraničními bankami tak může orgán dohledu státu sídla pobočky jen těžko ovlivnit. ČR tak má při projednávání jednotlivých prvků bankovní unie před sebou nelehký úkol, a to snažit se vyjednat bankovní unii v takové podobě, aby národním orgánům dohledu, v případě ČR tedy Česká národní banka, zůstaly efektivní nástroje, kterými mohou ovlivňovat účelové převody v rámci bankovních skupin.

Problémem je i možná fragmentace unijního trhu. Pokud by došlo k posílení „záruk“ v případě úpadku bank eurozóny a participujících členských států, mohlo by dojít k narušení pravidel hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu. Je třeba vnímat i riziko související s větším systémovým významem bankovních institucí z „velkých členských států“, jejichž případný úpadek by mohl být vnímán jako větší systémové riziko než úpadek finančních ústavů menších členských států. Jedná se o možnost, kdy budou automaticky a s větší pravděpodobností poskytovány prostředky na záchranu systémově významných subjektů. Došlo by tak ke znevýhodnění menších aktérů trhu. Zásadní bude především nastavení konkrétních parametrů mechanismů pro řešení problémů bank. Poskytnutí veřejné podpory prostřednictvím ESM by mělo být omezeno pouze na výjimečné situace, dočasné a za jasných striktních pravidel a musí být vymezeno jen na případy ohrožení finanční stability nebo stability finančního trhu členů bankovní unie.

3. Navrhované institucionální změny: směrem k dvourychlostní Evropě?

Opatření, kterými se EU snaží řešit současnou krizi, se neomezují jen na oblast fiskální a hospodářské integrace a stabilizace bankovního sektoru, ale směřují i do oblasti institucionální. V současné diskusi o budoucnosti Evropy zástupců institucí EU, členských států a odborné veřejnosti (viz např. Tirole 2012 nebo Schneider, Genovesi 2012) rezonují myšlenky, které již mnohokrát zazněly, nejzřetelněji např. v průběhu jednání Konventu při přípravě neratifikované Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Původní nedostatek politického konsensu k takovým změnám je v současnosti rozměňován fakticitou ekonomické a fiskální krize, zejména v periferních ekonomikách eurozóny. Jako jediná možnost schopná zabránit opakování podobných krizových situací se prezentuje nutnost těsnější integrace. Diskuse, probíhající na nejrůznějších fórech, přitom většinou počítají i se změnami zakládacích smluv s poukazem na fakt, že současný právní rámec se při nutnosti rychlé reakce na krizové situace ukazuje jako příliš úzký a málo flexibilní. Představy o postupné federalizaci Evropské unie jsou spojovány s konceptem politické unie předpokládající vytvoření evropského systému vládnutí, jenž zahrnuje dělbu moci na unijní úrovni a další posun pravomocí na tuto úroveň.

Přístup směřující k federalizaci podpořila kancléřka SRN, Angela Merkelová, která opakovaně uvedla, že budoucnost EU spatřuje v přenosu dalších pravomocí na společné instituce (Euractiv 2012). Také ministr zahraničních věcí Polska, Radosław Sikorski, navrhl posílení unijních institucí se současným zachováním národních pravomocí v mnoha oblastech politik, v podstatě tedy Unii ve formě federace členských států (Financial Times 2011). Obdobně byla směřována i diskuse v rámci tzv. Skupiny pro budoucnost Evropy, neformálních setkáních ministrů zahraničních věcí jedenácti členských států, která ve své Závěrečné zprávě (Future of Europe Group 2012) navrhla konkrétní kroky, jež by měly pomoci EU se vypořádat se současnými výzvami.¹⁵

Jedním z dalších z koncepčních dokumentů, otevírajících otázku federalizace a případného rozdělení EU na dva bloky, je již citované sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse, dle kterého by pravidla k posílení demokratické legitimacy a odpovědnosti měla vyvážit nadnárodní charakter navrhovaných reforem v oblasti HMU. Předpokla-

