



NÁRODNÍ KONVENT

Prohlubování integrace eurozóny a diferencovaná integrace

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuse u kulatého stolu,
který se konal v rámci Národního konventu o EU 4. prosince 2014

Doporučení bylo vypracováno Ing. Vítem Benešem, PhD. z Ústavu mezinárodních vztahů.

Od krize v eurozóně k prohlubování integrace eurozóny a dalšímu posílení diferenciaci EU

V uplynulých letech dominovaly evropské politice snahy o řešení hospodářské a finanční krize v Evropě, která poukázala na četné institucionální slabiny v architektuře eurozóny. Snaha o řešení bezprostředních syndromů a dlouhodobých příčin této krize vedla k prohlubování evropské integrace především v oblasti hospodářské, měnové a fiskální unie směrem ke „skutečné“ hospodářské a měnové unii. V rámci EU byla přijata řada bezprecedentních opatření, která měla přispět k nápravě situace a k posílení základů, na nichž společná měna spočívá. Tato opatření se týkala mechanismů pro pomoc státům v problémech s platební bilancí, posílení rozpočtové disciplíny a její vymahatelnosti, posílení regulace úvěrových institucí apod. Ačkoli řada z těchto opatření byla přijata v unijním rámci formou sekundární legislativy, z hlediska jejich aplikace zde dochází k jasné diferenciaci mezi členy a nečleny eurozóny, zejména v případě reformovaného Paktu stability a růstu (tzv. *six-pack* a *two-pack*, zejména v případě sankcí při postupu při nadměrném schodku a postupu při makroekonomických nerovnováhách).

Diferencovaná integrace, která je důsledkem pragmatické snahy o řešení krize eurozóny pod časovým tlakem, je charakteristická odlišným rozsahem práv a povinností vyplývajících z členství. V tomto smyslu se jedná o výjimku z obecného pravidla, že se členské státy EU „podřizují“ společným normám univerzálně aplikovatelným na všechny. Často se v této souvislosti používají jako synonyma vícerychlostní či vícevrstvá EU. Všechny tyto názvy poukazují na situaci, kdy jsou členské státy různou mírou zapojeny do různých – ať již komunitárních či mezivládních - režimů spolupráce v rámci EU.

Diferencovaná integrace provázela Evropskou unii (Evropská společenství) od samého počátku a v určitém rozsahu s ní výslovně počítají i zakládací smlouvy EU. Ty připouštějí diferencovanou integraci v různých formách: trvalé výjimky z *acquis* pro některé členské státy, (dočasná) přechodná období, mechanismus posílené spolupráce, mechanismus stálé strukturované spolupráce. Koneckonců diferenciaci v oblasti hospodářské a měnové unie (její třetí fáze) předpokládají přímo zřizovací smlouvy, a to v podobě trvalých a dočasných výjimek z přijetí společné měny eura, kdy členství v této užší formě integrace je vázáno na splnění určitých podmínek (tzv. maastrichtská kritéria). Podobně i Schengenské spolupráce (zrušení hraničních kontrol na vnitřních hranicích) se účastní pouze část členských států EU, a navíc i několik zemí mimo EU (Island, Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko).

Ovšem diferencovaná integrace, ke které v posledních letech dochází mezi eurozónou a zbytkem EU, je specifická v tom, že se přelévá na úroveň institucí a smluvního základu. Diferenciaci na úrovni institucí znamená, že vzniká sada svébytných institucí pro eurozónu, které kopírují institucionální strukturu EU. Jedná se v první řadě o Euroskupinu reprezentující země eurozóny na úrovni ministrů financí. Euroskupina je analogií Rady pro hospodářské a finanční záležitosti (ECOFIN), volí si dokonce svého stálého předsedu (s mandátem na dva a půl roku). Fiskální pakt formalizoval eurosummit, v rámci kterých se setkávají předsedové vlád či prezidenti členských zemí eurozóny. Objevují se dokonce úvahy o parlamentu pro eurozónu, či dokonce vlastním ministerstvu financí. V souvislosti s diferencovanou integrací

vznikají i nová procedurální pravidla přijímání legislativy, například tzv. hlasování dvojitou většinou (v rámci Evropského orgánu pro bankovníctví). Všechny tyto institucionální změny v eurozóně jsou důsledkem praxe posledních několika let. Maastrichtská smlouva, která euro zavedla, s nimi nepočítala.

