

Hluboká sonda do stavu evropské integrace

Fabrice Fries: Velké evropské rozpravy. HZ Editio, Praha 1998, 369 stran, ISBN 80-86009-23-9 (z francouzského originálu Les grands débats européens. Édition du Seuil, Paris 1995).

Opravdu není běžné, aby tak rozsáhlá a mnohotvárná problematika, jako je ekonomická a politická integrace probíhající v rámci Evropské unie, byla komplexně – velmi plasticky a strukturovaně – pojednána v jediné studii. Proto by si knihy Velké evropské rozpravy měl všimnout každý, kdo chce hlouběji proniknout do uvedených problematiky. Vzhledem k perspektivě budoucího členství České republiky v Unii bude tato potřeba u nás aktuální pro stále větší počet lidí. V dnešní překotné a zkratkovitosti se vyznačující době sice nejsou takřka čtyřsetstránkové „bichle“ příliš populární, avšak podobně jako jiná díla naučně-vědecké povahy není ani tuto knihu bezpodmínečně nutné číst stránku od stránky, kapitolu od kapitoly, ale čtenář si z ní může vybrat jen to, co momentálně nejvíce potřebuje.

Fabrice Fries prakticky na každé stránce recenzované knihy prokazuje hlubokou znalost nejen souvislostí, jež stály za genezí jednotlivých sfér aktivit Evropské unie, ale také prostředí jednotlivých orgánů Unie a jejich rozhodovacích postupů (rozsah prezentovaných vědomostí je tedy v každém ohledu obdivuhodný). Systematičtější osvěta v tomto směru je přitom výjimečně důležitá právě v zemi, kde se někteří politici často cítí povoláni udílet Evropské unii a jejím orgánům různé rady, avšak většinou bez znalosti širších souvislostí a pouze na základě různých ideologických postulátů.

Francouzský originál knihy Velké evropské rozpravy vyšel v Paříži v říjnu 1995, zatímco její český překlad až ve druhém pololetí roku 1998. Avšak vzhledem k tomu, že dlouho a pracně dojednávaná Amsterodamská smlouva nakonec žádný podstatný průlom do řešení nejzávažnějších institucionálních aj. problémů nepřinesla, zůstává většina otázek a problémů zde formulovaných dodnes zcela aktuální. To platí zejména, pokud jde o problematiku pojednávanou v prvních dvou kapitolách, jež se zabývají institucionálními otázkami.

Autor chápe současný stav stále jako určitý přechod od Evropy jako prostoru (s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu) k Evropě jako mocnosti (zejména ekonomické, ale svým způsobem také politické). Zároveň si však uvědomuje, že v období po zhroutilí bipolárního rozdělení světa v členských státech ochota k dalšímu výraznějšímu prohloubení integrace cestou extenzivního rozšiřování nadnárodních prvků ve fungování Evropské unie (tj. zejména rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu a okruhu otázek, o nichž Rada ministrů rozhoduje na základě kvalifikované většiny) celkově dost výrazně ochabla (v této souvislosti autor ironicky nazývá Sovětský svaz „velkým sjednotitelem“).

Nejzřetelnějším důkazem této skutečnosti jsou poměrně „hubené“ výsledky Mezivládní konference, jež byly vtěleny do nové smlouvy navíc pouze v redukované podobě. Za této situace je jasné, že další dynamika evropské výstavby bude spočívat spíše v lepším vymezení stávajících kompetencí evropských institucí (a v jejich systematičtější výkonu) než v získávání nových kompetencí.

Kapitoly zabývající se institucionální stránkou představují pro čtenáře, který není blíže seznámen se způsobem práce orgánů Evropské unie ani s charakterem příslušných rozhodovacích procedur, relativně nekomplikovanější četbu. V případě zájemců o konkrétní obsah jednotlivých nejdůležitějších sfér činnosti Unie (politik), kteří nepotřebují být příliš podrobně seznámeni s jednotlivými nuancemi právních a administrativních postupů orgánů Unie, je možné doporučit vynechání těchto kapitol.

Velmi konzistentní a po informační stránce hodnotné jsou kapitoly 5–12, jež se zabývají problematikou tzv. prvního pilíře Evropské unie, tedy – zjednodušeně řečeno – otázkami spojenými s ekonomickou integrací, které jsou kodifikovány ve Smlouvě o založení Evropského společenství. Nejdříve (v kapitole 5) je probрана zahraničněobchodní politika Evropské unie (v terminologii smlouvy „společná obchodní politika“). Z výkladu je zřejmé, že kniha byla napsána těsně po završení Uruguayského kola GATT a po založení WTO. Většina výkladu v této kapitole je totiž věnována peripetiím jednání a jeho výsledkům. S lehkou a shovívavou ironií zde autor komentuje některé dobře známé praktiky USA ve světovém obchodu: „*Oddíl 301 (amerického zákona o obchodu) doplněný oddílem »super 301« (který postihuje přímo země a nikoli určitá odvětví) dovoluje představiteli amerického obchodu – který je současně žalobcem, soudcem a katem – zahájit odvetná opatření proti kterékoli zemi, která by blokovala přístup amerických produktů na svůj trh.*“¹

