

Vladimír Bilčík
Martin Bruncko
editori



EURÓPSKA ÚNIA **DNES**

Súčasný trendy a význam pre Slovensko

Európska únia dnes
Súčasný trendy a význam pre Slovensko



Európska únia dnes
Súčasný trendy a význam pre Slovensko

© Miroslav Beblavý, analytik

INEKO - Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Vladimír Bilčík, analytik

RC SFPA - Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

Ingrid Brocková, riaditeľka

Odbor analýz a plánovania, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky

Martin Bruncko, analytik

IVO - Inštitút pre verejné otázky

Anton Marcinčin, výkonný riaditeľ

SFPA - Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku

Ivan Štefunko, analytik

ISOS - Inštitút pre solidárnu spoločnosť

Jazyková korektúra: Janka Jurečková

Návrh obálky: Andrea Labudová

Editori © Vladimír Bilčík a Martin Bruncko, 2001

Vydali: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2001

ISBN 80-88935-23-7

Vladimír Bilčík a Martin Bruncko (editori)

Európska únia dnes
Súčasný trendy a význam pre Slovensko

Obsah

Ján Figel' PREDSLOV	7
Vladimír Bilčík a Martin Bruncko ÚVOD	8
Vladimír Bilčík INŠTITUCIONÁLNY VÝVOJ	10
Ivan Štefanko MOTOR INTEGRÁCIE? FRANCÚZSKO-NEMECKÝ VZŤAH	36
Martin Bruncko ZAHRANIČNÁ POLITIKA V EURÓPSKEJ ÚNII	61
Miroslav Beblavý INTEGRÁCIA V OBLASTI MENOVEJ POLITIKY	90
Ingrid Brocková EURÓPSKA EKONOMICKÁ INTEGRÁCIA	111
Anton Marcinčin REGIONÁLNA POLITIKA	132

PREDSLOV



Európska integrácia pre Slovensko nie je alternatíva, ale potreba. Je politickým naplnením výzvy Novembra '89 na "návrat do Európy". Historicky znamená príležitosť na spoluúčasť a príspevok Slovenska k realizácii pragmatickej vízie Roberta Schumana, znamenajúcej vytvorenie spoločenstva demokratických štátov, pre ktoré je charakteristické uprednostnenie práva, spolupráce a vytvorenie spoločných inštitúcií ako základu pre mierové spolužitie, ekonomicko-sociálny rozvoj a realizáciu záujmov pred tradične Európou poškodzujúcimi mechanizmami dominancie sily, konfliktných vzťahov a unilateralizmu predchádzajúcich generácií a storočí. Ekonomicky poskytne Slovensku aj aktívnu účasť na definovaní budúcich podmienok jednotného trhu, nielen asociované partnerstvo našej ekonomiky s týmto, pre nás rozhodujúcim, hospodárskym priestorom. Perspektíva postupnej účasti na všetkých slobodách pohybu kapitálu, služieb, tovarov i osôb, uznávanie pracovnej kvalifikácie, prístup k vzdelaniu i postavenie občana EÚ sú potrebnou časťou odpovede na sociálnu situáciu u nás. Vnútoraná i vonkajšia bezpečnosť Slovenska, riešenie udržateľného rozvoja aj v ekologickej oblasti sú reálne stále viac len cez úzku medzištátnu spoluprácu. Modernizácia a rozvoj regiónov volá po účasti na štrukturálnej politike EÚ i cezhraničnej spolupráci. Slovensko môže a má priniesť svoj kultúrny príspevok do rodiny národov spoločnej Európy.

Perspektíva bezpečného, stabilného a prosperujúceho Slovenska a Európy je potrebná i možná. Je možná, ak Slovensko a Európa budú stavať svoj ďalší vývoj na osvedčených princípoch a hodnotách. Predpokladom takéhoto vývoja je zvládnutie potrebných reforiem na Slovensku a v EÚ a následne aj otázok rozšírenia Únie o postkomunistické štáty.

Publikácia mladých autorov, ktorú čitateľ drží práve v rukách, môže byť pre takéto poznanie dobrým príspevkom. Angažovanosť sa však nadobúda presvedčením a zodpovednosťou za jeho naplnenie. V prípade členstva v Európskej únii ide o realizáciu európskej perspektívy pre súčasné a budúce Slovensko, ale aj slovenského príspevku k spoločnej Európe.

Ján Figel'

*štátny tajomník MZV SR
a hlavný vyjednávač SR pre vstup do EÚ*

ÚVOD

Proces európskej integrácie sa dnes viac ako v minulosti bytostne dotýka miliónov občanov v Európe. Deväťdesiate roky 20. storočia zaznamenali novú dynamiku integračných procesov. Skončila sa studená vojna. V roku 1991 sa podpísala Maastrichtská zmluva, ktorá pretransformovala Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) na Európsku úniu (EÚ). Vytvorila sa Hospodárska a menová únia. Už v roku 2002 do obehu fyzicky vstúpi jednotná európska mena euro. Prehĺbila sa spolupráca členských krajín Únie v zahraničnej a bezpečnostnej politike, ako aj vo vnútorných záležitostiach a v oblasti justície. Po páde železnej opony sa integrovaná Európa úspešne rozšírila smerom na východ. Ešte v roku 1990 sa po zjednotení Nemecka stala súčasťou EHS bývalá Nemecká demokratická republika. V roku 1995 vstúpili do Európskej únie tri neutrálne krajiny z obdobia bipolárneho rozdelenia sveta - Rakúsko, Švédsko a Fínsko. V roku 1998 začala Únia rokovať o vstupe so šiestimi kandidátskymi krajinami a od roku 2000 rokuje už s dvanástimi štátmi, ktoré od skončenia studenej vojny deklarujú svoj záujem o vstup do EÚ.¹

Na Slovensku je integrácia relatívne novou témou, o ktorej sa hovorí a píše najmä v súvislosti s prístupovým procesom do Európskej únie. V priebehu posledných desiatich rokov sa európska integrácia stala každodenným pojmom slovenských politikov, novinárov, ale aj širšej verejnosti. Politické a technické aspekty rozširovania a konkrétne prijímanie Slovenska do Európskej únie predstavujú len malú súčasť paralelne prebiehajúcich integračných procesov v Európe. Od počiatočných snáh o fúziu produkcie uhlia a ocele šiestich zakladajúcich členov EHS sa dnes pod hlavičkou Európskej únie spoločne rozhoduje o mnohých oblastiach politického a hospodárskeho vývoja. Otázky, ktoré sa dnes riešia na úrovni Únie, zahŕňajú široké a rôznorodé spektrum záujmov od menovej politiky, cez vnútornú a vonkajšiu bezpečnosť, až po oblasť životného prostredia. Európska integrácia v súčasnosti predstavuje komplexnú sieť spoločných politík, medzivládnej spolupráce, inštitucionálnych väzieb a rozhodovacích procesov.

Slovensko má v najbližších rokoch reálnu možnosť stať sa aktívnou súčasťou integrovanej Európy. Je otáznne, ako si krajina poradí s úlohami a so zodpovednosťou budúceho člena EÚ. Táto knižka má ambíciu byť skromným príspevkom k širšiemu chápaniu najnovšieho vývoja v Európskej únii a výziev, ktoré stoja pred dnešnými

¹ Po rozhodnutí Luxemburského summitu v decembri 1997, Európska únia otvorila v roku 1998 rokovania o vstupe s Poľskom, Maďarskom, Českom, Slovinskom, Estónskom a Cyprom. Od februára 2000 rokuje Únia aj so Slovenskom, Lotyšskom, Litvou, Bulharskom, Rumunskom a Maltou.

kandidátskymi krajinami. Jej autori si kladú dva hlavné ciele. Snažia sa prispieť k všeobecnému porozumeniu procesov európskej integrácie vo vybraných politických a hospodárskych otázkach. Zároveň sa stručne zamýšľajú nad implikáciami posledného vývoja v daných oblastiach pre Slovensko.

Výber tém bol primárne podmienený profesionálnym záujmom jednotlivých autorov, ktorí sa načrtnutým problematikám venujú buď ako analytici alebo ako praktici. Publikácia sa postupne venuje inštitucionálnym otázkam, analyzuje komplexný vzťah dvoch kľúčových členských krajín Európskej únie a opisuje zahraničnú politiku Únie. Ďalšia časť sa venuje explicitne hospodárskym témam. Ako však naznačuje obsah samotných kapitol, ekonomická dimenzia má v Európskej únii silný politický kontext. Integrácia v menovej oblasti, vývoj spoločného európskeho trhu a regionálny rozvoj sú pod stálymi vplyvmi politických záujmov jednotlivých členských krajín Únie. Hospodárska integrácia sa v praxi nedá oddeliť od politických procesov a inštitucionálnych prepojení. Jednotlivé príspevky sa snažia dokumentovať nie len komplexnosť a dynamiku európskej integrácie, ale poskytujú aj krátke hodnotenie pozície Slovenska a poukazujú na existujúce nedostatky a možné problémy po vstupe do Únie.

Na realizácii tejto publikácie spolupracovali Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA) a Inštitút pre verejné otázky (IVO). Texty prezentujú názory autorov, ktorí za ne zdieľajú zodpovednosť spolu s editormi.

Vladimír Bilčík a Martin Bruncko

INŠTITUCIONÁLNY VÝVOJ

Vladimír Bičík

Úvod

Proces európskej integrácie určuje vývoj a fungovanie spoločných politických nástrojov Únie a zároveň vplyva na štruktúru a prácu jej inštitúcií. Dynamika európskej integrácie vyústila v priebehu deväťdesiatych rokov do kvalitatívne nových politických a inštitucionálnych prepojení. Podpisom Zmluvy o Európskej únii v holandskom Maastrichte sa na jeseň roku 1991 zvýraznila politická dimenzia zjednocujúcej sa Európy. Okrem spoločného európskeho trhu a jeho kompletizácie v podobe zavedenia jednotnej európskej meny euro sa začala nová etapa spolupráce medzi členskými krajinami Európskych spoločenstiev v oblastiach zahraničnej a bezpečnostnej politiky ako aj justície a vnútorných záležitostí. V roku 1995 sa Európska únia rozšírila o troch nových členov a v súčasnosti rokuje EÚ o vstupe dvanástich kandidátskych krajín z postkomunistickej Európy.

Kompetenčný rozmach Európskej únie spolu s jej rozširovaním má nesporný dopad na fungovanie a prepojenie spoločných inštitucionálnych nástrojov EÚ. Táto kapitola stručne analyzuje hlavné inštitucionálne zmeny spojené s prehľbovaním a rozširovaním Európskych spoločenstiev od konca osemdesiatych rokov. Primárne sa zameriava na nosné inštitúcie - Komisiu, Radu, Európsky parlament a Európsky súdny dvor. Na pozadí terajšieho stavu rozoberá problémy vyplývajúce z dynamiky integračného procesu, najmä z perspektívy funkčnosti budúcej Európskej únie, zloženej z viac než dvadsiatich či dvadsiatich piatich krajín. Analyzuje zmeny vyplývajúce zo Zmluvy z Nice, ktorá predpokladá reformu hlavných inštitúcií Únie pred jej rozšírením. Stručne sa zamýšľa nad dôsledkami inštitucionálnych reforiem pre Slovensko ako kandidátsky štát na vstup do Európskej únie a ako potenciálneho budúceho člena Únie.

Náčrt nosných inštitúcií¹

Proces vytvárania a postupného formovania inštitúcií EÚ predstavuje kľúčový element hospodárskej a politickej integrácie v Európe. Inštitucionálne vzťahy a kompetencie odrážajú ideologické, politické a ekonomické preferencie členských krajín Únie. Svojimi návrhmi a rozhodnutiami inštitúcie realizujú integračné snahy a zabezpečujú ich praktickú implementáciu. Zároveň definujú limity spoločného projektu európskej integrácie a z času na čas brzdia iniciatívy, ktoré idú nad rámec širšie akceptovateľného konsenzu medzi jednotlivými členskými štátmi. S cieľom priblížiť inštitucionálne zázemie Európskej únie sa táto časť snaží opísať základnú genézu jej nosných inštitúcií. Dôraz kladie na náplň činnosti, právomoci, obsadenie a praktické limity Európskej komisie, Rady ministrov, Európskeho parlamentu a Európskeho súdneho dvora.

Európska komisia

Európska komisia (EK) predstavuje zvláštnu inštitúciu, ktorá sa nedá porovnať so žiadnou národnou vládou inštitúciou (Dinan, 1999: 205). Vznikla ako výsledok zmluvy z 8. apríla 1965 o zlúčení exekutívnych orgánov troch Európskych spoločenstiev (Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ – ESUO, Európskeho hospodárskeho spoločenstva – EHS a Európskeho atómového spoločenstva – EAS). Jej poslanie sa odvíja od výnimočných okolností povojnového vývoja v západnej Európe. Historicky dominoval medzinárodným vzťahom boj medzi suverénnymi štátmi o komparatívne lepšiu pozíciu. Krajiny si vzájomne nedôverovali a často nespolupracovali. Po druhej svetovej vojne sa krajiny západnej Európy, predovšetkým Francúzsko a Západné Nemecko, zhodli, že kooperácia predstavuje atraktívnu a výhodnú alternatívu voči pretrvávajúcim konfliktom a ničivým vojnám. V procese povojnovej európskej integrácie sa tak vytvorila inštitúcia Európskej komisie. Jednou z jej hlavných úloh bolo a je správať sa ako nezaujatý rozhodca v otázkach, v ktorých pretrváva nedôvera medzi jednotlivými členskými krajinami Európskych spoločenstiev.²

Z toho vyplývajú aj základné funkcie Komisie: iniciatívna, administratívna (napríklad v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky), normatívna (strážca zmluvných základov a *acquis communautaire*), sprostredkovateľská a reprezentatívna či diplomatická (Coombes, 1970). Namiesto členských štátov má iba Európska komisia výsadné právo iniciovať legislatívu. Komisia takisto spravuje a zavádza do praxe novú legislatívu a implementuje spoločné politické rozhodnutia na úrovni Únie. Do kompetencie Komisie tak spadajú často nepopulárne a politicky

¹ Táto, ako aj nasledujúca časť kapitoly - "Inštitúcie EÚ v akcii" - významným spôsobom čerpá zo zdroja Bilčík (2000).

² Anand Menon, "Unloved but most Wanted". London Review of Books, 9. decembra 1999.

citlivé rozhodnutia, akými sú napríklad verdikty o adekvátnosti štátnych dotácií. Európska komisia takisto formou kompromisných iniciatív asistuje pri riešení politických konfliktov medzi členskými krajinami, stará sa o spoločný rozpočet EÚ a reprezentuje Úniu na medzinárodnom fóre.

O Komisii sa často píše ako o exekutive EÚ. V praxi jej však chýbajú právomoci a zdroje na efektívny výkon riadiacich činností. Komisiu možno skôr označiť za hlavnú výkonnú administratívu EÚ. Funkcie Komisie sú explicitne obsiahnuté v rozličných zmluvných základoch, najmä v článku 155 Rímskych zmlúv.³ Úlohy Komisie sa modifikovali vývojom a premenami Spoločenstva a dnešnej Únie. Po podpise Rímskych zmlúv získala Komisia (na rozdiel od svojho predchodcu, Vysokého úradu, výkonného orgánu ESUO) celú škálu dôležitých právomocí. Následný vývoj však nepotvrdil taký výnimočný význam Komisie, aký mu pripisovali niektorí federalisti, ktorí stáli pri zrode integračného projektu. Myšlienka o kľúčovej úlohe Európskej komisie v integračnom procese sa najmä po vzniku Európskej rady v roku 1974 nezrealizovala (Chrysochoou a kol., 1999: 23).

Napriek existujúcim limitom sa dosah a komplexnosť úloh Európskej komisie za posledné dve desaťročia neuveriteľne zvýšili. Predovšetkým počas predsedníctva Jacquesa Delorsa v druhej polovici 80. a v prvej polovici 90. rokov nabrala integrácia novú dynamiku. Úmerne tomu sa rozrástli aj aktivity Komisie. Po páde železnej opony programy typu PHARE, inštitucionalizácia vzťahov s krajinami strednej a východnej Európy i proces rozširovania Únie smerom na Východ zaťažili a často preťažili administratívne zdroje Európskej komisie. Popri negatívnom ohlase na adresu Európskej komisie si treba uvedomiť, že politickú Úniu s vyše 300 miliónmi občanov dnes spravuje a kontroluje orgán, ktorý je počtom zamestnancov – okolo 17 000 – porovnateľný s riadiacim aparátom väčšieho západoeurópskeho mesta. Z nich vyše 10 percent tvoria pracovníci v prekladateľských službách, ktoré pohlcujú okolo 30 percent administratívneho rozpočtu Komisie. Komisár zodpovedný za dohľad nad pravidlami konkurenčného boja vo vnútri Únie má k dispozícii iba 500 zamestnancov. Známa kritika, že Európska komisia predstavuje príliš veľký byrokratický kolos, je často nepodložená. Faktom je skôr, že s narastajúcim množstvom európskej legislatívy (*acquis communautaire*) úspešný chod dnešnej Komisie čoraz viac závisí od zvyšujúceho sa počtu externých spolupracovníkov. Ironickým príkladom je, že k pádu Komisie pod vedením Jacquesa Santera začiatkom roku 1999 prispel korupčný vzťah práve k istému „externistovi“.⁴

³ Tento článok oprávňuje Komisiu formulovať návrhy a odporúčania v politických oblastiach definovaných v Zmluvách.

⁴ Previnila sa Francúzka Edith Cresson, vtedajšia komisárka zodpovedná za vedu a vzdelanie, ktorá svojmu dobrému priateľovi za fiktívne miesto poradcu zaplatila okolo 4 500 amerických dolárov mesačne.

Komisia sa v súčasnosti skladá z dvadsiatich komisárov. Vymenúvajú ich jednotlivé členské krajiny Únie. Európska rada schvaľuje predsedu Komisie. Európsky parlament vyslovuje dôveru Komisii ako celku a zároveň hlasuje o predsedovi Komisie. Každá krajina nominuje aspoň jedného komisára. Päť najväčších krajín – Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Veľká Británia a Španielsko – vymenúvajú po dvoch komisároch. V rámci Komisie má každý komisár svoj kabinet. Rôznorodé aktivity celej inštitúcie majú dnes v náplni práce hierarchicky usporiadané byrokratické štruktúry. Jadro byrokratického aparátu je zorganizované do generálnych riaditeľstiev (DG). Generálne riaditeľstvá korešpondujú s jednotlivými oblasťami, ktoré spadajú do kompetencie Komisie. Aj keď donedávna platila zásada, že generálne riaditeľstvá nekorešpondovali s počtom pracovných portfólií komisárov, takže jeden komisár mohol mať na starosti viac ako jedno, alebo ani jedno DG, od nástupu Komisie Romana Prodiho v septembri 1999 sa uplatňuje nová vnútorná koncepcia, v rámci ktorej sa činnosť generálnych riaditeľstiev zosúladí s náplňou práce jednotlivých komisárov. Tak napríklad komisár Günter Verheugen je dnes zodpovedný za oblasť rozširovania a zároveň pod neho spadá novokonštituované generálne riaditeľstvo zodpovedné za túto oblasť.

Rada ministrov

Zatiaľ čo Komisia vystupuje ako principiálny iniciátor a ochranca spoločných európskych politík, Rada ministrov je prvoradým rozhodovacím orgánom. Rada reprezentuje členské štáty v rozhodovacom procese EÚ. Predstavuje medzivládne fórum zložené z ministrov vlád členských štátov, ktorí sa pravidelne stretávajú s cieľom diskutovať o politike a prijímať legislatívne rozhodnutia v rámci svojich ministerských portfólií. V zásade si všetky nové legislatívne návrhy vyžadujú súhlas Rady.

Štruktúra Rady sa podobne ako v prípade Komisie delí vertikálne aj horizontálne. Horizontálne sa delí podľa rozličných politických oblastí. Rada pre všeobecné záležitosti, zložená z ministrov zahraničných vecí, sa zaoberá celkovými politickými cieľmi, zatiaľ čo konkrétne politické otázky sa obyčajne riešia v Technických radách, kde sa stretávajú ministri z jednotlivých sektorov, ako sú poľnohospodárstvo, priemysel, životné prostredie či iné oblasti. V realite to znamená, že paralelne sa konajú zasadnutia aj niekoľkých desiatok Rád ministrov z rozličných rezortov. Rady sa schádzajú na základe existujúcej či formujúcej sa agendy. Neexistujú fixné dátumy mítingov. Mnohé stretnutia ministrov sú formálne a neoficiálne a poväčšine si kladú za cieľ vyjasniť a zosúladiť postoje členských krajín k novovznikajúcej agende.⁵ Vertikálne podporuje prácu Rady ministrov

⁵ V skutočnosti sa mnohé veľké rozhodnutia začínajú práve na neformálnych stretnutiach rezortných ministrov európskej pätnástky.

Výbor stálych zástupcov (COREPER). Delí sa na COREPER II, ktorý sa skladá z veľvyslancov jednotlivých členských krajín pri EÚ v Bruseli, a COREPER I zložený z ich zástupcov. COREPER II rieši spravidla všeobecné politické otázky. COREPER I sa zaoberá technickejšími záležitosťami. Podklady pre prácu Rád ministrov a na zasadnutia výboru stálych zástupcov pripravujú rozličné pracovné skupiny, v ktorých sa na expertnej úrovni stretávajú rezortní odborníci prevažne z členských krajín Únie. Pracovné skupiny fungujú buď na stálej, alebo na *ad hoc* báze a je ich asi 150 (Van Schendelen, 1996: 533). Okrem toho prácu Rady administratívne podporuje Sekretariát Rady.

S Radou ministrov je veľmi úzko spojená Rada EÚ, ktorú takmer každý pozná pod názvom Európska rada. Európska rada nemá nič spoločné s ďalšou známou inštitúciou – Radou Európy so sídlom v Štrasburgu. Európska rada (na rozdiel od Rady ministrov) neprijíma legislatívne rozhodnutia na úrovni EÚ. Jej význam tkvie v politickej a symbolickej rovine. V naznačenej vertikálnej štruktúre Rady zaujíma Európska rada najvyššiu priečku v oblasti politického konsenzu a vytyčovania politickej línie Únie ako celku. Skladá sa z najvyšších predstaviteľov členských krajín Únie a predsedu Komisie. Pri mítingoch im asistujú ministri zahraničných vecí štátov EÚ a zástupca predsedu Komisie. Cieľom stretnutí Európskej rady, takzvaných summitov, je riešiť a preklenúť zdanlivo neriešiteľné problémy a zároveň poskytovať EÚ politické vedenie na najvyššej úrovni.

Napriek tomu, že Európska rada nerozhoduje priamo o novej legislatíve Únie, jej význam je ďalekosiahly. Tým, že Európska rada prijíma rozhodnutia na základe konsenzu, stelesňuje „medzivládnu dohodu v inštitucionalizovanej Európe“ (Weiler, 1983: 140). Vo vertikálnej štruktúre Rady predstavuje táto inštitúcia najvyššiu politickú inštanciu. Hoci Európska rada sa po prvý raz oficiálne stretla až z iniciatívy francúzskeho prezidenta Giscarda a nemeckého kancelára Schmidta v Paríži v roku 1974, summity najvyšších predstaviteľov členských krajín Spoločenstva neboli ani predtým ničím nezvyčajným. Pamätným sa stalo stretnutie najvyšších predstaviteľov členských krajín EHS v holandskom Haagu v roku 1969, ktoré položilo základy užšej spolupráce v oblasti menovej politiky ako aj vo sfére zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Hoci Európska rada pracuje výlučne na báze medzivládnej dohody, niektoré jej dôležité iniciatívy napomohli posilneniu nadnárodného princípu v integračnom procese. Už spomínaný prvý summit v Paríži vyšiel s iniciatívou priamych volieb do Európskeho parlamentu. V 80. rokoch súhlasili členské štáty s expanziou rozhodovacieho princípu na báze kvalifikovanej väčšiny (Dinan, 1999: 238).

Význačnou črtou práce Rady ministrov i Európskej rady je rotujúce predsedníctvo. Raz za šesť mesiacov – na začiatku januára a na začiatku júla – sa iná členská krajina ujme predsedníctva oboch inštitúcií. V minulosti sa predsednícke krajiny striedali podľa abecedného poradia názvov jednotlivých členských štátov v ich materinskom jazyku. Dnes je situácia odlišná a pri výbere následnosti predsedníckych štátov sa prihliada na pravidelnú rotáciu malých a veľkých krajín

EÚ. Napríklad v roku 1999 patrilo predsednícke kreslo Nemecku a Fínsku, v roku 2000 v ňom sedelo Portugalsko a Francúzsko. V roku 2001 malo predsedníctvo v rukách Švédsko a Belgicko. S rastúcim významom Rady sa postupne zvyšovali aj úlohy predsedníctva. V súčasnosti predsednícka krajina pripravuje a predsedá summitom Európskej rady, ako aj stretnutiam Rady ministrov a jej jednotlivých vertikálnych zložiek (COREPER, pracovné skupiny). V sporných otázkach predsednícka krajina predkladá kompromisné legislatívne návrhy a sama prichádza s novými politickými iniciatívami. Okrem toho koordinuje pozície členských krajín na medzinárodných konferenciách a medzinárodných rokovaniach. Reprezentuje Úniu smerom k zahraničiu a zároveň sa správa ako hovorca EÚ. Predsednícke krajiny tiež v mene Únie vedú vyjednávania o rozširovaní. A v neposlednom rade predsedajú prebiehajúcim medzivládny konferenciám.

Európsky parlament

Európsky parlament (EP) vznikol ako následník Zhromaždenia Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ a neskôr spoločného Zhromaždenia vytvoreného podpísaním Rímskych dohôd roku 1957. Tak, ako sa pre Komisiu ťažko hľadá ekvivalent v členských štátoch Únie, Európsky parlament je inštitúciou, ktorá zďaleka nedosahuje právomoci národných parlamentov jednotlivých členských krajín. Na druhej strane jej význam stúpol najmä za posledné dve desaťročia po zavedení priamej voľby poslancov a v rámci zavádzania spoločného európskeho trhu. S rozvojom rozhodovacích kompetencií Spoločenstva sa Parlament intenzívnejšie podieľa na integračných procesoch. Napriek tomu však Európsky parlament aj dnes zostáva inštitúciou, ktorej vplyv na dianie v Únii je obmedzený.

Od summitu Európskej rady v roku 1974, ktorý inicioval priame voľby do EP a od ich prvého kola, ktoré sa uskutočnilo o päť rokov neskôr, vzrástol význam Európskeho parlamentu. Dnes sa Parlament skladá zo 626 poslancov. Mandáty sú rozdelené medzi jednotlivé členské krajiny na základe počtu obyvateľov. Medzi hlavné právomoci Parlamentu patrí kontrolná funkcia vo vzťahu ku Komisii. EP volí Predsedu Komisie a jeho tím. Pred voľbami ústne preveruje jednotlivých komisárov. Okrem toho poslanci EP, volení na päťročné obdobie, kontrolujú výdavky v EÚ a hlasujú o rozpočte celej Únie. V dvoch prípadoch – v rokoch 1979 a 1984 – Európsky parlament rozpočet Spoločenstva neschválil. Výrazný kompetenčný vzostup zaznamenal Európsky parlament na rozhodovacom poli. S rozvojom integračného procesu sa stal nezanedbateľnou súčasťou procesu prijímania európskej legislatívy. Aj keď hlas Rady zostáva v niektorých oblastiach rozhodujúci (napríklad v zahraničnej a bezpečnostnej politike), názor Európskeho parlamentu má svoju politickú váhu a dokáže ovplyvniť konečnú legislatívu.

Činnosť Európskeho parlamentu však čelí zrejším limitom. Závažným problémom Európskeho parlamentu je všeobecná nedôvera národných politikov

a širokej verejnosti voči tejto inštitúcií. Účasť vo voľbách do EP je nízka a vykazuje klesajúcu tendenciu. Zatiaľ čo v roku 1979 sa volieb do EP zúčastnilo 63 % oprávnených voličov, v roku 1994 to už bolo len 56,4 % a pri posledných voľbách v roku 1999 bola účasť ešte nižšia (Corbett a kol., 1997: 29). Rokovania Parlamentu sú pomalé a často nezúčinné. Diskusia prebieha vo všetkých jazykoch Únie. Napriek volaniu po väčšej transparentnosti je verejný prístup na mnohé plenárne zasadania obmedzený. Stupeň legitimacy EP nie je vysoký a pravdepodobne sa nezvýši, pokiaľ sa širšia populácia EÚ zreteľnejšie nestotožní s prácou nadnárodných inštitúcií a širším a jasne definovaným celoeurópskym záujmom.

Európsky parlament sa často javí ako stratená a príliš drahá investícia. Zasadnutia Parlamentu pôsobia nielenže neefektívne, ale koordinácia práce EP je nákladná a zdanlivo iracionálna. Oficiálne inštitúcia sídli vo francúzskom Štrasburgu, výbory Parlamentu sa pravidelne stretávajú v Bruseli a sekretariát EP má sídlo v Luxembursku. Poslanci ustavične pendlujú medzi týmito tromi mestami. Výdavky na prácu sú zjavne vyššie, akoby boli v prípade jedného sídla. V roku 1999 bola slávnostne otvorená nová snemovňa v Štrasburgu. Prevádzkovanie tejto budovy spolu so sídlom v Bruseli nie je zmysluplné. Problémom je ale Amsterdamská zmluva z roku 1997, ktorá jasne určuje Štrasburg za oficiálne sídlo EP. Túto klauzulu si v Amsterdame presadila francúzska vláda.⁶

Jej implikácie ilustrujú, že v politickej rovine zohráva Európsky parlament skôr sekundárnu úlohu. Inštitúcia je náchylná podľahnúť vonkajším politickým tlakom. Kontrolná úloha, ktorú Parlament demonštroval svojím rezolútnym postojom za odstúpenie Santerovej komisie v marci 1999, má svoje jasné limity. Pri schvaľovaní novej komisie Romana Prodiho v októbri toho istého roku sa už Parlament zachoval umiernennejšie. Napriek podozreniam z korupcie minimálne dvoch dezignovaných komisárov - Španielky de Palacio spolu s Belgičanom Bousquinom - Parlament schválil novú Komisiu zrejmom väčšinou.⁷ Pri tomto rozhodnutí určite prevládli aj obavy z nevhodnosti širokej verejnosti, ktorá by pravdepodobne len ťažko znášala ďalšiu krízu vo vnútri Únie. V prípade rezignácie Santerovej Komisie panovala mimoriadna zhoda členských krajín a EP v otázke potreby nového vedenia tejto inštitúcie. Naopak, v prípade schvaľovania Prodiho tímu sa členské štáty jednoznačne postavili za dezignovanú Komisiu a Európsky parlament ju napriek výhradám podporil.

⁶ *The Economist*, 9. októbra 1999.

⁷ Santerova komisia rezignovala 16. marca 1999. EP schválil novú komisiu pod vedením Romana Prodiho 15. septembra 1999. Z celkového počtu 626 poslancov hlasovalo za predĺžený mandát novej komisie do konca roku 1999 427 poslancov. 404 ich podporilo päťročný mandát s platnosťou do 22. januára 2005. Sám Prodi získal podporu 426 európskych poslancov.

Európsky súdny dvor

Spolu s Európskym parlamentom predstavuje Európsky súdny dvor (ESD)⁸ najstaršiu inštitúciu Spoločenstva. Pôvodný medzinárodný súd, zriadený v rámci Zmluvy o Európskom spoločenstve pre uhlie a oceľ (Parížskej zmluvy) v roku 1952, vznikol v záujme formálnej legislatívnej transformácie výrobných podmienok v jednotlivých členských krajinách (Dehousse & Weiler, 1990: 243). Rímska zmluva rozšírila kompetencie Súdneho dvora na Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a Euratom. Z hľadiska právomocí Európskeho súdneho dvora neprišlo vznikom EHS k zásadným zmenám. Primárnou úlohou ESD bolo kontrolovať ostatné rozhodujúce inštitúcie Spoločenstva a dohliadať na výkon ich zmluvne vymedzených mandátov, ako aj sledovať prijímanie záväzkov zo strany členských krajín (Alter, 1996: 28). Okrem toho Európsky súdny dvor dostal do vienka úlohu garantovať jednotný výklad európskeho práva, čím mal brániť úsiliu členských krajín v prispôbovaní legislatívy Spoločenstva vo svoj prospech. Z hľadiska ďalšieho vývoja sa ukázal ako kľúčový článok 177 Rímskych zmlúv, ktorý – na základe postúpených žiadostí národných súdov - umožnil ESD rozhodovať o interpretácii zmluvných základov Spoločenstva a vybraných nariadení Rady ministrov.

Vplyv a úlohy Európskeho súdneho dvora sa rozvíjali postupne. V počiatočných rokoch svojej existencie ESD fungoval poväčšine podľa predstáv svojich zakladateľov. Pracoval v relatívnom úzadí v luxemburskom sídle, kde riešil nie veľmi dôležité inštitucionálne rozpory, písal a interpretoval technické oblasti obsiahnuté v zmluvách a bdel nad nadnárodným dosahom inštitúcií Spoločenstva. Napriek mnohým triviálnym problémom si Európsky súdny dvor vykonával svoje povinnosti poctivo, trpezlivo, a najmä vysoko profesionálne. To napomohlo zvýšenej dôvere a spolupráci medzi súdnymi dvormi členských štátov a ich novým nadnárodným partnerom z Luxemburska, ktorý sa už štyri roky po svojom vzniku začal zapodievať žiadosťami súdnych dvorov z členských krajín.

Štruktúra Európskeho súdneho dvora sa od počiatkov Spoločenstva nezmenila, iba sa postupne zvyšoval počet sudcov. Dnes ich je pätnásť, pričom každá členská krajina nominuje svojho zástupcu. Členovia Európskeho súdneho dvora sú nominovaní na obdobie šiestich rokov a ich mandát môže byť obnovený na ďalšie funkčné obdobie. Konečné zloženie súdu schvaľuje jednodhlasne Rada ministrov. K čiastočnej obmene zloženia súdu dochádza každé tri roky. Pri hlasovaní je potrebný nepárny počet sudcov. O rozsudkoch sa hlasuje na základe väčšinového princípu. Väčšina rozhodnutí prebieha v senátoch, iba závažné spory medzi inštitúciami Únie či žaloby členských krajín sa prejednávajú v pléne. O týchto otázkach sa rokuje neverejne.

⁸ V angličtine European Court of Justice, skratka ECJ.

Napriek rozhodovaciemu procesu v senátoch a dobrej spolupráci so súdmi v jednotlivých členských krajinách už začiatkom osemdesiatych rokov začal byť Európsky súdny dvor preťažený. V rámci diskusií o Jednotnom európskom akte v roku 1985 padol návrh na inštitucionálne posilnenie ESD. Následne začal v roku 1989 pracovať pomocný Inštančný súd (alebo Súd prvej inštancie), ktorého činnosť je doteraz zameraná na správne záležitosti Spoločenstva. Inštančný súd sa zaoberá prípadmi, ktoré predkladajú firmy alebo jednotlivci, mnohí z nich z komerčnej oblasti.

Inštitúcie EÚ v akcii

Historický náčrt jednotlivých hlavných inštitúcií spolu s ich kompetenciami, obsadením a obmedzeniami ešte nevytvoril o reálnom politickom procese vo vnútri EÚ. V praxi sa funkcie jednotlivých inštitúcií prelínajú. Rada, Komisia aj Parlament často vzájomne zápasia o rozhodujúce slovo či presadenie vlastnej iniciatívy. Európsky súdny dvor nie je síce tak politicky viditeľnou inštitúciou, vo svojej práci je však takisto konfrontovaný rozličnými externými tlakmi a vnútornými limitmi. Táto časť sa snaží podať základný obraz o spolupráci a problémoch jednotlivých inštitúcií EÚ. Zároveň ponúka pohľad na dynamiku rozhodovacieho procesu ako aj na juridický element integrácie. Dôraz kladie na vývoj za posledných desať rokov.

Komisia a Rada v každodennej praxi

Prácu Komisie a Rady charakterizuje metafora cyklistického tandemu. Obidve inštitúcie aktívne pripravujú návrhy a podieľajú sa na rozhodnutiach Európskej únie a „obidve musia šliapať rovnako, aby sa politický proces nezastavil“ (Rendshaw & Wallace, 1996: 179). V politickom procese sú vzájomne závislé a poprepájané cez rozličné právomoci. Tiež sa vystavujú rozmanitým tlakom, ktoré vyplývajú z ich širokých a komplexných vertikálnych štruktúr, nízkeho stupňa vnútornej kohézie a z ustavičnej potreby produkovať rozhodnutia a dosahovať nové kompromisy.

Právo iniciovať legislatívu v rámci prvého piliera Zmluvy o Európskej únii, ktorý zahŕňa problematiku fungovania spoločného európskeho trhu, zostáva z pohľadu právomocí v rukách Komisie. Prax je však zložitejšia. Zatiaľ čo Komisia si stráži svoje právo, Rada ako hlavný rozhodovací orgán má vlastné priority. Obvykle ich jasne definuje predsedajúca krajina. Nová agenda sa nepredkladá mechanicky. Často vyjde iniciatíva z Komisie. Dobrými príkladmi sú dva rozpočtové balíčky a zavedenie kohéznych fondov počas funkčných období Delorovej komisie, resp. jednania o rozširovaní EÚ v roku 1995 (Granell, 1995). Pri iných príležitostiach Rada jednoducho vymedzí budúcu agendu a požiada Komisiu o znenie oficiálneho

legislatívneho návrhu. Ten sa formuje postupne a prechádza niekoľkými štádiami, počas ktorých verzie návrhu cirkulujú medzi Radou a Komisiou. Veľakrát sa stáva, že nová legislatívna iniciatíva je spoločným produktom dvoch inštitúcií, takže má v konečnom dôsledku lepšie vyhliadky na úspech.

Rozhodovacie právomoci a sprostredkovateľská funkcia sú opäť prepojené. Aj keď Komisia nemá formálnu rozhodovaciu moc, zúčastňuje sa na stretnutiach Rady a za zatvorenými dverami plní aktívnu úlohu sprostredkovateľa medzi jednotlivými členskými krajinami. Rada sa odlišuje od Komisie svojou politickou zodpovednosťou, ktorá vedie priamo k voličom v štátoch Únie, svojou niekedy slabšou všeobecnou informovanosťou a svojimi konečnými politickými cieľmi, ktoré sú neraz príliš úzko definované. Z tohto dôvodu je niekedy Komisia schopná zosúladiť zdanlivo nekompatibilné záujmy. Napríklad v prípade začlenenia územia bývalej NDR do Spoločenstva vykonal kus práce vtedajší predseda Komisie Jacques Delors. Svojou vytrvalosťou, intenzívnou aktivitou a na základe osobných kontaktov pomohol Delors presvedčiť Margaret Thatcherovú a Francois Mitterranda spolu s predstaviteľmi ďalších štátov o urýchlenej potrebe integrácie celého Nemecka⁹ (Ross, 1995: 50). Komisia však nie je jediný sprostredkovateľ dohôd. Sekretariát Rady a predsedníctvo Rady takisto riešia problémy. Azda najvýraznejším príkladom zostáva Mitterrandova úloha počas francúzskeho predsedníctva pri rozuzlení otázky britského rozpočtového príspevku na summite vo Fontainebleau v roku 1984.

Reprezentatívne a diplomatické úlohy Rady a Komisie sa čiastočne predefinovali najmä po páde berlínskeho múru. Zatiaľ čo Rada ministrov naďalej zostáva najdôležitejším orgánom v oblasti zahraničnopolitickej spolupráce, Komisia sa počas deväťdesiatych rokov stala reprezentantom hlavnej inštitucionálnej väzby s krajinami strednej a východnej Európy (Dinan, 1999: 231). Komisia negociovala so súčasnými kandidátskymi krajinami asociačné dohody o vstupe do Únie a dnes monitoruje ich pokrok na ceste k členstvu. Rada a Komisia úzko spolupracujú na rokovaní o medzinárodnom obchode. Článok 133 Amsterdamskej zmluvy oprávňuje Komisiu vyjednávať v týchto záležitostiach. Ich konečná platnosť si vyžaduje buď kvalifikovanú väčšinu alebo jednohlasnosť v Rade. Spolupráca oboch inštitúcií sa ukázala ako kľúčová pri poslednom uruguajskom kole rokovaní o Všeobecnej dohode o clách a obchode, ktoré museli v konečnom dôsledku zohľadniť záujmy francúzskych poľnohospodárov. Rada a Komisia sa vyjadrujú v mene Európskej únie pri rozličných príležitostiach. Ich vzájomná koordinácia je nevyhnutná v záujme koherentnosti a konzistencie jednoty európskeho hlasu.

⁹ Treba zdôrazniť, že to, samozrejme, nebola iba Delorsova zásluha, že vtedajšie EHS sa rozšírilo o územie bývalej NDR. Jedným z rozhodujúcich katalyzátorov tohto procesu boli výsledky východonemeckých volieb v marci roku 1990.

Praktická implementácia politických rozhodnutí predstavuje jednu z oblastí, kde partnerstvo medzi obidvoma inštitúciami niekedy viazne. Implementácia zostáva z veľkej časti výsadnou doménou členských krajín. Komisia síce zavádza do praxe a uplatňuje rozličné politické direktívy, sama však nemá adekvátne materiálne a ľudské zdroje potrebné na rýchlu a efektívnu implementáciu. Renshaw a Wallace uvádzajú, že zatiaľ čo článok 155 zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve umožňuje Rade delegovať implementačné právomoci na Komisiu, tento legislatívny nástroj sa dostatočne nevyužíva (Renshaw & Wallace, 1996: 189). Rada nie je ochotná vzdať sa rozhodovacieho práva v oblastiach, v ktorých by Komisia mohla urýchliť proces implementácie.

