

VÍCERYCHLOSTNÍ EVROPA

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci Národního konventu o EU

Vladimír Bartovic

Úvod

Vícerychlostní Evropa je politický pojem, jenž je chápán ve smyslu odlišného rozsahu práv a povinností vyplývajících z členství v Evropské unii (dále také jen „EU“ a Unie) pro členské země. V současnosti lze najít mnoho příkladů praktického uplatnění tohoto konceptu ve fungování EU. Jedná se zejména o mechanismus posílené spolupráce a různé výjimky z práva EU. Nejviditelnějším příkladem vícerychlostní Evropy je Hospodářská a měnová unie (dále také „HMU“), jenž svým rozsahem a dynamickým vývojem z posledních let směřuje k novému konceptu „vícevrstvé Evropy“.

Ten na rozdíl od vícerychlostní Evropy již nepředpokládá, že všechny členské země Unie budou směřovat ke stejnému cíli různou rychlostí, ale že dojde k rozdílnému finálnímu stupni integrace jednotlivých zemí. Česká republika se nezapojuje do všech oblastí, ve kterých se Evropská unie integruje nebo plánuje integrovat „vyšší rychlostí“ – nejviditelnějším příkladem je zde opět eurozóna. Vícerychlostní Evropa může být chápána jako příležitost, která umožní pokračovat v procesu evropské integrace v situaci, když některé členské země její prohlubování odmítají. Na druhou stranu zde existuje riziko, že povede k prohlubování rozdílů mezi členskými zeměmi, vzniku kategorie „privilegovaných členů“ a nakonec možná i postupné desintegraci Unie v podobě jako ji známe dnes.

Tato tendence je patrná zejména v případě eurozóny. Je proto naprosto klíčové, aby Česká republika, jako země s eurozónou silně provázaná, zvážila politické a ekonomické náklady a přínosy „nečlenství v eurozóně“. Fenoménu vícerychlostní Evropy se týká i otázka setrvání Velké Británie v Evropské unii. Dohoda mezi Unii a Velkou Británií v případě jejího setrvání přispěje k posílení vícerychlostní Evropy. Odchod Velké Británie z Unie bude mít na druhou stranu významné politické i ekonomické dopady jak na Unii samotnou, tak i na Českou republiku.

Tento podkladový materiál vzhledem ke svému účelu a rozsahu neslouží k podání vyčerpávající analýzy konceptu vícerychlostní Evropy, jeho forem a využití, ale k nastínění rámce debaty pro kulatý stůl Národního konventu o EU. Vzhledem k zadání se podkladový materiál věnuje i potenciálním důsledkům vystoupení Velké Británie z Evropské unie. Otázky, na něž by se diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU na téma vícerychlostní Evropa měla zaměřit, jsou:

- 1) Je vícerychlostní Evropa příležitostí, nebo rizikem?**
- 2) Co znamená prohlubující se integrace eurozóny pro Českou republiku coby zemi stojící mimo měnovou unii?**
- 3) Je z pohledu České republiky důležité, aby Velká Británie setrvala v EU? Co by znamenalo vystoupení VB z EU pro ČR i Unii samotnou?**

Je vícerychlostní Evropa příležitostí nebo rizikem?

Fenomén vícerychlostní Evropy

Fenomén vícerychlostní Evropy je starý stejně jako samotná evropská integrace. Již od vzniku Evropských společenství umožňovalo evropské právo stanovení různých dočasných nebo trvalých výjimek z jeho uplatňování pro jednotlivé členské země. Až do pádu železné opony a strategického rozhodnutí rozšiřovat Evropská společenství o bývalé země východního bloku však šlo o fenomén poměrně nenápadný. Výjimkou byla jen schengenská spolupráce (která na počátku vznikla mimo právní rámec Evropských společenství) a později také rozhodnutí o vzniku HMU a zavedení jednotné měny eura. Vícerychlostní Evropa se začala mnohem více připomínat v souvislosti s debatou o rozšiřování Evropské unie a s tím související otázkou, zdali je nutné další rozšiřování Unie podmínit prohlubováním evropské integrace. Jedním z řešení se zdál být model diferencované integrace, jenž by umožnil pokračování procesu evropské integrace i přesto, že některé členské země Unie by s prohlubováním v určitých oblastech nesouhlasily.