Diferenciací na úrovni smluv máme na mysli sjednávání separátních mezivládních smluv mimo rámec primárního práva (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii neboli tzv. Fiskální pakt, Evropský stabilizační mechanismus, mezivládní smlouva týkající se bankovní unie). Tyto nejsou ratifikovány ve všech členských státech EU, ale pouze částí členských států (členy eurozóny a případně dalšími zainteresovanými zeměmi), které jsou stranami takových smluv. Některé mezivládní smlouvy jsou určeny pouze zemím eurozóny (např. Smlouva o Evropském stabilizačním mechanismu), jiné jsou otevřené i ostatním členským státům EU (Fiskální pakt). I u nich je ovšem jasná diference mezi členy a nečleny eurozóny.

Pro nečlenské státy eurozóny proto diferencovaná integrace (vznik „integračního jádra“ reprezentovaného eurozónou) představuje zásadní výzvu nejenom z hlediska ekonomického, ale i politického a strategického. Podobně jako ČR i ostatní země mimo eurozónu budou ovlivněny výslednou podobou institucionálního uspořádání eurozóny a jejích hospodářských a fiskálních politik bez ohledu na to, zda se do nich formálně zapojí či nikoliv. Na řadu opatření (*six-pack*, *two-pack*, Fiskální pakt) je třeba nahlížet nejen jako na nápravu fiskálních a monetárních nerovnováh, ale také jako na opatření, která zasáhnou další hospodářské politiky členských států EU, včetně například sociální oblasti či politiky zaměstnanosti.

Jednotlivé státy stojící mimo eurozónu se s těmito výzvami vypořádávají po svém. Spojené království, které s největší pravděpodobností euro nikdy nepřijme, hledá způsoby jak z pozice nečlena eurozóny ovlivnit či rovnou vetovat rozhodnutí přijímaná eurozónou, která se dotýkají jeho zájmů. Spojené království k naplnění této strategie využívá stávající institucionální a právní nástroje (včetně žalob u Soudního dvora Evropské unie) především však sází na tradiční diplomacii. V souvislosti s pokračujícím prohlubováním integrace eurozóny očekává, že budou otevřena jednání o revizi primárního práva, což mu umožní renegociovat podmínky svého členství v EU s cílem zajistit národní zájmy v diferencované Unii. Naopak Polsko, které má vstup do eurozóny jako svoji dlouhodobou prioritu, usiluje o přístup do institucí, ve kterých se utváří budoucí podoba eurozóny a jejích politik. Polsko při jednáních vystupuje z pozice budoucího člena eurozóny, který by neměl být vylučován z rozhodování o její budoucí podobě.

Navrhovaná doporučení

Diferencovaná integrace eurozóny dostává v posledních letech kvalitativně nový rozměr díky vzniku svébytných institucí eurozóny a sjednávání separátních mezivládních smluv. Jak je zřejmé při pohledu na britskou a polskou debatu, (ne)členství v hospodářské a měnové unii není možné chápat pouze v úzkém slova smyslu jako otázku přijetí či nepřijetí eura. Jedná se o otázku se závažnými dopady na pozici státu v evropském integračním procesu jako takovém. Debata v ČR zatím vůbec, nebo v minimální míře, reflektuje skutečnost, že členství v eurozóně není zdaleka jen otázkou kladů a záporů společné měny (vnímané často citovanými mantrami snížení transakčních nákladů či ztráty suverénní monetární politiky). Nicméně je otázkou strategické volby, zda bude ČR participovat v kvalitativně novém druhu členství, které se pro členy eurozóny vytváří, a jaká bude její pozice v integračním procesu jako takovém. **ČR by měla provést analýzu dopadů zavedení eura v ČR a iniciovat hlubokou veřejnou diskuzi o přínosech a rizicích vstupu ČR do eurozóny. Přičemž důležitým aspektem je prezentace společné měny ne pouze jako ekonomického, ale také, s ohledem na problematiku diferencované integrace, především jako politického a strategického rozhodnutí.**