I keď tento príklad ilustruje limity vzájomnej spolupráce medzi oboma inštitúciami, partnerstvo Komisie a Rady má svoj pevný základ. Úzke väzby existujú od najvyšších miest, cez predstaviteľov COREPER-u a DG až po pracovné skupiny. Časté osobné kontakty zamestnancov Komisie a Rady pomáhajú vytvárať silnú názorovú jednotu. Stále vyjednávania medzi úradníkmi oboch inštitúcií vedú k lepšiemu porozumeniu, väčšej dôvere a flexibilnejšej spolupráci. O úspešnej spolupráci a význame byrokratických kontaktov svedčí aj odhad, že až 90 percent konečných rozhodnutí Rady sa udeje už na úrovni pracovných skupín (Rometsch & Wessels, 1994: 213). Napriek rozličným skúsenostiam a rôznorodému zázemiu sú úradníci ako i politici v Únii zvyknutí hľadať spoločnú reč (Page, 1997: 6).

Rozhodovacie procedúry

Inštitucionálna štruktúra Európskej únie s jej výrazným elementom osobného prepojenia podporuje kooperatívne riešenia. Napokon, aj označenia rôznych rozhodovacích procedúr, akými sú spolupráca či spolurozhodovanie, zdôrazňujú význam konsenzu. V tomto procese vystupuje okrem Rady a Komisie aj ďalšia dôležitá inštitúcia Únie – Európsky parlament. Prepojenie EP s Radou ministrov a Komisiou cez jednotlivé rozhodovacie procedúry je zdĺhavé a komplikované. Bez stručného náčrtu týchto procedúr však iba ťažko možno pochopiť inštitucionálny význam a limity Európskeho parlamentu.

Jednou z najstarších procedúr je procedúra konzultácie. Oprávňuje Európsky parlament zaujať nezáväznú stanovisko predtým, než Rada prijme návrh Komisie. Pôvodne sa táto procedúra týkala 22 článkov Zmluvy o Európskom spoločenstve. S následným vývojom a so vznikom nových rozhodovacích mechanizmov sa procedúra konzultácie používa len vo vybraných politických oblastiach, v ktorých majú vlády členských krajín záujem o udržanie princípu medzivládnej dohody. V rámci tejto procedúry môže EP oddialiť prijatie novej legislatívy, avšak rozhodujúce slovo zostáva Rade ministrov (Dinan, 1999: 282). Procedúra konzultácie funguje takto:

- Komisia predloží návrh Rade, ktorá požiada o stanovisko Európsky parlament (EP).
- Európsky parlament prednesie svoje stanovisko. Časové obmedzenie nie je určené.
- Komisia môže zmeniť svoj pôvodný návrh na základe stanoviska EP, ale nie je to jej povinnosť.
- Na základe princípu jednomyseľnosti alebo kvalifikovanej väčšiny (v súlade so zmluvným základom pre tú - ktorú politickú oblasť) Rada prijme návrh buď v pôvodnom znení, alebo so zapracovanými pripomienkami EP. Rada môže aj sama upraviť návrh pred jeho konečným prijatím, ale iba na základe princípu jednomyseľnosti. V prípade, že sa Rada nedohodne, predložený návrh zostáva na stole a často sa s ním nehýbe.

V rámci prijímania Jednotného európskeho aktu, ktorý bol ratifikovaný v roku 1987, sa zaviedla procedúra spolupráce. Jednotný európsky akt posilnil efektívnosť rozhodovacích procedúr zavedením rozhodovania na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Zároveň posilnil legislatívne právomoci EP tým, že Parlamentu sa umožnilo druhé čítanie predkladaných návrhov. Zatiaľ čo Zmluva o Európskej únii z roku 1991 rozšírila procedúru spolupráce na štrnásť ďalších politických oblastí, najnovšia Amsterdamská zmluva (v platnosti od mája 1999) v podstate zrušila jej praktické využitie, ktoré sa prenieslo na upravenú procedúru spolurozhodovania.

Procedúra spolupráce zohrala významnú politickú a inštitucionálnu úlohu. Dodala význam Európskemu parlamentu ako inštitúcii, ktorá sa dnes aktívne podieľa na tvorbe politiky v Európskom spoločenstve. Zvýšila sa legislatívna úloha Parlamentu, ktorý dovtedy v rozhodovacom procese plnil podradnú úlohu. I keď procedúra spolupráce zásadne nenarušila dominantné postavenie Rady, predsa len hlas Parlamentu, pokiaľ bol koherentný a dosiahol väčšinovú podporu poslancov, mal schopnosť minimálne pozmeniť stanovisko Rady k predkladaným návrhom vo vybraných politických oblastiach. Navyše, zavedením tejto procedúry sa posilnila identita politických zoskupení v Európskom parlamente, najmä dominantných socialistov a kresťanských demokratov. Každé z týchto zoskupení bolo zrazu postavené pred skúšku nájsť spoločnú reč. Národnej identite jednotlivých európskych poslancov tak niekedy musela ustúpiť ich ideologická orientácia, či už pravicová alebo ľavicová. Okrem toho nová potreba nájsť spojencov pre väčšinové stanovisko Parlamentu ako celku zákonite viedla k väčšej spolupráci parlamentných síl a k hľadaniu nových ideologických spojencov, ako aj k tvorbe krátkodobých veľkých pravicovo-ľavicových koalícií.

Samozrejme, že sa to nie vždy stretlo s úspechom. V Európskom parlamente doteraz pretrvávajú medzi poslancami pocity národnej alebo regionálnej lojality, ktorý je v mnohých prípadoch určujúci pri hlasovaní, lebo „... nikto by nemal podceňovať

skutočnosť, že poslanci EP sa vždy považujú za reprezentantov národných záujmov“ (Abeles, 1993: 12). Zavedenie procedúry spolupráce však prinajmenšom pomohlo jasnejšie definovať a zviditeľniť politické sily na celoeurópskej úrovni. Posilnená úloha Európskeho parlamentu viedla v neposlednom rade k zvýšenému záujmu rôznych lobistických skupín, ktoré po posilnení právomocí EP začali smerovať svoje aktivity aj k reprezentantom tejto inštitúcie.

Maastrichtská zmluva z roku 1991 zaviedla procedúru spolurozhodovania. V súčasnosti ju nanovo definuje Amsterdamská zmluva. Nadobudnutím platnosti Amsterdamskej zmluvy v máji 1999 nahradila vo väčšine relevantných oblastí procedúra spolurozhodovania procedúru spolupráce. Detaily procedúry spolurozhodovania vyznievajú síce zdĺhavo, základnou myšlienkou je však reálne legislatívne zrovnoprávnenie EP a Rady. Parlament participuje na rozhodovaní a má zjavné možnosti ovplyvniť konečné znenie legislatívneho návrhu, prípadne ho ako celok zamietnuť. Procedúra spolurozhodovania sa odohráva v troch čítaniach. Na ilustráciu uvádzam postupnosť krokov, ktoré nasledujú po vypracovaní legislatívneho návrhu Komisiou.

- Návrh prejde prvým čítaním v EP a ten predloží svoje stanovisko.
- Nasleduje prvé čítanie v Rade, ktorá kvalifikovanou väčšinou buď
 - akceptuje návrh plne v súlade so stanoviskom EP (ak EP nemá pripomienky, tak súhlasí s návrhom v pôvodnom znení), alebo
 - prijme spoločné stanovisko, ktoré zdôvodní a pošle naspäť do EP.
- V prípade, že návrh prejde do druhého čítania, v priebehu troch mesiacov môže EP
 - prijať spoločné stanovisko, prípadne toto stanovisko prejde automaticky, ak EP nezareaguje v priebehu troch mesiacov;
 - odmietnuť spoločné stanovisko absolútnou väčšinou poslancov; absolútnou väčšinou poslancov pozmeniť návrh a poslať ho naspäť do Rady na druhé čítanie.
- V prípade druhého čítania prednesie Komisia svoje pripomienky k pozmeňujúcim návrhom EP.
- V priebehu troch mesiacov prebehne v Rade druhé čítanie. Následne Rada kvalifikovanou väčšinou prijme pozmeňujúce návrhy EP. V prípade, že Komisia reaguje negatívne, Rada hlasuje o týchto pozmeňujúcich návrhoch princípom jednomyseľnosti;
 - ak nesúhlasí so všetkými zmenami podľa EP, Rada musí so súhlasom predsedu EP zvolať zmierovací výbor.
- Do šiestich týždňov sa zmierovací výbor buď
 - nedohodne na znení spoločného textu Rady a EP a text neprejde, alebo
 - súhlasí so spoločným textom kvalifikovanou väčšinou zastúpených členov Rady a väčšinou reprezentantov EP.

- V prípade dohody v zmierovacom výbore prebieha tretie čítanie v Rade a v EP
- EP má od dohody v zmierovacom výbore šesť týždňov na schválenie spoločného textu väčšinou prítomných poslancov.
- Rada má taktiež šesť týždňov na potvrdenie spoločného textu kvalifikovanou väčšinou.
- V prípade, že jedna z inštitúcií – Rada alebo EP – neschváli spoločný text, legislatívny návrh sa zamieta.

Procedúru súhlasu uviedol do života Jednotný európsky akt. Táto procedúra je striktno vymedzená na vybrané politické oblasti. Mechanizmus procedúry umožňuje EP buď prijať, alebo neprijať daný legislatívny návrh. Európsky parlament však nemôže pozmeniť, resp. oddialiť predkladanú legislatívu. Zmluva o Európskej únii rozšírila pôsobnosť tejto procedúry na politické oblasti, akými sú občianstvo, úlohy a štruktúra Európskej centrálnej banky či regionálne fondy. Zatiaľ čo v prípade konkrétnej legislatívy procedúra súhlasu neposkytuje EP reálnu možnosť zmeniť znenie zákonov, v prípade rozširovania EÚ alebo vo vzťahoch s tretími krajinami predstavuje táto procedúra dôležitý politický nástroj. O tom sa napokon presvedčili aj tri neutrálne štáty – Rakúsko, Fínsko a Švédsko - ktorých členstvo v Európskej únii ešte v roku 1994 ohrozovala značná skupina poslancov EP zameraná proti ďalšiemu rozširovaniu Únie.¹⁰ Boj v Európskom parlamente o ďalšom rozširovaní do štátov strednej a východnej Európy bude nepochybne ešte náročnejší. Akokoľvek limitovaná, procedúra súhlasu zveruje do rúk Európskeho parlamentu reálnu politickú silu.

Význam Európskeho súdneho dvora

Európsky súdny dvor (ESD) postupne získal na význame odvážnymi súdnymi rozhodnutiami. Vďaka Európskemu súdnemu dvoru má dnes Únia pevný legislatívny rámec, ktorý spoluvytvára jej nadnárodný charakter. Z relatívne zanedbateľného medzinárodného aktéra sa stala významná nadnárodná inštitúcia. Súdny dvor formuje a interpretuje legislatívny základ, ktorý pomáha definovať politický kontext súčasnej Európy. Európski sudcovia sú integrálnou zložkou rozhodovacích procesov v Európskej únii. Zároveň však ich schopnosť rozhodovať limitujú ľudské a materiálne kapacity ako aj občasné politické tlaky.

ESD budoval základy európskeho ústavného práva od počiatkov integračného projektu. Jurisdikcia Európskeho súdneho dvora sa rozšírila a pevne ukotvila už

¹⁰ Pozri napríklad Frankfurter Rundschau, 18. apríla 1994. Najmä poslanci z Francúzska, Holandska a južnej Európy kritizovali proces rozširovania, ktorý považovali za unáhľený a principiálne presadzovaný Nemeckom.

v prvej polovici šesťdesiatych rokov. Prípád *Van Gend&Loos* z roku 1963 potvrdil úlohu ESD vykladať texty primárneho práva. Išlo o žalobu holandskej prepravnej firmy, ktorá – odvolávajúc sa na zmluvný základ Spoločenstva – protestovala proti zavedeniu cla zo strany Holandska na produkt dovážaný z Nemecka. Firma Van Gend&Loos sa uchádzala u Európskeho súdneho dvora o ochranu na základe práva Európskeho hospodárskeho spoločenstva. ESD súhlasil so žalobcom. Holandsko porušilo článok 12 Zmluvy o EHS, ktorý zakazuje členským krajinám zavádzať nové alebo zvyšovať existujúce clá (Dinan, 1999, s. 303). Vznikol tak precedens priameho dopadu spoločnej európskej legislatívy.

O rok neskôr stmelil právny základ Európskeho spoločenstva ďalší známy prípad. V spore *Costa versus ENEL* z roku 1964 Európsky súdny dvor potvrdil, že spoločné právo EHS nemá len priamy dopad na členské krajiny, ale je taktiež nadradené národným zákonom v jednotlivých štátoch. Žalobca, pán Costa, odmietol plniť finančné záväzky voči talianskej firme ENEL, nástupkyňi znárodnených podnikov na výrobu a distribúciu elektrickej energie. ESD mu dal za pravdu a vyzval taliansku vládu, aby včas informovala Komisiu o každom znárodnení, ktoré vedie k obmedzeniu hospodárskej súťaže (Pitrová, 1999, s. 66). Európsky súdny dvor zdôraznil povinnosť členských krajín obhajovať európske normy už na úrovni domácich súdnych orgánov a konzultovať s nadnárodnými štruktúrami každú deformáciu hospodárskej súťaže. ESD jasne demonštroval nadradenosť európskeho práva.

Tento verdikt, podobne ako v prípade *Van Gend&Loos*, vytvoril základný precedens pre ďalšie spory. Napríklad v prípade *Simmenthal versus Komisia* z roku 1978 Európsky súdny dvor svojím rozhodnutím rozvinul myšlienku nadradenosti a primárneho významu európskeho práva: „...každý národný súd musí pri prejednávaní prípadu v rámci svojej jurisdikcie aplikovať právo Spoločenstva v jeho úplnosti“ (Nugent, 1994, s. 219-220). Na druhej strane, všeobecná podpora zo strany súdov jednotlivých krajín dodala Európskemu súdному dvoru legitimitu a vážnosť. Koncom sedemdesiatych a počas osemdesiatych rokov ESD demonštroval dostatok sebadôvery rozhodovať aj potenciálne politicky citlivé spory. V prípade *Cassis de Dijon* z roku 1979 Európsky súdny dvor vyhlásil, že Nemecká spolková republika nemôže zakázať predaj dovážaného francúzskeho likéru iba preto, že tento likér sa vymyká nemeckým národným štandardom. Vytýčil sa nový princíp vzájomného uznania: ak je nejaký tovar legálny v krajine Spoločenstva, kde sa vyrába, môže sa predávať hocikde v rámci EHS. Rozhodnutie v prípade *Cassis de Dijon* nebolo len politicky citlivé vzhľadom na podstatu sporu medzi dvoma veľkými, zakladajúcimi krajinami Spoločenstva. Tento verdikt vytvoril zároveň veľmi zásadný precedens, ktorý sa naplno uplatnil v druhej polovici osemdesiatych rokov pri zavádzaní jednotného európskeho trhu.

S rastúcou pôsobnosťou sa Európsky súdny dvor zviditeľňuje. Zároveň rastie odpor niektorých členských krajín k rozmáhajúcej sa jurisdikcii ESD. V prípade *The Queen versus Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (rok 1991)

Európsky súdny dvor verdiktom zrušil rozhodnutie Britského parlamentu, ktorý zakázal španielskym rybárskym lodiam vstup do britských vôd. ESD zamietol toto nariadenie na základe slobodného poskytovania služieb. Pre britský parlament, dlhodobo najvyššieho strážcu štátnej suverenity, to však predstavovalo bezprecedentné rozhodnutie. Aj keď slová o „morbídnej megalománii“ ESD, ktorými ešte v roku 1979 túto inštitúciu počastoval bývalý francúzsky premiér Michel Debré, sú prehnané, súčasná pôsobnosť Európskeho súdneho dvora sa v mnohých sférach výrazne dotýka legislatívnej autonómie národných inštitúcií (Mancini, 1991: 177). Napriek tomu, že Maastrichtská zmluva jasne vymedzila jurisdikciu ESD na záležitosti prvého piliera, jeho aktivity neutíchli. Práve naopak, významným problémom dnešného ESD sa zdá byť efektívnosť práce.

Inštitucionálne modifikácie po summite v Nice a ich význam pre Slovensko

Efektívnosť práce a v širšom kontexte dopad rozširovania na inštitucionálnu architektúru Únie predstavovali hlavnú náplň poslednej medzivládnej konferencie, ktorá začala počas portugalského predsedníctva EÚ vo februári 2000 a kulminovala na summite vo francúzskom Nice v decembri toho istého roku. Po zdĺhavých rokovaníach sa napokon členské štáty EÚ dohodli na reforme, ktorá by mala Úniu pripraviť na plánované rozšírenie o krajiny strednej a východnej Európy. Predchádzajúce riadky sa snažili poskytnúť základný obraz o hlavných inštitúciách Únie a o ich doterajšej práci a význame v rozhodovacom procese EÚ. Takisto načrtli rôzne limity ich činností, ktorých náplň a rozsah sa zásadne zmenia v širšej Únii. Táto časť sa venuje práve analýze inštitucionálnych modifikácií z Nice a ponúka stručný pohľad na ich význam pre Slovensko ako budúceho člena Únie.

Reformy po Nice

Výsledná Zmluva z Nice bola mnohými komentármi v členských krajinách Únie označená za nedokonalú a príliš komplexnú (Grabbe, 2001). Naopak, závery summitu zožali pozitívnu reakciu v kandidátskych štátoch na členstvo v Únii. Podpísaná zmluva uspokojila ich základnú požiadavku na inštitucionálnu reformu a načrtla miesto postkomunistických krajín v rozšírenej Únii.¹¹ Napriek dôrazu na

¹¹ Výsledky summitu boli jednoznačne privítané na spoločnom pracovnom jednaní predsedov vlád Slovinska, Maďarska, Českej republiky a Slovenska a zástupcu poľskej vlády v Bratislave v ten istý deň (11. decembra 2000), ako sa v skorých ranných hodinách podpísala Dohoda z Nice.

národné záujmy jednotlivých členských krajín počas rokovaní v Nice a napriek relatívne vlažným reakciám na novú Zmluvu z Nice, summit pripravil Úniu na rozšírenie, i keď nie uspokojivým spôsobom (Giering, 2001). Summit v Nice bol najdlhším stretnutím šéfov vlád a najvyšších predstaviteľov členských krajín v histórii integrácie. Naplnil základné stanovené ciele, ale nezaznamenal veľký integračný skok vpred. Únia pokračuje v stratégii postupných inštitucionálnych zmien. Podobne ako po podpísaní Amsterdamskej dohody, po summite v Nice vyvstáva niekoľko otvorených otáznikov, ktoré by po rozšírení mohli viesť k ešte zásadnejšej reforme rozhodovacích procesov a spoločných inštitúcií Európskej únie.

Členské štáty EÚ sa v Nice úspešne popasovali s nedoriešenými záležitosťami, ktoré boli nastolené na summite v Amsterdame.¹² Dohoda z Nice mení zloženie Komisie, Rady, Európskeho parlamentu ako aj Európskeho súdneho dvora. Odbúrava právo veta vo vybraných politických oblastiach a na papieri ponúka obraz o inštitucionálnom fungovaní budúcich členov Únie v hlavných rozhodovacích orgánoch EÚ. Zároveň reforma z Nice komplikuje rozhodovací proces. Pretrváva nedostatok transparentnosti vo vzťahu k občanom EÚ. Dohoda z Nice nepridáva legitimitu Únii rozšírenej o viac než sto miliónov občanov a o politických aktérov z 12 krajín, ktoré v súčasnosti rokujú o podmienkach ich členstva. Pohľad na detaily reformier vyplývajúcich z novej zmluvy naznačuje niektoré z nedostatkov.

Prerozdelenie hlasov v Rade ministrov bolo zdrojom azda najvýraznejších tenzií v Nice. V očakávaní pričlenenia väčšiny malých kandidátskych krajín, Európska únia čiastočne skorigovala pomer hlasov, ktorý v minulosti zvýhodňoval menšie krajiny. Výsledkom je, že veľké štáty dnes majú väčší potenciál blokovat' iniciatívy. V širšej Únii, zloženej z 27 členov¹³, bude môcť Nemecko spolu s ďalšími dvoma veľkými štátmi,¹⁴ alebo ľubovoľné tri veľké krajiny spolu s hocakou malou krajinou zablokovať rozhodnutie v Rade. Nice skomplikovala systém rozhodovania. V EÚ-27 sa zmenila hranica pre hlasovanie kvalifikovanou väčšinou z pomeru 62 hlasov z celkového počtu 87 (71,3 %) na pomer 255 z 345 hlasov (73,9 %) (Giering, 2001: 81- 82). V prípade legislatívnych návrhov z Komisie, tieto budú vyžadovať podporu väčšiny členských krajín (15 v EÚ-27). Zároveň budú musieť reprezentovať minimálne 62 percent populácie celej Únie. V prípade návrhu iniciovaného Radou, Dohoda z Nice predpokladá podporu aspoň dvoch tretín alebo

¹² Hlavné otázky, ktoré zostali otvorené po summite v Amsterdame (jún 1997) zahŕňali veľkosť a kompozíciu Európskej komisie, váhu hlasov jednotlivých členských krajín v Rade ministrov a efektívnosť rozhodovacích mechanizmov EÚ.

¹³ 15 súčasných členských krajín plus 12 kandidátskych krajín, ktoré momentálne rokujú s Úniou o podmienkach ich členstva.

¹⁴ V Únii zloženej z 27 krajín (EÚ-27) budú štyri veľké štáty: Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia a Taliansko. V Rade ministrov bude mať každá z týchto krajín 29 hlasov.

18 členských krajín v EÚ-27. V sumáre, dohoda z Nice zaviedla nový princíp trojitej väčšiny, ktorý vyžaduje, že rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou uspejú len vtedy, ak budú reprezentovať majoritu členských krajín, isté minimálne percento celkovej populácie v EÚ a jasne určený počet hlasov v Rade.

Nice odstránilo používanie princípu jednohlasnosti v 29 rôznych politických oblastiach. Neznamená to však viditeľný posun v aplikácii rozhodovania na základe kvalifikovanej väčšiny. Tento princíp sa uplatní napríklad pri výbere Predsedu Európskej komisie, či v oblastiach obchodu a kontroly spoločných vonkajších hraníc Únie. Právo veta zostáva naďalej v mnohých politicky citlivých oblastiach. Požiadavka jednohlasnosti sa nemení v daňovej politike, imigračnej politike a v oblasti kultúry a audiovizie. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa uplatní pri rozhodovaní o Štrukturálnych fondoch až po dosiahnutí novej dohody o budúcom spoločnom rozpočte Únie na obdobie medzi rokmi 2007 - 2015. Podobne sa právo veta odstráni v azylových záležitostiach po schválení spoločnej azylovej politiky.

Tak ako sa princíp hlasovania kvalifikovanou väčšinou nepresadil zásadným spôsobom, Zmluva z Nice principiálne nemení pravidlá pre posilnenú spoluprácu, ktorá by sa mohla stať motorom rýchlejšej integrácie vybranej skupiny členských krajín. Amsterdamská zmluva zaviedla veľmi striktné kritériá pre posilnenú spoluprácu. Výrazne obmedzila schopnosť Komisie iniciovať návrhy pod hlavičkou posilnenej spolupráce v prípade veta čo len jednej členskej krajiny. V praxi to znamená, že užšia integrácia niektorých členských štátov - povedzme v oblasti bezpečnostnej politiky - je možná len so súhlasom všetkých krajín Únie.

V Nice prišlo k niekoľkým modifikáciám v porovnaní s Amsterdamskou zmluvou. (Janning, 2001) Nová zmluva definuje princíp posilnenej spolupráce - či flexibility - prevažne negatívnym spôsobom. Znamená to, že posilnená spolupráca nemôže diskriminovať voči tým členským krajinám, ktoré sa rozhodnú zostať mimo tvrdého jadra užšej a rýchlejšej integrácie. Flexibilita takisto nesmie ohroziť kohéziu jednotného trhu a jeho pravidlá. Skupina krajín, ktorá sa rozhodne pre rýchlejšiu integráciu v danej politickej oblasti, sa musí skladať aspoň z 8 členských štátov a byť otvorená voči ďalším potenciálnym záujemcom o takúto formu integrácie. Posilnená spolupráca musí rešpektovať existujúce inštitucionálne väzby v Únii a nesmie vytvárať nové a uzavreté štruktúry. Môže sa aplikovať len v prípade, že sa vyčerpajú všetky ostatné rozhodovacie procedúry. Tvrdé jadro krajín so záujmom o intenzívnejšiu spoluprácu presadí svoj spoločný projekt len vtedy, keď s určitou nezávislosťou získajú väčšinovú podporu v Rade či v Európskom parlamente.

Aj po Nice je zrejmé, že posilnená spolupráca nebude dominovať integračným snahám blízkej budúcnosti. I keď jeden členský štát už nezablokuje spoločnú iniciatívu skupiny krajín, pravidlá pre uplatnenie posilnenej spolupráce počítajú s mnohými ďalšími obmedzeniami. Rozšírenie Únie o štáty strednej a východnej Európy nepochybne posilní tlaky smerom k ďalšej reforme posilnenej spolupráce. Vzhľadom na veľkosť a rastúcu rôznorodosť Únie, flexibilita môže zohrať dôležitú

úlohu v budúcich integračných posunoch. Podľa všetkého sa tak ale nestane po schválení Dohody z Nice, ale až po hlbšej reforme súčasných pravidiel pre posilnenú spoluprácu.

Okrem diskusie o flexibilitě, rozhodovacích procedúrach a zmien pomeru hlasov v Rade ministrov Zmluva z Nice priniesla reformu dvoch ďalších kľúčových inštitúcií Európskej únie. Kandidátske krajiny privítali skutočnosť, že od 1. januára 2005 sa zvýši počet komisárov v závislosti od počtu členských krajín. Každá krajina bude mať len jedného komisára. Päť najväčších krajín sa vzdá práva nominovať dvoch komisárov. Až po rozšírení na 27 členských štátov sa predpokladá zníženie počtu komisárov v EÚ. Následne sa Európska únia jednohlasne dohodne na spôsobe obmeny budúcich komisárov.

Dohoda z Nice posilnila úlohu Predsedu Európskej komisie. Podľa textu novej zmluvy, Predseda Komisie sám zadeľuje pracovné portfóliá jednotlivým komisárom. Má právo odvolať individuálneho komisára bez toho, aby musela podať demisiu Komisia ako celok.¹⁵ Predseda Komisie sa takisto podieľa na nominácii komisárov. Schválenie kandidátov na Predsedu EK a na členov jeho tímu si v budúcnosti vyžiada hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade pred konečným súhlasom Európskeho parlamentu. Nové pravidlá vnašajú do procesu výberu element súťaživosti medzi potenciálnymi kandidátmi na Predsedu a členov EK. Proces selekcie sa stáva prehľadnejším. Kohéznosť a celková funkčnosť tejto inštitúcie je však ohrozená z dôvodov jej rastúcej veľkosti a jazykovej a politickej diverzifikácie. V budúcnosti môžu práve tieto faktory narušiť úspešný chod Komisie.

Veľkosť Európskeho parlamentu (EP) takisto po rozšírení vzrastie. Dohoda z Nice upravila maximálny limit počtu poslancov EP. Namiesto limitu 700 poslancov, ktorý špecifikuje Amsterdamská zmluva, sa v EÚ-27 zvýši celkový počet poslancov na 732. V rozšírenej únii bude mať každá zo súčasných členských krajín menej poslancov EP. Výnimkou je Nemecko, ktoré si ponechá 99 mandátov ako kompenzáciu za dodržanie parity hlasov s Francúzskom v Rade ministrov. Dohodnutá distribúcia poslaneckých kresiel v EÚ-27 presnejšie odzrkadľuje distribúciu obyvateľov jednotlivých členských krajín. Menšie členské krajiny - tak ako v prípade Rady - majú ešte stále komparatívne väčší podiel vplyvu. Procedúra spolurozhodovania sa rozšírila na oblasti, kde platí hlasovanie na základe kvalifikovanej väčšiny v Rade ministrov. S nárastom počtu poslaneckých mandátov si súhlas EP vyžiada absolútnu väčšinu, ktorá bude v EÚ-27 predstavovať 367 hlasov. Táto väčšina je potrebná napríklad na blokovanie posilnenej spolupráce v oblastiach, v ktorých má Európsky parlament spolurozhodovacie právo. Úspešné

¹⁵ Táto modifikácia predstavuje zmenu inšpirovanú najmä demisiou Santerovej Komisie v januári 1999. Doteraz platilo pravidlo, že Komisia musí odstúpiť ako celok a demisia jednotlivých komisárov nebola možná.

hlasovanie o porušení jedného zo základných práv Európskej únie či zamietnutie spoločného rozpočtu EÚ si vyžiada dvojtretinovú väčšinu, teda 488 hlasov.

Summit v Nice priniesol zmeny aj v zložení a vnútorných stanovách Európskeho súdneho dvora. Už po podpise Amsterdamskej zmluva, ktorá zaradila pod jurisdikciu ESD nové oblasti azylovej, migračnej a vízovej politiky, sa nastolila požiadavka na reformu Európskeho súdneho dvora s cieľom zvýšiť jeho efektívnosť a flexibilitu. Podľa rozhodnutia z Nice postupne vzrastú personálne kapacity ESD. Počet sudcov sa v rozšírenej Únii zvýši v závislosti od počtu krajín. Na každý členský štát prípadne jeden sudca. V prípade Inštančného súdu platí dokonca pravidlo, že každá členská krajina bude zastúpená aspoň jedným sudcom. V praxi ich môže byť aj viac. Sudcov vymenujú členské štáty EÚ na základe vzájomnej zhody. Okrem posilnenia kapacít Inštančného súdu, Zmluva z Nice špecifikovala aj typ sťažností, ktorými sa táto inštitúcia má v budúcnosti zaoberať. Jeden z predpokladaných cieľov tejto úpravy je aj čiastočné odbremenenie Európskeho súdneho dvora, ktorý by sa mal v konečnom dôsledku venovať len výlučne kľúčovým záležitostiam v Únii.

Výsledky inštitucionálnej reformy z Nice naznačujú, že lídri Európskej únie vnímajú proces rozširovania ako reálnu výzvu. Napriek čiastkovým úspechom však summit v Nice nezodpovedal dve zásadné otázky: ktoré sú hlavné ciele rozšírenej a zjednotenej Európy a ako môže Únia dospieť k jednoduchším, efektívnejším, demokratickejším a transparentnejším rozhodovacím procedúram? Po Nice a po rozšírení o nových členov sa existujúca inštitucionálna kostra EÚ rozrastie a pre mnohých sa stane zložitejšou, menej prístupnou a ťažšie pochopiteľnou. Vzrastie veľkosť Európskej komisie a Európskeho parlamentu. Vzniknú nové portfóliá pre väčší počet komisárov. Cirkulácia dokumentov, výmena názorov a iniciatíva Komisie ako celku sa môžu spomaliť. Nové jazyky, národné záujmy a politické zoskupenia sa stanú integrálnou súčasťou rozhodovacích procedúr a pracovných štruktúr v Európskom parlamente. Rozhodovanie v Rade ministrov sa stane potenciálne ťažkopádnejším. Nový princíp trojitej väčšiny bude tlačiť smerom ku konsenzuálnym rozhodnutiam, rozhodovacie procedúry v Rade sa však určite nestanú zrozumiteľnejšími pre radových občanov v Únii. Politický proces v EÚ zostáva prevažne elitnou záležitosťou a tento fakt sám osebe môže viesť k negatívnym dôsledkom pre každodennú politiku v rozšírenej Únii.

Slovensko a najnovší inštitucionálny vývoj

Aj keď summit v Nice nepriniesol podstatnú reformu spoločných inštitúcií EÚ a v mnohom skomplikoval politický proces v Európskej únii, nová zmluva otvára cestu smerom k rozšíreniu a participácii nových členských krajín v štruktúrach Únie. Výsledok summitu sa pozitívne interpretoval v kandidátskych krajinách, vrátane Slovenska. Samotná Zmluva z Nice špecifikuje distribúciu hlasov v Rade ministrov

a poslaneckých mandátov v Európskom parlamente v budúcej Únii zloženej z 27 štátov. Zmluva ponúka prehľad inštitucionálneho obrazu po rozšírení a konkretizuje rolu a relatívnu váhu štátov, ktoré dnes rokujú o členstve v Únii. Výsledky poslednej medzivládnej konferencie nie len zviditeľnili kandidátske krajiny, ale aj naplnili ich základné požiadavky na reformu. (Emmanouilidis, 2001: 276-277) Slovensko - ako ostatné rokujúce krajiny - dostane v širšej Únii právo nominovať svojho vlastného komisára. V EÚ-27 získa sedem hlasov v Rade ministrov a 13 mandátov v Európskom parlamente. Krajina sa tak dostane na úroveň porovnateľne veľkých súčasných členských krajín Únie, ako sú Dánsko alebo Fínsko. Kandidáti na členstvo v EÚ takisto uvítali skromné rozšírenie princípu hlasovania na základe kvalifikovanej väčšiny. Nadchádzajúce rozšírenie Únie otvára nové možnosti pre ďalšiu redukciu veta.

Záver summitu v Nice spolu s výsledkami inštitucionálnej reformy naznačili možné dátumy pre rozšírenie EÚ o krajiny strednej a východnej Európy. Európska rada schválila stratégiu Európskej komisie, ktorá predpokladá ukončenie rokovaní s kandidátskymi krajinami v druhej polovici roku 2002. Závery francúzskeho predsedníctva takisto vyjadrili „nádej“, že nové členské štáty sa zúčastnia už na nadchádzajúcich voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2004. V praxi to znamená, že dohody o pristúpení do EÚ sa s kandidátmi na členstvo „podpíšu najneskôr 1. januára 2004.“¹⁶ Nové pravidlá pre rozdelenie hlasov v Rade a zloženie Komisie sa začnú uplatňovať od 1. januára 2005. Tieto dátumy vytvárajú tlak na prijatie čo najväčšieho počtu kandidátskych krajín do konca prvej polovice tohto desaťročia. Únia dnes nemá jasné pravidlá pre inštitucionálnu adaptáciu nových členských krajín po roku 2005. Slovensko má šancu vstúpiť do Únie v priebehu najbližších štyroch rokov. Pokiaľ ju ale nevyužije, môže zostať dlhší čas mimo EÚ.

Uplatnenie nových pravidiel pre fungovanie nosných inštitúcií Únie predpokladá úspešnú ratifikáciu Zmluvy z Nice všetkými pätnástimi členskými krajinami. Doterajšia skúsenosť ukazuje, že tento proces nie je vôbec jednoduchý. V referende z 8. júna 2001 odmietli Zmluvu z Nice voliči Írska.¹⁷ Poznačený nízkou účasťou a kampaňou, ktorá nesúvisela priamo s výsledkami dohodnutých inštitucionálnych reforiem, výsledok írskeho referenda môže oddialiť implementáciu Zmluvy z Nice, a tým ohroziť aj plánované rozšírenie Únie.¹⁸ Írska vláda už sľúbila usporiadať nové referendum o Zmluve z Nice. Konat' by sa malo v druhej polovici roku 2002 a predchádzať by mu mala oveľa intenzívnejšia a zrozumiteľnejšia informačná kampaň zo strany írskej vlády. Írske referendum každopádne predstavuje varovný signál pre budúcnosť Únie a poučenie pre

¹⁶ Pozri Zmluvu z Nice: "Protokol o rozšírení Európskej únie".

¹⁷ 54 percent hlasujúcich bolo proti, 46 percent novú zmluvu podporilo.

¹⁸ Pozri Lidové noviny, 9. júna 2001.

kandidátske krajiny, vrátane Slovenska. Írsko už dlhodobo úspešne profituje z členstva v Európskej únii.¹⁹ Napriek tomu, voliči tejto krajiny novú zmluvu odmietli.²⁰

Príklad írskeho referenda ilustruje, že konečný úspech inštitucionálnych reforiem z Nice stále nie je istý. Aj v prípade ratifikácie Zmluvy z Nice bude testom funkčnosti budúcej Únie praktická implementácia dohodnutých inštitucionálnych zmien. Už dnes je zrejmé, že po Nice budú nasledovať ďalšie modifikácie inštitucionálnej architektúry Únie. Spôsob riadenia v Európskej únii sa opäť zmení a potenciálne zjednoduší po ďalšej medzivládnej konferencii, ktorá sa začne v roku 2004. Pôjde už o štvrtú medzivládnu konferenciu počas posledných pätnástich rokov. Agenda tejto medzivládnej konferencie zahŕnie diskusiu o vymedzení kompetencií medzi inštitúciami EÚ, členskými krajinami a regiónmi Únie, o zjednodušení zmluvných základov EÚ, o ústavnom základe Únie a o úlohe národných parlamentov v politike EÚ.

Slovensko sa zúčastní na medzivládnej konferencii buď v úlohe pozorovateľa alebo už ako riadny člen Únie. Z pohľadu krajiny je preto dôležité, aby začala širšia a hlbšia domáca debata o inštitucionálnych otázkach. Diskusii o vstupe Slovenska do EÚ dominuje analýza hospodárskych a politických výhod vyplývajúcich z členstva v Únii. Inštitucionálne otázky získali na význame až reformným procesom, ktorý sa skončil dohodou v Nice, a ktorý sprevádzala výmena názorov medzi politikmi Únie o budúcej podobe EÚ.²¹ Európska únia v Nice vyzvala kandidátske krajiny, aby prezentovali svoje pohľady na riešenie otázok spojených s ďalším smerovaním Európy. Slovensko iniciovalo ustanovenie „Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska“, ktoré sa zišlo 14. mája 2001 v Bratislave.²² Konvent zahŕňa

¹⁹ Pozri napríklad kapitolu "Regionálna politika" v tejto knižke.

²⁰ Tento paragraf sa obmedzuje na veľmi všeobecné poznámky o írskom referende. Analýza výsledkov írskoho hlasovania by si zaslúžila oveľa širšiu pozornosť. Dva faktory však stoja za zmienku. Prvým je rastúca priepasť medzi voličmi a politickými elitami v Únii. Znižuje sa schopnosť politikov vysvetliť a predať voličom výsledky často komplikovaných dohôd na úrovni Únie. Druhým zaujímavým faktorom, ktorý má širšie implikácie je skutočnosť, že referendum bolo neúspešné práve v Írsku. Znamená to minimálne, že aj obyvatelia úspešne sa integrujúcich krajín neakceptujú nové integračné posuny automaticky.

²¹ Diskusiu o budúcej podobe EÚ naštartoval pred summitom v Nice nemecký minister zahraničných vecí Joschka Fischer svojím prejavom v Berlíne v máji 2000. V júni 2000 predniesol svoj príspevok do diskusie v nemeckom Bundestagu francúzsky prezident Jacques Chirac. V októbri toho istého roku pridal svoj názor Tony Blair počas oficiálneho stretnutia s premiérom V4 vo Varšave. Mnohí ďalší politici EÚ sa vyjadrili k debate o "finalite" Európskej únie. Detailnejšiu analýzu francúzskych a nemeckých postojov poskytuje v tejto knižke kapitola "Motor integrácie? Francúzsko-nemecký vzťah".

²² Pozri www.foreign.gov.sk/eu_konvent.html

zástupcov širokého spektra politických zoskupení, mimovládnych organizácií a záujmových skupín. Jeho cieľom je dosiahnuť konsenzus Slovenska v otázkach vyplývajúcich z agendy ďalšej medzivládnej konferencie.

Pre úspech širšej debaty o budúcnosti Európy a o mieste Slovenska v nej sú dôležité impulzy a názory politikov. Tie doteraz absentujú. V období do augusta 2001 neodznal jediný zásadný prejav slovenského politika k diskusii o budúcej podobe EÚ. Osem mesiacov po Nice chýba viditeľný príspevok Slovenska k debate o „finalite“ Európskej únie.

Je zrejmé, že Slovensko potrebuje vlastnú inštitucionálnu víziu budúcej Európy, ktorá by presnejšie reflektovala politické preferencie malého štátu. Výsledky summitu v Nice naznačujú, že úspech tejto krajiny pri presadzovaní vlastných záujmov v EÚ s 27 štátmi je podmienený vysokým stupňom kooperatívnosti a flexibility. Ako malý aktér, Slovensko bude potrebovať veľké množstvo koalíčných partnerov, ktorých preferencie sa môžu meniť v závislosti od tej-ktorej politickej či ekonomickej oblasti. Višeγράdska spolupráca tak môže hrať výraznú úlohu aj o päť rokov napríklad v otázke spoločnej kontroly východných hraníc. Avšak vzľadom na rôznorodosť záujmov bude jej úloha v oblasti Spoločnej poľnohospodárskej politiky asi len málo relevantná. Očakávať možno aj iné koalície v prípade ďalšej reformy inštitucionálnej architektúry EÚ, kde je tradičnejšie delenie na malé a veľké štáty, ako aj na profederálne a menej federálne orientované zoskupenia.

Z dlhodobého hľadiska bude schopnosť Slovenska presadzovať vlastné predstavy v EÚ závisieť od ich jasnej definície, pragmatického hájenia a širšieho koalíčného potenciálu. Situácia v krajine po summite v Nice zatiaľ naznačuje nedostatok slovenských koncepcií týkajúcich sa inštitucionálnych zmien a vízií o budúcnosti Európy.

Záver

Táto kapitola sa v krátkosti pokúsila definovať históriu, činnosť a zloženie hlavných inštitúcií Európskej únie. Naznačila komplexnosť existujúcich inštitucionálnych vzťahov v Únii. Stručne načrtla hlavné rozhodovacie procedúry v EÚ, ktoré vytvárajú mantinely pre každodenný politický proces v integrovanej Európe a vyzdvihla legislatívny rozmer európskej integrácie.

Európska únia dnes stojí pred zásadnou výzvou ďalšieho rozšírenia o 12 kandidátskych krajín. Zároveň sa dokončuje projekt menovej únie a dynamizuje sa integrácia v oblastiach vnútornej a vonkajšej bezpečnosti. Tieto procesy majú nepochybný dopad na vnútornú štruktúru, fungovanie a postavenie Európskej komisie, Rady ministrov, Európskeho parlamentu a Európskeho súdneho dvora.

