

NOVÁ STRATEGIE PRO JEDNOTNÝ TRH

***VE SLUŽBÁCH
EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSTVÍ A SPOLEČNOSTI***

**Zpráva
předsedovi Evropské komise**

José Manuelu Barrosovi

vypracoval

Mario MONTI

9. května 2010

„Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le coté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.“

„Všichni, kdo ve snaze vypořádat se s hospodářskými výzvami, jež před nás klade Římská smlouva, nedbali na politický rozměr, selhali. Dokud budou [tyto] výzvy řešeny výhradně z hospodářského pohledu, bez ohledu na jejich politickou stránku, dočkáme se – jak se obávám – opakovaných nezdarů.“

Paul-Henri Spaak
projev ve Sněmovně reprezentantů
14. června 1961

„Evropa stojí na rozcestí. Buď půjdeme vpřed – rozhodně a odhodlaně – nebo klesneme zpět do průměrnosti. Nyní se můžeme buď rozhodnout dokončit integraci ekonomik Evropy, nebo v důsledku nedostatku politické vůle čelit ohromným problémům, které s tím souvisejí, můžeme prostě umožnit, aby se z Evropy nestalo nic víc než jen zóna volného obchodu.“

Evropská komise
„Dokončení vnitřního trhu“
bílá kniha pro Evropskou radu
(Milán, 28. až 29. června 1985)

„Co potřebujeme, je síla, kterou můžeme nalézt pouze společně. [...] Musíme plně využít přínosů velkého jednotného trhu“

Margaret Thatcherová
1986

Pověřovací dopis od předsedy Evropské komise

José Manuel Barroso
President of the European Commission

V Bruselu dne 20. října 2009

Pres(2009)D/2250

Vážený pane profesore,

Jednotný trh byl a zůstává úhelným kamenem evropské integrace a udržitelného růstu. Avšak tento významný evropský projekt vyžaduje obnovené politické odhodlání, aby mohl uplatnit veškerý svůj potenciál. Jak jsem uvedl ve svých politických směrech, Komise hodlá stát v čele tohoto procesu a plně do něho zapojit členské státy, Evropský parlament a všechny zúčastněné strany.

Jak se blíží dvacáté výročí symbolického letopočtu 1992, který položil základy dnešního jednotného trhu, EU čelí třem naléhavým výzvám:

- Nedávná krize ukázala, že nadále existuje silné pokušení, zejména v těžkých dobách, zavrhnout jednotný trh a hledat útočiště v různých formách hospodářského nacionalismu. Komise byla, je a nadále bude rozhodným zastáncem jednotného trhu, k jehož obhajobě bude plně využívat veškeré své donucovací pravomoci, zejména v oblastech politiky vnitřního trhu a hospodářské soutěže včetně regulace státní podpory. Je však nutno si znovu uvědomit – ve veřejném mínění i v politických kruzích – dramatické důsledky, které by vyplynuly z podkopání jednotného trhu. Narušilo by to základ hospodářské integrace a růstu a zaměstnanosti v celé EU právě v době, kdy je v důsledku objevení se nových celosvětových mocností a závažných environmentálních problémů soudržná EU nezbytnější než kdy dříve, a to v zájmu evropských občanů i v zájmu účinné globální správy věcí veřejných.*

Plného potenciálu jednotného trhu ještě nebylo dosaženo. V mnoha oblastech není ani zdaleka jednotný trh zcela zaveden. Kromě toho jsou zde chybějící články, které brání tomu, aby zatím roztržitý trh působil jako výkonný motor růstu a poskytoval spotřebitelům veškeré přínosy. Komise hodlá zaujmout systematictější a integrovanější přístup s cílem dosáhnout plnohodnotného jednotného trhu a účinně jej sledovat.

profesor Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milán

- Krize podnítila určité kritické přehodnocení fungování trhů. Zesílila také obavy ohledně sociálního rozměru. Lisabonská smlouva, která brzy nabude účinnosti, poprvé výslovně stanoví – prostřednictvím zásady, která byla již jasně uvedena v preambuli Římské smlouvy – že „Unie [...] bude usilovat [...] o vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“. Toto vše si žádá nový pohled na to, jak lze vzájemně posilovat trh a sociální rozměry integrovaného evropského hospodářství.

Abychom získali užitečné a cenné vstupy pro iniciativu, která by umožnila znovu stanovit jednotný trh klíčovým strategickým cílem nové Komise, chtěl bych vás pověřit úkolem vypracovat zprávu obsahující příslušné možnosti a doporučení. Pokud tento úkol přijmete, budete jej plnit na svou vlastní zodpovědnost a postup i závěry budete sdělovat přímo mně. Budete se přitom moci spolehnout na odborné znalosti a podporu Komise. Podle potřeby můžete konzultovat s Evropským parlamentem, s odpovídajícími komisaři, příslušnými orgány členských států a dalšími zúčastněnými stranami.

S úctou,



José Manuel BARROSO

OBSAH

POVĚŘOVACÍ DOPIS OD PŘEDSEDY EVROPSKÉ KOMISE ..	Error! Bookmark not defined.
OBSAH	Error! Bookmark not defined.
SHRNUTÍ	Error! Bookmark not defined.
NOVÁ STRATEGIE PRO JEDNOTNÝ TRH. ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	
KAPITOLA 1. TRH HLEDAJÍCÍ STRATEGII	Error! Bookmark not defined.
1.1. <i>Jak z „včerejších záležitostí“ učinit klíčovou politickou prioritu</i>	Error! Bookmark not defined.
1.2. <i>Jednotný trh jako strategický cíl: 1985 a 2010</i>	Error! Bookmark not defined.
1.3. <i>Názory Evropanů</i>	Error! Bookmark not defined.
1.4. <i>Méně oblíbený než kdy jindy, potřebnější než kdy jindy</i>	Error! Bookmark not defined.
1.5. <i>Potřebuje jednotný trh skutečně konsensus?</i>	Error! Bookmark not defined.
1.6. <i>Identifikace obav</i>	Error! Bookmark not defined.
1.7. <i>Reagování na obavy</i>	Error! Bookmark not defined.
1.8. <i>Nová strategie</i>	Error! Bookmark not defined.
KAPITOLA 2. VYBUDOVÁNÍ SILNĚJŠÍHO JEDNOTNÉHO TRHU	Error! Bookmark not defined.
2.1. <i>Úzká místa chybějící články a nové hranice</i>	Error! Bookmark not defined.
2.2. <i>Jak zajistit, aby jednotný trh fungoval pro občany, spotřebitele a malé a střední podniky</i>	Error! Bookmark not defined.
2.3. <i>Formování evropského digitálního trhu</i>	Error! Bookmark not defined.
2.4. <i>Jednotný trh a růst šetrný k životnímu prostředí: energetika, změna klimatu, životní prostředí</i>	49
2.5. <i>Jednotný trh se zbožím: využití všech výhod</i>	Error! Bookmark not defined.
2.6. <i>Jednotný trh se službami: hnací síla evropského hospodářství ..</i>	Error! Bookmark not defined.
2.7. <i>Pracovníci na jednotném trhu: staré problémy a nové výzvy</i>	Error! Bookmark not defined.
2.8. <i>Jednotný trh s kapitálem a finančními službami</i>	Error! Bookmark not defined.
2.9. <i>Fyzická infrastruktura jednotného trhu: splnění investičního úkolu ..</i>	Error! Bookmark not defined.
KAPITOLA 3. VYBUDOVÁNÍ KONSENSU OHLEDNĚ SILNĚJŠÍHO JEDNOTNÉHO TRHU	Error! Bookmark not defined.
3.1. <i>Jednotný trh pro „vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“</i>	Error! Bookmark not defined.
3.2. <i>Hospodářské svobody a práva pracovníků po rozsudcích ve věcech Viking a Laval</i>	Error! Bookmark not defined.
3.3. <i>Sociální služby a jednotný trh</i>	Error! Bookmark not defined.
3.4. <i>Využívání veřejných zakázek k cílům evropské politiky</i>	Error! Bookmark not defined.
3.5. <i>Daňový rozměr jednotného trhu: spolupráce k zajištění daňové svrchovanosti...</i>	Error! Bookmark not defined.
3.6. <i>Konkurenceschopnost a soudržnost: regionální rozměr jednotného trhu</i>	Error! Bookmark not defined.
3.7. <i>Jednotný trh a průmyslová politika</i>	Error! Bookmark not defined.
3.8. <i>Otevřený, ale nikoli odzbrojený: vnější rozměr jednotného trhu</i>	Error! Bookmark not defined.
KAPITOLA 4. PRAKTICKÁ REALIZACE SILNÉHO JEDNOTNÉHO TRHU...	Error! Bookmark not defined.

4.1.	<i>Regulování jednotného trhu, „ma non troppo“</i>	Error! Bookmark not defined.
4.2.	<i>Posílení prosazování práva</i>	Error! Bookmark not defined.
KAPITOLA 5. POLITICKÁ INICIATIVA K POSÍLENÍ JEDNOTNÉHO TRHU (A HOSPODÁRSKÉ A MĚNOVÉ UNIE)		Error! Bookmark not defined.
5.1.	<i>Nová politická iniciativa</i>	Error! Bookmark not defined.
5.2.	<i>Obnovené zaměření pozornosti orgánů EU na jednotný trh</i>	Error! Bookmark not defined.
5.3.	<i>Místo jednotného trhu v tvorbě politik EU</i>	Error! Bookmark not defined.

SHRNUTÍ

Nová strategie pro jednotný trh

Ve svých „Politických směrech pro novou Komisi“ předseda Barroso určil jednotný trh jako klíčový strategický cíl pro Evropu, o jehož dosažení je třeba usilovat s obnoveným politickým odhodláním. Na základě pověření od pana předsedy Barrosa se tato zpráva zabývá výzvami, jimž dnes čelí podnět k znovuoživení jednotného trhu, a nastiňuje komplexní strategii, která umožní, aby takové znovuoživení bylo politicky úspěšné a ekonomicky i sociálně životaschopné.

Zpráva zdůrazňuje, že jednotný trh se dnes nachází na rozhodující křižovatce, jelikož čelí třem výzvám (kapitola 1). První výzva vyplývá z narušení politické a sociální podpory pro integraci trhu v Evropě. Jednotný trh je mnoha Evropany – občany i vedoucími politickými představiteli – vnímán s podezřením, strachem a někdy i s otevřeným nepřátelstvím. Uplatňují se zde dva vzájemně se posilující trendy: „únava z integrace“, která snižuje touhu po dalším posilování integrace Evropy a po *jednotném* trhu, a v poslední době pak „únava z trhu“, jejímž důsledkem je snížená víra v úlohu *trhu*. Jednotný trh je méně oblíbený než kdy jindy, přitom jej však Evropa potřebuje více než kdy jindy.

Druhá výzva vyplývá z nestejně rozdělené politické pozornosti věnované rozvoji jednotlivých složek účinného a udržitelného jednotného trhu. Příčiny některých obtíží, jimž byl jednotný trh v nedávných letech vystaven, lze přičíst nejen ještě nedokončenému „stmelování“ vnitrostátních trhů, ale také nedokončené práci na zbývajících dvou frontách, kterými jsou: expanze do nových odvětví, jež by měla rychle se měnící ekonomiku doprovázet, a úsilí, jehož cílem je zajistit, aby jednotný trh byl prostorem svobody a příležitostí, který působí ve prospěch všech – občanů, spotřebitelů i malých a středních podniků.

Třetí výzva vyplývá z pocitu uspokojení, který zesílil během minulého desetiletí, jako by byl jednotný trh skutečně „dokončen“ a mohl být tudíž jakožto politická priorita „odložen k ledu“. Jednotný trh byl považován za „včerejší záležitost“, která potřebuje pravidelnou údržbu, ale nikoli aktivní podporu. Přesun pozornosti od jednotného trhu byl dále posílen potřebou soustředit politickou energii EU na jiné náročné stavební kameny budování Evropy: měnovou unii, rozšíření a institucionální reformy. Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost v lednu 2010 bylo všech tří hlavních priorit dosaženo a není důvod odvracet pozornost od jednotného trhu. Naopak, správné fungování měnové unie a rozšíření vyžaduje, aby se jednotný trh vrátil zpět na scénu.

Nyní se naskýtá příležitost znovu zaměřit politickou pozornost na jednotný trh. Abychom mohli tuto příležitost využít, je třeba si uvědomit, že objektivní i subjektivní podmínky pro politickou iniciativu v oblasti jednotného trhu jsou mnohem složitější než v době iniciativy Jacquese Delorse z roku 1985.

Samotný jednotný trh je dnes součástí kontextu, který se dramaticky změnil. Subjekty, které by se měly na této iniciativě podílet – evropští tvůrci politik a zúčastněné strany – jsou různorodější a představují mnohem rozličnější škálu preferencí a zájmů.

Tato zpráva, která vychází z velmi rozsáhlého konzultačního procesu, mapuje očekávání a obavy kolem jednotného trhu. Identifikuje různé obavy v průběhu času (před hospodářskou krizí, během krize, po krizi a z dlouhodobého hlediska) a také v členění podle oblastí (obavy spotřebitelů, obavy občanů, obavy týkající se sociálních otázek, obavy týkající se otázek životního prostředí a obavy týkající se podnikání) a podle členských států. V tomto ohledu zpráva popisuje různé přístupy k jednotnému trhu, které lze pozorovat ve čtyřech uskupeních členských států: v zemích kontinentální Evropy se sociálně tržním hospodářstvím, v anglosaských zemích, v zemích střední a východní Evropy a v severských zemích.

Vzájemné sladění těchto rozšířených a různorodých postojů kolem programu znovuoživení jednotného trhu je nezbytné a možné. Nezbytné je proto, že dosažení hlubokého a účinného jednotného trhu je klíčovým faktorem určujícím celkovou makroekonomickou výkonnost EU. To je zvláště důležitým předpokladem pevnosti eura a také toho, aby měnová unie poskytla slibované hospodářské přínosy. Možné je to za předpokladu vynaložení značné proaktivní politické investice na základě pečlivě definované nové strategie.

Tato zpráva proto navrhuje novou strategii umožňující zabezpečit jednotný trh před rizikem ekonomického nacionalismu, rozšířit jej do nových oblastí klíčových pro růst v Evropě a vybudovat dostatečnou míru konsensu ohledně problematiky jednotného trhu.

Taková nová strategie musí být komplexní. Do strategického cíle jednotného trhu je nutno začlenit mnoho politik tradičně nepovažovaných za politiky pro jednotný trh. Tento komplexní přístup sestává ze tří širokých souborů iniciativ:

1. iniciativy k vybudování *silnějšího* jednotného trhu;
2. iniciativy k vybudování *konsensu* ohledně silnějšího jednotného trhu;
3. iniciativy k *praktické realizaci* silnějšího jednotného trhu.

Nebude-li dosaženo konsensu, je nepravděpodobné, že by iniciativy k vybudování silnějšího jednotného trhu mohly vůbec kdy být přijaty a provedeny. A i kdyby byly, jejich udržitelnost v průběhu času a jejich schopnost odolávat „špatnému počasí“, co se týče hospodářských či politických podmínek, které ovlivňují EU, by byly pochybné.

Silnější jednotný trh – který otevřeně usiluje o konsensus nezbytný pro jeho výstavbu a vylučuje možnost podvolit se nespokojenosti a změkčit prosazování práva – skutečně potřebuje posílení praktické realizace, prosazování práva a řízení.

Několik iniciativ k vybudování silnějšího jednotného trhu je uvedeno v kapitole 2. Cílem těchto iniciativ je odstranit zbývající úzká místa a zaplnit mezery a chybějící články, které brání inovaci a oslabují růstový potenciál v rámci jednotného trhu. Jsou sdruženy do skupin doporučení ohledně těchto oblastí:

- zajištění lepšího fungování jednotného trhu z pohledu občanů, spotřebitelů a malých a středních podniků,
- vytvoření digitálního jednotného trhu,
- využití potenciálu jednotného trhu k podpoře ekologicky šetrného růstu a přechodu Evropy k nízkouhlíkovému hospodářství, které účinně využívá veškeré zdroje,
- využití veškerých výhod jednotného trhu se zbožím,
- plné využití potenciálu jednotného trhu se službami,
- zajištění geografické mobility pracovních sil v rámci jednotného trhu,
- vytvoření „fyzické“ infrastruktury pro jednotný trh.

Poukázat na nové iniciativy je klíčem k poskytnutí nového impulsu, ale nemusí to stačit k vytvoření politického klimatu pro udržitelná opatření. Kapitola 3 představuje iniciativy k řešení obav zjištěných prostřednictvím konzultací, a tedy k vybudování konsensu ohledně silnějšího jednotného trhu. Vznikají v souvislosti s „vysoce konkurenceschopným sociálně tržním hospodářstvím“, o kterém hovoří Lisabonská smlouva. Tyto iniciativy se zabývají zejména následujícími problémy:

- soulad mezi ekonomickými svobodami v rámci jednotného trhu a právy zaměstnanců po rozsudcích ve věcech Viking, Laval a po dalších rozhodnutích Evropského soudního dvora,
- místo sociálních služeb v rámci jednotného trhu,
- začlenění politických cílů EU do politiky v oblasti zadávání veřejných zakázek,
- jak využívat koordinaci daní k zajištění daňové svrchovanosti jednotlivých států při postupující integraci trhu,
- vyrovnávání konkurenceschopnosti a soudržnosti v rámci jednotného trhu prostřednictvím politiky regionálního rozvoje,
- potenciál pro aktivní průmyslovou politiku založenou na zdravé politice hospodářské soutěže a státní podpory,
- jak zajistit, aby jednotný trh zůstal otevřený, ale nikoli bezbranný vůči konkurenci na celosvětové úrovni.

V kapitole 4 je zformulováno několik doporučení, jak zintenzívnit nástroje potřebné k praktické realizaci znovuoživení jednotného trhu. Pozornost je věnována dvěma aspektům:

- zajištění mírné, ale účinné regulace na jednotném trhu,
- posílení prosazování práva zavedením soudržného systému, v němž řízení pro porušení práva, mechanismy neformálního řešení problémů a soukromoprávní vymáhání tvoří jednotnou soustavu prostředků proti porušování práva EU.

Novou komplexní strategii načrtnutou výše je nutno vnímat jako ucelenou koncepci, v níž by každý z členských států s různými kulturními tradicemi, obavami a politickými preferencemi mohl nalézt přitažlivé prvky, které by byly natolik důležité, aby ospravedlnily určité ústupky oproti jejich postojům v minulosti.

Zejména členské státy s tradicí sociálně tržního hospodářství by mohly být lépe připraveny na nový závazek zcela přijmout hospodářskou soutěž a jednotný trh za své, včetně plánu s termíny pro zavedení jednotného trhu do praxe v oblastech, kde stále ještě chybí, pokud členské státy s anglosaskou tradicí prokáží připravenost řešit některé obavy týkající se sociální problematiky

prostřednictvím cílených opatření, včetně určitých forem koordinace daní a spolupráce, ačkoli není nutné usilovat o harmonizaci daní jako takovou.

Nové členské státy, které rozhodně podporují vážný program k posílení jednotného trhu, a to také v oblasti infrastruktury a soudržnosti, by se zase mohly více otevřít, co se týče forem koordinace daní.

Zpráva zdůrazňuje, že hospodářské, fiskální a sociální dědictví krize zvyšuje odůvodněnost posilování jednotného trhu. Vzhledem k velmi omezeným rozpětím, jež jsou k dispozici pro rozpočtové stimuly, je zvýšení účinnosti jednotného trhu nejlepším vnitřním zdrojem růstu a tvorby pracovních míst v Evropě.

Podobně nutnost vyrovnat se s tím, že veřejné mínění přisuzuje stále větší důležitost otázce nerovností v souvislosti s fiskální krizí v mnoha zemích, může vést k větší podpoře užší koordinace politik v rámci jednotného trhu. A konečně, pnutí, k nimž poslední dobou v eurozóně docházelo, svědčí o potřebě plně využívat jednotný trh jako prostředek ke zvýšení celkové produktivity faktorů a konkurenceschopnosti ekonomik eurozóny.

Aby nová strategie uspěla, je rovněž nutné přehodnotit místo jednotného trhu v celkovém kontextu tvorby politiky EU (kapitola 5). V souladu s tím se rovněž jeví nezbytné vnést jednotnější vizi a větší soudržnost do četných a různorodých oblastí politiky, které jsou důležité pro podporu a praktickou realizaci silnějšího jednotného trhu. To může vyžadovat určitou inovaci způsobu, jakým se Komise, Parlament a Rada těmito politikami zabývají. Zpráva poskytuje některá doporučení v tomto smyslu.

KAPITOLA 1

TRH HLEDAJÍCÍ STRATEGII

1.1. Jak z „včerejší záležitosti“ učinit klíčovou politickou prioritou

„Nikdo se nemůže zamilovat do jednotného trhu,“ říkával Jacques Delors. Že jednotný trh není milován, je normální a dokonce uklidňující. Trh je nástrojem, nikoli cílem sám o sobě. Když je trh považován za nejvyšší entitu, jako kdyby byl vždy schopen účinně fungovat a nepotřeboval vhodnou regulaci a přísný dohled, mohou se v budoucnu skrývat nebezpečí, jak to ukázala finanční krize. Mnozí zapomněli, že trh „je dobrý sluha, ale zlý pán“.

Přesto je jednotný trh pro Evropskou unii nejdůležitějším služebníkem. Zaprvé je nezbytnou – přestože nikoli dostačující – podmínkou dobré výkonnosti evropského *hospodářství*, stejně jako dobře fungující domácí trhy plní tuto roli pro ekonomiky jednotlivých států. Zadruhé, a to je ještě důležitější, robustní jednotný trh je klíčem k celkově zdravému stavu Evropské *unie*, protože představuje samotný základ projektu integrace.

Ale dnes nejenže není jednotný trh milován. Mnoha Evropany – občany i vedoucími politickými představiteli – je vnímán s podezřením, strachem a někdy i s otevřeným nepřátelstvím.

Již řadu let jsou patrné dva trendy: „únava z integrace“, která snižuje naši touhu po *jednotném* trhu, a v poslední době pak „únava z trhu“, jejímž důsledkem je snižená víra v úlohu *trhu*. Tyto trendy, které se navzájem posilují, podkopávají akceptaci jednotného trhu v každé z jeho dvou složek.

Jak docházelo k tomuto posunu veřejného mínění, tvůrci evropských a vnitrostátních politik se zaměřili na jiné důležité priority, například na institucionální reformu a Lisabonskou strategii. „Program vnitřního trhu,“ varoval Wim Kok v roce 2005, „je pociťován jako včerejší záležitost a není mu věnována taková pozornost, jaká by měla. To je fatální politická chyba.“

Když vypukla finanční a hospodářská krize, Barrosova Komise dokázala, navzdory značným tlakům, zajistit prosazování pravidel a zabránit roztržštění jednotného trhu a zároveň umožnit určitou míru flexibility při řešení mimořádných situací.

Tím se opět prokázaly, za nebyvale napjaté situace, výhody systému prosazování práva, který je pevně zakotven v metodě Společenství a jehož prováděním je pověřena Komise jakožto strážce Smluv, pod dohledem Evropského soudního dvora. Systém prosazování Paktu o stabilitě a růstu, který je svou povahou více mezivládní, se neukázal jako stejně účinný, nejen během krize – kdy určitá volnost mohla docela dobře mít přijatelná makroekonomická zdůvodnění – ale i předtím, v „příznivých“ letech.

Poté, co využil donucovacích pravomocí Komise v oblasti jednotného trhu k odvrácení nebezpečí rozpadu, jež s sebou krize přinesla, se předseda Barroso rozhodl jít ještě o krok dál. Ve svých „Politických směrech pro novou Komisi“ ze září 2009 určil jednotný trh jako klíčový strategický cíl, o jehož dosažení je třeba usilovat s obnoveným politickým odhodláním. Také uvedl svůj úmysl, že by Komise měla stát v čele tohoto procesu a plně do něho zapojit členské státy, Evropský parlament a všechny zúčastněné strany.

S cílem získat vstupy pro takovou iniciativu zadal v říjnu 2009 vypracování této zprávy. Cílem této zprávy je určit, zda a jak lze vnímání jednotného trhu přeměnit z „včerejší záležitosti“ v klíčovou politickou prioritu, aby bylo možno vypořádat se s rostoucími výzvami evropské integrace.

1.2. Jednotný trh jako strategický cíl: 1985 a 2010

Přesně před 25 lety tehdejší předseda Komise Jacques Delors spolu s lordem Cockfieltem, místopředsedou a komisařem pro vnitřní trh, zahájili projekt společného trhu bílou knihou „Dokončení vnitřního trhu“ určenou pro zasedání Evropské rady v červnu 1985 v Miláně.¹ Komise požádala „Evropskou radu, aby se zavázala k dokončení plně sjednoceného vnitřního trhu do roku 1992 a schválila nezbytný program spolu s realistickým a závazným harmonogramem“. Evropská rada tak učinila.

Evropské instituce, členské státy a hospodářské subjekty pak vynaložily značné úsilí a do konce roku 1992 byla valná část plánovaných opatření skutečně přijata a do značné míry, i když rozhodně ne zcela, provedena. Příprava na příchod jednotného trhu se ukázala být klíčovou hybnou silou pro investice, restrukturalizaci a modernizaci právních předpisů. V hlubším pohledu došlo ke změně postoje. Tvůrci politik i hospodářské subjekty cítili tlak na to, aby uvažovali a jednali v širším rámci, jak co se týče času (v roce 1985 začali připravovat plány na „rok 1992“, jak byl tento projekt nazýván), tak co se týče prostoru (chtěli se připravit na celoevropskou hospodářskou soutěž). Na tuto výzvu reagovali se zanícením. To pomohlo evropskému hospodářství zotavit se z „eurosclerosis“ předchozích let.

¹ V této zprávě se používá výraz „jednotný trh“ s výjimkou citací dokumentů, v nichž se hovoří o „vnitřním trhu“. Z koncepčního a komunikačního hlediska se výraz „jednotný“ zdá vhodnější než výraz „vnitřní“. Zprv, občané kterékoli země EU budou pojem „vnitřní trh“ pravděpodobně chápat jako odkaz na jejich vlastní domácí trh, spíše než na trh pokrývající celou EU. Zadruhé, při použití v rámci debaty s mimoevropskými protějšky může mít výraz evropský „vnitřní trh“ významový příděch uzavřenosti, „pevnosti jménem Evropa“, který je obecně velmi vzdálen skutečnosti a jež není v zájmu EU žít. Zatřetí, „jednotný“ je více zavazující popis. Ve skutečnosti trh pro jakékoli konkrétní zboží nebo službu v rámci EU je „vnitřní“ apriorně, ale vyžaduje určité kroky ze strany tvůrců politik a účastníků trhu, pokud má být skutečně „jednotný“, a nikoli roztržštěný.

Po roce 1992 jednotný trh jistě nezůstal stranou pozornosti. Kromě velkého počtu specifických iniciativ za účelem konsolidace výsledků projektu „1992“ a uplatnění zásad jednotného trhu na nově se objevující činnosti v různých odvětvích zde byly dvě širší politické iniciativy, „Akční plán pro jednotný trh“, zahájený v červnu 1997, a „Akční plán pro finanční služby“, zahájený v květnu 1999. Také politika hospodářské soutěže se tomuto tématu trvale věnovala s cílem zajistit, aby trh v EU byl nejen jednotný, ale také aby fungoval v podmínkách čilé hospodářské soutěže.

Ke konci devadesátých let však zaměření na jednotný trh nebylo tak silné jako dřív. Dvěma předpokladům účinného a udržitelného jednotného trhu se nedostávalo pozornosti, jakou si zasloužovaly.

Zprvce, samotná bílá kniha z roku 1985 jasně udávala, že „cíl dokončení vnitřního trhu má tři aspekty: [...] pevné propojení [...] trhů členských států do jednoho *jednotného* trhu; [...] nutnost zajistit, aby tento jednotný trh byl také *rozšiřujícím se* trhem; [...] nutnost zajistit, aby byl tento trh *pružný*.“ Bílá kniha připustila, že je zaměřena především na první z těchto tří cílů, avšak že dosažení zbývajících dvou je stejně důležité. Příčiny některých z obtíží, jimž byl jednotný trh v nedávných letech vystaven, lze přičíst nejen stále ještě nedokončenému „stmelování“ vnitrostátních trhů, ale také kusému tažení na zbývajících dvou frontách „dokončení“ v plném smyslu tohoto slova. Navzdory dosažení určitého pokroku, například co se týče transevropských sítí a Lisabonské strategie, ještě zbývá vynaložit podstatné úsilí v těchto doprovodných politikách, které jsou ve skutečnosti nedílnými součástmi zavedení uspokojivého jednotného trhu do praxe.

Zadruhé, skutečnost, že některé členské státy se příliš spoléhaly na samoregulační schopnosti finančních trhů, měla za následek zpoždění a nedostatky při navrhování vhodných regulačních a dohledových rámců, které měly účinně doprovázet proces finanční liberalizace a vytváření jednotného trhu pro finanční služby, a jejich uvádění do praxe. To přispělo ke křehkosti této důležité složky jednotného trhu.

Zatímco důsledky zanedbávání dvou výše uvedených požadavků se měly projevit již za pár let, panoval na přelomu století pocit uspokojení, jako by byl jednotný trh skutečně „dokončen“ a mohl být jakožto politická priorita odložen k ledu. Kromě toho bylo nepochybně zapotřebí soustředit politickou energii EU na jiné náročné stavební kameny budování Evropy: měnovou unii, rozšíření a institucionální reformu.

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost v lednu 2010 jsou všechny tři stavební kameny konečně na místě. Není žádný důvod, aby nadále odkláněly

drtivou část politické pozornosti od jednotného trhu. Ve skutečnosti se zdá, že dva z nich – měnová unie a rozšíření – spíše volají jednotný trh zpět na scénu.

Slabé stránky měnové unie, jež odhalila řecká krize, se okamžitě projevují v reakcích finančních trhů na nerovnováhu veřejných financí. Pokud se však podíváme na hlubší příčiny takové nerovnováhy, jednou z nich je určitě nedostatečná konkurenceschopnost reálné ekonomiky. Ta je zase do značné míry způsobena skutečností, že korporativismus a honba za výnosy, a to ve veřejném i v soukromém sektoru, stále částečně chrání domácí hospodářství před plným působením jednotného trhu a hospodářské soutěže, čímž brání nezbytným zlepšením celkové produktivity. Tato situace, která se v žádném případě netýká jen Řecka, vyžaduje jednotnější trh, tzn. posílení ekonomické složky hospodářské a měnové unie, pokud mají být měnová unie a euro pevné a poskytovat očekávané hospodářské přínosy.

Rozšíření také vyžaduje – a zároveň umožňuje – obnovené zaměření pozornosti na jednotný trh.

Zaprvé, nové členské státy i EU jako celek z rozšíření těžily, a to i v hospodářském smyslu. V případě rozsáhlé tendence k renacionalizaci politik a obchodních strategií, jaká byla patrná během krize, by však ekonomiky nových členských států byly první, které by tím utrpěly.

Zadruhé, je třeba vynaložit úsilí k obnovení plné důvěry v rozšířený jednotný trh na poli veřejného mínění ve starých členských státech, které byly nedostatečně připraveny se s touto zásadní změnou vyrovnat.

