

Hledání cest k celoevropské ekonomické integraci

Richard E. Baldwin: Towards an Integrated Europe. Centre for Economic Policy Research, London 1994, ISBN 1-898128-13-8.

Kniha se netají tím, že vznikla na popud Evropské komise. Tato instituce si totiž velmi naléhavě uvědomuje nutnost přijetí realistické a vyvážené koncepce ekonomické integrace, jež by podle možností zahrnovala celý evropský kontinent, tj. jak Evropskou unii (a „zbytek“ států Evropského sdružení volného obchodu), tak státy střední a východní Evropy, a to pokud možno, včetně evropských států bývalého SSSR. Jen tak bude možné plně využít možností daných pádem komunistických režimů v bývalém sovětském bloku (a v SSSR samotném) a zabezpečit stabilitu a nezvratnost tamějších mladých demokratických systémů a protřžních ekonomických reforem. Potřebnou celoevropskou integrační koncepci z řady důvodů nepředstavuje současná úprava založená na dvoustranných Evropských (asociačních) smlouvách mezi Evropskou unií a jednotlivými státy střední a východní Evropy, zakotvujících určitý stupeň liberalizace vzájemných ekonomických vztahů. V Evropské unii však zároveň panuje shoda v tom, že řešení existujícího ne zcela vyhovujícího stavu v žádném případě nespočívá v rychlém přijetí států střední a východní Evropy za členy, neboť pro to žádný z nich dosud není ekonomicky zralý.

Autor knihy *Towards an Integrated Europe*, která představuje řešení úkolu zadaného londýnskému Středisku pro výzkum hospodářské politiky Evropskou komisí, vytipovává tři základní nedostatky existující úpravy obchodních (a dalších ekonomických) vztahů mezi Evropskou unií a státy střední a východní Evropy:

- *Všechny státy dosud nebyly zahrnuty ani do stávajícího systému.*
- *Současná úprava, která je založená na dvoustranných smlouvách mezi Evropskou unií a příslušnou zemí střední a východní Evropy, je nevyhovující v tom smyslu, že dochází k marginalizaci a vzájemnému ekonomickému oddělování jednotlivých států střední a východní Evropy.* Autor tento stav nazývá „bilateralismus jádra a paprsku“ (hub-and-spoke bilateralism), kde jádro představuje Evropská unie a paprsek její vztah (kodifikovaný příslušnou smlouvou) k jednotlivému státu střední a východní Evropy. Za této situace probíhají ekonomické vztahy především po uvedených paprscích, neboť se po této linii realizují liberalizační opatření, která tyto vztahy stimulují. Na druhou kolej se dostávají vztahy mezi vrcholky jednotlivých paprsků, tedy mezi státy střední a východní Evropy navzájem, kde často existují výraznější bariéry než ve vztahu mezi Evropskou unií a příslušnou zemí (tato diference má přitom tendenci se dále prohlubovat s tím, jak jsou postupně naplňována liberalizační ustanovení Evropských dohod). Touto marginalizací dochází ke snižování výsledného ekonomického efektu z odstraňování bariér ve srovnání se stavem, kdyby byly ve stejné míře liberalizovány rovněž vzájemné vztahy mezi státy střední a východní Evropy. Tato situace vede nejen k omezování možností rozvoje celoevropského obchodu, ale rovněž i k podvazování přílivu podnikatelského kapitálu z Evropské unie do zemí střední a východní Evropy, neboť podnik dislokovaný v některém státu Unie má lepší možnosti pronikat se svou produkcí jak do ostatních členských států, tak i do zemí střední a východní Evropy.

- *Třetí závažný nedostatek současné úpravy podle Baldwinova názoru spočívá v neexistenci mezistupně mezi přidružením podle Evropské (asociační) dohody a plným členstvím v Evropské unii.* V žádném případě totiž nelze podlehnout iluzi, že naplněním všech podmínek a opatření stanovených Evropskou dohodou se daná přidružená země ocitá na samém prahu Evropské unie, pokud jde o stupeň její institucionální a legislativní připravenosti na členství. Mezi asociací a členstvím totiž existuje ještě velmi výrazná diference, jež

