

EKONOMICKÉ ASPEKTY EVROPSKÉ HARMONIZACE

BERNARD BELLOC

Profesor hospodářských věd

Rektor Université des sciences sociales Toulouse 1

Přeložil JAN PŘEVŘÁTIL

Zakladatelé Evropského hospodářského společenství by byli velmi překvapeni názorem, který se rozšířil v několika posledních letech (vlastně od Maastrichtské smlouvy) a který hlásá myšlenku, že Evropa je vytvářena proti obecným zájmům národů a občanů, a naopak v co největší prospěch kapitalistických podniků sledujících své egoistické zájmy. Výstavba Evropy byla ve skutečnosti vedena touhou po bezpečnosti a politické stabilitě a byla uskutečňována v reakci na desetiletí roztržek mezi velkými evropskými národy. Z tohoto úhlu pohledu slouží právě nejvyšším zájmům evropských národů tento dlouhý, ale intenzivní a někdy náročný integrační proces, který se v současné době projevuje takřka úplnou měnovou integrací a sladováním právních, ekonomických, a doufejme že i sociálních rámců, v nichž jednotliví členové Unie provádějí vlastní politiku.

Původní ideou bylo, že bezpečnost může být v Evropě nejlépe zaručena harmonickým ekonomickým rozvojem všech dotčených zemí. Tento rozvoj by byl pro občany o to výhodnější, že by se zakládal na doplňování se a solidaritě jednotlivých zemí, které by pro společné cíle spojily lidské a hospodářské zdroje starého kontinentu. Evropská integrace se rozvíjela právě proto, aby sdružila energii evropských zemí, dala ji do služeb občanů Evropy a zabránila jejímu maření ve vzájemných roztržkách. Pokud zapomeneme na toto triviální východisko, hrozí nebezpečí, že budeme zcela protismyslně chápat důvody a hospodářské důsledky evropské harmonizace. Rozvoj evropské ekonomické integrace je tedy založen na politické vůli a nikoliv na hospodářském *laissez aller*. Spočívá na předpokladu, že zvyšování životní úrovně dosažené solidárním a doplňujícím se rozvojem evropských zemí je nejlepší zárukou dlouhodobé politické stability. Zapomenout původní politický cíl evropské integrace znamená nejen riskovat hospodářské oslabení, ale především riskovat politickou destabilizaci starého kontinentu, neboť stále přítomný nacionalismus by v krátké době přinesl ty nejnepríznivější účinky. Evropská harmonizace je tedy zvláště ve svém ekonomickém ohledu především nástrojem evropské integrace usilujícím o stabilitu, a nikoliv cílem o sobě, který by měl pouze usnadnit činnost firem a podniků. Z historického pohledu je pravda, že politická integrace mohla předcházet integraci hospodářské, ale vždy se tak dělo v situaci, kdy jedna země politicky ovládla své sousedy. Od poloviny 20. století je jasné, že v Evropě stejně jako kdekoli jinde předchází ekonomická integrace, která je po většinu času rozvojovým faktorem, integraci politickou, ve kterou může

me doufat, třebaže globalizace a liberalismus neodpovídají a priori žádnému usnesenému a sdílenému politickému cíli.

Z hospodářského hlediska je politika ekonomické harmonizace diktována potřebou společných pravidel hry a rozvoje aktivního vnitřního trhu. Potřeba společné měny, která by byla na takovém velkém trhu používána, je pak důvodem měnové integrace uskutečňované prostřednictvím opatření harmonizujících hospodářskou a měnovou politiku jednotlivých států Unie. Každá harmonizační politika přináší omezení, neboť již z definice zavádí opatření, jež by jinak přijata nebyla, ale díky nimž dochází ke komplementárnímu ekonomickému rozvoji, který je bezpochyby významnější, než by tomu bylo bez integrace.