Zatřetí, většina nových členských států má politickou orientaci, která je zjevně silněji nakloněna jednotnému trhu a hospodářské soutěži, než jak se tomu nyní zdá v případě některých členských států, jež stály v popředí hospodářské integrace v minulých desetiletích. Pro strategii znovuoživení jednotného trhu je velmi důležité, aby co nejvíce využila podporu a podněty, jež mohou poskytnout novější členské státy EU.

Vzhledem k výše uvedeným okolnostem by nyní mohlo být více než v minulých dvaceti letech možné zaměřit pozornost a vůli rozhodujících evropských politických činitelů na výzvy, s nimiž se jednotný trh potýká. Bude však třeba si uvědomit, že objektivní i subjektivní podmínky pro strategickou iniciativu v oblasti jednotného trhu jsou složitější než v době iniciativy Jacquese Delorse z roku 1985.

Cíl této iniciativy – jednotný trh – je dnes součástí kontextu, který se dramaticky změnil. Subjekty, které by se měly na této iniciativě podílet – evropští tvůrci

politik a zúčastněné strany – tudíž samy o sobě představují mnohem členitější množinu činitelů. Žádnou iniciativu by nebylo možno rozumně zahájit, aniž by předem proběhly důkladné konzultace s těmito subjekty na pozadí tohoto nového kontextu.

Jednotlivé změny kontextu jsou dobře známé, ale často se nedbá na to, jak hluboce jejich společné působení změnilo způsob fungování jednotného trhu a to, co od něj občané a podnikatelé očekávají. Stačí uvést přehled hlavních změn, jež se všechny uplatnily během 25 let od přijetí zmíněné bílé knihy.

K některým změnám došlo v rámci, který dalece přesahuje hranice Evropy:

- globalizace a vznik nových hospodářských mocností,
- technologická revoluce, odstartovaná zejména informačními a komunikačními technologiemi,
- rostoucí význam služeb v hospodářství,
- zvyšující se povědomí o problémech týkajících se životního prostředí a změny klimatu.

Kromě nutnosti reagovat na tyto globální změny se musel evropský jednotný trh vyrovnat také s řadou hlubokých transformací, které byly specifické pro Evropu:

- kolaps sovětského bloku, a tedy hrozby, která byla důležitou hybnou silou integrace,
- rozšíření z 10 na 27 členských států,
- mnohem větší hospodářská různorodost, také související s rozšířením,
- zavedení jednotné měny, kterou nyní používá 16 členských států,
- zvýšení migrace a kulturní rozmanitosti,
- otevřené odmítnutí další (či dokonce stávající) integrace EU, a to prostřednictvím referend v několika členských státech,
- výslovné objasnění hranic přijatelnosti další integrace EU v budoucnu ze strany jednoho členského státu (rozhodnutí německého spolkového ústavního soudu z července 2009),
- Lisabonská smlouva: „Unie [...] usiluje o [...] udržitelný rozvoj [a] vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“ (článek 3 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Každá z těchto změn, nemluvě o jejich společném působení, má důležité institucionální, hospodářské a politické dopady na povahu a fungování jednotného trhu. Žádné systematické přezkoumání politik pro jednotný trh ve světle všech těchto změn dosud nebylo provedeno. Tato zpráva, přestože má spíše politické cíle nežli analytické ambice, se pokusí tyto transformační změny řádně zohlednit. Pokud by to neudělala, hrozilo by nebezpečí, že poskytne

doporučení, jež by mohla být vhodná pro jednotný trh minulosti, nikoli pro výzvy budoucnosti.

1.3. Názory Evropanů

Před zahájením projektu jednotného trhu bílou knihou z roku 1985 připravil Jacques Delors tuto iniciativu prostřednictvím „cesty po hlavních městech“ tehdejších 10 členských států a také Španělska a Portugalska, které měly brzy přistoupit. Dnes je Evropská unie se svými 27 členskými státy nejen větší a různorodější, ale také složitější ve svém členění a vyznačuje se mnohem širším zapojením zúčastněných stran a občanské společnosti.

V souladu s tímto novým uspořádáním předcházel vypracování této zprávy velmi rozsáhlý proces formálních a neformálních konzultací. Proto rozbor a doporučení, jež autor touto zprávou na svou vlastní zodpovědnost předkládá předsedovi Evropské komise, odrážejí výsledky něčeho, co lze považovat za průzkumnou misi, kterou na žádost předsedy vykonal.

Průzkum provedený v období od listopadu 2009 do dubna 2010 se týkal vnímání jednotného trhu, jeho silných stránek a nedostatků, opatření, jež by mohla jednotný trh zdokonalit a prohloubit a zároveň reagovat na obavy, které jej obklopují, a politických strategií, jež by mohly usnadnit přijetí takových opatření. Široce do něho byly zapojeny nejrůznější zúčastněné subjekty jednotného trhu a skupiny v rámci občanské společnosti, jakož i představitelé politických orgánů.

Na úrovni vrcholných orgánů EU měl autor tu čest, že mohl čerpat z názorů předsedy Evropského parlamentu, Jerzyho Buzka, a předsedy Evropské rady, Hermana Van Rompuye. Kromě toho měl samozřejmě možnost několikrát jednat s předsedou Evropské komise, Josém Manuelem Barrosem. Čerpal také z výměny názorů s prezidentem Evropské centrální banky, Jean-Claudem Trichetem, prezidentem Evropské investiční banky, Philippem Maystadtem, a s evropským veřejným ochráncem práv, Nikiforosem Diamandourose.

V Evropském parlamentu se konzultací jednotlivě zúčastnily tyto politické skupiny: Evropská lidová strana, Pokroková aliance socialistů a demokratů, Aliance liberálů a demokratů, Zelení / Evropská svobodná aliance, Evropští konzervativci a liberálové, Evropské sjednocená levice a Severská zelená levice. Proběhla také slyšení a debaty ve Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, v Hospodářském a měnovém výboru při příležitosti jeho jednání s vnitrostátními parlamenty a ve Zvláštním výboru pro finanční, hospodářskou a sociální krizi. Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů z vlastní iniciativy vypracoval zprávu zamýšlenou jako příspěvek Parlamentu k této zprávě. Tato iniciativa je

velmi ceněna a významně přispěla k přípravě této zprávy. Také proběhla zvláštní společná konzultace se všemi zpravodaji Parlamentu o balíčku opatření týkajících se finančního dozoru, který právě prochází legislativním procesem.

Konzultace s Radou měly zpočátku formu výměny stanovisek (z iniciativy švédského předsednictví) s velvyslanci ve Výboru stálých zástupců (Coreper), později (z iniciativy španělského předsednictví) pak s ministry v rámci Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci a v rámci Rady ve složení pro konkurenceschopnost. Byl zahájen dialog se současným španělským předsednictvím a také, vzhledem k budoucím iniciativám v oblasti jednotného trhu, s předsednictvími, která budou následovat v příštích dvou letech.

Co se týče členských států, dialogu se účastnily všechny v rámci Rady, jak je popsáno výše. Kromě toho proběhly na jejich vlastní žádost také dvoustranné konzultace s vládami většiny členských států, a to buď v jejich hlavních městech nebo v Bruselu. Účastníky jednání byli obvykle ministři, kteří jsou členy Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci a Rady ve složení pro konkurenceschopnost. V několika případech proběhla také setkání s hlavami států a vlád.

Autor měl také možnost výměny názorů s Felipem Gonzalezem, předsedou, a dalšími členy poradní skupiny na vysoké úrovni pro budoucnost Evropy, ve které působil na žádost Evropské rady². Konzultoval také několik osobností, které, přestože v současnosti nezastávají oficiální funkce v orgánech EU ani v členských státech, významně přispěly k postupu budování Evropy a zejména hospodářské integrace, jako jsou Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland a Antonio Vitorino.

Velká pozornost byla věnována konzultacím s širokou škálou zúčastněných subjektů jednotného trhu a skupin v rámci občanské společnosti, které se zajímají o jednotný trh a v širším měřítku také o evropskou integraci. Tyto konzultace probíhaly na úrovni jejich příslušných evropských orgánů v Bruselu a na vnitrostátní úrovni při příležitosti návštěv členských států.

V této souvislosti proběhla řada výměn názorů zejména se spotřebitelskými sdruženími, obchodními organizacemi a odborovými orgány. Ve snaze pochopit sblíživější stanoviska i zbývající názorové rozdíly mezi sociálními partnery ohledně některých nejdůležitějších témat bylo také uspořádáno společné jednání s organizací Business Europe a Evropskou odborovou konfederací.

² Přístup k jednotnému trhu, který je použit v Gonzalezově zprávě, je v plném souladu s přístupem, který je šířeji rozpracován v této zprávě.

³ Georges Berthoin zastával mimo jiné funkci vedoucího kabinetu Jeana Monneta.

Byla podána řada připomínek. Mnoho z nich se týká odvětvových problémů, z nichž některé jsou vysoce specifické. Z povahy jednotného trhu vyplývá, že je působištěm široké škály odvětví a činností. Každá z nich má své vlastní problémy a zasluhuje si zvláštní politickou pozornost. Je nezbytné, aby evropské instituce věnovaly pozornost všem relevantním odvětvovým rozměrům této problematiky a pracovaly na nich. Cílem této zprávy však je zachytit široký obraz dnešního jednotného trhu a navrhnout komplexní strategii jeho znovuoživení. Proto bylo nezbytné se zaměřit na poměrně malý počet nejdůležitějších témat. I když některé zúčastněné strany možná nenaleznou výslovné odpovědi na své připomínky, každá z nich přispěla k zformování postojů předložených v této zprávě. Podobně je jisté, že bude ku prospěchu každé zúčastněné strany, pokud dojde k posílení a rozvoji jednotného trhu v širokém měřítku.

Mezi další zúčastněné strany, které byly konzultovány, patří skupiny zabývající se problematikou životního prostředí, poskytovatelé služeb obecného zájmu, organizace regionů, měst a obcí, sdružení pracující v sociální oblasti, organizace, které se věnují problematice rodiny, a sítě nevládních organizací.

Zvláštní pozornost byla věnována využití odborných znalostí skupin odborníků zabývajících se otázkami evropské politiky, a to jak v Bruselu, tak i jinde v Evropě, a jednotlivých univerzitních a vědeckých pracovníků. Tato činnost probíhala prostřednictvím dvoustranných setkání a účasti na konferencích a seminářích, z nichž některé byly zvlášť uspořádány za účelem zjištění stanovisek k tématu této zprávy.

Přestože je nepravděpodobné, že by se některá z konzultovaných institucí nebo osob plně ztotožnila s každou ze složek strategie doporučené v této zprávě, je autor přesvědčen, že průzkumná mise provedená na žádost pana předsedy Barrosa možná usnadnila cestu k dosti širokému základu shody ohledně řady klíčových bodů. Existuje naděje, že taková platforma by mohla usnadnit úkol Komise zahájit slibnou strategickou iniciativu.

1.4. Méně oblíbený než kdy jindy, potřebnější než kdy jindy

Z konzultací jasně vyplývá, přestože jen zřídka byl výslovně zmíněn, jeden nepříjemný rys dnešního jednotného trhu: jednotný trh je méně oblíbený než kdy jindy, přesto je však potřebnější než kdy jindy. Zdůraznění tohoto kontrastu bude možná považováno za politicky nesprávné. Ale pouze pokud se k němu postavíme otevřeně, bude možné pracovat na skutečném a udržitelném znovuoživení jednotného trhu.

V extrémně rozmanité škále postojů lze identifikovat tři různé skupiny.

a. Radikální kritikové

Někteří účastníci debat se omezují na vyjádření svého znepokojení: považují jednotný trh za zdroj napětí, dezorganizace a obav. Nepřejí si znovuoživení jednotného trhu. Raději by viděli méně hospodářské integrace a možná i menší úlohu trhů obecně v naší společnosti.

b. Zastánci s výhradami

Naprostá většina členských států, politických skupin a zúčastněných stran naopak považuje – v různé míře – jednotný trh za důležitý předpoklad hospodářského pokroku Evropy. Zároveň mají skutečně obavy, a to z jednoho nebo obou z následujících důvodů. Sami se domnívají, že jednotný trh nedostatečně přihlíží k dalším cílům (například sociálním nebo environmentálním) a podpořili by znovuoživení, pouze pokud by bylo doprovázeno určitou změnou orientace. Dokonce i když nesdílejí tyto obavy, vnímají, že jsou po celé Evropě značně rozšířené. Proto se domnívají, že znovuoživení jednotného trhu se pravděpodobně setká s vážným odporem, pokud takové obavy nezohlední.

c. Neochvějní zastánci

A konečně, mezi členskými státy a zúčastněnými stranami je i malé jádro silných a neochvějných obhájců jednotného trhu. Samozřejmě plně podporují myšlenku znovuoživení. Jejich podpora je cennou přísadou pro politickou iniciativu. Zároveň hrozí, že jejich obhajoba bude méně účinná, než by si přáli, protože jak se zdá, nejsou si plně vědomi obav, které v mnoha jiných zemích nebo kontextech oslabily akceptaci jednotného trhu.

Při navrhování a poté prosazování nové strategie jednotného trhu bude nezbytné dosáhnout souladu s každým z těchto tří postojů.

Obhajobu jednotného trhu je nutno vypracovat od základu znovu, v kontextu, který se podstatně liší od toho, v němž byl tento projekt před 25 lety zahájen. Globalizaci nevytvořil evropský jednotný trh. Avšak jednotný trh, pokud bude posílen, aby odolal nacionalismu, a upraven, aby zohledňoval zmíněné obavy a byl více v souladu s dalšími politickými cíli, je tou nejlepší odpovědí na globalizaci. Za pomoci hospodářské unie lze ekonomické, sociální a environmentální zájmy evropských občanů hájit lépe než prostřednictvím hospodářské dezintegrace a ryze vnitrostátních opatření. Tím není vyloučeno, že vnější rozměr jednotného trhu – ponechat jej otevřený, ale nikoli odzbrojený – může opravňovat k dalšímu zvážení, což se v této zprávě také stane.

Postavit se za jednotný trh aktualizovaným a nedogmatickým způsobem by mohlo přimět některé z „radikálních kritiků“ k částečnému přehodnocení. Také by to mělo posílit přesvědčení „zastánců s výhradami“. Členské státy, politické skupiny a zúčastněné strany v této posledně jmenované kategorii – která je nejrozsáhlejší, avšak značně různorodá – pravděpodobně zvýší svou podporu znovuoživení jednotného trhu, pokud uvidí, že reaguje na jejich obavy.

Hlavní politickou otázkou poté bude, jak zohlednit tyto obavy výslovně a cíleně, aby bylo znovuoživení jednotného trhu širěji akceptováno, aniž by přitom došlo k jeho změkčení nebo rozmělnění.

Ze strategického hlediska bude otázkou, jak získat podporu „zastánců s výhradami“ a přitom si udržet podporu „neochvějných zastánců“. To vyžaduje, aby si „neochvějní zastánci“ zaprvé plně uvědomili hrozby, kterým dnes čelí samotný jednotný trh, natož jeho znovuoživení; pak je nutno přesvědčit je, že „ústupky“ zahrnuté v komplexní strategii, které mají umožnit prosazení znovuoživení, nejsou takového rázu, aby podlomily schopnost jednotného trhu účinně podpořit konkurenceschopnost evropského hospodářství.

1.5. Potřebuje jednotný trh skutečně konsensus?

Nežli budeme pokračovat, je možno položit si oprávněnou otázku: je skutečně nezbytné dosáhnout konsensu, a pokud ano, tedy do jaké míry, abychom měli silný jednotný trh a dále jej rozvíjeli? Cožpak není jednotný trh oblastí jasné kompetence Společenství, přičemž Komise je pověřena úkolem prosazovat pravidla a vybavena pravomocemi, které jsou k tomu zapotřebí?

Je nutno rozlišovat mezi prosazováním stávajících pravidel a přijímáním nových pravidel nebo, v širším měřítku, politických iniciativ k znovuoživení a rozvoji jednotného trhu.

Co se týče prosazování práva, Komise je skutečně vybavena sadou nástrojů, jež má právo a povinnost používat jakožto strážce Smluv pod výhradním dohledem Evropského soudního dvora a bez nutnosti souhlasu kohokoli jiného.

Je však důležité provádět a prezentovat politiky prosazování práva i konkrétní donucovací rozhodnutí takovým způsobem, aby bylo dosaženo širokého porozumění a dokonce konsensu. Čím je prosazování práva důraznější, což je nezbytné k zajištění konkurenceschopnosti jednotného trhu, tím více je potřeba je přesvědčivě vysvětlovat, aby nedocházelo k odporu proti EU obecně a jednotnému trhu zvláště.

Co se týče přijímání nových pravidel nebo jiných politických iniciativ k znovuoživení jednotného trhu – třeba včetně udělení dalších a účinnějších donucovacích pravomocí – bude konsensus očividně zapotřebí. Míra nezbytného konsensu bude záviset na rozhodovacích pravidlech předpokládaných Smlouvami pro jednotlivé oblasti politiky. Podpora ze strany Evropského parlamentu a Rady bude zásadní. Co se týče Rady, v některých oblastech může být vyžadována jednomyslnost, zatímco v jiných bude stačit kvalifikovaná většina.

Vybudování konsensu – s plným zapojením Evropského parlamentu, členských států, Rady a zúčastněných stran – bude tudíž rozhodující složkou nové strategie pro jednotný trh. Úsilí zaměřené na dosažení konsensu bude muset prokázat plné uvědomění si hlavních obav, které dnes kolem jednotného trhu panují. Tyto obavy často sdílejí do jisté míry i ty členské státy, politické skupiny a zúčastněné strany, které jednotný trh považují za klíčové aktivum Evropy a chtěli by jej posílit.

1.6. Identifikace obav

Obavy kolem jednotného trhu lze zkoumat ze tří různých úhlů pohledu: v čase, podle oblastí obav a podle jednotlivých členských států. Níže uvedený rozbor, třebaže není v žádném případě vyčerpávající, může napomoci navrhnout pro jednotný trh politicky realistickou strategii.

a. Vývoj obav v čase

a1. Před krizí

Dosti dlouho předtím, než krize v roce 2008 vypukla, již začala být patrná určitá „únava z integrace“. Na jedné straně hospodářské a politické instituce odmítaly pochopit, že logika jednotného trhu sahá hlouběji do nitra hospodářské síly na vnitrostátní úrovni. To bylo například příčinou obtížného postupu – a skromného výsledku – co se týče zavedení směrnice o nabídkách převzetí, příčinou odporu proti prosazování volného pohybu kapitálu v oblasti „zlatých akcií“ a jiných zvláštních práv, i příčinou některých pokusů blokovat přeshraniční akvizice.

Na druhé straně, v různých segmentech společnosti se vynořily obavy ohledně některých ještě základnějších aspektů jednotného trhu, jako je volný pohyb osob nebo služeb. Jako by se náhle zásady, jež byly zavedeny před půlstoletím Římskou smlouvou a od té doby byly široce uplatňovány, staly zdrojem napětí a znepokojení, zejména v souvislosti s přistoupením 12 nových členských států v letech 2004 a 2007. Ve skutečnosti bylo toto rozšíření připraveno po všech stránkách velmi účinně, vyjma veřejného mínění ve starých členských státech. Vnímání bezprostředně hrozící nové reality – jednotného trhu, jenž má v sobě nebyvalou míru různorodosti – vytvořilo obavy, které sehrály svou úlohu při odcizení určitých částí veřejného mínění, což nejpronikavěji ukázaly výsledky francouzského a nizozemského referenda v roce 2005.

a.2. Během krize

Během krize byl jednotný trh ohrožen z jiného důvodu, kvůli tendenci hledat nouzová řešení na vnitrostátní úrovni, což bylo charakteristické pro mnohé vlády, ale i části podnikatelské sféry, a zejména pro odvětví finančních služeb, které bylo pod velkým tlakem. Rozhodná politika Komise v oblasti prosazování práva, zmíněná v odstavci 1 výše, a pocit zodpovědnosti sdílený členskými státy umožnily, že jednotný trh přežil prakticky bez úhony. Přesto se roky 2008 a 2009 staly zneklidňující připomínkou velmi závažných problémů, do nichž se jednotný trh může dostat v případě hluboké a dlouho trvající krize. Ačkoli je velmi pevně zakotven v právním řádu a v hospodářství, jednotný trh zatím není tak zakořeněn v myšlení – a tak vybaven pravomocemi a mechanismy pro krizové řízení – jak by bylo nezbytné k tomu, aby byl plně odolný a bezpečně za „bodem, odkud není návratu“ ani v případě nejhoršího možného vývoje.

a.3. Po krizi

Po skončení krize se dostavila určitá „únava z trhu“. Podpora tržního hospodářství je nyní méně široká a méně hluboká, než tomu bylo od osmdesátých let. Jsou patrnější meze toho, co trh může poskytovat. Trh je nyní mnoha lidmi vnímán jako nespravedlivý, jelikož vedl ke vzniku nepřijatelných nerovností, a jako neúčinný, jelikož přitáhl značné zdroje do finančních aktivit, jejichž přínos pro ekonomiku je zpochybněn. Tato „únava z trhu“ ještě více zesiluje výše zmíněnou „únavu z integrace“. V době bílé knihy z roku 1985 a po následujících dvacet let byli zahrnuti do defenzívy ti, kdo *se stavěli proti* postupu trhu, hospodářské soutěže a integrace kupředu. Nyní a pravděpodobně i po řadu dalších let to budou spíše ti, jež chtějí *propagovat* více trhu, více hospodářské soutěže a více integrace, kdo bude muset nést „důkazní břemeno“ v oblasti veřejného mínění a v politických arénách. Propagovaný „produkt“ – například více jednotného trhu, jako v této zprávě – bude muset opravdověji reagovat na obavy, jež krize zesílila. Stejně tak bude muset způsob jeho propagace být mnohem přesvědčivější, jelikož obhajoba nyní musí postupovat „proti větru“, a nikoli „s větrem“ jako donedávna.

Spolupráce v dobré víře mezi členskými státy a evropskými institucemi bude obzvláště důležitá, aby nedošlo k tomu, že třetí únava, která se objevila před několika lety – „únava z reformem“ způsobená strukturálními reformami – bude veřejným míněním také neprávem přisuzována Evropské unii a jejímu jednotnému trhu, přestože reformy jsou především v zájmu každé země.

a.4. V dlouhodobějším horizontu

Také v delším časovém horizontu, dokonce až již krize a její kulturní dopad odezní, je pravděpodobné, že půda pro tržněji orientovanou integraci bude méně úrodná, než tomu bylo od začátku evropské integrace. Toto téma značně překračuje rámec této studie. Avšak budoucnost jednotného trhu a v širším pohledu také budoucnost integrace bude muset počítat s trendem – viditelným v mnoha starých i nových členských státech stejně – roztržštěnější volební krajiny s relativním úpadkem větších stran, které tradičně podporovaly evropskou integraci, se vznikem menších, ale rostoucích stran na pravém i levém křídle politického spektra, jejichž společným rysem je velmi kritický postoj k integraci, ať už globální nebo evropské. Dokonce i pro větší strany, které podporují myšlenku EU, je v soutěži o volební hlasy čím dál obtížnější držet se své vize a často jim nezbývá, než zaujmout k přínosům integrace méně vstřícné postoje.

Jednotný trh může být první obětí tohoto nadcházejícího politického vývoje, pokud je vnímán jako „slepý agresor“ provincialismu a jeho tradičních hodnot.

Ale může se také stát – pokud bude správně překonfigurován, aby přinášel skutečné, viditelné, materiální i nemateriální výhody občanům a zároveň reagoval na znepokojení a obavy, které si často s trhem spojují – klíčovou součástí širšího politického projektu zaměřeného na smíření občanů s Evropou.

b. Obavy rozčleněné podle oblastí

b1. Obavy ziskuchtivých subjektů

V rozsahu, v jakém jednotný trh přináší otevřenost a hospodářskou soutěž, očividně vzbuzuje obavu a často i důrazný odpor těch, kteří pocítují, že jednotný trh narušuje jejich situaci, co se týče renty. Je to nevyhnutné a dokonce je to známkou toho, že tento proces prostřednictvím vyšší účinnosti napomáhá hospodářskému růstu a často také společenskému pokroku. Odstranění prvků, jež chrání ty, kteří již mají vybudovanou svou pozici, umožňuje, aby zbytek společnosti „nedoplácel“ na ziskuchtivce, a dovoluje nově příchozím zvenci, často mladším a méně privilegovaným, získat lepší šance, co se týče ekonomického i sociálního hlediska. Je zde však otázka, jak minimalizovat možnost, aby tyto skupiny se speciálními zájmy obrátily veřejné mínění a politiky proti jednotnému trhu a obecněji proti EU jakožto nositeli hospodářské soutěže a změny.

b.2 Obavy spotřebitelů

Spotřebitelé mají z jednotného trhu značný prospěch. Existuje však mnoho případů, kdy se přínosy projevují pozdě, protože jednotný trh byl sice zaveden, ale dosud je zde nedostatečná hospodářská soutěž, nebo protože přístup na jednotný trh je zamezen nebo obtížný, či případně kvůli nedostatečné ochraně spotřebitelů. Podobně jako v případě dalších obav uvedených níže jsou v tomto odstavci zmíněny obavy jen stručně, aby mohl vyplynout na povrch celkový obraz. Podrobněji budou rozebrány v následujících kapitolách, které obsahují návrhy, jak na ně reagovat.

b.3. Obavy občanů

Svobody, které jednotný trh v zásadě přináší, mají také mimohospodářské rozměry, jež občané EU chtějí mít možnost užívat. Avšak uplatňování těchto práv je často velmi problematické a někdy prostě zcela vyloučené. Kromě toho, že tyto situace způsobují oprávněnou frustraci, staví také jednotný trh do špatného světla. Občané v tom mohou spatřovat potvrzení svého častého – bez ohledu na to, zda neopodstatněného – přesvědčení, že jednotný trh nemohou skutečně aktivně využívat, přičemž mají pocit, že jsou pasivně vystaveni hrozbám, které s sebou přináší.

b.4. Obavy týkající se sociálních otázek

Toto je velmi různorodá skupina obav. Některé se týkají výhradně pracovní problematiky, jiné nespokojenosti ohledně nerovností. Přestože jednotný trh v průběhu času významně přispěl jak k tvorbě pracovních míst, tak ke zlepšení absolutních i relativních podmínek v méně vyspělých členských státech a regionech, existuje rozšířená – i když obvykle pošetilá – představa, že restrukturalizace a přemísťování podniků nějakým způsobem souvisí s nedostatečnou ochranou, kterou EU poskytuje vůči zbytku světa, nebo se skutečnými pobídkami pro přemísťování v rámci EU, jakožto účinkem jednotného trhu.

Někteří lidé se také obávají, že jiní lidé – v rozšířené EU, kde stále ještě existují ohromné rozdíly v životní úrovni – mohou prostřednictvím volného pohybu pracovníků nebo služeb nebo prostřednictvím vyslaných pracovníků ohrožovat jejich vlastní pozici na trhu práce a dokonce některá základní zaměstnanecká práva.

A konečně, je nepopíratelné, že jednotný trh posilováním hospodářské integrace skutečně přispívá – přinejmenším dočasně – k vytváření vítězů a poražených v kontextu kladného celkového procesu růstu a tvorby pracovních míst. Členské státy se to prostřednictvím svých sociálních politik snaží různými způsoby poraženým vynahrazovat finančně a rekvatifikovat je, aby zůstali aktivními účastníky tohoto procesu. Ale rozpočtové prostředky k uzákonění politik přerozdělování mohou být narušeny některými výraznými formami daňové soutěže, které navíc přesouvají daňové zatížení ve prospěch mobilnějších daňových základů, jako jsou příjmy z kapitálového majetku nebo velmi vysoké příjmy ze samostatné výdělečné činnosti, a na úkor méně mobilních daňových základů, jako jsou příjmy z pracovního poměru a zejména příjmy nekvalifikovaných pracovníků.

Z toho vyplývají některá pnutí mezi integrací trhu a sociálními cíli. Ta jsou ještě patrnější nyní, kdy Lisabonská smlouva dokonce i formálně zavedla cíl dosáhnout „vysoce konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství“. Pokud se nepodaří nalézt vhodný kompromis mezi *trhem* a *sociálními* složkami, musí některý z těchto dvou prvků ustoupit. Po krizi, kdy klesá touha po trhu a stoupají obavy ohledně nerovností, je zcela jasné, že trh, tzn. jednotný trh, by v žádném případě nebyl vítězem.

Samostatná kategorie obav týkajících se sociálních otázek souvisí se službami obecného hospodářského zájmu a skutečnými nebo zdánlivými riziky, která jim ze strany jednotného trhu hrozí.

b.5. Obavy týkající se životního prostředí

Tyto obavy se týkají široké otázky, zda jednotný trh, jak je v současnosti právně upraven a prováděn, může odpovídajícím způsobem reagovat na politické cíle EU, co se týče životního prostředí, boje proti změně klimatu a účinnosti zdrojů. Opět se jedná o rozhraní mezi udržitelností a jednotným trhem, které zvýrazňuje Lisabonská smlouva. Ve srovnání s obavami týkajícími se sociální problematiky v souvislosti s jednotným trhem jsou obavy týkající se životního prostředí samozřejmě mladšího data, ale rychle pronikají do polické debaty. Zatímco cíl růstu šetrného k životnímu prostředí zahrnuje široké spektrum politik EU a členských států, existuje jistě i specifický rozměr, pokud jde o strukturu a způsob fungování jednotného trhu. Je to poměrně nová látka, která si zasluhuje seriózní intelektuální i politické investice.

b.6. Obavy týkající se podnikání

Podnikatelská sféra, která vždy měla tendenci být nejsilnějším propagátorem a motorem jednotného trhu, si stále udržuje upřímný zájem o jeho další rozvoj. Ale i podnikatelé mají své obavy. Přirozeně mají tendenci se lišit podle odvětví a velikosti podniků. Konzultace během přípravy této zprávy umožnily zvážit řadu různých pohledů, z nichž mnohé do určité míry formulovaly názory uvedené v následujících kapitolách (jak tomu bylo v případě konzultací s dalšími zúčastněnými stranami). Pro účely zmapování obav na této úrovni celkového obrazu je možno vyčlenit tři obecné otázky.

Bez ohledu na konkrétní odvětví jsou podnikatelé obecně nespokojeni s mnoha zbývajícími překážkami ve smyslu roztržitosti a úzkých míst. Existuje silná poptávka po účinnějším nastavení rovných podmínek, po rychlejším prosazování práva, po důrazném postupu vpřed v takových oblastech, jako je digitální ekonomika, kde jednotný trh dosud neexistuje.

Existuje také, a to zejména u malých a středních podniků, ale nejen u nich, poptávka po zjednodušení a méně zatěžující regulaci, i když se nepopírá pokrok, jehož bylo v těchto ohledech dosaženo.

Na druhém konci spektra, mezi velkými podniky působícími po celém světě, se vyskytuje obava ohledně vnějšího rozměru jednotného trhu, kdy panuje dojem, že EU nedostatečně silně usiluje o přístup na trh v některých klíčových zemích, a do určité míry trestá své vlastní podniky v důsledku přísnějšího právního prostředí – včetně kontroly státní podpory – než je běžné jinde.