Reforma schválená summitom v Nice sa dotýka všetkých štyroch inštitúcií a čiastočne upravuje súčasné rozhodovacie mechanizmy a ich pôsobnosť. Napriek skeptickým hlasom Zmluva z Nice predstavuje dokument, ktorý umožní rozšírenie Európskej únie. Implementácia dohodnutých zmien vyžaduje ratifikáciu všetkými členskými krajinami. Jej skutočným testom bude efektívnosť a funkčnosť EÚ po prijatí prvých kandidátskych krajín. Slovensko má reálnu šancu vstúpiť do Únie v čase, keď sa do praxe uvedú inštitucionálne modifikácie z Nice. Krajine v súčasnosti chýba širšia diskusia o cieľoch a víziách jej budúceho členstva v EÚ. Vývoj po summite v Nice však ukazuje, že aktívna účasť v diskusii o ďalších inštitucionálnych reformách a o budúcnosti Európy je rovnako dôležitá ako hospodárske a politické aspekty prístupového procesu na ceste do Európskej únie.

Literatúra

Abeles, M. (1993) Political Anthropology of a Transnational Institution: The European Parliament. *French Politics and Society*, Vol.11, No.1

Alter, K. (1996) The European Court's Political Power. *West European Politics*, Vol.19, No.3

Bilčík, V. (2000) Inštitúcie Európskej únie. In: Sýkora, P. (ed.), *Európska integrácia úvod*, Bratislava: Formát

Coombes, D. (1970) *Politics and Bureaucracy in the European Community: a portrait of the Commission of the E.E.C.* Londýn: George Allen & Unwin

Corbett, R., F. Jacobs a M. Shackleton (eds.) (1997) *The European Parliament*, Londýn: Cartermill Publishing

Chrysochoou, D. N., M. J. Tsinisizelis, S. Stavridis a K. Ifantis (eds.) (1999) *Theory and Reform in the European Union*, Manchester: Manchester University Press

Dinan, D. (1999) *Ever Closer Union? An Introduction to European Community*, Londýn: Macmillan Press Ltd

Dehousse, R. a J. H. Weiler (1990) The Legal Dimension. In: Wallace, W. (ed.) *The Dynamics of European Integration*, Londýn: Pinter

Edwards, G. a D. Spence (eds.) (1994) *The European Commission*, Londýn: Macmillan

Emmanouilidis J. (2001) Nizza aus der Beitrittsperspektive. In: Weidenfeld W. (ed.) *Nizza in der Analyse*, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung

Grabbe H. (2001) What comes after Nice. *CER policy brief*, No. 1

Giering C. (2001) Die institutionellen Reformen von Nizza - Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. In: Weidenfeld W. (ed.) *Nizza in der Analyse*, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung

Grannell, F. (1995) The EU's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden. *Journal of Common Market Studies* Vol. 33, No. 1

Grant, Ch. (1994) *Delors: Inside the House that Jacques Built*. Londýn: Nicholas Brealey Publishing

Hix, S. (1999) *The Political System of the European Union*, London, Macmillan Press Ltd.

- Janning J. (2001) Zweiter Anlauf - Die 'verstärkte Zusammenarbeit' im Vertrag von Nizza. In: Weidenfeld W. (ed.) *Nizza in der Analyse*, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung
- Mancini, G. F. (1991) The Making of a Constitution for Europe. In: Hoffman S. a Keohane (eds.) *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*, Boulder: Westview Press
- Menon, A. (1999) Unloved but most Wanted. *London Review of Books*, 9. december
- Nugent, N. (1994) *The Government and Politics of the European Community*, Londýn: Macmillan Press Ltd.
- Nugent, N. (1995) The Leadership Capacity of the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No. 4
- Page, E. (1997) *People who Run Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitrová, M. (1999) *Inštitucionální struktura Evropské unie*, Brno: Masarykova univerzita
- Renshaw, H. F. a H. Wallace (1996) *The Council of Ministers of the European Union*, Londýn: Macmillan.
- Richardson, J. (ed.) (1996) *European Union: Power and Policy-Making*, Londýn: Routledge
- Rometsch, D. a W. Wessels (1994) The Commission and the Council of Ministers. In: Edwards, G. a D. Spence (eds.) *The European Commission*, Londýn: Macmillan
- Ross, G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press
- Schendelen, M. P. C. M. van (1996) The Council Decides?: Does the Council Decide? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 4
- Weidenfeld W. (ed.) (2001) *Nizza in der Analyse*, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung
- Weidenfeld, W. a W. Wessels (1997) *Európa od A do Z: Sprievodca európskou integráciou*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Weiler, J. (1983) The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision. *Journal of European Integration*, Vol. 4, Nos. 2 a 3
- Westlake, M. (1994) *The Commission and the Parliament*. Londýn: Butterworths

MOTOR INTEGRÁCIE? FRANCÚZSKO-NEMECKÝ VZŤAH

Ivan Štefunko

Úvod

Táto kapitola sa venuje francúzsko-nemeckým vzťahom v kontexte európskej integrácie a je rozdelená na tri základné časti. Prvá časť sa venuje historickým súvislostiam, ktoré predurčili nadštandardnú kooperáciu dvoch tradičných nepriateľov, ako aj skúmaniu ich iniciatív a ich významu pre celý projekt budovania Európy. Druhá časť sa zaoberá zmenami, ktoré nastali v Európe po páde Berlínskeho múru, ako aj novým výzvam, ktorým musel francúzsko-nemecký pár čeliť v meniacich sa medzinárodných podmienkach. Zahŕňa aj analýzu spoločných integračných iniciatív a divergencií v postojoch oboch krajín. V závere sa kapitola stručne venuje otvoreným otázkam budúcej Európy, v ktorej majú obidve krajiny svoje záujmy a zamýšľa sa nad novodobými názormi Francúzska a Nemecka na ďalší vývoj európskej integrácie.

Historický základ francúzsko-nemeckého vzťahu

Základy integračného procesu

Po druhej svetovej vojne nadobudli vzťahy medzi Nemeckom a Francúzskom v medzinárodnej konštelácii radikálne novú podobu. Európa nejestvovala ako celok, bola rozdelená na dve časti. A práve toto rozdelenie kontinentu malo vplyv na ďalší osud skúmaných štátov. Z novej konštelácie vychádzala aj definícia záujmov Francúzska a Nemecka (Parfait, 2000: 16). Konvergencia záujmov týchto krajín našla svoju novú podobu v niečom, čo sa dnes všeobecne nazýva európska integrácia.

Nájsť v povojnovej Európe prijateľnú konvergenciu záujmov nebolo zďaleka ľahké a spočiatku dokonca ani mysliteľné. Ešte v roku 1947 sa Nemecko javilo ako svetová hrozba, a to až do takej miery, že Francúzsko a Veľká Británia podpísali vo francúzskom Dunkerque zmluvu o vojenskej aliancii proti Nemecku – v prípade, že by ohrozovalo európsku bezpečnosť. Ešte vtedy dominovala medzi obyvateľstvom

oboch krajín nenávisť. Francúzske obyvateľstvo bolo v neutíchajúcom šoku z okupácie a západonemecká časť obyvateľstva (teda obyvatelia štátu Spolková republika Nemecko - SRN - ktorý vznikol v roku 1949) bola značne pobúrená politikou, ktorú Francúzsko uskutočňovalo vo svojich okupačných zónach (Leblond, 1997: 90), ktoré ovládalo z pozície víťaznej mocnosti. V takejto atmosfére bolo takmer nemožné presadzovať zmierovacu politiku. Vojnou vyčerpané, zničené a psychicky podkopané Francúzsko sa pokúšalo materiálne čo najviac vyťažiť zo svojej účasti na rozdelení Nemecka do okupačných zón. Jeho zámerom bolo hradiť si svoj hospodársky návrat medzi vyspelé štáty z nemeckých reparácií, a to v podobe ekonomických ziskov z týchto území. Nemecko, ktoré i naďalej vzbudzovalo u spojencov vážne obavy, muselo čeliť ustavičnej demontáži vlastného priemyslu a kontrole svojich ekonomických zón; jeho hospodárska renesancia by totiž mohla znamenať potenciálnu hrozbu pre krehký mier. Nikto zo spojencov však nechcel zopakovať chyby z čias po prvej svetovej vojne a ďalej vyčerpávať túto zničenú krajinu. Napriek tejto skutočnosti sa v politických kruhoch oboch krajín našli osobnosti, ktorých autorita mohla zvrátiť tento negatívny trend. Môžeme medzi ne zaradiť zakladateľov tzv. *Európskeho hnutia* - francúzskeho ministra zahraničných vecí Roberta Schumana a nemeckého kancelára Konrada Adenauera. Títo muži zohrali za významnej ideovej podpory šéfa francúzskej štátnej komisie pre hospodársky plán Jeana Monneta v začiatkoch európskej integrácie rozhodujúcu úlohu.

Ako základná podmienka mierového vývoja sa javilo postupné zjednocovanie Európy. Na potvrdenie tejto tézy slúžia aj niektoré zásadné iniciatívy, najmä prejav Winstona Churchilla 19. septembra 1946 v Zürichu, v ktorom okrem iného vyzýval na francúzsko-nemecké zmierenie a jednotu na kontinente. Ďalej to boli Marshallov plán z roku 1947, ktorý predpokladal značnú finančnú pomoc a nevyhnutnú spoluprácu medzi krajinami v americkej sfére vplyvu pri ich hospodárskej obnove a založenie Rady Európy v roku 1949, ktorá napriek výlučne medzivládneho charakteru slúžila ako vhodná platforma na komunikáciu mnohých európskych štátov.

Z obavy pred totálnou demontážou nemeckého priemyslu kancelár Konrad Adenauer opakovane 9. a 23. marca v rozhovoroch pre tlač (Gerbet, 1983: 104) navrhol vytvoriť francúzsko-nemeckú úniu, ktorá by kontrolovala a koordinovala produkciu uhlia a ocele. Iniciatíva mala byť otvorená aj ostatným krajinám. Francúzska odpoveď nenechala na seba dlho čakať a Robert Schuman prevzal na to obdobie šokujúcu iniciatívu, inšpirovanú Jeanom Monnetom. Keď Schuman dostal súhlas od Adenauera, 9. mája 1950 ponúkol umiestniť pod spoločnú inštitúciu otvorenú aj ostatným krajinám Európy celú francúzsku a nemeckú produkciu uhlia a ocele. Len takýto projekt by podľa neho mohol navždy utlmiť tradičnú francúzsko-nemeckú neznášanlivosť (Leblond, 1997: 94). Keďže návrh bol aj v záujme SRN, Adenauer ho prijal. Predstaviteľom krajiny aspoň čiastočne umožnil disponovať nemeckým priemyselným potenciálom a predstavoval krok k postupnej

medzinárodnej rehabilitácii Nemecka. Francúzsko, naopak, získalo dohľad nad hospodárskym potenciálom Nemecka v dvoch oblastiach, ktoré predstavovali kľúč k možnému zbrojeniu zo strany východného suseda. Francúzsko mohlo zároveň profitovať z predpokladaného hospodárskeho rastu v týchto dvoch priemyselných odvetviach. Rokovania o návrhu Roberta Schumana sa ukončili 18. apríla 1951 podpisom zmluvy za účasti Francúzska, SRN, krajín Beneluxu a Talianska. Zmluva z Paríža založila Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ (ESUO). Bolo to prvé spoločenstvo nadnárodného typu prisudzujúce významné právomoci supranacionálnej¹ inštitúcii, tzv. Najvyššiemu úradu. Jeho prvým predsedom sa stal v rokoch 1952 až 1955 už spomínaný Jean Monnet.

Týmto momentom sa odštartovala viac ako 50 ročná spolupráca dvoch bývalých dedičných nepriateľov, ktorí sa len päť rokov po druhej svetovej vojne dokázali dohodnúť. Preambula zakladajúcej zmluvy ako svoj cieľ definuje mier vo svete, ku ktorému môže prispieť len organizovaná Európa, ktorá sa bude budovať na princípe solidarity a budovaním spoločných základov hospodárskeho rozvoja. Ako sa neskôr ukázalo, pri drvivej väčšine všetkých integračných iniciatív stálo Francúzsko a Nemecko. Ich dohoda často znamenala úspech pre celú integrovanú Európu. Zásadná divergencia mohla byť značnou brzdou na dlhšie obdobie.

Napriek veľkým úspechom v hospodárskej integrácii sa Francúzsku a Nemecku v politickej oblasti dlhé obdobie nepodarilo prehliť nadnárodnú spoluprácu, ktorá by sa rozšírila do celého Spoločenstva. Za prvý nezdar môžeme považovať francúzske iniciované a neskôr odmietnuté Európske obranné spoločenstvo (EOS) z rokov 1952 až 1954, keď sa po ratifikácii všetkými piatimi partnermi francúzske Národné zhromaždenie odmietlo pridať. Prevážili viaceré faktory, medzi nimi aj obavy z opätovného vyzbrojenia Nemecka. Založením EOS by sa Nemecko stalo rovnocennejším politickým partnerom Francúzska a takáto vidina bolo krátko po 2. svetovej vojne pre väčšinu Francúzov nepredstaviteľná.

Základ integračných iniciatív

Evidentný úspech ESUO, aj napriek neúspechu EOS, viedol k ďalším negociáciám v ekonomickej oblasti. Krajiny Beneluxu a Taliansko vyvíjali tlak na Francúzov a Nemcov, aby sa dovtedajšia spolupráca rozšírila aj o iné oblasti priemyslu a obchodu. Rokovania o hlbšej ekonomickej spolupráci vyústili 25. marca 1957 do podpisu Rímskych zmlúv, ktoré zakladajú ďalšie dve spoločenstvá: Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (EURATOM).

¹ Termín supranacionálny by sa dal preložiť ako nadnárodný, autor je však presvedčený, že nevystihuje pravý podstatu tohto "integračného" pojmu.

Už pri prerokúvaní výsledných podôb dvoch nových spoločenstiev sa po prvýkrát dostali na povrch dva protichodné pohľady na úlohu štátov, či politických orgánov v hospodárskej politike, ako aj rôzny pohľad na inštitucionálne usporiadanie budúcich spoločenstiev. Francúzsko malo eminentný záujem na EURATOMe, ktorý mohol byť prostriedkom jeho kontroly nad nemeckým jadrovým potenciálom, ako aj možnosťou ako sa deliť o skúsenosti v oblasti civilnej jadrovej energetiky. Keďže spoločný trh predpokladal vytvorenie colnej únie, a teda vnútorné zrušenie colných sadzieb, Francúzsko malo zároveň obavy zo záplavy vlastného trhu konkurenčnými nemeckými výrobkami. Pri rokovaníach sa preto francúzska delegácia snažila ako protiváhu vytvoriť tzv. spoločné politiky, ktoré by favorizovali napríklad poľnohospodársku produkciu, ktorá v tom čase predstavovala dôležitú časť francúzskeho hospodárstva. Naopak, Nemecko, zastúpené ministrom financií Ludwigom Erhardom s liberálnejším pohľadom na hospodársku politiku sa obávalo možného dirigizmu novej štruktúry, a preto presadzovalo veľkú zónu voľného obchodu, ktorá by sa rozšírila o ďalšie štáty, okrem iných aj o Veľkú Britániu (Zorgbibe, 1993: 37). K. Adenauer však vyzdvihoval politický aspekt spoločného trhu a ekonomickú spoluprácu považoval za najlepší spôsob, ako dosiahnuť politickú integráciu Európy². Rozhodol sa pre veľké ústupky voči Francúzsku s cieľom uľahčiť rokovania. Francúzsko sa neubrnilo liberalizácii obchodu s priemyselnými výrobkami, ale presadilo si implementáciu spoločných politik EHS.

Prvou a v súčasnosti najproblematickejšou a zároveň najdrahšou sa stala tzv. Spoločná poľnohospodárska politika (SPP). Jej podoba predstavovala kompromis dvoch hlavných aktérov - Francúzska a Nemecka. SPP presnejšie definovala poľnohospodárska konferencia v meste Stresa v júli 1958. O štyri roky neskôr sa začala realizovať a bola založená na štyroch základných princípoch: voľný pohyb poľnohospodárskych produktov, jednotnosť cien, finančná solidarita a preferovanie produktov Spoločenstva pred ostatnými výrobkami. Neskôr sa SPP stala jedným z najdôležitejších pilierov európskej integrácie a častým dôvodom na „trucovanie“ Francúzska, čoho príkladom je aj tzv. Luxemburský kompromis z roku 1966, keď De Gaullovi ministri bojkotovali zasadnutia Rady ministrov, práve pre nezhody v oblasti poľnohospodárskej politiky. Luxemburský kompromis predstavoval dohodu, že v prípade, keď nebude možné dosiahnuť v EHS konsenzus, každý členský štát bude môcť chrániť svoje životné záujmy právom veta. V záveroch sa deklaruje, že strany musia urobiť všetko, čo sa dá, aby sa dohodli. Ak sa nejakým spôsobom ohrozia životné záujmy niektorej z krajín, bude sa rokovať dovtedy, kým sa dohoda nedosiahne. Pre európsku integráciu znamenal tzv. Luxemburský kompromis značnú brzdu; odvtedy sa

² Aj preto odstránil Erharda z negociácií a nahradil ho Heinrichom von Brettanom, ministrom zahraničných vecí (Leblond, 1997).

v Rade často nehlasovalo väčšinou ani tam, kde to dovoľovala zmluva a normou sa stalo jednohlasné hlasovanie (MacAllister, 1997: 35). Takejto normy sa dnešná EÚ vzdáva len pomaly a v niektorých oblastiach z práva veta stále profitujú aj pôvodcovia konfliktu - Francúzsko a Nemecko.

Čo sa týka inštitucionálneho usporiadania nových spoločenstiev, Francúzi presadili, aby sa riadili podľa menej supranacionálnych pravidiel ako ESUO a vytvorili ako protiváhu k nadnárodnej Komisii medzivládnu Radu ministrov. Uspokojili tak svoje tradičné obavy zo straty suverenity vo veciach, ktoré obyčajne spadajú do kompetencií národných štátov. Takýto inštitucionálny model bol základom dnešného usporiadania a každá, čo i len kozmetická zmena, bola výsledkom sporu dvoch koncepcií výstavby štátu, resp. spoločenstva, zo strany Francúzska a Nemecka. Francúzsku bola vždy bližšie medzivládna spolupráca, a naopak, Nemecko sa nebránilo väčšej federalizácii spoločenstiev, resp. supranacionálnym inštitúciám. Je pravdou, že takýto spor kulminoval napríklad za vlády generála De Gaulla. Takéto rozdielne pohľady sa však v závislosti od elit pri moci viac či menej prejavuje dodnes.

V roku 1958 sa vo Francúzsku vrátil k moci Charles de Gaulle, ktorý mal všeobecne veľmi malé pochopenie pre akékoľvek supranacionálne integračné zoskupenia, keďže tieto mohli potenciálne oslabovať vplyv Francúzska v medzinárodných vzťahoch. De Gaullovou víziou bola silná Západná Európa pod taktovkou Francúzska, ktoré by tak mohlo realizovať svoj stratený vplyv, a zároveň by sa tým oslabil vplyv Spojených štátov v Európe. de Gaulle tým ponúkol vytvorenie akéhosi direktória v trojici s Veľkou Britániou. Jeho úlohou malo byť spoločné rozhodovanie o problémoch sveta. Malo sa týkať aj používania atómovej zbrane (Zorgbibe, 1993: 62). Americký prezident Dwight Eisenhower však projekt kategoricky odmietol.

Po tomto neúspechu francúzsky prezident obrátil svoju pozornosť na európsku šesťku, v ktorej videl možný základ budúcej spolupráce v politickej a bezpečnostnej oblasti - samozrejme, bez zásahov inštitúcie typu supranacionálnej Komisie. Z tejto iniciatívy v rokoch 1961 až 1962 vytvoril projekt známy pod názvom Fouchetov plán, ktorý však zlyhal, práve pre de Gaullovu neochotu zahrnúť do projektu Veľkú Britániu, ako aj brať do úvahy vtedajšiu úlohu NATO, ktorá bola v očiach participujúcich krajín jedinou organizáciou schopnou zabezpečiť im ochranu a bezpečnosť. Neúspech Fouchetovho plánu bol ďalším príkladom obtiažnosti budovať politickú integráciu v Európe. Partneri Francúzska a Nemecka, ktoré paradoxne držalo pod vedením starnúceho Adenauera svojmu susedovi chrbát, odmietli de Gaullov návrh. Dôvodom bol okrem spomenutej obavy z oslabovania NATO, či vôle prijať medzi seba Veľkú Britániu aj strach zo vzrastajúcej francúzsko-nemeckej osi. Francúzsko-nemecký jednotný postup prekvapoval a menší partneri v EHS mali obavy z prehnaného vplyvu týchto dvoch krajín. Na ilustráciu možno azda len uviesť argument Holanďana Josepha Lunsu: „Táto dohoda

by umožnila Francúzsku a Nemecku akúsi hegemoniu v Európe, a tak som povedal nie“³. Taliansko malo podobný názor (Gerbet, 1983: 295).

Adenauer ponúkol de Gaullovi ísť ďalej a nielen zosnovat' spoločnú deklaráciu, ale konkrétne, podpísať zásadnú zmluvu. Kancelár predpokladal, že táto iniciatíva by mala dostredivý efekt aj pre ostatných. 22. januára 1963 podpísali v Elyzejskom paláci prvú francúzsko-nemeckú zmluvu. Tzv. Elyzejská zmluva sa týkala už iba francúzsko-nemeckej spolupráce. V spoločnej deklarácii obaja muži vyjadrili presvedčenie, že „zmierenie nemeckého a francúzskeho ľudu ukončí odvekú rivalitu a je historickým momentom hlboko transformujúcim ich vzájomný vzťah“. Všeobecný duch zmluvy je taký istý ako v prípade Fouchetovho plánu (Zorgbibe, 1993: 162). Zakotvuje mechanizmy spolupráce dvoch štátov. Predpokladá pravidelné stretnutia najvyšších predstaviteľov, ministrov a vysokých funkcionárov dvoch štátov⁴. Nevytvára však priestor pre nové inštitúcie - s výnimkou francúzsko-nemeckej kancelárie pre mládež (FNKM), založenej dohodou z 5. júla 1963. Vlády sa zavazujú k vzájomným konzultáciám pred každým rozhodnutím v diplomatických otázkach spoločného záujmu – teda Európske spoločenstvo, vzťahy východ - západ a NATO - s cieľom „dosiahnuť približne rovnaký postoj do tej miery, ako to len bude možné“. V oblasti obrany ide o tri hlavné sféry: spoločná diskusia o rozdieloch v strategickej a taktickej rovine, zakotvenie výmeny vojenského personálu medzi dvoma armádami a napokon, predpoklad pre väčšiu spoluprácu v oblasti zbrojenia.

Táto zmluva nemala takú silu, akoby sa spočiatku zdalo. Po jej podpise sa nemecký Bundestag (federálny parlament) chopil iniciatívy a k textu prijal preambulu, zdôrazňujúcu, že dohoda nesmie spochybníť základné ciele SRN: zjednocovanie Európy, resp. prehĺbenie integrácie EHS, vstup Veľkej Británie do Spoločenstiev, zjednotenie Nemecka a spoluprácu s NATO a Spojenými štátmi. Toto zmluvu v očiach De Gaulla jednoznačne oslabilo. Striktne sa z nej aplikovali len ustanovenia o pravidelných schôdkach a výmenách mládeže. Pravidelné konzultácie však neskôr nadobudli na význame, keďže práve ich výsledok často predurčil následné rokovanie neskôr ustanovenej Európskej rady. Vo vojenskej oblasti nadobudla zmluva význam pre Európsku integráciu až začiatkom osemdesiatych rokov, keď sa Mitterrand s Kohlom dohodli na jej reaktivácii. Spoločné iniciatívy vo vojenskej oblasti sa neskôr stali základom európskeho bezpečnostného systému.

³ Prate, A.: *Quelle Europe?* Paris, Julliard, 1991, s. 340. In: Courty, G., Devin, G.: *l'Europe politique*. Paris, Éditions La Découverte, 1996, s. 21.

⁴ Zmluva predpokladá pravidelné stretnutia hláv štátov, ktoré sa majú uskutočniť najmenej dvakrát do roka.

Základ kontinuity a inštitucionálne impulzy

Osobitným prínosom pre pozitívne pokračovanie integračných procesov v západnej Európe bolo zvolenie prezidenta Francúzskej republiky, centristu Valéry Giscard d'Estainga, ktorý si ako bývalý minister financií rýchlo porozumel s nemeckým kancelárom, sociálnym demokratom a bývalým ministrom financií Helmutom Schmidom. Ich zvolenie do funkcií nastalo takmer paralelne. Po nástupe na najvyššie posty museli títo muži novej generácie čeliť aktuálnym hospodárskym výzvam. Aj tieto faktory prispeli k výrazne zosilnenej spolupráci medzi dvoma štátmi, ktorá trvala prakticky celých sedem rokov ich spoločného funkčného obdobia.

Prvou z veľkých iniciatív spomínaného obdobia bolo vytvorenie Európskej rady na návrh francúzskej diplomacie. Dá sa povedať, že po prvýkrát dostalo Európske hospodárske spoločenstvo „politickú tvár“. Nasledujúce zmluvy inštitucionalizovali⁵ tento orgán. Stalo sa z neho ústredné rozhodovacie teleso EHS a neskôr Európskej únie. Európska rada zložená z najvyšších predstaviteľov členských krajín EHS a Predsedu Európskej komisie mala pôvodne predstavovať syntézu komunitárnych politík a politickej kooperácie, ktorá bola dovtedy len na úzko medzivládnej úrovni. Giscard d'Estaing musel na summite v Paríži v decembri 1974 potvrdiť, že napriek obavám partnerov - Nemecka, Talianska, Holandska a Belgicka - ktorí nechceli zabudnúť na Fouchetov plán, nechce odobrať orgánom spoločenstiev právomoci (Gerbet, 1983: 440). Lídri sa dohodli, že Komisia bude prizývaná na všetky stretnutia Európskej rady, ktoré sa budú týkať záležitostí Spoločenstiev. Takisto sa dohodli, aby ministrov v technických a správnych otázkach reprezentovali členovia Výboru stálych zástupcov (COREPER). Tento ústupok voči väčšej medzivládnej kooperácii vymenilo Nemecko za demokratizáciu inštitúcií, ktorá je večnou agendou nemeckej európskej politiky. Konkrétne išlo o súhlas Francúzska, aby sa Európsky parlament volil vo všeobecných priamych voľbách, čo malo posilniť občiansky rozmer Európy.

Ďalšou iniciatívou z tohto obdobia bolo založenie Európskeho menového systému (EMS), na ktorom sa štáty zhodli na summite v Brémach v roku 1978, a ktorý bol odpoveďou hlavne Francúzska a Nemecka na pád brettonwoodského systému (teda menovú nestabilitu), ropné krízy a všeobecnú recesiu. Francúzsko sa však pod vedením Giscarda d'Estainga rozhodlo pre ekonomickú a menovú politiku

⁵ Boli to Jednotný európsky akt, Zmluva z Maastrichtu, Amsterdamu a Nice. Je paradoxné, že tento orgán nebol spočiatku zahrnutý do zmlúv a vznikol len záverečnou deklaráciou. Napriek tomu mal rozhodujúci vplyv na budúci vývoj európskej integrácie; Rada ministrov sa od začiatku často zbavovala rozhodnutí a prenášala ich na Európsku radu, čo posúvalo Radu ministrov do technokratickej roviny. Až na summite v Londýne v lete 1977 sa na návrh D'Estainga hlavy štátov a vlád dohodli na zúžení predmetu rokovania Európskej rady. Pozri: Gerbet, P.: *La Construction de L'Europe*. Paris, Imprimerie nationale, 1983, s. 442.

orientovanú na stabilitu, a tak si mohlo Nemecko dovoliť vo svojom pláne Európskeho menového systému (EMS) ponúknuť svojmu západnému susedovi možnosť menovej spolupráce. Nemci si dobre uvedomovali, aké dôsledky pre ich export by mohli mať náhle a veľké zmeny kurzov (Patat, 1992: 26). Naopak, Francúzi chceli týmto zamedziť najmä zvyšovaniu cien. Fixáciou franku na marku sa hodnota franku umelo udržiavala, čo prospievalo nemeckému exportu a francúzskej kúpnej sile.

EMS neznamenal nijaký principiálny zásah do menovej suverenity členských štátov, a preto bol obojstranne akceptovaný. EMS sa stal zónou marky a nemecká menová politika sa presadila vo všetkých krajinách zúčastňujúcich sa na EMS (Bilger, 1998: 328). Založenie EMS sa považuje za obdobie, kedy sa nemecká koncepcia hospodárskej politiky zdôrazňujúca stabilitu cien progresívne rozšírila na celé EHS. Jej akceptácia bola uľahčená potrebou bojovať proti inflačným tlakom spôsobeným druhým ropným šokom, neskôr postupným tlakom liberalizácie a finančnej globalizácie a napokon potrebou pripraviť menovú úniu. Vo všeobecnosti sa vytvorenie EMS dalo považovať za úspech, a to aj vďaka pevnosti francúzsko-nemeckého páru v tejto oblasti za 25 rokov (De Silguy, 2000: 76).

Táto zomknutosť sa v istom období na chvíľu prerušila nástupom François Mitterranda do funkcie prezidenta v roku 1981, spolu so socialisticko-komunistickou vládou a väčšinou, ktorá podľa tradičnej francúzskej náuky dáva prednosť hospodárskemu rastu a zamestnanosti pred stabilitou cien. Rýchly neúspech tejto politiky prinútil prezidenta rozhodnúť sa medzi pokračovaním takejto izolácie v rámci Európskych spoločenstiev a členstvom v EMS. Už v roku 1983 sa rozhodol pre druhú alternatívu⁶ a v nasledujúcom období pomohol naštartovať niekoľko významných integračných iniciatív spolu so svojím nemeckým partnerom Helmutom Kohlom, ktorý sa stal kancelárom v roku 1982.

To, čo neurobil v oblasti vojenskej spolupráce tandem Giscard – Schmidt, akoby doháňal Kohl s Mitterrandom. Ich bilaterálna aktivita od roku 1982 nepriamo smerovala k delikátnej otázke „európskej obrany“, ktorú neskôr otvorili pri negociáciách v Maastrichte a Amsterdame. Okrem vojenských otázok sa francúzsko-nemecká spolupráca jasne prejavila v rozvoji a prehĺbovaní integrácie Spoločenstiev. Delorova prítomnosť v Bruseli ako predsedu Európskej komisie od roku 1985 do 1995 značne uľahčila túto snahu. EHS sa rozšírilo o troch nových južných členov: Grécko v roku 1981 a v roku 1986 Španielsko a Portugalsko. Európa deviatich sa stala európskou dvanástkou, a tým došlo aj k politickej, geografickej a kultúrnej diverzifikácii EHS.

⁶ V roku 1983 hrozí Jacques Delors, minister hospodárstva a financií a neskôr predseda Európskej komisie, demisiou v prípade, že sa Francúzsko nevráti na rigoróznou cestu EMS. Zdroj: CD-ROM Encyclopédia Universalis, Paris 1997.

Na pozadí hospodárskej recesie z prvej polovice deväťdesiatych rokov sa v roku 1985 podarilo presadiť myšlienku veľkého vnútorného trhu s platnosťou do 1. januára 1993. Projekt iniciovaný Delorovou Komisiou ihneď podporili Mitterrand a Kohl. Výrazne to napomohlo prijatiu Jednotného európskeho aktu (JEA) najvyššími predstaviteľmi štátov a vlád na Luxemburskom summite v roku 1985. JEA nadobudol platnosť zároveň so vstupom Španielska a Portugalska do EHS. Hlavným cieľom JEA bolo dokončiť projekt spoločného trhu tak, ako to predpokladali zmluvy zakladajúce Spoločenstvá. JEA okrem toho, že inštitucionalizoval Európsku radu, zároveň vo svojom 30. článku predpokladá organizáciu politickej spolupráce v oblasti zahraničnej politiky, čo je nepochybne veľmi novátorské, aj keď jej záväznosť je málo konkrétna a pre krajiny neexistujú žiadne obmedzenia.

Nová medzinárodná situácia - výzva pre francúzsko-nemecký vzťah

Narušenie rovnováhy - integračný impulz

„Germany, a former country in Central Europe“ (Random House Dictionary of the English Language, 1986). „Nemecko, bývalá krajina v strednej Európe“.

Zmenou medzinárodnej konštelácie po rozpade bipolarity sa radikálne zmenili i podmienky, v ktorých pôsobil už etablovaný francúzsko-nemecký pár a takisto sa zmenila i definícia jednotlivých záujmov dvoch krajín, ktoré boli dovtedy v stave zvláštnej asymetrickej rovnováhy. Koncom studenej vojny sa veľmi rýchlo odštartoval proces zjednocovania Nemecka, na ktoré Francúzsko nebolo zjavne pripravené. Chaotické správanie Mitterranda tomu nasvedčovalo (Zorgbibe, 1993: 86) (Rovan, 1998: 46). Ani viditeľný počiatkový odmietavý postoj západného partnera však nezabránil veľmi rýchlemu procesu zjednocovania, favorizovaného hlavne postojom USA a ZSSR⁷.

Proces zjednotenia sa nemohol udiat' v lepších podmienkach a v adekvátnejšom medzinárodnom kontexte (Colard, 1991: 100). Udial sa mierovo, rýchlo, demokraticky a so súhlasom všetkých susedov a všetkých partnerov oboch nemeckých republík. Európska dvanásťka a Valné zhromaždenie OSN tento akt jednoznačne schválili a každá z organizácií vydala deklaráciu, potvrdzujúcu, že

⁷ Bertram, Ch, "Ein Weltrekord der Diplomaten", Die Zeit, Hamburg, 7. september 1990, In: Guerard, F.: L'Allemagne un an apres l'unification, Paris, La Documentation Française, N°665, octobre 1991.

obnovenie nemeckej jednoty je pre Nemecko a pre celú Európu novou érou. Ukázkový proces zjednotenia umožnil Nemecku užívať plnú suverenitu a zároveň zostať ukotveným v Európskom spoločenstve a v Severoatlantickej aliancii. Toto dvojité upevnenie - v hospodárskych a politicko-vojenských štruktúrach - znamenalo pre Nemecko návrat do európskej elity. Stalo sa najpočetnejšou európskou krajinou a ako hospodárska, finančná a politická mocnosť sa znovu stalo plnoprávnym medzinárodným aktérom povolaným na prijatie väčšej zodpovednosti. Inštitucionálne sa však príchodom 16 miliónov východných Nemcov do Európskej únie nič nezmenilo, azda až na zvýšený počet nemeckých európskych poslancov, ktorých povolila rezolúcia z 12. júla 1990. Nenastala žiadna zmena v zložení Komisie, ani v spôsobe váženía hlasov v Rade.

Nová konštelácia vzťahov v Európe zákonite spustila zmiešané reakcie a nastolila niekoľko otázok: vzniká nemecká Európa alebo európske Nemecko? Nebude sa Nemecko usilovať získať neutrálnejší štatút, opustiť EHS a sebecky položiť základ novej *Mittleeuropa*? Otázka sa dá preformulovať aj inak: je nemecká jednota a politické zjednocovanie Európy dvoma stranami tej istej mince alebo nie? Vládne vyhlásenie z 30. januára 1991, ktoré predniesol Kohl v Bundestagu, odpovedalo na množstvo podobných otázok: „Nemecko je našou vlasťou, Európa je našou budúcnosťou (...), našim prioritným cieľom je a bude politické zjednocovanie Európy“. Kohl svojou deklaráciou jasne udal smer a logicky pokračoval zhrnutím nemeckého postoja k francúzsko-nemeckej aliancii: „Európske spoločenstvo, ktoré chceme pretransformovať do Európskej únie, tvorí jadro a základ zjednotenia Európy. Francúzsko a Nemecko musia byť naďalej motorom na ceste k zjednotenej Európe. Priateľstvo, ktoré existuje medzi našimi dvoma národmi, má pre nás, Nemcov, existenčný význam“ (Colard, 1991: 104).

Francúzsko bolo hlboko ovplyvnené geopolitickými zmenami v Európe. Na rozdiel od Veľkej Británie, ktorá sa rada definuje ako „ostrovná pevnosť“, Francúzsko cítilo, že jeho tradičný atribút veľmoci bol zrazu ohrozený. Práve preto, že svoje postavenie kontinentálnej mocnosti úzko spájalo s Nemeckom, muselo sa, aj keď ťažko, prispôbiť plnej suverenite svojho suseda a jeho novej centralite na európskom kontinente. Východiskom z tejto situácie bolo jedine posilnenie francúzsko-nemeckých vzťahov, axióma francúzskej európskej politiky, čo takisto znamenalo posilnenie vlastnej sily. Jedine tak mohol Paríž vplývať na Nemecko v rámci posilneného komunitárneho priestoru. Francúzsko muselo uznať poslanie Nemecka udávať tón európskym záležitostiam, lebo doteraz nikdy nebolo také závislé na francúzsko-nemeckej dynamike, ktorá by dala zmysel politickej Európe a obratom by zväčšila francúzsky vplyv. Paríž však zle vnímal myšlienku politickej rovnoprávnosti. Nemecko urobilo na prvý pohľad dobrý obchod, keďže vymenilo svoju jednotu za malú ekonomickú obeť voči Sovietskemu zväzu (Schumacher, 1993: 58-59). Aj keby sa zobraли do úvahy obmedzenia suverenity nového Nemecka - ako je zníženie vojenských stavov či zákaz používať, skladovať alebo vyrábať

jadrové zbrane - stále sa zdá, že všetko sa dialo v prospech Nemecka. Najväčšou obeťou z nemeckej strany bola jeho snaha dosiahnuť jednotnosť Európy. Preto sa pripravovaná Maastrichtská zmluva dá považovať za priamy dôsledok nemeckého zjednotenia. Rétorika Kohla, ako aj nemeckého prezidenta Richarda von Weizsäckera, nevykresľovala túto zmluvu ako ekonomickú obeť, ale ako historickú šancu pre Nemecko, ktorá sa môže naplniť prostredníctvom európskej integrácie. Mohlo by sa zdať, že Nemecko dalo veľkú časť zo svojej novonadobudnutej národnej nezávislosti na oltár Európy, ale nemecké rozhodnutie bolo politické napriek odhováraniu významných ekonómov, manažérov Bundesbanky, ktorí sa obávali výmeny dominantnej marky za „pochybnú“ európsku menu. Z tých čias pochádza slogan, že „Nemecko sa rozhodlo budovať európske Nemecko a nie, ako sa mnohí obávali, nemeckú Európu“.

Už v decembri 1989 na Európskom summite v Štrasburgu, teda niekoľko týždňov po páde berlínskeho múru, presviedčal François Mitterrand Helmuta Kohla, aby sa rozhodol pre jednotnú menu. Prekvapený kancelár však trval na tom, aby sa európske inštitúcie posilnili, v súlade s dlhodobou nemeckou prioritou demokratizovať inštitúcie a zároveň dať politickú tvár Európskemu spoločenstvu. Paralelne s menovou integráciou sa mala rozvíjať integrácia politická (Duhamel, 1999: 107). Už 19. apríla však prezident Mitterrand a kancelár Kohl oslovili Spoločenstvo spoločným listom. Predložili projekt politickej únie, čím dosiahli zvolanie dvoch paralelných medzivládnych konferencií (Fries 1995: 16). Dublinský summit v apríli 1990 rozhodol, že sa detailne preskúma možnosť zmeniť zmluvu s cieľom posilnenia demokratickej legitimacy v EHS, ako aj potreby umožniť Spoločenstvu a jeho inštitúciám efektívne odpovedať na požiadavky novej situácie, a tým potvrdiť jednotu a koherenciu medzinárodných krokov Spoločenstva. Tu môžeme spozorovať jasný vplyv nemeckých priorít, z ktorých - ako sa neskôr ukázalo - sa málo presadilo do praxe.

V decembri 1990 zvolala Európska rada dve medzivládne konferencie. Prvá mala položiť základy Hospodárskej a menovej únie (HMÚ) a druhá naštartovať európsku politickú úniu v perspektíve dokončenia veľkého vnútorného trhu. Mal mať 340 miliónov spotrebiteľov a jeho vývin sa mal na základe záväzkov dvanástich krajín z obdobia prijatia JEA ukončiť 1. januára 1993. Pôvodne sa mala zvolať len konferencia o HMÚ na tému vytvorenia Európskej centrálnej banky a spoločnej alebo jednotnej meny.

Počas spomínanej medzivládnej konferencie dosiahli Paríž a Bonn, aby sa do štruktúry Spoločenstva vsunula aj citlivá otázka, a to formuláciou o „spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike“. Druhý list Mitterranda a Kohla zo 6. decembra 1990 precizoval obsah politickej únie a súčasne špecifikoval prioritné oblasti európskej diplomacie. Medzivládnu konferenciu o politickej únii sprevádzali tri zásadné momenty: vojna v Perzskom zálive ústiaca do konfliktu začiatkom roka 1991, kríza v Juhoslávii a napokon rozpad Sovietskeho zväzu (McAllister, 1997:

222). Prebiehajúce udalosti poukázali minimálne na potrebu postupnej politickej integrácie. Negociácie sa skončili v decembri 1991 stretnutím historickej Európskej rady, ktorá spojila dva texty do jednej dohody s názvom Zmluva o Európskej únii, ktorá bola podpísaná 7. februára 1992 v Maastrichte.

Pokračovanie sporu dvoch koncepcií

Inštitucionálne divergencie

Maastricht (rozumej zmluva) začal byť hneď po ratifikácii považovaný napoly za úspech a napoly za prehru. Najčastejším prívlastkom zmluvy bolo, že nerozhodla medzi dvoma logikami nazerania na integráciu, a to hlavne z inštitucionálneho hľadiska. Nezvitázila ani metóda otcov - zakladateľov, ani tá z obdobia Fouchetovho plánu (Fries, 1995: 52). Zmluvu považovali mnohí pozorovatelia za veľmi plachý úspech, ktorý navyše nebol z hľadiska stavby troch pilierov jasne čitateľný. Prvýkrát od Fouchetovho plánu sa debata dostávala do úzko inštitucionálnej podoby, kde sa začalo uvažovať aj o kvázi ústavnoprávnom usporiadaní budúcej Európy. Jej užšia integrácia, ako bolo vidno v hospodárskej a menovej oblasti, sa veľmi rýchlo stávala každodennou realitou. Aj v tomto smere však mali Francúzi a Nemci diametrálne odlišný náhľad na formu budúcej spolupráce. Francúzsko tradične presadzovalo viac medzivládnu spoluprácu a Nemecko naopak, nadnárodnú, resp. federalistickú. Pozrime sa teda na dôvody a genézu tohto sporu.