Chceme-li stručně rozebrat hlavní ekonomické aspekty evropské harmonizace, musíme bezpochyby krátce připomenout, čím harmonizace skutečně je, a vyjasnit několik nedorozumění ohledně toho, čím rozhodně není. V první části výkladu poté uvedeme nejdůležitější omezení, která s sebou harmonizace nese a která jsou často považována za nevýhody. V druhé části uvedeme hlavní výhody, které již harmonizační politika přinesla nebo ještě může přinést. Otázky, jimiž se zabýváme, by si samozřejmě zasloužily rozsáhlejší výklad, a zmíníme proto jen základní rysy ekonomických aspektů harmonizace.

Hospodářská harmonizační opatření jsou často představována, jako by vznikala z vůle neznámé skupiny, jejímž zájmem je liberalizovat jednotlivé ekonomiky, zavést mezi nimi soutěž a ještě více je zapojit do procesu globalizace směny. Tento úhel pohledu vede k hlubokému nepochopení hospodářské reality evropské harmonizační politiky. Organizace směny a obchodu ve světovém měřítku je ve skutečnosti pravým opakem evropské harmonizační politiky, neboť jejím cílem není sestavit hospodářsky a politicky soudržnou entitu, ale určit minimální pravidla, jež by vytvořila rámec pro světovou ekonomiku, a to bez jakékoliv kolektivní regulace, snad s výjimkou MMF a WTO. Rámcové úpravy zaváděné evropskou harmonizační politikou jsou naopak výsledkem politické vůle vytvořit společnou ekonomiku pro členské země Unie. Stále platné pravidlo jednomyslnosti a procedura tvorby právních pravidel dobře ukazují, že výstavba tohoto společného evropského rámce je plodem odpovídající politické vůle a nikoliv výsledkem vztahů hospodářské síly, prospívajícím nejdůležitějším členům Unie. Ekonomickým cílem evropské harmonizační politiky není zavést v Unii přehnaný liberalismus, ale vytvořit společnou ekonomiku schopnou prosadit se vůči světu v mnohem lepších podmínkách, než jaké by měly ekonomiky jednotlivých států izolovaně. Cílem ekonomické harmonizace v Evropě je vytvoření solidárního hospodářského a měnového prostoru, díky němuž se bude výrazněji rozvíjet evropské hospodářství, a tím i hospodářství každého členského státu. Jinak řečeno, je-li implicitním či explicitním cílem harmonizačních pravidel v evropském i světovém měřítku lepší ekonomická integrace jednotlivých zemí, v Evropě je tato integrace založena na solidaritě, což samozřejmě není vždy případ integrace globální. Shledáváme navíc významnou kontinuitu mezi zněním Římské smlouvy¹ z roku 1957, Aktem podepsaným v roce 1986 a dlouhou cestou k měnové integraci, od krize SMS² na konci 60. let po vytvoření EMS³ v roce 1979 a konečně po zavedení společné měny, které bude v zásadě dokončeno v roce 2002.

OMEZENÍ

Omezení spojená s evropskou harmonizací hospodářských rámců jsou takřka výhradně makroekonomická nebo alespoň sektorová, takže pro jednotlivé vlády zemí Unie je jejich přijímání politicky obtížnější.

Na úrovni sektorů nalezneme první soubor omezení, která organizují soutěž v rámci ekonomik Evropské unie. Jedná se především o soutěžní právo, prosazované prostřednictvím pravidel harmonizujících podmínky soutěže včetně norem týkajících se oběhu produktů na území Unie. Jaký je účel těchto omezení? Především umožnit rozvoj nejvýraznějších schopností Unie a přenést konkurenceschopnost nejvýkonnějších odvětví každé země do ostatních členských států. Cíl těchto pravidel bývá občas mylně chápán. Nejde o omezování činností jednotlivých zemí nebo jejich zákaz ve prospěch jakýchkoliv zájmů a na úkor nejslabších oblastí Unie. Pokud například článek 92 Římské dohody všeobecně zakazuje pomoc průmyslovým odvětvím, která je správně považována za faktor narušující soutěž, odstavec 3 téhož článku ihned upřesňuje, že taková pomoc je povolena v oblastech, kde je rozvoj zranitelnější. Toto ustanovení dokazuje, že cílem je skutečně růst a solidární rozvoj, a nikoliv zničení slabých silnými prostřednictvím trhu, ponechaného sobě samému.