¹⁵ Vedle návrhů na centralizaci rozhodování a rozpočtovém hospodaření členských států a posílení rozhodovacích pravomocí EP je jejich součástí i návrh rozdělení jednání v EP na ta, která se týkají eurozóny a ostatní, přičemž prvně zmíněných by se měli účastnit pouze poslanci členských států, jejichž měnou je euro. Spolupráce mezi EP a národními parlamenty by měla být posílena vytvořením společného stálého výboru. V rámci dalších změn se zde objevují návrhy na ztěštlížení Komise a zavedení „seniorních“ a „juniorních“ komisařů. Při hlasování v Radě se navrhuje další omezení oblasti podléhající jednomyšlnosti. V dlouhodobém horizontu by mělo dojít k ustanovení mechanismu schvalování a vstupu v platnost nových smluv či jejich dodatků po udělení souhlasu tzv. superkvalifikované většiny (72 % členských států, 65 % populace EU). Příslušná smluvní opatření by se následně vztahovala jen na členské státy, které je ratifikovaly.

dem skutečné HMU má být demokratická legitimita, postavená na dvou základních principech: 1) politická odpovědnost výkonných orgánů, které stojí za konkrétními rozhodnutími; 2) úroveň demokratické legitimacy, která by měla vždy odpovídat míře přesunu suverenity z členských států na EU. Na základě Sdělení Komise je cestou k dosažení těchto cílů především posílení role EP.

Vzhledem k uvedeným principům chce Komise zaměřit debatu o optimálním řešení k zajištění demokratické legitimacy beze změn současného smluvního rámce čistě na praktická opatření, zejména taková, která se týkají činnosti EP v rámci Evropského semestru.¹⁶ Sdělení Komise odráží její dlouhodobý cíl, vybudování „skutečné evropské politické sféry“. Konkrétním odrazem tohoto směřování Komise je návrh nařízení ze dne 12. září 2012 o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (Evropská komise 2012b), který zakotvuje právní subjektivitu evropských politických stran a k nim přidružených politických nadací v legislativě EU.

Také EP dne 22. listopadu 2012 přijal usnesení ke složení Komise po roce 2014 (Evropský parlament 2012a), v němž vyzývá evropské politické strany, aby nominovaly kandidáty na post předsedy Komise a aby byl co nejvyšší počet členů nové Komise vybrán z řad poslanců EP, čímž se dle EP zohlední rovnováha mezi oběma komorami legislatury. V EP byl rovněž na úrovni výboru projednán návrh na změnu aktu o volbě členů EP (Evropský parlament 2012b)¹⁷ a v plénu přijato usnesení o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014 (Evropský parlament, 2013a)¹⁸.

¹⁶ Jako jeden z kroků Komise navrhuje přijetí interinstitucionální dohody mezi EP, Komisí a Radou, jež by právně zakotvila participaci EP na tvorbě a implementaci Roční analýzy růstu. Další návrhy spočívají např. v posílení role EP v procesu koordinace hospodářských politik, užším zapojení Komise a Rady do debat s národními parlamenty (jak v rámci pravidelných setkání zástupců národních parlamentů a EP, tak i na domácí půdě národních parlamentů samotných), posílení tzv. *complain-or-explain* principu, na jeho základě by se Rada (např. v oblasti ekonomického dohledu) musela zodpovídat z veškerých změn opatření navržených Komisí či vnitřní organizací EP (např. vznikem zvláštního Výboru pro záležitosti eura).

¹⁷ Návrh usnesení EP, jehož projednávání bylo sice pro tuto chvíli pozastaveno, avšak může být kdykoliv znovu otevřeno, obsahuje návrh na vytvoření tzv. jednotné kandidátní listiny do voleb do EP. Část poslanců by byla volena na základě jednotné kandidátní listiny jedním volebním obvodem tvořeným celou EU. Na úrovni EU by měl být vytvořen volební orgán, jenž by řídil průběh voleb, ve kterých jsou voleni kandidáti z celoevropské listiny, a za účelem ověřit výsledky těchto voleb.

¹⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014 (2013/2102(INI)) odráží navržená opatření Komise ve sdělení „Příprava na volby do Evropského parlamentu v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu“ a Doporučení o posílení demokratického a efektivního průběhu voleb do Evropského parlamentu (EP) z 12. března 2013. V obou dokumentech Komise navrhuje kroky, které by měly směřovat k podpoře demokratického a efektivního průběhu voleb do EP v roce 2014, k posílení vazby mezi hlasy občanů EU a volbou předsedy Komise, ke snížení administrativní zátěže pro členské státy ve spojitosti s organizací voleb do EP, k odstranění překážek plného využívání volebních práv občanů EU a zajištění společných evropských principů během voleb do EP a k podpoře účasti kandidátů do EP z jiných než členských států EU.

