

MACRON, MERKEL A ČESKÉ ZÁJMY PŘI REFORMĚ EU

JAKUB EBERLE, JAN KOVÁŘ

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Reformní návrhy Emmanuela Macrona a Angely Merkel přináší řadu příležitostí prosadit české zájmy. Pokud se Praha nebude přehnaně soustředit na sporné otázky, otevírá se jí šance vyjednat řadu výhodných kompromisů.

Česká republika by měla podpořit rozvoj společných evropských sil pro stabilizační vojenské operace, dokončení jednotného digitálního trhu a evropské investice do vědy, výzkumů a inovací. Všechny tyto oblasti jsou jednoznačně v jejím zájmu.

Do společné azylové politiky by se ČR mohla zapojit podporou rozšíření mandátu Frontexu a zejména pak posílením své politiky rozvojové spolupráce.

ÚVOD

Na potřebě reformy Evropské unie dnes existuje široká shoda. Unie také v období po referendu o brexitu rozhodně netrpí nedostatkem reformních nápadů. Jen namátkou: bylo přijato bratislavské prohlášení a plán, Evropská komise předložila Bílou knihu o budoucnosti Evropy, francouzský prezident Emmanuel Macron přednesl svoji vizi na univerzitě v Sorbonně, skupiny členských států přišly s návrhy na reformu jednotlivých oblastí politiky. Řada iniciativ vznikla také přímo z občanské společnosti. V minulých týdnech se po dlouhém mlčení vyjádřila také německá kancléřka Angela Merkel.

Již menší shoda však panuje ohledně toho, kam měla EU směřovat. Zatímco návrhy z pera francouzského prezidenta předpokládají významnou centralizaci v rámci eurozóny, stejně jako pravděpodobnost posilování dvourychlostní Evropy, řada členských států je naopak pro udržení či posílení národních úrovně a „elitní kluby“ v rámci EU odmítá. Evropu zde čeká vyjednávání řady velice složitých kompromisů, které ovlivní její podobu na dlouhé roky dopředu. První z nich by měly padnout již na summitu Evropské rady 28. a 29. června.

Jaký je tedy obsah a podstata debat o budoucnosti EU? A jaké jsou v tomto kontextu zájmy a možnosti České republiky? Na tyto otázky se pokusíme odpovědět v tomto policy paperu. Nejprve se zaměříme na pozice dvou nejvýznamnějších hráčů současné EU a představíme, jaké reformy navrhl prezident Macron a jak na ně reagovala kancléřka Merkel. Následně zhodnotíme, co tato nová situace znamená pro ČR, a navrhneme konkrétní doporučení.

MACRONŮV REFORMNÍ VÝKOP

Návrhy prezidenta Macrona vycházejí především z loňského projevu na univerzitě v Sorbonně a z letošního vystoupení na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Macron představil několik klíčových oblastí, kde má dojít k posílení integrace. Jeho cílem je, aby EU lépe chránila evropské občany a efektivněji jim sloužila. Jádrem jeho vize je hlubší integrace EU a často také přenášení kompetencí na evropskou úroveň.

V první řadě jde o oblast bezpečnostní a obranné politiky. Macron navrhl vytvoření jednotné intervenční síly EU, posilování hostování vojáků jedné členské země v armádě jiných členských zemí, vytvoření společného obranného rozpočtu, stejně jako společné strategické kultury a doktríny. To by v konečném důsledku mělo vést k opravdové společné bezpečnostní a obranné politice, která je dnes stále spíše jen na papíře.

Druhou oblastí je migrační a azylová politika a rozvojová spolupráce, kde Macron prosazuje vytvoření Evropského azylového úřadu, který by zajistil harmonizaci azylové politiky a řízení o mezinárodní ochraně. Macron rovněž navrhl zřídit Evropskou pohraniční policii na bázi současné agentury Frontex, jež by byla odpovědná za ochranu vnějších hranic a vykonávání návratové politiky. Měl by být také vytvořen i společný evropský fond pro financování integrace uprchlíků a dalších migrantů, ze kterého by mohly čerpat členské státy a především pak místní orgány. Důležitou součástí efektivnější migrační a azylové politiky je pro

Macrona fungující rozvojová politika. Francouzský prezident tak navrhl zavedení evropské daně z finančních transakcí, jež by ji měla financovat.