Stojí také za zmínku, že hlavní obchodní organizace, i když samozřejmě podporují vizi podnikatelů ohledně jednotného trhu, vykazují zvyšující se

povědomí potřeby řešit obavy jiných zúčastněných stran, které jsou shrnuty výše, má-li být jednotný trh schopen odolat pokušením ekonomického nacionalismu a udržitelným způsobem dělat značné pokroky, jež jsou považovány za nezbytné.

c. Obavy v různých členských státech

Výše nastíněné obavy, přestože dosti rozšířené, nejsou rovnoměrně rozloženy po všech členských státech. Se zřetelem na hledání prostoru pro potenciální výhledové řešení může být zajímavé si všimnout, jak se úhly pohledu liší mezi skupinami členských států, které mají do jisté míry společnou vizi jednotného trhu, vyplývající z jejich kulturních tradic, a to dokonce více než z politické většiny, která je v současnosti u moci. Není třeba dodávat, že tento rozbor je nutno považovat za to, čím skutečně je, tzn. prvním – ale možná ne neúčinným – přibližným vymezením.

c.1. Země kontinentální Evropy se sociálně tržním hospodářstvím

V těchto zemích je obvykle připisována méně důležitá role spotřebiteli jakožto zamýšlenému primárnímu poživateli výhod jednotného trhu, než je tomu například v anglosaských zemích. Existuje zde tendence pohlížet na postavení pracovníka a podnikatele tak, že možná zasluhují vyšší prioritu. Za obzvláště důležitou součást produktivní struktury je považována výroba, a to více než služby. Větší pozornost je věnována obavám týkajícím se sociálních otázek v souvislosti s účinky tržních procesů. Služby obecného hospodářského zájmu jsou považovány za klíčovou oblast pro širší sociální politiku na celostátní, regionální a místní úrovni.

Politika hospodářské soutěže a zejména kontrola státní podpory byly často posuzovány kritičtěji než v členských státech, které lze zařadit do ostatních skupin. Podobně nebylo vždy vítáno prosazování jednotného trhu.

I když byly tyto členské státy dlouho motorem integrace trhu v Evropě, tuto úlohu později převzaly anglosaské země. Méně nadšený postoj vůči jednotnému trhu a hospodářské soutěži ze strany zemí se sociálně tržním hospodářstvím byl do jisté míry určen jejich obavami týkajícími se sociální problematiky. Pokusy zmírnit sociální dopady integrace jednotného trhu, například prostřednictvím určité koordinace daňových politik, se setkaly s odporem zejména v anglosaských zemích.

c.2. Anglosaské země

Přístup anglosaských členských států je již tradičně v podstatě zrcadlově obrácený oproti přístupu popsanému výše u kontinentálních zemí se sociálně tržním hospodářstvím. Prospěch spotřebitelů jako vůdčí princip hospodářské politiky, silná podpora otevření trhu a politice čilé hospodářské soutěže, přijímání tržních změn ve struktuře hospodářství bez starosti o posun od výroby ke službám a zejména finančním službám, ve většině případů lhostejnost k předání řízení podniků do zahraničních rukou, to vše jsou rysy pozorované v posledních dvou desetiletích v anglosaských zemích. Obavy týkající se sociální problematiky samozřejmě nebyly nepřítomné, ale do značné míry byly řešeny prostřednictvím politik zaměřených na zvyšování zaměstnatelnosti spolu se spoléháním na růst založený na trhu.

V souladu s tímto přístupem, pokud jde o formování politiky EU, byly anglosaské členské státy hnací silou jednotného trhu, politiky hospodářské soutěže, podpory hospodářských reforem na úrovni členských států a mírné regulace; zároveň však nebyly nakloněny názoru, že by EU mohla být aktivnější v oblasti sociální politiky, koordinace daní, průmyslové politiky nebo ochrany služeb obecného hospodářského zájmu.

c.3. Nové členské státy

Politická kultura převládající v nových členských státech a potřeba dohnat desetiletí neefektivního řízení hospodářství z nich činí silné zastánce trhu a hospodářské soutěže s upřednostněním růstu před rozsáhlou sociální ochranou. Jelikož se jedná o nové a většinou nikoli velké členské státy, velmi si cení důrazného prosazování pravidel jednotného trhu a hospodářské soutěže Evropskou komisí jakožto záruky rovného zacházení vzhledem k větším a hospodářsky silnějším starým členským státům. Jejich touha po všem, co je uvedeno výše, činí z nových členských států významný potenciální politický motor dalšího rozvoje jednotného trhu v době, kdy na jedné straně v některých kontinentálních zemích se sociálně tržním hospodářstvím opadlo nadšení z toho všeho a na druhé straně finanční krize způsobila, že anglosaské země jsou méně přesvědčivé – přinejmenším na nějakou dobu – ve svém obhajování trhu.

Nové členské státy mají své vlastní specifické priority pro zlepšení jednotného trhu, například v oblasti volného pohybu pracovních sil a služeb, infrastruktury pro skutečně „fyzický“ jednotný trh a politiky soudržnosti. V mnoha případech také uplatňují odvážnou politiku daňové soutěže. I když si v počátečních fázích členství v EU zakládaly na svých přednostech, zdá se, že některé z nich se nyní nebrání vnímat tyto politiky v širších souvislostech. Stávající rozpočtové obtíže v návaznosti na krizi a možnost dosáhnout uspokojivějšího kontextu, co se týče

jednotného trhu a soudržnosti, pokud dojde k určitému zpomalení v daňové oblasti, mohou nabídnout zdůvodnění určitého přeorientování politiky.

c.4. Severské země

Severské země byly v posledních letech svědky toho, že jejich hospodářský a sociální model často chválili pozorovatelé z jiných zemí a mezinárodních organizací. Ve skutečnosti poměrně účinně kombinují na jedné straně otevření trhu a hospodářskou soutěž a na druhé straně sociální ochranu založenou více na záchranných sítích pro jednotlivé pracovníky než na zachování konkrétních pracovních míst, která přestala být aktuální v důsledku technologických a hospodářských změn (*flexikurita*).

Současně jsou ukázkou toho, že zatímco daňové úvahy očividně hrají úlohu při určování konkurenceschopnosti hospodářství a schopnosti získávat investice, v žádném případě nejsou výlučným nebo dokonce hlavním faktorem. Co veřejný sektor dělá s daňovými příjmy, zejména pokud jde o poskytování dobrého vzdělání a podporu výzkumu a vývoje, hraje stejně důležitou, ne-li důležitější roli.

Pokud dojde – prostřednictvím nové strategie, kterou se tato zpráva snaží vypracovat – k posílení jednotného trhu, co se týče otevřenosti a hospodářské soutěže, a pokud bude jednotný trh zároveň poskytovat více jistoty, co se týče sociálního a ekologického rozměru, pak se rozdíl mezi severskými zeměmi a ostatními částmi EU poněkud sníží.

1.7. Reagování na obavy

Vzhledem k širokým a rozmanitým obavám kolem jednotného trhu – které se v dlouhodobém horizontu pravděpodobně spíše zvýší než sníží – lze koncipovat dvě alternativní reakce, defenzivní variantu a proaktivní variantu.

a. Defenzivní varianta

Defenzivní varianta by spočívala především v tom neprobírat obavy příliš otevřeně, a to ze strachu, že by to mohlo samo o sobě přispět k narušení důvěry v jednotný trh.

Zadruhé, prosazování stávajících pravidel by mělo samozřejmě pokračovat. Podle rozsahu, v jakém vyvstávají vysoce citlivé případy, by se politika prosazování práva měla snažit dosáhnout rovnováhy mezi nezbytnou rázností a potřebou zabránit příliš ostré konfrontaci s členskými státy.

Zatřetí, smělé iniciativy usilující o znovuoživení a rozšíření jednotného trhu by byly vnímány s jistou opatrností vzhledem k pravděpodobným námitkám vycházejícím z obecně rozšířených obav uvedených výše, a aby nedocházelo k jejich dalšímu prohlubování.

b. Proaktivní varianta

Proaktivní varianta by usilovala o dosažení podstatného posílení jednotného trhu prostřednictvím: ještě robustnějšího systému prosazování práva umožňujícího vyrovnat se s hrozbami hospodářského nacionalismu, které pravděpodobně nezmizí, a s deformacemi hospodářské soutěže způsobenými vládami a podniky, prostřednictvím rozšíření jednotného trhu na oblasti, kde je nedostatečně rozvinutý, prostřednictvím hlubšího pákového efektu působícího na jednotný trh jakožto klíčového předpokladu toho, že hospodářská a měnová unie bude udržitelná a poskytne slibované přínosy.

Uplatnění této proaktivní varianty by vyžadovalo značné politické investice, zejména pokud jde o neúnavnou obhajobou předností integrace trhu a čilé hospodářské soutěže, jakož i řadu cílených politických iniciativ k řešení nejzávažnějších obav a bodů napětí mezi jednotným trhem a dalšími politickými cíli.

Tato zpráva doporučuje proaktivní variantu, která se zdá být zcela v souladu s politickou iniciativou pana předsedy Barrosa.

1.8. Nová strategie

Zbytek této zprávy se snaží poskytnout návrh nové strategie pro jednotný trh. Taková strategie se zdá být nezbytnou, má-li mít výše doporučená proaktivní varianta nějakou naději na úspěch. Úkolem není nic menšího než urychlit evropskou integraci – překonat viditelná rizika rozpadu – ve společnosti, která se zdá být méně nakloněna integraci, než tomu bylo v roce 1957, v době Římské smlouvy, nebo v roce 1985, v době Delorovy bílé knihy.

a. Komplexní přístup

Nová strategie musí být komplexní. Do strategického cíle jednotného trhu je nutno začlenit mnoho politik tradičně nepovažovaných za politiky pro jednotný trh. Patří mezi ně nejen politika hospodářské soutěže, tradičně vnímaná jako silný nástroj k integraci trhů a zajištění jejich konkurenceschopnosti, ale mimo jiné také politiky pro oblast průmyslu, spotřebitelů, energetiky, dopravy, digitálního hospodářství, sociální problematiku, životní prostředí, změnu klimatu, obchod, daně a regionální záležitosti, jakož i politiky pro oblasti, které

se zdají být vzdálenější od ekonomických aspektů, jako je například spravedlnost a občanství. Dosažení hlubokého a efektivního jednotného trhu je zase klíčovým faktorem určujícím celkovou makroekonomickou výkonnost EU. To je zvláště důležitým předpokladem pevnosti eura a také toho, aby měnová unie poskytla slibované hospodářské přínosy.

Komplexní přístup využívající řadu výše uvedených politik musí sestávat ze tří širokých souborů iniciativ:

1. iniciativy k vybudování silnějšího jednotného trhu;
2. iniciativy k vybudování konsensu ohledně silnějšího jednotného trhu;
3. iniciativy k praktické realizaci silnějšího jednotného trhu.

Nebude-li dosaženo konsensu, je nepravděpodobné, že by iniciativy k vybudování silnějšího jednotného trhu mohly vůbec kdy být přijaty a provedeny. A i kdyby byly, jejich udržitelnost v průběhu času a jejich schopnost odolávat „špatnému počasí“, co se týče hospodářských či politických podmínek, které ovlivňují EU, by byly pochybné.

Silnější jednotný trh – který otevřeně usiluje o konsensus nezbytný pro jeho výstavbu a vylučuje možnost podvolit se nespokojenosti a změkčit prosazování práva – skutečně potřebuje posílení praktické realizace, prosazování práva a řízení.

b. Vybudování silnějšího jednotného trhu

Iniciativy k vybudování silnějšího jednotného trhu jsou uvedeny v kapitole 2.

Tyto iniciativy – které reagují také na výzvu pana předsedy Barrosa, schválenou Evropskou radou, k řešení problematiky úzkých míst a chybějících článků v rámci jednotného trhu (odstavec 2.1) – jsou sdruženy do skupin doporučení ohledně těchto oblastí:

- lepší fungování jednotného trhu z pohledu občanů, spotřebitelů a malých a středních podniků (2.2),
- digitální jednotný trh (2.3),
- jednotný trh a růst šetrný k životnímu prostředí: energetika, změna klimatu a životní prostředí (2.4),

- jednotný trh se zbožím (2.5),
- jednotný trh se službami (2.6),
- pracovníci na jednotném trhu (2.7).
- jednotný trh pro kapitál a finanční služby (2.8.)
- fyzická infrastruktura jednotného trhu: řešit investiční výzvu (2.9.)

c. Vybudování konsensu ohledně silnějšího jednotného trhu

Iniciativy k vybudování konsensu ohledně silnějšího jednotného trhu jsou uvedeny v kapitole 3. Jsou zformulovány v souvislosti s odkazem na „vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“, uvedeným v Lisabonské smlouvě (odstavec 3.1). Snaží se reagovat na obavy zjištěné prostřednictvím konzultací a popsané výše v odstavci 1.6. Zároveň zohledňují potřebu neoslabit ústřední cíle posílení jednotného trhu.

Tyto iniciativy se zabývají zejména následujícími problémy:

- soulad mezi ekonomickými svobodami v rámci jednotného trhu a právy zaměstnanců, což po rozsudcích ve věcech Viking, Laval a po dalších rozhodnutích Evropského soudního dvora představuje citlivou otázku (3.2),
- sociální služby a jednotný trh (3.3),
- využívání veřejných zakázek k cílům politiky EU (3.4),
- daňový rozměr jednotného trhu: koordinace daní k zajištění daňové svrchovanosti při postupující integraci trhu (3.5),
- konkurenceschopnost a soudržnost: regionální rozměr jednotného trhu (3.6),
- průmyslová politika v rámci jednotného trhu (3.7),
- vnější rozměr jednotného trhu: otevřený, ale nikoli odzbrojený (3.8).

d. Praktická realizace silnějšího jednotného trhu

Iniciativy k praktické realizaci silnějšího jednotného trhu jsou uvedeny v kapitole 4.

Je zformulováno několik doporučení, která se týkají dvou klíčových aspektů, jimiž jsou:

- regulace v oblasti jednotného trhu (4.1).
- posílení prosazování práva (4.2).

e. Ucelená koncepce

Nová komplexní strategie načrtnutá výše by měla být zdůvodněna v ucelené koncepci, v níž by každý z členských států s různými kulturními tradicemi, politickými preferencemi a obavami rozebranými výše mohl nalézt přitažlivé prvky, které by byly natolik důležité, aby ospravedlnily určité ústupky oproti jejich postojům v minulosti.

Zejména členské státy s tradicí sociálně tržního hospodářství by se mohly lépe připravit na nový závazek ohledně plného přijetí hospodářské soutěže a jednotného trhu, včetně plánu s termíny pro zavedení jednotného trhu do praxe v oblastech, kde stále ještě chybí, pokud členské státy s anglosaskou tradicí prokážou připravenost řešit některé obavy týkající se sociální problematiky prostřednictvím cílených opatření, včetně omezených forem koordinace daní.

Členské státy střední a východní Evropy, které by uvítaly vážný program k posílení jednotného trhu, a to také v oblasti infrastruktury a soudržnosti, by se zase mohly více otevřít, co se týče forem koordinace daní.

K těmto citlivým tématům je nutno zaujmout neutřelý přístup s využitím okolností, k nimž v nedávné době došlo a které by měly přispět k většímu pocitu sounáležitosti se společným projektem a oprostění se od zakořeněných postojů minulosti.

Jednou z takových okolností je jistě hospodářské, fiskální a sociální dědictví krize, které by mělo umožnit, aby si každý uvědomil hodnotu – větší než kdy předtím – vytěžení většího růstu a tvorby pracovních míst díky vyšší účinnosti jednotného trhu vzhledem k velmi omezeným rozpětím, jež jsou k dispozici pro rozpočtové stimuly. Podobně nutnost vyrovnat se s tím, že veřejné mínění přisuzuje stále větší důležitost otázce nerovností v souvislosti s fiskální krizí v mnoha zemích, může vést k větší podpoře kooperativnějšího přístupu, co se týče daňové politiky.

V hlubším pohledu otřásla krize mnoha konsolidovanými názory na hierarchii ekonomických modelů a přivedla pragmatičtější a skromnější přístup, jakož i poněkud větší náchylnost ke koordinaci hospodářské politiky.

A konečně, pnutí, k nimž poslední dobou v eurozóně docházelo, více než kdy dříve svědčí o potřebě plně využívat jednotný trh jako prostředek zvýšení celkové produktivity faktorů a konkurenceschopnosti ekonomik eurozóny.

Klíčové složky pro ucelenou koncepci budou nyní systematicky rozebrány v kapitolách 2–4.

Kapitola 5 tyto složky navzájem sloučí a doporučí politickou iniciativu k posílení jednotného trhu, jakož i hospodářské a měnové unie.

KAPITOLA 2

VYBUDOVÁNÍ SILNĚJŠÍHO JEDNOTNÉHO TRHU

2.1. Úzká místa, chybějící články a nové hranice

Jednotný trh je původní evropská myšlenka a nedokončený úkol. Ve svých politických směrech pro tuto Komisi pan předseda Barroso poukázal na mezery a „chybějící články“, které komplikují fungování jednotného trhu. V reakci na tuto orientaci dne 26. března 2010 Evropská rada odsouhlasila, že nová strategie Evropa 2020 by se měla zabývat „hlavními úzkými místy, ... která se týkají fungování vnitřního trhu a infrastruktury“.

„Chybějící články“ a „úzká místa“ znamenají, že v mnoha oblastech existuje jednotný trh v knihách, ale v praxi různé bariéry a regulační překážky třísť obchod uvnitř EU a brání hospodářské iniciativě a inovaci. V jiných oblastech je potenciál k vyšším hospodářským přínosům znehodnocován nedostatkem fyzické a právní infrastruktury nebo absencí dialogu mezi správními systémy. Revoluce v oblasti informačních technologií a komunikací a rychlý technologický rozvoj přidávají na seznam chybějících dílů v rámci jednotného trhu třetí kategorii: odvětví, která v době, kdy byl jednotný trh původně koncipován, ještě neexistovala, jako například elektronické obchodování, inovativní služby a ekologická odvětví. Jsou to odvětví, která slibují největší dividendy růstu a zaměstnanosti pro budoucnost. Představují nové hranice jednotného trhu.

Znovuoživení jednotného trhu vyžaduje řešit různé výzvy, jež vyplývají z chybějících článků, úzkých míst a nových hranic. V některých odvětvích, například v rámci jednotného trhu se zbožím, dosáhla integrace trhu stádia zralosti. Politická opatření se mohou zaměřit na „údržbu trhu“ prostřednictvím sledování trhu, cílených regulačních zásahů, zjednodušení a snížení nákladů na dodržování předpisů. V jiných odvětvích, jako je tomu v případě služeb, je Evropa stále ještě ve fázi „budování trhu“, která vyžaduje odstranění překážek přeshraniční činnosti, vyřezání „suchých větví“ v podobě vnitrostátních správních a technických překážek a překonání korporativistického odporu. V rámci nových hranic by měla Evropa využít celou škálu nástrojů jednotného trhu k urychlení budování digitálního a nízkouhlíkového hospodářství účinně využívajícího veškeré zdroje. Okrajové přínosy z opatření v této oblasti jsou největší. Obrácení pozornosti na nové hranice je klíčem k vytvoření nového impulsu pro jednotný trh a důvěry v něj jakožto priority pro Evropu zítřka.

Žádný projekt znovuoživení trhu však nebude mít politickou energii potřebnou k tomu, aby uspěl, pokud neukáže občanům, spotřebitelům a malým a středním podnikům, že funguje především pro ně. Tato zpráva tedy začne právě odtud.

2.2. Jak zajistit, aby jednotný trh fungoval pro občany, spotřebitele a malé a střední podniky

Jednotný trh se svými čtyřmi svobodami ztělesňuje ideál: ideál prostoru přesahujícího státní hranice, v jehož rámci se mohou občané pohybovat, pracovat, provádět výzkum nebo začít podnikat bez jakékoli diskriminace. Jak se jednotný trh rozrůstal co do působnosti i velikosti, bylo cítit, že tomu tak vždy nebylo. Otevření trhu by rozšířilo možnosti pro velké podniky, ale nefungovalo by pro mnohé a malé: občany, spotřebitele nebo malé a střední podniky.

Průzkumy ukazují, že postoje k jednotnému trhu dnes sahají od nezájmu až po otevřené odmítání. Částečně se hospodářská integrace a její přínosy staly rutinní záležitostmi, a tak ztratily na hodnotě. Značná část rozčarování však vyplývá z frustrace ze zbývajících překážek nebo z pocitu bezmoci, který občané zažívají, když přicházejí s jednotným trhem do styku. Znovuoživení jednotného trhu umožňuje nově nastartovat evropský motor růstu a zaměstnanosti, a v konečném důsledku slouží k rozšiřování příležitostí pro občany. Prvním úkolem je tedy posílit postavení občanů, ať už spotřebitelů nebo podnikatelů, aby se v rámci jednotného trhu stali plnohodnotnými subjekty. Existuje mnoho způsobů, jakými jim jednotný trh přináší prospěch vodorovně napříč politickými oblastmi, a to prostřednictvím širšího výběru poskytovatelů, služeb a výrobků nebo rozšířením možností mobility a zajištěním bezpečnosti obchodovaných výrobků. Je nicméně nutno provést některá specifická opatření s cílem umožnit občanům, spotřebitelům a malým a středním podnikům aktivně využívat tuto rozšířenou paletu příležitostí.

Občan na jednotném trhu

Lamassourehova zpráva z roku 2008 „Občan a uplatňování práva Společenství“ postavila do ostrého kontrastu vztah mezi mobilitou a občanskými právy v rámci jednotného trhu. Tempo, kterým tento občanský rozměr jednotného trhu postupoval, zaostávalo za vývojem sociálních a ekonomických trendů. Zatímco mobilita uvnitř EU je možná stále omezená, pokud ji porovnáme se situací v USA, týká se více než 11,3 milionů Evropanů. Kolem 350 000 Evropanů ročně uzavře mezinárodní manželství se státním příslušníkem jiného členského státu. Každý rok se 180 000 evropských studentů stěhuje do jiného členského státu v rámci programu Erasmus nebo za účelem postgraduálního studia. Často tam zůstanou a hledají si zaměstnání.

Přesto pro ně není jednotný trh „snadným hřištěm“. Existuje významný rozdíl mezi tím, co se píše v právnických knihách, a tím, co se děje v praxi. Mozaika bariér a překážek, které je nutno překonávat, je taková, že ve své zprávě Alain Lamassoure dospěl k závěru, že „vytvoření jednotného prostoru pro občany je

stále ještě ve fázi před Jednotným evropským aktem z roku 1986: bariéry jsou již možná zrušeny, avšak nespočet regulatorních překážek stále ztěžuje dosažení harmonického života uvnitř tohoto společného prostoru⁴.

Dosavadní pokrok v této oblasti je pomalý. Potřebná opatření spadají do občanského, obchodního a dokonce i rodinného práva, tedy oblastí, které mají blízko ke svrchovanosti členských států. Vnitrostátní právní systémy navíc často nabízejí rozdílná řešení. Požadavek jednomyslnosti pro opatření, která souvisí s vytvořením oblasti spravedlnosti, bezpečnosti a svobody, byl také jedním faktorem, který přispěl ke zpomalení změn.

Existuje několik oblastí, kde je nutno přijmout politická opatření k osvobození mobility občanů od byrokracie a regulatorních překážek. Nová ustanovení Lisabonské smlouvy nyní nabízejí konkrétní příležitost postoupit kupředu ve všech těchto rozměrech občanství souvisejících s vytvořením prostoru spravedlnosti, bezpečnosti a svobody.

Zlepšení přístupu k právu svobodně se pohybovat a pobývat v jiných členských státech

Právo občanů svobodně se pohybovat a pobývat v jiném členském státě je nutno co nejvíce zjednodušit. V této souvislosti nyní začíná po pomalém a poněkud obtížném začátku fungovat režim stanovený směrnicí 2004/38/ES. Aby bylo možno jít ještě dál, je třeba podniknout kroky k zajištění volného oběhu úředních dokumentů. Příliš mnoho stížností občanů se týká žádostí o vypracování překladu dokumentů nebo nových osvědčení, jež vznášejí pracovníci vnitrostátních správních orgánů, kteří se zdráhají uznat práva běžná v EU. Systém, který stanoví vzájemné uznávání úředních dokumentů, jako jsou úřední akty nebo doklady o osobním stavu vydané vnitrostátními správními orgány, by značně usnadnil mobilitu. Ve stejném duchu by skokovou změnu ve prospěch mobility přineslo vytvoření evropské karty pro volný pohyb, která by obsahovala v jednom dokumentu všechny informace, jež může evropský občan vyžadovat v jiném členském státě kromě totožnosti a státní příslušnosti: stav pracovního povolení, sociální statut a právo na sociální zabezpečení. Vztahovala by se i na veškeré informace potřebné pro komunikaci s vnitrostátními správními orgány po vzoru, který už existuje v podobě informací o zdravotním a sociálním zabezpečení na evropské zdravotní kartě.

Nedávná iniciativa s cílem zahájit zvýšenou spolupráci na nařízení o rozhodném právu příslušnosti a výkonu rozhodnutí, které se týká úpravy majetkových poměrů v manželství, nabízí řešení asi 145 000 případů mezinárodního rozvodu

⁴ Alain Lamassoure, zpráva „Občan a uplatňování práva Společenství“, 2008, strana 12.

každý rok. Pokrok by byl také důležitý ve stejně klíčové oblasti, kterou představují přeshraniční závěti a dědictví.

Usnadnění řešení přeshraničních sporů v oblasti občanského a obchodního práva

Rostoucí počet přeshraničních právních sporů v obchodních a občanských věcech vyžaduje vážné posouzení způsobů a prostředků k usnadnění oběhu soudních rozhodnutí a vymáhání přeshraničních dluhů. To znamená zrušení postupu týkajícího se doložek vykonatelnosti. Tento procesní požadavek ukládá povinnost využít pomoci právníka a výsledkem jsou náklady, které mohou dosáhnout 2000 eur za něco, co je často čistou formalitou. V době, kdy se malé a střední podniky a poskytovatelé služeb ze všech sil snaží udržet své účetní knihy v pořádku, je důležité odstranit překážky přeshraničního vymáhání dluhů. Znamená to zakázat dlužníkům převádět finanční prostředky z bankovního účtu v jednom členském státě na jiný účet v jiném členském státě, jen aby se vyhnuli úhradě faktury. Aby se na minimum snížil počet neuhrazených pohledávek – který dnes činí 37 % přeshraničních dluhů – by byla oprávněná cílená legislativní iniciativa. Širší využívání nedávno zavedeného evropského řízení o drobných pohledávkách – které se vztahuje na pohledávky nižší než 2 000 EUR a umožňuje řešení případů standardní uživatelsky přívětivou formou, která nevyžaduje pomoc právníků – by také zvýšilo důvěru občanů a podniků k přeshraničním transakcím. V souvislosti se současnou krizí by se měla znovu zvážit možnost přezkoumat nařízení o mezinárodní platební neschopnosti. Účinnější a rychlejší úpadkové řízení – zejména pokud se týká přeshraničních skupin společností – by bylo v zájmu dlužníků i věřitelů. Posílení správní spolupráce prostřednictvím podpory portálu e-justice by také mohlo v krátkodobém horizontu přinést praktický užitek.

Jednotný trh pro řidiče...

A konečně, zkušenosti Evropanů, kteří jezdí svými automobily po celé oblasti jednotného trhu, charakterizují správní překážky a právní nejistota. Není možné například převést auto z jedné země do druhé bez nutnosti přeregistrování vozidla a zaplacení příslušné daně. Vystavuje to občany dvojímu zdanění, složitým správním postupům, dodatečným nákladům a ztrátám času, ale je to také problémem pro podnikání. Půjčovny automobilů ve skutečnosti postrádají flexibilitu potřebnou ke správě svého vozového parku v jednotlivých členských státech v závislosti na sezónním kolísání poptávky. Podobně tato roztržičnost brání automobilovému průmyslu v plném využití úspor z rozsahu, jelikož musí přizpůsobovat technické specifikace požadavkům různých vnitrostátních trhů. Dřívější pokusy regulovat tuto oblast nepřinesly výsledky, ale je zde určitý prostor k přehodnocení tohoto problému s ohledem na související náklady pro

občany a podniky. Občané, kteří se stanou obětí některé z 500 000 nehod v zahraničí, k nimž každý rok v Evropě dojde, jsou vystaveni právní nejistotě. Zatímco pravidla o rozhodném právu jsou již vyjasněna, termíny a lhůty k předkládání pojistných nároků jsou stále ještě matoucí. Iniciativa zaměřená na harmonizaci podmínek předkládání pojistných nároků by mohla pojišťovnám i občanům poskytnout větší právní jistotu.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ zajistit volný oběh a uznávání úředních dokumentů,
- ⇒ zavést evropskou kartu pro volný pohyb,
- ⇒ dosáhnout pokroku v oblasti vzájemného uznávání občanskoprávních úkonů týkajících se mezinárodních manželství, dědictví a závětí,
- ⇒ zajistit snadnější přeshraniční vymáhání dluhů včetně širšího využívání evropského portálu pro drobné pohledávky,
- ⇒ zrušit dvojí zdanění registrace automobilů.

Posílení postavení spotřebitelů

Spotřebitelé a jejich blaho by měli být ústředním bodem další fáze jednotného trhu. Silnější zaměření na spotřebitele by znamenalo znovu upřít pozornost na integraci trhu a hospodářskou soutěž, větší soubor práv, ochranných mechanismů a prostředků nápravy a lepší přístup k základním službám.

K blahu spotřebitelů na jednotném trhu přispívá řada opatření, o kterých se hovoří na jiných místech této zprávy, jako například přístup ke službám obecného zájmu, spotřeba energií za použití inteligentního měření, začlenění obav spotřebitelů do činností zaměřených na sledování trhu, vylepšené alternativní řešení sporů a lepší prosazování práva. Ochrana spotřebitele by měla být předmětem průřezového zájmu při budování jednotného trhu v nových oblastech, jako je například digitální hospodářství nebo elektronické obchodování. Pro začátek by měl zákonodárce neprodleně nalézt dohodu o předloze směrnice o právech spotřebitele, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitelů na integrovaném maloobchodním trhu.

Širší výběr produktů a služeb a ostřejší hospodářská soutěž, kterou jednotný trh poskytuje, by měly působit ve prospěch spotřebitele prostřednictvím zlepšené transparentnosti trhu a srovnatelnosti. Pokroku je třeba dosáhnout v oblasti regulace nezávislých zprostředkovatelů, jako jsou webové stránky pro porovnávání cen a testování výrobků, aby mohli spotřebitelé rozpoznat nejlepší kvalitu a ceny v rámci celé EU z široké nabídky výrobků a služeb. Informovaná

volba spotřebitelů je prostředkem pro odměňování a podporu nejinnovativnějších a nejúčinnějších podniků.