V kontextu debaty o fungování eurozóny navrhuje ve svém Sdělení Komise řadu významných institucionálních reforem spojených s fungováním a kontrolou činnosti euroskupiny. Komise v této souvislosti dokonce v dlouhodobém horizontu otevřela otázku vytvoření struktury podobné ministerstvu financí HMU. V jejím rámci by měl vzniknout zvláštní režim odpovědnosti a přezkumu mezi výše uvedeným Výborem pro záležitosti eura EP, kterému by mohly být svěřeny zvláštní rozhodovací pravomoci, mj. i přijímat určité akty namísto pléna, a komisařem pro rozpočtové záležitosti a jednotnou měnu. Nutnost formalizovat postavení a jednání summitů euroskupiny byla zdůrazněna i v závěrech Evropské rady z října 2012 (Evropská rada 2012a), s cílem zajistit ex-ante diskusi o ekonomických reformách participujících států, a pokud to bude vhodné zajistit jejich koordinaci v rámci unijní ekonomické správy v souladu s čl. 11 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

Rovněž Závěrečná zpráva předsedy Evropské rady vypracovaná ve spolupráci s předsedou Komise, předsedou euroskupiny a prezidentem ECB „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“ navrhuje pilířovou strukturu reforem v integrovaném finančním rámci, rámci fiskálních a hospodářských politik a demokratické legitimitě a odpovědnosti. Navrhované institucionální změny jsou částečně inspirovány Sdělením Komise. Demokratická kontrola a odpovědnost by měla být dle Zprávy přítomna na úrovni, na níž se přijímají rozhodnutí. Tvorba nových politik a větší sdružování pravomocí na evropské úrovni by v první řadě měly jít ruku v ruce s úměrným zapojením EP do integrovaných rámců pro dosažení skutečné hospodářské a měnové unie. Zároveň je však také třeba podle nutnosti zachovat klíčovou úlohu národních parlamentů. Členské státy by proto měly zároveň zajistit odpovídající zapojení národních parlamentů do navrhovaných ujednání smluvní povahy o reformách a obecněji i v kontextu Evropského semestru. Závěry Evropské rady, která se konala ve dnech 13. a 14. prosince 2012 do značné míry reflektují tuto Zprávu.¹⁹

Variantami institucionální reformy, směřujícími v podstatě k vytvoření dvourychlostní Evropy, se již dříve teoreticky zabýval bývalý generální ředitel Právní služby Rady, Jean-Claude Piris (2012), který ovšem považoval, po zkušenosti s komplikovaným procesem přijímání Lisabonské smlouvy, změnu Smluv

¹⁹ „Obecným cílem v průběhu celého procesu zůstává zajištění demokratické legitimacy a odpovědnosti na úrovni, na níž se přijímají a provádějí rozhodnutí. Případné nové kroky k posílení správy ekonomických záležitostí budou muset být spojeny s dalšími kroky k zajištění větší legitimacy a odpovědnosti. Na vnitrostátní úrovni by úkony směřující k další integraci fiskálního rámce a rámce hospodářských politik vyžadovaly, aby členské státy zajistily vhodné zapojení svých parlamentů. Další integraci tvorby politik a větší sdílení pravomocí musí doprovázet odpovídající zapojení EP. K tomuto procesu mohou přispět nové mechanismy, které zvyšují míru spolupráce mezi vnitrostátními parlamenty a EP, v souladu s článkem 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a protokolem č. 1 připojeným ke Smlouvám. EP a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a způsob podpory konference svých zástupců zaměřené na projednávání otázek týkajících se hospodářské a měnové unie.“ Evropská rada (2012b).

v současné době za politicky nepravděpodobnou. Jako jediná možnost řešení současné krize Unie se jeví hlubší spolupráce těch členských států, které budou ochotny postupovat v procesu integrace dále.²⁰ V rámci eurozóny by tak podle Pirise nebylo nezbytně nutné přijímat další právně závazná opatření. V hranicích jasného stanovení pravidel spolupráce vybraných členských států však Piris upřednostňuje přijetí „dodatečné smlouvy“. V této souvislosti je vhodné připomenout uzavření Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která již dnes představuje základ dvourychlostní formy integrace. Její možnosti jsou limitované, neboť tato smlouva nemůže zasahovat do unijního práva a politik, může je pouze doplňovat. Problematické je rovněž fungování stávajících institucí EU pro potřeby spolupráce pouze některých členských států.