Macron hodlá posílit evropskou suverenitu skrze politiku ochrany životního prostředí a energetickou politiku. Zde nabízí vytvoření základní společné ceny uhlíku a vytvoření propojeného evropského energetického trhu. V rámci boje se zahraniční konkurencí, která by nenaplňovala unijní standardy ochrany životního prostředí, by měla být zavedena daň z uhlíku na evropských hranicích. Z té by mohly být financovány dopady politiky ochrany životního prostředí na evropské podniky. V rámci společné obchodní politiky Macron chce důrazněji vynucovat environmentální doložky obsažené v obchodních dohodách.

Dalším klíčem k posílení EU je oblast vědy, výzkumu, inovací a digitalizace, kde Macron navrhl vytvoření Evropské agentury pro inovace, která by pomáhala financovat a usnadňovala by nadnárodní spolupráci v oblasti výzkumu a inovací. Klíčem je zde dokončení jednotného digitálního trhu. V oblasti obchodu s digitálními technologiemi, službami a zbožím, Macron také navrhl danit digitální a technologické společnosti podle místa vytvoření hodnoty, čímž by se mělo předejít vyvádění zisků mimo Evropu. Takto získané finanční prostředky by zčásti mohly být použity na financování vědy, výzkumu a inovací v rámci EU.

Poslední – i když zřejmě nejdůležitější – oblastí je reforma hospodářské a měnové unie a hospodářské politiky. V první řadě Macron navrhl vytvoření unijního ministra financí, případně ministra financí eurozóny. Další opatření by zřídila společný rozpočet zemí eurozóny, parlament eurozóny a úřad odpovědný za koordinaci a dohled nad hospodářskými politikami členských států. V těchto návrzích se promítá Macronův důraz na dvourychlostní Evropu. Francouzský prezident navrhl i větší daňovou harmonizaci, např. sjednocováním základů korporátní daně a stanovením závazného rozmezí korporátní daně. Jejich dodržováním by byl podmíněn přístup k evropským fondům. V neposlední řadě Macron prosazuje větší konvergenci sociálních politik členských států. To v jeho čtení předpokládá definování minimální mzdy, která by se v delším období měla sjednotit napříč EU, či sblížení sociálních příspěvků v jednotlivých členských zemích.

OPATRNÁ ODPOVĚĎ Z BERLÍNA

Macron si nakonec na odpověď z Berlína musel počkat více než osm měsíců. Na vině nebylo pouze dlouhé sestavování nové spolkové vlády a tradiční opatrnost Angely Merkel, ale také hlubší dilema německé evropské politiky: prohlubovat evropskou integraci i za cenu rozštěpení EU na západoevropské jádro a středo-jihoevropské periferie, nebo naopak držet evropskou jednotu i za cenu odkládání zásadních reforem? Toto dilema je klíčové i pro ČR, v jejímž zájmu je bránit vytvoření evropského jádra a k tomu je podpora SRN klíčová. Berlín je tedy pro Prahu mnohem přirozenějším spojencem než Paříž.

Merkel se zde snaží hledat kompromisní cestu. Macronovým návrhům sice vychází vstříc, ale často jen velmi opatrně. Reformní představy kancléřky se zde opírají zejména o čtyři body. Jejich hlavním společným prvkem je užší spolupráce, ale povětšinou na mezivládní úrovni. K federalistickým tónům Macronových návrhů je ale povětšinou skeptická – podobně jako ČR a další středoevropské státy.