Vícerychlostní Evropa je především politický a nikoli právní pojem, kterým se označuje metoda diferencované integrace, jejímž cílem je umožnit skupině členských států Evropské unie rychlejší postup ke společnému cíli¹. Pojem sám o sobě zahrnuje předpoklad, že cíl je stejný pro všechny a plné zapojení všech členských zemí Unie je jen otázkou času. Princip vícerychlostní Evropy je z právního hlediska naplňován především dočasnými a trvalými výjimkami z práva EU a mechanismem posílené spolupráce, jenž do evropského práva zavedla Amsterodamská smlouva. Formování vícerychlostní Evropy však probíhalo i mimo smluvní rámec Evropské unie, a to prostřednictvím smluv mezi členskými státy Unie uzavřených podle mezinárodního práva. Tento mechanismus byl využíván převážně ze dvou důvodů: 1. v případě neochoty členských zemí využít mechanismy vymezené primárním právem Unie

(Schengenská dohoda, Průmská dohoda), anebo 2. v případě, že primární právo takový krok vůbec neumožňovalo (Evropský nástroj finanční stability – ESFS). I u mimosmluvních mechanismů však vždy existoval předpoklad jejich budoucí integrace do práva EU (tak jak se již stalo v případě Schengenu). Dokonce i v případě trvalých výjimek z aplikace evropského práva, jako v případě výjimky z povinnosti zavést společnou měnu pro Dánsko a Velkou Británii, se předpokládalo, že dříve nebo později budou tyto země ochotny výjimky zrušit a připojit se k zemím, jež v integraci postoupily dále. Vícerychlostní Evropa byla tedy chápána jako jakési nutné zlo, jež však v konečném důsledku umožňuje postupovat dál v procesu evropské integrace.

Vývoj v Evropské unii od začátku ekonomické krize v roce 2009 ukázal, že tyto předpoklady byly příliš optimistické. Zejména dramatický vývoj v oblasti prohlubování HMU unie šel ruku v ruce se vzrůstající neochotou některých členských zemí připojit se k tomuto vyššímu stupni integrace. Debatu o tom, zda o členství v HMU vůbec usilovat, začala dokonce i v zemích, které z povinnosti stát se členy HMU trvalou výjimku nemají. Významným argumentem v této debatě je fakt, že HMU v současnosti již není tím samým integračním projektem, jakým byla v době jejího vytvoření, respektive v době přistoupení jednotlivých členských zemí k Evropské unii. Prohlubování integrace eurozóny a především snaha o její rozšiřování do dalších oblastí (kupříkladu iniciativa Francie na vytvoření Euroskupiny v oblasti sociálních věcí a zaměstnanosti) znamená ve skutečnosti, že dnes je vícerychlostní Evropa brána jakožto nové paradigma, na němž bude evropská integrace založena, aby mohla alespoň v nějaké formě dále postupovat. Stále více je navíc zřejmé, že v případě užší integrace eurozóny se již nejedná jenom o fenomén vícerychlostní Evropy, ale čím dál tím více o tzv. fenomén vícevrstvé Evropy, kde finální stupeň integrace je různý pro jednotlivé členské státy. To, že finální stupeň integrace může být pro některé členské země jiný než pro většinu ostatních, navíc evropští státníci otevřeně přiznali v dohodě

¹ http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/multispeed_europe.html

s Velkou Británií, jež obsahuje ustanovení výslovně stanovující, že odkazy na stále užší svazek (klausule „*ever closer union*“) se na Velkou Británii nevztahují.

Zapojení ČR do jednotlivých forem vícerychlostní Evropy

Česká republika si po svém vstupu do Evropské unie stanovila strategický cíl, stát se co nejdříve jejím plnoprávným členem. V tehdejší době jednalo zejména o tři oblasti – co nejrychlejší zrušení omezení pro volný pohyb pracovních sil ze strany většiny starých členských zemí a co nejrychlejší vstup do Schengenu a eurozóny. Prvních dvou cílů se České republice povedlo dosáhnout poměrně rychle, členem eurozóny není však ani po dvanácti letech členství v Unii. Strategický cíl plnohodnotného členství, včetně členství v eurozóně potvrzuje i současná česká vláda ve své koncepci evropské politiky: „Vláda je přesvědčena, že strategickým zájmem ČR je být plnohodnotným členem EU. Toho lze dosáhnout jedině přistoupením do eurozóny.“² Vláda zároveň považuje jednotnou Unii za druhý strategický zájem ČR v oblasti evropských záležitostí.

Je však potřeba vnímat rozdíly mezi jednotlivými formami vícerychlostní Evropy. Její určité formy, které předpokládá samotná Evropská unie, její jednotu ve velké míře nenarušují. Jedná se zejména o mechanismus posílené spolupráce, který však byl zatím úspěšně využit pouze dvakrát – v případě harmonizace rozvodového práva a v případě tzv. evropského patentu. Harmonizace rozvodového práva se účastní 16 zemí Unie, zatímco Česká republika se rozhodla neúčastnit s odůvodněním, že jej považuje za zbytečné. V případě evropského patentu chybí

pouze Španělsko a Chorvatsko. V současné době jsou v určité fázi procesu dva další návrhy na využití posílené spolupráce. Prvním z nich je návrh na zavedení daně z finančních transakcí, který oficiálně podporuje pouze devět členských zemí Unie³, což je minimum vyžadované primárním právem Unie. Návrh však prozatím nebyl schválen pro nesouhlasné stanovisko právního servisu Rady a také pro rozpory v názorech členských zemí na rozsah transakcí, na něž by se daň měla vztahovat. Česká republika se staví proti zavedení této daně z důvodu, že „zdanění finančního sektoru formou daně z finančních transakcí nepovažuje za vhodný nástroj k dosažení stanovených cílů“⁴ Nejnovější iniciativou, kde pravděpodobně dojde k použití mechanismu posílené spolupráce je harmonizace práva v oblasti majetkových poměrů mezinárodních párů⁵. Česká republika se k této iniciativě připojila spolu s dalšími 16 členskými zeměmi Evropské unie.