Diferencovaná integrace, kdy jednotlivé státy nemají zcela identická práva a povinnosti vyplývající z členství, je do určité míry nevyhnutelná. Určitá míra flexibility co se týče účasti na jednotlivých politikách (diferenciace na úrovni politik) může být z pohledu ČR i z pohledu EU žádoucí, protože umožňuje skupině států hlubší spolupráci (integraci) v situaci, kdy rozdíly v pozicích členských států znemožňují dosažení konsensu na celounijní úrovni. **K realizaci diferencované integrace by však měly být využívány pouze mechanismy kodifikované v celounijním primárním právu (přechodná období, mechanismus posílené či strukturované spolupráce).** Využití těchto mechanismů je zárukou, že diferencovaná integrace zůstane otevřená i pro ostatní členské státy EU.

Naopak z pohledu ČR ale i z pohledu EU jako celku je nežádoucí vytváření svébytných institucí eurozóny. Spolupráce v režimu diferencované integrace nepřímou ovlivňuje i ty státy EU, které se jí formálně neúčastní (trvale či dočasně). Rozhodnutí učiněná v rámci eurozóny mohou ovlivnit podobu rozhodnutí učiněných na úrovni EU jako celku. Na významu nabývá otázka dominance eurozóny v rozhodovacích procesech EU v souvislosti se změnou hlasovacích pravidel od letošního roku: země eurozóny disponují v Radě kvalifikovanou většinou (ačkoli až do r. 2017 bude možno vyvolat hlasování dle původní metody výpočtu hlasů). Existuje riziko, že tato skutečnost ještě více posune pozici Rady ECOFIN do role automatického schvalovatele (tzv. *rubber-stamping*) rozhodnutí, ohledně nichž bude dosaženo shody v rámci Euroskupiny. V neposlední řadě, přestože se na ČR formálně nevztahují práva a povinnosti třetí fáze hospodářské a měnové unie (euro), ani záchranných mechanismů eurozóny (Evropský stabilizační mechanismus), diferencovaná spolupráce v těchto oblastech má nepřímý dopad na ČR (v oblasti hospodářské, měnové a fiskální). Stejně tak výsledná podoba bankovní unie a rozhodnutí učiněná jejími (budoucími) orgány budou ovlivňovat Českou republiku bez ohledu na to, zda se k ní formálně připojí či nikoliv. Z těchto důvodů by měla ČR usilovat o to, aby měli nečlenové eurozóny právo účastnit se diskuzí o podobě politik pro eurozónu alespoň jako pozorovatelé.

V případě, že bude docházet ke snaze o další diferenciaci v souvislosti s prohlubováním integrace eurozóny, by **ČR měla usilovat o co největší zapojení stávajících unijních institucí s cílem zaručit inkluzi všech členských států EU**. Existence separátních institucí pro eurozónu není v zájmu ČR a potažmo ani v zájmu EU jako celku. **V ideálním případě by ČR měla usilovat o návrat k modelu, který zavedla Maastrichtská smlouva**, kdy se o otázkách souvisejících s fungováním eurozóny rozhoduje v rámci institucí EU (Rada ECOFIN, Evropská rada) s tím, že státy mimo eurozónu mají pozastavena hlasovací práva v otázkách týkajících se eurozóny. Jedná se o optimální kompromis, který zajišťuje nečlenům eurozóny status „pozorovatele“ a zároveň umožňuje zemím eurozóny, aby efektivně rozhodovaly o podobě politik pro eurozónu. Striktní uplatňování unijní metody spolupráce je pro ČR jako středně velký členský stát EU národním zájmem.