Historicky sa všetci francúzski prezidenti usilovali, aby ich krajina hrala v integračnom procese vedúcu úlohu a oni mohli vytvárať také inštitúcie a politiky, ktoré by uspokojovali francúzske potreby. Inštitucionálne to bol De Gaullov, resp. Fouchetov plán, ako aj Giscardov návrh Európskej rady či Mitterrandove rétorické poukazovanie na potrebu ďalšej integrácie.

Francúzske iniciatívy boli vždy odpoveďami na aktuálne krízy. Príkladom toho bol Schumanov plán, ktorý mal kontrolovať nemeckú silu, ako aj Mitterrandove volanie po medzivládnej konferencii o politickej únii v roku 1990, ktoré bolo reakciou na nevýhodné implikácie pre francúzsku pozíciu v Európe. Takto sa podľa Menona iniciatívy stávali akosi *fuite en avant* - útekmi vpred – a teda nástrojom francúzskej európskej politiky a prostriedkom na zachovanie vodcovskej úlohy v európskych záležitostiach (Menon, 1996: 231-252).

Paríž sa dôsledne pokúšal zabezpečiť, aby vývoj politiky na európskej úrovni odrážal jeho vlastné záujmy. De Gaulle sa snažil zahrnúť obranu a bezpečnosť do európskej spolupráce, aby v rámci nej mohol konať ako sprostredkovateľ medzi dvoma supervelmocami. Pompidouovo úsilie - nástupcu De Gaulla - formulovať

energetickú politiku Spoločenstiev je možné vidieť v svetle energetickej krízy z roku 1973 a najmä francúzskej neschopnosti reagovať na jej výzvy. Mitterrand zas volal po vytvorení „sociálnej Európy“, ktorá by pomohla zažehnať neblahú situáciu Francúzska v tejto oblasti. Každý z prezidentov presadzoval v rámci európskych inštitúcií medzivládnu spoluprácu a usiloval sa znižovať nadnárodnú úroveň európskej politiky na minimum. Táto tendencia bola jasná u De Gaulla ako aj u gaullistického Pompidoua, od ktorého pochádza myšlienka Európskej rady.⁸

Gaullistická kontinuita však zostala, napriek tomu, že gaullizmus sa oficiálne vo Francúzsku skončil. Giscard d'Estaing presadil Európsku radu a súčasne navrhoval inštitucionalizovať Radu troch múdrych, čím by znížil vplyv Komisie a Parlamentu. Napriek tomu, že Mitterranda vnímali ako veľmi proeurópskeho politika, ktorý dokonca chcel posilňovať vplyv Európskeho parlamentu, bol to on, ktorý vždy súčasne podporoval zotrvanie ústrednej úlohy Rady ministrov a Európskej rady (Menon, 1996: 236-240).

Situácia po zjednotení Nemecka oslabilu podstatu základu francúzsko-nemeckých vzťahov a vytvorila tlak na francúzskych predstaviteľov prijať ďalšiu integráciu ako prostriedok kontroly značne politicky a ekonomicky posilneného Nemecka. Takéto tlaky boli umocnené zväčšením očividných rozdielov medzi francúzskou a nemeckou koncepciou integrácie. Divergencie týkajúce sa budúcnosti integrácie boli očividné v dvoch oblastiach. Po prvé, nemeckí politickí lídri čoraz častejšie hovorili v prospech väčšieho supranacionalizmu v rámci rozhodovacích mechanizmov EÚ, a to osobitne posilnením Európskej komisie a parlamentu. Po druhé, po skončení studenej vojny Nemecko presadzovalo východné rozšírenie a integráciu krajín strednej a východnej Európy. Toto, samozrejme, Francúzsku nevyhovovalo, lebo vedelo, že sa presúva ťažisko, resp. centrum európskej integrácie na východ, teda do Nemecka. Mitterrand sa tak už v januári 1995 otvorene skepticky vyjadril k náhlemu rozšíreniu na východ, ktoré by zničilo Úniu zvnútra. Takisto sa netajil tým, že uprednostňuje model malej Európy, ktorá sa neskôr v obnovenej forme začne ukazovať u Delorsa v dnešných časoch.

Vo Francúzsku sa začiatkom roka 1995 konali prezidentské voľby. Na veľké sklamanie euro-optimistov zo všetkých krajín sa ich Delors z osobných dôvodov nezúčastnil, napriek tomu, že mu všetky prieskumy dávali veľkú nádej zvíťaziť. Voľby napokon vyhral Jacques Chirac, prvý gaullista na prezidentskom poste po 21 rokoch. Preto sa dalo očakávať, že zmena v európskej politike Francúzska bude rázna. Nestalo sa tak! Preto je namieste otázka, či nie je tomu tak preto, že gaullizmus z pozície silnejšieho sa presadzuje ľahšie, ako gaullizmus v očividne menšej a frustrovanejšej krajine akou bola pred 30 rokmi. Porozumenie medzi Kohlom a Mitterrandom bolo hlboké napriek nezhodám pri procese zjednocovania

⁸ Nie je to Giscardova idea, ako sa to všeobecne prezentuje.

a ohľadom konfliktu v Juhoslávii. Spoločné pôsobenie Chiraca a Kohla trvalo len tri roky, ale malo odlišný charakter. Hoci si boli ideologicky oveľa bližší, ich vzťah bol menej rovnovážny. Kohl bol už takpovediac historickou osobnosťou a jeho skúsenosť s vládnutím bola ojedinelá.

Rok 1996 bol rokom zvolania novej medzivládnej konferencie predpokladanej Maastrichtskou zmluvou, ktorá ju mala doplniť a takisto začať s reformou európskych inštitúcií. Prvého januára 1995 vstúpili do EÚ tri nové štáty: Rakúsko, Fínsko a Švédsko. Okrem toho, že bolo ťažké dohodnúť sa za účasti dvanástich krajín v inštitúciách, ktoré boli vytvorené pre šesť štátov, mali tri nové krajiny jeden spoločný rys – neutralitu, čo do značnej miery ovplyvňovalo vyhliadky efektívnej bezpečnostnej politiky, už dlho zamýšľanej európskymi lídrami, osobitne francúzskymi a nemeckými. Inštitucionálna reforma sa stala absolútne nevyhnutnou z dôvodu nárastu počtu členov. Medzivládna konferencia pracovala od apríla 1996 do júna 1997 a Európska rada prijala návrh zmluvy, ktorá bola podpísaná v Amsterdame 2. októbra 1997. Podľa mnohých to bolo prvýkrát, čo francúzsko-nemecký motor nehral svoju úlohu a reforma inštitúcií zlyhala, keďže obaja partneri mali opačné názory na zloženie Komisie v Bruseli, váženie hlasov v Rade a hlasovanie kvalifikovanou väčšinou. V Amsterdame chýbal francúzsko-nemeckému páru spoločný projekt (Colard, 1999: 55).

Ekonomické divergencie

Partnerstvo dvoch skúmaných krajín už od začiatku vzájomnej spolupráce na integrácii Európy predpokladalo vytvorenie Európy ako politickej mocnosti, čo je opakom britskej koncepcie Európy ako zóny voľného obchodu. Do akej miery je dnešná podoba Európskeho hospodárskeho modelu výsledkom francúzskeho dirigistického pohľadu a do akej miery odzrkadľujú ekonomické procesy v dnešnej Európe liberálnejší nemecký pohľad?

Je potrebné ponúknuť syntetický pohľad na vzájomné ovplyvňovanie Nemcov a Francúzov pri rokovaní v kontexte ich rôznych postojov k európskej integrácii. Počas rokovaní o Rímskych zmluvách dosiahlo Nemecko v oblasti konkurenčnej politiky vytvorenie precíznych pravidiel, ako aj záväzok Francúzska, že v Spoločenstve bude fungovať liberálna obchodná politika. Naopak, francúzske projekty verejnej ekonomiky zostali vo všeobecnej polohe. Súčasne však Francúzsko presadilo dirigistickú politiku v poľnohospodárstve, atómovej oblasti a v rozvojovej pomoci (Bilger, 1998: 326). Zlyhanie francúzskeho systému ekonomického riadenia začiatkom 80. rokov prispelo k zmene verejnej mienky smerom k sociálnej trhovej ekonomike veľmi blízkej nemeckému modelu. Francúzsko síce od roku 1986 pristúpilo k rôznym reformám a privatizáciám, ale nevzdáva sa vôle intervenovať v ekonomike. Správa sa, akoby svoj domáci model muselo opustiť len pre štrukturálne a konjunkturálne problémy na národnej úrovni.

Aj preto sa usiluje presadiť princípy intervencie na úrovni európskej. Už v minulosti nenarážal francúzsky postoj len na nemecký odpor, ale aj na odpor ostatných európskych partnerov, ktorí sa viac prikláňali k liberálnejším ekonomickým návrhom (Bilger, 1998: 329). Napríklad JEA z roku 1987 predpokladá celkovú liberalizáciu európskych trhov, avšak na francúzsky podnet inštitucionalizoval spoločnú politiku výskumu a technológií. V praxi išlo o zoficiálnenie existujúcich praktík, ktoré mali nízky rozpočet. Zmluva z Maastrichtu veľmi jasne zdôrazňuje otvorenú a slobodnú konkurenčnú trhovú ekonomiku, aj keď v rokovaniach o tejto zmluve Francúzsko požadovalo spoločnú priemyselnú politiku. Menová únia, dominantný bod Maastrichtskej zmluvy, odzrkadľuje nemecký menový model. Práve Nemecko žiadalo striktné podmienky pre výber členských krajín menovej únie. Naproti tomu Francúzsko chcelo zaviesť aj parameter hospodárskeho rastu.

Napriek takýmto rozdielom, výsledok menovej únie nakoniec uspokojil Francúzsko aj Nemecko súčasne. Francúzsko dosiahlo predovšetkým svoj politický cieľ: zasadiť Nemecko do integrovanej EÚ a zároveň zdieľať menovú moc Bundesbanky. Nemecko presadilo ekonomickú a menovú politiku totožnú so svojou koncepciou a zároveň symbolicky získalo sídlo Európskej centrálnej banky na svojom území. Nemecko prijalo politickú konštrukciu navrhovanú Francúzskom výmenou za ekonomickú konštrukciu Nemecka.

Výmena elít a nová generácia politikov

S koncom éry Helmuta Kohla sa vo francúzsko-nemeckom vzťahu začala nová kapitola. V parlamentných voľbách 27. septembra 1998 sa po 16 rokoch zmenila v Nemecku politická elita. Výsledok volieb priviedol k moci relatívne mladého, 54-ročného predsedu krajskej vlády Dolného Saska, Gerharda Schrödera. Nový kancelár postavil svoju kampaň na základoch ideologicky obnovenej sociálnej demokracie a ihneď ohlásil politiku „neue Mitte“ - nového stredu. Pragmaticky začal presadzovať tento termín v nemeckom politickom slovníku. Jeho koalíčnými partnermi sa stali Zelení, pričom mnohých poznal ešte z revolučného obdobia z konca 60. rokov. Táto politická sila, ktorá sa dostala do federálnej vlády po prvýkrát vo svojej histórii, sa od začiatku prezentovala novými témami, na ktoré nebola nemecká verejnosť ani susedné krajiny pripravené. Je však zjavné, že napriek zásadnej zmene na špici politickej elity nedali voliči novému kancelárovi mandát obrátiť nemeckú spoločnosť naruby (Colard, 1999a: 60). Chceli vidieť „Kohlovu politiku bez Kohla“, čo znamená zmenu za podmienky kontinuity politickej línie. K istým zmenám však došlo. Deväť rokov po zjednotení sa Nemecko naučilo povedať „nie“. Ilustráciou je napríklad Schröderovo odmietnutie Chiracovho pozvania na oslavu 80. výročia konca prvej svetovej vojny. Kontrastuje to s rokom 1984, keď sa Kohl a Mitterrand vo Verdune, ruka v ruke, klaňali obetiam tej istej vojny.

S nástupom Schröderovej vlády začalo sťahovanie hlavného mesta Nemecka z Bonnu do Berlína. Je dôležité zamyslieť sa nad geopolitickou a geostrategickou centrálnou polohou nového hlavného mesta, aby sme dobre pochopili meniacu sa podobu francúzsko-nemeckého vzťahu. Francúzsko má tradične dobré vzťahy s juhom a stredomorím, zatiaľ čo Nemecko je skôr zamerané na vzťahy s východom a severom, strednou a východnou Európou, Balkánom a Pobaltskom. Novú centralitu hlavného mesta potvrdí niekoľko čísel. Berlín je vzdialený 2 000 km od Madridu, 1 500 km od Moskvy, 1 000 km od Helsiniek, 1 100 km od Ríma a 900 km od Paríža a zároveň sa nachádza na priesečníku hlavných komunikačných trás spájajúcich východ a západ, sever a juh (Colard: 1999b: 94).

Napriek možným očakávaniam zásadnejších zmien vo vzťahoch medzi Nemeckom a Francúzskom, Schröder nasmeroval svoju prvú zahraničnú cestu do Paríža, kde sa stretol so J. Chiracom. Následnou dôležitou udalosťou sa stal francúzsko-nemecký summit v Postupime z 30. novembra – 1. decembra 1998, ktorý bol v poradí 72. spoločným summitom od roku 1963. Stretnutie reagovalo na vládnú deklaráciu z 10. novembra 1998, kde nový kancelár zhrnul aj priority svojej budúcej zahraničnej politiky. Okrem iného zopakoval nemecké ukotvenie na západe, v EÚ a v NATO, a takisto zopakoval kandidatúru svojej krajiny na post stáleho člena Bezpečnostnej rady OSN. Pre objekt nášho záujmu je však významná veta: „Francúzsko-nemecké priateľstvo je základom našej európskej politiky. Chceme postaviť toto priateľstvo na ešte širších základoch, v sociálnej a kultúrnej oblasti.“ Obavy, že Schröder bude akcentovať trilaterálnu spoluprácu za účasti Veľkej Británie sa rozplynuli, aj keď mali neskôr dozvuky pri publikovaní Manifestu Tretej cesty, ktorý podpísal nemecký kancelár spolu s Tonym Blairom tesne pred voľbami do Európskeho parlamentu na jar roku 1999.

V Postupime sa dvaja (traja, ak rátame prítomnosť francúzskeho predsedu vlády na týchto stretnutiach v období kohabitácie) lídri dohodli na dvoch nových a zásadne novátorských bodoch svojho vzájomného rokovania. Prvým je vôľa pokročiť v sociálnom rozmere budovania Európy. Tomuto cieľu nahrávala v tom čase aj prítomnosť sociálnodemokratických, socialistických či všeobecne ľavicových vlád vo viac ako dvoch tretinách všetkých vlád európskej pätnástky. Druhým bodom sa stala téma globalizácie a legitimity finančných inštitúcií, akými sú Medzinárodný menový fond či Svetová banka. Vedúci predstavitelia Francúzska a Nemecka sa dohodli, že Európa sa musí týmito bodmi viac zaoberať a presadzovať spoločný postoj na medzinárodnej úrovni.

Postupim minimálne ukázal, že nedošlo k viditeľným zmenám v kvalite francúzsko-nemeckých vzťahov. Predsa však po nástupe novej nemeckej vlády vzrástli obavy Francúzska o budúcnosť tohto vzťahu. Naopak, nemeckí politici začali klásť dôraz na nové témy, ktoré už menej súvisia s úlohou Nemecka počas druhej svetovej vojny.

Budúca podoba EÚ a francúzsko-nemecké ingerencie

Variabilná geometria

Amsterdamská zmluva okrem iného definovala aj princíp posilnenej spolupráce, ktorý za istých striktno vymedzených podmienok umožňuje skupine členských krajín EÚ rýchlejší integračný postup vo vybranej politickej oblasti. V praxi sa tento princíp uplatňuje už dlhšie. Schengenské zmluvy sú dnes súčasťou právnych noriem Únie, ale neparticipujú na nich všetky krajiny. Takisto EMS či menová únia boli niečím podobným. Francúzsko a Nemecko sa doteraz vždy nachádzali v skupine krajín, ktoré chceli ísť v integrácii ďalej a hlbšie. Tak sa aj v kontexte ich vzájomných vzťahov začala presadzovať myšlienka viacrýchlostnej Európy, resp. variabilnej geometrie⁹.

Starostlivé štúdium histórie európskych zjednocovacích procesov vedie k záveru, že kľúčom k úspechu je diferenciácia: rozličné organizačné formy, rôzne stupne členstva, rozličná rýchlosť realizácie prijímaných opatrení od samotného počiatku (Weidenfeld, Wessels, 1997: 21). V období po Amsterdame bolo jasné, že aj jednotnú menu euro bude možné riešiť týmto spôsobom integrácie, keďže nie všetky krajiny mali záujem zúčastniť sa menového systému, alebo si neboli isté, či sa na základe veľmi striktných kritérií kvalifikujú. Avšak existujú aj akési neformálne bilaterálne spolupráce, ktoré majú „nabaľovací“ mechanizmus a charakter variabilnej geometrie. Takto sa dá charakterizovať aj francúzsko-nemecká spolupráca od začiatku povojnovej európskej integrácie, keďže tento model bilaterálnej spolupráce plnil istú hnaciu úlohu.

V deväťdesiatych rokoch 20. storočia, presnejšie začiatkom tzv. maastrichtského obdobia, plnili obidve krajiny úlohu bilaterálneho motora v oblasti obrany a spolupráce v zbrojnom priemysle. V roku 1993 iniciovali Paríž a Bonn vytvorenie bojových jednotiek Eurocorps. Ich základným jadrom bola francúzsko-nemecká brigáda z roku 1987. V roku 1997 sa petersberské misie¹⁰ z roku 1992 inkorporovali do Amsterdamskej zmluvy. Na svojom 73. spoločnom summite v Toulouse v máji 1999 sa predstavitelia Francúzska a Nemecka dohodli, že vytvoria Európsku jednotku rýchleho nasadenia. Primárnym motiváciou bola snaha o väčšiu autonómiu EÚ v krízových situáciách. Tento plán sa napokon konkretizoval v decembri 1999 na Európskej rade v Helsinkách a k vytvoreniu jednotky 50 až 60 tisíc mužov sa pridali aj ostatné členské štáty EÚ. Treba však podotknúť, že zvýšená aktivita v tejto oblasti je dôsledkom Kosovskej krízy, kde európske štáty,

⁹ Táto debata sa dnes nachádza aj v zásadných prejavoch o budúcnosti, resp. o "finalite" Európskej únie, o ktorej sa vyjadrili J. Fischer, J. Chirac, G. Schröder a L. Jospin.

¹⁰ Humanitárne, evakuačné, mierotvorné misie, ako aj bojové misie za účelom odvrátenia krízy.

Francúzsko, Nemecko, ale i Veľká Británia neboli schopné vážnejšie zasahovať do stratégie intervencie. Čo sa týka zbrojného priemyslu, cieľ založiť Európsku zbrojnú agentúru sa nachádza už v Maastrichtskej zmluve a stanovil sa na základe iniciatívy oboch krajín. Konkrétne kroky sa začali realizovať v októbri 1999. Vtedy sa dva zbrojné koncerny - nemecký DASA a francúzsky Aerospatiale Matra - spojili a vytvorili francúzsko-nemeckú spoločnosť EADS (European Aeronautic, Defence and Space Co.). Svojou veľkosťou má táto firma šance konkurovať veľkými severoamerickým zbrojovkám (Van Ham, 1999: 14).

V súvislosti s rozširovaním Európskej únie treba spomenúť aj inú variabilnú geometriu, ktorá mala veľmi dôležitú funkciu pre európsku integráciu a jej pôvodcom bol francúzsko-nemecký pár. Jedná sa o snahu potupne preklenúť rozdiely medzi súčasnými členmi EÚ a jej budúcimi členmi. Takzvaný Weimarský trojuholník zložený z Francúzska, Nemecka a Poľska iniciovali ministri zahraničných vecí francúzsko-nemeckého páru¹¹ v roku 1991. Táto iniciatíva podčiarkla vôľu dvoch najdôležitejších aktérov EÚ zahrnúť do spolupráce aj ústrednú mocnosť strednej Európy. Francúzska prítomnosť v strednej Európe je malá, na rozdiel od nemeckej. Nemecko rozvíjalo úzke kontakty so stredoeurópskymi krajinami už pár dní po páde berlínskeho múru. Od roku 1994 sa čoraz viac inštitucionalizovala aj vojenská spolupráca a tu mala francúzska prítomnosť väčší zmysel. Francúzsko zároveň bolo a je veľmi vplyvným štátom v rámci NATO a EÚ, čo prinajmenšom pomáha Poľsku za asistencie Nemecka pociťovať jasnú podporu v jeho integračných ambíciách. Súčasne je to signál pre celý stredoeurópsky región, prinajmenšom pre visegrádske krajiny. Bronislaw Geremek sa v septembri 1996 vyjadril, že pre európsku budúcnosť by bolo veľmi nebezpečné, ak by v strednej Európe Francúzsko absentovalo (Van Ham, 1999: 21). Nemecko bolo a je prirodzeným podporovateľom visegrádskej integrácie, ktorá podľa neho slúži celej európskej integrácii. Zoskupenie V4 môže mať blahodarný efekt pre celý stredoeurópsky priestor, a preto je pozitívne, že existujú konzultácie medzi zoskupeniami V4 a W3 (Lukáč, 2001: 47).

Partnerstvo využívajúce variabilnú geometriu alebo diferencovanú integráciu umožňuje výhodne kombinovať bilateralizmus a multilateralizmus. Francúzsko a Nemecko využívajú svoj špecifický vzťah a zvláštne postavenie a často zohrávajú úlohu motora či katalyzátora vo vnútri alebo zvonku Európskej únie.

Novodobé divergencie Francúzska a Nemecka

Po podpise Amsterdamskej zmluvy sa dve krajiny dostali pred niekoľko závažných rozhodnutí týkajúcich sa budúcnosti Európskej únie, do ktorých boli priamo či nepriamo zainteresované vlastnými dlhodobými strategickými zámermi.

¹¹ <http://www.elysee.fr/actus/dep/2001/etranger/02-weimar/weimar01.htm>, 26. marca 2001.

Nemecko riešilo počas svojho predsedníctva EÚ v prvom polroku 1999 otázku rozpočtu, úzko súvisiace s rozširovaním EÚ na východ. Francúzsko počas svojho predsedníctva v druhom polroku 2000 dostalo šancu ovplyvniť budúcu tvár rozšírenej Európy, keďže malo na starosti záverečné rokovania medzivládnej konferencie vrcholiace na summite v Nice v decembri 2000.

Nemecké predsedníctvo EÚ nebolo jednoduchou záležitosťou. Jednou z jeho hlavných úloh bolo nájsť kompromisné riešenie o spoločnom rozpočte EÚ na obdobie rokov 2000 až 2006. Rozpočtový návrh bol súčasťou dokumentu Agenda 2000. Ďalšou úlohou bol pokus o reformu Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Obe záležitosti sa úzko týkali Francúzska aj Nemecka. Nemecko je najdôležitejším netto¹² platiteľom do rozpočtu EÚ. V roku 1997 dosahoval jeho príspevok 22,5 miliardy mariek, čo sa Kohlovi, ale aj Schröderovi zdalo neúnosné (Colard, 1999a: 73). Nemecko žiadalo, aby sa upravili rozhodnutia zo summitu v Edinburghu z roku 1992, keď sa rokovalo o predchádzajúcom spoločnom rozpočte. Podľa Nemecka sa situácia odvtedy značne zmenila.¹³ Európski partneri a aj Francúzi uznali odôvodnenosť tejto požiadavky, nevyhoveli však Nemecku v plnej miere, keďže rázne zníženie nemeckého príspevku by ohrozilo napríklad princípy SPP¹⁴, z ktorej výrazným spôsobom profitovalo Francúzsko. Zníženie rozpočtu by ohrozilo aj Kohézne a Štrukturálne fondy či Lomské konvencie¹⁵. Tým by sa narušili záujmy iných krajín, najmä z juhu Európy a Írska.

¹² Členský štát dáva do spoločného rozpočtu viac ako z neho dostáva.

¹³ Nemci žiadali niečo podobné ako bolo uznané Britom, ktorí hlasom M. Thatcherovej odmietli platiť redistributívny systém poľnohospodárskej politiky, z ktorého neťažili, keďže ich poľnohospodárstvo dosahovalo vysokú konkurencieschopnosť. Britská zľava však bola povolená v roku 1984 v podmienkach, keď SPP zaberala výnimočnú časť spoločného rozpočtu. Dnes sa časy zmenili, a preto bolo zaujímavé pozorovať Britov, či sa vzdajú v prospech rozširovania, ktoré verbálne presadzujú (nevzdali sa: pozn. autora).

¹⁴ Francúzi uznávali požiadavky na reformu SPP, ale táto otázka mala veľký vnútropolitický rozmer. Akákoľvek reforma SPP musela vyhovovať Francúzsku, inak ju nebolo možné zrealizovať a zároveň sa nikdy nemohol spochybniť princíp solidarity, keďže ten bol základným výdobytkom Francúzska v celej histórii budovania Európy od čias bojov, ktoré zohral De Gaulle. Preto požiadavku Nemcov na návrat k národnému spolufinancovaniu poľnohospodárstva vnímali v Paríži ako provokáciu. Naopak, pre Nemcov a napokon aj iné krajiny bolo nepochopiteľné a neprijateľné, že sa agrárny problém hlavne z francúzskej strany vždy staval do centra integračného diania. Hlavne, keď sa zamyslíme nad tým, akú úlohu poľnohospodárstvo zohráva v národných ekonomikách, a to aj vo Francúzsku.

¹⁵ Niektoré krajiny EÚ sú veľmi úzko kultúrne, hospodársky aj politicky naviazané na svoje bývalé kolónie a presadzujú významnú pomoc. Prvá dohoda s tzv. krajinami ACP (Afrika, Karibik, Pacifik) bola podpísaná už v roku 1975.

Predmetom sporu okolo Agendy 2000 boli hlavne konfrontácie francúzskych a nemeckých záujmov. Rázne riešenie by potenciálne posunulo integráciu dopredu aj v iných oblastiach, keďže Spoločná poľnohospodárska politika a Štrukturálne politiky EÚ v tom čase zaberali až 81 percent rozpočtu Únie. Aj keď počas Berlínskeho summitu v marci 1999 sa diskutovalo o tom, ako znížiť nemecký príspevok a najmä o tom, ako reformovať SPP, nepodarilo sa zaviesť spolufinancovanie SPP z rozpočtov členských štátov a dosiahlo sa len veľmi symbolické zníženie nemeckého príspevku. Nemecký pokus o *Geld zurück* (návrat peňazi) sa nepodaril aj preto, lebo krajina si nedokázala získať podporu Francúzov, ako aj ďalších členských krajín Únie. V Berlíne sa ukázali limity diplomatickej úlohy Nemecka v rámci európskej pätnástky (Van Ham, 1999: 18).

Najnovšie sa divergencie medzi dvoma krajinami prejavujú v debate o konečnej podobe Európskej únie. Niektoré z nich rezonovali počas rokovaní medzivládnej konferencie, ktorá začala 14. februára 2000 počas portugalského predsedníctva. Jej cieľom bolo zreformovať a pripraviť inštitúcie EÚ na rozšírenie. Medzivládna konferencia vyvrcholila summitom v Nice v decembri 2000 počas francúzskeho predsedníctva.

V otázke reformy inštitúcií sa v mnohom pozície dvoch krajín nelíšili. Obe patria ku skupine takzvaných veľkých krajín. Zhodli sa, že v prípade zníženia počtu komisárov a ich redukcie na úkor veľkých krajín, ktoré sú dnes zastúpené dvoma komisármi, budú žiadať zásadnejšiu zmenu vo vážení hlasov v Rade v prospech veľkých krajín. Zhodli sa takisto na efektívnejšom uplatňovaní princípu posilnenej spolupráce. Najväčší problém nenastal v technickej oblasti, ale v čisto symbolickej. Summit v Nice bol najdlhším v celej histórii európskej integrácie a zdalo sa, že politici sa rozídu bez dohody, čo by malo negatívny vplyv na ďalšie fungovanie EÚ. Francúzske predsedníctvo sa hodnotilo ako málo dynamické, arogantné a presadzujúce vlastné záujmy. Navyše, v priebehu summitu nastali vážne konflikty medzi francúzskymi predstaviteľmi, osobitne prezidentom Chiracom, a šéfmi vlád iných členských štátov.¹⁶

Konflikt vznikol aj vo francúzsko-nemeckom páre, keďže demografická nadradenosť Nemecka si vyžadovala premietnutie aj do rozhodovacích štruktúr, najmä v Rade ministrov. Chirac odmietol zvýšenie vplyvu Nemecka a vysvetlil, že po dvoch svetových vojnách Francúzsko chcelo zmierenie, ale na základe „absolútnej rovnosti“¹⁷. Nemecký denník *Frankfurter Allgemeine Zeitung* sa trpkopýtal: „Po 50. rokoch od držania sa za ruky nad Verdunskými hrobmi nevie Francúzsko vylúčiť tieto staré podozrenia?“¹⁸ Dohoda sa napokon zrodila. Vizualne

¹⁶ *The Economist*, 16. decembra 2000.

¹⁷ *The Economist*, 27. januára 2001.

¹⁸ *The Economist*, 16. decembra 2000.

zostalo všetko tak ako doteraz a Francúzsko a Nemecko budú mať v budúcom zložení Rady rovnaký počet hlasov - 29 - napriek tomu, že Nemecko má o 23 miliónov obyvateľov viac. Dohoda z Nice ustanovila percento populácie EÚ ako jedno z kritérií priechodného rozhodnutia v Únii a vzhľadom na veľkosť nemeckej populácie Nemecko získala väčšiu schopnosť blokovať rozhodnutia EÚ. V budúcnosti bude pre dosiahnutie rozhodnutia potrebnejšia nemecká podpora ako napríklad podpora Francúzska.

Medzivládna konferencia vrcholiaca v Nice a jej ambícia projektovať Európu budúcnosti sa uskutočnila na pozadí širšej diskusie o budúcej podobe Európskej únie. 12. mája 2000, teda len tri mesiace po začatí konferencie, vystúpil na pôde Humboldtovej univerzity v Berlíne nemecký minister zahraničných vecí Joschka Fischer so zásadným prejavom o „finalite“ európskej integrácie. V prednáške vystúpil z pozície súkromnej osoby a nie z titulu svojej funkcie, a takisto vylúčil akúkoľvek súvislosť s prebiehajúcou konferenciou. Jeho návrhy smerovali do obdobia ďaleko za konferenciou¹⁹. Pre Fischera by bola ideálnym vyvrcholením integračných procesov v Európe federácia štátov, kde by sa predseda Európskej komisie volil vo všeobecných voľbách. Vzťahy medzi nadnárodnou a národnou úrovňou by mali byť ošetrené ústavou. Zároveň Fischer otvoril tému metodológie integrácie, čím oživil Lamers-Schäubleho dokument²⁰, navrhujúci vytvorenie tvrdého jadra štátov, ktoré by mohli poháňať integráciu dopredu. Tým pootvorili na Amsterdamskom summite v roku 1997 dvere pre inštitucionalizáciu posilnenej spolupráce. Fischer nazval toto voľné a dobrovoľné zoskupenie krajín, ktoré chcú ísť ďalej dopredu, „gravitačným centrom“. Spolu s Nemeckom by sa v ňom nachádzalo Francúzsko ako základ všetkých integračných procesov v Európe.

Reakcie na vystúpenie nenechali na seba dlho čakať a najmä vo Francúzsku pôsobili zmätene. Najväčším výstrelkom sa zapísal do aktuálnych francúzsko-nemeckých vzťahov už bývalý minister vnútra, ľavicový disident - suverenista, J. P. Chevènement, ktorý poznamenal, že „Nemecko sa ešte nevylicilo z vykoľajenia, ktorým bol nacizmus“²¹. Bola to vraj reakcia na nemecké expanzívne plány. Hneď nato vystúpil 27. júna 2000 J. Chirac so svojim prejavom pred poslancami Bundestagu v renovovanej budove Reichstagu. Prejav je všeobecne pokladaný za odpoveď Joschkovi Fischerovi. Vyzval štáty EÚ, aby podporili projekt Európskej ústavy, ktorá by sa za pár rokov mala dostať na úroveň záväznej zmluvy. Takisto potvrdil vôľu zostaviť *groupe pionnier*, priekopnícku skupinu krajín, ktorá by chcela ísť ďalej a dokonca navrhol jej inštitucionalizáciu v podobe zvláštneho sekretariátu.

¹⁹ Le Notes de la Fondation Jean-Jaures, *Quo vadis Europa?*, Paris, N°16, júl 2000.

²⁰ Dokument z roku 1994, ktorý bol publikovaný dvoma predstaviteľmi CDU ako podnet na diskusiu pred medzivládnu konferenciou z roku 1996.

²¹ *Le Monde*, 21. júna 2000.

Chirac však odmietol termín federácie, ktorý sa mu zdá byť neprímeraný pre potreby EÚ²².

Poslednými príspevkami do diskusie o budúcnosti Únie je Schröderov prejav z 30. apríla 2001²³ a Jospinov prejav z 28. mája 2001.²⁴ Schröder navrhuje podobný model usporiadania Európy, aký funguje v Spolkovej republike, a naopak, Jospin sa hlási ku konceptu „federácie národných štátov“, ktorú predtým navrhol Jacques Delors. Medzi týmito predstavami pretrváva konflikt dvoch koncepcií vnímania štátu ako aktéra medzinárodných vzťahov a ako súčasti integrujúceho sa celku. Tieto rozdiely reflektujú dlhodobejšie divergencie medzi francúzskym a nemeckým pohľadom na integrovanú Európu. Tieto rozdiely sa zvýraznili po skončení studenej vojny a najmä na konci 90. rokov 20. storočia. Napriek rozchádzajúcim sa názorom Francúzsko a Nemecko boli však doteraz vždy schopní dospieť k spoločnému kompromisu a aj dnes zostávajú motorom diskusie o budúcej podobe EÚ. Či sa tieto dve krajiny budú schopné dohodnúť aj v budúcnosti a naďalej stimulovať integráciu Európy, to už v najbližšej dobe ukáže príprava a práca medzivládnej konferencie o budúcej podobe Únie, ktorá sa plánuje na rok 2004.

Záver

Predošlá analýza poukázala na to, že hlavne francúzsko-nemecké iniciatívy a spoločné kompromisy boli na počiatku mnohých inštitucionálnych a funkčných podôb dnešnej EÚ. Kooperácia medzi dvoma krajinami sa i napriek mnohým rozporom dokázala prispôbiť novým pomerom, ktoré nastali v Európe po konci studenej vojny, kedy sa Nemecko zbavilo svojho menejcenného statusu a nadobudlo novú suverenitu. Maastrichtská zmluva dokazuje, že európska integrácia napreduje. Projekt realizácie jednotnej meny sa mohol uskutočniť len so súhlasom Francúzska a Nemecka, ktoré po skončení studenej vojny často akcentovali rozdielne priority a hospodárske a politické predstavy o integrovanej Európe.

Koncepčné rozdiely v náhľade na projekt európskej integrácie sa prejavujú aj v rozličných inštitucionálnych preferenciách nemeckých a francúzskych politikov. Najbližšie obdobie ukáže, ako sa francúzsko-nemecký vzťah vyrovná s ďalšími inštitucionálnymi reformami, s praktickým zavedením spoločnej meny a najmä s rozšírením Európskej únie až na 27 členských krajín. Práve proces rozširovania môže ponúknuť nové možnosti pre spoločné francúzsko-nemecké iniciatívy, napríklad v nových formách spolupráce založenej na koncepte variabilnej

²² *Le Monde*, 28. júna 2000.

²³ <http://www.jean-jaures.org/NL/Schroder.htm>, 30. apríla 2001.

²⁴ <http://www.jean-jaures.org/NL/Jospin.htm>, 28. mája 2001.

geometrie. Vzťah medzi Nemeckom a Francúzskom sa vyvíja, o čom svedčia aj načrtnuté divergencie medzi oboma krajinami. Zároveň sa mení kontext tohto vzťahu, ktorý nadobudne iný charakter v oveľa širšej Únii. Nepochybne práve schopnosť oboch krajín prispôbiť sa novej realite vo väčšej EÚ naznačí mnohé o ďalších možnostiach francúzsko-nemeckého integračného motora.

Literatúra

- Arnaud, J.-L. (2000) *Le moteur franco-allemand a l'épreuve de l'agenda 2000*. Paríž: Notre Europe, 2000
- Bilger, F. (1998) Le couple franco-allemand dans l'intégration économique européenne. *Revue d'Allemagne*, no.3, s. 324-334
- Binoche, J. (1990) *De Gaulle et les Allemands*. Brusel: Éditions Complexe
- Colard, D. (1991) l'Allemagne une et le couple franco-allemand. *Défense nationale*, no.5, s 99-114
- Colard, D. (1994) Le couple franco-allemand apres l'unification. *Défense nationale*, no. 6, 1994, s. 101-110.
- Colard, D. (1999a) *Le partenariat franco-allemand*. Paríž: Gualiano éditeur
- Colard, D. (1999b) La république de Berlin et le partenariat franco-allemand. *Défense nationale*, no. 5
- Courty, G. a G. Devin (1996) *l'Europe politique*. Paríž: Éditions La Découverte
- De Silguy, T. (2000) *L'économie, fil d'ariane de l'Europe*. Paríž: Presses de Siences PO
- Duhamel, A. (1999) *Une ambition française*. Paríž: Plon
- Duverger, M. (1995) *L'Europe dans tous ses Etats*. Paríž: Presses Universitaires de France
- Dyson, K. (1999) The Franco-German Relationship and Economic and Monetary Union: Using Europe to « Bind Leviathan ». *West European politics*, no. 1, s. 15-67
- Fries, F. (1995) *Les grands débats européens*. Paríž: Éditions du Seuil
- Gerbet, P. (1983) *La Construction de L'Europe*. Paríž: Imprimerie nationale
- Grant, W. (1997) *The common agricultural policy*. Hampshire Macmillan Press LTD
- Guerard, F. (1991) *L'Allemagne un an après l'unification* Paríž: La Documentation Française, N°665
- Leblond, L. (1997) *Le couple franco-allemand depuis 1945*. Chantilly: le Monde-Editions
- Lukáč, P. (2001) La coopération du triangle de Weimar et du triangle de Visegrad. *La Nouvelle alternative*, no. 2, s. 44-51
- Menon, A. (1996) France and the IGC of 1996. *Journal of European Public Policy*, no.2, s. 231-252

- Parfait, N. (2000) *Une entente de raison*. Paríž: Éditions desjonquées
- Patat, J.-P. (1992) *l'Europe monétaire*. Paríž: Éditions La Découverte
- Rovan, J., J. Mace-Scaron a L. Dispot (1998) Le couple franco-allemand. *Revue des deux mondes*, no. 2, s. 9-40
- Schumacher, A. (1993) Germany and France. A new Partnership? Franco-German relations since unification. *Journal of Area Studies*, no. 2, s. 53-65
- Taraba, L. (2000) *Charles De Gaulle*. Praha: Horizont
- Van Ham, P. (1999) Europe's Precarious Centre: Franco-German Co-operation and the CFSP. *European Security*, s. 1-26.
- Védrine, H. (2000) *Les cartes de la France*. Paríž: Fayard
- Weidenfeld, W. a W. Wessels (1997) *Európa od A do Z*. Bratislava: Sprint
- Zorgbibe, Ch. (1993) *L'après-guerre froide en Europe*. Paríž: Presses Universitaires de France
- Zorgbibe, Ch. (1993) *Histoire de la construction européenne*. Paríž: Presses Universitaires de France

ZAHRANIČNÁ POLITIKA V EURÓPSKEJ ÚNII

Martin Bruncko

Úvod

Francúzsko a Anglicko nikdy nebudú mocnosťami porovnateľnými s USA alebo so Sovietskym zväzom. A ani Nemecko. Ostáva im iba jeden spôsob ako môžu hrať rozhodujúcu rolu vo svete; a to je zjednotiť sa a vytvoriť Európu.

Konrád Adenauer (bývalý kancelár SRN) počas suezskej krízy v roku 1956

Keď pred približne desiatimi rokmi skončila studená vojna, mnoho politikov v krajinách Európskej únie (EÚ) s nadšením hovorilo o tom, že nadišla hodina Európy. Zjednotená a integrovaná Európa sa podľa nich mala po pol storočí znova stať mocnosťou s rozhodujúcim vplyvom na svetové dianie. Potom však prišla vojna v Perzskom zálive a konflikt na Balkáne a zrazu začalo čoraz viac politológov, zahranično-politických expertov a štátnikov nahlas pochybovať o tom, či je EÚ schopná byť jedným z kľúčových hráčov v medzinárodných vzťahoch. Väčšina z nich síce uznala, že Európska únia je „ekonomický obor“, ale pritom dodali, že EÚ je zároveň „politický trpaslík.“ Jeden z pozorovateľov nazval vzniknutú situáciu veľmi priliehavo ako rozširujúcu sa medzeru medzi očakávaniami a schopnosťami (Hill, 1993).

Táto kapitola si kladie za úlohu zmapovať, aký je skutočný stav vývoja zahraničnej politiky EÚ od konca studenej vojny. Naozaj EÚ na medzinárodnej scéne zlyhala? Je pravdou, že EÚ stále nemá výrazný vplyv na dianie vo svete? Svedčia súčasné trendy o tom, že jej váha vo svetovej politike sa bude postupne zvyšovať, alebo skôr znižovať?