Z hlediska České republiky jsou v této kapitole poměrně aktuální popisy antidumpingových procedur Evropské unie, při nichž hraje mimořádně významnou roli Komise (např. o definitivních clech může Rada rozhodovat pouze prostou většinou). Za zaznamenání stojí rovněž zmínka o neexistenci společné politiky podpory exportu, s níž smlouva počítá (viz článek 112 Maastrichtské, respektive 132 Amsterodamské smlouvy), a to prý zejména kvůli odporu Francie a Německa, které si přály v této věci zachovat svou nezávislost.

Na kapitolu o společné obchodní politice velmi logicky navazuje kapitola pojednávající o konkurenční politice Evropské unie, neboť „*v podmínkách otevřené ekonomiky... nelze pojímat aplikaci pravidel konkurence uvnitř Unie bez přihlédnutí k mezinárodnímu konkurenčnímu kontextu ani bez mimořádné bdělosti věnované vzájemnosti v uvádění pravidel konkurence do praxe.*“²

Základy konkurenční politiky Evropské unie byly položeny již Římskou smlouvou z roku 1957 a podoba příslušných odstavců zůstala od té doby beze změny (to platí, i pokud jde o dosud neratifikovanou Amsterodamskou smlouvu). Politika ochrany hospodářské soutěže Evropské unie zahrnuje následující oblasti: zákaz kartelových dohod, zákaz zneužívání dominantního postavení a kontrolu fúzí. Posledně jmenovaná oblast aktivit Unie, jež byla zavedena na základě rozhodnutí Rady ministrů v roce 1989, ani nemá svou oporu ve smlouvě, a to kupodivu ani v Amsterodamské smlouvě (k zákazu plánovaných fúzí však zatím docházelo jen výjimečně). Oproti zbývajícím dvěma oblastem se liší tím, že „*zavádí kontrolu struktur ekonomiky, nikoli jen chování podniků.*“³

Konkurenční politika je chápána jako jednoznačný výraz toho, že se evropská integrace hlásí k zásadám tržní ekonomiky, vůči níž představuje nezbytné institucionální zajištění. Podle názoru autora knihy plní evropská konkurenční politika zejména tyto cíle:

- * podporu efektivní alokace zdrojů (tlak na snižování cen),
- * podporu ekonomické dynamiky (podporou inovací a technického rozvoje),
- * garantování ekonomické svobody (možnost vstupu do odvětví),
- * příspěvek k větší sociální spravedlnosti (ochrana slabých proti silným),
- * podporu otevírání ekonomik členských států (rozvoj vzájemného obchodu).

Další kapitola recenzované knihy je věnována průmyslové politice Evropské unie (někdy též nazývané „politika průmyslové soutěže“). Podle autorova názoru jde o téma, které bylo v posledních letech do velké míry rehabilitováno, „*zatímco ještě nedávno zaujímalo studium selhání státu popředí intelektuální scény.*“⁴ Nová průmyslová politika Evropské unie, jež se začala formovat na počátku devadesátých let, bývá často označována „*za »politiku třetího typu«, aby tak byla odlišena od nepolitiky propagované ve Spojeném království nebo intervencionistických politik »po francouzsku.*“⁵

Tato politika, jejímž cílem je posílení konkurenceschopnosti evropského průmyslu jako takového, je založena na jasném oddělení primární odpovědnosti podniků za jejich vlastní rozvoj a odpovědnosti veřejné autority, jejímž „*úkolem je především vytvářet příznivé a předvídatelné prostředí pro průmyslový rozvoj.*“⁶ Její podstatou je vytváření jemného přediva komunikačních a dalších vztahů mezi podnikovou sférou a veřejnou správou, mezi

výzkumem a výrobou, jakož i mezi velkými korporacemi a sektorem malých a středních podniků. Je jasné, že všechny tyto aktivity je nutné realizovat s ohledem na přísné respektování zásad ochrany hospodářské soutěže (viz výše). Cílů průmyslové politiky přitom nemůže být dosaženo na základě nějaké autonomní akce, ale výhradně na základě koordinované akce politik Unie a jednotlivých členských států v oblastech, jako je „*životní prostředí, soutěž, obchod, vnitřní trh, sítě, výzkum atd.*“⁷

V dalším výkladu se Fabrice Fries dost podrobně zabývá problematikou financování aktivit Unie (tedy společným rozpočtem Evropské unie). Počínaje rokem 1971 jsou finanční potřeby Evropské unie (v té době ještě Společenství) kryty tzv. vlastními zdroji. Autor však zároveň dokládá, že „*ve skutečnosti tyto zdroje nejsou tak úplně »vlastní«, protože z velké části spočívají ve vybírání příjmů od států, a ne v přímém vybírání od poplatníků*“.⁸ Z toho, že si příjmy do společného rozpočtu i nadále zřetelně uchovávají svůj „národní původ“, vyplývá, že otázky financování Evropské unie i nadále představují dost ožehavé politické téma v jednotlivých členských státech.