spočívá zejména v nutnosti přijmout principy jednotného vnitřního trhu (včetně např. daňové harmonizace, odstranění pohraničních kontrol, vzájemného uznávání standardů či společné politiky ochrany hospodářské soutěže),¹ společnou zemědělskou politiku a některé další politiky vyplývající ze Smlouvy o Evropské unii. V případě, že Evropská unie do doby, než bude přijetí nových členů ze střední a východní Evropy aktuální, zavede společnou měnu, bude mezi podmínky plného členství pravděpodobně patřit rovněž splnění náročných kritérií umožňujících přijetí společné měny. Z výše uvedeného výběru je jasné, že i země, která bez problémů splní podmínky asociace, bude muset ještě vynaložit hodně úsilí k tomu, aby se vyrovnala s nároky, které na ni bude klást členství v Evropské unii, což si vyžádá rovněž určitý čas.

R. Baldwin je beze sporu zastáncem svobodného trhu a na něm založené ekonomické integrace. Na druhé straně si však jasně uvědomuje i to, že současná Evropská unie spočívá rovněž na neopominutelných principech jdoucích nad rámec čistě tržní integrace. Respektování těchto principů (např. sociální ochrana, podpora rozvoje relativně zaostalejších regionů či garantování určitých podmínek pro zemědělskou výrobu) znemožňuje její okamžité, anebo velmi rychlé rozšíření o přidružené státy, i když by to bylo výhodné při výlučně tržním pohledu na integrační proces, protože by to podstatně rozšířilo prostor pro působení tržních sil a zostřilo konkurenční tlak na ekonomické subjekty působící v Evropské unii, což by zase vytvořilo příznivé podmínky pro rozsáhlejší ekonomický růst v budoucnu a pro posílení její konkurenceschopnosti vůči hlavním globálním konkurentům (USA a Japonsku, respektive vůči celému asijskopacifickému makroregionu).

V knize jsou identifikovány některé konkrétní problémy, které brání brzkému rozšíření Evropské unie směrem na východ, a to třeba jen o čtyři státy tzv. visegrádské skupiny (Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko), které jsou beze sporu ze všech států střední a východní Evropy nejvyspělejší a pro členství relativně nejzralejší.²

– Neúměrný růst tlaku na *výdaje ze strukturálních fondů Evropské unie*. Z těchto fondů je podporován zejména rozvoj tzv. zaostávajících regionů, tj. oblastí, jejichž hrubý domácí produkt na obyvatele je nižší než 75 % průměru Evropské unie. Mezi tyto oblasti by v současné době patřily všechny státy visegrádské skupiny, jakož i Slovinsko (nemluvě o dalších státech střední a východní Evropy).³

– Masivní nárůst výdajů v rámci *společné zemědělské politiky Evropské unie*, jenž by pravděpodobně rychle vedl k zbankrotování fondů, z nichž je tato politika financována.

– Poněkud stranou bezprostředně ekonomických problémů (byť beze sporu také mají své ekonomické implikace) stojí otázky úpravy institucionálních poměrů v Evropské unii po jejím eventuálním rozšíření. Konkrétně jde zejména o *rozdělení počtu hlasů v Radě ministrů*, kde by v důsledku rozšíření asi došlo ke zhoršení postavení čtyř současných relativně chudších členských států, tj. Španělska, Portugalska, Irské republiky a Řecka.

Vedle těchto hlavních problémů, jež by měly pravděpodobně za následek zablokování eventuálního rozšíření koalicí dvou mocných zájmových skupin – zemědělců a relativně chudších regionů –, jsou v knize uvedeny ještě některé další, jako je např. nedostatek kvalifikovaných administrativních sil na všech úrovních státní správy, problém migrace Východoevropanů na Západ či možné zkomplikování bezpečnostní a obranné situace Evropské unie. Vzhledem k výše uvedeným problémům dospívá autor k závěru, že rozšíření Evropské unie směrem na východ, byť i jen o čtyři státy visegrádské skupiny, je během příštích dvou desetiletí (!) velmi nepravděpodobné. Současný přechodný stav úpravy ekonomických vztahů mezi Evropskou unií a přidruženými státy střední a východní Evropy, který není z mnoha důvodů optimální (byť R. Baldwin zároveň zdůrazňuje, že na druhé straně nepředstavuje ani zdaleka tu nejhorší možnou variantu), bude tedy ještě nějakou dobu trvat, a proto stojí za to pokusit se ho nějakým způsobem vylepšit. Za tímto účelem prezentuje autor svůj návrh na provedení dvou postupných kroků, jež by dost podstatným způsobem změnily současnou podobu úpravy ekonomických vztahů mezi Evropskou unií a státy střední a východní Evropy, avšak zachovaly by nedotčenu její kvalitativní podstatu, jakož i příslib budoucího plného členství přidružených zemí. Tyto

kroky by rovněž bylo možné učinit bez ohledu na průběh a výsledky Revizní konference o Smlouvě o Evropské unii připravované na rok 1996.