Evropské primární právo nabízí ještě další možnosti hlubší integrace pro země, jež si to přejí v různých oblastech. V současnosti je projednávána otázka možnosti vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce, jenž by měl pravomoc vyšetřovat a působit jako žalobce na soudech členských zemí Unie v případech trestných činů souvisejících s finančními zájmy EU. I k této iniciativě se Česká republika staví poměrně rezervovaně, i když ji principiálně neodmítá. Její obavy směřují k pravomoci žalobce vyšetřovat trestní činy související s DPH, jež se ale finančních zájmů Unie dotýkají pouze okrajově a primárně zůstává tato oblast v pravomocích členských států⁶. Jinou oblastí, v níž evropské právo umožňuje hlubší integraci, je kupříkladu stálá strukturovaná spolupráce v oblasti obrany, v současnosti však neexistuje žádný relevantní návrh na její zahájení, a tudíž absentuje i pozice ČR.

² Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě,

<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-politiky-CR-v-EU.pdf>

³ Původně návrh podporovalo 11 členských zemí Unie, ale Slovinsko a Estonsko později svoji podporu stáhly.

⁴ Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR k návrhu směrnice Rady, kterou se provádí posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí,

<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=175091>

⁵ Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55362fa1d01536558312403c7.do>

⁶ České výhrady k úřadu evropského prokurátora trvají, <http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/ceske-vyhrady-k-uradu-evropskeho-prokuratora-trvaji-99608.html>

Příležitosti a rizika vícerychlostní Evropy

Koncept vícerychlostní Evropy přináší mnohá pozitivita i negativa do procesu evropské integrace, jakožto i jednoty Evropské unie a jejích členských států. Základním předpokladem pro udržení jednoty členských zemí je, aby se tento koncept uplatňoval v právním rámci Evropské unie. Všechny smlouvy přijímané mimo rámec evropského práva skýtají dvě zásadní nebezpečí – některé členské země nemusí být k jejich vyjednávání či přijímání ani přizvány a souhlas všech zemí Unie není nutnou podmínkou jejich platnosti. Z postavení České republiky, jakožto země poměrně malé a stojící mimo eurozónu, plyne také slabší vyjednávací pozice při sjednávání těchto smluv než v případě jejich přijímání standardní cestou, tedy změnou primárního práva EU. Pro Českou republiku je zcela zásadní také otázka otevřenosti nových mechanismů pro země, jež se nerozhodnou do nich vstoupit od počátku. Z tohoto hlediska je vhodné prosazovat mechanismus posílené spolupráce, jenž tuto otevřenost zaručuje. Obecně lze u vícerychlostní Evropy najít mimo jiné následující příležitosti a výzvy:

Příležitosti:

1. Vícerychlostní Evropa umožňuje Unii vyhnout se zablokování integračního procesu a vzniku potenciální „institucionální“ krize v případech, kdy jedna nebo několik členských zemí Unie nesouhlasí s postupem integrace v určité oblasti. Země toužící po silnější integraci nebudou frustrovány zeměmi, které se jí brání.
2. Vícerychlostní Evropa umožní Evropské unii větší flexibilitu, efektivitu i rychlost rozhodování. Prvotní nesouhlasný postoj některých členských států může být později změněn a tento prvotní nesouhlas nebo nejistota nezabrání ostatním zemím v postupu. Vícerychlostní Evropa také umožní lépe reagovat na krizové situace, které se nedotýkají všech členských zemí stejnou měrou.
3. Vícerychlostní Evropa umožní lépe řešit specifické problémy některých regionů v Evropské unii, aniž by zatěžovala i ostatní členské země. Skupiny členských zemí mohou také stejný problém řešit jinou cestou, jelikož jeden způsob nemusí vždy vyhovovat všem.
4. Vícerychlostní Evropa v rámci právního rámce EU prospěje jednotě EU, neboť země, které si přejí hlubší integraci, nebudou nuceny hledat cesty mimo právní rámec Unie a nebudou také nuceny vytvářet nové formy spolupráce, případně nové instituce.
5. Státy, které nebudou mít zájem účastnit se hlubší integrace v určité oblasti, si zachovají přístup a kontrolu k jejich vyjednávání a k případnému pozdějšímu přistoupení. Jejich suverenita a vůle nezúčastnit se zůstane zachována a zároveň nebudou obviňovány z rozbíjení nebo zpomalování evropské integrace.