V současné době existují tři hlavní kategorie příjmů společného rozpočtu. Historicky nejstarší tzv. tradiční zdroj příjmů tvoří cla a zemědělské vyrovnávací dávky (mají kompenzovat rozdíly mezi světovou cenou a cenou garantovanou uvnitř Evropské unie) vybrané na společné vnější celní hranici. Dalším příjmovým zdrojem je podíl na příjmech každého státu z DPH na základě harmonizované báze (maximálně však 55 % hrubého národního produktu) pro výpočet této daně (v současné době 1 % tohoto základu). Posledním zdrojem financování Unie je určitý přímý podíl na hrubém národním produktu „*ve výši potřeb zbytkového financování*“.⁹ Horní hranice tzv. vlastních prostředků Evropské unie pro rok 1999 činí 1,27 % hrubého národního produktu.¹⁰ Téměř polovina výdajů i nadále směřuje do společné zemědělské politiky, zatímco na strukturální politiky Evropské unie připadá zhruba třetina. Ostatní výdajové položky (včetně tolik propagovaného výzkumu) mají i nadále řádově menší význam.

Jeden z rozhodujících směrů veškerých aktivit Evropské unie představuje i nadále (přes relativní pokles výdajů do této oblasti) společná zemědělská politika (SZP). Svůj výklad SZP autor zaměřuje především na vysvětlení principů její hluboké reformy z května 1992. Cílem zmíněné reformy, jejíž výslednou podobu a dosažené výsledky hodnotí autor velmi pozitivně, bylo zejména: „*.... zvládnutí výroby, podpora příjmů, řízení venkovských oblastí, ochrana životního prostředí*“.¹¹ Fabrice Fries si však zároveň uvědomuje, že perspektiva východního rozšíření bude vyžadovat další hlubokou reformu společné zemědělské politiky: „*.... není reálná představa, že přijetí zemí střední a východní Evropy bude moci fungovat bez jakéhokoli dopadu na komunitární zemědělství*“.¹² Zajímavé doporučení je zde adresováno kandidátským zemím: „*.... zavést prvky zemědělské politiky kompatibilní s reformovanou SZP, ale na úrovni nízkých cen, odpovídajících výrobním nákladům zemí SVE*“.¹³

Zachování alespoň relativní jednoty členských států, pokud jde o jejich názory na principiální otázky evropské výstavby, bez níž by se veškeré vize integračního projektu rozplynuly v mlhách, bezpodmínečně vyžaduje určité cílevědomé aktivity zaměřené na zmírňování příliš propastných rozdílů ekonomické a sociální úrovně jednotlivých součástí Unie. Uvedené aktivity se realizují v rámci regionální politiky (součást strukturální politiky), jež se skrývá pod názvem „posilování hospodářské a sociální soudržnosti“ (viz článek 3 smlouvy). Tato politika, která v zakládající Římské smlouvě původně vůbec nebyla zakotvena, prodělala dost složitý a mnohotvárný vývoj, jenž je v knize velmi barvitě popsán (kapitola 10). Jsou zde rovněž rozebrány základní principy, na nichž spočívá strukturální politika Evropské unie, což je nyní velmi aktuální i z hlediska České republiky, která vstupuje do fáze intenzivní přípravy na čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie.

Výklad o evropské integraci by rozhodně nebyl úplný bez zmínky o sociální dimenzi celého procesu a o úloze evropských institucí při zvládnání sociálních důsledků tohoto procesu. Rovněž v této oblasti byly komunitární akce zakotvené v zakládajících smlouvách zpo-

čátku velmi skromné (na rozdíl od sociálních politik jednotlivých členských států). Snahu o zintenzivnění komunitárních aktivit v této oblasti vyvolalo až rozšíření Evropské unie o Řecko, Španělsko a Portugalsko, jež výrazně prohloubilo její sociální heterogenitu a vyvolalo obavy ze spontánní „harmonizace“ sociálních standardů směrem dolů. Pokrok v této oblasti však byl dlouhou dobu brzděn odporem Velké Británie, jejíž konzervativní vláda si naopak zakládala na sociální deregulaci (tento problém nakonec vedl až ke vzniku prvního náznaku „Evropy více rychlostí“ v podobě nepřijetí sociálního protokolu k Maastrichtské smlouvě ze strany Velké Británie). Za nepopíratelný úspěch sociální politiky Evropské unie v posledních letech je pokládáno mj. nastartování evropského sociálního dialogu.¹⁴ Autor recenzované knihy se domnívá, že úspěšnost evropské sociální politiky bude v budoucnu posuzována především podle svého příspěvku k boji proti nezaměstnanosti. Podstatná část pravomocí a odpovědnosti v sociální sféře však i v budoucnu zůstane v rukou jednotlivých členských států.