Prvá časť kapitoly objasňuje, kto a ako robí zahraničnú politiku v Európskej únii. Zároveň je v nej načrtnutý vývoj zahranično-politických inštitúcií EÚ do konca 80. rokov 20. storočia. Zahraničná politika v EÚ je v nej rozdelená do troch rovín: zahraničné politiky členských štátov, zahraničná politika na úrovni Spoločenstva, a zahraničná politika na úrovni Únie. Ďalšia časť kapitoly objasňuje hlavné faktory, ktoré po skončení studenej vojny prispeli k rozvoju spoločnej zahraničnej politiky EÚ. Následne je postupne vysvetlený jej konkrétny vývoj a hlavné trendy počas 90.

rokov, a to v oblasti ekonomickej zahraničnej politiky, v politickej oblasti a v otázkach bezpečnostnej a obrannej politiky. Posledná časť kapitoly objasňuje, čo bude členstvo v EÚ znamenať pre zahraničnú politiku Slovenskej republiky (SR).

Z analýz obsiahnutých v tejto kapitole vyplýva, že aj keď EÚ možno celkom nespĺnila zahranično-politické očakávania, počas posledných rokov došlo k veľkému pokroku v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ. Mnohé súčasné trendy nasvedčujú tomu, že na začiatku 21. storočia má zjednotená Európa reálnu šancu znovu sa stať svetovou mocnosťou prvého rangu, plne porovnateľnou s USA.

Inštitucionálny kontext zahraničnej politiky v EÚ

Zahraničná politika v EÚ má mnoho tvárí, úrovní a aktérov. Ak chceme pochopiť jej konkrétne výsledky a jej súčasné smerovanie, musíme si najprv objasniť, čo pod týmto pojmom rozumieme a v akom konkrétnom inštitucionálnom kontexte je zahraničná politika tvorená v rámci Európskej únie. Zahraničná politika môže byť najvšeobecnejšie definovaná ako tá časť politiky štátu, ktorá sa zaoberá a určuje vzťahy s inými štátmi a medzinárodným spoločenstvom. Tento koncept vo väčšej alebo menšej miere v sebe zahŕňa diplomaciu, vojenskú a bezpečnostnú politiku, obchodnú politiku, vonkajšie ekonomicke vzťahy a podobne. Hlavné teórie medzinárodných vzťahov sa do veľkej miery rozchádzajú v tom, akú mieru dôležitosti pripisujú týmto jednotlivým zložkám. Vo všeobecnosti však možno povedať, že v odborných kruhoch je relatívne zaužívané rozdeľovanie zahraničnej politiky na „vysokú“ a „nízku“. „Vysoká“ zahraničná politika v sebe zahŕňa diplomaciu a vojenskú bezpečnosť. Do „nízkej“ zahraničnej politiky patrí všetko ostatné, teda napríklad zahraničné ekonomicke vzťahy, obchodná politika, a tiež otázky týkajúce sa životného prostredia, rozvojovej pomoci a ľudských práv. Takéto rozdelenie je veľmi užitočné pri analýze zahraničnej politiky EÚ, pretože do veľkej miery pomáha objasniť jej špecifický vývoj a charakter (Morgan, 1973; Morse, 1976).

Kým počas studenej vojny v medzinárodných vzťahoch dominovali politické a najmä bezpečnostné otázky, od jej skončenia sa do popredia začínajú čoraz viac dostávať aspekty „nízkej“ zahraničnej politiky. Otázkami obchodu, globálneho otepľovania alebo prístupu k pitnej vode sa dnes bežne zaoberajú medzinárodné fóra na najvyššej úrovni a dokonca sa už stavajú zdrojmi medzinárodných konfliktov rôznej intenzity. Aj vzájomným vzťahom EÚ a USA od začiatku deväťdesiatych rokov čoraz viac dominujú otázky ekonomickej a obchodnej politiky – či už v podobe rôznych oficiálnych iniciatív zameraných na prehĺbenie vzájomnej ekonomickej spolupráce, alebo na druhej strane v podobne obchodných konfliktov.

Celkove existuje niekoľko spôsobov ako pristupovať k analýze zahraničnej politiky v EÚ. V tejto kapitole budeme používať analytické rozdelenie, tak ako ho

definuje White (2001). Na základe neho možno v EÚ rozlíšiť tri úrovne zahraničnej politiky:

- národné zahraničné politiky
- zahraničná politika na úrovni Spoločenstva
- zahraničná politika na úrovni Únie

Už toto delenie naznačuje, že EÚ na medzinárodnej scéne nevystupuje ako jednotný aktér.

Národné zahraničné politiky: zahraničné politiky členských štátov

Pojem národné zahraničné politiky zahŕňa oddelené zahraničné politiky jednotlivých členských štátov EÚ. Aj počas 90. rokov dvadsiateho storočia si každý členský štát uchoval svoju vlastnú zahraničnú politiku, z ktorých každá má svoje špecifiká. Ich nezávislosť však nie je úplná, pretože všetky z nich sú ovplyvňované inštitucionálnymi obmedzeniami vyplývajúcimi z ďalších dvoch úrovní zahraničnej politiky v EÚ. Tieto obmedzenia nemusia mať vždy formálny charakter. Ako píše Hill a Wallace (1996:12), „zvyky spolupracovať, akceptované výhody zo spoločného zdieľania informácií, reakcie na spoločné ohrozenia, nižšie finančné náklady vyplývajúce z užšej spolupráce – všetky tieto faktory významne zmenili spôsoby, akými sa robia národné zahraničné politiky.“ V rámci národnej zahraničnej politiky niektoré členské štáty navyše medzi sebou spolupracujú v určitých otázkach na bilaterálnej alebo multilaterálnej úrovni mimo inštitúcií Únie. Samotné členské štáty sú tiež aktérmi v rámci rôznych medzinárodných inštitúcií, ako napríklad Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), Organizácie spojených národov (OSN), alebo Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD). Tu vystupujú ako nezávislí hráči, aj keď Maastrichtská zmluva ich zaväzuje „koordinovať ich aktivity v medzinárodných organizáciách a na medzinárodných konferenciách“, a prikazuje im na nich „zastávať spoločné pozície“ (Maastrichtská zmluva, Článok J.2).

Zahraničná politika na úrovni Spoločenstva: ekonomická zahraničná politika

Druhá úroveň zahraničnej politiky EÚ pozostáva zo zahraničnej politiky Európskeho spoločenstva, ktorá vznikla ako priamy dôsledok vytvorenia pôvodných Európskych spoločenstiev v roku 1957. V rámci nich Rímska zmluva ustanovila nadnárodné inštitúcie, ktoré disponujú aj právomocami v oblasti zahraničných dopadov Spoločnej obchodnej politiky. Spomínané právomoci v princípe zahŕňajú obchodné a rozvojové vzťahy s tretími krajinami a medzinárodnými inštitúciami. Politický proces, ktorý vzniká na ich základe, možno nepochybné považovať za

zahraničnú politiku, konkrétne za ekonomickú dimenziu európskej zahraničnej politiky (White, 2001: 40).

Vytváranie zahraničnej politiky na nadnárodnej, európskej úrovni je relatívne pomalý proces. Znamená totiž prenos kompetencií z členských krajín na komunitárne inštitúcie v mimoriadne citlivej oblasti, akou sú medzinárodné aktivity krajiny. Tým dochádza aj k obmedzovaniu suverenity štátu, pretože po prenose kompetencií za určité rozhodnutia ovplyvňujúce medzinárodné aktivity a postavenie štátu už nezodpovedajú predstavitelia vlády krajiny. Je preto pochopiteľné, že členské štáty sa takejto zodpovednosti vzdávajú len s veľkou opatnosťou. Navyše, ide o veľmi citlivý politický problém aj zo symbolického hľadiska. Vytváranie zahraničnej politiky na európskej úrovni znamená vytrácanie členských krajín ako viditeľných samostatných hráčov na medzinárodnom poli. Inými slovami, v medzinárodnom dani sa už nehovorí o aktivitách Nemecka, Portugalska či Dánska, ale o aktivitách Európskej únie. To vo všeobecnosti predstavuje najväčší psychologický problém pre spoločnosti tých členských štátov, ktoré mali v modernej histórii silnú zahraničnú politiku a zároveň spoluurčovali dianie vo svete. Dobrým príkladom je Francúzsko alebo Veľká Británia. Na opačnej strane stoja štáty s históriou neutrality ako sú Rakúsko alebo Fínsko. Prechod k jednotnej zahraničnej politike pre ne znamená zvýšené zaangažovanie vo svetovom dani a zároveň stratu kontroly nad aktivitami, ktoré môžu viesť k porušeniu princípu neutrality.

Práve ekonomická oblasť poskytla najlepšie predpoklady pre vytváranie spoločnej, nadnárodnej zahraničnej politiky EÚ, a to z dvoch hlavných dôvodov. Prvý z nich je politický. Zahraničnú ekonomickú politiku je možné zaradiť do už spomínanej sféry „nízkej zahraničnej politiky.“ Samotný termín „nízka politika“ naznačuje, že jej náplň má nižšiu prestíž ako „vysoká zahraničná politika“, teda ako klasická diplomacia a bezpečnosť. Preto boli aj členské krajiny skôr ochotné vzdať sa kontroly práve nad touto menej citlivou oblasťou. Aby sa však v členských krajinách zmiernili negatívne psychologické a politické dopady z tejto straty právomocí, v politickej praxi sa v kontexte európskej integrácie namiesto názvu „zahraničná ekonomická politika“ zaužíval eufemizmus „vonkajšie vzťahy“ (White, 2001: 48). Keď sa teda povie, že Európska komisia disponuje právomocami v oblasti vonkajších vzťahov, v skutočnosti to znamená, že táto inštitúcia vykonáva okrem iného aj zahraničnú ekonomickú politiku.

Druhý dôvod, prečo európska integrácia napredovala rýchlejšie v ekonomických aspektoch zahraničnej politiky, vyplýva z vnútornej logiky ekonomickej integrácie. Na to, aby bolo možné vytvoriť spoločný vnútorný trh v krajinách EHS (v Rímskej zmluve z roku 1957 sa ešte nehovorilo o EÚ, ale o Európskom hospodárskom spoločenstve - EHS), bolo zároveň potrebné ustanoviť aj spoločnú vonkajšiu hranicu pre zahraničný obchod. V opačnom prípade by mohli vonkajšie firmy pri predaji ich tovaru do EHS zneužívať rozdiel v clách na ten istý tovar v jednotlivých členských krajinách. Na základe toho nastala potreba vytvorenia

jednotnej obchodnej politiky pre celé EHS. Zároveň s ňou vznikla nutnosť úzko koordinovať vonkajšiu ekonomickú politiku s politikami vnútorného trhu. Keďže Rímska zmluva prideliťa kľúčové právomoci v otázkach fungovania spoločného vnútorného trhu komunitárnym inštitúciám, celkom logicky im prideliťa zodpovednosť aj za otázky vonkajších ekonomických vzťahov. Presadením komunitárnej metódy ako základného princípu pre formovanie ekonomickej zahraničnej politiky EHS a neskôr EÚ sa vytvorili predpoklady na to, aby sa EÚ mohla stať skutočne jednotným, a tým aj silným aktérom vo svetovom hospodárskom a obchodnom diani. Ako vysvetľuje Smith, práve „komunitárna metóda, ktorá agreguje záujmy a nástroje členských štátov, je nevyhnutnou súčasťou presadenia Európy vo svetovej ekonomike a Komisia je nevyhnutným zlučovateľom aj pre spojenie zdrojov a energií do kolektívnej akcie“ (Smith, 1998: 565).

Obchodná politika je tou oblasťou, v ktorej Európska komisia najočividnejšie vystupuje na medzinárodnej scéne ako významný aktér. Komisia je orgánom Európskych spoločenstiev, ktoré majú popri jednotlivých členským štátoch ako jediné v EÚ medzinárodno-právnu spôsobilosť. Na základe článku 113 Rímskej zmluvy Komisia reprezentuje členské štáty a vyjednáva v ich mene na bilaterálnych aj multilaterálnych ekonomických fórach. Ani v tejto oblasti však nemá výsostné právomoci, pretože jej činnosť je čiastočne limitovaná právomocami Rady ministrov, vládami členských krajín a ich zástupcami v Bruseli. Na základe článku 113 Komisia predkladá do Rady ministrov návrhy na začatie obchodných dohovorov s tretími krajinami alebo organizáciami. Rada môže na základe kvalifikovanej väčšiny rozhodnúť o začatí negociácií. V takomto prípade zároveň presne vymedzí rokovací mandát Komisie, vrátane cieľov a rozsahu negociovanej dohody. Mandát môže byť výsledkom kompromisov medzi členskými krajinami, a preto môže byť veľmi úzky a zväzujúci. Počas rokovaní je Komisia v stálom kontakte so zástupcami Rady, pričom Rada môže mandát Komisie ďalej spresniť, alebo aj zmeniť. Po ukončení rokovaní má pravo podpísať dohodu v mene Spoločenstva len Rada ministrov (White, 2001: 51). V závislosti od rôznych prípadov môže byť obchodný dohovor prijatý buď jednohlasne, alebo kvalifikovanou menšinou. Ak dohovor musí byť prijatý jednohlasne, zvyčajne to posilňuje vyjednávaciú silu celej Únie. Fakt, že každý členský štát môže dohodu vetovať, totiž núti protivníka urobiť ústupky práve tomu najmenej ústupčivému štátu (Meunier, 1998: 196).

V ďalších oblastiach zahraničnej ekonomickej politiky sú kompetencie ešte viac rozdelené medzi rôznych aktérov. V otázkach ekonomickej spolupráce a dohodách o pomoci musia Komisia a Rada dostať aj vyjadrenie Európskeho parlamentu (EP). Postavenie EP je pritom ešte výraznejšie ako určujú právne normy EÚ. Po prijatí „Vážnej (solemn) deklarácie o Európskej únii“ v Stuttgarte v roku 1983 sa stanoviská EP berú do úvahy pri všetkých dôležitých medzinárodných dohovoroch, bez ohľadu na to, či to vyžadujú európske zmluvy. Na základe tzv. Luns-Westerterpovej procedúry ho tiež Komisia a Rada pravidelne informujú pred aj

počas negociácií (Piennig, 1997: 27). Pri rozvojovej politike a pomoci má Komisia exkluzívne kompetencie len v otázkach, ktoré sa zároveň týkajú aj obchodnej politiky. Väčšina finančnej pomoci pochádzajúcej z EÚ je navyše poskytovaná mimo inštitúcie EÚ na základe priamych dohôd medzi členskými štátmi a recipientmi (White, 2001: 53). Zahraničnú dimenziu majú aj mnohé ďalšie aktivity, ktoré patria do činnosti Spoločenstva, ako napríklad rybolov alebo životné prostredie. No pre úplnosť je potrebné dodať, že existujú aj dôležité ekonomické oblasti, ako napríklad investičná a menová politika, ktoré majú zahranično-politický dopad a ktoré do rozhodovacej sféry Spoločenstva nepatria. Medzi ne patri napríklad investičná a menová politika.

Zahraničná politika na úrovni Únie: Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika

Zahraničná politika na úrovni Únie pokrýva politickú dimenziu európskej zahraničnej politiky a pozostáva z koordinácie zahraničných politik členských štátov v rámci inštitúcií Únie. Jej hlavným ťažiskom, na základe ktorého vystupuje na medzinárodnej scéne ako politický aktér samotná Európska únia, je inštitúcia nazývaná **Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika** (SZBP). Aby sme mohli lepšie pochopiť súčasnú podobu SZBP, musíme si najprv ozrejmiť tie európske pokusy o integráciu v zahranično-politickej oblasti, ktoré predchádzali jej vytvoreniu.

Začiatkom 50. rokov dvadsiateho storočia, v kontexte vojny v Kórei (1950-1953) a narastajúcej sovietskej hrozby, vyvíjali USA intenzívny tlak na krajiny Západnej Európy, aby prijali znovuvyzbrojenie Nemecka. Táto myšlienka však bola po dvoch nedávnych katastrofálnych vojnách s Nemeckom pre väčšinu z nich, a najmä pre Francúzsko, len ťažko prijateľná. Francúzska vláda teda navrhla, aby spoločne s Nemeckom, Talianskom, Belgickom, Holandskom a Luxemburskom vytvorili **Európske obranné spoločenstvo**. To by znamenalo vytvorenie plne integrovanej európskej armády spojenej so značnou politickou integráciou Európy. Zaručiť ju mal paralelný projekt **Európskeho politického spoločenstva**, ktorý by viedol k zrodeniu federalistických politických inštitúcií. Hoci v roku 1953 bola Zmluva o európskom obrannom spoločenstve podpísaná, celá iniciatíva stroskotala paradoxne vo francúzskom parlamente. Na rozdiel od parlamentov ostatných piatich krajín, v auguste 1954 francúzske Národné zhromaždenie odmietlo zmluvu ratifikovať. Následne prevládla alternatíva presadzovaná britskou vládou, ktorá umožnila znovuvyzbrojenie Nemecka vo voľnejšom kontexte medzivládnej spolupráce (Forster and Wallace, 1996: 413). Na základe tejto iniciatívy bola transformáciou Bruselskej zmluvy o západnej únii z roku 1948 a pričlenením Nemecka a Talianska vytvorená Západoeurópska únia (ZEÚ). Jej vojenské funkcie však boli pevne podriadené funkciám a aktivitám NATO.

Tri roky po vzniku Európskeho hospodárskeho spoločenstva (EHS) znovu navrhol francúzsky prezident de Gaulle posilniť európsku integráciu v politickej

a bezpečnostnej oblasti. Jeho cieľom bolo jednak vytvoriť protipól americkej hegemonii v západnom svete a tiež zahatiť nadnárodné ambície rodiaceho sa EHS (Forster and Wallace, 1996: 413). V rokoch 1961-1962 sa na túto tému rozpútala intenzívna diskusia medzi Francúzskom a ďalšími piatimi členmi EHS. Ako základ jej slúžili tri návrhy, ktoré sú dodnes známe podľa mena ich tvorca ako „**Fouchetov plán**“. Tie navrhovali vytvorenie „Zmluvy o únii štátov“, v rámci ktorej by medzivládna spolupráca viedla k vytvoreniu zjednotenej zahraničnej politiky, posilneniu bezpečnosti členských štátov a koordinácii obranných politík. Táto iniciatíva však tiež zlyhala. Do veľkej miery sa tak stalo práve z dôvodov, proti ktorým bola implicitne namierená. Partneri Francúzska chceli jednak zabrániť prílišnému posunu európskej integrácie smerom k spolupráci na medzivládnej úrovni a tiež zachovať obranné prepojenie s USA a NATO.

Ďalším krokom smerom k spoločnej zahraničnej politike bolo založenie **Európskej politickej spolupráce** (EPS). V roku 1969 na summite v Haagu potvrdili členské štáty EHS potrebu politického zjednotenia Európy. O rok neskôr v Luxemburgu prijali tzv. „Davignonskú správu“, ktorou bola EPS uvedená do života. Táto čisto medzivládna spolupráca sa týkala len oblasti zahraničnej politiky a jej cieľom bolo na základe stretnutí a spolupráce diplomatických služieb zaistiť vzájomné pochopenie a posilniť solidaritu členských štátov v hlavných otázkach zahraničnej politiky. V roku 1973 sa členské štáty na summite v Kodani dohodli, že znásobia počty stretnutí, že budú hľadať spoločné prístupy k problémom a že zavedú do praxe koordinovanú diplomaciu. O desať rokov neskôr bol rámec EPS rozšírený o politické a ekonomické (nie však vojenské) aspekty bezpečnosti. V rámci EPS boli západoeurópske diplomacie až do roku 1986 harmonizované mimo Európskych spoločenstiev, na základe neformálnych dohôd a bez stálych inštitucionálnych štruktúr. Európska spolupráca v oblasti zahraničnej politiky bola posilnená v roku 1986 prijatím Jednotného európskeho aktu (JEA), na základe ktorého bol vytvorený aj stály sekretariát EPS.

V tomto období sa už EPS vyvinula do veľmi širokej siete, v rámci ktorej pracovali tisícky diplomatov na ministerstvách zahraničných vecí členských štátov, na ich veľvyslanectvách mimo EHS a na misiách pri medzinárodných organizáciách. Ministerstvá zahraničných vecí boli prepojené bezpečným (secured) komunikačným spojením – sieťou Coreu. Sieť slúžila čoraz intenzívnejšie ako kľúčový prostriedok každodennej komunikácie medzi ministerstvami. Vďaka tomu hrali ambasády v členských štátoch EHS čoraz menšiu rolu klasického diplomatického spojovateľa. Spolupráca medzi ambasádami v tretích krajinách dospela do bodu, v ktorom sa začali vypracúvať spoločné správy, ktoré mali veľkú cenu najmä pre menšie krajiny, ktoré v týchto krajinách nemali svoje zastúpenie (Forster and Wallace, 1996: 416-417). Napriek tomu však EPS až do svojho konca zostala voľnou a dobrovoľnou dohodou. V rámci EPS neboli prijímané žiadne zákony k zahraničnej politike, každá krajina mohla vždy konať nezávisle a dôležité spoločné rozhodnutia museli byť prijaté jednohlasne (McCormick, 1999: 266).

Skúsenosti v oblasti ekonomickej zahraničnej politiky a s EPS ukázali, že veľké aj malé členské štáty EÚ môžu mať podstatne väčší vplyv na dianie vo svete, ak postupujú koordinovane. Aj tieto faktory prispeli k tomu, že oblasť zahraničnej politiky bola po prvý raz zmluvne zahrnutá do obsahu európskej integrácie, a to na základe Maastrichtskej zmluvy, ktorá nadobudla platnosť 1. novembra 1993. Tá položila právny základ pre vznik **Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky**. Ako sa píše v samotnej zmluve, jedným z hlavných cieľov SZBP je „zvýrazniť identitu [Európskej únie] na medzinárodnej scéne“. SZBP mala zároveň dospieť k „možnému vytvoreniu spoločnej obrannej politiky“ (Maastrichtská zmluva, Hlava 1, Spoločné ustanovenia, Článok B).

Zahraničná a bezpečnostná politika má aj naďalej špecifické postavenie v rámci Európskej únie. Tieto oblasti totiž nepatria do komunitárnej sféry, teda do sféry, v ktorej prevláda nadnárodný princíp a v ktorej má významné kompetencie Európska komisia. Aj keď Komisia sa na základe Maastrichtskej zmluvy plne zapája do práce v oblasti SZBP, spoločná bezpečnostná a zahraničná politika má medzivládny charakter. Tento fakt je jasne zdôraznený aj tým, že SZBP bola zmluvne oddelená od aspektov ekonomickej integrácie, ktoré tvoria prvý pilier EÚ a ustanovená ako osobitný, druhý pilier Únie.

V novom usporiadaní bola zachovaná väčšina inštitucionálneho usporiadania EPS, avšak toto bolo adaptované pre SZBP tak, že sa čiastočne zvýraznilo postavenie komunitárnych inštitúcií. Rada ministrov zahraničných vecí (t.j. medzivládna inštitúcia), COREPER (Výbor stálych predstaviteľov, t.j. medzivládna inštitúcia) a Komisia (komunitárna inštitúcia) boli ustanovené ako spoločne zodpovedné za rozhodnutia v rámci druhého piliera. Zvýšením zaangażovanosti komisie v zahranično-politických a bezpečnostných otázkach sa sledovalo najmä zabezpečenie užšej koordinácie a koherentnosti vonkajších aktivít EÚ. Tým sa znížilo riziko, že sa budú neefektívne dopĺňať, alebo sa dostanú do konfliktu vonkajšie ekonomické a politicko-bezpečnostné aktivity EÚ, za ktoré boli pôvodne zodpovedné dva odlišné typy inštitúcií. Komisia získala rovnako ako členské štáty právo iniciatívy v SZBP a bola zlegitimizovaná jej účasť vo všetkých štádiách aktivít v rámci SZBP, a to od iniciovania až po implementáciu politik.

Hlavné slovo v otázkach celkového smerovania SZBP má podľa Maastrichtskej zmluvy Európska rada (medzivládna inštitúcia). Tá určuje princípy a všeobecné postupy v Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike, vrátane otázok, ktoré majú bezpečnostné implikácie. Amsterdamská zmluva zaviedla nástroj nazvaný *spoločné stratégie* k otázkam SZBP. Schvaľuje ich Európska rada na návrh Rady Európskej únie, ktorú pre SZBP tvoria ministri zahraničných vecí členských štátov. Na základe schválených spoločných stratégií Rada následne prijíma *spoločné pozície a jednotné akcie*. Každá spoločná akcia má presne stanovené ciele, rozsah, konkrétne nástroje a podmienky implementácie. Rada je tiež zodpovedná za to, aby boli konkrétne aktivity Únie v oblasti SZBP zjednotené, konzistentné a efektívne.

V prevažnej väčšine prípadov musí Rada v otázkach SZBP prijímať rozhodnutia jednohlasne.

Z praktického hľadiska bol až do roku 2000 kľúčovým aktérom v tvorbe SZBP tzv. *Politický výbor* (PoCo). Pozostáva z vysokých úradníkov z ministerstiev zahraničných vecí členských štátov. PoCo pripravuje všetky dokumenty k otázkam SZBP, vrátane spoločných pozícií a spoločných akcií. Aj keď pred tým, ako sa tieto návrhy dostanú do Rady, ich musí schváliť COREPER (pozostávajúca z veľvyslancov členských krajín pri EÚ), v praxi ich vo väčšine prípadov už COREPER nemení. To platí obzvlášť o rozhodnutiach, ktoré sa týkajú výsostne druhého piliera (White, 2001). Je však možné, že úloha PoCo sa postupne oslabí a do veľkej miery ju nahradí *Politický a bezpečnostný výbor*, ktorý vznikol v roku 2000 v rámci tvorby inštitúcií Spoločnej európskej bezpečnostnej a obrannej politiky.

Ďalším dôležitým aktérom v rámci SZBP je Vysoký predstaviteľ pre SZBP, ktorý je zároveň aj Generálnym tajomníkom Rady. Vďaka tejto funkcii sa zvyšuje viditeľnosť EÚ ako takej na medzinárodnej scéne, keďže zahraničnú a bezpečnostnú politiku Únie teraz reprezentuje konkrétna osoba, tzv. „Mr. Europe.“ Jej vytvorením sa sledovalo zvýšenie koherencie a zjednotenosti vonkajších aktivít EÚ. Význam, ktorý členské štáty pripisujú tomuto novému postu, bol symbolicky zvýraznený tým, že ako prvý bol naň v roku 1999 zvolený bývalý Generálny tajomník NATO Javier Solana.

Z nástrojov SZBP je ešte potrebné spomenúť *deklarácie, politický dialóg s tretími krajinami, demarše a medzinárodné dohody*. V deklaráciách Európska únia verejne vyjadruje pozíciu, žiadosť alebo očakávanie, ktoré sa týka tretej krajiny alebo medzinárodnej otázky. Je to relatívne flexibilný nástroj, ktorý umožňuje rýchlo reagovať na aktuálny problém. V prípade, keď je deklarácia prijatá na základe stretnutia Rady, nazýva sa „Deklarácia Európskej únie“, ak je prijatá bez stretnutia Rady, nazýva sa „Deklarácia Predsedníctva v mene Európskej únie.“ EÚ udržiava politický dialóg s tretími krajinami na rôznych úrovniach – od expertnej, cez ministerskú, až po hlavy štátov. Na týchto stretnutiach je vždy zastúpená aj Komisia. Demarše sú utajené a ich cieľom je zvyčajne vyriešiť problém s treťou krajinou v otázkach ľudských práv, demokracie a humanitárnych aktivít. Dva takéto demarše boli adresované v rokoch 1994 a 1995 aj SR, pričom EÚ v nich kritizovala nedostatočný rešpekt demokratických princípov vtedajšou slovenskou vládou (Leško, 1998: 46; Mesežnikov, 1997: 19). V prípadoch, keď je potrebné podpísať dohodu v otázkach SZBP s jedným alebo viacerými štátmi, resp. medzinárodnými organizáciami, Rada môže poveriť Predsedníctvo, aby uskutočnilo rokovania. Na rokovaníach musí byť vždy zastúpená aj Európska komisia. Následnú dohodu podpisuje Rada, pričom ju musí prijať jednohlasne. Dohoda nesmie spôsobiť žiadny presun kompetencií z členskej krajiny na Európsku úniu a ak je jej obsah v konflikte s ústavnými obmedzeniami niektorej členskej krajiny, na túto krajinu sa dohoda nevzťahuje.

Postoje EÚ na medzinárodnej scéne vyjadruje a reprezentuje vláda krajiny, ktorá EÚ v tom čase predsedá. EÚ však môže byť reprezentovaná spoločne alebo osobitne aj prostredníctvom tzv. novej trojky, ktorú v otázkach SZBP tvorí súčasné, prípadne tiež nasledujúce predsedníctvo EÚ spolu s Vysokým zástupcom pre SZBP a s plným pridružením Európskej komisie.

Faktory podporujúce rozvoj spoločnej zahraničnej politiky EÚ po skončení studenej vojny

Koniec studenej vojny a z neho vyplývajúce zásadné zmeny v systéme medzinárodných vzťahov výrazným spôsobom uvoľnili cestu pre posilňovanie roly EÚ vo svetovej politike. Od skončenia druhej svetovej vojny až do rozpadu sovietskeho bloku existoval v medzinárodných vzťahoch bipolárny systém. Ten krajinám Západnej Európy neumožňoval, aby vystupovali – či už každá zvlášť alebo zjednotene – ako aktívny a nezávislý aktér vo svetovej diplomacii a bezpečnosti. Západoeurópske krajiny boli po druhej svetovej vojne hospodársky, politicky aj morálne príliš vyčerpané na to, aby mohli samé čeliť sovietskej hrozbe. Preto prijali ponuku USA garantovať ich bezpečnosť prostredníctvom novovzniknutej Organizácie severoatlantickej zmluvy (NATO – z anglického *North Atlantic Treaty Organization*). Toto riešenie im umožnilo vyhnúť sa neporovnateľne vyšším finančným aj politickým výdavkom, ktoré by si vyžadoval akýkoľvek iný spôsob zaistenia ich bezpečnosti. Zároveň im umožnilo sústrediť sa na vlastný ekonomický rozvoj a integráciu. Na druhej strane, prijatie bezpečnostnej garancie USA malo aj svoju cenu, ktorou bolo jednak to, že krajiny Západnej Európy museli akceptovať Spojené štáty americké ako jednoznačného politického vodcu demokratického sveta. Zároveň nepriamo prijali, že európske záujmy budú fakticky podriadené americkým preferenciám. O tom sa mohli veľmi skoro presvedčiť počas Suezskej krízy v roku 1956, keď sa USA napriek jednoznačným námietkam európanov rozhodli konať v rozpore s európskymi záujmami (Hoffmann, 2000: 192; Kissinger, 1994: 522-549).

Rozpad sovietskeho impéria začiatkom 90. rokov mal tri zásadné dopady na postavenie Európy vo svete. Po prvé, bezpečnostná garancia USA do veľkej miery stratila svoje opodstatnenie. Minimálne v strednodobom horizonte Západnej Európe nehrozilo a stále nehrozí žiadne vojenské nebezpečenstvo, ktoré by bezprostredne ohrozovalo jej identitu a ktoré by zároveň nedokázala zvládnuť bez pomoci USA. Po druhé, stratou spoločného nepriateľa sa zmenšila potreba, aby USA a EÚ vo všetkých medzinárodných a bezpečnostných otázkach postupovali zomknuté a pod silným vedením jedného z nich. Po tretie, v závislosti od uhla pohľadu bol začiatkom 90. rokov dvadsiateho storočia bipolárny systém nahradený buď hegemonickým systémom na čele so Spojenými štátmi, alebo multipolárnym

systémom, v ktorom však majú USA jednoznačne dominantné postavenie. Minimálne z teoretického hľadiska bolo preto aj v záujme EÚ prispieť k vytvoreniu vyrovnanjšieho systému, v ktorom by bola váha USA kompenzovaná postavením ďalších hráčov. V tom ich od konca studenej vojny utvrdili aj lídri USA ich ťažkopádny správaním v otázkach dôležitých pre EÚ. Ako príklad možno uviesť opakované útoky amerického Kongresu proti OSN a neplnenie amerických záväzkov voči tejto, z pohľadu EÚ kľúčovej, medzinárodnej organizácii, snahy Kongresu USA diktovať Európanom, s kým môžu obchodovať a s kým nie, alebo obchádzanie EÚ pri diplomatických aktivitách na Blízkom východe a na Balkáne (Hoffmann, 2000: 194). Všetky spomínané dopady naznačovali, že krajiny Západnej Európy nielen môžu, ale zrejme by aj mali začať hrať na konci 20. storočia aktívnejšiu a autonómnejšiu úlohu na svetovej politickej scéne.

Viacere štáty Únie mali silnú zahranično-politickú tradíciu a ambície znova formovať svetovú politiku. Žiadny z nich však v súčasnosti nemá dostatočnú silu na to, aby mohol hrať samostatne vedúcu úlohu vo svetovej politike. Toto presvedčenie sa čoraz viac udomácňovalo v Západnej Európe, a tým výrazne formovalo očakávania a prístup k zahraničnej politike v členských štátoch EÚ. Dokonca aj diplomatický establišment vo Francúzsku – teda v krajine, ktorej vodcovia sa aj počas studenej vojny výrazne usilovali o samostatnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku – postupne dospieva k čoraz silnejšiemu presvedčeniu, že presadenie francúzskeho vplyvu v strategických, diplomatických a aj ekonomických otázkach vyžaduje kolektívny prístup (Hoffmann, 2000:193). Francúzska politická elita sa preto znova po viac ako 30 rokoch snaží presadiť svoj vplyv na dianie vo svete na základe vytvorenia spoločnej európskej zahranično-politickej a bezpečnostnej politiky, v ktorej by malo Francúzsko kľúčové slovo. O výhodách jednotného postupu v zahraničnej politike sa nepresvedčilo len Francúzsko. Konkrétne skúsenosti s EPS a tiež so Spoločnou obchodnou politikou totiž ukázali, že malé aj veľké krajiny EÚ dokážu spoločne uplatniť svoj politický vplyv oveľa výraznejšie ako samostatne (Nuttall, 2000:2).

K rozvoju SZBP počas 90. rokov prispelo aj niekoľko dôležitých historických faktorov. Prvým z nich bolo zjednotenie Nemecka a s nim súvisiaca transformácia nemeckej identity. Po skončení druhej svetovej vojny sa rozdelené Nemecko, alebo lepšie povedané jeho západná časť (NSR), vedome vzdalo otvorenej snahy o presadzovanie vlastných národných záujmov. Takýto postoj mal zmierniť obavy ostatných Európanov a tiež samotných Nemcov, aby sa ich krajina už nikdy nedostala na zničujúcu cestu presadenia nemeckej hegemonie v Európe. Strach Nemecka zo seba samého teda viedol počas studenej vojny k pevnej podpore NSR silných európskych inštitúcií, ktoré by zviazali jeho silu. Nemecko zároveň rezignovalo na silnejšiu zahraničnú politiku, ktorá tradične symbolizuje podporu národných záujmov. Avšak počas 90. rokov prišla na nemeckú politickú scénu nová generácia, ktorá sama nezažila druhú svetovú vojnu a na rozdiel od svojich

predchodcov už necítila takú silnú potrebu neustále sa ospravedlňovať za staré hriechy Nemecka. Aj keď sú naďalej oddaní pevnému primknutiu ich krajiny k Európe, majú záujem o to, aby sa Nemecko stalo „normálnou“ krajinou, ktorá sa nebojí presadiť svoj hlas vo svete. A práve spoločná európska zahraničná politika Nemecku umožňuje otvorenejšie presadzovať svoje záujmy bez toho, aby tým spôsobilo strach u svojich európskych partnerov (Van Ham, 1999: 7-11; Hoffmann, 2000: 193-194).

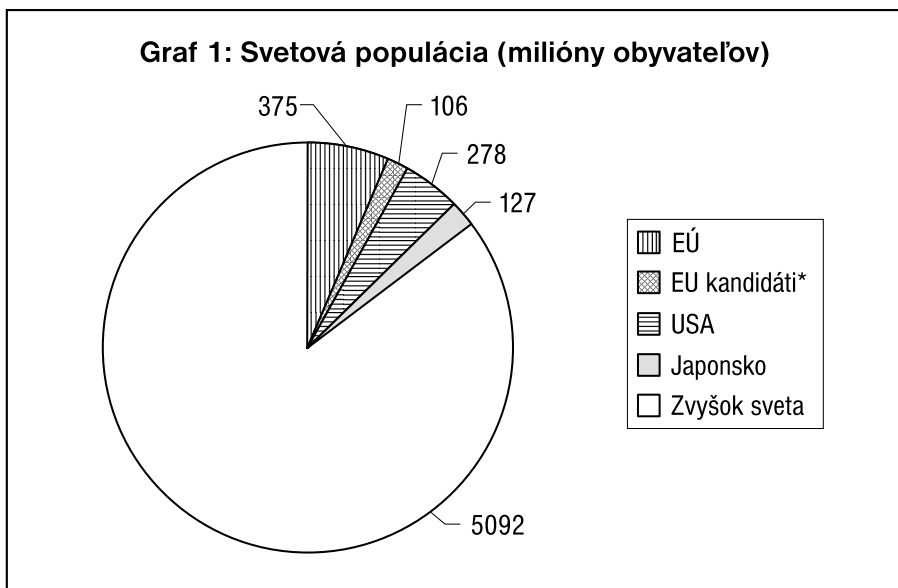
Ďalším dôležitým historickým faktorom prispievajúcim k posilňovaniu SZBP bola zmena vládnucej garnitúry vo Veľkej Británii. Od Suezskej krízy sa Británia snažila vyvažovať pro-európske aktivity blízkym spojenectvom s USA. S príchodom labouristov do vlády však táto krajina začala presadzovať oveľa výraznejšiu orientáciu na európsku integráciu. Zásadný zlom nastal v roku 1998, keď britský premiér Blair podporil myšlienku autonómnej európskej obrany na summite EÚ v Portschatu a na historickom britsko-francúzskom stretnutí v Saint Malo. Tieto udalosti výrazne urýchlili európsku integráciu v bezpečnostnej a obrannej oblasti.

Počas 90. rokov mali na zmyšľanie EÚ o bezpečnostných otázkach veľký vplyv aj ďalšie historické udalosti. Prvou z nich bola kríza a vojna v Perzskom zálive v rokoch 1990-1991. Tá ukázala, že chýbajúci integrovaný prístup k zahraničným a bezpečnostným otázkam je veľkou slabosťou EÚ. Bezpečnostná politika, akú mohla EÚ vykonávať bez použitia vojenskej sily – teda sankcie voči Iraku a finančná pomoc susedným krajinám – zlyhala. Tým presvedčila mnohých európskych aktérov, že EÚ sa musí začať serióznejšie zaoberať aj integráciou v bezpečnostnej a obrannej oblasti. Vďaka nej sa následne tieto otázky dostali do väčšej pozornosti pri formovaní SZBP na medzivládnej konferencii v roku 1991, z ktorej vzišla Maastrichtská zmluva (Eliassen, 1998: 5; Nutall, 2000: 11). Veľký vplyv na formovanie bezpečnostnej politiky EÚ mali aj udalosti v Bosne a v Kosove. Potvrdili, že vojenské zásahy sú v istých prípadoch jediným možným prostriedkom, ako môžu demokratické krajiny zabrániť humanitárnym katastrofám a presadiť svoje bezpečnostné záujmy. Kríza v Kosove tiež ukázala, že USA nemusia byť vždy ochotné vojensky zasiahnuť spoločne s EÚ. Ak bude aj napriek tomu EÚ chcieť presadiť svoje záujmy, bude musieť byť schopná samostatnej vojenskej intervencie. Kosovský konflikt navyše odhalil, že európske vojenské schopnosti ďaleko zaostávajú za ultramodernou výzbrojou, ktorou disponujú Spojené štáty. Tým vyvinul tlak na EÚ pokúsiť sa spoločným úsilím dobehnúť USA. Integrácia v bezpečnostnej oblasti by totiž umožnila odbúraním duplicity a prostredníctvom synergií zvýšiť výsledný efekt nákladov vynaložených na obranu v rámci krajín EÚ.

Napredovanie a výsledky zahraničnej politiky EÚ od roku 1990

EÚ v medzinárodných ekonomických vzťahoch

O tom, že ekonomické aktivity EÚ majú obrovský priamy dopad na dianie vo svete, nemôžu byť žiadne pochybnosti. Dnešná Európska únia je z každého hľadiska ekonomický gigant. Predstavuje trh s 375 miliónmi obyvateľmi, čo je približne 6,3 % svetovej populácie, no zároveň vyprodukuje až 28 % svetového HDP. Po rozšírení o súčasných 12 kandidátskych krajín by sa vnútorný trh zväčšil až na dnešných 481 miliónov obyvateľov a tvoril by približne 29 % svetového HDP (pozri grafy 1 a 2). Z hľadiska obyvateľstva sa teda po rozšírení zväčší spoločný trh viac než o štvrtinu, no HDP EÚ by sa za súčasnej situácie zväčšilo len nepatrne. Väčšina kandidátskych krajín má silný potenciál rýchleho hospodárskeho rastu. To znamená, že v relatívne krátkom časovom horizonte sa rozšírená EÚ zrejme stane najväčšou svetovou ekonomikou.