Řešení, která by ve svém důsledku vedla k institucionální fragmentaci EU či fragmentaci nebo obcházení jejího právního rámce se z pohledu České republiky jeví jako těžko přijatelná. Pokud by současně mělo dojít k dalšímu rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě nebo vzniku nového způsobu hlasování superkvalifikovanou většinou, je nutné příslušné změny hodnotit optikou států stojících mimo eurozónu (ať již dočasně nebo trvale). V souvislosti s hospodářskou a finanční krizí eurozóny se rozhodovací mechanismy postupně přesunují směrem k uskupení členských států, jejichž měnou je euro. EU je tak již nyní de facto rozdělena na dva bloky – státy eurozóny a ostatní členské státy. Otázkou pro státy stojící mimo eurozónu v tuto chvíli zůstává, jak se vypořádat se situací, kdy je řada zásadních rozhodnutí činěna v rámci euroskupiny a jejich hlas je v EU postupně oslabován. Tato skutečnost je navíc umocněna nadcházející změnou hlasovacích poměrů v Radě, zakotvenou v již platném primárním právu.²¹

Výše naznačené úvahy spojené s federalistickými představami o budoucnosti Evropy nejsou ničím novým, avšak v souvislosti s jejich opakováním je vhodné si položit otázku, zda se jedná právě o institucionální reformy, jejichž uskutečnění je nezbytné pro řešení současné krize. Neměl by být záběr EU spíše

²⁰ V takovémto modelu spolupráce by všechny členské státy byly zapojeny do všech společných politik, lišilo by se však načasování jejich zapojení. Skupina pokračující v integraci nejrychleji, tzv. avant-garde group, by měla být plně otevřena a ochotna pomoci těm členským státům, kteří se k ní rozhodnou připojit později. Tzv. avant-garde group by měla být podle Pirise vytvořena na základě buď politické, či právně závazné dohody při současném plném dodržování stávajících Smluv. J. C. Piris přitom zjevně počítá s rychlejší integrací států eurozóny, které by pro prohloubení své vzájemné spolupráce mohly využít stávajících čl. 136 a 138 SFEU.

²¹ Od 1. listopadu 2014 bude kvalifikovanou většinou v Radě tvořit na základě čl. 16(4) Smlouvy o EU nejméně 55 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % populace EU. Členské státy eurozóny v současné době tvoří 63 % (resp. 61 % po přistoupení Chorvatska) členů Rady a zastupují 66 % populace EU, přičemž je třeba vzít v úvahu případné přistoupení Litvy a Lotyšska k euru, jež podalo svoji přihlášku dne 5. března 2013. Z výše uvedeného vyplývá, že díky posilování role euroskupiny jakožto celku a zařazení populačního kritéria do podmínek pro sestavení kvalifikované většiny pro hlasování v Radě, bude mít postavení členského státu v rámci či mimo eurozónu zásadní dopad na faktickou sílu jeho hlasu v Radě. Je totiž zřejmé, že členské státy eurozóny budou disponovat trvalou kvalifikovanou většinou v Radě.

soustředěn na hledání příčin nedávných ekonomických obtíží a znovuobnovení konkurenceschopnosti EU prostřednictvím vzniku plně fungujícího jednotného vnitřního trhu, jak to navrhuje např. ministerský předseda Finska Jyrki Katainen? (Minister Stubb 2012) Tyto otázky si položil také předseda vlády Spojeného království David Cameron ve svém dynamickém projevu ohledně budoucnosti EU (Cameron 2013). Co nabídne EU Spojenému království, aby pro ně, tedy pro jeho občany, integrační projekt zůstal přitažlivým?

Vzhledem k tomu, že zásadním předpokladem jakýchkoli změn je zachování demokratické legitimacy, je nezbytné, aby navrhované změny chápali unijní občané a aby je podporovali, o čemž je možné u některých návrhů přinejmenším pochybovat. Legitimita EU se odvíjí především od členských států a jejich politických národů. Do projednávání těch návrhů, které náleží do kompetence sdílené s členskými státy, by proto bylo vhodné více zapojit národní parlamenty. V souvislosti s návrhy spadajícími do unijní kompetence lze vycházet ze stávajícího znění Smluv, které upravují způsob a rozsah zapojení EP. Co se týče aktivity národních parlamentů členských států, považujeme za vhodné zhodnotit dosavadní efektivitu kontroly principu subsidiarity. Centralizace pravomocí ve prospěch Komise, zejména v souvislosti s její výlučnou legislativní iniciativou, by měla být doprovázena proporcionální brzdou ze strany národních parlamentů v oblasti sdílených pravomocí, neboť jak uvádí i Bellamy a Kröger „V řadě ohledů evropské rozhodovací struktury posílily tvůrce evropských politik... způsoby, které snižují možnost národních parlamentů nebo politických stran vyjádřit přiměřený nesouhlas a vykonávat kontrolu nad politikami na úrovni EU“ (Bellamy, Kröger 2012).