Výzvy:

1. Vícerychlostní Evropa může vést k postupné desintegraci Evropské unie. Část Unie se bude integrovat úžeji a postupně se bude vzdalovat od zbytku Unie. Prostupnost do integračního „jádra“ se výrazně ztíží nebo znemožní. Nakonec může vést k rozštěpení Unie.
2. Vícerychlostní Evropa a její extenzivní využití dále zhorší již dnes komplikovaný právní systém Unie a ztíží výrazným způsobem práci institucí. Občané budou Unii rozumět ještě méně než dnes a budou jí tím pádem i méně důvěřovat. Vystane otázka udržitelnosti systému, když kupříkladu poslanci Evropského parlamentu ze zemí nezapojených do užší spolupráce budou rozhodovat o záležitostech jiných zemí. Tyto problémy povedou k další ztrátě legitimacy Evropské unie.
3. Země, jež se nebudou chtít dále integrovat, budou v Unii marginalizovány. Stanou se z nich členové druhé kategorie. Jejich zájmy se budou mnohem hůře prosazovat i v dalších oblastech evropské legislativy.
4. Výrazným způsobem se oslabí solidarita napříč členskými zeměmi. Každý členský stát bude prosazovat pouze svůj národní zájem bez ohledu na zájmy Unie jako takové, případně bez ohledu na zájmy dalších členských zemí.
5. Výrazným způsobem se posílí pozice velkých členských zemí, jež budou „diktovat“ postup integrace a oslabí postavení menších zemí jako Česká republika, jež se ocitnou v situace „ber, nebo nech“ bez možnosti reálně ovlivnit vývoj evropské integrace.

Co znamená prohlubující se integrace eurozóny pro Českou republiku coby zemi stojící mimo měnovou unii?

Změny ve fungování eurozóny

Eurozóna, respektive HMU, je bezpochyby nejvýraznějším projevem diferencované integrace, respektive vícerychlostní Evropy v Evropské unii. Zejména poslední roky přinesly její zásadní prohlubování a vzdalování se od zbytku Evropské unie. Vypuknutí mezinárodní finanční krize po pádu banky Lehman Brothers v roce 2008 vyvolalo následnou hospodářskou krizi, která těžce dolehla zejména na země eurozóny. Hospodářský pokles vyvolal zvyšující se deficit veřejných rozpočtů, které spolu se ztrátou důvěry trhů vedly k problémům se splácením dluhů zejména v zemích na periférii eurozóny. Krize naplno odhalila strukturální slabosti některých členů eurozóny, mezi jinými neudržitelnou výši veřejných výdajů a veřejného dluhu, nereformované sektory ekonomiky a dlouhodobou nízkou úroveň konkurenceschopnosti jejich ekonomik. Krize však také odhalila systémové nedostatky nastavení a fungování eurozóny.

Evropská unie reagovala bezprecedentními kroky jednak ve formě přímé pomoci postiženým zemím a také ve formě opatření ke zlepšení fungování eurozóny a posílení koordinace hospodářských politik členských států Unie. Pomoc i opatření měly významný vliv na formování vícerychlostní Evropy a v několika případech byly dokonce přímo neslučitelné s evropským právem (tzv. *no bail-out* klauzule dle článku 125 Smlouvy o fungování EU). I proto byly přijaty mimo právní rámec Unie. Zejména vytvoření Evropského mechanismu stability (ESM) posílilo dvourychlostní integraci Evropské unie – jelikož se jeho plnoprávními členy nemohly stát nečlenské země eurozóny. Tyto země se zároveň nemohou podílet na rozhodování o poskytnutí pomoci z něj a nemají ani přístup k finanční pomoci poskytované tímto mechanismem.

Ještě mnohem větší dopad na vícerychlostní Evropu a vyčleňování se eurozóny coby jakési „první rychlosti evropské integrace“ měly změny ve fungování eurozóny přijaté prostřednictvím dvou balíčků sekundární legislativy: tzv. *six-packu* a *two-packu*. Tyto legislativní balíčky posílily sankční mechanismy v rámci „Postupu při nadměrném schodku“ a zavedly nový „Postup při makroekonomické nerovnováze“ – opět se sankčním mechanismem. Z hlediska vícerychlostní Evropy je podstatné, že oba sankční mechanismy je, až na malou výjimku⁷, možné uplatnit jen vůči zemím eurozóny a rozhodují o nich také pouze země eurozóny.

Bankovní unie a dva z jejich existujících pilířů – Jednotný mechanismus pro dohled (SSM) a Jednotný mechanismus pro řešení krizí (SRM) podobně jako Evropský mechanismus stability neumožňují plné zapojení nečlenských zemí eurozóny. V tomto případě je na vině zejména primární právo, které neumožňuje zemím stojícím mimo eurozónu účast na rozhodování Rady guvernérů Evropské centrální banky (vrcholného orgánu rozhodování i v případě SSM) a zároveň dle článku 139 SFEU nejsou rozhodnutí Evropské centrální banky (dále také „ECB“) pro nečleny eurozóny závazná.