Dosavadní praxe sjednávání separátních mezivládních dohod mimo právní rámec EU (tj. diferenciacie na úrovni smluv) je z pohledu ČR taktéž problematická. Při sjednávání separátních mezivládních smluv (spíše než revizí primárního práva) výrazně klesá vyjednávací potenciál menších zemí a zemí mimo eurozónu, protože ratifikace separátních mezivládních smluv těmito zeměmi není nutnou podmínkou vstupu smlouv v platnost. Sjednávání separátních mezivládních smluv, stejně tak jako vytváření svébytných eurozónových institucí, znepřehledňuje a komplikuje právní rámec evropské integrace. To má negativní dopady nejenom na efektivitu rozhodovacích procesů, ale i na transparentnost, srozumitelnost a legitimitu EU v očích veřejnosti. Z pohledu ČR je kritické, že v důsledku sjednávání separátních mezivládních smluv (Smlouva o Evropském stabilizačním mechanismu, Fiskální pakt) a nárůstu „*acquis* eurozóny“ (sekundární legislativa týkající se mj. fiskální unie, bankovní unie) se fakticky zvyšují požadavky pro účast v eurozóně daleko nad rámec maastrichtských kritérií.

Podle programového prohlášení vlády ČR z února 2014 je cílem evropské politiky ČR „směřovat do evropského integračního jádra a působit v evropském prostoru jako srozumitelný a věrohodný partner“. Předpokládané pokračování trendu diferencované integrace v budoucnu může vést ke zvýraznění právních, institucionálních či politických aspektů odlišujících obě skupiny zemí, a tedy i k pravděpodobnému nárůstu nákladů na překonání těchto odlišností. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá tendence k nárůstu oblastí, v nichž se eurozóna vzdaluje zemím mimo ni. Pokud ČR skutečně hodlá směřovat do evropského integračního jádra, musí tyto tendence vnímat jako rizika ohrožující či komplikující možnosti naplňování deklarovaných zájmů. Jediným systémovým způsobem vypořádání se s těmito riziky je vstup do eurozóny.

Diferencovaná integrace tedy ztěžuje a komplikuje směřování ČR do evropského integračního jádra. Pro ČR z toho vyplývá nutnost pozorného sledování vývoje v eurozóně, úsilí o minimalizaci rozdílů mezi eurozónou a státy mimo ni a v neposlední řadě vlastní příprava na vstup do eurozóny. ČR by měla definovat svůj národní zájem v EU a důsledně reflektovat problematiku diferencované integrace. Nejvhodnějším nástrojem pro tuto definici je připravovaná Koncepce působení ČR v EU, která má být schválena vládou ČR na jaře 2015.

Doporučení Národního konventu o EU jsou následující:

1. ČR by měla provést analýzu dopadů zavedení eura v ČR a iniciovat hlubokou veřejnou diskuzi o přínosech a rizicích vstupu ČR do eurozóny, přičemž důležitým aspektem je prezentace společné měny ne pouze jako ekonomického, ale především jako politického a strategického rozhodnutí.
2. K realizaci diferencované integrace by měly být využívány existující mechanismy (přechodná období, mechanismus posílené či strukturované spolupráce).
3. Z pohledu ČR, ale i z pohledu EU jako celku, je nežádoucí vytváření svébytných institucí eurozóny.
4. ČR by měla usilovat o co největší zapojení stávajících unijních institucí s cílem zaručit inkluzi všech členských států EU.
5. Při sjednávání separátních mezivládních smluv (spíše než revizí primárního práva) výrazně klesá vyjednávací potenciál menších zemí a zemí mimo eurozónu.

Výše uvedená témata jsou výtahem z doporučení zpracovaných v příslušné kapitole (Navrhovaná doporučení) tohoto dokumentu. Správná interpretace těchto témat a jejich přijetí či odmítnutí pro tvorbu politiky a konkrétních opatření je vysoce důležitá.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuse, která vypracoval Ing. Vít Beneš, PhD. z Ústavu mezinárodních vztahů.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Kulatý stůl na téma Prohlubování integrace eurozóny a diferencovaná integrace byl organizován ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.eu a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).