V případě vytvoření „skutečné evropské politické sféry“ je na místě rezervované stanovisko k přijatým usnesením EP a předloženým legislativním návrhům, které mají tento koncept dle Komise realizovat. Již zkušenosti s ratifikací Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která zejména pro své federalistické ambice byla odmítnuta ve Francii a Nizozemsku, velí k opatrnosti. Lze proto souhlasit s tvrzením, že v rámci EU by „nucená integrace seshora měla být nahrazena systémem, v rámci kterého jsou reformy vytvářeny zespoda, a to s cílem zajistit, že je Unie vnímána jako legitimní ze strany svých občanů. EU musí zajistit, aby její instituce jednaly na základě tohoto principu, i kdyby měla být výsledkem slabší struktura vládnutí, než kterou je možné nalézt na národní úrovni“ (Cambell 2009).

Je nutné si také uvědomit, že i posílení institucionálního postavení eurosкупiny se může stát jablkem sváru a nedůvěry mezi členskými státy eurozóny a státy stojícími mimo ni. V podstatě by došlo k vytvoření privilegované skupiny členských států s vlastními orgány a, dle některých návrhů, i s vlastním rozpočtem nebo jakýmsi nástrojem solidarity pro finanční transfer. Ačkoliv je pro státy stojící mimo eurozónu stanovena povinnost předsedy euro summitu podrobně informovat ostatní státy EU (tj. státy mimo eurozónu) o přípravě a výsledcích těchto zasedání, a i když by se tato zasedání neměla týkat záležitostí

EU 27 jako celku, není možné zastírat existující možnost předjednání některých citlivých témat v rámci summitu eurozóny a jejich následné prosazení při hlasování v Radě díky vytvoření tzv. hlasovacího kartelu popsaného výše. Takové uspořádání by znevýhodnilo všechny členské státy stojící dočasně i trvale mimo eurozónu a vedlo by nutně k jejich frustraci a ztrátě důvěry v integrační projekt. Těmto státům i jejich občanům je třeba něco nabídnout, nestačí jen perspektiva členství v eurozóně.

Nejnižším společným jmenovatelem, který v sobě nese zároveň i potenciál růstu a je společně dosaženou integrační hodnotou je fungující vnitřní trh. To je hodnota, o níž bezesporu stojí i občané těchto států. Dalším možným řešením pro tyto členské státy by byl integrační model variabilní geometrie²², kdy jednotlivé členské státy v určitých oblastech postupují v integraci různým tempem dle svého uvážení. Tento postup je, s jistými omezeními, obsažen již v současném znění Smluv²³, které umožňují rozdílnou míru integrace členských států za použití režimu posílené spolupráce.²⁴ Ten by mohl přispět k řešení stávajících problémů EU, v rámci něhož se ukazuje, že ne každé opatření je nutné provádět ve formátu EU 27, zejména pokud je nezbytné pouze pro udržení fungování měnové unie, nikoli však pro celou EU. Na druhou stranu by se ani členské státy, jejichž měnou není euro, neocitly na jakési periferii rozhodování o ujných záležitostech. Využití posílené spolupráce je smluvně upraveno v primárním právu EU, tudíž má svá omezení²⁵, s kterými je nutné počítat. Nepochybnou výhodou posílené spolupráce však je, že nedochází k institucionální fragmentaci a ohrožení důvěry mezi členskými státy. Všichni se účastní jednání a všichni se mohou zapojit.