Obavy v souvislosti s opatřeními pro posílení eurozóny přinesly snahy o její větší institucionalizaci, která by vedla k prohloubení propasti mezi členy a nečleny eurozóny. Prozatím evropské právo znalo jedinou instituci tvořenou pouze pro účely eurozóny a tou byla ECB. V rámci Rady také funguje tzv. Euroskupina⁸, která de facto rozhoduje o otázkách týkajících se eurozóny, které pak formálně schvaluje Rada ve formaci ministrů financí (ECOFIN). Euroskupina se vyvinula v silné uskupení, které má rozhodující slovo i v ostatních otázkách týkajících se finančních záležitostí díky tomu, že země eurozóny disponují kvalifikovanou většinou v Radě. Velké riziko z hlediska vícerychlostní Evropy a oddělování eurozóny od ostatních členských zemí představují iniciativy na rozšíření formátu Euroskupiny do dalších formací Rady – kupříkladu

⁷ Sankční mechanismus při porušení Postupu při nadměrném schodku ve formě pozastavení plateb z Kohezního fondu EU se

může dotýkat všech zemí, jež tyto platby pobírají. O této sankci rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

⁸ Její existence je založena na Protokolu č. 14 připojeného k SFEU.

francouzsko-německá iniciativa z května 2013 podporující vznik Euroskupiny v rámci Rady ministrů pro otázky sociální politiky a zaměstnanosti a také neformální iniciativa Francie na vytvoření zvláštního COREPERu pro eurozónu. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (TSCG) také zavedla separátní summity eurozóny – jako obdobu euroskupiny v Radě. I v případě těchto eurosummitů existuje obava, že by postupně mohly začít dominovat v rozhodování o hospodářských a měnových záležitostech, podobně jako euroskupina v Radě.

Další vývoj integrace eurozóny je nastíněn v tzv. Zprávě pěti předsedů – plánu pro posílení Hospodářské a měnové unie, který obsahuje kroky k dokončení bankovní unie a také plány pro vytvoření fiskální unie, včetně jakéhosi rozpočtu eurozóny (i když eufemisticky nazývané „společná makroekonomická stabilizační funkce“). Naplnění těchto záměrů jednoznačně povede k dalšímu oddělování eurozóny od ostatních zemí Unie a posílení fenoménu vícerychlostní Evropy.

Pozice České republiky

Česká republika se v minulém volebním období, kdy byly zásadní změny eurozóny přijímány, stavěla k jejich vyjednávání poměrně pasivně. Odmítla se účastnit kupříkladu Paktu pro euro plus nebo TSCG. Důvodem byl rezervovaný až odmítavý postoj k možnosti vstupu ČR do eurozóny, který však měl být vyvážen o to větší snahou účinně bránit vzdalování se eurozóny od ostatních členských zemí a prosazovat otevřenost všech nových nástrojů, jež eurozóna vytvořila pro nečlenské země. Vláda ČR, která byla ustavena po sněmovních volbách v roce 2013, si naopak za svůj strategický cíl stanovila mimo jiné směřovat ČR do eurozóny. Zároveň však deklarovala, že k tomuto kroku (ani samotné stanovení cílového data vstupu) nedojde v průběhu jejího volebního období. Především text argumentuje, že rozhodnutí o vstupu do eurozóny se díky fenoménu vícerychlostní Evropy (jehož hlavním proudem je právě vydělování se eurozóny od zbytku Unie) stává otázkou nikoli jen ekonomickou, ale i politickou. Vláda, která vznikne po sněmovních volbách v roce 2017, bude muset znovu pečlivě zvážit všechny ekonomické i politické výhody a náklady vstupu ČR do eurozóny a potvrdit nebo změnit stanovisko současné vlády o směřování ČR do eurozóny.

Hospodářský růst České republiky spojený s vynikajícím stavem veřejných financí, nízkou úrovní zadlužení země a nízkou úrovní inflace umožní České republice v případě kladného politického rozhodnutí relativně jednoduchý vstup do eurozóny. Země již v současnosti plní kritéria pro přistoupení k eurozóně, kromě členství v ERM2 a podle všech makroekonomických predikcí je bude plnit i nadále. Při svém rozhodování bude muset zvážit mimo jiné následující potenciální přínosy respektive náklady plynoucí z členství v Unii:

Potenciální přínosy:

ČR se stane součástí integračního jádra EU, plnoprávným a stabilním členem Unie, kterému nebude hrozit politická marginalizace. Česká ekonomika je silně navázána na ekonomiku eurozóny avšak bez možnosti ji efektivně ovlivňovat. Členstvím v eurozóně tak získá možnost podílet se na formulování politik a rozhodování o otázkách, jež se jí bytostně dotýkají už i v současnosti. Z pasivního pozorovatele se stane aktivním hráčem tvarujícím budoucnost eurozóny. Členství v eurozóně přinese i benefity pro občany ČR jakými jsou: snadná a cenová porovnatelnost, pohodlnější a levnější cestování, uchovávání hodnoty úspor; pro podnikatele pak navíc: odstranění kurzovního rizika, snížení transakčních nákladů, potenciálně nižší úrokové sazby; a pro samotnou ČR: spolurozhodování o měnové politice eurozóny, zvýšený tlak na rozpočtovou kázeň, ochranu před kurzovým rizikem, větší atraktivita pro zahraniční investice a v neposlední řadě dosah na případnou pomoc z ESM.