Mechanismus kolektivního odškodnění uplatňovaný v EU

Jak se hromadné spotřebitelské trhy rozšiřují přes hranice, jsou skupiny spotřebitelů stále více poškozovány tímtež protiprávním chováním obchodníka, který má často sídlo v jiném členském státě. Přeshraniční pohledávky dnes představují 20 % hromadných nároků a v budoucnosti se jejich počet pravděpodobně ještě zvýší. Tradiční vedení sporů není pro spotřebitele a podniky v těchto případech praktické ani rentabilní. Sdružování podobných jednotlivých případů do jediného řízení by umožnilo, aby spotřebitelé i podniky ušetřily díky úsporám z rozsahu, a zvýšila by se účinnost vnitrostátních soudů. Evropa by tedy měla pokročit při vytváření svého vlastního modelu mechanismu kolektivního odškodnění a současně se vyhnout modelu „skupinové žaloby“ ve stylu USA. Opatření na úrovni EU na podporu soudního i mimosoudního řešení sporů (alternativního řešení sporů) v případě hromadných nároků by zlepšilo důvěru spotřebitelů v jednotný trh, zvýšilo objem přeshraničních transakcí a povzbudilo hospodářskou soutěž mezi podniky. Přednostně by se to mělo zavést u elektronického obchodování.

Větší integrace v odvětví retailového bankovníctví

Další opatření k urychlení integrace služeb retailového bankovníctví by spotřebitelům umožnila plně využívat výhod integrace evropského finančního sektoru. Je nutno přijmout opatření ke zlepšení transparentnosti bankovních poplatků, k zajištění dostupnosti standardizovaných a srovnatelných informací o maloobchodních finančních produktech a k usnadnění mobility klientů. Nakonec by nemělo být zrušení starého a založení nového bankovního účtu o nic obtížnější než přechod od jednoho mobilního telefonního operátora k druhému.

Nejdůležitější doporučení:

⇒ přijmout právní předpisy EU o kolektivním odškodnění,

⇒ zlepšit transparentnost bankovních poplatků, zajistit dostupnost standardizovaných a srovnatelných informací o maloobchodních finančních produktech a usnadnit mobilitu klientů bank.

Vytvoření příznivého podnikatelského prostředí pro malé a střední podniky

Typickou evropskou firmou je malý nebo střední podnik, přičemž v devíti z deseti případů se jedná o mikropodnik s méně než 10 zaměstnanci. Celkem 20 milionů středních, malých a mikropodniků v EU tvoří páteř evropského

hospodářství, vytváří stále větší díl přidané hodnoty a rozhodujícím způsobem přispívá k tvorbě pracovních míst. Jednotný trh je důležitým faktorem pro jejich růst, ale bohužel pro ně není vždy právě přívětivým prostředím. Pouze 8 % malých a středních podniků se zapojuje do přeshraničního obchodu a jen asi 5 % si založilo dceřiné společnosti nebo společné podniky v zahraničí.

Existuje řada oblastí, v nichž tato zpráva doporučuje konat tak, aby se vytvořilo podnikatelské prostředí lépe uzpůsobené potřebám malých a středních podniků: usnadnit elektronické obchodování, rozšířit nový přístup k jiným oblastem zboží, lépe prosazovat pravidla EU, poskytovat jasnější a účinnější informace o možnostech, které poskytuje právo EU, a o strukturách pro rychlejší řešení problémů, rozšířit přístup k veřejným zakázkám, zjednodušit pravidla elektronické fakturace, lépe a méně komplikovaně regulovat a zjednodušit a zrychlit postupy standardizace.

K tomu není zapotřebí měnit současné politiky, jelikož Small Business Act (SBA), který přijala Komise v roce 2008, je nejlepším způsobem, jak podpořit konkurenceschopnost malých a středních podniků v rámci jednotného trhu i mimo něj. Tempo postupu při jeho provádění a přístupy zvolené členskými státy se stále výrazně liší. Aby byly zajištěny rovné podmínky pro všechny malé a střední podniky působící na jednotném trhu, měly by se členské státy více snažit plně uplatňovat zásady a opatření stanovená v SBA. Je nutno přijmout opatření, která zajistí, aby byly malé a střední podniky schopny plně se podílet na vývoji norem a mít k nim odpovídající přístup. Je nutno vyvinout více úsilí ke zjednodušení a urychlení úpadekových řízení v případě nepodvodného úpadku.

Statut evropské soukromé společnosti

Je nutno učinit větší pokrok směrem k přijetí statutu evropské soukromé společnosti, což by podnikatelům umožnilo založit si podnik ve stejné podobě bez ohledu na to, zda podnikají ve svém vlastním nebo v jiném členském státě.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ urychlit provádění Small Business Act,
- ⇒ přijmout statut evropské soukromé společnosti.

2.3. Formování evropského digitálního jednotného trhu

Digitální technologie radikálně mění způsob, jakým žijeme, pracujeme a vzájemně na sebe působíme. Šíření digitálních technologií je spontánní proces inovace a transformace. Regulatorní a společenské podmínky však ovlivňují rychlost a rozsah uplatňování nových technologií a rozšíření přínosů digitálního hospodářství. Evropa postupuje pomaleji než USA. Řada překážek snižuje schopnost evropského průmyslu inovovat a vytvářet přidanou hodnotu v digitální sféře: roztržitost on-line trhů, nesprávně přizpůsobené právní předpisy o duševním vlastnictví, nedostatek důvěry a interoperability, nedostatek vysokorychlostní přenosové infrastruktury, nedostatek počítačových dovedností. Mnohé z těchto překážek ukazují na prostou příčinu: nedostatek digitálního jednotného trhu.

Cena za nedigitální Evropu je vysoká: podle nedávné studie⁵ by EU mohla získat 4 % HDP podnícením rychlého rozvoje digitálního jednotného trhu do roku 2020. To odpovídá zisku téměř 500 miliard EUR a znamená to, že samotný digitální jednotný trh by mohl mít podobný dopad jako program vnitřního trhu z roku 1992.

Ve své strategii Evropa 2020 Komise uznala obrovské příležitosti digitální Evropy. Je nutno podniknout neodkladné kroky k odstranění řady úzkých míst, která v současnosti stále ještě brání rychlému rozvoji digitálního jednotného trhu. On-line jednotný trh se musí stát hlavní hnací silou evropského programu v oblasti digitalizace a transformace Evropy v digitální ekonomiku.

Bezproblémový regulatorní prostor pro telekomunikační služby a infrastruktury

Telekomunikační služby a infrastruktury v EU jsou v současnosti ještě stále velmi roztržité podle hranic jednotlivých států. Stávající právní rámec na úrovni EU napomohl otevření trhu, ale dosud nevytvořil jednotný právní prostor pro elektronické komunikace. Roztržitost trhu vede k řadě nepříznivých účinků: usnadňuje vytvoření tržní síly, brání hospodářským subjektům v dosahování úspor z rozsahu, zpomaluje investice do nových infrastruktur a služeb, snižuje růstový potenciál a brzdí vznik evropských šampiónů ke škodě globální konkurenceschopnosti Evropy.

Rychlé a úplné zavedení nového právního rámce EU a důrazné uplatňování hospodářské soutěže a pravidel státní podpory zůstává nadále prioritou pro nejbližší období. Je však třeba učinit více pro překonání roztržitosti trhu a odstranění regulatorních překážek na vnitřním trhu. K vytvoření

⁵ Copenhagen Economics, Hospodářský dopad evropského digitálního jednotného trhu, závěrečná zpráva, březen 2010.

bezproblémového regulatorního prostoru pro telekomunikační služby a infrastruktury je nezbytný soudržnější rámec, který zahrnuje: posílení regulatorního dohledu na evropské úrovni, zavedení celoevropského systému udělování licencí a správu a přidělování rádiových kmitočtů na evropské úrovni. Komise by měla zahájit komplexní přezkum odvětví telekomunikací s cílem předložit návrhy potřebné pro vytvoření integrovaného celoevropského trhu pro elektronické komunikace.

Elektronické obchodování: celoevropský on-line maloobchodní trh

Význam elektronického obchodování rychle roste, jelikož počet osob v EU-27, které si objednávají zboží či služby přes internet, stále stoupá. Procento spotřebitelů v EU, kteří během posledních 12 měsíců zakoupili zboží nebo služby prostřednictvím internetu, se zvýšil z 20 % v roce 2004 na 37 % v roce 2009.⁶ Nevertheless, důležitý potenciál zůstává nevyužit, protože trhy jsou roztržštěné a přetrvává řada překážek pro přeshraniční elektronické obchodování.

V mnoha případech se spotřebitelům stává, že on-line obchodníci odmítají přijímat objednávky od spotřebitelů z jiné země. Spotřebitelé si také nejsou jisti utajením svých údajů, bezpečností transakce a svými právy v případě problému. Pro maloobchodníky vyplývají hlavní regulatorní překážky přeshraničního elektronického obchodování z rozdílů v pravidlech ochrany spotřebitele a dalších pravidlech, jako jsou pravidla o DPH, recyklačních a autorských poplatcích. Tyto rozdíly vytvářejí složité a nepředvídatelné prostředí pro podniky a vedou k neochotě obchodníků, zejména malých a středních podniků, zvažovat přeshraniční prodej. EU by měla urychleně řešit zbývající překážky vytvoření celoevropského on-line maloobchodního trhu do roku 2012.

Jednotný trh pro on-line digitální obsah

Evropské trhy pro online digitální obsah jsou stále ještě nedostatečně vyvinuté, jelikož složitost a nedostatek transparentnosti režimu uplatňování autorského práva vytváří nepříznivé podnikatelské prostředí. Je naléhavě nutné zjednodušit udílení a správu autorských práv usnadněním celoevropského vydávání licencí na obsah a vypracováním celounijních pravidel autorského práva včetně rámce pro digitální správu práv. Regulatorní režim by měl rovněž zajistit podmínky pro rozvoj digitálního obsahu a trhů pro vysílání řešením problematiky vydávání licencí a autorských poplatků. Jasný a předvídatelný rámec EU pro osiřelá díla by uvolnil důležitý nevyužitý potenciál.

⁶ Evropská komise, Hodnotící zpráva o spotřebitelských trzích, SEK(2010) 385, 29.3.2010.

Aby se udržela důvěra držitelů práv a uživatelů a usnadnilo se přeshraniční vydávání licencí, je nutno zlepšit řízení a transparentnost správy kolektivních práv a přizpůsobit je technickému pokroku. Snadnější, jednodušší a technicky neutrální řešení pro přeshraniční a celoevropské vydávání licencí v audiovizuálním odvětví podníká tvořivost a pomůže producentům obsahu a vysílacím organizacím ku prospěchu evropských občanů. Taková řešení by měla zachovat smluvní svobodu držitelů práv omezit své licence na určitá území a smluvně stanovit úroveň licenčních poplatků.

Také je nutno prozkoumat doplňková opatření k zohlednění specifických rysů všech různých forem on-line obsahu, například další harmonizaci autorského práva, vytvoření unijního oprávnění k využívání autorských práv, zohlednění skutečnosti, že přeshraniční on-line transakce se odehrávají na místě dodávky, a rozšířené kolektivní udílení licencí.

Nejdůležitější doporučení:

Telekomunikační služby a infrastruktury

⇒ prozkoumat toto odvětví za účelem vypracování návrhů na vytvoření bezproblémového regulatorního prostoru pro elektronické komunikace, včetně návrhů na posílení regulatorního dohledu na úrovni EU, zavedení celoevropského vydávání licencí a na přidělování a správu kmitočtů na úrovni EU.

Elektronické obchodování

⇒ předložit návrhy na ukončení roztržitého právního prostředí EU na ochranu spotřebitelů a zavést zejména sladěná pravidla pro dodávky, záruky a řešení sporů,

⇒ předložit návrhy na zjednodušení podnikatelského prostředí pro přeshraniční maloobchodní transakce, včetně pravidel o DPH, pro přeshraniční správu pravidel recyklace a autorských poplatků u prázdných nosičů dat a technického zařízení.

On-line digitální obsah

⇒ předložit návrhy autorského zákona EU včetně rámce EU pro udělování a správu autorských práv,

⇒ předložit návrhy právního rámce pro celounijní on-line vysílání.

2.4. Jednotný trh a růst šetrný k životnímu prostředí: energetika, změna klimatu, životní prostředí

Energetický sektor je jedním z těch, které se na jednotném trhu objevily až v poslední době. Zároveň se jedná o odvětví, na něž jsou dnes kladena nejvyšší očekávání. Rok 2012 nebude 20. výročím jednotného trhu s energií. Spíše bude jen označovat začátek konsolidace společného trhu s energií. Není však času nazbyt. Co se týče elektřiny a plynu, Evropa potřebuje do uvedeného data plně zavést do praxe novou regulační architekturu vytvořenou v rámci třetího balíčku pro vnitřní trh s energií (Agenturu pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER), Evropskou síť provozovatelů přepravních plynárenských soustav a elektroenergetických přenosových soustav (ENTSO), rámcové pokyny a kodexy sítí, desetileté plány rozvoje sítě apod.). Jednotný trh je ústředním bodem všech cílů evropské energetické politiky: konkurenceschopnosti, bezpečnosti dodávek a udržitelnosti. Evropa potřebuje fungující jednotný trh s energií k zajištění bezpečné a cenově dostupné dodávky pro své spotřebitele a podniky. Musí využít svůj potenciál a proměnit svou vedoucí politickou úlohu v oblasti problematiky změny klimatu v konkrétní příležitost pro svá inovativní odvětví.

Zvyšování prospěchu spotřebitelů

Plně funkční jednotný trh s energií poskytuje spotřebitelům výhodu širšího výběru a nižších cen. Od roku 2007 mají téměř ve všech členských státech spotřebitelé právo svobodně si vybrat svého dodavatele elektřiny a plynu, zatímco třetí balíček pro vnitřní trh s energií uznává stávající požadavky na veřejné služby. Je nutno více usilovat o to, aby všichni spotřebitelé, obzvláště ti zranitelní, mohli plně těžit z hospodářské soutěže a spravedlivých cen, počínaje posilováním společných minimálních standardů. Je také nutno trvale aktivně pracovat na lepším poskytování informací a usnadnění kontaktu pro spotřebitele. Vývoj inteligentního měření – umožňujícího spotřebitelům energií, aby měli úplný přehled o své spotřebě a souvisejících nákladech – vyžaduje další regulační opatření k zajištění rychlého uplatnění nových technologií a vyšší účinnosti prostřednictvím hospodářské soutěže v energetických službách. V zájmu přehledné cenotvorby je třeba vypracovat evropský regulační rámec pro velkoobchodní trhy s energiemi a zabránit riziku, že vnitrostátní iniciativy půjdou jiným směrem.

Vzájemné propojení evropských trhů s energiemi, zaručující bezpečnost dodávek

Dobře integrované trhy mají zásadní význam pro zabezpečení dodávek do Evropy. Umožňují členským státům sdílet zdroje, plně využít různorodosti vnitrostátních dodávek energie, flexibility poptávky a volné kapacity. Propojení

a flexibilita sítí umožňují, aby byla Evropa lépe připravena vyrovnat se s krizemi dodávek, a zesilují pozici EU vůči jejím mezinárodním partnerům. Je ještě nutno vykonat mnoho práce k propojení kapacity členských států a vybudování nové infrastruktury, zejména přes hranice. Je nutno využít všechny nové nástroje EU pro regulaci a plánování investic k přilákání co nejvyšší úrovně soukromých investic. Jedním způsobem, jak urychlit práci na hlavních přeshraničních projektech v oblasti infrastruktury – které jsou často zpožděné v důsledku složitých a kontroverzních povolovacích řízení – by bylo prozkoumat možnost vybudování konsensu na úrovni EU a mechanismu pro rozhodčí řízení, který by tento proces usnadnil. Inovativní řešení pro stanovování pobídek a zjednodušení na úrovni EU by pomohla odstranit bezvýchodné situace a urychlila provádění projektů.

Větší uplatnění nízkouhlíkových výrobků a technologií

Globální trhy s ekologicky šetrnými výrobky, službami a technologiemi, s nimiž nejsou spojeny velké emise uhlíku, se rozrůstají tempem, které nemá obdobu na jiných trzích. Globální trh se v současné době odhaduje na 1 bilion EUR ročně a předpokládá se, že celosvětově dosáhne do roku 2020 úrovně 3 bilionů EUR. Průmysl EU je jedním z nejvíce konkurenceschopných – s podíly na trhu v rozmezí od 30 % do 50 % – a rychle roste. Vytváří již obrat ve výši 300 miliard EUR a poskytuje téměř 3,5 milionu pracovních míst⁷. Nicméně konkurence nezhálí a Evropa by mohla rychle ztratit výhodu svého postavení v čele vývoje. Jednotný trh s energií je nejlepším aktivem Evropy, které přispívá k přechodu k růstu charakterizovanému nízkými emisemi uhlíku a vysokou účinností využívání zdrojů, jak jej nastínila strategie Evropa 2020, a umožňuje těžit z výhod očekávaného růstu v ekologických odvětvích. Pouze jednotný trh s energií nabízí rozsah nezbytný pro rychlejší uplatnění nových a mladých nízkouhlíkových technologií v celém energetickém hodnotovém řetězci. Je třeba využít plného potenciálu jednotného trhu s energií ke snížení nákladů a zavedení takových technologií do praxe v EU. To vyžaduje poskytnout stabilní regulační rámec pro rozsáhlé infrastrukturní produkty a proaktivní využívání standardizace na podporu inovativních ekologicky šetrných výrobků a technologií, a prozkoumání možnosti použití modelu nového přístupu v této oblasti. Politiku hospodářské soutěže je také nutno proaktivně využít k vytvoření správného prostředí, které novým technologiím umožní dozrát a vstoupit na trh.

Přední trhy musí být od počátku jednotnými trhy. Existuje riziko, že přístup založený na sdílení úsilí v oblasti obnovitelných zdrojů energie, který ponechává volbu politických nástrojů na členských státech, povede k „renacionalizaci“ energetické politiky. Politika podpory obnovitelných zdrojů se bude muset stát

⁷ Evropská komise, Zpracovatelský průmysl EU: Jaké jsou výzvy a příležitosti pro nadcházející roky?, referát přednesený dne 26. dubna 2010 v rámci 2. konference na nejvyšší úrovni o konkurenceschopnosti průmyslu.

nedílnou součástí vnitřního trhu s energií, aby se zabránilo narušení trhu, které může vést k vysílání nesprávných cenových signálů směrem k investorům. I nadále by měly být na úrovni EU definovány požadavky na další související nízkouhlíkové technologie a výrobky, aby se zabránilo šíření vnitrostátních přístupů. Podobně je třeba se vyhnout zavádění značení ekologicky šetrných výrobků na vnitrostátní úrovni, protože tím hrozí nebezpečí roztržitého trhu.

Splnění investičního úkolu v hodnotě 50 miliard EUR: zintenzívnění financování ze zdrojů EU

V průběhu příštích deseti let budou nezbytné další veřejné a soukromé investice ve výši 50 miliard EUR k zavedení potřebných energetických technologií, které zvýší energetickou bezpečnost a přispějí k řešení problematiky změny klimatu. Vzhledem k tomu, že odvětví energetiky patří k těm, kde jsou potřeba dlouhé lhůty pro realizaci investic a značné kapitálové investice k zajištění návratnosti ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, pro budoucí investiční rozhodování je nezbytné, aby energetický trh otevřený hospodářské soutěži vysílal spolehlivé cenové signály na velkoobchodní úrovni. Zároveň tu je důvod ke zvážení toho, jaký přínos by mohlo přinést financování ze zdrojů EU nad rámec toho, co již poskytuje trh.

Důsledné a cílené financování ze strany EU se může projevit urychlením budování nejdůležitější propojovací kapacity, realizací nejdůležitějších záložních kapacit z důvodů zabezpečení dodávek a zkrácením doby potřebné pro uvedení nových nízkouhlíkových technologií na trh. Část diskuse o investicích by se měla týkat otázky opatření na podporu technologií pro obnovitelné zdroje energie v jednotlivých členských státech.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ vytvořit nové regulační rámce EU pro velkokapacitní využití obnovitelných zdrojů, inteligentní měření, inteligentní rozvodné sítě a transparentní velkoobchodní trhy s energiemi,
- ⇒ vytvořit jednotný trh pro ekologicky šetrné výrobky vypracováním celounijních norem pro měření a kontrolu uhlíkové stopy a pro energeticky účinné výrobky, včetně osvědčení pro obchodování s obnovitelnými zdroji energie,
- ⇒ zintenzívnit cílené financování energetické infrastruktury ze zdrojů EU.

2.5. Jednotný trh se zbožím: využití všech výhod

Jednotný trh se zbožím je dnes vyspělý výtvar. V roce 2007 dospěl přezkum jednotného trhu k závěru, že všechny technické překážky pro zboží byly odstraněny. Pro mnoho občanů znamená jednotný trh především širokou škálu výběru z výrobků dostupných na jejich domácích trzích. Obchod se zbožím je hlavní hnací silou růstu ve zpracovatelském průmyslu EU. Přibližně 25 % HDP v EU-27 generuje zboží sektor. Obchod se zbožím uvnitř EU představuje 75 % obchodních toků uvnitř EU. Mezi roky 1999 a 2007 se zvyšoval rychlostí 7,6 % ročně.

Bylo by chybou dospět k závěru, že je celá práce již hotova. Zprv, výroba zboží je neustále se měnící záležitost, jelikož reaguje na inovaci, měnící se vkus spotřebitelů a nové technologie. Politiky a regulatorní rámce je třeba pravidelně aktualizovat, mají-li zůstat relevantní, a to popřípadě na základě sledování trhu. Na vnitrostátní úrovni se vynořují vždy nové překážky, neustále generované licenčními postupy a novými technickými a správními pravidly. Připomínky zúčastněných stran ve fázi konzultací odhalily dlouhý seznam úzkých míst malého rozsahu. Zatřetí, při porovnání s USA se ukazuje, že jednotný trh se zbožím má značný nevyužitý potenciál. Poměr vývozu k HDP v rámci USA je stále asi o 70 % vyšší než poměr vývozu k HDP uvnitř EU-15. Začtvrté, objevují se nové problémy, jelikož se vyvíjí nejen zboží, ale také trhy. Příkladem je zrychlení cyklů výrobků nebo globalizace dodavatelských řetězců. Zapáté, elektronické obchodování je na vzestupu a představuje svůj vlastní soubor problémů, kterým je v rámci této zprávy věnován oddíl o digitálním jednotném trhu.

Udržení dynamického a rozšiřujícího se jednotného trhu se zbožím vyžaduje stavět na úplném provedení balíčku týkajícího se zboží, schváleného v roce 2008, zejména s ohledem na zásadu vzájemného uznávání a dozoru nad trhem. Uplatňování zásad nového legislativního rámce je také nutno rozšířit i na další oblasti právních předpisů týkajících se výrobků a nový přístup je nutno plošně rozšířit na nové oblasti.

Plný potenciál jednotného trhu se zbožím nelze uplatnit bez podpory moderního procesu standardizace, bezproblémového a účelného logistického a dopravního systému a účinného a dostupného režimu pro ochranu duševního vlastnictví.

Reformování procesu standardizace

Standardizace je klíčem k řízení jednotného trhu. Evropa dnes potřebuje rychlejší a efektivnější stanovení interoperabilních norem důležitých pro trh, a to na základě mezinárodně přijatých modelů. Je nutné přezkoumat proces přijímání

evropských norem při zachování výhod současného systému a zároveň nalezení správné rovnováhy mezi evropským a vnitrostátním rozměrem. Zvláštní pozornost je nutno věnovat zlepšení přístupu soukromého sektoru k procesu standardizace a zajištění toho, aby normy byly levnější a jejich používání bylo pro malé a střední podniky jednodušší.

Bezproblémový, flexibilní a účinný logistický a dopravní systém

Plné využití výhod jednotného trhu se zbožím závisí na existenci bezproblémového, flexibilního a účinného logistického a dopravního systému. Dopravní politika EU však ve srovnání s počátečním uznáním jejího významu ve Smlouvě odstartovala pozdě a vyvíjela se dosud nerovnoměrně, co se týče různých druhů dopravy. Výsledné roztržštění je stále více vnímáno jako překážka volného pohybu. Správní a technické překážky vedou ke vzniku „úzkých míst“ omezujících mobilitu v rámci Evropy. Neexistuje prostě žádný jednotný trh pro námořní dopravu, jelikož lodě plující mezi dvěma evropskými přístavy podléhají stejným celním formalitám jako u mezinárodní námořní dopravy. V odvětví železniční dopravy se v různých členských státech liší rozchody kolejí, zásobování energií a signalizační systémy, což je vlastně dědictví z dob, kdy železnice ještě byla národním monopolem. To brání přeshraničnímu oběhu vlaků a zvyšuje náklady na kolejová vozidla používaná v mezinárodním provozu, která musí být vybavena více systémy. Kromě toho stále ještě nefunguje trh se službami železniční nákladní dopravy kvůli nesprávnému nebo neúplnému provedení práva Společenství členskými státy. V silniční dopravě se vnitrostátní trhy teprve nedávno otevřely pro „kabetáž“. Evropa potřebuje zásadní změnu směrem k multimodální dopravě, avšak právní, správní a technické překážky se násobí. Neexistuje jediný přepravní doklad, nýbrž různé druhy dopravy vyžadují různou dokumentaci. Pravidla o odpovědnosti se také liší. Jednotný přepravní doklad (doufejme, že elektronický) a jednotný systém odpovědnosti by zvýšil právní jistotu a výrazně snížil náklady pro podniky a občany. Vytvoření moderního jednotného trhu vyžaduje vyřešit nedostatek interoperability a mezery infrastruktury, které snižují účinnost a oslabují globální konkurenceschopnost logistického odvětví EU.

Prolomení bezvýhodné situace ohledně evropského patentu

Neschopnost dohodnout se na jednotném patentu pro celou EU je jedním z nejzávažnějších chybějících článků v oblasti jednotného trhu. Právní základ, který nyní nabízí článek 118 Lisabonské smlouvy a strategie Evropa 2020, přináší do procesu hledání shody nový impuls. Je klíčem k využití tohoto impulsu a prolomení bezvýhodné situace ohledně problematiky režimu překladu použitelného pro patent EU. Evropský patent je testem, na jehož

základě lze změřit, jak vážně byl míněn závazek znovuoživit jednotný trh. Podniky a inovátoři potřebují jednotný patentový režim – a jednotný systém soudní pravomoci – v rámci celé Evropy, který je přitažlivý a rentabilní pro uživatele. Pro malé a střední podniky má levná a právně bezpečná ochrana práv k duševnímu vlastnictví velký význam. Komise by neměla snižovat úroveň svých ambicí v této oblasti.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ posoudit účinky balíčku opatření z roku 2008 pro oblast fungování vnitřního trhu se zbožím a určit možné další kroky,
- ⇒ přezkoumat systém EU pro stanovování norem a nalézt správnou rovnováhu mezi úrovní EU a vnitrostátní úrovní,
- ⇒ přijmout nová opatření k řešení zbývajících technických a správních překážek, které brání vytvoření jednotného trhu pro železniční dopravu,
- ⇒ vytvořit jednotný přepravní doklad a režim odpovědnosti pro multimodální dopravu,
- ⇒ neodkladně přijmout patent EU a jednotnou soudní pravomoc.

2.6. Jednotný trh se službami: hnací síla evropského hospodářství

Odvětví služeb mají zásadní význam pro naše hospodářství. Připadá na ně 70 % HDP, jsou nejdůležitějším zdrojem přímých zahraničních investic a jsou jediným odvětvím čisté tvorby pracovních míst v EU. Nicméně trhy se službami zůstávají silně roztržité, přičemž pouze 20 % služeb poskytovaných v EU má přeshraniční rozměr. Rozdíl v produktivitě mezi USA a eurozónou proto zůstává mnohem větší, než je přijatelné (přibližně 30 %).

Směrnice o službách přináší významná zlepšení pro fungování jednotného trhu se službami. Zjednodušily a zmodernizovaly se správa a dohled vykonávané vnitrostátními orgány. Jsou posílena práva uživatelů a spotřebitelů. Odhaduje se, že potenciální hospodářské zisky z provádění směrnice o službách se pohybují v rozmezí od 60 do 140 miliard EUR, což představuje růstový potenciál mezi 0,6 a 1,5 % HDP.

Závazek k rychlému provedení směrnice o službách

Provádění směrnice o službách vyžaduje nebývalé úsilí ze strany členských států. Musí provést důležité správní a legislativní změny, které zahrnují důkladný přezkum regulatorního rámce vztahujícího se na širokou škálu hospodářských činností na vnitrostátní, regionální a místní úrovni.

Dosavadní výsledky jsou povzbudivé, ale nejsou důvodem k uspokojení. Členské státy musí v plném rozsahu provést směrnici o službách co nejdříve. Je nutno soustředit se na tyto oblasti: členské státy, které dosud nedokončily rozbor právních předpisů, by tak měly neodkladně učinit, přijetí zbývajících prováděcích právních předpisů je nutno dát vysokou politickou prioritu ve všech dotčených členských státech; členské státy, kterým hrozí riziko významných zpoždění provedení všech požadovaných změn, by měly vynaložit maximální úsilí k urychlení tohoto postupu; členské státy, které dosud nezřídily jednotná kontaktní místa, nebo zřídily jednotná kontaktní místa, která jsou nedostatečná, by měly urychleně přijmout nezbytná opatření k dosažení souladu s příslušnými požadavky směrnice. Kromě toho by členské státy měly zajistit účinné využívání systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI) vnitrostátními orgány, aby dodržovaly své závazky ke spolupráci.

Komise by měla přijmout veškerá nezbytná donucovací opatření a udržovat tlak na členské státy, které zaostávají, aby zajistila rychlé úplné provedení směrnice. Komise by také měla pravidelně informovat Evropský parlament, Radu a zúčastněné strany o stavu provádění směrnice. Současně by Komise měla pokračovat ve spolupráci s členskými státy s cílem dále zlepšit správní postupy a mechanismy správní spolupráce. Z jednotných kontaktních míst by se nakonec měla vyvinout komplexní centra elektronické správy, která by se mohla rozšířit i na oblasti a postupy, na něž se směrnice nevztahuje, například na oblast daní.

Kromě toho by měly členské státy a Komise zaujmout ambiciózní přístup k postupu vzájemného hodnocení stanovený směrnicí pro rok 2010. Výsledky tohoto hodnocení by měly být použity k nasměrování dalších cílených opatření.

Průmyslové služby

Evropský průmysl musí dále postoupit do oblasti poskytování služeb, aby zůstal konkurenceschopný na celosvětové úrovni. Je třeba, aby podniky působící v průmyslových odvětvích a výrobě rozvíjely nové obchodní příležitosti posílením souvisejících služeb, jako je údržba, podpora, školení a financování. Obecně platí, že růstový potenciál těchto služeb je mnohem vyšší, než růstový potenciál samotné výroby. Evropská unie by měla posílit jednotný trh s průmyslovými a obchodními službami odstraněním zbývajících překážek volného pohybu těchto služeb, zlepšením rámce na úrovni EU pro standardizaci služeb a podporou inovativních služeb.

Odstranění překážek přeshraničního poskytování zdravotnické péče

Trhy se službami sahají i mimo odvětví, na něž se vztahuje směrnice. V této souvislosti by Komise měla zejména zvážit další kroky, které je nutno přijmout, co se týče četných druhů služeb, na něž se v současnosti směrnice nevztahuje nebo se vztahuje jen částečně.

Jednou z oblastí, na niž se nevztahuje směrnice o službách a které by měla být věnována zvláštní pozornost, je zdravotnictví. Navržená směrnice o přeshraniční zdravotnické péči má za cíl zajistit jasný a transparentní rámec pro poskytování bezpečné, vysoce kvalitní a účinné přeshraniční zdravotnické péče v rámci EU v případech, kdy pacienti vyhledávají péči v jiném členském státu než ve své domovské zemi. Podle navržených pravidel by pacientům měla být uhrazena částka až do výše, která by byla zaplácena, pokud by byli léčeni doma, avšak nesou finanční riziko případných dodatečných nákladů. Návrh z roku 2008 by měl být nyní urychleně přijat.