Prvním z uvedených kroků by mělo být vytvoření tzv. *Asociace asocičních smluv* (Association of Association Agreements – AAA), jež by odstranila již zmíněný „bilateralismus jádra a paprsku“. Podstata tohoto opatření (jež by se pochopitelně týkala pouze těch států střední a východní Evropy, které mají s Evropskou unií uzavřeny asociční dohody) by spočívala v tom, že by byla všem zúčastněným státům střední a východní Evropy uložena povinnost provádět liberalizaci obchodu a dalších ekonomických vztahů ve stejném tempu a rozsahu jak vůči Evropské unii, tak vůči ostatním státům střední a východní Evropy zapojeným do této asociace. Jeho cílem by bylo vytvoření pásma volného obchodu s výrobky zpracovatelského průmyslu v rámci celé oblasti zahrnuté do Asociace asocičních smluv, a to jak ve vztahu Evropská unie – státy střední a východní Evropy (garantováno již na základě Evropských dohod), tak mezi jednotlivými zeměmi střední a východní Evropy navzájem (Asociace asocičních smluv by zahrnovala rovněž mj. služby, právo národního zacházení pro zahraniční firmy a rovný přístup k veřejným zakázkám). Jedním z efektů vytvoření zmíněné asociace by mělo být stimulování přílivu kapitálu z Evropské unie do zemí střední a východní Evropy, neboť zmíněná úprava by (po uplynutí přechodného období) zajišťovala firmám přítomným v kterémkoli státu zapojeném do Asociace asocičních smluv bezcelní přístup pro zpracovatelské výrobky na trh jakéhokoli jiného takového státu. Autor zvláště zdůrazňuje, že by vytvoření Asociace asocičních smluv v žádném případě pro zúčastněné státy střední a východní Evropy nenahrazovalo členství v Evropské unii a ani by nemělo za cíl odložit jejich vstup na pozdější dobu, než by k němu došlo bez uskutečnění uvedeného kroku.⁴

Druhé opatření, které navrhuje R. Baldwin, by představovalo vlastní mezistupeň mezi přidružením a členstvím. Spočívalo by v zavedení určitého druhu jednotného trhu zahrnujícího Evropskou unii a přidružené státy střední a východní Evropy. Tento jednotný trh by měl být čímsi obdobným, jako je od roku 1994 fungující Evropský hospodářský prostor (sdružující v současné době státy Evropské unie a zbylé státy Evropského sdružení volného obchodu s výjimkou Švýcarska), avšak v každém případě bez umožnění volného pohybu závisle činných osob. Pro toto nové integrační seskupení autor používá název *Organizace pro evropskou integraci* (Organization for European Integration – OEI).⁵ Do této organizace by byly přidružené státy, které by o to projevíly zájem, zařazovány postupně v závislosti na jejich připravenosti přijmout závazky z toho vyplývající. Podle Baldwinova názoru by její činnost vyžadovala existenci silné řídicí instituce (OEI Administration), která by se zabývala zejména dodržováním pravidel ochrany hospodářské soutěže a poskytováním státní pomoci, jakož i otázkami spojenými se vzájemným uznáváním technických norem a standardů. Ve zmíněné instituci by dominovala Evropská unie, což by prý státy střední a východní Evropy usilující o členství určitě uvítaly, neboť by to usnadňovalo jejich přípravu na vstup.

Podle Baldwinova názoru by tedy úprava obchodních a dalších ekonomických vztahů v jeho modelu celoevropské integrace měla mít podobu tří sousedních kruhů, jejichž hranice by byly směrem do středu průchodné pro ty státy střední a východní Evropy, které by v dané chvíli splnily podmínky účasti ve vyšší formě integrace. Vnitřním kruhem by bylo členství v Evropské unii, střední kruh by představovala Organizace pro evropskou integraci, zatímco vnější kruh, který by ohraničoval pásmo volného obchodu se zpracovatelskými výrobky, by tvořila Asociace asocičních smluv.