Organizace soutěže se také projevuje liberalizací a deregulací jistého počtu činností, spadajících pod veřejné služby nebo ještě spíše pod to, co ekonomové nazývají přirozenými monopoly. Tyto činnosti jsou tradičně pod velmi silnou kontrolou států. Tato harmonizační opatření jsou mezi nejhůře chápanými, jak proto, že se týkají veřejných podniků, tak proto, že se zdá, jako by oslabovaly regulativní roli států ve strategických oblastech klíčových pro blaho obyvatelstva. Patří mezi ně především telekomunikace, výroba a rozvod elektřiny, poštovní činnost a organizování dopravy. Při bližším pohledu je i zde cílem deregulačních požadavků, jimiž se harmonizační politika projevuje, kontrolovaná soutěž prospívající občanům, a nevycházejí tedy z vůle otevřít soukromým zájmům doposud chráněné sektory. Všechny evropské směrnice organizující soutěž v sektorech tradičně spadajících pod veřejné služby bez výjimky pečlivě rozlišují zavedení soutěže od privatizace podniků v dotčených sektorech. Ta je vždy ponechána na vůli států a harmonizační opatření ji nikdy nevyžadují. Velmi významným je v tomto ohledu příklad železniční dopravy, neboť jedinými zásadami uloženými evropskými směrnicemi a zvláště pak směrnicí 91/440 jsou oddělení správy železniční sítě od jejího využívání a zavedení soutěže více operátorů na síti, která ovšem může zůstat v monopolní části sektoru. Nikde se nehovoří o veřejných nebo soukromých podnicích. Tato otázka je ponechána uvážení států. Aby byl občanům zaručen přístup k těmto službám, byl také zaveden pojem univerzální služby, který nahrazuje užší pojem

¹ Článek 2 Římské smlouvy: „Úkolem Společenství je zaváděním společného trhu a postupným sblížením politik členských států prosazovat harmonický rozvoj ekonomických aktivit v celém Společenství, pokračující a jedinečnou evropskou expanzi.“

² Světový měnový systém

³ Evropský měnový systém

služby veřejné a ponechává prostor pro určitý stupeň soutěže mezi podniky, které jsou schopny takovou univerzální službu poskytovat. Evropská harmonizace pravidel soutěže nicméně vede k větší liberalizaci směny, která zvyšuje všeobecnou flexibilitu ekonomik a může si tak vyžádat příliš nebo přinejmenším velmi vysoké sociální vyrovnávací náklady, nebude-li zároveň uplatňována silná redistribuční politika solidárně spojující ty, kterým zvýšení flexibility prospělo, s těmi, kdo nesou náklady.