Potenciální náklady a rizika:

Česká republika ztratí určitou flexibilitu vyrovnávat se s externími šoky v podobě ztráty samostatné měnové politiky. Od okamžiku vstupu do eurozóny již nebude moci ovlivňovat vývoj své ekonomiky do takové míry jako doposud i díky přísnější fiskální politice a postupnému zavádění fiskální unie. Tento problém nastane zejména v případě rozdílného hospodářského cyklu v eurozóně a v České republice. Zavedení jednotné měny si vyžádá jednorázové náklady a zároveň náklady a rizika spojená se zapojením země do ESM. Občané České republiky se v současnosti staví proti zavedení jednotné měny, změna jejich postoje v dohledné době si vyžádá velké úsilí ze strany

vlády. V době, kdy Česká republika požádá o vstup, může narazit na neochotu některých členských zemí eurozóny, podobně jako je tomu v případě vstupu Bulharska a Rumunska do Schengenu.

Je z pohledu České republiky důležité, aby Velká Británie setrvala v EU? Co by znamenalo vystoupení VB z EU pro ČR i Unii samotnou?

Referendum o setrvání Velké Británie v Evropské unii se uskuteční 23. června letošního roku. Referendu předchází proces tzv. renegociace – vyjednání nových podmínek členství Británie v Unii. Britský premiér David Cameron slíbil svým voličům, že předtím než jim předloží otázku o setrvání Velké Británie v Unii, pokusí se vyjednat s ostatními členskými zeměmi takovou dohodu, jež umožní zemi zůstat v Evropské unii. Proces renegociace byl dokončen na summitu Evropské unie v únoru letošního roku, kdy Evropská rada přijala tzv. Rozhodnutí o novém řešení pro Velkou Británii⁹, ve kterém schválila velkou většinu britských požadavků. Tyto požadavky se týkaly ochrany zájmů nečlenských zemí eurozóny při správě hospodářských záležitostí, konkurenceschopnosti, suverenity, sociálních dávek a volného pohybu osob. Velká Británie získala výjimku ze stále užšího svazku (*klauzule ever closer union*). Velká Británie získala možnost zavést tzv. ochranný mechanismus, který ji umožní (v případě přetížení sociálního systému velkým přílivem nových pracovníků) pozastavit přístup nových pracovníků k tzv. in-work benefits, což jsou dávky pro nízkopříjmové skupiny svým vymezením specifické pro Velkou Británii, nicméně obdobným systémem dávek mohou disponovat i jiné členské státy. Druhým vyjednaným mechanismem je možnost zavedení indexace dětských dávek, která však

vzhledem k budoucímu zakotvení v nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení bude novou možností pro všechny členské státy. Indexace se však případně bude vztahovat pouze na situace, kdy rodič bydlí a pracuje v jiném členském státě, než ve kterém žije dítě.

Rozhodnutí Evropské rady o novém řešení pro Velkou Británii obsahuje ustanovení, dle kterého vstoupí v platnost pouze tehdy, pokud se Velká Británie rozhodne zůstat členem Evropské unie. Jestliže dohoda s Velkou Británií vstoupí v platnost, opět posílí koncept vícerychlostní integrace, zejména díky britské výjimce ze stále užšího svazku. V případě, že britští občané¹⁰ v referendu rozhodnou o vystoupení své země z Unie, začne po notifikaci tohoto rozhodnutí Evropské radě plynout dvouleté období, během kterého Unie sjedná s Velkou Británií dohodu o podmínkách jejího vystoupení¹¹. V případě, že se dohoda během této doby nepodaří dosáhnout, přestane být Velká Británie jejím marným uplynutím členem Unie¹².

Dopady vystoupení Velké Británie

Na EU

Velká Británie je v současnosti počtem obyvatel třetí nejlidnatější zemí Unie a její hrubý domácí produkt je po Německu druhý nejvyšší. Velká Británie je také čtvrtým největším přispěvatelem do rozpočtu Evropské unie. Je stálým členem Rady bezpečnosti OSN, členem G7, G20 a dalších důležitých mezinárodních uskupení. Velká Británie je členem Evropské unie, v níž téměř vždy podporovala liberalizaci obchodu, prohlubování jednotného vnitřního trhu, snižování administrativní zátěže a obecně opatření vedoucí k vyšší konkurenceschopnosti Unie. Je nepochybné, že případné vystoupení Velké Británie Evropskou unii výrazným způsobem oslabí, a to jak ekonomicky, tak politicky. Bylo by to poprvé v historii Evropské unie, kdy by ji členská země opustila. Vystoupení Velké Británie může mít dalekosáhlé následky i na další vývoj evropské integrace.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/cs/pdf>

¹⁰ Právo v referendu hlasovat ovšem mají pouze britští občané s pobytem na území Velké Británie. Velká skupina britských občanů žijících dlouhodobě v zahraničí toto právo nemá.