Kromě toho je nutno přijmout řadu podpůrných opatření k posílení integrace trhu ve zdravotnictví. Komise by měla společně s členskými státy zahájit podrobné srovnávání zdravotnických systémů v celé Evropské unii. Měla by rozvíjet a šířit znalosti o nejlepších technologiích v oblasti zdravotnické péče, v návaznosti na pilotní projekt zdravotnické techniky. Je nutno podporovat používání technologií elektronického zdravotnictví pro usnadnění rozhodování v rámci zdravotnických systémů, aby se systematizovalo využívání určených osvědčených postupů. Je nutno vypracovat cílená pravidla pro další usnadnění volného pohybu pacientů v EU.

<i>Nejdůležitější doporučení:</i>

- ⇒ posoudit, které iniciativy jsou potřebné, pokud jde o odvětví služeb, na něž se nevztahuje směrnice o službách nebo se na ně vztahuje jen částečně, a podat případné nezbytné návrhy,
- ⇒ přijmout návrh směrnice o přeshraniční zdravotnické péči a přijmout podpůrná opatření, zejména zavést srovnávání systémů zdravotnické péče v členských státech.

2.7. Pracovníci na jednotném trhu: staré problémy a nové výzvy

Nadnárodní mobilita pracovních sil je pro Evropu důležitá. Je základem širší mobility, jednak mobility týkající se povolání – mezi pracovními místy a odvětvími a jednak mobility sociální – mezi sociálními skupinami, která je široce vnímána jako předpoklad pro úspěšnost Evropy v hospodářství, které se vynoří z globální recese. Uzavřené vnitrostátní trhy práce nebo pracovní odvětví chráněná vůči hospodářské soutěži neposkytnou ani vyšší zaměstnanost ani rychlejší růst. Mobilita pracovních sil je také klíčem k absorbování asymetrických šoků a reagování na místní procesy restrukturalizace v rámci eurozóny, kde směnný kurz a měnová politika jsou nástroji, které již nejsou k dispozici vnitrostátním orgánům. Přesto však Evropě stále chybí mobilita pracovních sil, kterou potřebuje ke zvýšení účinnosti trhů práce a zajištění správného fungování své měnové unie.

Mobilitu pracovních sil mezi členskými státy znesnadňuje řada faktických překážek tvořených jazykovými nebo kulturními činiteli, rodinnými modely a strukturou trhu s bydlením. Řada právních a správních překážek stále přetrvává, ale celkový volný pohyb pracovníků je z právního hlediska úspěchem. Z hospodářského a politického pohledu je však stále ještě zatížen dvěma paradoxy.

Zprvé, svoboda pohybu pracovníků je nejspornější a zároveň nejméně využívanou ze čtyř svobod. Velká část evropské veřejnosti – jak ukázaly debaty o rozšíření a ratifikaci Ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvy – se obává, že migrace pracovníků vede ke snižování mezd, bere práci místním pracovníkům a stává se zátěží pro systém sociálního zabezpečení. V příkrém kontrastu k tomu je Evropa oblastí s nízkou mobilitou. Dnes jen 2,3 % Evropanů žije v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky. Ve federálním systému a sjednoceném hospodářství, jaké mají Spojené státy, je podíl občanů USA, kteří se ve stejném roce stěhují z jednoho státu do jiného, asi třikrát vyšší. Množství lidí pracujících v jiném členském státě zůstává stabilní v čase. Od roku 2001 se počet občanů EU žijících v jiném členském státě zvýšil přibližně o 4 miliony. Migrace ze zemí mimo EU je oproti tomu pro trhy práce členských států mnohem významnějším jevem. Počet občanů z nečlenských států dosáhl v EU v roce 2008 19,5 milionu neboli 3,9 % z celkové populace. Kromě toho, průzkumy Eurobarometru ukazují, že většina Evropanů nemá zájem pracovat jinde v EU nebo mají za to, že existuje příliš mnoho překážek, které jim v tom brání. Tento chladný postoj k mobilitě se podstatně neliší při porovnání mezi starými a novými členskými státy.

Druhým paradoxem je, že volnému pohybu pracovníků brání nižší počet právních překážek než ostatním třem hospodářským svobodám, ale tyto

překážky jsou nejzávažnější a nejobtížněji se překonávají. Aktualizace nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení si vyžádala 11 let vyjednávání.

Hospodářský propad ukázal, že i v době krize jsou v EU volná pracovní místa. Dosažení cílů strategie Evropa 2020 vyžaduje, aby Evropa těmto paradoxům čelila a podpořila větší mobilitu a více využívala práva volného pohybu. Rostoucí míra nezaměstnanosti a přetrvávající rozdíly v příjmech a mzdách mezi různými evropskými regiony automaticky nepřinesou větší mobilitu a rozhodně nepřinášejí takový typ mobility, z něhož může Evropa těžit.

Evropa může získat největší výhody z mobility vysoce kvalifikovaných pracovníků v nových a inovativních odvětvích, prostřednictvím přizpůsobení se novým dynamickým typům mobility a podporou forem mobility umožňující migraci v rámci EU, která vynahrazuje „únik mozků“ „přírůstkem mozků“. To neznámá znovu koncipovat již zavedené politiky. Spíše je nutné silněji udeřit na některé zjištěné staré právní a správní překážky a zkoumat, jak reagovat na nové výzvy, které představují nové a více diverzifikované typy mobilních pracovníků.

Zajištění koordinace práv na sociální zabezpečení a přenositelnosti práv na důchod pro všechny

Klíčovým předpokladem volného pohybu pracovníků je, aby nedošlo k nepříznivému ovlivnění statutu sociálního zabezpečení osoby, která se pohybuje v rámci EU. Balíček opatření týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení, přijatý v červenci 2009 po zdlouhavých jednáních, modernizoval předpisy Společenství, které se datovaly až do padesátých let. Tento balíček představuje významný pokrok, ale věci se od té doby již pohnuly kupředu. Stávající pravidla jsou navržena tak, aby řešila problémy a potřeby toho typu migrace pracovních sil, který charakterizoval trhy práce v minulosti. Je zde prostor pro jejich další přizpůsobení situaci nového a více diverzifikovaného typu mobilního pracovníka a pro zohlednění konkrétní situace dojíždějících pracovníků a pracovníků, kteří nejsou ve své domovské zemi pojištěni.

Zvláštní problém představuje přenositelnost nároku na penzijní připojištění a práv na zdravotní pojištění. Současný regulatorní rámec sice pokrývá nároky na sociální zabezpečení, ale nemůže zabránit ztrátám u forem sociální ochrany, které nevyplývají ze zákona. To zvláště znevýhodňuje vysoce mobilní pracovníky, protože ti často mění systém několikrát během své profesní kariéry a zároveň se mění jejich postavení v zaměstnání a typ přidělených úkolů. Návrh Komise v této oblasti leží v Radě již od roku 2008 navzdory silné podpoře ze strany Evropského parlamentu.

Komise by měla ve svých nadcházejících konzultacích o důchodových systémech v Evropě stavět do popředí otázku překážek, které brání nadnárodní mobilitě pracovních sil. V této souvislosti by jedna z možností, kterou je nutno prozkoumat, spočívala ve vypracování 28. režimu pro nároky na penzijní připojištění. Byl by to režim zcela stanovený právními předpisy EU, ale existující souběžně s vnitrostátními předpisy, a tedy volitelný pro podniky a zaměstnance. Pracovník, který si zvolí tento režim, by podléhal stejným pravidlům upravujícím jeho dávky nestanovené zákonem, ať by šel v Evropě kamkoli. Pro usnadnění situace by dílčí variantou bylo omezit možnost zvolit si tento režim pouze na pracovníky, kteří uzavírají svou první pracovní smlouvu. To by sloužilo jako pobídka pro mobilitu určitých mladých pracovníků, kteří mají o mezinárodní mobilitu největší zájem.

Určitou pozornost je také třeba věnovat odstranění daňových překážek, které brání práci v zahraničí. Rozdíly v daňových sazbách mezi členskými státy znemožňují dosáhnout zcela neutrálního zacházení s přeshraničními hospodářskými činnostmi. To je oblast, kde byl pokrok odkázán na judikaturu Evropského soudního dvora. Je zde možná prostor pro politická opatření k zajištění daňové neutrality například u daní vybíraných z částí příjmu, jež závisejí na příspěvcích za práci v zahraničí.

Urychlení a usnadnění uznávání odborné kvalifikace

Druhou významnou překážkou stojící v cestě zlepšení přeshraniční mobility pracovních sil je složitost mezinárodního uznávání odborné kvalifikace. Automatické uznávání kvalifikace se vztahuje pouze na sedm z více než 800 povolání. V ostatních případech správní postupy (a jejich nesprávná aplikace), zpoždění v postupech uznávání a korporativistický odpor na vnitrostátní úrovni zvyšují nákladnost a obtížnost výkonu zaměstnání v zahraničí a účinně zvyšují překážky pro nástup do regulovaných povolání. Stávající právní rámec stanovený ve směrnici 2005/36/ES k usnadnění vzájemného uznávání odborné kvalifikace mezi členskými státy je proto nutno vyjasnit a posílit. Nyní je možnost zvýšit v této oblasti laťku. Smlouva o Evropské unii nahrazuje jednomyslnost v Radě ministrů kvalifikovanou většinou. Kromě toho existuje větší povědomí, že navzdory boloňskému procesu se obsah odborné přípravy v jednotlivých členských nesbližuje do té míry, aby byly další kroky zbytečné. Za účelem usnadnění uznávání odborné kvalifikace je nutno modernizovat *acquis* v této oblasti. Prostor pro automatické uznávání kvalifikace u nových povolání je nutno kromě sedmi stávajících povolání rozšířit na nové sektory a zaměřit se zejména na nová povolání nezbytná pro ekologická a digitální odvětví s cílem usnadnit mobilitu vysoce kvalifikovaných pracovníků.

Stejně zásadně důležité je vypracovat evropskou klasifikaci dovedností a způsobilostí. Tento systém zajistí, aby dovednosti a schopnosti uchazečů o zaměstnání nebo požadavky na práci formulované u volného pracovního místa byly chápány stejným způsobem všude v Evropě a aby byly snadno přenositelné.

Lepší sladění dovedností s volnými pracovními místy v rámci jednotného trhu

Třetí úroveň překážek volného pohybu pracovníků se týká účinného sladování dovedností s volnými pracovními místy v zahraničí. Je nezbytné přijmout opatření na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, a to na různých frontách. Úspěšným příkladem je síť EURES. Spravuje dnes 1 000 000 volných pracovních míst a hraje klíčovou roli při poskytování komplexního poradenství uchazečům o zaměstnání v zahraničí a podnikům, které chtějí přijímat pracovníky, přičemž propojuje veřejné služby zaměstnanosti všech členských států. Postupem času rozšířila své úkoly a z jednoduché celounijní databáze se vyvinula v platformu pro mezinárodní umístování pracovníků na volná pracovní místa v Evropě. Tento proces by měl pokračovat vytvořením vazeb sítě EURES s veřejnými službami zaměstnanosti, sociálními partnery a soukromými agenturami práce a posilováním její kapacity pro sladování dovedností s volnými pracovními místy a pokrytím všech fází mobility. Měla by také vytvořit vazby se sítěmi pro poskytování informací a řešení problémů, jako je například SOLVIT, aby bylo možno reagovat na všechny obavy a připomínky, které občané vznášejí v souvislosti s využíváním svých práv volného pohybu. Větší pozornost je nutno věnovat také poskytování informací, rad a pobídek pro pracovníky, kteří se po pracovní zkušenosti v zahraničí chtějí vrátit do svých domovských zemí. Návrat do země původu spadá do oblasti volného pohybu pracovníků a spolupráce mezi orgány EU a vnitrostátními veřejnými službami zaměstnanosti by měla zajistit, aby mobilita přinášela přidanou hodnotu také domovským zemím.

Vnitrostátní veřejné služby zaměstnanosti a vnitrostátní politiky spolu se sociálními partnery na vnitrostátní úrovni musí rovněž zásadním způsobem přispět k formování takového prostředí v Evropě, které je vstřícné k mobilitě, a dohlížet na správné uplatňování práv a povinností pracovníků a podniků. Strukturální fondy EU, a zejména Evropský sociální fond, by měly podporovat a usnadňovat opatření k podpoře mobility v rámci EU a posilovat informační a poradenské služby ohledně práv souvisejících s mobilitou.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ koordinovat systémy sociálního zabezpečení pro vysoce mobilní jednotlivce a zejména pro výzkumné pracovníky,
- ⇒ zavést 28. režim pro nároky na penzijní připojištění pro přeshraniční pracovníky,
- ⇒ odstranit daňové překážky, které brání práci v zahraničí,
- ⇒ rozšířit automatické uznávání kvalifikace,
- ⇒ posílit transparentnost a uznávání kvalifikace a dovedností, rozvíjet vnitrostátní systémy kvalifikace a zřídit daňový systém, v jehož rámci zaměstnavatelé přispívají na penzijní pojištění svých zaměstnanců,
- ⇒ posílit přetvoření systému EURES v plnohodnotnou platformu pro umístování pracovníků na volná pracovní místa v rámci jednotného trhu.

2.8. Jednotný trh s kapitálem a finančními službami

Dohled pro jednotný trh, nikoli roztržštění trhu prostřednictvím dohledu

Jednotný trh s kapitálem a s ním úzce provázaný jednotný trh s finančními službami jsou zásadní pro účinné přidělování zdrojů – hlavní hnací sílu růstu a zaměstnanosti – a pro stabilitu hospodářství. V sedmdesátých a osmdesátých letech měl zejména v Evropě přísný systém omezení hospodářské soutěže a možností přidělování zdrojů v odvětví finančních služeb, často koncipovaný ve prospěch financování schodků veřejného sektoru, nepříznivé důsledky pro investice a růst. Následná fáze finanční liberalizace od devadesátých let, která nebyla doprovázena – zejména ve Spojených státech – odpovídajícím zlepšením obezřetné bankovní regulace a dohledu, byla klíčovým faktorem finanční krize.

Evropská unie, a to i v rámci skupiny G20, se v současnosti podílí na ambiciózním programu s cílem zavést do praxe odpovídající systém dohledu. Program byl spuštěn De Larosièrovou zprávou, jejíž vypracování zadala Evropská komise.

V této oblasti provádějí orgány EU politický postup jako prioritní záležitost. Pro účely této zprávy zřejmě není nutné posuzovat takovou probíhající práci (1).

Co se však zdá potřebné, je zdůraznit zásadní význam toho, aby v nadcházejících legislativních rozhodnutích, jež mají být přijata Parlamentem a Radou, byla ústřední pozornost věnována důsledkům pro jednotný trh s finančními službami. Struktury dohledu, které budou na základě těchto rozhodnutí zavedeny do praxe, pravděpodobně poznamenají finanční terén EU na dlouhou dobu. Bylo by vážnou strategickou chybou, kdyby Rada pod tlakem členských států, které upřednostňují přirozenou tendenci chránit vnitrostátní dozorové kompetence, podporovala ustrašená řešení. Ta by představovala riziko, že povedou k roztržštěnému a zranitelnějšímu jednotnému trhu.

Podpora jednotného trhu a finanční integrace prostřednictvím vydávání evropských dluhopisů

EU potřebuje moderní a rozvinutý finanční systém, vybudovaný kolem likvidní bezrizikové třídy aktiv, která by – jakožto měřítko pro stanovení cen jiných aktiv – poskytla základ pro efektivní plnění podstatných funkcí přidělování zdrojů, zprostředkování úspor pro investice, podporu lepšího sdílení rizik a zajištění rovnoměrnějšího zprostředkování jednotné měnové politiky v celé eurozóně. To by zpevnilo silné stránky jednotného trhu, podpořilo euro jako globální měnu a přispělo k hladkému fungování ekonomik EU za normálních

okolností, ale i tváří v tvář vnějším šokům a finančním krizím, což by v konečném důsledku zvýšilo přínosy pro členské státy, co se týče růstu a zaměstnanosti.

Trh s vládními dluhopisy působil od vzniku eura jako katalyzátor posilování integrace evropských finančních trhů, k čemuž přispěl také vznik větší a různorodé základny investorů, přičemž tento trh snížil transakční a finanční náklady vlád, což zase urychlilo rozvoj trhů s jinými souvisejícími třídami aktiv (např. firemní dluhopisy, kryté dluhopisy, cenné papíry zajištěné aktivy a celou řadu derivátových nástrojů).

Nicméně trh se státními dluhopisy je stále ještě roztržštěný, jelikož vydávání dluhopisů zůstává na vnitrostátní úrovni a dosud nebyly přijaty žádné kroky – kromě určité větší transparentnosti a koordinace jejich vydávání – k dosažení úspor z rozsahu, jež umožňuje euro. Roztržštěnost znamená, že evropský trh s dluhopisy je méně likvidní než odpovídající americké a japonské trhy,⁸ což vede k nákladům pro investory, emitenty, ostatní dlužníky a nakonec i pro evropské občany. Například domácnosti zbytečně platí vyšší úrokové sazby za hypotéky, jejichž cena se odvozuje od vládních dluhopisů.⁹ Podniky, zejména ty menší, mohou stěží získat financování prostřednictvím dluhopisů, což je vystavuje rizikům v oblasti řízení společnosti spojeným s ekvitním financováním. Hlavní veřejné infrastruktury v Evropě, například transevropské sítě, jsou nadnárodní, nevhodné pro momentálně roztržštěné vnitrostátní programy a jejich financování trpí absencí likvidního trhu s dluhopisy s velmi dlouhou dobou splatnosti, zatímco dlouhodobí investoři jako například penzijní fondy nemohou najít nabídku dluhopisů odpovídajících jejich investičním potřebám. Finanční operace prováděné orgány EU jsou také pravděpodobně dražší, než by mohly být. Současná roztržštěnost odrazuje zahraniční kapitál od směřování do Evropy – například pro státní investiční fondy nejsou malé emise přitažlivé – a pokud již zahraniční kapitál do Evropy přijde, žádá o prémii na kompenzaci nelikvidnosti evropského trhu s dluhopisy, což znamená čistý převod bohatství do zbytku světa. A konečně, nefungující finanční trhy mohou brzdit reformy v jiných oblastech.¹⁰ Celkově je potenciál eura nevyhnutelně omezen bez podpory odpovídajících finančních nástrojů pro portfoliové investice v rámci jednotného finančního trhu, v důsledku čehož je eurozóna méně přitažlivým místem pro finanční investice, zejména v době finanční krize, která snižuje objem kapitálu, jež má Evropa k dispozici, a tedy i její potenciální růst a zaměstnanost.

⁸ Což dokládá nízký obrat na hotovostním trhu a přechod likvidity na trhy s deriváty, skutečnost, že emise jsou stále ještě poměrně malé a že neexistuje žádný účinný a plně reprezentativní srovnávací nástroj pro různé doby splatnosti a typologie – kterým německý bund, i když to tak vypadá, není.

⁹ U hypotéky ve výši 100 000 EUR na deset let každý bod úrokového základu odrážející neefektivnost trhu s vládními dluhopisy znamená více než 50 EUR zaplacených úroků navíc za dané období.

¹⁰ Tím, že hospodářským subjektům umožňují překlenout krátkodobé ztráty příjmů a rovnoměrně rozložit spotřebu v čase, urychlují fungující finanční trhy dlouhodobé přínosy reforem.

V Evropě existuje vládní dluhopis, který je považován za likvidní a bezpečné aktivum: německý spolkový dluhopis (bund). Jeho síla odráží relativní preference investorů ve srovnání s jinými vládními dluhopisy v Evropě. Avšak z celosvětového hlediska je bund poměrně malou entitou. Nedávný pokles eura během řecké krize odráží odliv kapitálu z Evropy směrem k investicím do vládních dluhopisů USA, kterému ani kvalita bundu nedokázala zabránit. Je zřejmé, že Evropa prodělává, protože nemá globální aktivum.

Řešení roztržičnosti trhu s vládními dluhopisy vyžaduje vytvořit nový, celoevropský trh s globálním rozměrem. Zároveň je třeba zohlednit oprávněné obavy: jakékoli řešení musí zajistit, aby fiskálně zodpovědné země nemohly být nuceny tou či onou formou pomáhat z nesnází nedisciplinovaným členským státům. Již jen samotný strach z toho by negativně ovlivnil jejich současné příznivé postavení na trhu, takže jakýkoli návrh by se okamžitě stal nepřitažlivým. Proto je nutno provádět obezřetné změny postupů vydávání dluhopisů, aby mohly zlepšit fungování jednotného trhu a současně zajistit dodržování pravidla zakotveného ve Smlouvě, které stanoví, že fiskálně zodpovědné státy nesmějí doplácet na ty nezodpovědné. Kromě účinnějšího mnohostranného dohledu by vystupování proti morálnímu hazardu mělo těžit z větší tržní disciplíny, které by se rozmařilé vlády musely podrobit.¹¹ Toho by mohlo být dosaženo zvýšením citlivosti trhů vůči vývoji vnitrostátních rozpočtů a zajištěním, aby bylo případné neplacení státního dluhu lépe zvládnutelné jinými zeměmi EU a aby tedy cenu pravděpodobněji a snadněji určovaly trhy.

Na tomto pozadí může půjčování ve velkém prostřednictvím evropského orgánu a následné poskytování úvěrů z vypůjčených prostředků členským státům představovat vyvážené řešení. Úvěrování členských států z vypůjčených peněz by nemělo překročit určenou úroveň HDP (stejnou pro všechny členské státy), aby vlády pro své finanční potřeby, na které se nevztahuje tento mechanismus, dále vydávaly své vlastní, vnitrostátní dluhopisy, za něž by i nadále zodpovídaly samostatně.

Vzhledem k tomu, že by členské státy měly prostřednictvím tohoto mechanismu přístup k levnějším finančním prostředkům, považovaly by daný evropský orgán za preferovaného věřitele ve srovnání s držiteli jejich dluhopisů, které se volně pohybují na trhu, což teoreticky zvyšuje možnost nesplácení pouze u druhého z obou těchto typů financování. To by zase mělo zvýšit tržní tlak na pohyblivý dluh (a výnosy), což by členské státy silněji motivovalo, aby takový dluh rychle snížily prostřednictvím zdravé fiskální politiky.

Takový mechanismus by mohl zahrnovat všechny země EU, přičemž země, které nepatří do eurozóny, by také dostávaly půjčky vedené v eurech. To by zvýšilo jejich motivaci zajistit stabilitu vůči euru v souladu s požadavky ERM

¹¹ Od počátku hospodářské a měnové unie není tržní disciplína příliš účinným prostředkem k zabránění hromadění nevyváženosti, jež nakonec ohrožují samotné dodržování pravidla zakotveného ve smlouvě, které stanoví, že fiskálně zodpovědné státy nesmějí doplácet na ty nezodpovědné.

II, což by podpořilo proces rozšiřování eurozóny. Čím větší bude počet zemí EU, které se účastní tohoto mechanismu, tím větší bude rozsah emisí dluhopisů vydávaných daným evropským orgánem a tím větší budou přínosy z hlediska likvidity a hloubky evropského trhu s dluhopisy a nakonec i přínosy pro jednotný trh EU.

Začít s menším souborem zemí by bylo zajímavé za předpokladu, že vytvoří emitenta, který bude dostatečně významný na celosvětové scéně. Tento mechanismus by tedy byl atraktivní, už pokud by se do něho zapojily členské státy EU s menšími a středně velkými dluhy, a tím spíše při účasti zemí s velkými dluhy. Skutečné přínosy pro EU by však byly využity v plném rozsahu pouze tehdy, pokud by se tohoto procesu ochotně účastnilo Německo. Pro Evropu by to znamenalo významný krok směrem k účinnějšímu finančnímu trhu a silnějšímu jednotnému trhu, což by podpořilo euro jako mezinárodní měnu a celkové evropské hospodářství. Německu by to poskytlo možnost řídit proces, který je pro Evropu z politického i ekonomického hlediska velmi důležitý, a ovlivňovat koncipování mechanismu způsobem, který zohlední jeho zájem zajistit v EU pevnější fiskální disciplínu a udržet si své příznivé podmínky pro financování.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ zajistit, aby struktura dohledu nad finančním trhem byla taková, že to *nepovede* k roztržení jednotného trhu,
- ⇒ prozkoumat možnost posílení finanční integrace prostřednictvím vydávání evropských dluhopisů.

2.9. Fyzická infrastruktura jednotného trhu: splnění investičního úkolu

Jednotný trh si nelze představit bez fyzické infrastruktury, která propojuje jeho součásti: silnic a dalších dopravních tepen, rozvodných sítí elektrické energie, elektronických komunikací a sítí vodních cest. Infrastruktura je naprosto nezbytná pro zajištění mobility, která přispívá k fungování integrovaného trhu, a pro podporu růstu a udržitelného rozvoje. Je klíčem k zajištění územní soudržnosti. Navzdory uznání důležitosti infrastrukturního rozměru jednotného trhu a ústřední úlohy, kterou má EU při rozvoji transevropských sítí, stále řada překážek v této oblasti brání „myslet evropsky“.

Plánování, financování a řízení infrastrukturních projektů probíhá převážně podle vnitrostátních not. Jelikož výroba a distribuce jsou stále více integrované napříč státními hranicemi a jelikož taková odvětví jako energetika a elektronické komunikace volají po nových propojeních, začínají být mezery přeshraniční infrastruktury v Evropě stále akutnější. Na jedné straně, v rámci jednotného trhu stále ještě existují úzká místa, zejména v nových členských státech. Na druhé straně, je nutno vybudovat novou infrastrukturu, pokud chce Evropa urychlit přechod k ekologicky šetrnému hospodářství založenému na znalostech.

Zaplnit tuto infrastrukturní mezeru představuje technický a koordinační problém, ale je to i finanční problém. Hospodářská krize má značný dopad na schopnost členských států financovat nové projekty v oblasti infrastruktury, když by měla být dána přednost fiskální konsolidaci. Soukromý sektor zároveň čelí vážným omezením při získávání finančních prostředků a potřebuje právní jistotu, pokud jde o jasné pokyny pro provádění politiky hospodářské soutěže (antimonopolní politiky a politiky státní podpory) v této oblasti, jakož i pobídky k investování do sítí v konkurenčním prostředí. Evropa se potřebuje neotřelým způsobem podívat na ekonomiku přeshraničních investic a na inovativní způsoby, jak zajistit jejich financování. Klíčovým problémem pro Evropu je, jak získat nové zdroje pro střednědobé a dlouhodobé investice evropského významu. Jedním ze způsobů řešení tohoto problému je prozkoumat všechny kombinace mezi veřejným a soukromým financováním včetně širšího využívání inovativních zdrojů financování, jako jsou uživatelské poplatky. Omezený fiskální prostor, který mají vlády k dispozici, přirozeně zvýší důležitost partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem jakožto nástroje pro praktickou realizaci investic do infrastruktury. Zásadní význam bude mít v tomto ohledu usnadnění kombinace partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem s využitím strukturálních fondů.

Další možností je zlepšit pobídky pro dlouhodobé investory (finanční instituce s veřejným mandátem, ale i soukromé investory včetně penzijních fondů), aby směřovali své prostředky do dlouhodobých projektů v oblasti infrastruktury. Objem finančních prostředků spravovaných dlouhodobými investory na celosvětové úrovni se odhaduje na 30 bilionů EUR, ale jen zlomek těchto prostředků se používá k investování do infrastruktury. Nedávné inovační projekty jako například fond Marguerite s majetkem ve výši 1,5 miliardy EUR, který sdružuje Evropskou investiční banku a veřejné finanční instituce šesti členských států, jsou dobrým výchozím bodem. Je nutno posoudit, zda by měl být pro dlouhodobé investory vypracován evropský právní rámec *ad hoc* s cílem podpořit jejich zaměření na investice do infrastruktury s přihlédnutím k jejich specifickým rysům a k množství různých subjektů v takové kategorii investorů.

A konečně, vybudování likvidního evropského trhu s obligacemi s velmi dlouhou dobou splatnosti by mohlo uvolnit významné zdroje pro investice do infrastruktury. To by mohlo sloužit k získání finančních prostředků pro významné přeshraniční investice na úrovni EU a poskytnout odpovídající nabídku dluhopisů, které by odpovídaly investičním potřebám dlouhodobých investorů. Vybudování takového trhu by vyžadovalo promyslet řešení, která umožní reagovat na stávající roztržičnost trhu s vládními dluhopisy v Evropě.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ usnadnit kombinaci partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem s využitím strukturálních fondů,
- ⇒ posoudit, zda by byl zapotřebí evropský právní rámec *ad hoc* umožňující podpořit zaměření dlouhodobých investorů na infrastrukturní projekty,
- ⇒ poskytnout maximální právní jistotu, co se týče politiky hospodářské soutěže v oblasti investic do infrastruktury a financování.

KAPITOLA 3

VYBUDOVÁNÍ KONSENSU OHLEDNĚ SILNĚJŠÍHO JEDNOTNÉHO TRHU

3.1. Jednotný trh pro „vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství“

Ústřední otázkou této zprávy je, jak obnovit dynamiku jednotného trhu. Zásadním předpokladem vybudování nové energie a důvěry v projekt jednotného trhu je zaplňovat mezery a poukazovat na nové hranice. Nemusí stačit vytvořit politické klima pro udržitelný postup, když velké skupiny evropské veřejnosti – někdy včetně vedoucích představitelů politické a dokonce i podnikatelské sféry – pochybují o výhodách integrace trhu a domnívají se, že proces otvírání trhu překročil hranice toho, co bylo nutné nebo žádoucí.

Postupem času se v systému EU nahromadily vnitřní asymetrie mezi integrací trhu na nadnárodní úrovni a sociální ochranou na národní úrovni, které způsobují nesoulad a jsou zdrojem rozčarování a nepřátelství k otevření trhu. Aby bylo znovuoživení jednotného trhu udržitelné, je nutno tyto zdroje nesouladu cíleně odstranit. V některých případech to znamená upravit stávající pravidla jednotného trhu s ohledem na potřeby v sociálních a místních souvislostech. V jiných případech je nutno zavést lepší koordinaci vnitrostátních regulačních systémů, aby byla zajištěna jejich soudržnost a soulad s principy EU.

Na následujících stránkách se zpráva zabývá politickými úkoly a možnými kroky v oblasti volného pohybu pracovníků, sociálních služeb obecného zájmu, zadávání veřejných zakázek, průmyslové politiky, koordinace daňové politiky a regionální politiky. Jedná se o stavební bloky pro sladění jednotného trhu se sociálním a občanským rozměrem v souladu s cílem dosáhnout „vysoce konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství“, jak to stanoví Smlouva.

3.2. Hospodářské svobody a práva pracovníků po rozsudcích ve věcech Viking a Laval

Mezi lety 2007 a 2008 Evropský soudní dvůr svými rozsudky ve věcech Viking, Laval, Rüffert a Komise vs. Lucembursko oživil starý rozkol, který nikdy nebyl odstraněn: spor mezi zastánci větší integrace trhu a těmi, kteří mají pocit, že volání po hospodářských svobodách a po odstranění regulačních překážek je pouze zástěrkou pro demontáž sociálních práv chráněných na vnitrostátní úrovni.