Konečně nezbytnou podmínkou fungování integračního projektu je jeho podpora ze strany občanů, a to i občanů, jejichž státy nejsou členy eurozóny. Z pohledu občanů neznamená více Evropy také fungující Evropa. Naopak. Tam kde je to možné, je třeba rozhodování přenést blíže k občanům a v souladu s principem subsidiarity nerozhodovat na ujní úrovni to, co je možné uspokojivě roz-

²² Návrh zavedení tohoto konceptu do praxe představil v roce 1980 Jacques Delors, v té době předseda Výboru pro hospodářství a měnu EP, a to v souvislosti s problematickým hledáním konsensu mezi členskými státy v oblasti Společné zemědělské politiky a příspěvků Spojeného království do rozpočtu Evropského hospodářského společenství. Koncept variabilní geometrie předpokládá různé rychlosti v integraci členských států, členské státy by však neměly být zavázány jedním společným cílem. Variabilní geometrie počítá se státy tzv. jádra tvořícími hlavní proud integrace, ale i s vytvářením dalších, oddělených integračních skupin v rámci jednotného celku. Na ad-hoc bázi do těchto skupin mohou být začleněny i státy, které nejsou členy integračního celku. Politiky na základě tohoto modelu mohou být realizovány mimo rámec primárního práva, v rámci mezistátních dohod.

²³ Čl. 136, 326-334 SFEU, Hlava IV SEU, režim posílené spolupráce.

²⁴ Posílená spolupráce probíhá za účasti neparticipujících států jako pozorovatelů a dává jim kdykoli možnost připojit se.

²⁵ Posílenou spolupráci lze využít pouze v oblastech politik, jejichž změny by nenarušily vnitřní trh, hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Posílená spolupráce nesmí vytvářet ani překážku či diskriminaci v obchodu mezi členskými státy a vyvolávat narušení hospodářské soutěže (Článek 326 SFEU).

hodnout na úrovni nižší. Debata o budoucnosti Evropy by proto neměla být jen debatou o její federalizaci či centralizaci, ale i debatou o efektivním a flexibilním modelu integrace, která není jednoduchým modelem „one size fits all“.

Závěr

V prvních měsících po vypuknutí finanční krize se evropští lídři primárně soustředili na nutnost uklidnit finanční trhy. Posléze začali hledat prostředky, které by zabránily opakování jednotlivých selhání, což nakonec vyústilo v novou vizi evropského integračního projektu – ve vizi „opravdové a prohloubené hospodářské a měnové unie“. Snaha o zachování eura se stala prioritní a do značené míry upozadila do té doby respektovaná pravidla vzájemné inkluzivní spolupráce všech členských států – a to i za cenu toho, že přijímaná opatření se často pohybovala na hraně unijního práva nebo i mimo ně. Je otázkou, zda výše analyzovaná vize opravdové hospodářské a měnové unie bude podporována všemi členskými státy. Již dnes se, například i z reakcí jádra eurozóny (Francie či Nizozemska) ukazuje, že ne všichni si přejí zajít v integraci tak daleko. Co nabídnout státům, které se na projektu společné měny nepodílí? Otázkou také zůstává, zda je možné motivovat občany k akceptování bolestivých strukturálních reforem z unijní úrovně, když za jejich realizaci odpovídá národní reprezentace.

V nadcházejících měsících bude zásadním tématem unijní diskuse tzv. ex-ante koordinace hospodářských politik, která je podle Komise předpokladem pro efektivní fungování měnové unie. Když odhlédneme od pragmatické otázky, zda je možné koordinovat komplex sedmnácti popř. sedmadvaceti ekonomik (resp. osmnácti a osmadvaceti) se zcela rozdílnou socioekonomickou realitou a markantním rozdílem v historickém hospodářském vývoji, je třeba si na unijní úrovni zodpovědět řadu dalších otázek: a) zda je Brusel popř. Berlaymont nebo Iustus Lipsius místem, kde by měla být přijímána rozhodnutí o budoucnosti hospodářství jednotlivých členských států; b) zda jsou občané ochotni tento posun akceptovat; c) zda je možné zajistit efektivní, transparentní a demokratické fungování tohoto systému.

Ekonomická a finanční krize zvýraznila nedostatky ve fungování EU. Nejedná se pouze o slabá místa v rámci tzv. ekonomického řízení, koordinace měnové, hospodářské či fiskální politiky, ale o nastavení celého institucionálního rámce EU. Skutečnost, že se pokusy o řešení krize nejednou ocitly na samé hraně možností daných rámcem primárního práva EU, přispěla ke zvýšení dynamiky diskusí o budoucnosti evropského integračního projektu. Již dnes se hovoří o změnách unijního práva a svolání Konventu pravděpodobně v průběhu roku 2015. Základní slabinou diskusí o budoucnosti Evropy vždy bylo především soustředění se na institucionální otázky. Znovuotevření ambiciózních institucionálních témat