1) Posílení integrace eurozóny

Merkel podpořila přeměnu Evropského stabilizačního mechanismu v Evropský měnový fond, který by měl posílit schopnost eurozóny řešit budoucí krize. Podobně se vyslovila také pro zvláštní investiční rozpočet pro eurozónu, jehož cílem by mělo být vyrovnávání hospodářských rozdílů mezi členskými zeměmi. Německo však nadále odmítá oddlužení chudších zemí, společné ručení za dluhy či jednotné evropské daně. Výše rozpočtu eurozóny také má být řádově menší, než byla původní Macronova představa, a SRN zde prosazuje mezivládní přístup, tj. včetně možnosti práva veta národních států.

2) Bezpečnostní a obranná politika

Merkel podpořila ideu evropských intervenčních jednotek. Vyslovila se pro společné strategické plánování EU a vyzvala k harmonizaci evropských obranných systémů jako nutnému předpokladu efektivní vojenské spolupráce. Jde tedy o bod, kde vychází Macronově představě jednoznačně vstříc, ale zároveň také o otázku, která je zatím definována jen velice vágně.

3) Migrace, azyl a rozvojová spolupráce

Německé návrhy se v této klíčové oblasti opírají o čtyři provázané prvky. Základem je společný azylový systém, který by sjednotil azylová řízení v jednotlivých členských zemích. Ve střednědobé perspektivě by vznikla evropská azylová agentura, po které volá i Macron. Druhým prvkem je vybudování evropské pohraniční stráže na ochranu hranic EU. I zde tedy panuje shoda. Třetím bodem je však princip „flexibilní solidarity“, podle něhož si členské země mohou volit, jak se konkrétně na společné politice budou podílet. Merkel zde tedy vychází vstříc středo-evropským státům, pro které je jednotná azylová politika hluboce problematická. Čtvrtým a naprosto zásadním aspektem je pak úzké propojení azylové a rozvojové politiky jako nástroje řešení dlouhodobých příčin migrace. Merkel zde volá především po úzké spolupráci s africkými zeměmi, a to dokonce v podobě „Marshallova plánu pro Afriku“, který by měl přispět k celkovému rozvoji kontinentu.

4) Věda, výzkum a inovace

Z německého pohledu jsou věda, výzkum a inovace naprosto klíčové pro udržení a posílení evropské konkurenceschopnosti. Merkel proto volá po navýšení výdajů do těchto oblastí až na 3 % HDP (průměr EU28 je dnes zhruba o procento níže) a po budování celoevropských sítí excelence. Jako zásadní témata pro spolupráci zmiňuje digitalizaci a umělou inteligenci. V důležitosti tohoto bodu tedy panuje mezi Merkel a Macronem shoda, i když kancléřka je zde tradičně méně konkrétní než francouzský prezident.

VOLBA ČR: PRAGMATICKÁ SPOLUPRÁCE, NEBO POMALEJŠÍ PRUH EU

Pro Českou republiku přináší rýsující se německo-francouzské plány rizika, ale i významné příležitosti. Hlavním rizikem je další oddalování ČR od vznikajícího evropského jádra, které se upevňuje okolo eurozóny. Pozice v rámci

„pomalejšího“ proudu EU je v rozporu s českými zájmy, jak je chápe i platná Koncepce politiky ČR v EU. Pro ČR je dnes proto klíčové využít reformního období ke kompenzaci tohoto rizika pomocí pragmatické spolupráce. To lze učinit skrze aktivní formulaci návrhů v těch konkrétních oblastech, které poskytují ČR možnost posílit svoji pozici jako konstruktivního aktéra a zároveň přispět ke zlepšení kvality života občanů ČR, a tím i potenciálně zlepšit vnímání EU v jejich očích.

Rychlé přistoupení k euru v ČR dnes odmítají všechny relevantní politické síly. Při souběžně probíhající užší integraci eurozóny se tak ČR vzdaluje svým nejvýznamnějším obchodním partnerům. V otázce reformy eurozóny se tedy Praha ocitá mimo důležitá jednání, přestože je na jejich výsledku citelně závislá její prosperita. Pro jakoukoliv českou vládu bude také velmi problematická otázka společné azylové politiky. Přijímání azylantů – a migrantů obecně – totiž ČR chápe jako výsostně národní kompetenci. Je však pouze na české diplomacii, jestli se rozhodne pragmaticky hledat dílčí kompromisy na základě „flexibilní solidarity“, nebo jestli naopak zvolí cestu hlasité obstrukce, potenciálně v bloku s dalšími středoevropskými státy. Konstruktivní přístup by ČR umožnil vyjednat řadu výhodných bodů a posílil by pozici ČR jako důvěryhodného partnera. Obstrukce by naopak vedla k prohloubení rozkolu mezi Prahou a západoevropskými zeměmi.