¹¹ čl. 50 Smlouvy o Evropské unii

¹² Toto období je možno prodloužit na základě dohody s vystupujícím členským státem jednomyslným rozhodnutím Evropské rady.

V odborných kruzích se diskutují varianty vývoje Evropské unie po vystoupení Velké Británie. Někteří si myslí, že vystoupení Velké Británie by přimělo ostatní členské země k rychlejšímu postupu integrace a vytváření politické unie. Jiný názorový proud se naopak obává, že tento krok by znamenal zásadní otřesení důvěry v evropskou integraci, narůstání podobných tendencí i v jiných členských zemích a možný začátek procesu dezintegrace EU. Třetí proud očekává rychlejší postup integrace omezené skupiny členských zemí, jejímž základem budou členské země eurozóny s postupným dezintegračním procesem ostatních zemí a postupným zánikem Unie v podobě jaké ji známe dnes.

Na Velkou Británii

Vystoupení Velké Británie by mělo dalekosáhlé důsledky i pro ni samotnou. Podle analýzy britského ministerstva financí by různé scénáře uspořádání vztahů s Uníí po případném britském odchodu znamenaly ztrátu HDP v nejbližších 15 letech ve výši 3,4 až 9,5 procent¹³. Analýza počítala se třemi základními scénáři: 1. Členství Velké Británie v Evropském hospodářském prostoru (postavení podobné Norsku); 2. Bilaterální obchodní dohoda s EU (postavení podobné Kanadě); 3. Využití pravidel Světové obchodní organizace. Tato analýza ovšem počítá se stavem EU jaký je dnes, bez započítání možných reforem vedoucích ke zvýšení konkurenceschopnosti EU a uzavření dalších obchodních dohod – kupříkladu s USA. V případě započítání těchto faktorů by byly britské ekonomické ztráty ještě mnohem větší i vzhledem k faktu, že dojednávání obchodních dohod se třetími zeměmi by Velké Británii pravděpodobně trvalo delší dobu. Dopady vystoupení by ovšem nebyly jen ekonomické, jelikož Evropská unie představuje významného hráče i na poli mezinárodních vztahů. V rámci zahraniční a bezpečnostní politiky EU patřil postoj Velké Británie téměř vždy k těm, které určovaly její výslednou podobu nejvíce. Británie by svým vystoupením již nemohla realizovat cíle své zahraniční politiky prostřednictvím Evropské unie a v mnoha ohledech

a oblastech by to vedlo k poklesu jejího významu v mezinárodních vztazích.

Na Českou republiku

Česká republika tradičně vnímala Velkou Británii jako blízkého partnera v rámci Evropské unie. Toto vnímání je založeno jednak na historických důvodech dávného spojení Československa a Velké Británie, tak i na silné podpoře Británie pro vstup České republiky do Evropské unie. Česká republika také dlouhodobě sdílí s Velkou Británií podobné postoje v rámci Zahraniční a bezpečnostní politiky EU, mezi které patří silná podpora transatlantického partnerství, politika podpory demokracie a lidských práv, podpora Východnímu partnerství Evropské unie, nebo opatrný postoj vůči Rusku. Obě země jsou také považovány za silné zastávce jednotného vnitřního trhu a jeho dobudování, odstraňování překážek a liberalizace mezinárodního obchodu, uzavírání obchodních smluv s dalšími partnery a celkově podporou opatření zvyšujících konkurenceschopnost Unie. Najdou se však i oblasti, ve kterých se postoje obou zemí vzdalují. Typickým příkladem jsou vyjednávání o evropském rozpočtu, kde je pozice ČR jako čistého příjemce a pozice Velké Británie jako čistého plátce diametrálně odlišná. Postoj obou zemí byl rozdílný i v případě britských požadavků na renegociaci, kde Česká republika nesouhlasila zejména s omezováním svobody pohybu pracovníků.

Z ekonomického hlediska je Velká Británie také velice důležitým partnerem České republiky. Velká Británie je na čtvrtém místě v žebříčku zemí, do nichž Česká republika exportuje. Celkový objem exportu z ČR do VB dosáhl v roce 2015 hodnoty 206 miliard Kč. Pozitivní bilance zahraničního obchodu s Británií dosáhla za rok 2015 celkem 116 miliard Kč. Odchod Velké Británie z jednotného vnitřního trhu by měl nepochybně negativní vliv na zahraniční obchod s Velkou Británií, zejména v tom případě, že by se nepovedlo s Velkou Británií uzavřít obchodní dohodu odbourávající tarifní i netarifní překážky obchodu.