Oživení tohoto sporu může způsobit, že část veřejného mínění, dělnických hnutí a odborů, která byla v průběhu času klíčovým zastáncem hospodářské integrace, ztratí sympatie k jednotnému trhu a EU.

Výroky Soudního dvora dvěma způsoby obnažily zlomové linie, které se táhnou mezi jednotným trhem a sociálním rozměrem na vnitrostátní úrovni.

Zprvé proto, že tyto případy ozřejmily napětí, jimž je stávající regulační rámec pro vysílání pracovníků vystaven v souvislosti s rozdílnými sociálními a pracovními podmínkami v různých členských státech, a akutní citlivost ohledně vnímaných rizik sociálního dumpingu a nekalé soutěže. Zadruhé, rozhodnutí Soudního dvora ukázala, že právo EU se vztahuje i na kolektivní pracovní spory. To vneslo sociální partnery a kolektivní postup přímo do podstaty hospodářského uspořádání jednotného trhu. Zároveň to znamenalo, že vnitrostátní systémy průmyslových vztahů i uplatnění práva na stávku by se možná měly přizpůsobit tak, aby byly v souladu s hospodářskými svobodami stanovenými Smlouvou.

Konkrétní a normativní otázky spolu úzce souvisejí. Z praktického hlediska je otázkou, zda směrnice o vysílání pracovníků stále poskytuje odpovídající základ pro zvládnutí rostoucího přeshraničního dočasného přidělování zaměstnanců a zároveň chrání práva pracovníků. Z normativního hlediska se otázka týká toho, jaké místo v rámci jednotného trhu zaujímá právo zaměstnanců na protestní akce a jaké je jeho postavení vůči hospodářským svobodám.

Mezi tvůrci politiky existuje široké povědomí, že objasnění těchto otázek by nemělo být ponecháno na budoucí příležitostné spory u ESD nebo vnitrostátních soudů. Politické síly se musí zapojit do hledání řešení v souladu s cílem „sociálně tržního hospodářství“ stanoveným ve Smlouvě.

Předseda Barroso oznámil v Evropském parlamentu úmysl navrhnout nařízení ke zlepšení způsobu výkladu a provádění směrnice o vysílání pracovníků. Kvůli propasti mezi postoji a požadavky sociálních partnerů v této otázce je taková úloha velmi citlivá.

Vzhledem k důležitosti této otázky byla při přípravě této zprávy věnována zvláštní pozornost vyslechnutí názorů a obav sociálních partnerů. Byla uspořádána společná konzultace s EKOS a Business Europe. Sociální partneři měli možnost projednat své obavy na základě postojů, které jsou popsány ve „Zprávě o společné práci evropských sociálních partnerů ohledně rozhodnutí ESD ve věcech Viking, Laval, Ruffert a Lucembursko“ přijaté čtyřmi sociálními partnery dne 19. března 2010 v reakci na výzvu přednesenou Komisí a francouzským předsednictvím EU. Konzultace ukázaly, že postoje jsou dosud značně rozdílné, ale existují oblasti společného zájmu, na kterých lze stavět při sbližování jednotlivých stran. Jedním způsobem, jak toto sbližování usnadnit, by bylo projednávat jak konkrétní, tak normativní aspekty, o které v rámci této

diskuse jde. Tyto dvě otázky však vyžadují různé strategie k dosažení rovnováhy mezi jednotným trhem a sociálními požadavky.

Jasnější provádění směrnice o vysílání pracovníků

Zajištění spravedlivého a vyváženého právního rámce pro vyslané pracovníky vyžaduje omezit prostor pro nejasnosti při výkladu a provádění směrnice o vysílání pracovníků. Členské státy, ve kterých se vyskytlo nejvíce problémů, přizpůsobily – někdy prostřednictvím nelehkého politického procesu – prováděcí právní předpisy. Opatření na evropské úrovni by však pomohlo rozptýlit nejasnosti, které stále ještě ovlivňují výklad směrnice, usnadněním přístupu k informacím, posílením spolupráce mezi vnitrostátními správními orgány a lepším sankcionováním případů jejího zneužívání. V této souvislosti má také zásadní význam, že boj proti společnostem uvádějícím jako svou adresu pouze poštovní přihrádku je intenzivnější a že je posílen přístup vyslaných pracovníků k opravným prostředkům proti zneužívání jejich práv v hostitelské zemi.

Ochrana práv pracovníků, odmítnutí protekcionismu

Druhou otázkou je, jak reagovat na obavu odborů, že uplatňování hospodářských svobod snižuje ochranu práva na stávku.

Rozsudky ESD časově předcházejí datu, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která výslovně stanoví sociálně tržní hospodářství jako cíl pro Unii a činí Listinu základních práv Evropské unie právně závaznou na úrovni Smlouvy. Tyto prvky by měly utvářet nový právní kontext, v němž by se snad na otázky a obavy odborů měla najít adekvátní odpověď. Pokud však tomu tak nebude, je třeba prozkoumat prostor pro další politické kroky.

Teoreticky by bylo možné dosáhnout rovnováhy mezi hospodářskými svobodami a právem na stávku za použití dvou protikladných strategií.

Na jedné straně odbory navrhuji změnit Smlouvu s cílem zavést ustanovení, které by vyloučilo právo na stávku z její působnosti – takzvanou „doložku o sociálním pokroku“. Taková doložka by vycházela z článku 2 nařízení Rady (ES) č. 2679/98 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy. „Doložka o sociálním pokroku“ by chránilo právo na stávku, jak je uznáváno na vnitrostátní úrovni, před dopadem pravidel jednotného trhu. Usilovat o změnu Smlouvy se však v krátkodobém horizontu nezdá realistické.

Naproti tomu opačná alternativní strategie by spočívala v regulování práva na stávku na úrovni EU. Takové řešení Smlouva výslovně zakazuje.

Logika souladu jednotného trhu se „sociálně tržním hospodářstvím“, která je nyní přijata jako šablona Lisabonskou smlouvou, naznačuje možnost třetí strategie: cílený zásah ke zlepšení koordinace vzájemných vztahů mezi sociálními právy a hospodářskými svobodami v rámci systému EU. Problémem je zaručit odpovídající prostor, aby odbory a zaměstnanci mohli hájit své zájmy a ochraňovat svá práva prostřednictvím protestních akcí, aniž by se cítili nadměrně omezováni pravidly jednotného trhu. To je kontext, v němž nařízení Rady (ES) č. 2679/98 může nabídnout výchozí bod při hledání řešení, přestože upravuje situace, které jsou velmi odlišné od pracovněprávních sporů.

Účelem nařízení ve skutečnosti je obnovit závazek týkající se volného pohybu zboží a přitom vyloučit jakýkoli nepříznivý dopad na uplatňování práva na stávku. Zakazuje činnosti, které „vedou k vážnému narušení řádného fungování vnitřního trhu a působí dotčeným osobám vážné škody“, zatímco uznává, že právo na stávku není tímto zákazem dotčeno. S cílem budovat vzájemnou důvěru je zřízen systém včasného upozorňování na překážky volného pohybu zboží a výměny informací mezi dotyčnými členskými státy. Komise má rozhodčí úlohu, jelikož může požádat dotyčný členský stát, aby odstranil zjištěné překážky volného pohybu zboží ve stanovené lhůtě.

Aniž by bylo třeba jakkoli měnit směrnici o vysílání pracovníků, pokud budou přijata opatření k objasnění jejího provádění, mohla by Komise spolu se sociálními partnery v této souvislosti zvážit, zda neposoudit model, který nabízí nařízení Rady (ES) č. 2679/98. To by vyžadovalo zavést ustanovení, že vysílání pracovníků v souvislosti s přeshraničním poskytováním služeb nemá vliv na právo na protestní akce a právo na stávku, jelikož ta jsou chráněna Listinou základních práv Evropské unie a jsou v souladu s vnitrostátními právními předpisy a postupy, které respektují právo Společenství. Koneckonců, podobné ustanovení, které chrání pracovní právo, bylo zavedeno ve znění směrnice o službách, s mírně odlišnými podmínkami od těch, které stanoví nařízení Rady (ES) č. 2679/98¹². Takové ustanovení by mohlo být doplněno systémem pro neformální řešení sporů týkajících se uplatňování směrnice o vysílání pracovníků, jestliže hrozí, že způsobí významné narušení fungování jednotného trhu. V takových situacích by sociální partneři měli záležitost přednést hostitelskému členskému státu. Členský stát by měl usilovat o neformální řešení, přičemž by měl průběžně informovat Komisi i členský stát původu vyslaných pracovníků a dotyčné podniky. Pokud strany odmítnou navrhané řešení, měly by mít možnost hájit svá práva u soudu.

¹² Čl. 1 odst. 6 směrnice 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Viz také 14. bod odůvodnění.

Navrhované řešení by reagovalo na obavy ohledně místa práva na stávku v kontextu volného pohybu pracovníků a působilo by jako mechanismus pro budování důvěry mezi sociálními partnery. Jednalo by se o konkrétní způsob, jak dát najevo, že jednotný trh je plně slučitelný se sociálně tržním hospodářstvím.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ vyjasnit provádění směrnice o vysílání pracovníků a posílit šíření informací o právech a povinnostech pracovníků a podniků, správní spolupráci a sankcích v rámci volného pohybu osob a přeshraničního poskytování služeb,
- ⇒ pokud budou přijata opatření k objasnění výkladu a provádění směrnice o vysílání pracovníků, zavést ustanovení, které zaručuje právo na stávku podle vzoru článku 2 nařízení Rady (ES) č. 2679/98 a mechanismus pro neformální řešení pracovněprávních sporů ohledně uplatňování uvedené směrnice.

3.3. Sociální služby a jednotný trh

Od devadesátých let představuje postavení veřejných služeb v rámci jednotného trhu trvale citlivé téma v evropské veřejné diskusi. Diskuse o úloze přikládané veřejné službě v rámci Smlouvy měla najít své řešení díky Lisabonské smlouvě. Nový protokol ke Smlouvě a pozměněný článek 14 Smlouvy o fungování Evropské unie tvoří soudržný základ umožňující příslušným orgánům zajistit, aby občané v rámci celé EU mohli těžit z vysoce kvalitních služeb obecného zájmu.

I přes tento obnovený závazek učiněný v Lisabonské smlouvě zůstává debata o přesném vztahu mezi právními předpisy EU a rozhodovacími pravomocemi vnitrostátních a místních orgánů stále aktuální. Zatímco původně se evropská debata zaměřila na nejzávažnější problém, který představuje liberalizace síťových odvětví, jádro debaty se dnes ve skutečnosti přesunulo na sociální a místní veřejné služby. Základním problémem pro poskytování těchto služeb je udržet jejich kvalitu a rozsah v souvislosti s rostoucím tlakem na veřejné finance, což někdy vyžaduje složité kompromisy. Jelikož tyto služby jsou v zásadě financovány členskými státy, je v první řadě na nich, a nikoli na EU, aby tento problém řešily. Nicméně, existují způsoby, jak pomoci členským státům při modernizaci těchto služeb a jejich přizpůsobení měnícímu se prostředí a vyvíjejícím se potřebám občanů, co se týče jejich rozsahu a kvality. Zároveň může Komise přispět k zajištění toho, aby tam, kde se na tyto služby vztahují pravidla EU, byla tato pravidla předvídatelná a přiměřená.

Předvídatelnost a flexibilita: zajistit, aby služby obecného zájmu mohly plnit své poslání veřejné služby

Probíhající diskuse a počet konzultací ukázaly, že předvídatelnost a přiměřenost rámce EU, zejména pokud jde o uplatňování pravidel státní podpory a pravidel týkajících se výběru poskytovatele, jsou klíčovým zájmem mnoha zúčastněných stran. Řadu let se proto Komise snaží upřesnit důsledky platných pravidel EU s cílem zajistit, aby služby obecného zájmu mohly plnit své poslání a přispívat k lepší kvalitě života evropských občanů.

Je zde prostor k posílení obecného přístupu přijatého v roce 2005 prostřednictvím balíčku opatření ke zvýšení právní jistoty ohledně finančního vyrovnání za velký počet malých, často na místní úrovni poskytovaných veřejných služeb, což uvítala celá řada zúčastněných stran. Komise by měla na základě poznatků ze svého průběžného hodnocení zmíněného balíčku opatření posoudit všechny možnosti, jak dále zvýšit flexibilitu pravidel vztahujících se na finanční vyrovnání, a to také prostřednictvím zvýšení prahových hodnot a/nebo prostřednictvím rozšíření seznamu činností, u kterých se náhrada nemusí oznamovat bez ohledu na výši příslušných částek.

Pokud jde o uplatňování pravidel EU na výběr poskytovatele, byly vyjádřeny podobné obavy ohledně nedostatku právní jistoty a flexibility a ohledně administrativní zátěže, kterou vytvářejí pravidla EU pro zadávání veřejných zakázek. V oblasti zadávání veřejných zakázek však Komise dosud nepřijala iniciativu podobnou přijatému balíčku týkajícího se finančního vyrovnání. Vzhledem k velmi pozitivní celkové reakci na balíček týkající se státní podpory by měla Komise posoudit pravidla zadávání zakázek s cílem uvést je do souladu s pravidly o náhradách, aby byl zajištěn jednotný přístup týkající se malých služeb obecného hospodářského zájmu.

Inkluzivita: zajistit, aby všichni občané mohli využívat výhod jednotného trhu

Aby se mohli účinně podílet na jednotném trhu, potřebují občané přístup k řadě základních služeb obecného hospodářského zájmu, zejména v oblasti síťových odvětví, jako jsou poštovní služby, dopravní služby nebo telekomunikační služby. V síťových odvětvích proto otevření trhu na úrovni EU vždy doprovázela opatření zajišťující, aby byla i nadále poskytována univerzální služba.

Nový článek 14 Smlouvy o fungování Evropské unie znovu zdůrazňuje společnou odpovědnost EU a jejích členských států za řádné fungování služeb obecného hospodářského zájmu a poskytuje konkrétní právní základ pro předpisy EU. Bylo navrženo zabývat se službami obecného hospodářského zájmu v horizontálním rámcovém nařízení. Konzultace však jasně ukázaly, že návrh rámcového nařízení by měl omezenou, ne-li žádnou přidanou hodnotu a že pravděpodobnost jeho přijetí by byla velmi malá. V této fázi se proto nezdá vhodné, aby Komise takový návrh předložila.

Při znovuoživení jednotného trhu by však bylo třeba přezkoumat případné mezery v poskytování univerzálních služeb na úrovni EU, které by de facto mohly bránit významnému počtu občanů EU v účinném přístupu na jednotný trh. V této souvislosti by Komise měla zvážit možnost navrhnout – pravděpodobně na základě článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie – nařízení, které zajistí, aby měli všichni občané právo na několik základních bankovních služeb. Mít bankovní účet je dnes podmínkou přístupu k řadě služeb a možnosti plně využívat výhod jednotného trhu. Podle studie vypracované pro Evropskou komisi v roce 2008 nicméně 20 % dospělé populace v EU-15 a téměř polovina v EU-10 (47 %) stále ještě nemá bankovní účet a politické reakce se v jednotlivých členských státech velmi liší. Rámec EU pro finanční začleňování, který doplňuje probíhající komplexní reformu regulace finančních služeb na úrovni EU, by významné části obyvatelstva, zejména v nových členských státech, umožnil ve větší míře využívat výhod jednotného trhu.

Podobně platí, že výhod on-line jednotného trhu lze využívat pouze prostřednictvím rychlého širokopásmového připojení k internetu. S ohledem na výsledky probíhající veřejné konzultace o univerzální službě v oblasti elektronických komunikací by měla Komise také prověřit, zda existuje důvod pro použití článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie k rozšíření univerzální služby v oblasti elektronických komunikací na poskytování širokopásmového přístupu.

Kromě toho je nutno posoudit povinnosti veřejné služby v dopravě a posílit práva cestujících v letecké dopravě s využitím zkušeností získaných z následků nedávného výbuchu sopky Eyjafjallajökull na Islandu.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ dále zvýšit flexibilitu pravidel státní podpory vztahujících se na finanční vyrovnání,
- ⇒ přezkoumat pravidla zadávání veřejných zakázek s cílem sladit je s pravidly pro odškodnění,
- ⇒ předložit návrh – pravděpodobně na základě článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie – nařízení, které zajistí, aby měli všichni občané právo na několik základních bankovních služeb,
- ⇒ přezkoumat důvody rozšíření – pravděpodobně na základě článku 14 o fungování EU – univerzální služby v oblasti elektronických komunikací i na poskytování širokopásmového přístupu; posílit práva cestujících v letecké dopravě.

3.4. Využívání veřejných zakázek k cílům evropské politiky

Veřejné zakázky – nákupy zboží, prací a služeb na trhu prováděné orgány veřejné správy nebo veřejnými subjekty – představují značný podíl na HDP Evropy. V roce 2008 činil objem veřejných zakázek v EU přibližně 2 155 miliard EUR, což odpovídá 17–18 % HDP Evropské unie. Z toho se na zadávání veřejných zakázek v hodnotě přibližně 389 miliard EUR vztahovala pravidla stanovená ve směrnicích EU o veřejných zakázkách.

Právo EU týkající se veřejných zakázek hraje klíčovou úlohu při vytváření a udržování jednotného trhu. Zajišťuje, aby dodavatelé a poskytovatelé služeb z jiných členských států nebyli vyloučeni z trhu veřejných zakázek a aby přirozená tendence orgánů veřejné správy dávat přednost nakupování ve vlastní zemi nevedla k rozdělení trhu EU. Při zajišťování nediskriminačního přístupu do veřejných nabídkových řízení je záměrem práva EU dosáhnout rovněž cílů v oblasti řádné správy věcí veřejných a v oblasti efektivity.

Není pochyb o tom, že právo EU týkající se veřejných zakázek bylo z velké části úspěchem a stalo se jednou z nejvíce rozvinutých a technicky nejvyspělejších oblastí jednotného trhu. Počet oznámení o vyhlášení veřejné soutěže zveřejňovaných na úrovni EU stále roste. Postupy jsou jistě transparentnější než v minulosti. Úspěšný je také dopad na hospodářskou soutěž. Na každé oznámení o vyhlášení veřejné soutěže zveřejněné na úrovni EU reaguje průměrně pět uchazečů. Splnila se také očekávání lepší rentability: úspory dosahované orgány veřejné správy se odhadují na 5 až 8 % z uhrazené ceny.

Vyskytují se však rostoucí výzvy k přezkoumání politiky zadávání veřejných zakázek z různých důvodů a s různými cíli. Debata se točí kolem dvou otázek: zda by se měla politika zadávání veřejných zakázek reformovat a zda by taková revize měla vést k většímu začlenění horizontálních cílů politiky do oblasti veřejných zakázek. Jako základ pro budoucí reformu Komise zahájila celkové hodnocení směrnic o veřejných zakázkách z roku 2004. Tím se připraví půda pro posouzení celé problematiky. Zdá se být zcela oprávněné přehodnotit tuto politiku, především s cílem zjednodušit pravidla zadávání veřejných zakázek a pokračovat v jejich modernizaci a zpřísnování.

Zjednodušení a další modernizace pravidel zadávání veřejných zakázek

Určité přínosy lze získat zajištěním lepšího prosazování pravidel a větší otevřenosti vůči zahraničním zájemcům. Zlevnění je v různých oborech činnosti rozdílné a obvykle z něho mají prospěch především velcí nebo centralizovaní zadavatelé. Úspěšnost přímého přeshraničního zadávání veřejných zakázek je

stále spíše omezená, týká se v průměru pouze 2 % smluv. Některé kategorie služeb jsou rovněž vyloučeny z plné působnosti směrnic EU o veřejných zakázkách. Zatímco pro některé služby, jako jsou určité sociální služby, je nutno požadovat více flexibility, měl by tento přezkum poskytnout příležitost posoudit u dalších, v současnosti vyloučených kategorií služeb, zda je takové vyloučení ještě stále platné.

Reforma zadávání veřejných zakázek by měla být příležitostí k řešení počátečních problémů spočívajících ve složitosti, administrativní zátěži a nepřívětivosti vůči malým a středním podnikům. Proto je nutno využít všechny cesty vedoucí ke zjednodušení. Také je nutno členské státy požádat, aby provedly kontrolu svých vnitrostátních právních předpisů o zadávání veřejných zakázek, které jsou v mnoha případech příčinou složitosti a administrativní zátěže pro zadávající orgány a malé podniky.

Členské státy by měly značně využívat kodex osvědčených postupů, který byl přijat jako součást Small Business Act pro zlepšení přístupu malých a středních podniků k veřejným zakázkám.

Lepší začlenění otázek horizontální politiky

Přezkum pravidel zadávání veřejných zakázek by se měl zabývat také zjištěnými oblastmi "třecích ploch" s politickou autonomií vnitrostátních nebo místních orgánů. Na jedné straně jsou pravidla EU pro zadávání zakázek skutečně vnímána tak, že omezují schopnost obcí poskytovat služby občanům ve formě, které dávají přednost nebo která je tradičně zaužívaná. Tak je tomu například v případě, že si přejí interní poskytování služeb nebo navázání spolupráce mezi dvěma veřejnými subjekty. Na druhé straně jsou pravidla EU vnímána jako nedostatečně anticipativní, co se týče podněcování nebo dokonce vyžadování toho, aby veřejné zakázky podporovaly širší politické cíle, například cíle týkající se změny klimatu, inovace, rovnosti pohlaví v zaměstnávání nebo cíle v oblasti sociálního začleňování.

V první oblasti by mohlo prospět určité bližší vysvětlení pojmu „interní“ na základě nedávné judikatury Evropského soudního dvora. Veškerý volný prostor, který je k dispozici v rámci Dohody WTO o vládních zakázkách, je nutno využít k rozšíření rozsahu opatření pro orgány veřejné správy. Výrazně by mohlo pomoci povolení používat vyjednávací řízení s předchozím zveřejněním oznámení jako standardní postup v „klasickém odvětví“. Mohlo by to rovněž zahrnovat možnost uplatňovat na zadávající orgány (zejména místní) flexibilnější režim směrnice o zadávání veřejných zakázek v oblasti veřejných služeb, co se týče seznamů kvalifikačních předpokladů.

Ve druhé oblasti je zřejmě prostor pro větší využívání veřejných zakázek jako nástroje k dosažení politických cílů stanovených na úrovni EU. Veřejné zakázky mohou představovat podporu pro inovační výrobky a technologie v oblasti změny klimatu a energetiky. To může poskytnout impuls výzkumu a inovaci, podpořit sociální soudržnost a pomoci splnit cíle týkající se snížení chudoby a zaměstnanosti, stanovené ve strategii. Využívání veřejných zakázek k těmto cílům by vyžadovalo posouzení možnosti zavést ve směrnících o veřejných zakázkách závazné požadavky týkající se výše stanovených politických cílů. Prostřednictvím právních předpisů na základě delegovaných aktů je nutno zajistit větší srozumitelnost, co se týče konkrétní operacionalizace požadavků.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ nově koncipovat politiku zadávání veřejných zakázek tak, aby byla jednodušší, účinnější a méně zatěžující pro vnitrostátní a místní orgány, posílit účast malých a středních podniků uplatněním kodexu chování uvedeného ve Small Business Act,
- ⇒ vyjasnit pravidla vztahující se na „interní“ dodávky,
- ⇒ zajistit, aby zadávání veřejných zakázek prospívalo inovaci, ekologicky šetrnému růstu a sociálnímu začlenění zavedením zvláštních závazných požadavků.

3.5. Daňový rozměr jednotného trhu: spolupráce k zajištění daňové svrchovanosti

Daňová politika je oblastí, která se jak stoupencům jednotného trhu, tak jeho radikálním kritikům obvykle nelíbí. Paradoxně existují důvody, proč by se obě strany měly o tuto oblast zajímat.

Snižování administrativní zátěže související s daněmi a nákladů podniků a občanů na dodržování předpisů

Evropa má velmi roztržštěnou daňovou soustavu. Uplatňování 27 různých souborů pravidel znamená v mnoha oblastech značné náklady na dodržování předpisů a administrativní zátěž pro občany a podniky, jež působí v zahraničí. Když existuje daňový rámec EU, postrádá transparentnost, vede ke vzniku právních mezer a otevírá dveře nejasnostem, co se týče použitelných pravidel, nebo případům dvojího zdanění či daňové diskriminace. Je v zájmu podniků a občanů odstranit překážky podnikání v rámci EU řešením problematiky přeshraničních úlev pro podniky, zjednodušením a modernizací pravidel fakturace DPH usnadňující elektronickou fakturaci, zavedením závazného mechanismu řešení sporů týkajících se dvojího zdanění jednotlivců a rozšířením směrnice o úsporách tak, aby se zaplnily stávající právní mezery.

V některých oblastech navíc pokrok na straně daňové politiky může nabídnout Evropské unii možnost využívat zdanění jako nástroj k doplnění regulace za účelem dosažení dohodnutých politických cílů. Nedostatečná shoda o návrhu týkajícím se DPH u poštovních služeb například oslabuje předpokládanou liberalizaci poštovních služeb v rámci jednotného trhu do roku 2010. Soustava ekologických daní by mohla podpořit politické iniciativy pro boj proti změně klimatu.

Odstranění sklonu daňové konkurence znevýhodňovat práci v rámci EU

Existuje však druhý důležitý aspekt, který dodává otázce zdanění systémový význam pro proces hospodářské integrace. Fungování jednotného trhu – spolu s širším globalizačním procesem – představuje stále složitější problém pro fungování vnitrostátních daňových soustav a v dlouhodobém horizontu může narušit jejich schopnost vybírat daně, jakož i jejich schopnost plnit cíle sociální a přerozdělovací politiky na vnitrostátní úrovni. Řešení tohoto napětí mezi integrací trhu a daňovou svrchovaností je jednou z cest k dosažení souladu mezi trhem a sociálním rozměrem jednotného trhu.

Daňová konkurence je v rámci integrovaného trhu široce uplatňovanou praxí, jelikož vnitrostátní systémy mohou používat fiskální nástroj ke zvýšení své

atraktivitu pro podniky a kapitál. Do jisté míry slouží daňová konkurence zdravému účelu, jelikož vyvíjí tlak na vlády, aby držely výdaje pod kontrolou. Způsobuje však rušivou asymetrii. Liberalizace finančních trhů a rozvoj jednotného trhu umožňuje podnikům uskutečňovat strategie minimalizace daní a vybírat si vlastního regulátora při hledání nejhodnější daňové oblasti. V reakci na tento jev se daňová zátěž v členských státech EU postupně přesunula z mobilnějšího daňového základu (příjmů z kapitálového majetku a příjmů právnických osob) směrem k rozsáhlejšímu zdanění méně mobilních daňových základů, zejména práce. Během posledních dvou desetiletí téměř všechny členské státy snížily své zákonné sazby daně z příjmů právnických osob ve snaze přilákat do země mezinárodně pohyblivý kapitál. Průměr EU-15 se snížil z necelých 50 % v roce 1985 na téměř 30 %. Průměr dvanácti zemí, které vstoupily do Unie v roce 2004 a 2007 je asi o 10 procentních bodů nižší. Zároveň členské státy rozšířily daňové základy, aby odstranily příležitosti pro daňové úniky a zabezpečily své daňové příjmy. V roce 2007 představovaly daně z práce 46 % celkových daňových příjmů vyjádřených jako aritmetický průměr za celou EU, zatímco daně z příjmu právnických osob představovaly 9,8 %. Průměrná implicitní sazba daně z příjmu právnických osob v EU-25 v roce 2007 činila 25,5 %, zatímco průměrná implicitní sazba daně z pracovních příjmů činila 34,8 %.

Z těchto prvků je patrné, že se daňové zatížení v Evropě během posledních desetiletí ve větší míře soustředilo spíše na méně mobilní daňové základy, tzn. na práci, prostřednictvím daní z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Toto není trend způsobený jednotným trhem. Přesto fungování jednotného trhu přispívá – bezděky – k jeho zvýraznění. Takový jev má své dopady na spravedlivost daňových soustav a na jejich dlouhodobou schopnost vybírat příjmy potřebné k financování sociálních programů, jelikož daňové úniky a neplacení daní otevírají mezery mezi příjmy a výdaji. Proto je důležité navrhnout řešení, která minimalizují škodlivou daňovou konkurenci a odstraňují inherentní sklon ke zdaňování méně mobilních základů. To neznamená zbavit vnitrostátní systém nástroje umožňujícího využít plného potenciálu jednotného trhu. Průzkumy v oblasti podnikání ukazují, že úrovně daně z příjmu právnických osob jsou pouze jedním z faktorů, které podniky zvažují při posuzování přitažlivosti alternativních lokalit pro přímé investice. Další faktory, například stabilita politického a právního prostředí, infrastruktura, produktivita a náklady na pracovní sílu, jsou považovány za důležitější než zdanění podniků.

Také je třeba zlepšit automatickou výměnu daňových informací a obecně dosáhnout lepší spolupráci mezi daňovými správami členských států, aby byl výběr daní účinnější a spravedlivější.

Existuje tudíž prostor pro zkoumání opatření zaměřených na daňovou koordinaci, která by uhladila ostré hrany – jež způsobují vznik deformací nebo pobídek k daňovým únikům – při současném respektování daňové svrchovanosti. Dvoustranná řešení by nemohla dosáhnout stejného účinku a nebyla by právně průchodná. Samotná harmonizace by neměla být cílem. Daňová svrchovanost odráží místní upřednostňování různých úrovní zdanění a je zakořeněna v demokratickém procesu. Má tedy pevné základy, kvůli nimž jsou jakékoli pokusy o harmonizaci s výjimkou omezených aspektů úžeji souvisejících s fungováním jednotného trhu (DPH a spotřebních daní) zbytečné a nepříliš realistické.

Fiskální strategie pro překonání krize a daňová koordinace

Další argument ve prospěch některých opatření zaměřených na koordinaci daňové politiky vychází z problémů, kterým budou muset daňové orgány členských států čelit při navrhování důvěryhodné fiskální strategie pro překonání krize. Hospodářská a finanční krize vedla k explozi veřejného dluhu v Evropě i na celosvětové úrovni. Rozsáhlé balíčky stimulačních opatření přijímané vládami jednotlivých států z podnětu Komise a v koordinaci s ní vedly k nárůstu schodku veřejných financí a dluhů. Očekává se, že celkové schodky veřejných financí dosáhnou v celounijním průměru výše 7,5 % v roce 2010 a 6,9 % v roce 2011, zatímco dluh na úrovni EU vzroste na 83,7 % v roce 2011. Je reálné předpokládat, že snížení obrovského veřejného dluhu bude v několika zemích vyžadovat nejen snížení výdajů a fiskální disciplínu, ale také zvyšování daní. Je rovněž reálná představa, že úsilí o konsolidaci bude mít za následek posun od zdanění příjmů směrem k nepřímému zdanění a větší důraz na daně, které méně narušují hospodářský růst, především ekologické daně. Za těchto podmínek by koordinace daňových politik mohla být důležitou součástí strategie fiskální konsolidace na úrovni EU a mohla by zvýšit účinnost vnitrostátních opatření. Jednou z výhod této koordinace je, že by byla účinnější při zaměření se na mobilní daňové základy a zaplnila by mezery, které umožňují daňovou arbitráž a daňové úniky. Druhá výhoda by pramenila z minimalizace dopadů na konkurenceschopnost při zdanění zacíleném na výrobky, které tvoří vstupy pro průmyslovou výrobu, jak by tomu bylo v případě zdanění energií. Třetí výhodou je, že koordinovaná opatření by omezila regulatorní a daňovou roztržitost, která by narušovala hospodářskou soutěž v rámci jednotného trhu a zvyšovala náklady podniků na dodržování předpisů. Také by snížila pravděpodobnost daněmi vyvolaných asymetrických šoků v eurozóně, a tak usnadnila provádění měnové politiky Evropskou centrální bankou. Stručně řečeno, některá opatření zaměřená na koordinaci mají potenciál proměnit nepříznivou situaci v rámci jednotného trhu v situaci, ze které budou všichni účastníci těžit.