Vedle těchto složitých bodů se zde ale ČR nabízí také řada možností pro konstruktivní spolupráci, kde se může dobře snoubit prosazování národních priorit s širším zájmem na udržení koherentní EU bez rozdělení na členy různých kategorií.

Poměrně nekontroverzním bodem by mělo být české přihlášení se ke společným evropským silám pro stabilizační vojenské operace, po nichž volá Macron a nyní i Merkel. Výrazné posílení evropského pilíře kolektivní obrany ČR v posledních letech aktivně podporovala. V tuto chvíli jde navíc stále jen o velmi nekonkrétní projekt, který je možné ovlivňovat bez příliš velkých politických nákladů. Pro budoucnost české armády v rámci EU i NATO je zásadní interoperabilita se spojenci, a to především s německým Bundeswehrem a sousedy v rámci V4. Česká vláda by měla posílit své úsilí ve stávajících (např. PESCO) i nových formátech a interoperabilitu považovat za významné kritérium při chystaných akvizicích obranných systémů.

Úspěšnost českého ekonomického modelu bude více a více záležet na přechodu od důrazu na levnou pracovní sílu a vývoz zboží směrem k digitální a technologické ekonomice. V tomto ohledu je zájem ČR zcela v souladu s francouzskými a německými představami. ČR by tedy mohla proaktivně prosazovat dokončení jednotného digitálního trhu, zjednodušení e-komerce či evropských patentů. Aktivním prosazováním těchto politik by ČR získala nejen na unijním poli. Existence opravdového jednotného trhu se službami a digitálního trhu by zároveň vytvořila tlak na strukturální transformaci české ekonomiky směrem k technologické a digitální ekonomice.

Ze stejných důvodů platí, že ČR by se měla soustředit na politiku podporující inovace, vědu a výzkum. ČR také patří mezi nejohroženější země, pokud jde o robotizaci a automatizaci. Praha by proto měla zvážit Macronův návrh na vytvoření Evropské agentury pro inovace či podobné nástroje pro usnadnění

nadnárodní spolupráce a financování v oblasti výzkumu a inovací. Stejně tak by měla podpořit iniciativu Merkel pro budování mezinárodních center excelence, avšak s významným zapojením středoevropských zemí jako podmínkou jejich financování. Během vyjednávání o novém rozpočtu by českou prioritou mohla být podpora alokace strukturálních fondů do inovací, digitální a další infrastruktury, technologického a digitálního vzdělávání.

V rámci migrační a azylové politiky a ochrany hranic nemusí být česká pozice vůči francouzsko-německým návrhům nutně obstruktivní. Jakkoliv je snaha o společnou azylovou politiku na unijní úrovni v rozporu se současným postojem ČR, vláda má možnost soustředit se právě na aspekt „flexibilní solidarity“, jak jej nabídla Merkel. Praha by tedy mohla vyměnit svůj vstřícný postoj ke společné politice za závazek, že si bude sama moci určovat, jakými opatřeními se do ní zapojí.