Všechny své podstatné závěry obsažené v knize Baldwin pečlivě vyvozuje na základě použití pregnantních analytických metod, vycházejících z různých ekonomických teorií (analytické vývody jsou obsaženy zejména ve druhé a třetí kapitole prvního dílu knihy). Podrobnější zmínka o teoretických základech jeho úvah by však přesahovala rámec této informativní stati.

I když kniha *Towards an Integrated Europe* představuje, jak již bylo řečeno, vlastně realizaci objednávky zadané Evropskou komisí, nejedná se v žádném případě o oficiální

dokument této instituce. Je zde však prezentován pohled na různé aktuální problémy integrace států střední a východní Evropy do celoevropské ekonomiky, který se v té či oné míře blíží názorům oficiálních kruhů Evropské unie. V této souvislosti je třeba říci, že názory zde obsažené se v mnoha směrech značně liší od oficiálních stanovisek České republiky, a to zejména pokud jde o časový horizont rozšíření Evropské unie o nejvyspělejší ze států střední a východní Evropy a o roli, kterou při rozhodování o tom budou hrát specifické zájmy některých skupin uvnitř Evropské unie, jakož i zájmy a cíle Evropské unie směřující nad rámec čistě tržního přístupu k integraci. Zároveň je však nutné říci, že vzhledem k termínu vydání knihy (únor 1994) a k poměrně dynamickému vývoji v analyzované oblasti není dnes již leccos z toho, co je zde uvedeno, plně aktuální. Poměrně komplexní program další integrace zemí střední a východní Evropy do evropské ekonomiky, který je v knize načrtnut, pochopitelně nebude ve svém celku, tak jak „leží a běží“, realizován. Některé prvky Baldwinova do značné míry nekonvenčního a novátorského přístupu k dané problematice však možná budou příslušnými činiteli Evropské unie v té či oné míře brány v úvahu a bylo by pochopitelně dobře, kdyby s tím počítali rovněž představitelé zemí střední a východní Evropy.

Celkově je možné Baldwinovu knihu označit za pozoruhodně hlubokou a komplexní, i když pochopitelně zdaleka ne detailní analýzu problematiky, která je pro Českou republiku v současné době nanejvýš aktuální a důležitá. Autorovy názory na zkomplexnění a celkové vylepšení současného systému zapojení států střední a východní Evropy s tranzitivními ekonomikami do evropských integračních struktur beze sporu obohacují náš celkový pohled na tuto záležitost.

Jan Hřích

¹ Objasnění principů fungování jednotného vnitřního trhu, jdoucích za rámec asociace, je předmětem Bílé knihy o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. Cílem tohoto dokumentu je mj. upozornit zmíněné země na to, jak velký kus cesty je ještě třeba urazit od asociace k plnému členství v Evropské unii. Viz Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. Bílá kniha. Brusel, 3. 5. 1995. COM/95/163, konečné znění. Delegation Evropské komise v České republice, ÚMV, Praha 1995.

² Snad s výjimkou eventuality, že by došlo k nějakým prudkým politickým otřesům v Rusku, které by si brzké rozšíření západního společenství vynutily a učinily by ho i „stravitelnějším“ pro západní voliče – daňové poplatníky.

³ Podle propočtů uvedených v recenzované knize by za předpokladu průměrného růstu v Evropské unii o 2 % a trojnásobného růstu ve čtyřech státech visegrádské skupiny trvalo zhruba dvě dekády, než by se tyto státy dostaly nad 75 % průměrné ekonomické úrovně Evropské unie.

⁴ Členství v Asociaci asociačních smluv by podle Baldwinova názoru mohlo vstup do Evropské unie do určité míry urychlit, neboť by přidruženým zemím umožnilo získat zkušenosti z práce v organizaci, kde by dominovala Evropská unie, což by zase mohlo zkrátit čas potřebný pro jednání o jejich přijetí do Evropské unie, až pro něj nastane vhodná doba.

⁵ Pokud jde o nejpodstatnější znaky charakterizující v současné době Evropskou unii, Organizace pro evropskou integraci by nezahrnovala zejména tyto: volný pohyb závisle činných osob, zemědělskou politiku (agrární produkty by ani nebyly zahrnuty do jednotného trhu), finanční transfery prostřednictvím strukturálních fondů a účast na rozhodovacím procesu Evropské unie.