Určení oblastí vhodných pro opatření zaměřená na koordinaci daňové politiky

Existují tři oblasti, ve kterých lze zkoumat možnost daňové koordinace.

První je oblast zdanění podniků. Práce na společném vymezení základů pro výpočet daně z příjmu právnických osob nahrazující pluralitu pravidel platných v jednotlivých členských státech trvají od roku 2001. Konkrétní podoba návrhu vyžaduje pečlivou pozornost, ale nyní se zdá, že dozrál čas postoupit kupředu. Skupina pro vypracování kodexu chování v souvislosti se škodlivým zdaňováním podniků – zřízená v rámci Rady na základě rozhodnutí Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci ze dne 1. prosince 1997 – odvedla cennou práci při identifikaci a zajišťování odstranění škodlivých daňových praktik. V rámci znovuoživení jednotného trhu je však nutno znovu posoudit úlohu a postavení tohoto kodexu s cílem zajistit ještě lepší koordinaci politiky v této oblasti a širěji prozkoumat účinky škodlivých režimů, případů nesouladu a další nepříznivé dopady daňové konkurence. Skupina pro vypracování kodexu by také mohla rozšířit svou působnost na některé omezené otázky zdanění příjmů fyzických osob, které jsou důležité v souvislosti se škodlivou daňovou konkurencí, a mohla by se blíže zabývat dohodnutými definicemi zneužívání daňových režimů.

Druhou oblastí pro případné posouzení je oblast spotřebních daní. Změny sazeb DPH mají vliv na pohyby kapitálu a obchodu, přinejmenším v krátkodobém až střednědobém horizontu, a jsou proto významné pro fungování jednotného trhu. V souvislosti s trendem zvyšování spotřebních daní může být prospěšná koordinace politiky zaměřené na zvyšování standardních sazeb DPH nebo na omezení používání snížené sazby DPH.

Třetí oblastí významnou pro koordinaci je oblast ekologických daní. Ta bude pravděpodobně hrát v budoucnu klíčovou úlohu. Velmi by pomohlo začlenit diskuse o ekologických daních do širšího kontextu daňové koordinace, aby se také jasně ukázaly přínosy, co se týče zmírnění daňového zatížení práce.

Skupina pro daňovou politiku

Posun směrem k větší spolupráci a koordinaci vyžaduje vhodné fórum pro diskusi o daňové politice. Dokud se daňové otázky řeší roztržštěně a čistě technicky, obě strany mají tendenci zarytě trvat na svých názorech, což často vede k patové situaci kvůli nedostatku širších možností kompromisů. K překonání mrtvého bodu je třeba vytvořit fórum pro užší politický dialog mezi Komisí a daňovými úřady členských států na nejvyšší, politické úrovni. Skupina pro daňovou politiku, které předsedá komisař zodpovědný za daně a kterou tvoří osobní zástupci ministrů financí členských států, by představovala nejlepší formát k zahájení strategického dialogu o možných výhodách a omezeních

daňové spolupráce a koordinace v rámci jednotného trhu. Taková skupina by podstatně pomohla Komisi s ohledem na výkon její pravomoci zahájit iniciativu způsobem, který by těžil z otevřeného a konstruktivního dialogu na politické úrovni, v rámci něhož by členské státy byly vyzvány, aby se podělily o svá očekávání a obavy. Jelikož se jedná o nástroj, který by Komisi umožnil formovat své iniciativy s plnou znalostí názorů členských států, měl by skupině pro daňovou politiku předsedat komisař zodpovědný za daně. Precedentem je skupina pro daňovou politiku zřízená v roce 1996, jíž předsedal příslušný komisař a která umožnila dohodu v rámci Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci ohledně rezoluce z prosince 1997.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ dále pracovat na odstraňování daňových překážek v rámci jednotného trhu, modernizovat pravidla elektronické fakturace, aktualizovat pravidla pro přeshraniční úlevy, zavést závazný mechanismus pro řešení sporů týkajících se dvojího zdanění jednotlivců a přezkoumat směrnici o úsporách,
- ⇒ pracovat na společném vymezení základů daně z příjmu právnických osob a pokročit s prací v rámci skupiny pro vypracování kodexu chování v souvislosti se zdaňováním podniků,
- ⇒ reformovat pravidla o DPH způsobem, který je přívětivý vůči jednotnému trhu,
- ⇒ rozvíjet oblast ekologických daní v širším kontextu daňové politiky a jejich dopadu na růst a zaměstnanost,
- ⇒ shodnout se z podnětu Komise na zřízení skupiny pro daňovou politiku, které předsedá komisař zodpovědný za daně a která je tvořena osobními zástupci ministrů financí členských států, jakožto fóra pro strategickou a komplexní diskusi o otázkách daňové politiky.

3.6. Konkurenceschopnost a soudržnost: regionální rozměr jednotného trhu

Souvislost mezi větší hospodářskou a měnovou integrací a rozvojem regionů je červená nit, která se táhne různými etapami evropské integrace od Wernerovy zprávy až po Delorsovu éru, kdy se reformovaná regionální politika Společenství stala jednou ze základních složek ucelené strategie pro znovuoživení jednotného trhu.

V intencích Delorsovy politické vize obohacené o závěry Padoa-Schioppovy zprávy o účinnosti, stabilitě a spravedlnosti, by integrace trhu mohla být procesem, který přinese prospěch všem zúčastněným pouze v případě, že bude doplněna opatřením na úrovni EU k nápravě případů strukturální nerovnováhy na nižší než celostátní úrovni. Takové opatření by poskytlo impuls okrajovým regionům, které by jinak nebyly schopny se plně podílet na jednotném trhu, a zabránilo by zvětšování mezery mezi zaostávajícími regionálními ekonomikami a ekonomikami s největším výkonem.

Postupem času propracovala politika soudržnosti EU svůj původní základní princip „strukturálního přizpůsobení“, aby kladla větší důraz na výhledový rozměr podpory plnění cílů politiky Unie a podpory rozvoje. Strategie Komise s názvem „Evropa 2020“ potvrzuje, že politika soudržnosti je zakotvena v širších dlouhodobých politických prioritách Unie a že strukturální fondy jsou jedním z hlavních prostředků pro plnění strategických cílů včetně sociálního začlenění. Jelikož se debata o budoucnosti politiky soudržnosti EU dostává do aktivní fáze, stojí za to uvažovat také o analýze územních důsledků plánovaného znovuoživení jednotného trhu.

Přechod k ekologicky šetrnému a digitálnímu hospodářství, přeorientování výroby do vyspělých odvětví a větší mobilita pracovních sil v rámci EU vyvolá několik změn. V důsledku toho se ve všech regionech Unie projeví kombinace příležitostí a potřeb přizpůsobení. Kromě toho bude politika soudržnosti i nadále hrát klíčovou úlohu v modernizaci infrastruktury nových členských států, která je nezbytná pro zajištění vzájemného propojení jednotného trhu. Tyto prvky vyžadují hloubkovou analýzu požadavků, které rozšířený a dynamický jednotný trh klade na regionální politiku. Tyto úvahy je nutno rozšířit o hodnocení toho, jaký typ reformované politiky soudržnosti na základě silné podmíněnosti pro zajištění její účinnosti by byl nejvhodnějším řešením, které zajistí, aby všechny regiony měly příležitost využívat potenciál jednotného trhu.

Využití politiky soudržnosti k podpoře dodržování pravidel jednotného trhu členskými státy

Pokud jedním z cílů reformované politiky soudržnosti bude pomoci všem regionům a členským státům těžit z účasti na jednotném trhu a bude-li věnována větší pozornost posilování podmíněnosti, existuje důvod využít pákového efektu finanční podpory z prostředků EU rovněž k poskytování pobídek k včasnému provádění pravidel jednotného trhu. Jednou z možností by bylo vyčlenit na začátku programového období rezervu na výkonnostní prémii, například ve výši 1 % z rozpočtu politiky soudržnosti pro každý členský stát. Tato rezerva by se přidělovala členským státům na základě objektivního ukazatele jejich výkonnosti, kterým by mohlo být například oznámení o opatřeních pro provádění směrnic o jednotném trhu. Členský stát by pak přidělil finanční prostředky na své nejlépe fungující programy.

Zpřísnění ustanovení proti přemísťování podniků v nařízeních o politice soudržnosti

Široká veřejnost se obává, že rozhodování podniků přemístit se do jiných členských států je negativně ovlivňováno možnostmi získat od přijímající země dotace, které mohou být spolufinancovány z peněz EU. V současném programovém období byla zavedena pravidla, která mají odradit od praxe označované jako „fund-shopping“. Tato pravidla se ukázala jako účinná, avšak ne zcela. V nařízeních týkajících se politiky soudržnosti pro příští programové období je nutno věnovat určitou pozornost zpřísnění pravidel proti přemísťování podniků a také je nutno zajistit vhodné kanály pro koordinaci využívání finančních prostředků EU určených na politiku soudržnosti a povolení státní podpory ve prospěch téhož podniku.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ posoudit potenciální vliv znovuoživení jednotného trhu na regiony EU,
- ⇒ zavést ve strukturálních fondech podmiňovací doložku, která umožní odměnit členské státy, které jsou nejdisciplinovanější při provádění směrnic o jednotném trhu,
- ⇒ zpřísnit pravidla, která brání využívání strukturálních fondů na podporu přemístění podniku.

3.7. Jednotný trh a průmyslová politika

To slovo již není tabu. Přední evropští představitelé opět diskutují o výhodách a omezeních aktivní průmyslové politiky. Návrat zájmu o průmyslovou politiku jde ruku v ruce s obnovenou pozorností, která je věnována významu výroby pro evropské hospodářství, a širokým zájmem o hlubokou transformaci evropské průmyslové základny vyvolanou krizí.

V některých kruzích panují obavy, že průmyslová politika a pravidla hospodářské soutěže jsou protichůdné pojmy. Podle této logiky by mohla průmyslová politika vzniknout v Evropě pouze prostřednictvím mírnějšího prosazování hospodářské soutěže a uvolnění pravidel pro poskytování státní podpory. Zdravá hospodářská soutěž a politika státní podpory není v rozporu se zdravou průmyslovou politikou. Opak je pravdou: hospodářská soutěž je nezbytná k vytvoření variant, komparativních výhod a zvýšení produktivity, na jejichž základě vzkvétá růst a inovace.

Kontrola spojování podniků: nebrání průmyslovému aktivismu, ale musí být důsledná

Evropa potřebuje průmyslovou politiku, která není v rozporu s jejími pravidly hospodářské soutěže, nýbrž z nich vychází. Pravidla hospodářské soutěže jistě nebudou stát evropským podnikům v cestě při hledání nejlepšího rozsahu a velikosti, aby mohly uspět v celosvětové hospodářské soutěži. Evropská pravidla hospodářské soutěže nebránila zrodu mnoha evropských šampiónů, jako jsou například společnosti EADS a Air France - KLM, abychom uvedli jen dva z nich, a dokonce i vnitrostátních šampiónů. I kdyby Evropa bývala měla tolerantnější režim, příslušná ujednání by spadala pod jurisdikci orgánů pro hospodářskou soutěž ve Spojených státech nebo v Japonsku. Byla by zrušena tak jako tak. Evropa potřebuje evropské šampióny, kteří jsou schopni růst na základě svých vlastních předností, postavit se na vlastní nohy a účastnit se globálního závodu. Vnitrostátní politiky podporující národní šampióny by vytvořily koalice odpůrců, které by paralyzovaly jednotný trh a utlumily jeho potenciál jakožto nástroje k posílení průmyslové inovace a strukturálních změn. Pro budování evropských a nikoli národních šampiónů zůstávají mechanismy kontroly spojování podniků nepostradatelnými. Proto je zájem posunout se směrem k větší konvergenci, co se týče způsobu posuzování případů spojování v jejich podstatě a směrem k přezkumu na vnitrostátní úrovni. Cíle spočívající v zajištění rovných podmínek – neutralizující dopad vnitrostátních obav o veřejný zájem v souvislosti s přeshraničními případy – a řešení případů spojování podniků v rámci jediného správního postupu – bez souběžného přezkumu ze strany orgánů pro hospodářskou soutěž – by vyžadovaly, aby orgány pro hospodářskou soutěž uplatňovaly podstatná pravidla EU pro kontrolu

spojování podniků také na vnitrostátní úrovni, pokud má spojení přeshraniční účinky. Souběžně s tím je nutno zdokonalit spolupráci mezi orgány pro hospodářskou soutěž, aby se zajistilo procedurální a věcné sblížení mezi nimi navzájem i s úrovní EU. Radikálnější možností by bylo revidovat mechanismy pro přidělování a změnu přidělení jednotlivých případů stanovené v nařízení o spojování podniků. To by znamenalo zrušení tzv. „pravidla dvou třetin“, které stanoví, že případy spojení v zásadě způsobilé pro přezkum ze strany EU podle nařízení o spojování podniků jsou nicméně ponechány vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž, pokud se více než dvě třetiny obratu zúčastněných podniků realizují v jednom a totéž členském státu. Výhodou by bylo systematictější řešení případů spojování podniků v klíčových oblastech hospodářství EU.

Proč záleží na kontrole státní podpory

Kontrola spojování podniků je celosvětovým rysem, zatímco přísná kontrola státní podpory je spíše evropská „specialita“. Měla by tedy Evropa začít mnohem volnějším způsobem posuzovat veřejné podpory na vnitrostátní úrovni? Existuje tvrzení, že jelikož Evropa uplatňuje přísnější režim státní podpory než její hlavní konkurenti, firmy se sídlem v zahraničí mají více příležitostí ke zlepšení své konkurenceschopnosti, zatímco firmy se sídlem v EU to stále více láká do zahraničí. Toto tvrzení je jednak normativně slabé a jednak nepodložené fakty.

Z normativního hlediska je důvodem pro přísný režim státní podpory to, že Evropa není stát, ale nadnárodní systém pokrývající množství národních systémů. Kontrola státní podpory je základním nástrojem, který udržuje otevřenost, integrovanost a konkurenceschopnost jednotného trhu. Pokud by se členské státy zapojily do soutěže o dotace pro své vlastní podniky, narušilo by to jednotný trh, jelikož bohatší členské státy by uspěly na úkor menších členských států. V rámci tohoto procesu by se mnoho veřejných prostředků spotřebovalo na investice, které nepřinášejí kýžený výsledek.

Rovněž není pravda, že pravidla EU pro poskytování státní podpory jsou sama o sobě překážkou finančních zásahů ze strany vlád. Stanovují rámec, který zaměřuje státní podporu tak, aby přispívala k dosahování obecných cílů veřejného zájmu a kompenzovala selhání trhu. Podpora pro podniky není v EU nižší než v jiných jurisdikcích. Nezávislé studie ukazují, že dotace zaměřené na podporu konkurenceschopnosti činí 0,34 % HDP ve Francii, 0,43 % v Německu, 0,35 % v Japonsku a 0,24 % v USA. Dokonce i v oblasti výzkumu, vývoje a inovací je úroveň veřejné podpory v Evropě, Japonsku i USA navzájem velmi podobná. V každém případě většina podpory poskytované na výzkum, vývoj a inovace v USA, Japonsku, Číně a Jižní Koreji by podle současného rámce pro

výzkum, vývoj a inovace byla povolena. Tvrzení, že kvůli kontrole státní podpory se Evropa stává méně atraktivním místem pro zahraniční kapitál, není dostatečně podloženo fakty. EU je jedním z největších příjemců přímých zahraničních investic po většinu posledních dvou desetiletí. Přímé zahraniční investice vyjádřené jako podíl HDP i počet zahraničních projektů předkládaných Komisi k předběžnému posouzení státní podpory podle víceoborového rámce a pokynů k regionální podpoře vykazují vzestupný trend. A konečně, investiční dotace mají potenciál ovlivnit rozhodnutí o umístění podniků v rámci EU, ale stěží při srovnání EU s jinými jurisdikcemi, jako jsou například USA, Japonsko, Čína a Jižní Korea. Rozdíl v cenách vstupů je takový, že uvolnění pravidel pro poskytování státní podpory by nemělo na rozhodnutí o umístění podniků žádný vliv. Spíše by znamenalo náklady alternativní příležitosti.

Postup vpřed při definování nové průmyslové politiky

Evropa by si tedy měla zůstat jista, že její jednotný trh je její prvořadou a nejlepší průmyslovou politikou. Přesto, jak připomínají všechny politické dokumenty od sdělení o průmyslové politice z roku 2002, je dynamika trhu v rámci celé EU nejlépe využita, když je doprovázena průmyslovou politikou, která se zaměřuje na dlouhodobou perspektivu. Existuje zdůvodnění i prostor pro formování aktivních, uvážlivých a účinných opatření na podporu obchodu a podnikání. Ta by měla využít všech synergií mezi hospodářskou soutěží a průmyslovými politikami a pružně uplatňovat všechny regulatorní a politické nástroje. Strategie Evropa 2020 popisuje široké obrysy takové moderní průmyslové politiky, která kombinuje horizontální rysy a podporu konkurenceschopnosti odvětví, ať už pocítují tlak globalizace nebo čelí nutnosti přechodu k ekologicky šetrnému a digitálnímu hospodářství. Existuje také shoda, že opatření EU by měla mít nějaké vertikální prvky, které by pomohly vnitrostátním politikám zaměřit se na vybraná vysoce perspektivní odvětví, jako je energetika, inovativní odvětví a výroba vozidel nezatežujících životní prostředí, aniž by se zapomínalo na potřeby zpracovatelského průmyslu. Evropská unie by měla postoupit kupředu a zformulovat svou novou koncepci aktivní průmyslové politiky, která doplní znovuoživení jednotného trhu.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ přezkoumat nařízení o spojování podniků a zrušit tzv. „pravidlo dvou třetin“,
- ⇒ vypracovat nový přístup k průmyslové politice, který staví na vzájemně se podporujícím vztahu s jednotným trhem a pravidly hospodářské soutěže.

3.8. Otevřený, ale nikoli odzbrojený: vnější rozměr jednotného trhu

Otevřenost celosvětovému obchodu a investicím je klíčem k dlouhodobé prosperitě Evropy. Evropské hospodářství je největším světovým „vývozcem“ přímých zahraničních investic s 36 % světového objemu přímých zahraničních investic v roce 2006 a největším světovým vývozcem zboží s 16,2% podílem na celosvětovém vývozu. Vznik celosvětových hodnotových řetězců a geografická roztržitost výrobních procesů znamenají, že ekonomiky v EU jsou stále více provázané s ostatním světem a zejména s novými nastupujícími ekonomikami. 65 % zboží dováženého do EU představuje vstupy pro výrobu jiných výrobků v EU.

Přesto má Evropa ambivalentní pocit ohledně vnějšího rozměru svého jednotného trhu. Členské státy a průmyslová odvětví EU si velmi dobře uvědomují obrovské výhody, jež celounijní jednotný trh přináší globální scéně: činí to z EU velmi přitažlivé místo pro zahraniční investice a poskytuje cennou váhu při vyjednávání s obchodními partnery o přístupu na trh. Vytváří se tak konkurenční prostředí, které umožňuje podnikům EU expandovat do zahraničí.

Současně je rozšířen názor, že evropské podniky podléhají přísnému režimu státní podpory, zatímco jejich konkurenti ve zbytku světa mohou těžit z různých forem vládní podpory s menší kontrolou. Evropské podniky v takových odvětvích, jako je stavba lodí, letecký a kosmický průmysl a výroba polovodičů, si často stěžují, že omezení, jimž doma čelí, je znevýhodňuje v globální soutěži s méně omezenými konkurenty. Pocit diskriminace, kterou podniky trpí při působení na zahraničních trzích, ještě zvyšuje nekalá soutěž. Přidělování dotací je méně transparentní a zadávání veřejných zakázek více zaměřené na udržení veřejných nákupů v rámci domácího trhu než v Evropě. Práva k duševnímu vlastnictví jsou rovněž považována za problematickou oblast. Nárůst státem sponzorovaných investic také podporuje vznik obav ohledně nadměrného vystavování aktiv EU nebezpečí zahraničního převzetí v odvětvích, která byla liberalizována.

Aby se mohla vyrovnat s ambivalentními pocity ohledně dopadu jednotného trhu na celosvětovou pozici EU, potřebuje Evropa svá opatření k rozšíření prostoru konkurenceschopnosti pro své firmy lépe přizpůsobit snahám o nastolení rovných regulačních podmínek v celém světě. Společná obchodní politika dává EU sílu a správné nástroje k účinnému působení na celosvětové scéně. Evropa by měla využít tyto nástroje k obhajobě a prosazování svých zájmů aktivním a rozhodným způsobem vůči svým obchodním partnerům, aby si zajistila přístup k obchodu a podpořila sbližování právních předpisů.

Podpora sbližování právních předpisů a transparentnosti dotačních politik na celosvětové úrovni

Sdělení „Globální Evropa“ z roku 2006 jasně uvádí, že odmítnutí protekcionismu v rámci jednotného trhu musí být doprovázeno aktivním programem otevření trhů a zajištění rovných podmínek pro obchodní výměnu. Úspěchy dosažené na tomto poli neodpovídají ambicím. Evropa by měla více zdrojů a více politického kapitálu věnovat úsilí o odstranění zahraničních překážek, od technických norem až po práva k duševnímu vlastnictví, přičemž hlavní pozornost je třeba věnovat otázce dotací. Je třeba udělat více pro podporu větší transparentnosti a posílení mezinárodních pravidel pro poskytování dotací, a to jak na mnohostranné úrovni, tak ve dvoustranných a regionálních dohodách. EU nemůže působit na své podniky dojemem, že zůstane jedinou oblastí na světě, kde se přísně uplatňují pravidla hospodářské soutěže a pravidla pro poskytování státní podpory. Celosvětová debata o překonání krize nabízí příležitost, která by neměla být promarněna.

Francouzské předsednictví skupiny G20 v roce 2011 poskytuje možnost zařadit tuto otázku na pořad jednání a zahájit celosvětovou debatu. Evropa by měla rovněž usilovat o zásadnější opatření na úrovni WTO, kde míra dodržování oznamovací povinnosti a transparentnosti ze strany obchodních partnerů EU ještě není optimální. Měla by také vést debatu o dotacích v rámci OECD a usilovat o vypracování kodexu chování a společných zásad. Veškerý potenciál Transatlantického hospodářského fóra je nutno využít k podpoře sbližování s USA a Kanadou.

Současně by Evropa měla zvýšit své úsilí o zařazení dotací a regulačních otázek na pořad dvoustranných jednání. Ustanovení o dotacích existují ve všech dohodách o volném obchodu, ale chybí jim ostří a jsou jen zřídka uplatňována v praxi. Dohoda o volném obchodu nedávno uzavřená s Koreou je známkou změny přístupu. Obsahuje ustanovení o dotacích jdoucí nad rámec pravidel WTO, která zajistí větší ochranu proti nespravedlivým dotacím založenou na výměně informací a pravidelném dialogu pro řešení případných rozporů. EU by měla vyžadovat, aby byla obdobná ustanovení zahrnuta do určitého počtu dohod o volném obchodu, jež jsou právě ve fázi vyjednávání, počínaje Indií, sdružením ASEAN, Střední Amerikou, Kanadou a Ukrajinou. EU by rovněž měla usilovat o větší otevření trhů obchodních partnerů při zadávání veřejných zakázek a zároveň zajistit úplné prověřování plnění závazků přijatých na mezinárodní úrovni. Vzhledem k poměrně větší otevřenosti trhů EU pro zadávání veřejných zakázek je nutno zkoumat možnosti, jak zlepšit vliv EU v mezinárodních jednáních o zadávání veřejných zakázek.

Za účelem boje proti nekalé daňové konkurenci by měla EU také navázat na práci skupiny G20 o řádné správě věcí veřejných v daňové oblasti a důsledněji usilovat o začlenění ustanovení ohledně tří principů řádné správy v oblasti daní do mezinárodních dohod.

Stanovení podmínek globální hospodářské soutěže prostřednictvím předvídavé regulace a nastavení norem

Evropa by také měla věnovat větší pozornost zohlednění mezinárodního rozměru při přípravě nové regulace, aby se usnadnilo sblížení na celosvětové úrovni a aby podniky čelily menšímu počtu překážek bránících vstupu na zahraniční trhy. V případě potřeby je nutno v analýze dopadů, o kterou se opírají nové legislativní návrhy, odkazovat na regulatorní řešení přijatá v právních rádech našich hlavních obchodních partnerů.

A konečně, Evropa by se měla více zaměřit na stanovování celounijních norem pro inovativní výrobky a technologie, jako například v oblasti nízkouhlíkových výrobků a v oblasti informačních a komunikačních služeb a technologií. I když může být obtížné prosadit normy EU v zahraničí, jejich zavedení zvyšuje vliv Evropy při určování vývoje na mezinárodní úrovni.

Formování nové politiky na úrovni EU pro oblast přímých zahraničních investic

Investice představují rostoucí část celosvětového obchodu. Zaujímají významné místo v dvoustranných dohodách uzavíraných členskými státy. Přijetím Lisabonské smlouvy se přímé zahraniční investice stávají součástí obchodní politiky, která je výhradní politikou EU. Evropská unie by měla rychle jednat a vypracovat novou komplexní politiku pro oblast investic, která slouží stejně dobře zájmům podniků i investorů.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ prosazovat proaktivní program přístupu na trh v rámci skupiny G20 a dalších mnohostranných fór, se zvláštním zaměřením na dotace,
- ⇒ usilovat o zavedení ustanovení ohledně dotací do bilaterálních dohod o zahraničním obchodu,
- ⇒ usilovat o větší otevření trhů veřejných zakázek, zejména v Brazílii, Rusku, Indii a Číně.

KAPITOLA 4

PRAKTICKÁ REALIZACE SILNÉHO JEDNOTNÉHO TRHU

4.1. Regulování jednotného trhu, „ma non troppo“¹³

Acquis communautaire dnes zahrnuje 1521 směrnic a 976 nařízení týkajících se různých oblastí politiky jednotného trhu. Je tedy nepravděpodobné, že by opatření k prohloubení jednotného trhu vyžadovalo novou vlnu nařízení a směrnic, jako tomu bylo v případě bílé knihy z roku 1985. Program EU pro zlepšování právní úpravy kromě toho stanovuje přísné požadavky na způsob koncipování nových právních předpisů. To však neodstraňuje nutnost řešit otázku, jaké způsoby regulace a metody tvorby politiky jsou nejvhodnější k regulování jednotného trhu.

V současné době je 80 % pravidel jednotného trhu stanoveno prostřednictvím směrnic. Ty mají tu výhodu, že umožňují přizpůsobení pravidel místním preferencím a situacím. Nevýhody spočívají v časovém zpoždění mezi přijetím na úrovni EU a praktickým provedením a v nebezpečí neprovedení nebo nadbytečných právních úprav na vnitrostátní úrovni. Nedávná debata o regulaci v oblasti finančních služeb ukázala výhody jednotné evropské sbírky předpisů. Existuje tedy postupně stále více důvodů volit jako preferovaný právní postup pro regulaci jednotného trhu spíše nařízení než směrnice. Nařízení přináší výhody srozumitelnosti, předvídatelnosti a účelnosti. Vytváří rovné podmínky pro občany i podniky a má větší potenciál pro soukromoprávní vymáhání. Používání nařízení však není všelékem. Nařízení jsou vhodnými nástroji pouze v případě splnění stanovených právních a věcných předpokladů. Dokonce se může stát, že nevedou k větší účinnosti, pokud se diskuse, k níž by bývalo došlo na vnitrostátní úrovni při provádění, přesune na evropskou úroveň při přijímání Radou a Parlamentem.

Harmonizace prostřednictvím nařízení může být nejvhodnější při regulování nových odvětví zcela od nuly a snadnější, když dotyčné oblasti umožňují omezenou interakci mezi předpisy EU a vnitrostátními systémy. V jiných případech, kdy otevřená harmonizace není řešením, stojí za to prozkoumat myšlenku 28. režimu, což je rámcová alternativa EU, která však nenahrazuje vnitrostátní pravidla. Výhodou 28. režimu je rozšíření možností pro podniky a občany působící v rámci jednotného trhu: pokud je jednotný trh jejich hlavní perspektivou, mohou se rozhodnout pro standardní a jednotný právní rámec platný ve všech členských státech; pokud se pohybují v převážně vnitrostátním prostředí, budou i nadále spadat do rámce vnitrostátního režimu. Další výhodou tohoto modelu je, že poskytuje referenční bod a pobídku pro sbližování vnitrostátních režimů. Dosud byla modelu 28. režimu věnována jen malá pozornost, s výjimkou statutu evropské společnosti. Je nutno dále zkoumat možnosti jeho využití pro zahraniční pracovníky nebo v oblasti obchodních

¹³ ale ne příliš

smluv, kde by referenční rámec pro obchodní smlouvy mohl odstranit překážky přeshraničních transakcí.

Pro inteligentní regulaci jsou metody tvorby politiky stejně důležité jako právní postupy. Inteligentní regulací se rozumí informovaná regulace založená na přesném poznání faktorů, které jsou ve hře, a vyhraněném povědomí o jejích potenciálních dopadech na hospodářství, sociální kontext a životní prostředí. Snaha o lepší regulaci by měla pokračovat. Posouzení dopadů a konzultace se zúčastněnými stranami ukázaly jejich výhody z hlediska kvality regulace, transparentnosti a odpovědnosti. To jsou klíčové rysy účinné reformy jednotného trhu. Sociálnímu rozměru je nutno věnovat větší pozornost plněním závazku usilovat o skutečně „sociální hodnocení dopadů“ na základě vypracování sofistikovanějších metodik a modernizovaných statistických informací. Široký a rovný přístup všech kategorií zainteresovaných stran je zásadním prvkem pro zajištění skutečně demokratického a legitimního zákonodárského procesu. Jedním z pozitivních rysů systému EU je, že zůstává odolnější vůči regulatornímu zajetí než mnoho vnitrostátních politických systémů. Tuto výhodu je třeba chránit. Krokem kupředu je rejstřík zájmových skupin. Kromě toho by Komise měla zajistit, aby všechny zájmové organizace měly přístup do jejich pracovních skupin a výborů, a to zejména ty, které zastupují rozptýlené zájmy, jako jsou například ekologické nevládní organizace nebo spotřebitelské organizace. Všechny výbory a pracovní skupiny by měly být zapsány ve volně přístupném rejstříku. V případě potřeby by Komise měla stanovit jejich maximální počet. Rozbuzení výborů brání soudržnosti politiky a může působit proti plné účasti organizací občanské společnosti, když mají málo personálu a omezené zdroje.