Česká republika v tomto kontextu dlouhodobě tvrdí, že příčiny migrace je třeba řešit mimo Evropu a že je nutné efektivněji střežit vnější hranice EU/Schengenu. S těmito body souhlasí i Macron a Merkel. Je tedy zcela na ČR, aby zde projevila konkrétní a pozitivní iniciativu. Pro ČR by nemělo být složité podpořit posílení mandátu současného Frontexu směrem ke skutečně jednotné evropské pohraniční stráž. Takový návrh však pravděpodobně narazí na odpor zemí, které mají vnější hranici a vnímaly by takový orgán jako narušující jejich suverenitu. Nabízí se tak paralelní alternativní návrh na posílení personální, finanční kapacity stejně tak jako vybavenosti současného Frontexu. ČR také může prosazovat pokus o umožnění externalizace aktivit Frontexu mimo území EU, a to v úzké spolupráci s třetími zeměmi. Český hlas by ale neměl zůstat jen u reaktivního a represivního opevňování hranic či boje proti pašerákům, ale měl by nabídnout také aktivní a pozitivní práci v zemích, které jsou stávajícími či potenciálními ohnisky migrace. Součástí českého mixu v rámci „flexibilní solidarity“ by tak mělo být i přehodnocení rozvojové spolupráce. ČR je ve výdajích na rozvojovou spolupráci na samém chvostu států EU i OECD a s pouhými 0,13 % HND nesplňuje svůj závazek 0,33 % ani z poloviny. Vláda by měla jasně deklarovat, že se tento závazek chystá v rozmezí několika málo let splnit a v dlouhodobém horizontu výdaje navyšovat až na hodnotu závazku v rámci OSN (0,7 %). Vedle multilaterálních nástrojů se zde nabízí také možnost úzké bilaterální spolupráce se SRN a přímého zapojení – či alespoň úzké koordinace – s německým „Marshallovým plánem pro Afriku“.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Pro Českou republiku je fungující Evropská unie zásadním národním zájmem. Reformní návrhy Emmanuela Macrona a Angely Merkel s sebou nesou nejen naději na dílčí pozitivní změny, ale také řadu příležitostí prosadit české zájmy. Pokud se Praha nebude přehnaně koncentrovat na sporné otázky, tedy zejména problém společné migrační a azylové politiky, otevírá se jí šance vyjednat řadu výhodných kompromisů a zabránit svému odsunutí do nevýhodného „pomalejšího pruhu“ EU.

► Vláda ČR by měla přijmout konstruktivní přístup k otázce „flexibilní solidarity“ v azylové politice a navrhnout alternativní, skutečně citelné formy vlastního příspěvku. Obstrukce na základě argumentace, že ČR nebude nijak kompenzovat

fakt, že jako země bez vnější hranice zpracovává nižší počet žádosti o mezinárodní ochranu, nic pozitivního nepřinese.

► Vláda ČR by měla prosazovat posílení mandátu současného Frontexu směrem k Macronem navrhované Evropské pohraniční policii. ČR by také měla formulovat konkrétní návrhy způsobu externalizace aktivit Frontexu tak, aby byla spolupráce přijatelná i pro třetí země, na jejichž území by Frontex operoval.

► Vláda ČR by v rámci „flexibilní solidarity“ měla výrazně zvýšit poskytovanou rozvojovou pomoc na národní úrovni stejně tak jako prosazovat její navýšení v rámci unijního rozpočtu. Jen tak bude mít logické opodstatnění její argumentace o řešení problémů přímo v místě jejich vzniku. ČR by také měla usilovat o přímou spolupráci či koordinaci s německým „Marshallovým plánem pro Afriku“.

► Vláda ČR by měla při nákupech pro armádu jako významné kritérium definovat interoperabilitu s klíčovými spojenci, především s německým Bundeswehrem a armádami zemí V4. To by do budoucna pomohlo formovat a posílit její vstup do zamýšlených společných intervenčních sil EU, ale přispěje to i k efektivnější spolupráci v rámci NATO.

► Vláda ČR by se měla zasadit o dokončení jednotného digitálního trhu, které je v jejím výsostném zájmu. Existence opravdového jednotného trhu se službami a digitálního trhu by vytvořila tlak na potřebnou strukturální transformaci českého hospodářství směrem k technologické a digitální ekonomice.

Jakub Eberle

výzkumný pracovník Ústavu mezinárodních vztahů.
(eberle@iir.cz)

Jan Kovář

výzkumný pracovník Ústavu mezinárodních vztahů.
(kovar@iir.cz)