Analýza prvního pilíře evropské integrace je doplněna stručným rozbohem spolupráce v oblasti bezpečnosti (či tzv. „vnitřních záležitostí“) a justice (tzv. třetí pilíř integračního procesu). Kniha se rovněž zabývá některými aktuálními výzvami, které před Unii stojí v oblasti jejích vztahů s vnějším světem. Z našeho hlediska je v tomto směru pochopitelně nejzajímavější výklad týkající se vztahů se zeměmi střední a východní Evropy obsažený v kapitole 15, byť je vzhledem ke značné dynamice této oblasti již poněkud překonaný vývojem. Fabrice Fries zde přináší zajímavé postřehy o genezi vývoje vzájemných vztahů mezi Evropskou unií a zeměmi střední a východní Evropy (a bývalého Sovětského svazu) po pádu železné opony. Jako rozhodující mezník zde hodnotí kodaňské zasedání Evropské rady z června 1993, kde byl poprvé explicitně formulován závazek přijmout do Evropské unie všechny asociované státy střední a východní Evropy, které si to budou přát.

Fabrice Fries si dobře uvědomuje určitý paradox spočívající v tom, že přes asymetrický charakter liberalizace vzájemného obchodu ve prospěch zemí střední a východní Evropy (zakotvené v Evropských dohodách) mají z této liberalizace celkově větší prospěch státy Evropské unie než země střední a východní Evropy. Dokládají to údaje o vývoji vzájemné obchodní bilance. Zatímco v roce 1989 byla tato bilance z hlediska Evropské unie pasivní částkou 500 mil. ECU, v roce 1993 již zde Unie zaznamenává aktivum ve výši 5,6 mld. ECU.¹⁵

Bezpodmínečně souhlasit ovšem není možné se všemi autorovými názory na vývoj v samotných zemích střední a východní Evropy. Do této kategorie např. patří jeho tvrzení: „*Rozpad RVHP způsobil zhroucení obchodu mezi členskými zeměmi a velké množství podniků tohoto regionu připravil o klienty a odbytiště.*“¹⁶ Příčiny tohoto vývoje byly totiž samozřejmě mnohem hlubší.

Celým textem knihy Velké evropské rozpravy, který je snad s výjimkou některých pasáží týkajících se institucionální problematiky velmi čtivý, prolíná nepatetický a neokázalý eurooptimismus a jen zcela nepatrně (ba téměř nezatelně) jsou zde kladeny do popředí francouzské postoje a priority. Základní autorovou snahou je co nejjundovaněji poučit čtenáře o problematice, která se v té či oné formě dotýká každého občana států Evropské unie a stále více též občanů kandidátských zemí, a to formou, která neodradí, ale naopak zaujme, a dokonce může i nadchnout.

Jan Hřích

¹ Fries, F.: *Velké evropské rozpravy*. HZ Editio, Praha 1998, s. 114.

² Tamtéž, s. 134.

³ Tamtéž, s. 139.

⁴ Tamtéž, s. 158.

⁵ Tamtéž, s. 167.

⁶ Tamtéž, s. 168.

⁷ Tamtéž, s. 168.

⁸ Tamtéž, s. 179.

⁹ Tamtéž, s. 180.

¹⁰ Skutečný rozpočet na rok 1999 přitom tento prostor ani zdaleka nevyčerpává, neboť jeho výše odpovídá pouze 1,1 % hrubého národního produktu Unie.

¹¹ Fries, F.: cit. dílo, s. 194.

¹² Tamtéž, s. 211.

¹³ Tamtéž, s. 211.

¹⁴ O tom, že tento vývoj nebyl vždy jen přímočarou progresí směřující k plnému členství zemí střední a východní Evropy v Evropské unii, svědčí mj. autorova hypotéza (byť uvedená s otazníkem) o možnosti vstupu nejnávýspěšnějších zemí střední a východní Evropy do Unie v roce 2000. – Viz tamtéž, s. 318.

¹⁵ V roce 1997 již aktivum Evropské unie podle údajů Eurostatu činilo 26,8 mld. ECU (!). Všechny uvedené hodnoty samozřejmě od 1. 1. 1999 odpovídají stejným hodnotám v euro.

¹⁶ Fries, F.: cit. dílo, s. 322.