Účinná regulace jednotného trhu může těžit z posunu zaměření od jednotlivých politických zásahů k celým sektorům politiky a od předběžného měření dopadů k následnému hodnocení, co v dané oblasti funguje a co nikoli. Od přezkumu jednotného trhu v roce 2007 je větší pozornost věnována využívání sledování trhu jako nástroje k identifikaci regulačních potřeb na základě komplexní analýzy fungování trhů v rámci celého dodavatelského řetězce. Zkušenosti s prvními případy použití této metody ukazují, že je vhodná pro daný účel, ale přináší své vlastní problémy. Sledování trhu vyžaduje investování značného množství času a zdrojů, přesné zacílení a dobře definovaný rozsah. Mělo by sloužit jako cílený nástroj pro zkoumání několika vybraných odvětví určených pro další opatření. Ta by mohla zahrnovat nejen vyspělá odvětví, kde lze odhalit úzká místa a selhání, ale také nové nebo vznikající sektory trhu, aby se zjistilo, jak jim mohou opatření na úrovni EU pomoci využít veškerý jejich růstový potenciál. Spotřebitelský rozměr a posouzení stavu uplatňování pravidel EU by měly být nedílnou součástí sledování trhů.

Fungující trhy potřebují pravidla, avšak pravidla, která fungují a poskytují správné pobídky k hospodářské činnosti. Inteligentní regulace je tedy kvalitní regulace, ale také regulace, která nezatěžuje podniky a občany zbytečnými administrativními povinnostmi a nezpůsobuje nadměrné náklady na zajištění souladu s předpisy. Odhodlané pokračování ve zjednodušování agendy a snižování administrativní zátěže je významným příspěvkem ke zlepšení šancí malých a středních podniků a podnikatelů v boji s ekonomickou krizí. Nakonec je také klíčem umožňujícím rozptýlit nepříznivý dojem, že jednotný trh je synonymem pro nadměrně podrobné a zbytečné předpisy. Komise by měla vyvinout veškeré úsilí ke splnění cíle, který spočívá ve snížení správních nákladů do roku 2012 o 25 %. Členské státy by se měly rovněž zavázat, že nebudou znovu zavádět správní poplatky prostřednictvím nadbytečných úprav pravidel EU.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ namísto směrnic využívat nařízení, kde je to možné,
- ⇒ využívat 28. režim jako řešení *ad hoc*, kde je to vhodné.

4.2. Posílení prosazování práva

Jednotný trh je výtvar založený na právu. Je tudíž nezbytné, aby členské státy braly vážně svou povinnost včas provádět a správně používat pravidla, která odsouhlasily.

Z nejnovější hodnotící zprávy Komise o vnitřním trhu vyplývá, že s průměrem 0,7 % je deficit provádění nejnižší, jaký kdy byl zaznamenán v rámci EU, přičemž klesl dokonce pod 1% cíl stanovený hlavami států a vlád. Hlubší analýza však poukazuje na deficit dodržování právních předpisů, který je stejně přetrvávající jako alarmující.

Jednotný trh zůstává silně roztržštěný. Koncem roku 2009 se ani 74 směrnic o jednotném trhu dosud v EU plně neprojevovalo z důvodu nedostatku vnitrostátních prováděcích opatření v jednom nebo více členských státech. Jinými slovy, jednotný trh je motor, který pracuje na úrovni přibližně 95 % svého potenciálu. Členské státy se také dosti laxně staví ke lhůtám pro provádění. Průměrně si na přijetí prováděcích právních předpisů dopřávají 9 měsíců navíc po uplynutí lhůty. Některé z nich jsou ještě velkorysejší a v případě 16 směrnic si dopřály více než dva roky. Celkově platí, že 55 % směrnic EU není provedeno ve stanovené lhůtě. Dokonce i když jsou pravidla jednotného trhu včas a správně provedena do vnitrostátního práva, nevylučuje to nerovnoměrné provádění. Pokud sečteme neprovedení s nesprávným

provedení, průměrná hodnota deficitu dodržování práva v EU se v posledních letech pohybuje mezi 1,5 % a 1,8 %. Obrázek není o nic růžovější, ani co se týče porušování práva. Na konci roku 2009 bylo 1206 neuzavřených případů. Pokud počet porušení zůstal v průběhu let celkem stabilní, doba potřebná k vyřešení těchto případů nikoli. Prodloužila se. Nyní činí 28 měsíců pro EU-15 a 16 měsíců pro EU-12. V jednom z pěti případů trvá déle než tři roky, než se podaří jej vyřešit nebo podat žalobu k Soudnímu dvoru. Dokonce i co se týče nařízení, může být správní provádění problematické. Často se ukazuje, že právo v praxi je velmi odlišné od práva v jednotné sbírce předpisů. Toto „regulační záplatování“ vážně ohrožuje důvěryhodnost a pověst jednotného trhu.

Paradoxně, 12 nejhoršími provinilci, pokud jde o zpoždění při provádění, jsou členské státy, které patří do eurozóny. Podobně se členové eurozóny vyskytují na předních místech pořadí z důvodu řady zpoždění nebo nesprávného provedení směrnic. Že je většina potřebných vnitrostátních prováděcích opatření opožděná, není jen problémem z hlediska právní soudržnosti a transparentnosti systému. Pozdní provádění snižuje účinnost regulace. V průměru si členové eurozóny vedou opět značně hůře než její nečlenové, co se týče řízení pro porušení práva.

Pokud chce EU znovu oživit jednotný trh, existují dobré důvody brát prosazování práva velmi vážně. Ošidným rysem otázky prosazování práva je dnes to, že poskytuje smíšený obraz úspěchů a neúspěchů, inovace i starých problémů. V rámci svého programu lepší právní úpravy přikládá Komise velkou důležitost správnému uplatňování práva EU. Ve spolupráci s členskými státy byla posílena preventivní opatření. Řízení pro porušení práva se používá účinnějším a cílenějším způsobem. V reakci na tlak ze strany Evropského parlamentu a veřejného ochránce práv byly zavedeny záruky transparentnosti, například prostřednictvím systému pro vyřizování stížností. Byly zavedeny nové nástroje k usnadnění neformálního řešení problémů pomocí velmi úspěšných mechanismů, jako je SOLVIT, a prostřednictvím průkopnického pilotního projektu EU. Nicméně v porovnání s minulostí se na způsobu, jakým systém prosazování práva funguje, mnoho nezměnilo. Příliš často funguje méně než uspokojivým způsobem.

Krutou pravdou je, že decentralizovaný systém, v jehož rámci členské státy zodpovídají za provádění práva EU a Komise sleduje jejich činnost, přináší mnoho výhod, ale nemůže zajistit úplné a homogenní dodržování právních předpisů. Soukromoprávní vymáhání je doplňkovým nástrojem, avšak má rovněž svá omezení. Zároveň není možné ani žádoucí dohlížet na pořádek v rámci jednotného trhu pouze z Bruselu. Pro vyřešení této ne právě optimální situace ohledně dodržování právních předpisů je třeba posílit centrální prosazování práva prostřednictvím řízení pro porušení práva a prostřednictvím

běžného soukromoprávního vymáhání. Zároveň je důležité důsledně zkoumat, jak lze uplatnit nový přístup založený na síťovém řízení a partnerství. Tento nový přístup by bylo možné nejlépe použít k alternativnímu řešení sporů a ke spolupráci mezi Komisí a vnitrostátními správními orgány. Konečným cílem by bylo navrhnout soudržný systém prosazování práva, v němž řízení pro porušení práva, mechanismy neformálního řešení problémů a soukromoprávní vymáhání prostřednictvím vnitrostátních soudů tvoří jednodlitou soustavu prostředků proti porušování práva EU. Je zapotřebí společný tlak na dodržování právních předpisů s vhodnými spojovacími články a koordinačními postupy mezi jednotlivými prvky systému.

Proaktivní prosazování práva

Řízení pro porušení práva je ústředním a zásadním mechanismem k zajištění účinného prosazování jednotného trhu. V kontextu mnohem rozmanitější a rozšířené Evropy dává Komise správně přednost politice zaměřené na porušování právních předpisů. Na základě strategie zahájené v roce 2007 došlo k významnému pokroku na mnoha frontách. Komise by měla důsledněji využívat řízení pro porušení práva, a to včetně případů, které nejvíce vystavují členské státy riziku závazných opatření, jmenovitě opatření pro nedodržování dřívějších rozsudků Soudního dvora a rozhodnutí Komise, jež zakazují státní podporu a nařizují navrácení vyplacených částek. Postavit se členským státům může zvýšit napětí a nést s sebou politické škody, ale objektivní prosazování práva je v dlouhodobém zájmu všech členských států. Činnost Komise v oblasti prosazování práva by neměla být ovlivňována politickými ohledy a její „distancování“ od poskytování politických pokynů je nutno zajistit prostřednictvím vhodných postupů a oblastí zodpovědnosti.

Řešení případů porušení práva, zejména pokud jde o neprovedení, je třeba urychlit. Komise by měla přijmout politický závazek, že maximální dobu trvání případů týkajících se neoznámení prováděcích opatření omezí na 6 měsíců (současný průměr je 14 měsíců) a pro všechny ostatní případy podle čl. 260 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví maximální dobu na 12 měsíců (což představuje zkrácení oproti 26 měsícům). Po uplynutí této lhůty by Komise měla být schopna rozhodnout, zda se obrátit na soud, nebo případ uzavřít. Pravidelné interní přezkumy by měly zajistit dodržování těchto měřítek. Je nutno dále upřesnit kritéria pro přednostní výběr případů a používání těchto kritérií by mělo být patřičně uvedeno ve výroční zprávě o kontrole uplatňování práva EU. Je nutno přijmout rozhodná opatření k uzavření starších, dlouhotrvajících případů.

V dlouhodobějším horizontu by mohly existovat důvody prozkoumat, zda by pravomoci Komise v rámci řízení o porušení práva neměly být uvedeny do souladu s pravomocemi, které má v rámci politiky hospodářské soutěže.

V ideálním případě by poté, co Komise zjistila, že došlo k porušení předpisů, mělo rozhodnutí znamenat bezprostřední závazek pro dotyčný členský stát zajistit jejich dodržování. Tím by samozřejmě nemělo být dotčeno jeho právo odvolat se proti danému rozhodnutí k Evropskému soudnímu dvoru. Posílení pravomocí v oblasti prosazování práva by měly odpovídat příslušné správní záruky pro členské státy a jednotlivce.

V zájmu zachování rovných podmínek na jednotném trhu je nutno modernizovat a rozšířit škálu nástrojů, jejichž pomocí Komise vyšetřuje, jak členský stát dodržuje pravidla státní podpory. Úroveň vyspělosti současných pravidel státní podpory zaostává za pravidly, která existují v oblasti spojování podniků a v antimonopolní oblasti. Změna stávajícího procesního nařízení by mohla reformovat a modernizovat vyšetřovací nástroje v oblasti státní podpory.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ stanovit maximální průměrnou délku řízení pro porušení práva, řízení pro neoznámení omezit na 6 měsíců a všechna ostatní řízení pro porušení práva na 12 měsíců,
- ⇒ prozkoumat, jak uvést do souladu pravomoci Komise v rámci řízení o porušení práva s pravomocemi, které má v rámci politiky hospodářské soutěže,
- ⇒ změnit procesní nařízení o státní podpoře za účelem modernizace postupu a posílení vyšetřovacích pravomocí Komise tak, aby byly v souladu s pravomocemi v oblasti spojování podniků a v antimonopolní oblasti.

Řízení oblasti dodržování práva členskými státy: preventivní opatření, sledování provádění a vzájemné hodnocení

Aby bylo prosazování práva účinné, musí být předmětem pozornosti ve všech fázích politického cyklu. Na kvalitě právních předpisů vypracovaných institucemi EU záleží, pokud jde o jejich provádění. Nedílnou součástí návrhů nových politik a právních předpisů by měly být prvky usnadňující prosazování práva. Srozumitelnost vypracování, jednoduchost ustanovení a odpovídající lhůty pro provedení značně usnadňují následnou práci ze strany členských států. Včasnou informovanost o otázkách týkajících se prosazování práva je nutno posílit vypracováváním prováděcích plánů spolu s formulováním nových důležitých legislativních iniciativ. Rada a Parlament by také měly v plném rozsahu plnit svou úlohu a souhlasit s tím, že do nových právních předpisů bude zahrnuta povinnost členských států vypracovávat při přijímání prováděcích předpisů srovnávací tabulky. Útvary Komise by měly poskytovat technickou

pomoc prostřednictvím zasedání skupin odborníků, pokynů a správní spolupráce s cílem připravit půdu pro řádné uplatňování nových právních předpisů.

Souběžně s preventivními opatřeními je nutno věnovat stejnou pozornost také sledování správného provádění na vnitrostátní úrovni a hodnocení skutečných účinků regulace. Nejlepšími mechanismy v této oblasti jsou transparentnost, vzájemný tlak a správní spolupráce. Velmi účinným nástrojem pro zajištění transparentnosti a zprostředkování vzájemného tlaku se ukázala být hodnotící zpráva o vnitřním trhu. Tu je nutno rozšířit. Po oznámení opatření je velmi důležité, aby Komise provedla analýzu shody. Kontroly shody jsou dnes bohužel administrativní noční můrou. Abychom uvedli jen jeden příklad, útvar Komise, který se zabývá regulovanými povoláními, má 20 zaměstnanců. Ti musí posoudit shodu více než 6000 stránek vnitrostátních opatření ve 23 úředních jazycích. V oblasti firemního práva a boje proti praní špinavých peněz oznámily členské státy přibližně 10 000 stran vnitrostátních prováděcích opatření. Jednou z alternativ, jak se vyrovnat s takovým množstvím právních předpisů, je analýza rizik. Očividnou druhou alternativou je navýšení prostředků určených na sledování a kontrolu správného uplatňování práva. V dlouhodobějším pohledu by jedním řešením bylo zřídit oddělení pro jednotný trh v rámci zastoupení Komise v členských státech. Tato oddělení by mohla provádět prvotní kontrolu vnitrostátních prováděcích opatření a upozorňovat útvary v ústředí Komise pouze tehdy, když se vyskytne konkrétní problém.

Pravidelné zprávy předkládané členskými státy a vzájemné hodnocení mohou mít dalekosáhlý příznivý vliv na soulad prováděcích právních předpisů. Postup vzájemného hodnocení stanovený ve směrnici o službách pro rok 2010 je inovativním způsobem, jak využívat vzájemný tlak ke zlepšení kvality provádění, usnadnit výměnu osvědčených postupů a nabídnout zpětnou vazbu pro úpravu stávajících právních předpisů. Tento model by mohl být rozšířen na další důležité regulatorní iniciativy. Vzájemné hodnocení může být rovněž vhodné téma pro pořad jednání v rámci režimů makroregionální spolupráce, stejně jako v Pobaltí nebo v blízké budoucnosti v oblasti Podunají. Makroregionální rámce mohou usnadnit dialog mezi vnitrostátními systémy, aniž by samozřejmě obnovovaly bariéry mezi uskupeními členských států. Hodnocení pravidel jednotného trhu v dané oblasti je nutno také zohlednit, když Komise provádí studie sledování trhu, aby zjistila, zda nesprávné fungování trhu může souviset s nedostatečným prováděním směrnic.

Je nutno uplatnit v této oblasti také váhu a legitimitu Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů. Lisabonská smlouva posiluje pravomoci jak Evropského parlamentu, tak vnitrostátních parlamentů v rámci procesu tvorby právních předpisů. Zákonodárny orgány by měly věnovat stejnou pozornost i druhé polovině příběhu, tedy přezkoumání toho, jak se pravidla EU provádějí.

Vnitrostátní parlamenty se koneckonců často přímo podílejí na přijímání prováděcích právních předpisů. Každý rok by Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty mohly vybrat jeden právní předpis nebo oblast práva týkající se jednotného trhu a provést přezkum jejich provádění na vnitrostátní úrovni, aby odhalily nedostatečné provádění nebo neočekávané nepříznivé účinky. Do tohoto procesu by mohla být plně zapojena Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie. Výsledek tohoto prověření by mohl dále sloužit jako podklad pro opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ posílit preventivní opatření vypracováním regulace usnadňující prosazování práva na základě posouzení dopadů a současně systematicky zavádět srovnávací tabulky a posílit technickou pomoc vnitrostátním správním orgánům,
- ⇒ vytvořit v kancelářích zastoupení Komise oddělení pro jednotný trh, jehož úkolem bude předběžně posuzovat shodu mezi právními předpisy pro oblast jednotného trhu a vnitrostátními prováděcími pravidly a spolupracovat s vnitrostátními správními orgány zodpovědnými za provádění,
- ⇒ rozšířit proces vzájemného hodnocení na nové legislativní iniciativy,
- ⇒ začlenit do analýzy pro sledování trhu následné hodnocení situace v oblasti provádění v daném odvětví,
- ⇒ vybrat každý rok jeden nebo více právních předpisů EU k posouzení v EP prostřednictvím procesu, který předpokládá součinnost vnitrostátních parlamentů a Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie.

Síťový přístup a partnerství: alternativní mechanismy řešení sporů a spolupráce mezi vnitrostátními správními orgány

Pro zajištění účinnosti prosazování práva je velmi důležité, aby občané znali svá práva a měli snadný přístup k mechanismu pro neformální řešení sporů.

Předpokladem toho, aby občané uplatňovali svá práva vyplývající ze Smlouvy a bojovali proti nedodržování předpisů, je vlastně to, že jsou si jich vědomi. Dnes neexistuje žádný nedostatek informačních zdrojů garantovaných Evropskou unií v oblasti práva a politik EU. Přesto jsou informace často nespolehlivé, nejsou vždy relevantní a často jsou roztržité. Počet center poskytujících základní informace nebo právní poradenství v otázkách EU je velký: síť Europe Direct, portál Vaše Evropa, služba Občanský rozcestník, síť

Entreprise Europe Network, síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele Consumer Protection Cooperation, abychom uvedli alespoň několik z nich. Zaměřují se na různé části veřejnosti, poskytují různé služby, mají různé účely. Jejich vzájemné vztahy jsou často nejasné. Uživatelé jsou často přesměrováni z jednoho centra do druhého nebo stěží chápou, proč jejich žádost není přijata. Kromě toho nejsou dobře propojena se sítěmi pro řešení problémů, jako je například SOLVIT.

Během minulých let prošla síť SOLVIT významným rozvojem. Stále však je nedostatečně využívána, řeší pouhých 1 600 případů ročně. Jelikož pokrývá 30 zemí Evropského hospodářského prostoru, znamená to, že v průměru každé národní centrum zpracovává o něco málo více než jeden případ za týden. Jelikož se spoléhá na centra řízená vnitrostátními správními orgány, potýká se s některými nedokonalostmi, jako je například nedostatek vhodných zaměstnanců, nedostatečný dohled ze strany Komise a široká škála používaných postupů a norem jakosti. Další velmi úspěšnou zkušeností v oblasti neformálního řešení sporů je pilotní program EU, který Komise zahájila v dubnu 2008 k nápravě porušování právních předpisů EU v rané fázi, aniž by bylo nutné zahájit řízení pro porušení práva. Tento systém však pokrývá jen patnáct členských států. Opakovaně se vyskytuje otázka jeho přesného skloubení s řízením pro porušení práva na jedné straně a sítí SOLVIT na straně druhé.

Prvním opatřením ke zlepšení situace je posílit stávající mechanismy pro neformální řešení sporů. To by znamenalo posílit síť SOLVIT prostřednictvím jasnějšího právního základu, minimálních pravidel pro personální obsazení a určitého spolufinancování ze zdrojů EU. Pilotní program EU je nutno rozšířit na všechny členské státy a zajistit jeho skloubení s řízeními pro porušení práva takovým způsobem, který nepřímo neprodlužuje trvání těchto řízení.

Radikálnějším řešením by bylo vytvořit síť EU tvořenou centry pro alternativní řešení sporů po vzoru modelu použitého pro decentralizaci politiky hospodářské soutěže a vytvoření Evropské sítě pro hospodářskou soutěž v roce 2004. Šlo by o to sloučit všechna centra existující na vnitrostátní úrovni (pro poskytování informací, právní poradenství nebo řešení problémů) do jednotného kontaktního bodu pro občany, který by řešil jak nesprávné uplatňování pravidel EU, tak drobná porušení právních předpisů EU. Centrum by zůstalo v rámci vnitrostátní správy, aby si zachovalo výhody blízkosti k občanům, znalosti místních zákonů a dodržování subsidiarity. Právo EU by mělo definovat uspořádání, pravomoci a postupy center. Také by mohly být prověřeny některé formy spolufinancování z rozpočtu Společenství. Partnerem vnitrostátních center by byla Komise, která by dohlížela na jejich fungování, a na požádání by poskytovala právní poradenství nebo by vstoupila do řízení, pokud by stěžovatel nebyl spokojen s nalezenými (nebo nenalezenými) řešeními svého případu. Tato síť center pro

řešení problémů by měla být koordinována s centralizovaným prosazováním práva Komisí prostřednictvím vhodných pravidel a postupů a mohla by pomoci odejmout část zátěže, kterou představují řízení pro porušení práva.

Snazší a rychlejší přeshraniční správní spolupráce mezi vnitrostátními správními orgány by také umožnila občanům snadněji využívat jejich práva v rámci jednotného trhu. Informační systém vnitřního trhu zavedený směrnicí o službách se ukázal být velmi úspěšným mechanismem pro navazování kontaktů mezi vnitrostátními správními orgány a měl by být rozšířen i na jiná odvětví než jen služby. Kromě toho by Komise měla investovat do oživení sítí, které ji propojují se státní správou v oblasti provádění právních předpisů, usnadnění výměny osvědčených postupů, školení a projednávání pokynů, jak uplatňovat pravidla jednotného trhu.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ rozšířit pilotní program EU na všech 27 členských státech a posílit systém SOLVIT, který zajišťuje spolufinancování ze zdrojů EU a jasnější právní základ,
- ⇒ posílit správní spolupráci rozšířením systému pro výměnu informací o vnitřním trhu na další oblasti legislativy,
- ⇒ v dlouhodobém horizontu vytvořit síť center EU pro alternativní řešení sporů.

Soukromoprávní vymáhání

Právní systém EU umožňuje občanům a podnikům postavit se za svá práva, a to prostřednictvím soudního sporu u vnitrostátních soudů. Soukromoprávní vymáhání je tudíž klíčovým nástrojem, který může přispět ke snížení deficitu dodržování práva a zajistit účinnost jednotného trhu. Existují dva způsoby, jak posílit soukromoprávní vymáhání.

Zprvé, vnitrostátní soudci hrají klíčovou úlohu při výkladu a uplatňování právních předpisů EU spolu s vnitrostátními právními předpisy. Komise by měla ve spolupráci s členskými státy zvýšit svou podporu vzdělávacích programů a struktur s cílem zajistit, aby vnitrostátní soudci a právníci dobře znali pravidla jednotného trhu, jejichž uplatňování se po nich nejčastěji požaduje.

Zadruhé, právo obdržet náhradu škody v případě porušení práva EU je pro všechny občany EU stejné. Dostupnost tohoto práva však nikoli. Nápravné prostředky a postupy se v jednotlivých členských státech navzájem liší, jelikož jsou zakotveny ve vnitrostátním právním systému. Výsledkem je výrazná

nerovnost mezi členskými státy v úrovni ochrany práva na náhradu škody. Odborníci spočítali, že výše neuhrazených škod může v EU dosahovat více než 20 miliard EUR ročně. Existují určité důvody se tímto problémem zabývat, zejména pokud jde o porušování pravidel hospodářské soutěže. Legislativní iniciativa by se mohla zaměřit na vytvoření minimálních záruk ve všech členských státech, které obětím porušení práva v oblasti hospodářské soutěže umožní účinně vymáhat jejich právo na náhradu škody u vnitrostátních soudů.

Nejdůležitější doporučení:

- ⇒ ve spolupráci s členskými státy zintenzívnit iniciativy zaměřené na výuku práva EU pro soudce a právníky,
- ⇒ přijmout minimální normy týkající se práva na náhradu škody.

KAPITOLA 5

POLITICKÁ INICIATIVA

K POSÍLENÍ JEDNOTNÉHO TRHU

(A HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE)

5.1. Nová politická iniciativa

Předseda Barroso určil jednotný trh jako klíčový strategický cíl, o jehož dosažení je třeba usilovat s obnoveným politickým odhodláním. Také oznámil úmysl Komise stát v čele tohoto procesu a plně do něho zapojit Evropský parlament, Radu, členské státy a všechny zúčastněné strany.

Cílem této zprávy, jejíž vypracování zadal předseda Barroso, je poskytnout vstupy pro zformulování nové strategie, které může Komise uvážít.

V návaznosti na rozsáhlý konzultační proces je navrhovaná strategie komplexní a skládá se z jednotlivých iniciativ zaměřených na vybudování silnějšího jednotného trhu, na vybudování konsensu ohledně jednotného trhu a na jeho praktickou realizaci. Je navržena ucelená koncepce.

To vše vyžaduje investovat do plnohodnotné politické iniciativy. Ta může vytvořit nový impuls, který je rovněž nezbytný k dosažení rychlého pokroku u návrhů, které jsou na stole už dlouhou dobu.

Aby k tomu došlo, zdá se být nutné nejen pracovat na každé konkrétní iniciativě, ale také se znovu zaměřit na způsob, jakým se jednotným trhem zabývají orgány EU a nově definovat místo jednotného trhu v celkové tvorbě politik EU.

5.2. Obnovené zaměření pozornosti orgánů EU na jednotný trh

Komise, která dokázala hájit jednotný trh i pod nebývalými tlaky během nedávné krize, by měla pokračovat a v případě potřeby zintenzívnit plné využívání svých pravomocí k prosazování práva. V rámci legislativního procesu, který zahajuje, by Komise měla být silným zastáncem integrity tohoto procesu, aby její návrhy, jsouce zároveň samozřejmě plně otevřené rozhodujícímu vlivu Parlamentu a Rady, nekončily „denaturované“, jak tomu někdy bylo. Stažení návrhu může být někdy lepší než hluboce neuspokojivý výsledek. Komise by také měla podporovat Radu, aby plně využívala hlasování kvalifikovanou většinou v mnoha oblastech, kde se to předpokládá, namísto oddávání se nekonečným postupům ve snaze přimět všechny členské státy k souhlasu, často na úkor vyhraněnosti výsledku.

Ve svém vlastním interním způsobu práce, jehož určení je samozřejmě zcela na předsedovi a kolegiu, se jeví jako vhodné přijmout komplexnější přístup při formulování politik pro vnitřní trh. Na tom se zásadním způsobem podílí řada portfolií.

Vedoucí úloha předsedy je obzvláště důležitá pro vnesení celostní vize. Skupina komisařů, kteří pokrývají všechny kompetence týkající se hospodářské integrace, v čele s předsedou nebo komisařem pro vnitřní trh a služby, pokud předseda není k dispozici, by mohla být vhodným orgánem pro formulování politiky. Na druhé straně, odpovědnost za prosazování stávajících pravidel by měla zůstat co nejvíce na konkrétně příslušných komisařích, protože opatření k prosazování práva by neměla být předmětem širšího zprostředkování.

Evropský parlament by mohl zvážit způsoby, jak vnést jednotnější vizi do tematické oblasti, která je v současné době v působnosti Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, ale která – v rámci přístupu navrženého v této zprávě – silně zahrnuje kompetence několika dalších výborů, jako je Hospodářský a měnový výbor a výbory působící v oblasti průmyslu, sociální politiky a dalších.

Rada má podobný problém. Otázky jednotného trhu do značné míry spadají do pravomoci Rady ve složení pro konkurenceschopnost, ale další klíčové okruhy odpovědnosti za některé aspekty jednotného trhu spočívají na Radě ve složení pro hospodářské a finanční věci, Radě ve složení pro sociální záležitosti a dalších.

Nyní, když si Evropská rada, rovněž prostřednictvím úlohy svého trvalého předsedy, může dovolit větší kontinuitu v řízení hospodářské správy EU, by bylo užitečné mít komplexní pokyny na nejvyšší úrovni ohledně příspěvku Rady k tomuto klíčovému pilíři evropské integrace. Zatímco pravomoc zahajovat iniciativy a prosazovat právo – pod kontrolou Soudního dvora – samozřejmě musí zůstat pevně v rukou Komise, celému procesu poskytnutí silnějšího impulsu jednotnému trhu by prospělo, kdyby jej Evropská rada považovala za jednu z hlavních oblastí, kterým má věnovat svou trvalou pozornost, přičemž by svého předsedu pověřila úkolem zajistit, aby se tak dělo s politickou vizí a konkrétní kontinuitou, v úzké spolupráci s předsedou Komise.

Parlament, Rada a Komise by měly rovněž zvážit zavedení zrychleného legislativního postupu pro ta opatření, která by byla zahrnuta do strategické iniciativy pro jednotný trh, jak tomu bylo po přijetí bílé knihy z roku 1985.

Aby se zajistily řádné následné kroky, mohl by být stanoven moment, kdy všechny tři orgány za spoluúčasti zúčastněných stran každoročně zhodnotí „stav Unie“, co se týče hospodářské integrace.

5.3. Místo jednotného trhu v tvorbě politik EU

V rámci celé této zprávy se ukazuje, že jednotný trh – přestože mu chybí výrazná identita a viditelnost, pokud jde o vnímání politiky – opravdu napomáhá několika dalším oblastem tvorby politiky EU, které skutečně přitahují větší politický zájem. Přesto však hrozí, že tyto oblasti nebudou poskytovat to, co mají poskytovat, pokud nebudou moci plně spočívat na robustním jednotném trhu.

„Evropa 2020“ je slibnou zastřešující politickou iniciativou, která bude mít zásadní význam pro budoucnost Evropy. Správně identifikuje jeden pilíř jednotného trhu. Zdá se důležité, aby kolem tohoto pilíře vznikly nové druhy politické energie, které dají impuls k několika souvisejícím iniciativám v rámci příslušné strategie. Znovuoživení jednotného trhu na základě nového konsensu a závazku, jak je zde navrženo, by takovou energii možná poskytlo.

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, hospodářská a měnová unie má slabou stránku, která spočívá v tom, že jednotný trh a hospodářská soutěž se v mnoha členských státech uplatňují nedostatečnou měrou. Země EMU učinily odvážné rozhodnutí sdílet stejnou měnu. To přinejmenším vyžaduje vysoký stupeň účinného sdílení jednotného, integrovaného, pružného trhu, který je předpokladem vytvoření optimální měnové oblasti a prostředkem ke zlepšení produktivity a konkurenceschopnosti. Euroskupina by si měla předsevzít, že všechny zúčastněné členské státy vyzve k tomu, aby dosáhly alespoň takového stupně skutečného přijetí a dodržování jednotného trhu a hospodářské soutěže, jaký se vyskytuje v členských státech, které nepatří do eurozóny.

Snaha zavést určitou formu hospodářské vlády, která je nejnovějším výrazem ambicí EU řídit svůj hospodářský osud, by měla vést také k tomu, že jednotný trh bude považován za klíčový bod na pořadu jednání. To je zajisté závazek a politika sdílená všemi 27 členskými státy. Proto je přirozeným kandidátem na téma, kterému je nutno se systematicky věnovat v rámci nadcházejícího stavebního kamene hospodářské vlády.