Vedle homogenizace soutěžních podmínek uvnitř Unie se harmonizace projevuje i ryze makroekonomickými požadavky. Jsou nejviditelnější a veřejnost je nejlépe zná. Jejich cílem je zajistit ekonomickou a měnovou stabilitu nezbytnou pro to, aby se mohly projevit příznivé účinky rozšíření soutěže. Tato omezení jsou především zaváděna procesem měnové integrace zemí Unie, jehož vyvrcholením je zavedení společné měny. Měnová integrace evropských ekonomik plně souvisí s vytvořením společného trhu. K jejím hlavním cílům patří snížení nákladů spojených s měnovou různorodostí v transakcích mezi jednotlivými státy Unie, jasná čitelnost cen v celém evropském teritoriu, zajištění prostoru měnové stability a sladění makroekonomické politiky jednotlivých evropských zemí. Je zřejmé, že společná měna vyžaduje soulad makroekonomických politik, neboť kromě toho, že je na nadnárodní úrovni přeneseno řízení měnového instrumentu, vyžaduje tato měnová integrace také sladování rozpočtové politiky. Toto sladování je nejviditelnějším aspektem omezení, jež společná měna přináší, protože se projevuje velmi známým pravidlem 3 procent, na něž se musí omezit rozpočtový deficit. Požadavek 3 procent byl často považován za zcela libovolně určený, i když je diktován velmi prostými úvahami o maximální výši a harmonizaci veřejného dluhu jednotlivých států. V ekonomické oblasti se společnou měnou totiž všechny země solidárně ručí za dluhy ostatních. Pokud v takové oblasti jedna ze zemí zvýší svůj dluh, znamená to, že převádí na ostatní přinejmenším část tohoto dluhu, byť se to projeví například jen oslabením společné měny. Pravidlo 3 procent má zabránit tomu, aby přechod k euru nebyl doprovázen právě takovými nežádoucími transfery nákladů, protože zmrazuje relativní váhu zadlužení jednotlivých zemí Eurolandu. I když bylo toto omezení velmi často vykládáno jako požadavek vedený vůlí omezit suverenitu států v oblasti měnové politiky, jeho hlavním cílem je zabránit tomu, aby některé státy zneužívaly úplné solidarity zavedené společnou měnou a převáděly na ostatní břemeno svých dluhů. Nemusíme se vracet k důsledkům tohoto omezení pro evropskou měnovou integraci, neboť tato otázka již byla dostatečně rozebrána. Krátkodobě jistě vedlo ke značným sociálním nákladům, ale ty jsou podmínkou pro to, aby jednotlivé země Unie mohly plně využívat výhod, které integrace přináší. Paradoxně je velmi zřídka zmiňováno nejvážnější riziko zavedení tohoto pravidla, ačkoliv je přímým důsledkem odstranění instrumentu měnového kurzu jakožto vyrovnávací proměnné. Jelikož v režimu společné měny tento instrument neexistuje, nemohou být šoky a nerovnováhy vyvolané exogenními faktory, jimž mohou být evropské ekonomiky vystaveny, absorbovány vhodnými operacemi se směnným kurzem nebo úrokovou mírou. Musí se tak stát prostřednictvím mobility výrobních faktorů, především práce. Vůči této mobilitě

ovšem můžeme být skeptičtí, neboť není tradičním prvkem kontinentální evropské kultury. Jedinými alternativami, jak čelit nerovnováhám promítajícím se do evropských ekonomik, tedy jsou evropská solidarita prostřednictvím přerozdělovacích opatření a zavedení rozpočtové politiky na evropské úrovni. V současné době existují přerozdělovací opatření, nevyplývají ovšem ze skutečné evropské rozpočtové politiky, která by nahradila rozpočtovou politiku jednotlivých států nebo alespoň její konjunkturní část.

VÝHODY

Výhody harmonizačních opatření jsou početné a reálné, ale všechny se projevují na mikroekonomické úrovni, a jsou proto mnohem méně kolektivně vnímány. Jedná se o zisky, jež prospívají především podnikům, jejich prostřednictvím pak zaměstnancům i ostatním občanům. Můžeme je roztrždit do dvou základních kategorií, na výhody spojené s měnovou integrací a na ty spojené se zavedením jednotného trhu.