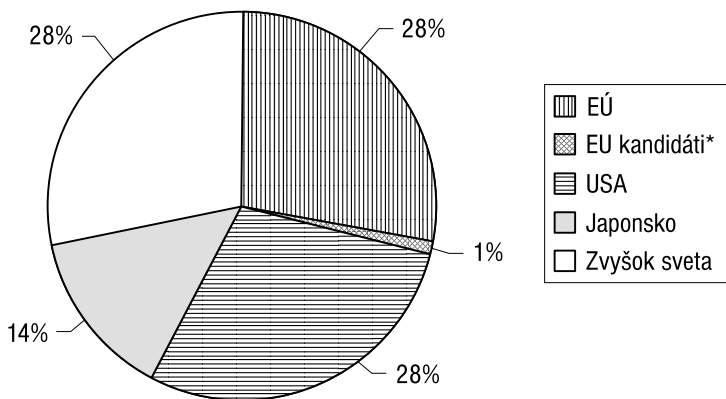


Zdroj: Svetová banka (2000) a vlastné prepočty

Rozšírením si EÚ tiež upevní svoje postavenie najväčšieho aktéra vo svetovom obchode. V súčasnosti podiel EÚ na celkovom svetovom obchode predstavuje približne 20 %. Ak však zoberieme do úvahy aj obchod v rámci EÚ, potom podiel krajín EÚ na svetovom obchode stúpne približne na 40 % (Zdroj: Svetová obchodná

organizácia, 2000). Vďaka svojej obchodnej sile je už dnes EÚ všeobecne považovaná za najsilnejšieho hráča v negociáciách o liberalizácii svetového obchodu (McCormick, 1999:270). Spolu s USA zohráva vedúcu úlohu pri znižovaní svetových ciel v kontexte Svetovej obchodnej organizácie (WTO), ktorá v roku 1995 nahradila Všeobecnú dohodu o clách a obchode (GATT). EÚ mala rozhodujúci vplyv pri rokovaní o liberalizácii svetového obchodu v doteraz najťažších a najdlhších rokovaní GATT/WTO v rámci tzv. Uruguajského kola, ktoré bolo ukončené v roku 1993. V súčasnosti do veľkej miery určuje agendu tzv. Miléniového kola rokovaní WTO, ktoré sa začalo v decembri 2000 v Seattli. Tieto úspechy boli možné vďaka efektívnej reprezentácii európskych záujmov, založenej na princípe integrácie a reálnom prenose kompetencií na komunitárnu úroveň. „Komisia, ktorá koná v mene Spoločenstva, dosiahla veľmi výrazné úspechy v ovplyvňovaní zahraničných ekonomických vzťahov a obchodu – taký stupeň úspechu z hľadiska implementácie, aký by mohli len sotva dosiahnuť členské štáty samostatne“ (White, 2001: 54).

Graf 2: Podiely na tvorbe svetového HDP (%)



Zdroj: Svetová banka (2000) a vlastné prepočty

EÚ a jej členské krajiny sú zároveň zďaleka najväčším poskytovateľom rozvojovej pomoci, pričom ich príspevok predstavuje 41 % celkovej svetovej pomoci. Je to takmer dva a pol razy viac ako príspevok druhého najvýznamnejšieho donora – USA (Pozri tabuľku 1 a graf 3). Program pomoci EÚ má niekoľko foriem:

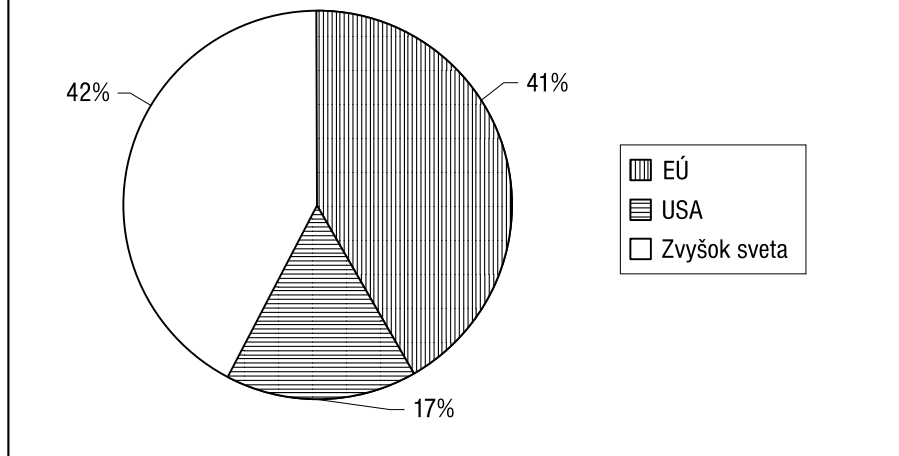
od bezcolného prístupu tovaru rozvojových krajín na trhy EÚ, cez potravinovú a humanitárnu pomoc, až po sponzorovanie rozvojových projektov prostredníctvom mimovládnych organizácií. Rozvojová pomoc EÚ je vysoko inštitucionalizovaná. EÚ po prvý raz podpísala dohody o spolupráci so svojimi bývalými kolóniami v Afrike, Karibiku a Pacifiku (AKP) v roku 1963. Tieto tzv. Yaoundé konvencie boli postupne rozšírené do tzv. Lomé konvencií. Posledné z nich – tzv. Lomé IV – boli podpísané v roku 1989 a zahŕňajú 71 rozvojových krajín. Na ich základe im EÚ poskytuje granty a nízkoúrokové pôžičky na rozvojové projekty, umožňuje im exportovať do EÚ bez cla takmer všetky druhy tovarov (okrem poľnohospodárskych produktov zahrnutých v Spoločnej poľnohospodárskej politike) a poskytuje im poisťný fond nazvaný Stabex, ktorý kompenzuje ceny poľnohospodárskych exportov, keď klesnú pod určitú hranicu. Na efektívnosť Lomé programu existujú rôzne názory. Na jednej strane umožnil trvalý rast exportov spomínaných krajín do EÚ. Okrem toho, podobne ako ekonomická pomoc Svetovej banky a Medzinárodného menového fondu (MMF), rozvojová pomoc na základe Lomé IV je podmienená štrukturálnymi ekonomickými zmenami. Jej cieľom je teda tiež priamo ovplyvniť hospodársku politiku recipientov pomoci. Na druhej strane tento program nepomohol vyriešiť krízovú zadlženosť krajín AKP a tiež zásadnejšie nezmenil vzťah medzi týmito štátmi a EÚ (McCormick, 1999: 278-279).

Tabuľka 1: Oficiálna rozvojová pomoc (čisté platby)

	1990		2000	
	miliardy US\$	%	miliardy US\$	%
EÚ	33.7	51%	25.7	41%
USA	10.9	16%	10.5	17%
Ostatní donori	21.6	33%	26.3	42%

Zdroj: OECD a vlastné prepočty

Graf 3: Najväčší donori oficiálnej rozvojovej pomoci (% podiel)



Zdroj: OECD a vlastné prepočty

EÚ poskytuje významnú finančnú pomoc aj ďalším krajinám. Okrem iného sa snaží pomocou financovania rozvojových projektov stabilizovať situáciu na Blízkom východe, na Balkáne a v krajinách strednej a východnej Európy. Vo všetkých týchto regiónoch je EÚ zďaleka najväčším donomom finančnej a technickej pomoci.

EÚ má taktiež silnú pozíciu vo svetovom finančnom systéme. Po zavedení spoločnej meny euro v roku 1999 sa jej váha zrejme v blízkej budúcnosti ešte viac zvýši. Spoločná európska mena bude mať zrejme dva hlavné zahranično-politické dopady. Po prvé, s jej vznikom sa EÚ popri USA stane jedným z hlavných pilierov svetovej finančnej architektúry a zároveň preberie spoluzodpovednosť za koordináciu jej fungovania. Nie je veľmi pravdepodobné, že by euro v strednodobom horizonte ohrozilo dominantné postavenie dolára ako najpoužívanejšej svetovej meny. V prípade úspešného napredovania európskej integrácie a európskej ekonomiky však súkromní investori, štáty a organizácie zrejme znížia percento dolárových investícií, pôžičiek a rezerv v prospech finančných nástrojov denominovaných v euro. Takýto krok im totiž prinajmenšom umožní diverzifikovať investičné riziko a závislosť na hospodárskej a menovej politike vlády USA, ktorá má kľúčový vplyv na hodnotu dolárových investícií. Treba dodať, že ani pred vznikom eura nebola úloha európskych mien v svetových financiách zanedbateľná: 37 % súkromných portfólií bolo denominovaných

v európskych menách a 17 % svetových menových rezerv bolo v nemeckých markách (Zdroj: Agence Europe, 1997). Okrem toho úspešné dobudovanie spoločného európskeho trhu umocní dôležitosť EÚ ako gigantického obchodného bloku, a tým aj postavenie eura vo svetovom obchode. Je totiž logické, že drvivá väčšina obchodných aktivít s EÚ bude potom denominovaná v domácej mene tohto bloku, teda v euro.

Zrušením mien členských štátov sa navyše posilní vonkajšia identita EÚ. Samostatná mena je totiž jedným z hlavných štátnych symbolov. Vďaka euru budú cudzinci, ale aj samotní Európania čoraz silnejšie vnímať EÚ ako jeden veľký celok a nie len ako spolok samostatných štátov. O tom, že sa tak deje už teraz, svedčí aj prístup najdôležitejšieho hospodárskeho partnera EÚ – Spojených štátov. Mnohé súčasné analýzy svedčia o tom, že oficiálni predstavitelia USA a taktiež americké firmy sa čoraz viac sústreďujú v hospodárskom styku na komunikáciu a lobovanie bruselských inštitúcií než na priamy kontakt s jednotlivými členskými štátmi EÚ. Tým zvyšujú politickú legitimitu európskych inštitúcií v zahraničnej politike, a to nielen v jej ekonomických aspektoch (Smith, 1998; Sbragia, 1998).

EÚ na svetovej politickej scéne

Ak chceme objektívne zhodnotiť, či Európa využila možnosť posilniť svoju úlohu vo svetovej politike po skončení studenej vojny, musíme najprv bližšie preskúmať, či došlo k reálnemu posunu smerom k spoločnej zahraničnej politike z inštitucionálneho hľadiska. Zároveň je nevyhnutné posúdiť, či aj reálne výstupy v podobe konkrétnych zahranično-politických aktivít skutočne svedčia o narastajúcej úlohe Európy v medzinárodných vzťahoch.

Zmeny v postavení aktérov a inštitúcií súvisiacich so zahraničnou politikou jednoznačne nasvedčujú, že za posledných desať rokov došlo k posilneniu spoločnej zahraničnej politiky EÚ. Prvou z nich je narastajúca dôležitosť a viditeľnosť Komisie v medzinárodných vzťahoch. Táto zmena má kvantitatívny aj kvalitatívny aspekt. V súčasnosti má Komisia piaty najväčší diplomatický aparát v Európe, čo teda znamená, že má viac diplomatov ako tri štvrtiny členských krajín EÚ. To by sa samozrejme dalo interpretovať ako jeden z prejavov rozbužnosti byrokracie v európskych inštitúciách. Pravdou však je, že tento nárast úzko súvisí so zvyšujúcim sa množstvom zodpovedností a úloh v jej vzťahu s vonkajším svetom. Komisia je dnes plne asociovaná v Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike EÚ. Navyše manažuje najdôležitejší zahranično-politický projekt EÚ od skončenia studenej vojny, teda stabilizáciu krajín strednej a východnej Európy prostredníctvom rozširovania EÚ. Taktiež nesmieme zabúdať na fakt, že v post-bipolárnom svete výrazne vzrástla dôležitosť ekonomickej zahraničnej politiky na úkor klasickej diplomacie a bezpečnostnej politiky. A za túto časť zahraničnej politiky je zodpovedná práve Komisia. S rastúcou zaangažovanosťou Komisie

v medzinárodných vzťahoch sa zásadne zvyšuje aj viditeľnosť Európskeho spoločenstva a prenesene taktiež Európskej únie na medzinárodnom poli. Stačí sa napríklad zamyslieť nad tým, ako často sa v posledných rokoch na Slovensku skloňuje meno Komiséra EÚ pre rozširovanie, alebo predsedu EK. Ich viditeľnosť a vnímaná dôležitosť je minimálne taká, ako ktoréhokolvek iného štátnika z členských krajín EÚ – ak nie častokrát výrazne vyššia. Vďaka tejto narastajúcej zaangažovanosti a viditeľnosti Komisie medzinárodní aktéri čoraz častejšie vnímajú Komisiu ako hlavný nástroj európskeho zaangažovania v medzinárodnom diani (Spence, 1999: 259-261).

Rastúce postavenie Komisie je len jeden z prejavov toho, čo možno nazvať ako zvyšujúca sa „bruselizácia“ zahraničnej politiky v EÚ od podpísania Maastrichtskej zmluvy. Znamená to, že inštitúcie a aktéri, ktoré majú svoje sídlo v Bruseli, čoraz viac dominujú procesu tvorby a implementácie zahraničnej politiky EÚ. Ide nielen o inštitúcie na úrovni Spoločenstva, ale aj na úrovni Únie, ako napríklad rôzne pracovné skupiny so zástupcami členských krajín alebo Vysokého predstaviteľa pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku. „Neustála interakcia národných expertov na úrovni pracovných skupín znamená, že národné záujmy sa do značnej miery formujú viac endogénne alebo v kontexte medzivládneho vyjednávania, než kedykoľvek predtým v histórii EPS/SZBP“ (Peterson a Bomberg, 1999: 248). Čoraz silnejšia komunikácia a spolupráca expertov z jednotlivých ministerstiev zahraničných vecí teda vedie k určitej homogenizácii vnímania zahranično-politického diania a záujmov v rámci EÚ. To sa potom premieta do ďalšieho zblížovania národných zahraničných politík aj mimo oficiálnej Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Za posledných desať rokov však došlo aj k výraznejšiemu napredovaniu v rámci spoločnej zahraničnej politiky na úrovni Únie. Jednou z dôležitých inštitucionálnych zmien je posilňovanie medzinárodnej identity EÚ. Na základe dohody členských štátov EÚ sa všetky deklarácie v rámci SZBP oficiálne prezentujú nie ako deklarácie v mene „EÚ a jej členských štátov“, ale len v mene „EÚ“. Táto zmena má „viac než len lingvistický význam a môže byť považovaná za dôležitý krok vpred smerom k vytvoreniu integrovanej identity [EÚ] ako aktéra v zahraničnej politike“ (White, 2001. 98). Ešte väčší praktický význam má ďalšia inovácia. Viacerí komentátori už dlhšie upozorňovali na to, že jednou z hlavných prekážok efektívnej spoločnej zahraničnej politiky EÚ je chýbajúci úrad pre zahranično-politické analýzy a plánovanie zahraničnej politiky na úrovni EÚ (Mayhew, 1998: 106; Spence and Spence, 1998: 57). Bez neho nebola Únia schopná v dostatočnom čase predvídať krízy a následne sa pripravovať na spoločné postupy pri ich predchádzaní a riešení. Tento problém bol nedávno vyriešený vytvorením Jednotky politického plánovania a včasného varovania v rámci Sekretariátu Rady. V nej sú zastúpené všetky členské štáty, Západoeurópska únia, Európska komisia a Rada ministrov. Na základe Amsterdamskej zmluvy je táto jednotka povinná úzko

spolupracovať s Komisiou, a tým prispieť k dosiahnutiu plnej koherencie spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky s ostatnými vonkajšími aktivitami Únie, vrátane obchodnej a rozvojovej politiky.

No nie vo všetkých inštitucionálnych otázkach boli prijaté zmeny, ktoré sú nevyhnuté na to, aby EÚ mohla pôsobiť ako silný a jednotný zahranično-politický aktér. Nepochybne najväčšou prekážkou efektívnej spoločnej zahraničnej politiky je fakt, že väčšinu rozhodnutí týkajúcich sa SZBP musí Rada aj naďalej prijímať jednohlasne. V týchto otázkach má každá členská krajina právo veta. Keďže jednotlivé členské krajiny majú rôznorodé histórie, svoje zahranično-politické a bezpečnostné záujmy vnímajú veľmi rozdielne, a to aj napriek tomu, že v poslednej dobe sa začínajú reálne zblížovať. Preto zatiaľ stále dochádza ku tzv. efektu najmenšieho spoločného menovateľa. Keďže výstupy z Rady musia byť prijateľné pre všetky členské krajiny, znamená to, že po zohľadnení všetkých záujmov sú výsledné rozhodnutia Rady často príliš umiernené alebo všeobecné, čím strácajú na efektívnosti. Na druhej strane v druhej polovici 90. rokov došlo k istému zlepšeniu aj v tejto oblasti. Aby sa predišlo prílišnému vetovaniu rozhodnutí v kontroverzných otázkach, Amsterdamská zmluva zaviedla inštitút tzv. konštruktívneho zdržania sa. Umožňuje každej členskej krajine zdržať sa hlasovania, pričom následne táto krajina „nie je povinná aplikovať rozhodnutie, ale prijíma, že rozhodnutie zaväzuje Úniu“. Zároveň sa musí zdržať všetkých aktivít, „pri ktorých je pravdepodobnosť, že sa dostanú do konfliktu alebo zabránia aktivite Únie“ v danej oblasti (Amsterdamská zmluva, Článok J.13, odstavec 2).

Z hľadiska konkrétnych výstupov zahraničnej politiky EÚ je najdôležitejšie zhodnotiť jej úlohu, ktorú zohráva na európskom kontinente od pádu komunizmu. Aktivity EÚ v bývalej Juhoslávii sú všeobecne považované za hlavný test spoločnej zahraničnej politiky EÚ v 90. rokoch minulého storočia. Podľa mnohých komentátorov v ňom EÚ úplne zlyhala, pretože vraj nedokázala zabrániť štátnej fragmentácii, etnickým čistkám a ozbrojenému konfliktu.

USA sa až do roku 1995 spoliehali na to, že EÚ vyrieši balkánsky problém bez ich výraznejšej pomoci. Tento fakt svedčí o tom, ako prudko narástli očakávania od zahraničnej politiky EÚ po skončení studenej vojny. EÚ však nebola pripravená ani vojensky, ani politicky na krízu takých obrovských rozmerov. V konečnom dôsledku sa podarilo stabilizovať situáciu v Bosne až po vojenskom zaangažovaní NATO a aktívnom zapojení americkej diplomacie, ktoré kulminovalo na mierovej konferencii v Daytone v USA. Aj hroziaca humanitná a politická kríza v Kosove bola zažehnaná až po aktívnom vojenskom zásahu NATO pod americkým vedením. Dokazuje to teda, že bez Spojených štátov nie je EÚ schopná ani dnes hrať zásadnejšiu a najmä konštruktívnu úlohu?

V skutočnosti nebola Únia v otázke Balkánu ani zďaleka taká neschopná, ako to radi prezentujú mnohí euroskeptickí novinári a politici. Ako poznamenáva Cameron, EÚ bola „jediný aktér, ktorý sa zúčastňoval vo všetkých štádiách úsilia

o dosiahnutie mierového riešenia konfliktu a je zďaleka najväčším poskytovateľom humanitárnej pomoci štátom bývalej Juhoslávie“ (Cameron, 1998: 28). Bola to práve EÚ, ktorá sa v počiatočných fázach najaktívnejšie usilovala o vyriešenie krízy prostredníctvom diplomatických aktivít. Ako sa však skoro ukázalo, juhoslovanský prezident Milošević nemal záujem o mier, a preto jediný spôsob ako ho prinútiť skončiť etnické čistky bolo prostredníctvom hrozby použitia vojenskej sily. EÚ však narazila na nedostatočnú politickú ochotu niektorých jej členov podporiť vojenský zásah bez účasti USA a zároveň nechotu USA použiť vojenskú silu. Bol to však práve francúzsky prezident Chirac, ktorý v tejto situácii zohral vodcovskú úlohu. Svojím aktívnym politickým tlakom na USA významne prispel k tomu, že USA sa v roku 1995 rozhodli zúčastniť prostredníctvom NATO na vojenských akciách proti bosnianskym Srbom (Holbrooke, 1998: 65-68). Pri konečnom riešení konfliktu v Bosne a Hercegovine síce zohrali americkí vyjednávači veľmi významnú úlohu, ale pritom využili kľúčové momenty mierového plánu, ktoré vypracovali Briti a Francúzi (Hoffmann, 2000: 194). No a v súčasnosti je to znova práve EÚ, ktorá z drivej väčšiny financuje obnovu Západného Balkánu.

Aktivity EÚ v bývalej Juhoslávii ale jasne poukázali na fakt, že členské štáty ani v súčasnosti nemajú jednotné názory a nedostatočne koordinujú svoje aktivity v mnohých zásadných medzinárodných otázkach. Nádej, že EÚ bude v otázkach bývalej Juhoslávie postupovať spoločne a koordinovane, skončila ešte v roku 1993, keď Nemecko jednostranne a v rozpore s názorom väčšiny členských krajín EÚ diplomaticky uznalo Slovinsko. Taktiež Francúzsko vyvíjalo v bývalej Juhoslávii diplomatické aktivity bez toho, aby ich úzko koordinovalo s aktivitami Únie. Nedostatok úplnej zhody a koordinácie existuje aj v súčasnosti, napríklad v otázke blízkoovýchodného konfliktu alebo Iraku.

Jednoznačne najväčším medzinárodným projektom EÚ po skončení studenej vojny však neboli aktivity na Západnom Balkáne, ale stabilizácia krajín strednej a východnej Európy. Vývoj v týchto krajinách bol dôležitý pre EÚ nielen z ekonomického hľadiska, ale predstavoval aj najdôležitejší bezpečnostný záujem. „Po skončení studenej vojny majú európske bezpečnostné záujmy menej spoločného s odrádzaním potenciálnej vojenskej agresie a viac sa týkajú podporovania ekonomickej prosperity a spoločenskej stability v susedných krajinách“ (Woolcock a Hodges, 1996: 304). V odbornej literatúre panuje takmer jasná zhoda, že v tomto prípade bola Únia veľmi úspešná. Ako píše White, „ES zareagovalo rýchlo a efektívne na požiadavku zorganizovať a poskytnúť pomoc krajinám strednej a východnej Európy“ (2001: 95). Ešte v roku 1989 vytvorilo Európsku banku pre obnovu a rozvoj, ktorá mala pomôcť s financovaním prechodu postkomunistických krajín na trhové hospodárstvo. Na tento účel taktiež vytvorilo ES grantový fond PHARE, ku ktorému neskôr pribudli ďalšie. Zároveň ES/EÚ podpísala dohody o obchodnej a ekonomickej spolupráci, ktoré poskytli krajinám strednej a východnej Európy významné výhody.

Ešte dôležitejšia než ekonomická pomoc však bola politika stabilizácie týchto krajín prostredníctvom asociačných dohôd a procesu rozširovania Únie. Tu treba zdôrazniť, že Únia využila svoju atraktívnosť ako mimoriadne účinný zahranično-politický nástroj. Krajiny strednej a východnej Európy hneď začiatkom 90. rokov vyjadrili eminentný záujem o vstup do Únie. EÚ im ponúkla možnosť členstva, ale zároveň ho podmienila úspešným splnením určitých politických a ekonomických podmienok, tzv. kodanských kritérií. Ich naplnenie má zabezpečiť úspešné zvládnutie demokratickej tranzície týchto krajín. V skratke by sa dali zhrnúť ako implementácia demokratických praktík, prechod na trhové hospodárstvo a dobré vzťahy so susednými krajinami. Jedným z veľmi efektívnych konkrétnych nástrojov bola aj podmienka implementácie celého právneho poriadku EÚ, tzv. *acquis communautaire*. Jej splnením sa vytvoria inštitucionálne predpoklady pre fungovanie demokratického štátu s trhovou ekonomikou.

Politika podmienenosti členstva fungovala doteraz veľmi efektívne. Ako príklad môže poslúžiť aj samotné Slovensko. Pre neplnenie politických kritérií bolo totiž vyradené z prvej skupiny štátov, ktorým EÚ ponúkla začatie konkrétnych rokovaní o vstupe. Fakt, že od roku 1998 mala slovenská vláda eminentný záujem o skorý vstup SR do EÚ a tiež do NATO, slúžil ako veľmi silný faktor, ktorý pomohol vrátiť Slovensko na cestu reforiem. Celkove možno povedať, že EÚ zvládla svoju najvýznamnejšiu zahranično-politickú úlohu po skončení studenej vojny veľmi dobre. Aj podľa Európskej komisie v súčasnosti všetkých desať kandidátskych krajín zo strednej a východnej Európy rešpektuje demokratické princípy a osem z nich je možné považovať za fungujúce trhové ekonomiky (Európska komisia, 2000). Celý región je stabilný a momentálne v ňom nehrozia žiadne vážnejšie konflikty alebo problémy, ktoré by mohli mať negatívny dopad na záujmy EÚ.

Okrem týchto dvoch najdôležitejších zahranično-politických aktivít sa EÚ za posledných desať rokov začína aktívne angažovať aj v mnohých ďalších medzinárodných otázkach. Zároveň si čoraz viac vytvára spoločné pozície voči tretím partnerom a na konkrétne témy. Za zmienku stojí napríklad aktívna politika a strategické partnerstvo s Ruskom, kľúčová úloha EÚ v procese medzinárodnej ochrany životného prostredia alebo diplomatické aktivity voči Severnej Kórei, ktoré viedli k zmrazeniu jadrového a balistického programu tejto krajiny a napomohli vzájomnému zblížovaniu Južnej a Severnej Kórey.

Spoločná európska bezpečnostná a obranná politika

Jednou z najpozitívnejších zmien, ktorá môže výrazne posilniť vplyv EÚ na svetové dianie, je zahrnutie bezpečnostnej politiky medzi témy európskej integrácie. Až do konca 90. rokov minulého storočia nemala EÚ vlastnú armádu. EÚ aj napriek tomu často zohrávala dôležitú rolu v medzinárodnom bezpečnostnom diani, a to

najmä prostredníctvom diplomatických aktivít a finančnej pomoci. Ako príklad môžu poslúžiť už spomínané stabilizačné aktivity EÚ v krajinách bývalého sovietskeho bloku alebo financovanie mierového procesu na Blízkom východe. Mnohí analytici sa preto zhodovali v názore, že EÚ tak šíri tzv. „mäkkú bezpečnosť“, a preto ju možno v mnohých smeroch považovať za svetovú mocnosť. Keďže nemala vlastné vojenské nástroje, väčšinou ju označovali za „civilnú mocnosť“. Väčšina z nich však zároveň tvrdila, že bez vlastnej armády EÚ nemôže byť mocnosťou prvého rangu, ale len druhoradým svetovým aktérom. Hrozba použitia vojenskej sily je totiž aj dnes posledný a zároveň mimoriadne účinný nástroj, ktorý môže byť použitý na presadzovanie zahraničných záujmov, keď všetky ostatné nástroje zlyhajú. EÚ sa mohla o tom presvedčiť niekoľkokrát od skončenia studenej vojny.

Právne základy spoločnej bezpečnostnej politiky boli položené v Maastrichtskej zmluve. V nej je použitý veľmi opatrný jazyk, ktorý hovorí že „spoločná zahraničná a bezpečnostná politika bude zahŕňať všetky otázky, ktoré sa týkajú bezpečnosti Únie, vrátane *možného vytvárania* spoločnej obrannej politiky, ktorá by mohla časom viesť k spoločnej obrane“ (Maastrichtska zmluva, Článok J.4, odstavec 1). V Amsterdamskej zmluve je v druhej časti vety použitý mierne silnejší jazyk. Hovorí sa v nej o „*postupnom vytváraní*“ spoločnej obrannej politiky a zároveň je v nej dodané, že tá by mohla viesť k spoločnej obrane, „ak tak rozhodne Európska rada“ (Amsterdamska zmluva, Článok J.7, odstavec 1). Amsterdamska zmluva tiež upresňuje, že spoločná obranná politika sa bude týkať tzv. petersberských úloh, teda humanitných a záchranných úloh, vrátane krízového manažmentu a aktivít na udržanie mieru (peacekeeping). Zároveň explicitne pripustila možnosť budúcej integrácie ZEÚ do EÚ.

Po britsko-francúzskom summite v Saint Malo v roku 1998 došlo k prudkému urýchleniu integrácie v oblasti bezpečnostnej politiky. Opatrné slová boli zrazu nahradené konkrétnymi krokmi, ktoré viedli k reálnemu vytváraniu spoločnej európskej obrany. Výsledkom Saint Malo bola spoločná deklarácia Francúzska a Veľkej Británie, ktorá silne podporila vytvorenie autonómnej vojenskej schopnosti EÚ. Ministerská rada ZEÚ v Brémach následne v máji 1999 podporila už existujúce kroky, ktorých cieľom malo byť vytvorenie operačnej schopnosti EÚ na implementáciu petersberských úloh. Hektické diplomatické úsilie o vytvorenie spoločných vojenských síl EÚ kulminovalo o necelé dva týždne neskôr na kolínskej Európskej rade. Tá fakticky oznámila ukončenie činnosti ZEÚ do konca roku 2000 a vytvorenie legitímneho systému obrannej politiky EÚ. V decembri 1999 na summite v Helsinkách Európska rada po prvýkrát oficiálne zaviedla názov **Spoločná európska bezpečnostná a obranná politika** (SEBOP) a bližšie špecifikovala hlavné ciele a konkrétne kroky na najbližšie obdobie v oblasti SEBOP. Konkrétne oznámila, že do konca roku 2003 bude vytvorená a sfunkčnená „jednotka rýchleho nasadenia“, ktorá bude pozostávať zo 60 000 vojakov a bude plne schopná plniť petersberské úlohy. Taktiež oznámila vytvorenie nových stálych vojenských a politických orgánov v rámci

Rady, do ktorých budú zapojení vojenski odborníci a aj ministri obrany a hlavní veliteľia. To, že prvé z týchto orgánov sa zišli už o dva mesiace neskôr, svedčí o tom, ako rýchlo napredovalo vytváranie SEBOP (Hill and Smith, 2000: 196). Následne v roku 2000 jednotlivé členské krajiny EÚ oznámili, aké konkrétne vybavenie a koľko vojakov sa zaväzujú poskytnúť do jednotky rýchleho nasadenia. Pripravenosť prispieť konkrétnou technikou a vojakmi oznámila ešte v roku 2000 aj SR.

Je však potrebné poznamenať, že SEBOP neznamená zánik Severoatlantickej aliancie. NATO aj naďalej *de facto* ostáva základným kameňom teritoriálnej obrany krajín EÚ a minimálne v strednodobom horizonte je len malá pravdepodobnosť, že sa to zmení. Väčšina malých členských štátov EÚ a kandidátskych krajín totiž silne podporuje koncepciu transatlantickej obrany a v súčasnosti nie je ochotná vzdať sa jej v prospech výlučne európskej teritoriálnej obrany.

Význam členstva v EÚ pre zahraničnú politiku SR

Slovensko je s 5,5 miliónmi obyvateľov a HDP menším než 5 000 USD na jedného obyvateľa relatívne malá a ekonomicky slabá krajina. No vstupom do takého veľkého a silného bloku, akým je EÚ, jednoznačne vzrastie schopnosť SR výraznejšie ovplyvňovať medzinárodné ekonomické a politické dianie. Prostredníctvom Európskej komisie bude môcť Slovensko efektívnejšie presadzovať svoje vonkajšie ekonomické záujmy. Napríklad pri medzinárodných obchodných negociáciách bude mať SR právo žiadať, aby boli jej záujmy zohľadnené v spoločnej pozícii Únie. Následne ich už SR nebude musieť na medzinárodnej úrovni obhajovať samostatne, ale stanú sa súčasťou záujmov silného medzinárodného aktéra a reprezentovať ich bude Európska komisia. Na druhej strane SR zároveň čiastočne stratí kontrolu nad ekonomickými aspektmi zahraničnej politiky. Bude totiž povinná implementovať Spoločnú obchodnú politiku EÚ, ktorá nemusí byť vždy plne v súlade so slovenskými záujmami. Záujmy SR totiž zrejme nebudú vždy zhodné s väčšinovým záujmom EÚ v aktuálnych zahranično-ekonomických otázkach. V tých prípadoch, v ktorých sa nevyužíva princíp jednohlasnosti, ich teda bude môcť kvalifikovaná väčšina členských krajín prehlasovať.

Členstvo v EÚ prinesie pre SR aj mnohé výhody v politickej oblasti zahraničnej politiky. Integrácia do Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ nepochybne zvýši schopnosť SR efektívne reprezentovať svoje medzinárodné politické záujmy. O tom svedčia aj doterajšie skúsenosti iných malých krajín, ktoré sú členmi EÚ. Fungovanie v rámci EPS/SZBP pre tieto krajiny „zlepšilo efektívnosť, rozšírilo rozsah a zvýšilo schopnosti zahraničnej politiky“ (Tonra, 1997: 197). Jednou z hlavných výhod SZBP je vyššia zainteresovanosť na svetovom dianí za nižšiu cenu. SR bude môcť získavať informácie a analýzy zo zastu-

pitel'ských úradov a ministerstiev zahraničných vecí iných členských krajín EÚ. Rovnako je dnes relatívne bežnou praxou, že veľvyslanectvá členských krajín EÚ zastupujú aj záujmy iných členov EÚ, ktorí v danej krajine nemajú vlastné diplomatické alebo konzulárne zastúpenie. V súčasnosti má SR vo svete 68 zastupiteľských úradov a päť generálnych konzulátov. Ich vydržiavanie stojí štát každoročne nemalé finančné prostriedky. Bude preto v záujme SR, aby po vstupe do EÚ zmenila ich teritoriálnu štruktúru, prípadne aj zrušila niektoré menej relevantné v krajinách Afriky, Latinskej Ameriky a Ázie. V krajinách bez vlastného zastúpenia bude môcť SR využiť zastupiteľské úrady väčších členov EÚ. Ďalšou výhodou SZBP je to, že vďaka každodennej spolupráci zahranično-politických expertov získajú ostatné členské štáty lepšie pochopenie slovenských záujmov a naopak. S lepším pochopením prichádza aj silnejšia vzájomná podpora týchto záujmov na medzinárodnom poli. Ako konkrétny príklad môže poslúžiť vzájomná podpora pri kandidaturách na posty v dôležitých medzinárodných organizáciách.

Po vstupe do EÚ sa bude musieť SR obsahovo aj inštitucionálne adaptovať na SZBP. Minimálne z obsahového hľadiska by to však nemalo znamenať vážnejší problém. Väčšina kandidátskych krajín, vrátane SR, sa totiž už niekoľko rokov do určitej miery podieľa na SZBP a nasleduje jej hlavné línie (Cameron, 1998: 40; Lombardini, 2001, 76). Zložitejšie to bude s inštitucionálnym zabezpečením, ktoré si bude vyžadovať vyslanie kvalifikovaných odborníkov do Bruselu a posilnenie odborných a personálnych kapacít na Ministerstve zahraničných vecí SR v Bratislave. V Bruseli by mala mať SR svojich zástupcov na všetkých inštitucionálnych úrovniach tvorby SZBP, od pracovných skupín až po Radu. Oni a ich kolegovia na ministerstve v Bratislave budú musieť byť schopní rýchlo zaujať kvalifikované stanovisko k mnohým medzinárodným otázkam, ktorým sa v súčasnosti slovenská diplomacia venuje len okrajovo. Ak dnes napríklad vznikne kríza ďaleko od Európy, bez potenciálneho dosahu na slovenské záujmy, ale dôležitá z hľadiska medzinárodných vzťahov v danom regióne, slovenská diplomacia na ňu zvyčajne oficiálne nezareaguje. Naopak, vo väčšine prípadov EÚ takmer okamžite zaujme stanovisko. Po vstupe do EÚ bude musieť byť aj SR schopná prispieť svojim dielom k jeho tvorbe. Preto, ak chce mať Slovensko v EÚ dobré renomé, budú ho musieť zastupovať vysoko kvalifikovaní odborníci na medzinárodné vzťahy, ktorých je v súčasnosti na Slovensku nedostatok.

Členstvom v EÚ teda SR výraznejšie vstúpi do svetovej politiky. Rozšíri sa tým okruh otázok, ktorými sa zaoberá slovenská diplomacia a tiež výrazne stúpne viditeľnosť SR na svetovej scéne. Pravidelne raz za určité obdobie bude SR na pol roka predsedníckou krajinou EÚ. Tým sa Bratislava svojím spôsobom na čas stane hlavným mestom Európy a pritiahne pozornosť európskych a svetových politikov a médií. Premiér SR bude v období slovenského predsedníctva EÚ prezidentom Európskej únie a bude zastupovať EÚ na stretnutiach na najvyššej úrovni. Podobne aj rezortní ministri budú v rámci predsedníctva EÚ zastupovať na medzinárodnej

úrovni celú EÚ v otázkach svojej pôsobnosti. Napríklad slovenský minister životného prostredia bude zároveň reprezentovať a obhajovať aj záujmy EÚ v otázkach životného prostredia. Zastupiteľské úrady SR v tretích krajinách budú vtedy takmer najdôležitejšími veľvyslanectvami spomedzi všetkých členov EÚ. Slovenská administratíva by sa preto mala už dnes pripravovať na tieto zásadné zmeny.

Členstvo v EÚ bude mať pre SR význam aj z bezpečnostného hľadiska. Po prvé, SR ním získa ďalšiu implicitnú bezpečnostnú garanciu. Po vstupe do EÚ už nebude z medzinárodného hľadiska samostatným územím, ale stane sa teritoriálnou súčasťou EÚ. Je preto vysoko nepravdepodobné, že v prípade vojenského napadnutia by ostatné členské krajiny EÚ neprišli okamžite na pomoc, ak by SR dovtedy aj nebola členom NATO. Napadnutím SR by totiž došlo k ohrozeniu územnej celistvosti celej EÚ, čo by z politického a z bezpečnostného hľadiska nemohli ostatné členské krajiny v žiadnom prípade pripustiť. Rodiaca sa spoločná európska bezpečnostná a obranná politika zároveň predstavuje pre SR určité obmedzenia v oblasti bezpečnostných vzťahov. V prípadoch, keď sa európske a americké bezpečnostné záujmy úplne nezhodujú, bude morálnou aj pragmatickou povinnosťou SR plne podporiť európske záujmy. SEBOP by mohla mať pre SR navyše aj pozitívne ekonomické dopady. V rámci nej by malo dôjsť k postupnej integrácii obranného priemyslu členských krajín EÚ. Zapojenie SR do tejto integrácie by mohlo zvýšiť obrat slovenských zbrojárskych podnikov, a tým aj hospodársky rast celej SR.

Záver

Z hľadiska integrácie zahraničnej politiky prešla Európska únia za posledných desať rokov veľmi dlhú cestu. Úspešne zvládla najdôležitejšiu zahranično-politickú úlohu, ktorá pred ňou stála po rozpade sovietskeho impéria: stabilizáciu krajín strednej a východnej Európy. Taktiež čoraz významnejšie prispieva k rozvoju svetového obchodu, financuje rozvojové a mierové aktivity v mnohých častiach sveta, podieľa sa na kontrole jadrového zbrojenia a na medzinárodnej ochrane životného prostredia. Tvrdiť, že EÚ v súčasnosti nie je rozhodujúcim svetovým hráčom preto môže len ten, kto má veľmi úzke chápanie medzinárodných vzťahov, chápanie obmedzené na klasickú diplomaciu a bezpečnostnú politiku. Tieto aspekty zahraničnej politiky v súčasnom svete zďaleka nie sú také primárne ako počas studenej vojny. Na druhej strane je pravdou, že v čisto politickej a bezpečnostnej oblasti EÚ celkom nesplnila očakávania. Ak však chceme byť objektívni, musíme dodať, že tieto očakávania boli začiatkom 90. rokov prehnané. EÚ na ne nebola inštitucionálne ani psychologicky pripravená.

Schopnosť EÚ napĺňať tieto očakávania sa však za posledných niekoľko rokov neustále zvyšuje. Postupne sa vytvárajú právne aj technické predpoklady na to, aby

sa EÚ mohla stať jednotným zahranično-politickým aktérom. Vyzdvihnúť treba najmä stúpajúcu rolu a viditeľnosť Komisie v otázkach SZBP, vytvorenie Jednotky politického plánovania a včasného varovania, zriadenie postu Vysokého predstaviteľa pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku, a najmä rodiacu sa SEBOP, vrátane jednotky rýchleho nasadenia. Ich vznikom sa z Únie stáva „normálny“ medzinárodný aktér, ktorý by mohol byť už v strednodobom horizonte plne schopný presadiť svoje záujmy aj prostredníctvom použitia sily. Tým sa odstráni najzávažnejšia slabina, ktorá obmedzovala schopnosť EÚ efektívne konať v krízových situáciách, akou bol napríklad konflikt na Balkáne.

Z hľadiska zahraničnej politiky prinesie členstvo v EÚ pre Slovensko väčšie výhody ako nevýhody. Cenou za vstup bude obmedzenie kompetencií slovenskej vlády v niektorých oblastiach zahraničnej politiky, najmä vo vonkajších ekonomických vzťahoch. SR sa bude musieť prispôbiť existujúcim politikám EÚ, ako sú napríklad Spoločná obchodná politika a Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika. Prínosom za tento prenos kompetencií však bude fakt, že SR sa dostane do skutočne veľkej zahraničnej politiky. Významne sa prehĺbia a rozšíria schopnosti a pôsobnosť slovenskej diplomacie, a to bez radikálneho zvýšenia finančných nákladov. Zároveň vzrastie viditeľnosť SR vo svete. Zrejme najväčšou výzvou pre SR bude adekvátne sa pripraviť najmä z hľadiska odborných kapacít na všetky zodpovednosti, ktoré z toho vyplývajú.

Literatúra

Agence Europe (1997) *Europe Documents*, n° 2034, Brusel

Cameron, F. (1998) The EÚ as a Global Actor. In C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, s. 19-43. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Eliassen, K. (1998) Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda. In K. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, s. 1-8, London: Sage Publications

Európska komisia (2000) Enlargement Strategy Paper: Report on Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries. Brussels.