¹³ HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives, 2016,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf

Další negativní důsledky by hrozily 45 tisícům¹⁴ českých občanů, kteří žijí ve Velké Británii, jelikož jejich budoucí postavení je momentálně nejasné.

Závěr

Debata na téma vícerychlostní Evropy se může na první pohled zdát akademická, pokud se však zaměří na její jednotlivé formy a důsledky pro Českou republiku, bude nejenom praktická, ale i potřebná. Česká republika již několikrát v minulosti musela učinit rozhodnutí, jestli se užší integrace v určité oblasti účastnit či nikoli. Vzhledem

k vývoji evropské integrace v posledních letech je velice pravděpodobně, že podobné situace budou v budoucnu nastávat mnohem častěji. Českou republiku také čeká zásadní rozhodnutí o přijetí společné měny, které by se nemělo neustále oddalovat. Kulatý stůl na téma vícerychlostní Evropy v rámci Národního konventu o EU by měl umožnit zástupcům politických stran a hnutí, poslancům Evropského parlamentu, poslancům a senátorům Parlamentu ČR, zástupcům státní správy, byznysu, nevládních organizací a sociálním partnerům výměnu názorů o zájmech a prioritách České republiky a pokusit se o formulování doporučení pro vládu, jak v oblasti vícerychlostní Evropy postupovat.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

¹⁴ Office for National Statistics, Dataset: Population by Country of Birth and Nationality in 2013, <http://www.ons.gov.uk/file?uri=/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/populationb>

[ycountryofbirthandnationality/2013/underlyingdatasheetsforpopulationbycountryofbirthandnationalityjan13todec13_tcm77-409207.xls](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/countryofbirthandnationality/2013/underlyingdatasheetsforpopulationbycountryofbirthandnationalityjan13todec13_tcm77-409207.xls)

Zdroje:

- Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, Pros and Cons Arguments for a Multi-speed Europe, <http://www.aalep.eu/pros-and-con-arguments-multi-speed-europe>
- Bartovic, Král, Šlosarčík, Dvourychlostní Evropa a role ČR v ní, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha 2013, <http://www.europeum.org/data/articles/dvourychlostni-evropa.pdf>
- Claire Braward, The multi-speed Europe: the EU's future or doom?, Nouvelle Europe, <http://www.nouvelle-europe.eu/en/multi-speed-europe-eu-s-future-or-doom>
- České výhrady k úřadu evropského prokurátora trvají, <http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/ceske-vyhrady-k-uradu-evropskeho-prokuratora-trvaji-99608.html>
- Debating Europe, Arguments for and against a two-speed Europe, http://www.debatingeurope.eu/focus/infobox-arguments-for-and-against-a-two-speed-europe/#.VzD_rWMQI8I
- Giuseppe Martinico, Istituto A ri Internazionali (IAI), A Multi-Speed EU? An Institutional and Legal Assessment, 2015, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1548.pdf>
- HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives, 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf
- Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě, <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-politiky-CR-v-EU.pdf>
- Konsolidované znění Smlouvy o EU, http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva_o_eu.pdf
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU, http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf
- Ministerstvo Financí ČR, Zavedení eura v ČR, <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro-a-ceska-republika/vyhody-a-rizika-eura/naklady-a-rizika>
- Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství, <http://www.ipex.eu/TPXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55362fa1d01536558312403c7.do>
- Open Europe, What if...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside the EU, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/what-if-there-were-a-brexite/>
- Swati Dhingra, Gianmarco Ottaviano and Thomas Sampson, Should We Stay or Should We Go? The economic consequences of leaving the EU, London School of Economics 2015, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA022.pdf>
- Swati Dhingra, Gianmarco Ottaviano and Thomas Sampson, Should We Stay or Should We Go? The economic consequences of leaving the EU, The London School of Economics 2015, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA022.pdf>
- Vít Beneš, Instituce EU: Prohlubování integrace eurozóny a diferencovaná integrace, Podkladový materiál na kulatý stůl Národního konventu o EU – pracovní skupina Instituce, ÚMV, Praha 2014, https://www.dropbox.com/s/j82n3hliqslq9/Instituce_podklad.pdf?dl=0
- Vít Beneš, Prohlubování integrace eurozóny a diferencovaná integrace, Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuse u kulatého stolu, který se konal v rámci Národního konventu o EU, ÚMV, Praha 2014 https://www.dropbox.com/s/rrb66if1xpjiri/Doporučení_instituce.pdf?dl=0
- Welcome to a two-speed Europe, Politico, <http://www.politico.eu/article/welcome-to-a-two-speed-europe-deal-british-voters-brussels-open-marriage>
- Zahraniční obchod ČR za 1-12/2015, MPO ČR, <http://www.mpo.cz/dokument169927.html>
- Zasedání Evropské rady (18. a 19. února 2016) – závěry, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/cs/pdf>
- Zpráva pěti předsedů – plán pro posílení evropské hospodářské a měnové unie počínaje 1. červencem 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_cs.htm