První výhodou spojenou s měnovou integrací je stabilita kurzů: jednotná měna je z formálního hlediska systém fixních kurzů, jež po odstranění národních měn a ustavení eura již nebudou moci být měněny. Jak ukázalo v letech 1997–98 nerozšíření asijské finanční krize na trhy evropských měn, společná měna zabrání měnovým krizím na evropských trzích, které se staly milníky měnové historie posledních desetiletí, a není již proto nutné manipulovat s úrokovou mírou, aby byly evropské měny ochráněny před mezinárodními fluktuacemi i před jejich fluktuacemi mezi sebou. Evropské trhy ochránila před asijskou krizí právě důvěra v zavedení eura. O několik let dříve by taková krize vyvolala protichůdné fluktuace mezi silnými a slabými evropskými měnami. Vlády by pak musely měnit úrokové míry a narušit tak ekonomický růst celého kontinentu. Další výhodou, kterou občanům přinese měnová integrace, je transparentnost cen: rozdíly v ceně téhož výrobku v různých státech budou jasně patrné a pod vlivem soutěže se budou stírat. Tyto rozdíly už nebudou důsledkem kurzovních poměrů, ale odlišných soutěžních podmínek. Nezapomínejme konečně, že přímé náklady současné existence mnoha evropských měn jsou odhadovány zhruba na 20 miliard euro. Společná měna odstraní tyto kurzovní náklady, což prospěje všem aktérům ekonomického života. Další výhodou měnové integrace je, že vyžaduje koordinaci národních hospodářských politik. Předchozí tvrzení není paradoxem, přestože je tato koordinace často představována jako nevýhoda a nemožnost provádění vnitrostátní politiky hospodářského oživení v integračním rámci bývá považována za jednu z významných příčin přetrvávání nezaměstnanosti. Jak dokazují všechny konjunkturní studie, přináší ve skutečnosti právě nekoordinované konjunkturní politiky Evropě významné náklady a je faktorem podporujícím trvalou podzaměstnanost. Pokud například v Evropě po recesi v roce 1993 nedošlo k výraznému obnovení růstu, bylo to zapříčiněno faktem, že evropské země byly nuceny snižovat zároveň nezaměstnanost a veřejné deficity, přičemž nemoh-

ly koordinovat svou politiku a tudíž ani ovládat vývoj nabídky peněz. Koordinace by přitom byla jedinou cestou, jak sladit mírnou měnovou expanzi a nízké úrokové míry tak, aby byla rozpočtová restrikce zahájena až po obnovení růstu a nikoliv současně s ním. Následky chybějící koordinace byly pro zaměstnanost ničivé. Zavedení společné měny takovou koordinaci umožní a zabrání uplatňování národních politik, které jsou v nejlepším případě nesladěné, někdy však protichůdné.

S měnovou stabilitou, již přinese zavedení společné měny, je úzce spojeno vytváření velkého evropského trhu, mimo jiné tedy odstranění celních poplatků a zavedení společných pravidel hospodářské soutěže. Pro evropské podniky bude znamenat množstevní úspory díky vyšším odbytům. Více než 60 procent exportu členských zemí se uskutečňuje v rámci Unie. To je jasným důkazem faktu, že vytvoření velkého trhu umožnilo rozvoj obchodu uvnitř Unie, díky němuž mohou spotřebitelé vybírat z většího množství výrobků v nejlepších konkurenčních podmínkách. Další výhodou, kterou spotřebitelům přineslo zavedení jednotného trhu, je rozšíření škály produktů, z níž mohou vybírat. Nesmíme zapomínat, že otevření hranic nevedlo jenom ke kvantitativnímu nárůstu objemu obchodu, ale také k jeho kvalitativní proměně. Velmi dobrým příkladem je automobilový průmysl, neboť výrobci mohli díky otevření evropských trhů nabídnout nejenom nejlepší cenové podmínky, ale i širší škálu vozů. I to je jeden z příznivých účinků množstevních úspor, kterých bylo dosaženo rozšířením trhů. Harmonizační pravidla konečně zavádějí v evropském rámci lepší organizaci soutěže. Evropské firmy se tak stávají silnějšími a konkurenceschopnějšími na neevropských trzích. Přímo se to projevuje v oblasti vývozu a přímých investic, které tyto firmy mohou uskutečnit v zahraničí. Takové investice vytvářejí mnohem více pracovních příležitostí v zemi, odkud pochází investor (tříkrát až pětkrát více, než by vytvořila roční produkce v zemi původu).

Třebaže se pravidla harmonizující hospodářskou činnost mohou někdy zdát příliš omezujícími, jsou zárukou vytvoření stabilní ekonomické a měnové oblasti, díky níž se podniky stanou konkurenceschopnějšími. Největší prospěch z tohoto trendu poplyne evropským spotřebitelům, neboť tyto podniky vyrábějí především pro evropské trhy, a zaměstnancům, kterým rozvoj podniku nemůže než prospět. Tento rozvoj sám o sobě není cílem. Je prostředkem, jak mezi evropskými občany vybudovat solidaritu založenou na jejich společných hospodářských zájmech a posílit tak politickou stabilitu v Evropě.