Forster, A. and Wallace W. (1996) Common Foreign and Security Policy: A New Policy or Just a New Name? In H. Wallace and W. Wallace (eds.) *Policy-Making in the European Union*, s. 411-435. Oxford: Oxford University Press

Ginsberg, R (1999) Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies*, vol. 37(3): 429-454

Had, M. a B. Píkna (2001) *Druhý a tretí pilier Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů

Hill, C. (1993) The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31(3): 305-328

Hill, C. and K. Smith (2000) *European Foreign Policy: Key Documents*. London: Routledge

Hoffman, S. (2000) Towards a Common European Foreign and Security Policy? *Journal of Common Market Studies*, vol. 38(2): 189-198

Holbrooke, R. (1998) *To End a War*. New York, NY: Modern Library

Kissinger, H. (1994) *Diplomacy*. New York: Touchstone

Leško, M. (1998) Príbeh sebadiskvalifikovaného favorita. In M. Bútora and F. Šebej (eds.), *Slovensko v šedej zóne*, s. 15-79. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky

Lombardini, V. (2000) Slovensko a spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ. In P. Sýkora (ed.), *Európska integrácia. Úvod*, s. 72-81, Bratislava: Centrum európskych štúdií

McCormick, J. (1999) *The European Union: Politics and Policies*. Boulder, CO: Westview Press

Mayhew, A. (1998) The European Union's Policy Toward Central Europe: Design or Drift? In C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, s. 105-125. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Mesežnikov, G. (1997) Domestic Political Developments and the Political Scene in the Slovak Republic. In M. Bútorá a P. Hunčík (eds.), *Global Report on Slovakia: Comprehensive Analyses from 1995 and Trends for 1996*, s. 11-31. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky

Meunier, S. (1998) Divided but Union: European Trade Policy Integration and EÚ-U.S. Agricultural Negotiations in the Uruguay Round. In C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, s. 193-212. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press

Morgan, R. (1973) *High Politics, Low Politics: Toward a Foreign Policy for Western Europe*. London: Sage

Morgan, R. (1994) The Prospects for Europe's Common Foreign and Security Policy. In Y. Sakamoto, A. Clesse, R. Cooper (eds.), *The International System After the Collapse of the East-West Order*, s. 413-423. Dordrecht : Nijhoff

Morse, E (1976) *Modernization and the Transformation of International Relations*. London: Collier-Macmillan.

Nuttall, S. (2000) *European Foreign Policy*. New York: Oxford University Press

OECD (2001) *OECD Historical Statistics: 1970-1999*. Paris

Peterson, J. and Bomberg, E. (1999) *Decision-making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan

Piennig, C. (1997) *Global Europe*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Sbragia, A. (1998) The Transatlantic Relationship: A case of Deepening and Broadening. In C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, s. 147-164. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Schirm, S. (1998) Europe's Common Foreign and Security Policy: The Politics of Necessity, Viability, and Adequacy. In C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, s. 65-81. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Smith, M. (1998) Competitive co-operation and EÚ-US relations: can the EÚ be a strategic partner for the US in the world political economy? *Journal of European Public Policy*, vol. 5(4): 562-577

Spence, A. and Spence D. (1998) The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam. In K. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, s. 43-58, London: Sage Publications

Spence, D. (1999) Foreign Ministries in National and European Context. In B. Hocking (ed.) *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, s. 247-268. Basingstoke: Macmillan

Svetová banka (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC

Svetová obchodná organizácia (2000) *International Trade Statistics 2000*. Ženeva

Tonra, B. (1997) The impact of Political Cooperation. In K. Jorgenson (ed.) *Reflective Approaches to European Governance*, s. 181-198, Basingstone: Macmillan

Van Ham, P. (1999) Europe's Precarious Centre: Franco-German Co-operation and the SZBP. *European Security*, vol. 8(4): 1-26

Wallace, W. (2000) From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EÚ and NATO. *International Affairs*, vol. 76(3): 475-493

White, B. (2001) *Understanding European Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave

Woolcock, S. and Hodges, M. (1996) In H. Wallace and W. Wallace (eds.) *Policy-Making in the European Union*, s. 301-324. Oxford: Oxford University Press

INTEGRÁCIA V OBLASTI MENOVEJ POLITIKY

Miroslav Beblavý

Úvod

Jedným z doterajších najväčších úspechov európskej integrácie bolo vytvorenie Hospodárskej a menovej únie (EMÚ) v deväťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia. Jej najviditeľnejším dôsledkom je zánik jedného z hlavných symbolov štátnosti jednotlivých členských krajín Európskej únie – vlastnej meny. V 21. storočí už bude väčšina z nich používať jednotnú európsku menu euro. Táto kapitola sa venuje práve integrácii v oblasti menovej politiky a jej dôsledkom pre Slovensko. Je rozdelená na päť častí. Prvá časť sa zameriava na históriu integrácie v menovej oblasti pred podpisom Maastrichtskej zmluvy. Ďalšia časť opisuje obsah Maastrichtskej zmluvy v oblasti menovej integrácie, následný vznik Európskej menovej únie a základné črty fungovania európskeho systému centrálnych bánk na čele s Európskou centrálnou bankou. V tretej časti stručne analyzujeme výhody a nevýhody spoločnej európskej meny. Štvrtá, najrozsiahlejšia časť, analyzuje dôsledky EMÚ pre Slovensko. V záverečnej časti prezentujeme zhrnutie hlavných zistení.

História menovej spolupráce a koordinácie v rámci európskej integrácie

Menová spolupráca a koordinácia má dlhú tradíciu medzi krajinami, ktoré boli účastníkmi procesu európskej integrácie v rámci Európskeho hospodárskeho spoločenstva (EHS), Európskeho spoločenstva (ES) a Európskej únie (EÚ). Do rozpadu brettonwoodskeho systému v rokoch 1968 – 1973 však išlo o spoluprácu a koordináciu v rámci tohto globálneho systému, ktorý zaistoval stabilné výmenné kurzy medzi účastníckymi krajinami. V rámci tohto systému bola v roku 1958 uzavretá Európska menová dohoda, podľa ktorej vzájomné menové kurzy účastníckych krajín nesmeli vybočiť z trojpercentného rozpätia. Počas postupného rozpadu brettonwoodskeho systému, ktorý bol založený na fixných výmenných kurzoch a konvertibilitate voči zlatu, sa museli členské štáty Spoločenstva rozhodnúť

pre jednu z dvoch možností: buď prejsť na vzájomné plávajúce výmenné kurzy, alebo vytvoriť vlastný menový systém, ktorý by zaručoval menovú stabilitu v rámci Spoločenstva.

Po búrlivých udalostiach rokov 1967 – 1969¹ začalo byť jasné, že aj napriek aktívnym snahám o jeho reformu bretonwoodský systém už nedokáže zabezpečiť stabilitu. Členské štáty ES sa však zároveň zhodli, že európska integrácia „neprežije časté zmeny výmenných kurzov medzi členskými štátmi Spoločenstva“ (Zis, 1999: 45). Tento názor sa opieral o viacero argumentov. Prvým bol fakt, že pre ekonomicky a politicky úzko previazané krajiny sú stabilné výmenné kurzy ekonomicky veľmi dôležité a výhodné. Spoločná mena by zabránila častým devalváciám mien jednotlivých členských štátov, ktoré mali negatívne dopady na hospodárstvo ostatných členov. Devalvácia meny totiž prináša dočasné výhody v medzinárodnej konkurencii, ktoré vzhľadom na existenciu colnej únie nie je možné v rámci Spoločenstva kompenzovať rôznymi opatreniami na ochranu domáceho trhu. Stabilné výmenné kurzy boli potrebné aj z hľadiska najväčšieho programu Spoločenstva – Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Zmeny kurzov veľmi komplikovali realizáciu jednotnej cenovej a dotačnej politiky voči farmárom a navyše umožňovali za určitých okolností vládam dodatočnú podporu pre svojich farmárov. Závažnosť všetkých týchto argumentov potvrdzovala aj teória kumulatívnej logiky integrácie (Tsoukalis, 1977), podľa ktorej integrácia v jednej oblasti postupne vytvára tlak na integráciu v ďalších, príbuzných oblastiach. V tomto prípade integrácia v hospodárskej a obchodnej oblasti vytvárala tlak na integráciu v menovej oblasti.

V roku 1970 bola preto vypracovaná a prijatá tzv. Wernerova správa (European Council, 1970), ktorá odporúčala trojstupňový prechod na európsku menovú úniu. Z jej odporúčaní sa však stihol realizovať len začiatok prvej fázy² – vytvorenie prvého európskeho systému pevných výmenných kurzov, nazývaného „had v tuneli“ („snake in a tunnel“). Tento zvláštny názov vychádzal z kombinácie pohyblivých kurzov v rámci systému s presne ohraničenými hranicami pohybu, ktoré spolu plávali voči ostatným menám. „Had v tuneli“ však dlho nevydržal – napriek formálnej niekoľkoročnej existencii z neho krajiny neustále odchádzali a neskôr sa vracali, takže neposkytoval žiadajú stabilitu. V decembri 1978 sa preto rozhodlo o vytvorení Európskeho menového systému (EMS).

¹ V roku 1967 došlo k devalvácii britskej libry a tiež k vytvoreniu mechanizmu Osobitných práv čerpania (SDR) v rámci bretonwoodského systému. V roku 1968 bol zavedený dvojúrovňový trh so zlatom. V roku 1969 bol po dočasnom plávajúcom výmennom kurze francúzsky frank devalvovaný a nemecká marka revalvovaná.

² Ďalšie fázy sa neodohrali vzhľadom na celosvetové ekonomické turbulencie 70. rokov spôsobené 1. ropnou krízou v roku 1973.

K vzniku EMS viedli už uvedené ekonomické príčiny. Okrem nich však existovali koncom sedemdesiatych rokov aj viaceré politické dôvody, vedúce západoeurópskych lídrov k snahe o vlastný menový systém (viď najmä Zis, 1999). Išlo najmä o ochladenie vzťahov s USA počas administratív prezidenta Cartera a nemeckého kancelára Schmidta a o čiastočnú stratu dôvery v schopnosť Spojených štátov byť globálnym lídrom. Okrem toho existovala v rámci Spoločenstva vôľa dať proces integrácie ďalší výrazný impulz, ktorým sa mala stať práve užšia integrácia v menovej oblasti.

Európsky menový systém sa skladal z nasledujúcich štyroch prvkov: (viď Fratianni a von Hagen, 1992):

- vytvorenie meny ECU
- vytvorenie Európskeho kurzového mechanizmu (European Rate Mechanism - ERM)
- záväzok udržať vzájomné pohyby mien v rámci definovaného koridoru
- úverové dohody medzi centrálnymi bankami členských krajín a združenie rezerv medzi členskými krajinami

Prvým krokom pri vytvorení EMS bol vznik fiktívnej meny ECU,³ ktorá predstavovala kôš členských mien a bola používaná na vyrovnávanie vzájomných operácií medzi centrálnymi bankami členských krajín. Kľúčovým prvkom EMS však bol Európsky kurzový mechanizmus (ERM). ERM obsahoval záväzok účastníckych krajín udržať vzájomné pohyby mien v koridore 2,25 % okolo dohodnutej centrálnej parity.⁴ Centrálne parity sa dala meniť. Počas rokov 1979 až 1992, kedy EMS reálne fungoval, sa odohralo 12 zmien centrálnej parity. Z toho sa však sedem uskutočnilo počas prvých štyroch rokov. Potom sa systém „usadil“ a v priebehu ďalších deviatich rokov sa uskutočnili už len štyri zmeny (a jedna technická). S udržiavaním parity sa spájala povinnosť centrálnych bánk členských krajín bojovať za jej zachovanie. Keďže parity boli vypočítané bilaterálne, išlo o nasledovný postup: centrálny banky dvoch krajín, ktorých vzájomný kurz sa blížil k hraniciam koridoru, mali povinnosť intervenovať, aby sa zachoval kurz v rámci koridoru. Na dodržanie tohto cieľa slúžili aj dva ďalšie prvky EMS: úverové dohody medzi centrálnymi bankami členských krajín o úveroch pre intervencie a združenie rezerv medzi členskými krajinami s tým istým cieľom.

³ ECU nebola skutočnou menou, ale len fiktívnou účtovnou jednotkou pozostávajúcou z koša skutočných mien členských krajín.

⁴ V niektorých prípadoch bol koridor 6 % (napr. pre taliansku menu počas 80. rokov), prípadne až 15 % (po krízach 1992 - 1993, vtedy však ERM de facto prestal fungovať)

Maastrichtská zmluva a vznik Európskej menovej únie

Európsky menový systém v 80. rokoch preukázal neočakávanú vitalitu a politici aj ekonómovia ho považovali za úspech.⁵ (viď Zis, 1999; Fratianni a von Hagen, 1992). V roku 1986 bol prijatý Jednotný európsky akt, ktorý vytvoril novú kvalitu vzťahov v Spoločenstve a otvoril cestu k ďalšej integrácii. Jednotnú menu navrhol ako ďalší krok v budovaní integračných štruktúr aj tzv. Delorova správa. Konečný impulz pre integráciu bol však politický a vyplýval z očakávaných dôsledkov zjednotenia Nemecka. Zjednotenie Nemecka viedlo najmä nemeckých a francúzskych politikov (konkrétne Helmuta Kohla a Francois Mitteranda) k snahe ukotviť SRN ešte viac v Európe vytvorením jednotnej meny.

V decembri 1991 podpísali hlavy štátov EÚ v Maastrichte zmluvu, ktorá sa odvtedy nazýva Maastrichtská. Maastrichtská zmluva pripravila podmienky pre vytvorenie Európskej menovej únie (EMÚ) a zavedenie novej meny – euro. Prechod k euro sa uskutočnil v troch etapách.

V rámci prvých dvoch etáp sa vytvoril Európsky menový inštitút ako predchodca Európskej centrálnej banky, zmenila sa legislatíva v oblasti centrálného bankovníctva a do určitej miery sa zosynchronizovala fiskálna a monetárna politika budúcich uchádzačov. Súčasťou dohody bolo aj zrušenie existujúcich obmedzení pre pohyb kapitálu. Po úspešnom ukončení prvých dvoch etáp mala medzi 1. januárom 1997 a 1. januárom 1999 začať tretia etapa – samotné vytvorenie menovej únie, teda spoločnej meny euro. Vzhľadom na problémy mnohých krajín so splnením podmienok na vstup do EMÚ (tzv. maastrichtské kritériá) však nakoniec tretia etapa EMÚ začala až v posledný možný dátum – 1. januára 1999.

V rámci tretej etapy začala svoje fungovanie Európska centrálna banka a od 1. januára 1999 boli kurzy účastníckych krajín navzájom pevne a nemeniteľne určené. Možno povedať, že od 1. januára 1999 začala fungovať menová únia napriek tomu, že euro ešte neobieha do 31. decembra 2001 v podobe bankoviek a mincí. Vzhľadom na jednotné rozhodovanie o menovej politike a nemeniteľnosť kurzov už totiž účastnícke krajiny majú jednotnú menu. Medzi 1. januárom 2002 a 30. júnom 2002 by mala nasledovať aj výmena bankoviek a mincí za euro.

Základom menovej únie je Európsky systém centrálnych bánk (ESCB), ktorý tvorí Európska centrálna banka (ECB) a všetky národné centrálné banky členských krajín EMÚ. Realizácia rozhodnutí sa uskutočňuje na jednotlivých finančných trhoch prostredníctvom národných bánk a ECB nemá žiadne kompetencie v oblasti bankového dohľadu. Ide teda o relatívne decentralizovaný systém podobný

⁵ Je zaujímavé, že reálny pád EMS prišiel až po podpise Maastrichtskej zmluvy počas menových kríz rokov 1992-1993. I keď EMS ďalej formálne fungoval, rozpätia boli tak široké, že reálne nešlo o EMS v pôvodnej podobe.

americkému Federálnemu rezervnému systému. Rovnako ako pri Fede sú však kľúčové rozhodnutia o menovej politike centralizované do ECB, respektíve do jej najvyššieho orgánu, ktorým je Riadiaca rada (Governing Council), zložená z guvernérov jednotlivých národných centrálnych bánk a šiestich členov Výkonného výboru ECB (Executive Board).

Úspech menovej únie sa Maastrichtská zmluva snažila zabezpečiť nielen na menovej strane. Pre dosahovanie nízkej inflácie je totiž rovnako kľúčová aj zodpovedná fiskálna politika (viď napr. Canzoneri a Diba, 1996; Canzoneri et al., 1998; Tóth, 2000). Zmluva sa ju snaží zabezpečiť dvoma ustanoveniami a jednou neskoršou dohodou. Článok 104 zakazuje financovanie rozpočtových potrieb štátu priamym alebo nepriamym úverom z centrálnej banky, čím vytvára základný predpoklad pre to, aby sa dlhy jednotlivých členských štátov nemonetizovali, teda nepremietali do rastu peňažnej zásoby a neskoršej inflácie.

Okrem toho sa zmluva pokúsila zabezpečiť, aby do EMÚ vstúpili len krajiny spĺňajúce prísne podmienky ohľadne hospodárskej stability. Tieto podmienky sú najmä dôsledkom potreby presvedčiť nemeckú vládu a voličov, aby súhlasili so vznikom EMÚ⁶ a vyradiť krajiny, ktoré by mohli stabilitu budúcej únie narušovať. Ide o nasledujúce kritériá pre vstup do EMÚ, ktoré musí splniť každá krajina uchádzajúca sa o členstvo:

- Miera inflácie neprekračuje priemer troch krajín v EMS (neskôr EMÚ) s najnižšou infláciou o viac ako 1,5 %.
- Dlhodobé úrokové miery neprekračujú priemer troch krajín s najnižšími úrokovými sadzbami o viac ako 2 %.
- Počas dvoch rokov pred vstupom do EMÚ daná krajina nedevalvovala svoju menu
- Deficit verejných financií nie je vyšší ako 3 % HDP (alebo sa znižuje a blíži k tejto hranici, alebo ide o výnimočnú udalosť).
- Verejný dlh nepresahuje 60 % HDP (alebo sa znižuje a blíži k tejto hranici).

Keďže ide len o kritériá pre vstup, vznikli po podpise Maastrichtskej zmluvy obavy, že po vstupe do EMÚ môže nastať vo viacerých krajinách nežiaduce uvoľnenie fiskálnej politiky. Preto bol dodatočne na nátlak Nemecka prijatý tzv. pakt stability, ktorý začal pôsobiť od začiatku fungovania EMÚ. Pakt stability určuje, že členské krajiny EMÚ majú mať vyrovnané rozpočty a deficit má

⁶ Nízka inflácia je po skúsenosti s Weimarskou republikou a hyperinfláciou jedným z kľúčových cieľov nemeckej verejnosti. Ak by teda EMÚ nezaručovala v ich očiach pokračovanie úspešnej protiinflačnej povojnovej menovej politiky, bolo by veľmi ťažké v rámci Nemecka presadiť projekt EMÚ.

dosahovať v každom roku nanajvýš 3 % HDP. Ak niektorá krajina poruší pravidlo maximálneho deficitu, mala by zaplatiť pokutu až do výšky 0,5 % HDP.

Nie všetky krajiny vstúpili do EMÚ pri jej vzniku 1. januára 1999. Grécko sa po oneskorenom splnení maastrichtských kritérií stalo členom EMÚ 1. januára 2001. Veľká Británia, Švédsko a Dánsko síce podmienky na vstup do EMÚ splnili, ale rozhodli sa zatiaľ ostať mimo nej. Tie krajiny, ktoré sú členmi EMÚ, tvoria tzv. eurozónu. Po víťazstve labouristov v britských parlamentných voľbách v júni 2001 sa očakávalo, že aj Veľká Británia s k nej už čoskoro pripojí. Prvé signály však naznačujú váhanie aj vzhľadom na negatívny názor väčšiny obyvateľstva.

Európska menová únia – výhody a nevýhody

Väčšina ekonómov sa zhoduje na tom, že výhody spoločnej meny sú priamo úmerné úrovni ekonomickej integrácie členských regiónov (štátov), a to najmä úrovni obchodnej integrácie (viď European Commission, 1990; Gros a Thygesen, 1992). Ide najmä o nasledujúce výhody:

- **Priame výhody vyplývajúce z eliminácie transakčných nákladov.** Vznikom menovej únie zanikne potreba zamieňať meny pri cestovaní a obchode nielen pri platbách v hotovosti, ale aj pri platbách vykonávaných cez bankový systém. Tieto výhody priamo pocítia nielen turisti, ale v oveľa väčšej miere aj všetci tí, ktorí sa podieľajú na medzinárodnom obchode.
- **Nepriame výhody vyplývajúce z eliminácie transakčných nákladov.** Jednotná mena zníži priestor na cenovú diskrimináciu medzi jednotlivými členskými krajinami EMÚ.⁷ Inými slovami, zavedením jednotnej meny sa zvýši tzv. cenová transparentnosť. Tieto výhody sa ťažšie kvantifikujú. Existujú však empirické dôkazy zo severnej Ameriky ukazujúce, že samotná existencia rôznych mien podporuje významnú cenovú diskrimináciu (Engel a Rogers, 1995).
- **Výhody vyplývajúce zo zníženia neistoty.** Ide o výhody vyplývajúce z dvoch empiricky potvrdených faktov. Po prvé, fluktuácia menových kurzov zvyšuje neistotu výrobcov aj spotrebiteľov pri ich rozhodnutiach. Po druhé, vzhľadom na averziu voči neistote a riziku u väčšiny výrobcov a spotrebiteľov znižuje fluktuácia menových kurzov celkový blahobyť. Jednotná mena preto znižuje neistotu a zároveň zvyšuje blahobyť.

⁷ Ide o rozličnú cenu za ten istý tovar v rôznych krajinách, ktorá sa nedá vysvetliť odlišnými daňovými, colnými či inými predpismi.

Menová integrácia však prináša aj svoje nevýhody. Z dlhodobého hľadiska možno povedať, že náklady spoločnej meny sa zvyšujú o to viac, čím viac sú splnené nasledujúce podmienky:

- Asymetrické šoky, teda šoky, ktoré majú rozličný vplyv na rôzne ekonomiky v rámci menovej únie, sú pravdepodobné.
- Členské krajiny majú rozdielne preferencie vzhľadom na krátkodobý výmenný vzťah medzi infláciou a nezamestnanosťou.
- Členské krajiny majú odlišné miery hospodárskeho rastu.
- Členské krajiny majú výrazne odlišné úrovne fiskálneho systému a z toho vyplývajúcu odlišnú potrebu financovať fiskálne výdavky príjmami z vydávania peňazí (tzv. ražobné).

Ak sú výhody spoločnej meny vyššie ako nevýhody, predstavujú krajiny tzv. optimálnu menovú oblasť (Mundell, 1961). Vzhľadom na dôležitosť úspechu Európskej menovej únie sa kvantifikáciou pozitív a negatív EMÚ zaoberalo niekoľko desiatok štúdií (napr. Eichengreen, 1990; Neumann a von Hagen, 1991; Bayoumi a Eichengreen, 1993; Krugman, 1993; Artis a Zhang, 1995; Bini-Smaghi a Vori, 1993). Pripomeňme aspoň základné závery, ktoré sú zhrnuté v De Grauwe (1999). Je nepravdepodobné, že všetky krajiny EÚ predstavujú tzv. optimálnu menovú oblasť. Krajiny, ktoré pravdepodobne zatiaľ nepatria do optimálnej menovej oblasti, sú najmä škandinávské krajiny a Veľká Británia.⁸ Z dlhodobého hľadiska však možno konštatovať, že výhody spoločnej meny postupne rastú vďaka rastúcej integrácii v ostatných oblastiach, a preto je pravdepodobné, že postupne budú takmer všetky alebo úplne všetky členské krajiny EÚ patriť do jednej optimálnej menovej oblasti. Napriek tomu však treba pripustiť, že členstvo v menovej únii predstavuje nemalé riziko pre všetkých účastníkov. Ak nastanú výrazné šoky (aké sa odohrali napríklad začiatkom 80. rokov v niektorých krajinách), krajiny bez vlastnej menovej politiky sa s nimi budú ťažko vyrovnávať bez veľmi vysokých nákladov.

Uvedené závery sa zakladajú najmä na analýze integrácie v oblasti tovarov a služieb. Ako upozornil Buitert (2000), teória optimálnej menovej oblasti bola pôvodne vytvorená v 60. rokoch počas existencie bretonwoodského systému, v ktorom existoval pomerne voľný tok tovarov a služieb, ale zároveň existovali výrazné bariéry pre finančnú a kapitálovú mobilitu. Počas nasledujúcich troch desaťročí však bariéry pre kapitálovú mobilitu postupne mizli. V súčasnosti žijeme vo svete, v ktorom sa môže kapitál presúvať z krajiny do krajiny takmer bez prekážok. Výsledkom je, že flexibilita kurzovej politiky nemusí byť len nástrojom na zmiernenie šokov, ale

⁸ Nie je náhoda, že práve tieto štáty s výnimkou Fínska zatiaľ nie sú členmi EMÚ.

sama môže byť zdrojom makroekonomických šokov. Toto riziko existuje najmä vtedy, ak môže existovať výrazný rozdiel medzi skutočným menovým kurzom a jeho rovnovážnou hodnotou, alebo ak môže kurz výrazne fluktuovať bez zmeny makroekonomických fundamentov. Skúsenosti najmä posledných dvoch desaťročí ukazujú, že obe tieto situácie sú možné a môžu mať veľmi významný a dlhodobý dopad na vývoj ekonomiky. Potvrdili to menové krízy v rokoch 1992-93 v EÚ a v rokoch 1997-1999 v Ázii, Rusku a Latinskej Amerike. Podľa Buitera preto celý svet predstavuje optimálnu menovú oblasť z hľadiska kapitálovej mobility a tento fakt ďalej podporuje vznik spoločných mien aspoň na regionálnej úrovni.

Veľká Británia a škandinávské krajiny nie sú na základe analýz o optimálnych menových oblastiach súčasťou ekonomického jadra únie. Ich zdržanlivý postoj k vstupu do EMÚ má preto aj racionálny základ. Pri akceptácii Buiterových argumentov o finančných aspektoch jednotnej meny by však aj pre tieto krajiny členstvo v EMÚ malo pravdepodobne viac výhod ako nevýhod.

Doterajšie skúsenosti z fungovania Európskej menovej únie

Základom fungovania ECB sú dva piliere. Prvým je ustanovenie v článku 105 maastrichtskej dohody, že hlavným cieľom ECB, ktorému sa podriaďujú ostatné, je cenová stabilita v rámci eurozóny. Druhým pilierom je nezávislosť ECB od politických vplyvov. Tú zaručuje článok 107, podľa ktorého žiadna z členských bánk ESCB ani člen jej orgánov nebude žiadať alebo prijímať inštrukcie od vlády alebo iného verejného orgánu. Tieto dva články Maastrichtskej zmluvy si vynútili v účastníckych krajinách EMÚ v tomto smere zmenu legislatívy a zmena bola nevyhnutná aj na Slovensku (viď časť EMU a Slovensko).

Cenová stabilita ako jediný hlavný cieľ nie je prítomná vo všetkých zákonoch o centrálnych bankách vo vyspelých krajinách. Napríklad centrálna banka USA (Fed) má podľa súboru zákonov, ktoré ho regulujú, za cieľ aj dosiahnutie plnej zamestnanosti. Konsenzus ekonómov aj centrálnych bankárov však už od 80. rokov znie tak, že menová politika strednodobo a dlhodobo ovplyvňuje len ceny a na reálnu ekonomiku nemá dlhodobý, ale len krátkodobý vplyv (podľa niektorých ekonómov nemá ani ten). Preto v praxi medzi politikou napríklad ECB a Fed-u neexistujú zo strednodobého hľadiska významnejšie rozdiely.

Dôsledkom oboch pilierov je to, že Európska centrálna banka na rozdiel od napríklad centrálnej banky Veľkej Británie (Bank of England) nemá len tzv. nástrojovú nezávislosť (instrument independence), ale aj tzv. cieľovú nezávislosť (goal independence). Pri nástrojovej nezávislosti je exogénne určený cieľ, ktorý má centrálna banka dosiahnuť (v prípade Bank of England ide o inflačný cieľ 2,5 % ročne určený ministrom financií) a centrálna banka je nezávislá v tom, ako tento cieľ

dosiahne. Pri cieľovej nezávislosti je však zvonku určený cieľ dostatočne vágny (napr. cenová alebo menová stabilita) a centrálna banka sama určuje jeho konkrétne naplnenie. V prípade ECB sa Riadiaci výbor rozhodol, že za naplnenie cieľa cenovej stability považuje infláciu v strednodobom horizonte medzi 0 až 2 %. Dosiahnutiu tohto cieľa by ECB mala podriaďiť všetko ostatné.

ECB sa snaží tento cieľ dosiahnuť tzv. dvojpilierovou stratégiou, v rámci ktorej pri svojom každodennom rozhodovaní sleduje dva faktory (viď Favero a kol., 2000). Prvým z nich je vyhodnotenie viacerých, nie presne špecifikovaných ukazovateľov, naznačujúcich budúci vývoj inflácie. Ide napríklad o rôzne čiastkové cenové či produkčné indexy, kurzový vývoj a ceny iných aktív. Druhým je vývoj rastu peňažnej zásoby (indikátor M3) a jeho porovnanie s referenčnou hodnotou ustanovenou Riadiacim výborom (4,5 % ročne)⁹

Existuje živá diskusia na tému, či je uvedená stratégia dostatočne transparentná a či poskytuje základ pre kontrolovateľnosť úspešnosti ECB pri jej práci (viď napr. Buitter, 1999; Favero a kol., 2000 ; Issing, 1999; Pringle a Turner, 1999). Rast peňažnej zásoby je takmer konštantne vyšší ako referenčná hodnota a inflácia v určitých obdobiach prekročila maximálnu hodnotu 2 %. Nie je preto jasné, akú váhu ECB obom pilierom prikladá a akú váhu prikladá očakávanému vývoju v porovnaní so súčasnými udalosťami.

Najvýraznejšia inštitucionálna kritika sa týka nezverejňovania zápisnice zo zasadnutia Riadiaceho výboru a výsledkov hlasovania Riadiaceho výboru. Rovnako sa v prvých rokoch pôsobenia ECB nezverejňovali prognózy odborných pracovníkov ECB o ďalšom vývoji inflácie. ECB argumentuje (viď napr. Issing, 1999), že zverejňovanie väčšiny týchto údajov by vytváralo priestor pre nežiaduci nátlak na jednotlivých členov Riadiaceho výboru zo strany ich „materských“ vlád, médií a verejnosti. Oponenti (napríklad Buitter, 1999) tvrdia, že tieto údaje z rokovaní Riadiaceho výboru aj tak unikajú a práve ich oficiálnym nezverejňovaním sa vytvára priestor na zákulisný nátlak bez verejnej kontroly.

Iná skupina ekonómov (viď napr. Favero a kol., 2000) tvrdí, že ECB by mala byť posudzovaná podľa modelu tzv. kolektívnej zodpovednosti centrálnych bánk za menovú politiku. ECB totiž preberá skôr dedičstvo Bundesbanky a iných kontinentálnych centrálnych bánk, ktoré sa vyznačujú kolektívnou zodpovednosťou. Pre kolektívnu zodpovednosť je charakteristické, že vonkajší svet, vrátane politikov, má k dispozícii najmä informácie o rozhodnutiach celého orgánu a len minimum informácií o názoroch a kvalitách jeho jednotlivých členov.¹⁰ Zmyslom je umožniť

⁹ Diskutuje sa o zvýšení referenčnej sadzby na 5 %, ale zasadnutie Riadiaceho výboru v decembri 2000 zatiaľ potvrdilo 4,5 %.

¹⁰ Ide o názory a kvality členov vo vzťahu k menovej politike, nie vo vzťahu k ich celkovým schopnostiam či zodpovednosti za riadenie konkrétnych častí centrálnej banky nesúvisiacich s menovou politikou.

hodnotenie činnosti centrálnej banky ako celku. Pre takýto prístup je väčšinou charakteristické:

- nezverejňovanie menovitých výsledkov hlasovania, dokonca ani počtu hlasov za a proti jednotlivým návrhom
- obmedzené zverejňovanie zápisu zo zasadnutí rady
- koordinácia vyjadrení medzi jednotlivými členmi rady alebo len minimálne vyjadrovanie členov nad rámec oficiálnych vyjadrení¹¹
- takmer všetci členovia rady sú aj zamestnancami centrálnej banky (prípadne sa nimi stávajú po menovaní)

Takýto prístup umožňuje centrálnej banke prezentovať jednotnú menovú a komunikačnú politiku, za ktorú má jej najvyšší orgán ako celok zodpovednosť. Dobrým príkladom takejto centrálnej banky je bývalá Bundesbanka.¹²

V oblasti transparentnosti a komunikácie má ECB aj iné problémy. Predstavitelia ECB majú výrazné problémy pri komunikácii s finančnými trhmi. Úspešnosť komunikácie o menovej politike sa do veľkej miery dá merať jej transparentnosťou – do akej miery dokážu trhy predvídať budúce rozhodnutia tvorcov menovej politiky. Znamená to, že v dlhodobom priemere menová politika znižuje nestabilitu ekonomického prostredia a poskytuje dostatočné informácie o myslení jej tvorcov. To samozrejme neznamená, že rozhodnutia centrálnej banky musia byť za každých okolností predvídateľné. Až na výnimky však nie je ekonomicky ani psychologicky vhodné významne prekvapovať finančné trhy. Radiaci výbor ECB však trhy viackrát významne prekvapil a išiel proti predchádzajúcim výrokom jeho hlavných predstaviteľov. Zosobnením týchto problémov sa stal guvernér ECB Wim Duisenberg.

Ďalšou otázkou je klesajúca hodnota eura od jeho vzniku v januári 1999, keď jeho hodnota voči americkému doláru bola v roku 2001 o 30 – 40 % nižšia ako v januári 1999. Ide najmä o problém percepcie, keďže „slabá“ mena negatívne vplyva na percepciu eura zo strany voličov eurozóny. Z ekonomického hľadiska je potrebné zdôrazniť, že napríklad v 80. rokoch bolo možné v kurze nemeckej marky voči americkému doláru pozorovať ešte významnejšie fluktuácie. Okrem toho, vzhľadom na uzavretosť eurozóny nemajú pohyby v rozsahu 10 – 20 % významnejší

¹¹ Aj v tomto prípade je nevyhnutné rozlišovať rôzne fóra, na ktorých sa členovia bankovej rady vyjadrujú. Napríklad pri vystúpení na uzavretej vedeckej konferencii môže člen bankovej rady aj pri uplatňovaní princípu kolektívnej zodpovednosti hovoriť oveľa otvorenejšie ako na tlačovej konferencii.

¹² V tejto súvislosti je potrebné upozorniť, že máloktorá banka napĺňa všetky horeuvedené črty - tie sú skôr všeobecným zhrnutím uvedenej typológie kolektívnej zodpovednosti.

vplyv na infláciu. To bolo jedným z dôvodov, prečo ECB reagovala intervenciami až vtedy, keď vzájomný kurz EUR/USD hrozil prelomením hranice 0,8 EUR/USD, čo by pri ďalšom poklese mohlo mať významnejší inflačný vplyv.

Uvedená diskusia sa venovala menovým aspektom jednotnej meny. Ťažko kvantifikovateľným, ale rovnako ťažko spochybniteľným je však aj účinok jednotnej meny na integráciu finančných trhov, a to vo všetkých oblastiach – peňažné trhy, dlhopisové trhy a akciové trhy. Zároveň s nástupom eura sa prehĺbilo prepojenie, alebo aj priama integrácia jednotlivých trhov krajín eurozóny. Tento proces je zatiaľ najviditeľnejší v oblasti akciových trhov, kde dochádza k spájaniu a fúziám.

Vzájomná závislosť spolu s fiskálnymi záväzkami prijatými členskými krajinami eurozóny v rámci Paktu stability okrem toho ďalej prehľbujú politickú integráciu tých členských krajín EÚ, ktoré sú zároveň členmi EMÚ. Ide o úzku koordináciu rozhodnutí jednak na úrovni ministrov členských krajín (tzv. ECOFIN výbor), ale aj na úrovni bilaterálnych vzťahov Európskej komisie a jednotlivých členských krajín. Zároveň sa s tým však spája riziko tzv. dvojrychlostnej Európy, keď časť EÚ tvorená krajinami eurozóny bude presadzovať opatrenia, ktoré sa stretnú s odporom iných členských krajín. Táto situácia sa môže prehĺbiť najmä v období, keď postkomunistické ekonomiky nebudú členmi EÚ, nie však EMÚ. Počet členov EÚ, ktorí však nebudú členmi EMÚ, totiž v tomto období môže dosiahnuť 10 – 15. To by už predstavovalo významnú politickú, ale - vzhľadom na nízky HDP nových členov - nie ekonomickú protiváhu krajinám EMÚ, vzhľadom na nízky HDP nových členov.

EMÚ a Slovensko

Vhodnosť členstva v EMÚ

Členstvo v Európskej únii je jednou z priorít Slovenskej republiky. Ako upozorňujú Temprano-Arroyo a Feldman (1998), členstvo v Európskej menovej únii je súčasťou *acquis communautaire*, ktoré musia noví členovia prijať. Na druhej strane, ani Európska komisia neočakáva vstup postkomunistických krajín do EMÚ hneď po vstupe do EÚ (SME, 14. 10. 1999). Napriek tomu sa treba v strednodobom horizonte zamyslieť nad tým, či vstup do menovej únie môže spôsobiť Slovensku výraznejšie ekonomické problémy. Rovnako je dôležité zvoliť si správnu stratégiu počas prechodného obdobia približovania a pristupovania Slovenska k EÚ. Treťou otázkou je, do akej miery je nevyhnutné prispôbiť inštitucionálne podmienky pre menovú politiku požiadavkám Maastrichtskej zmluvy.

Prvú tému možno zjednodušiť na otázku, či EMÚ predstavuje, alebo bude predstavovať pre Slovensko optimálnu menovú oblasť. Táto oblasť nie je dobre preskúmaná. Štúdiá De Graauwa a Aksoya (1999) dospieva k názoru, že ekonomické

šoky v strednej Európe sú korelované so šokmi v krajinách EÚ a že hospodársky cyklus je synchronizovaný. K podobnému záveru prichádzajú aj Boone a Maurel (1999). Vzhľadom na prehlbovanie obchodných a kapitálových vzťahov je možné očakávať ďalšie zvyšovanie synchronizácie a integrácie (Boone a Maurel, 1999). Empiricky možno počas obdobia 1993–2000 pozorovať silný vplyv hospodárskeho cyklu v krajinách EÚ na slovenský export, ktorý určujúcim spôsobom vplyva na priemyselnú produkciu a hospodársky rast. (viď OECD, 1999)

Uvedené štúdie navyše podceňujú výhodnosť menovej integrácie ako aj jej vplyv na Slovensko z jednoduchého dôvodu. Analyzujú obchodnú a celkovú hospodársku integráciu Slovenska a iných krajín usilujúcich sa o vstup do EÚ len z hľadiska súčasných členov únie. Zo slovenského hľadiska je však takmer isté, že do EÚ a EMÚ vstúpi SR zároveň so svojimi ďalšími významnými obchodnými partnermi – Českou republikou, Maďarskom a s veľkou pravdepodobnosťou aj Poľskom – alebo až po nich. Tabuľka 1 ukazuje rozsah obchodných vzťahov Slovenska s eurozónou, celou EÚ ako aj s EÚ spolu s kandidátskymi krajinami, ktoré by mali vstúpiť do EÚ a EMÚ pred Slovenskom alebo zároveň s ním. Z tabuľky možno jasne vidieť stúpajúcu úroveň obchodnej integrácie Slovenska s krajinami súčasnej aj predpokladanej budúcej eurozóny. Z tohto hľadiska sa teda členstvo v EMÚ stáva pre SR čoraz výhodnejšie.

Tabuľka 1: Dynamika obchodnej integrácie Slovenska so súčasnou a predpokladanou budúcou eurozónou

	1997	1998	1999	2000
export do eurozóny/celkový export	44,7	53,1	56,3	55,7
import z eurozóny/celkový import	39,9	46,6	48,2	45,8
export + import s eurozóny/HDP	46,2	57,9	59,4	63,1
(export do eurozóny a CEFTA) /celkový export	83,3	87,1	88,1	88,3
(import z eurozóny a CEFTA) /celkový import	70,2	74,0	74,2	69,8
(export + import z eurozónou a CEFTA) /HDP	83,6	93,4	92,3	98,3

Zdroj: ŠÚ SR a vlastné prepočty

V súvislosti so vstupom Slovenska do EMÚ možno hovoriť aj o užšej integrácii v oblasti finančných trhov, o ktorej sme už všeobecne hovorili vyššie. Jednotná mena transparentňuje cenovú komparáciu, uľahčuje obchodovanie a znižuje transakčné náklady. Na druhej strane v tejto súvislosti ide o kontinuálny proces, ktorý jednotná mena môže mierne urýchliť, nie však zásadne ovplyvniť. Pre Slovensko je v tejto súvislosti dôležitejšie členstvo v EÚ ako takej a tiež prijatie jej legislatívy.

Podobne možno hovoriť aj o vplyve prijatia eura na menovú situáciu. Euro môže urýchliť konvergenciu slovenskej cenovej hladiny na európsku úroveň.¹³ Opäť však pôjde len o čiastočný, urýchľovací vplyv celkovej nominálnej a reálnej konvergenie Slovenska, teda postupného dosiahnutia rovnakej cenovej úrovne a úrovne HDP na hlavu. Celý proces konvergenie bude trvať desaťročia a nemusí mať jednotný koniec, pretože aj porovnania doterajších členských krajín EÚ ukazujú len veľmi postupnú konvergenciu v reálnej aj nominálnej oblasti.

Najvýraznejším rizikom vyplývajúcim na základe doterajších skúseností pre Slovensko zo vstupu do EMÚ je fakt, že slovenský priemysel je pomerne surovinovo náročný a ceny väčšiny priemyselných surovín sa určujú v amerických dolároch. Slovenskí výrobcovia sú teda pri stabilnom kurze voči euru nútení plne znášať ekonomické šoky vyplývajúce zo zmien kurzu euro/dolár. Tento faktor by však nemal mať výrazné negatívne následky, a to z dvoch príčin. Po prvé, v horizonte rokov 2005–2008, keď možno predpokladať vstup SR do EMÚ, sa dá očakávať výrazné zníženie surovinovej náročnosti slovenského priemyslu, a tým obmedzenie uvedeného negatíva. Po druhé, konkurenčnými výrobcami sú do veľkej miery výrobcovia zo súčasnej alebo budúcej eurozóny. Týchto výrobcov sa budú preto týkať rovnaké šoky ako slovenských priemyselných výrobcov. Vplyvom členstva v EMÚ preto slovenskí výrobcovia budú nútení znášať dôsledky kurzových zmien dolár/euro na dopyt v eurozóne, nebudú však v konkurenčnej výhode ani nevýhode oproti ostatným výrobcom v eurozóne. V zásade preto možno tvrdiť, že účasť v EMÚ by pre Slovensko nemala z hľadiska optimálnej menovej oblasti predstavovať výraznejšie problémy ako pre už existujúcich členov EMÚ. Táto oblasť si však vyžaduje ďalší výskum.