povede k tomu, že se EU bude opět „zabývat sama sebou“, místo aby reagovala na vývoj světové ekonomiky a politických změn v multipolárním světě. Nová institucionální řešení a mechanismy jsou již dnes prezentovány jako nezbytný lék na krizi a její prevenci. Z pohledu České republiky jako středně velkého státu je třeba si také uvědomit, že hledání nových rozhodovacích mechanismů vede ve svých důsledcích k posilování úlohy velkých členských států. V prostředí podpory multilevel governance se navíc rozměňuje jednoznačná odpovědnost za přijatá rozhodnutí a řešení.

Stranou diskuse přitom zůstává analýza příčin neustále klesající konkurenceschopnosti unijních ekonomik, hypertrofie unijní regulace, kritická analýza příčin neúspěchu některých politik a legislativních řešení či situací, kdy je třeba vyhodnotit selhání institucí při dosahování reálných výsledků. Bylo by proto přínosné, kdyby se diskuse soustředila i na otázku, ve kterých oblastech je unijní politika úspěšná a efektivní a ve kterých nikoli. Banální slogan „je třeba více Evropy“ by snad mohl být na základě věcné analýzy jednotlivých unijních politik modifikován – někde je třeba více a někde méně Evropy. Z tohoto pohledu jsou institucionální mechanismy až otázkou druhotnou. Především je třeba zajistit, aby byla respektována stávající pravidla daná primárním právem EU a pod záminkou ochrany národních zájmů nedocházelo k protekcionismu a omezování svobod, které přináší a jež patří k nejzásadnějším výsledkům evropského integračního procesu.

Literatura:

- 1) BARROSO, J. M. D. (2012). State of the Union 2012 Address. Plenary session of the European Parliament/Strasbourg, 12 September 2012.
- 2) BERGER, H. – NITSCH, V. (2010). The Euro's Effect on Trade Imbalances. IMF Working Paper. 10/226. říjen 2010. 30s.
- 3) BELLAMY, R. – KRÖGER, S. (2012). Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance. 20.8.2012.
- 4) BORDO, M. D. – JONUNG, L. (1999). The Fututure of EMU: What does the history of Monetary unions tell us? NBER. Cambridge. 40 s.
- 5) CAMBELL, M. (2009). "The Democratic Deficit in The European Union," Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2009, Article 5. DOI: 10.5642/urceu.200901.05. Dostupné z <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2009/iss1/5>.
- 6) CAMERON, D. (2013). The Future of the EU & UK's role within it. 23.1.2013, www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/.
- 7) DARVAS, Z. – PISANY-FERRY, J. – WOLFF, G. (2013). Europe's Growth Problem. Breugel. Policy Brief. Duben 2013. 03/2013. 8 s.
- 8) DOLUCA, H. – HUBNER, M. – RUMOR, D. – SEIFERT, B. (2011). The European Redemption Pact: An Illustrative Guide, Working paper, German Council of Economic Experts, únor 2012.
- 9) Euractiv (2012). Merkel 'My vision is political union'. Dostupné z www.euractiv.com/future-eu/merkel-vision-political-union-news-510395.
- 10) EUROSTAT (2013). Population on 1 January by age and sex. 28.2.2013. Dostupné z <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
- 11) EVROPSKÁ KOMISE (2011). New proposals on capital requirements (CRD IV Package): 1) Proposal for a directive (COM(2011) 453 final); 2) Proposal for a regulation (COM(2011) 0452). Brussels, 2011.
- 12) EVROPSKÁ KOMISE (2012a). Communication from the Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European debate (COM(2012) 777 final). Brussels, 2012.
- 13) EVROPSKÁ KOMISE (2012b). Proposal for a regulation of The European parliament and of The Council on the statute and funding of European political parties and European political foundations (COM(2012) 499 final). Brussels, 2012.
- 14) EVROPSKÁ KOMISE (2013a). Communication from the Commission: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (COM(2013) 165 final). Brussels 2013.

- 15) EVROPSKÁ KOMISE (2013b). Proposal for a Council directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax (COM(2013) 71 final). Brussels 2013.
- 16) EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA (2011). EIB papers: Productivity and Growth in Europe. Vol. 16. No 1. 2011.140s.
- 17) EVROPSKÝ PARLAMENT (2012a). European Parliament resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014 (P7_TA(2012)0462). Strasbourg, 2012.
- 18) EVROPSKÝ PARLAMENT (2012b). Výbor pro ústavní záležitosti EP. Second report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (A7-0027/2012).
- 19) EVROPSKÝ PARLAMENT (2013a). Resolution of 4 July 2013 on improving the practical arrangements for the holding of the European elections in 2014 (2013/2102(INI))
- 20) EVROPSKÝ PARLAMENT (2013b). Výbor pro ústavní záležitosti EP, Composition of the European Parliament with a view to the 2014 elections (A7-0041/2013), 25.2.2013.
- 21) EVROPSKÁ RADA (2012a). European Council 18/19 October 2012 Conclusions (EUCO 156/12). Brussels, 2012.
- 22) EVROPSKÁ RADA (2012b). European Council 13/14 December 2012 Conclusions (EUCO 205/12). Brussels, 2012.
- 23) Financial Times (2013). Guest Column: Is Europe destined to become super Monaco, or superpower? Dostupné z www.ft.com/intl/cms/s/o/cd530f50-92c8-11e1-b6e2-00144feab49a.html#axzz2PJ55TWU2.
- 24) FRANCOVÁ, O. (2012). Evropský mechanismus stability. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1/2012. Universita Karlova v Praze: Nakladatelství Karolinum.,.
- 25) FUTURE OF EUROPE GROUP (2012). Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17. 9 2012.
- 26) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. CS 2010. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:cs:PDF>.
- 27) Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. CS 2010. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF>.
- 28) KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol. (2012). Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1/ 2012, s. 43–62.

- 29) Minister Stubb: Europe at Crossroads – What kind of Europe do we want?. 2nd Berlin Foreign Policy Forum Körber Foundation Berlin. 23.10.2012. Dostupné z www.alexstubb.com/en/blog/1963/.
- 30) ODBOR KONCEPČNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ (2012). Analýza Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR: Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě hospodářské a měnové unie. Praha, duben 2012. Dostupné z www.euroskop.cz/gallery/64/19439-analyza_uv_final.pdf.
- 31) PIRIS, J. C. (2012). The Future of Europe. Towards a Two Speed EU?, Cambridge University Press.
- 32) Reuters (2013). Latvia decides to apply for euro zone entry. 4. 3. 2013. Dostupné z www.reuters.com/article/2013/03/04/us-latvia-euro-idUSBRE9230EK20130304.
- 33) ROMPUY, H. (2012). Towards a genuine economic and monetary union, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy (EUCO 120/12). Brussels, prosinec 2012.
- 34) Rozhlas.cz (2012). Kancléřka Merkelová vidí budoucnost Evropské unie v další integraci. Dostupné z www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/1041170.
- 35) RUFFERT, M. (2011). The European debt crisis and European union law, CML.
- 36) SCHNEIDER, G. – GENOVESE, F. (2012). Smoke with Fire: Financial Crises, Institutional Reform, and the Future of EU Democracy. Unpublished working paper, University of Konstanz. Dostupné z www.polver.uni-konstanz.de/en/gschneider/working-papers/replication-data/.
- 37) TIROLE, T. (2012). The euro crisis: some reflexions on institutional reform. Financial Stability Review No. 16, April 2012.
- 38) 50eme anniversaire du Traité de l'Élysée – Déclaration de Berlin. Berlin, 22.1.2013. Dostupné z <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2013-01-22.html>.

Summary:

Analysis of Measures and Proposals Reacting on the Crisis of the European Integration Project

The article aims to draw attention to the contemporary debate on the future of the European Union in the context of current crisis and its potential consequences, especially in legal and economic terms. Since 2008, the financial, debt and economic crisis has been revealing the weaknesses of the European integration, particularly in the area of monetary and economic union. The Union has responded to the crisis by a series of measures and proposals, whose common aim was to solve the problems and to prevent their future revival. At the same time, all of these proposals and measures have further deepening of integration as a common feature. The aim of the article is not only to simply analyze proposed measures, but also to outline possible paths the EU integration project will follow in the mid-term horizon in case these measures are approved. The concluding synthesis summarizes key issues of the EU debate that open entirely new perspectives on the EU integration (questions linked to structural reforms, responsibility for the outcome of further integration, ex-ante coordination of European policies).

Keywords:

Future of the EU, Economic and Monetary Union, Budgetary Union, Bank Union, Financial Transaction Tax, Democratic Legitimacy, Political Union