Konvergenčná stratégia

Inou dôležitou témou je stratégia počas prechodného obdobia pred vstupom do EMÚ. Existujú dve základné varianty menového režimu počas tohto obdobia - fixný kurz voči euro a inflačné cielenie. Obe majú z hľadiska funkčnosti a maastrichtských podmienok pre vstup do EMÚ svoje problémy. Okrem nich existujú ešte ďalšie dve základné možnosti: euroizácia a menová rada, ktoré sú však menej pravdepodobné, a preto sa im budeme venovať v menšom rozsahu.¹⁴

Skutočne fixný kurz voči euru znamená pevne určený kurz so žiadnym alebo malým pásmom, v rámci ktorého sa môže mena pohybovať. V podmienkach malej otvorenej ekonomiky má podľa Mishkina nevýhodu v tom, že „odstraňuje signál,

¹³ Napriek všeobecnému presvedčeniu je slovenská cenová hladina stále menej ako polovicou cenovej hladiny krajín západnej Európy.

¹⁴ Nasledovná analýza podstatne vychádza z Beblavý (2000).

ktorý pri plávajúcom kurze dáva devízový trh každý deň o menovej politike“ (1999: 582). V týchto podmienkach sa dá realizovať prívleťmi expanzívna fiskálna alebo menová politika a na kurze meny sa to krátkodobo neprejaví. Časom sa však situácia stane neudržateľnou a dôjde k menovej kríze. Fixný kurz koruny by v nových trhovách ekonomikách s vysokou pravdepodobnosťou posilnil finančnú krehkosť a mohol by spôsobiť aj výraznú finančnú krízu, ktorá môže byť pre ekonomiku vysoko deštruktívna. (Mishkin, 1999: 584-585).

Sachs (1996) zdôrazňuje, že dlhodobé udržanie fixného kurzu vyžaduje vysokú štruktúrálne, cenovú a mzdovú flexibilitu ekonomiky, ktorú transformujúce sa krajiny vo všeobecnosti nemajú. Fixný kurz je pre transformujúce sa ekonomiky nevhodný aj s ďalšieho dôvodu. Ako ukazujú Halpern a Wyplosz (1997) a Begg a kol. (1999), rovnovážny kurz meny sa počas transformácie výrazne posúva vzhľadom na razantné štrukturálne zmeny v ekonomike. Pri fixnom kurze ľahko môže prísť k reálnemu zhodnoteniu meny (na základe vyššej inflácie ako v krajinách referenčných mien koša) a výraznému odchýleniu od rovnovážnej hodnoty. Takýto vývoj spôsobuje stratu konkurencieschopnosti v zahraničnom obchode a následné problémy so zahraničnoobchodným deficitom a makroekonomickou nerovnováhou.

Najmä Begg a kol. (1999) upozorňujú, že úvodné reálne zhodnotenie meny v 90. rokoch bolo do veľkej miery len korekciou výrazného nominálneho a reálneho znehodnotenia na začiatku tranzície, a preto nemožno s istotou určiť ďalší vývoj. Ten závisí od úspešnosti reforiem a zlepšovania konkurencieschopnosti. Z týchto aj ďalších dôvodov¹⁵ odporúčajú pri kurzových režimoch stále výraznú flexibilitu (Begg a kol., 1999: 32).

Medzi maastrichtské podmienky patria už spomínaná inflácia vyššia o nie viac než 1,5% ako priemer troch krajín EMÚ s najnižšou infláciou a úrokové sadzby spĺňajúce podobnú podmienku s ohraničením 2%. Pri fixnom kurze môže byť pre Slovensko problémom tieto podmienky splniť. Fixný kurz v prípade krajiny dobiehajúcej vysokým rastom produktivity práce a HDP napríklad krajiny EÚ môže viesť k inflácii vyššej o niekoľko percent v porovnaní s krajinami EÚ. Vyplýva to z tzv. Balassa-Samuelsonového modelu týkajúceho sa rozvojových krajín dobiehajúcich rozvinutý svet

Na druhej strane, inflačné ciele má tiež svoje riziká. Pre Slovensko sú relevantné najmä dve. Po prvé, súčasťou menovej ekonomie je, že meraná inflácia je vo väčšine krajín o niečo vyššia ako skutočný rast cien. Vo vyspelých krajinách sa väčšinou uvažuje o nadhodnotení predstavujúcom približne 1-2 %, preto aj centrálné banky cieľiace cenovú stabilitu majú väčšinou inflačný cieľ okolo 1-2 %. Podľa Škrebka (1998) však toto nadhodnotenie môže byť v transformujúcich sa

¹⁵ Zníženie potreby nominálnej kotvy vzhľadom na klesajúcu infláciu a zvýšená pravdepodobnosť veľkých výkyvov v kapitálových tokoch vzhľadom na postupujúcu liberalizáciu kapitálového účtu.

ekonomikách výrazne vyššie, preto ťažko cieľiť cenovú stabilitu, ak nevieme, aká meraná inflácia ju predstavuje. Odhady predstavujú 3 – 5 %. Tento problém bude pravdepodobne v menšej miere pokračovať aj v nasledujúcich rokoch.

Druhým problémom je nutnosť ponechania priestoru pre úpravu relatívnych cien. Vzhľadom na pokračujúce úpravy regulovaných cien a ich rast na nákladovú úroveň ako aj vzhľadom na rýchle štrukturálne zmeny v ekonomike sa v tranzitívnych krajinách odohrávajú razantné zmeny relatívnych cien.¹⁶ Ak vychádzame z predpokladu tzv. nominálnej rigidity cien nadol,¹⁷ možno pri úprave relatívnych cien predpokladať aj vyššiu mieru celkovej inflácie.

Ako sme už spomenuli na úvod tejto časti, existujú aj ďalšie dve možnosti riešenia konvergenčného procesu z hľadiska kurzovej politiky. Prvým je euroizácia, druhou menová rada. Euroizácia znamená jednostranné nahradenie domácej meny zahraničnou menou, teda v tomto prípade eurom. Euro by sa stalo zákonným platidlom a nahradilo by vo všetkých ohľadoch slovenskú korunu. Medzi euroizáciou a vstupom do EMÚ existuje rozdiel len v jednostrannosti tohto kroku. Zatiaľ čo na vstup do EMÚ je potrebný súhlas členských štátov menovej únie a splnenie maastrichtských kritérií, euroizáciu možno zrealizovať na základe rozhodnutia Slovenska. Také množstvo euro, ktoré by stačilo pre potreby slovenskej ekonomiky, sa dá voľne získať na svetových trhoch. Zároveň však euroizácia znamená aj absenciu účasti na rozhodovaní o menovej politike eurozóny, pretože euroizovaná krajina nezískava hlas v rámci Riadiaceho výboru. I keď euroizáciu presadzujú viacerí významní ekonómovia najmä v Poľsku, je nepravdepodobná primárne vzhľadom na jasne vyjadrený nesúhlas Európskej únie. EÚ odmietla euroizáciu ako krok k členstvu v EMÚ. Štát, ktorý by sa bez vážnych okolností a jednostranne rozhodol pre tento postup, by vážne ohrozil svoje šance stať sa členom EÚ a EMÚ.

Iná je situácia s menovou radou (currency board). V rámci menovej rady vydáva centrálna banka domácu menu len do výšky devízových rezerv. Každá koruna je tak pokrytá devízovými rezervami a nové koruny sa vydávajú len v prípade prílivu kapitálu zvyšujúceho devízové rezervy (a naopak, koruny sa sťahujú, ak kapitál odchádza). Táto extrémna forma fixného kurzu prináša kredibilitu krajinám, ktorým z dôvodu ich novosti alebo zlyhania chýba dôvera investorov aj občanov v domácu menu. Preto ju využilo napríklad Bulharsko po zničujúcej kríze v rokoch 1996–1997, Estónsko a Litva od svojho vzniku v rokoch 1991–1992.

¹⁶ Zmena relatívnych cien znamená zmenu ceny daného tovaru alebo služby voči cenám ostatných tovarov a služieb na rozdiel od zmeny ceny tovaru a služby, ktorá súvisí so všeobecným rastom cenovej hladiny.

¹⁷ Nominálna rigidita smerom nadol znamená, že veličina, v tomto prípade ceny, je nepružná pri znižovaní, teda ceny reagujú len na impulzy na svoje zvýšenie, nie na zníženie.

Podľa oficiálneho stanoviska orgánov Európskej únie možno za určitých podmienok využiť menovú radu v predvstupovom období pred členstvom v EMÚ. Využitie menovej rady na Slovensku je však nepravdepodobné, pretože ide o veľmi rigidnú formu kurzovej politiky, a práve preto ju využívajú najmä krajiny s nulovou kredibilitou menovej politiky.

Splnenie legislatívnych podmienok

Tretou témou je prispôbenie slovenskej legislatívy v oblasti centrálného bankovníctva a menovej politiky *acquis communautaire*. Tieto požiadavky boli zapracované v novele zákona o NBS, ktorá bola prijatá na jar 2001. Potreba zmeny legislatívy vychádza z článkov Maastrichtskej zmluvy, ktoré uvádzame v časti o Európskej centrálnej banke. Ide najmä o ustanovenie o cenovej stabilite ako hlavnom ciele ECB¹⁸ a o články 107 a 104 (1) ustanovujúce nezávislosť centrálnej banky od politických príkazov a zákaz financovania deficitu verejných financií centrálnou bankou.

Pred prijatím novely zákona o NBS bolo hlavným cieľom NBS zabezpečenie *menovej* stability. Po novele znie § 2 nasledovne: „Hlavným cieľom Národnej banky Slovenska je udržiavanie *cenovej* stability.“ Termín „cenová stabilita“ je možné interpretovať viacerými konkrétnymi spôsobmi. Môže sa jednať nielen o ceny spotrebiteľské, ale aj napríklad o ceny priemyselných výrobcov a ceny aktív, teda aj menový kurz, ktorý je v konečnom dôsledku cenou jedného typu aktív - cudzej meny. Vytvára sa tak jasná požiadavka, aby centrálna banka v rámci cielenia cenovej stability brala do úvahy rôzne typy cien a zaručila svojou politikou ich celkovú stabilitu.

Aj po schválení cieľa cenovej stability v novele zákona o NBS centrálna banka bude môcť intervenovať napríklad proti prílišnej volatilitate kurzu koruny. Bude dokonca musieť intervenovať proti pohybu kurzu, ktoré by ohrozovali dosahovanie cieľa cenovej stability. Vývoj kurzu preto rozhodne nebude ponechaný svojmu osudu. Práve naopak, bude jedným z kľúčových faktorov, ktorý bude centrálna banka pri svojom rozhodovaní brať do úvahy.

Ďalej si treba uvedomiť rozdiel medzi dosiahnutím a udržaním cenovej stability. Viaceré krajiny si v rámci legislatívy alebo systému inflačného cielenia dali cieľ cenovej stability aj pri úrovni inflácie, ktorá cenovej stabilite rozhodne nezodpovedala. V podobnej situácii je dnes aj Slovensko. Cenová stabilita sa v tomto prípade chápe ako strednodobý cieľ menovej politiky (napr. v prípade ČR

¹⁸ Článok 105, odsek 1 Maastrichtskej zmluvy hovorí, že hlavným cieľom ESCB bude udržiavanie cenovej stability. Článok 108 prikazuje každému členskému štátu zabezpečiť, aby najneskôr v deň vzniku ESCB bola legislatíva štátu vrátane zákona o centrálnej banke kompatibilná s touto zmluvou a Štatútom ESCB.

sa hovorí o horizonte roku 2005) a rozhodne nie ako okamžitý cieľ, ktorému je nutné podriadiť všetko ostatné. Preto ani v prípade prijatia tohto cieľa na Slovensku nehrozí, že by sa menová politika usilovala o okamžitú a veľmi rýchlu dezinfláciu bez ohľadu na ostatné ekonomické súvislosti.

Ďalším okruhom je nezávislosť NBS. Tá bola zakotvená už v zákone o NBS prijatom v roku 1992, ktorý v § 12 ustanovoval, že „plnenie úloh [v oblasti menovej politiky] zabezpečuje Národná banka Slovenska nezávisle od pokynov vlády.“ Novela z roku 2001 túto formuláciu upresňuje nasledovne: „Plnenie úlohy podľa § 2 tohto zákona zabezpečuje Národná banka Slovenska nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických osôb alebo fyzických osôb.“ Paragraf § 7, ods. 7 navyše zakotvuje požiadavky Maastrichtskej zmluvy, pričom ustanovuje nezávislosť členov bankovej rady a zákaz ich ovplyvňovania akýmkoľvek inštitúciami (štátnymi aj neštátnymi), právnickými osobami alebo fyzickými osobami. Ustanovuje tiež, že guvernér NBS a ani jeho zástupca v orgánoch Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky „nesmie požadovať alebo prijímať pokyny ani od bankovej rady v súvislosti s výkonom svojej funkcie“ v týchto orgánoch.

Zákon o NBS z roku 1992 umožňoval NBS požičať štátu prostredníctvom emisie pokladničných poukázok až do 5 % príjmov štátneho rozpočtu za predchádzajúci rok. Tento nástroj financovania rozpočtových potrieb sa využíval od vzniku SR až do roku 1999, keď Banková rada NBS rozhodla o ukončení jeho používania. Vzhľadom na požiadavky Maastrichtskej zmluvy však bolo potrebné nevyužívanie financovania rozpočtu zo strany NBS aj zákonne upraviť v novele NBS – inými slovami, zakázať ho. Tento krok sa zrealizoval vypustením príslušného ustanovenia zo zákona o NBS.

Záver

Ekonomická a politická potreba kurzovej stability medzi členskými krajinami Európskych spoločenstiev nie je nová a existovala prakticky od vzniku spoločenstiev. Do konca 60. rokov však túto úlohu plnil globálny brettonwoodský systém pevných kurzov. Po jeho rozpade sa členské krajiny počas celého obdobia 70.-90. rokov usilovali o systém vzájomných fixných kurzov, ktorý vyvrcholil podpisom Maastrichtskej zmluvy v roku 1991 a vznikom Európskej menovej únie v roku 1999. Kľúčovou inštitúciou EMÚ je Európska centrálna banka. Štruktúra jej rozhodovania a tzv. pakt stability vytvárajú základ pre nezávislé rozhodovanie centrálnej banky za účelom udržiavania cenovej stability. Taktiež zabezpečujú, aby jednotlivé členské štáty realizovali takú fiskálnu politiku, ktorá nebude ohrozovať celkové fungovanie menovej únie.

Empirické štúdie ukazujú pravdepodobnú zmyslupnosť EMÚ pre jej súčasné členské štáty, najmä ak vezmeme do úvahy aj finančné aspekty menovej integrácie spolu s obchodnými aspektmi. Z dostupných zdrojov vyplýva pravdepodobná výhodnosť členstva Slovenska v EMÚ, najmä ak vezmeme do úvahy rýchlo sa zvyšujúcu integráciu obchodných tokov a ich dôležitosť pre otvorenú slovenskú ekonomiku. Napriek konštatovaniu niektorých problémov a sporných bodov je potrebné povedať, že samotné znehodnocovanie eura v prvých dvoch rokoch existencie nehovorí nič o úspešnosti projektu spoločnej meny. Na druhej strane, prvé roky jednotnej meny boli sprevádzané aj komunikačnými a technickými problémami.

Vytvorenie Európskej menovej únie je pravdepodobne najambicióznejším integračným projektom 20. storočia (ak nepočítame vytvorenie ZSSR v roku 1922, ktoré však nebolo dobrovoľné). Jeho celkový úspech a najmä očakávané dôsledky pre Slovensko ťažko hodnotiť necelé tri roky po jeho odštartovaní a v situácii, keď samotné Slovensko neustále prechádza rýchlymi ekonomickými zmenami. Zatiaľ prispelo očakávané členstvo v EÚ a EMÚ k zvýšeniu vysokej miery nezávislosti Národnej banky Slovenska a jej lepšej izolácii od politických tlakov. Prístupový proces núti najvyšších predstaviteľov menovej aj fiskálnej politiky stanoviť si strednodobý scenár splnenia makroekonomických kritérií obsiahnutých v maastrichtskej dohode ako aj k vyššej disciplíne v makroekonomickej aj štrukturálnej politike.

Literatúra

Artis, M. a W. Zhang (1995) *International Business Cycle and the ERM: Is There a European Business Cycle?*. CEPR Discussion Paper No. 1191. Londýn: CEPR

Backé, P. (1999) Integrating Central and Eastern Europe into the European Union: The Monetary Dimension. In P. De Grauwe a Lavač, L. (eds.), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, s. 119-140. Dordrecht: Kluwer

Bayoumi, T. a B. Eichengreen (1993) Shocking Aspects of European Monetary Integration. In Torres, F. a F. Giavazzi: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge: Cambridge University Press

Beblavý, M. (2000) Monetárna politika. In A. Marcinčin a M. Beblavý (eds.) *Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999*. Bratislava: CSMA a SFPA

Begg, D., Halpern, L. a Ch. Wyplosz (1999). *Monetary and Exchange Rate Policies, EMU and Central and Eastern Europe*. Forum Report on the Economic Policy Initiative no. 5. Londýn: CEPR

Bini-Smaghi, L. a S. Vori (1993) *Rating the EC as an Optimal Currency Area: Is it Worse than the US?*, Banca d'Italia Discussion Paper, No. 187. Rím: Banca d'Italia

Boone, L. a M. Maurel (1999) *An Optimal Currency Area Perspective of the EU Enlargement to the CEECs*. Discussion Paper No. 2119. Londýn: CEPR

Buiter, W. (1999) *Alice in Euroland*, CEPR Policy Paper No. 1. Londýn: CEPR

Buiter, W. (2000). *Optimal Currency Areas: Why Does The Exchange Rate Regime Matter?* CEPR Discussion Paper No. 2366. Londýn: CEPR

Canzoneri, M. a B. Diba (1996) *Fiscal Constraints on Central Bank Independence and Price Stability*. CEPR Discussion Paper No. 1463. Londýn: CEPR

Canzoneri, M. a E. Cumby, B. Diba (1998) *Fiscal Discipline and Exchange Rate Regimes*. CEPR Discussion Paper No. 1899. Londýn: CEPR

De Grauwe, P. (1997) *The Economics of Monetary Integration*, 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press

De Grauwe, P. a Aksoy, Y. (1999) Are Central European Countries Part of the European Optimal Currency Area? In De Grauwe, P. a Lavač, L. (eds.), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, s. 13-36. Dordrecht: Kluwer

Eichengreen, B. (1990) *Is Europe an Optimum Currency Area?* CEPR Discussion Paper, No. 478. Londýn: CEPR

- Engel, C. a J. Rogers (1995) *How Wide is the Border?*, International Finance Discussion Paper No. 498, Washington, D.C.: Board of Governors of the FRS
- Európska komisia (1990) *One Market, One Money*, European Economy, 44.
- Európska rada (1970) *Interim Report on the Establishing by Stages of Economic and Monetary Union. Supplement to the Bulletin 11-1970 of the European Communities, the Werner Group, under the chairmanship of Pierre Werner*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Favero, C. a X. Freixas, T. Persson, Ch. Wyplosz (2000) *One Money, Many Countries: Monitoring the ECB 2*. Londýn: CEPR,
- Fratianni, M. a J. von Hagen (1992) *The European Monetary System and European Monetary Union*. Boulder, CO: Westview Press,
- Gros, D. a N. Thygesen (1998) *European Monetary Integration*. Londýn: Longman
- Gulde, A. a J. Kähkönen, P. Keller (2000). *Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro Zone*. Policy Discussion Paper No. 1/00. Washington, D.C.: IMF
- Issing, O. (1999) *The Eurosystem: Transparent and Accountable or „Willem in Euroland“*. CEPR Policy Paper No. 2. Londýn: CEPR
- Kopits, G. (1999) *Implications of EMU for Exchange Rate Policy in Central and Eastern Europe*. Working Paper No. 9/99. Washington, D.C.: IMF
- Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge, MA: MIT Press
- Krugman, P. (1993, Lessons of Massachusetts for EMU. In Torres, F. a F. Giavazzi, *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge: Cambridge University Press
- Masson, P. (1999) *Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU*. Policy Discussion Paper No. 5/99. Washington, D.C.: IMF
- Mishkin, F. (1999). International experiences with different monetary policy regimes. *Journal of Monetary Economics*, vol. 43, s. 579-605.
- Mundell, R. (1961) A Theory of Optimal Currency Areas. *American Economic Review*, vol. 51.
- Neumann, M. a J. von Hagen (1991) *Real Exchange Rates within and between Currency Areas: How far away is EMU?*, Discussion Paper, Bloomington, IN: Indiana University
- Obstfeld, M. a K. Rogoff (1995) The Mirage of Fixed Exchange Rates. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9(4)

OECD (1999) *Economic surveys: Slovak Republic*. Paríž: OECD

Pringle, R. a M. Turner (1999) *The Relationship between the European Central Bank and the National Central Banks within the Eurosystem*. In: D. Cobham a G. Zis (eds.) *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and Beyond*. Londýn: Macmillan

Sachs, J. (1996) *Economic Transition and the Exchange-Rate Regime*. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 86(2)

Škreb, M. (1998) *A Note on Inflation*. In Cottarelli, C. a G. Szapáry (eds.) *Moderate Inflation: The Experience of Transition Economies*. Washington, D.C.: IMF a MNB

Temprano-Arroyo, H. a R. Feldman (1998) *Selected Transition and Mediterranean Countries: An Institutional Primer on EMU and EU Relations*. IMF Working Paper 82/98. Washington, D.C.: , IMF

Tóth, J. (2000) *Fiskálna politika*. In A. Marcinčin a M. Beblavý (eds.) *Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999*. Bratislava: CSMA a SFPA

Tsoukalis, L. (1977) *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Londýn: George Allen a Unwin

Wadhvani, S. (2000) *The exchange rate and the MPC: what can we do?* *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 40(3)

Zis, G. (1999) *The European Monetary System: an Unexpected Success?* In D. Cobham a G. Zis (eds.) *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and Beyond*. Londýn: Macmillan

EURÓPSKA EKONOMICKÁ INTEGRÁCIA

Ingrid Brocková

Úvod

Jedným z najhmataateľnejších a najvýznamnejších výsledkov európskej integrácie je vytvorenie zóny nebývanej hospodárskej prosperity v krajinách západnej Európy. Najmä vďaka integrácii sa Európska únia stala najsilnejšou ekonomikou sveta, s ktorou sú porovnateľné len USA. Vďaka procesu rozširovania Európskej únie (EÚ) a jej súčasnému intelektuálnemu potenciálu má EÚ reálnu šancu svoju hospodársku silu ešte viac zvýšiť na začiatku 21. storočia.

S týmto cieľom sa jej politici rozhodli vybudovať „novú ekonomiku európskeho typu“, v ktorej budú centrálnou otázkou inovácie, konkurencieschopnosť a sloboda podnikania. Jej dosiahnutie nebude ľahké, pričom bude podmienené úspešnou implementáciou dvoch zásadných zmien. Obe vyžadujú predovšetkým silnú politickú vôľu a víziu. Prvou sú štrukturálne reformy európskeho hospodárstva, ktoré zahŕňajú reformy na podnikovej úrovni a tiež systémové reformy, ako dereguláciu a liberalizáciu. Druhou zásadnou zmenou bude rozšírenie EÚ o terajšie asociované krajiny. Aj napriek obavám obyvateľstva v súčasných členských krajinách, väčšina výskumov potvrdzuje, že ekonomické prínosy z integrácie budú v dlhodobom časovom horizonte prevyšovať jej náklady.

Táto kapitola analyzuje kľúčové aspekty vývoja európskej integrácie na jej makroekonomickej a mikroekonomickej úrovni, a tiež rastu hospodárskej sily EÚ v globálnom meradle. V závere kapitoly načrtávame očakávané dopady vstupu SR do EÚ na slovenskú ekonomiku.

Vývoj európskej integrácie na makroekonomickej úrovni

Obchodné a ekonomické vzťahy medzi členskými krajinami sa rozvíjajú v podmienkach postupnej implementácie čoraz sofistikovanejších integračných foriem. Európska únia od svojho založenia prešla štyrmi nasledovnými štádiami makroekonomickej integrácie (Baláž, 1997: 507). Z hľadiska obsažnosti predstavuje každá z uvedených foriem vyšší stupeň ekonomického prepojenia štátov:

- **Pásma voľného obchodu.** Väčšina integračných zoskupení po druhej svetovej vojne začínala práve touto formou. Znamená odstránenie ciel ako aj iných kvantitatívnych obmedzení v oblasti dovozu a vývozu tovarov a služieb medzi jeho členmi. Každý účastník pásma voľného obchodu očakáva prínosy z toho, že sa bude špecializovať na výrobu tých tovarov a služieb, v ktorých disponuje komparatívnymi výhodami a že bude z iných krajín pásma dovážať tie tovary a služby, pri ktorých vykazuje komparatívne nevýhody. Pásma voľného obchodu môže viesť k vytváraniu obchodu medzi krajinami, tzv. *trade creation*, ale i odvracaniu obchodu z nečlenských krajín, tzv. *trade diversion*. Tento druhý efekt je spôsobený tým, že členovia pásma voľného obchodu naďalej udržiavajú clá voči nečlenom. Z tohto dôvodu môže u časti obchodu dôjsť k odklonu od efektívnejších výrobcov z nečlenských krajín k menej efektívnym výrobcom vnútri pásma chráneným clom.
- **Colná únia.** Znamená zrušenie ciel a kvantitatívnych obmedzení dovozu i vývozu medzi členmi a zavedenie spoločnej colnej tarify na dovoz z nečlenských štátov, ktorá nahrádza národné colné tarify členských ekonomík. V porovnaní s pásmom voľného obchodu sa v colnej únii členovia vzdávajú čoraz väčšieho počtu svojich národných právomocí. V colnej únii ide predovšetkým o spoločnú reguláciu dovozov z vonkajšieho sveta. Uplatňovanie spoločnej colnej tarify zabraňuje tomu, aby sa tovar a služby z nečlenských krajín mohli dostávať do colnej únie ako celku cez členskú krajinu s najnižším dovozným clom.
- **Spoločný trh.** V colnej oblasti má rovnaké charakteristiky ako colná únia. Ďalej však zahŕňa aj voľný pohyb pracovných síl, kapitálu, tovaru a služieb medzi členskými krajinami.
- **Hospodárska a menová únia.** Predstavuje harmonizáciu ekonomickej a menovej politiky v rozličných oblastiach hospodárskeho života členských krajín, prípadne zavedenie spoločnej politiky v niektorých sektoroch. Predovšetkým ide o zjednotenie menovej a fiskálnej politiky.

Formy makroekonomickej integrácie v praxi neexistujú v „čistej“ podobe. Opatrenia charakterizujúce určitú integračnú formu sú totiž vo väčšine prípadov kombinované s opatreniami typickými pre iné integračné formy, aj keď jedna z nich zvyčajne prevláda a podľa nej sa integračné zoskupenie označuje. Napríklad v čase, keď Európske spoločenstvo len završovalo colnú úniu (1968), malo už niektoré črty neúplného spoločného trhu, resp. hospodárskej únie (napr. spoločnú poľnohospodársku politiku).

Až do konca 40. rokov, bola ekonomická integrácia súčasných členských krajín EÚ relatívne nízka. V priebehu 30. rokov, v časoch, keď bol svetový obchod limitovaný reštriktívnymi opatreniami, obchod medzi európskymi krajinami predstavoval len 50 percent ich celkového obchodu. Situácia sa však výrazne zmenila po skončení druhej svetovej vojny. S cieľom vyriešiť štrukturálne problémy pristupovali európske krajiny k uzatváraniu rôznych medzinárodných dohôd a spolupracovali na pôde medzinárodných organizácií. Vďaka tomu bola ich povojnová obnova rýchla a ich ekonomiky prudko rástli. Hrubý domáci produkt (HDP) od roku 1949 do roku 1959 rástol ročne o 7,4 percenta v prípade západného Nemecka, o 6 percent v Rakúsku, 5,9 percenta v Taliansku a 4,5 percenta vo Francúzsku. Rozdiel v produktivite práce sa medzi USA a Európou podstatne znížil, čo bolo dané i tým, že rast HDP v USA bol v tom čase v priemere ročne na úrovni 3 percent.

Obdobie 50. rokov bolo obdobím reorganizácie a rastu. Implementácia politik môže byť zosumarizovaná nasledovne (Neal a Barbezat, 1998: 30):

- Začiatok hospodárskej integrácie, podporovanej politikou USA
- Vytváranie podmienok na hospodársky rast elimináciou inter-sektorálnych problémov
- Vytvorenie rámca pre multilaterálny obchod v Európe, založeného na fixných, realistických výmenných kurzoch (viď kapitola „Integrácia v oblasti menovej politiky“).

V roku 1947 sa USA rozhodli spolufinancovať hospodársku obnovu Európy. Prostredníctvom tzv. Marshallovoho plánu poskytli krajinám západnej Európy v období rokov 1948 - 1951 pomoc vo výške viac ako 12,5 miliardy USD vo forme grantov a pôžičiek (Neal a Barbezat, 1998: 30). Rozdelenie pomoci koordinovala Organizácia pre európsku hospodársku spoluprácu (OEEC), nová inštitúcia so sídlom v Paríži, ktorá vznikla v apríli roku 1948. Účinky Marshallovoho plánu sú nespochybniteľné. Okrem toho, že pomohol pri ekonomickej a politickej obnove Európy, zároveň výrazne ovplyvnil ideu európskej integrácie. Ako prvý západoeurópsky spoločný postup v oblasti ekonomickej spolupráce povzbudil Európanov do ďalších aktivít a poukázal na vzájomnú závislosť ich ekonomík. Prispel k liberalizácii vnútroeurópskeho obchodu a napomohol myšlienke ekonomickej spolupráce a jej rozvoja v západnej Európe.

Veľmi citlivou otázkou bolo vťahnuť vtedy ešte nedôveryhodné Nemecko do širšieho procesu európskej rekonštrukcie. Najlepšie možnosti na takýto projekt ponúkal priemysel uhlia a ocele (McCormick, 1999:67). Vlády šiestich členských štátov teda 18. apríla 1951 podpísali Parížsku zmluvu, na základe ktorej sa vytvorilo Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ (ESUO). Organizácia začala pracovať v auguste 1952 po ratifikácii zmluvy vo všetkých členských štátoch. Vytvorenie ESUO bolo síce malým krokom, ale po prvýkrát v dejinách sa vláda nejakej

európskej krajiny vzdala významných hospodárskych právomocí v prospech nadnárodnej organizácie. Umožnilo to obmedziť bariéry, zrušiť dotácie, pevné ceny a získať peniaze z uvalenia daní na výrobu ocele a uhlia. V rámci ESUO sa nepodarilo uskutočniť mnoho vytýčených cieľov (najmä vytvorenie jednotného trhu uhlia a ocele), avšak projekt napriek tomu potvrdil možnosti integrácie. ESUO za prvé štyri roky dosiahlo skromné, ale badateľné výsledky. Keďže však bolo jasné, že jeho aktivity sú limitované, proeurópania sa domnievali, že treba niečo urobiť pre to, aby integrácia pokračovala.

Aj s týmto cieľom podpísali v roku 1957 vlády šiestich európskych krajín – Francúzska, Talianska, Holandska, Belgicka, Luxemburska a Nemecka - dve tzv. Rímske zmluvy. Na základe prvej sa vytvorilo Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a na základe druhej Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (Euroatom). Obidva začali svoju činnosť v januári 1958 (McCormick, 1999: 69). Zmluva o vytvorení Euroatomu bola zameraná na vytvorenie spoločného trhu pre atómovú energiu, ale Euroatom ostal v integračnom procese iba okrajovým aktérom a sústredil sa najmä na oblasť výskumu. Zmluva o EHS stanovila 12-ročné obdobie na odstránenie všetkých prekážok vytvorenia spoločného trhu (článok 8). Hoci termín sa nepodarilo dodržať, vnútorné clá boli odstránené dostatočne rýchlo na to, aby Šestka, teda šesť členských krajín EHS, v júli 1968 prijala spoločné vonkajšie clá a vyhlásila colnú úniu. Integrácia znamenala odstránenie kvantitatívnych obmedzení (kvót), ktoré používali členské krajiny na ochranu domáceho priemyslu pred konkurenčným dovozom tovarov. Rozvoj vnútorného obchodu medzi krajinami EHS rástol trojnásobne rýchlejšie ako obchod s inými krajinami¹, hrubý domáci produkt v krajinách Šestky sa zvyšoval o priemerný ročný prírastok 5,7 percenta, zárobok na obyvateľa a spotreba vzrástli o 4,5 percenta a príspevok poľnohospodárstva k HNP sa znížil na polovicu (Ionescu, 1975: 150-154). Voľný pohyb tovaru cez hranice podliehal určitým obmedzeniam, kým členské štáty EHS neodstránili necolné bariéry, akými boli rozličné štandardy a úpravy v oblasti zdravotnej starostlivosti, bezpečnosti a ochrany spotrebiteľa. Tieto sa začali zladovať počas 60. a 70. rokov.

Šestka sústavne zvyšovala rozsah vzájomnej spolupráce v medzinárodnom obchode a jej spoločný vplyv bol oveľa väčší, ako keby jednotlivé štáty vyjednávali

¹ Prekvapujúco, najväčšiu stratu vtedy utrpeli bývalé kolónie, nie ostatné priemyselné krajiny. Podiel obchodu "tretieho sveta" na celkovom dovoze do EÚ (vrátane obchodu medzi krajinami EÚ) poklesol z úrovne 30 percent v roku 1958 na 18 percent v roku 1972 a udržiaval sa na úrovni 17,5 percenta v roku 1985 (dokonca po absorbovaní efektov dvoch ropných šokov v 70. rokoch). Podiel dovozu z afrických, karibských a pacifických krajín, predstavujúcich najchudobnejšie bývalé kolónie, klesol z hodnoty 6 percent (1958) na 4 percentá (1972) a na 3 percentá v roku 1985 (aj napriek mnohým pokusom zvrátiť tento trend uzavretím určitých dohôd).

individuálne. EHS vystupovalo ako jeden subjekt. Tak to bolo napríklad počas vyjednávania v Kennedyho kole o Všeobecnej dohode o clách a obchode (GATT) v polovici 60. rokov alebo pri dosiahnutí preferenčných obchodných dohôd v jednaní s osemnástimi bývalými africkými kolóniami v rámci Yaoundskej konvencie v roku 1963.

Protiváhou EHS sa v 50. rokoch stalo Európske združenie voľného obchodu (EZVO). Bol to voľnejší medzivládny subjekt, ktorého cieľom bolo vytvoriť skôr základné podmienky voľného obchodu² než ekonomickú a politickú úniu. Združenie EZVO bolo založené v januári 1960, pričom zakladajúcu Štokholmskú konvenciu podpísalo Rakúsko, Británia, Dánsko, Nórsko, Portugalsko, Švédsko a Švajčiarsko. Členstvo v EZVO, na rozdiel od zmluvného usporiadania EHS, stanoveného v Rímskej zmluve, bolo dobrovoľné. Okrem Rady ministrov, ktorí sa stretávali dva alebo trikrát ročne a skupiny stálych zástupcov s nepočítnym sekretariátom v Ženeve, sa nevytvorili žiadne iné inštitúcie.

EZVO pomohlo znížiť clá, ale z hľadiska dlhodobej perspektívy dosiahol pomerne slabé výsledky, pretože niektorí jeho členovia uprednostňovali obchod s EHS pred stykmi so svojimi partnermi v EZVO. Napríklad Británia čoskoro zistila, že politickým vplyvom v Európe disponuje EHS a nie EZVO, a teda že riskuje politickú izoláciu, ak ostane mimo EHS. Spoločenstvu sa v tom čase darilo a jeho členské štáty dosahovali pozoruhodné ekonomické a politické výsledky. V auguste 1961, sotva 15 mesiacov po založení EZVO, požiadala o členstvo v EHS Veľká Británia, rovnako ako Írsko a Dánsko. V roku 1962 sa k nim pripojilo Nórsko. Veľká Británia bola prijatá do EHS spolu s Írskom a Dánskom až v roku 1973, po odstúpení francúzskeho prezidenta de Gaulla, ktorý dovtedy jej členstvo blokoval. Nórsko sa nestalo členom na základe výsledkov referenda, ktoré sa konalo v roku 1972. V roku 1981 sa stalo členom EHS aj Grécko a v roku 1986 Španielsko a Portugalsko (McCormick, 1999:72).

Zdvojnásobením počtu členov sa EHS stalo najväčším hospodárskym blokom sveta, čím sa zvýšil aj jeho vplyv. Populácia Európskych spoločenstiev (ES) predstavovala 322 miliónov obyvateľov a v jeho rámci sa realizovala jedna pätina celého svetového obchodu. Napriek tomu postup smerom k integrácii sprevádzali rozličné peripetie. Vytvorenie spoločného trhu predstavovalo jeden z kľúčových cieľov Rímskej zmluvy, ale ten sa nachádzal ešte v nedohľadne. Colná únia fungovala, ale

² Kľúčovými medzníkmi v jeho histórii boli roky 1967, keď jeho členovia dobudovali pásma voľného obchodu a 1977, keď bolo vytvorené pásma voľného obchodu medzi EZVO a Európskym spoločenstvom (bolo budované v rokoch 1973-77). V roku 1994 vstúpila do platnosti zmluva o vytvorení Európskeho hospodárskeho priestoru, na ktorom sa dnes podieľajú členovia EZVO (okrem Švajčiarska) a členovia Európskej únie. Európsky hospodársky priestor svojim obsahom prekračuje rámec pásma voľného obchodu existujúceho medzi EZVO a Európskou úniou, v mnohých smeroch sa približuje podmienkam Európskej únie.

naďalej pretrvávali bariéry v oblasti slobodného pohybu občanov, kapitálu a tovaru a zároveň platili rozdielne úrovne nepriamych daní.

Hospodárske úspechy európskeho spoločného trhu v 60. rokoch posilnili viac európsky nacionalizmus než federalizmus. Inými slovami, funkčná štruktúra EHS, vytvorená hospodárskym rastom tzv. zlatého obdobia v rokoch 1950-1973, skončila posilňovaním nezávislých národných politík v čase nástupu zložitejšieho obdobia - obdobia ekonomickej stagnácie, dvojčíselnej miery inflácie a vysokej miery nezamestnanosti približne od polovice 70. rokov. Európske produkty často nedokázali dostatočne konkurovať na svetovom trhu a ostávajúce prekážky vo vnútornom obchode stáli v ceste vytvoreniu skutočne jednotného trhu. Predstavitelia ES sa začali týmito problémami zaoberať a následne sa rozhodli pre najdôležitejšie kroky v procese od obdobia prijatia Rímskej zmluvy: zavedenie Európskeho menového systému (viď kapitola „Integrácia v oblasti menovej politiky“), prijatie Jednotného európskeho aktu a Zmluvy o Európskej únii.

V roku 1985 Európska komisia pod vedením Lorda Cockfielda iniciovala program „Europe 1992“ s cieľom identifikovať trhové bariéry a navrhnúť zmeny, ktoré by viedli k ich eliminácii.³ Konečným výsledkom tejto iniciatívy bolo podpísanie Jednotného európskeho aktu (JEA) vo februári 1986.⁴ Po uzavretí ratifikačných rokovaní nadobudol akt platnosť 1. júla 1987. Obsahovo je JEA zmluvou medzi dvanástimi európskymi krajinami ES o zmenách a doplnkoch predchádzajúcich zakladajúcich zmlúv.⁵

Všeobecne JEA predpokladal vybudovanie jednotného trhu, umožňujúceho úplný voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a pracovných síl. JEA sa opieral o celý súhrn opatrení zameraných na odstránenie približne 300 druhov necolných bariér medzi členskými štátmi ES, ktoré brzdili vzájomnú hospodársku výmenu. Išlo o bariéry trojakého druhu (Šíbl, 1999: 28):

³ V obchodnej výmene môžeme identifikovať tzv. kvalitatívne reštrikcie a tarify a zároveň i netarifné prekážky. Tie netarifné je oveľa ťažšie identifikovať a eliminovať. Ako príklad môžu poslúžiť diskriminačná regulácia a zdaňovanie zahraničných firiem, colné a hraničné kontroly, a najmä rôzne technické regulácie a štandardy. Všetky efekty nepriamych bariér sú podobné efektom tzv. transparentných bariér (ako je tarifná politika), s tým rozdielom, že vládam jednotlivých krajín z nich neplynú priame príjmy. Pred schválením JEA platilo v krajinách EÚ viac ako 100 000 rozdielnych technických regulácií a štandardov.

⁴ Spôčiatku ho nepodpísalo Dánsko (platnosť aktu podmienilo referendum a podpísalo ho až o rok neskôr), rovnako ako Taliansko a Grécko, ktoré k nemu mali špecifické výhrady.

⁵ Na základe vysvetlenia v prílohe Zmluvy o JEA sa však 31. december 1992 nepovažuje za právne záväzný dátum, ale iba za politický cieľ. Budovanie vnútorného trhu sa malo uskutočňovať v spolupráci s Parlamentom, a preto JEA zaviedol v tejto oblasti zmenený právny postup, ktorý Parlamentu umožňuje spolupracovať a posilňuje jeho vplyv v Rade, hoci tá má právo konečne rozhodnúť.

- Fyzické bariéry (colná kontrola, hraničná kontrola);
- Technické bariéry (pravidlá bezpečnosti pohybu tovarov, verejného obstarávania, limity pohybu pracovnej sily a kapitálu)⁶;
- Fiskálne bariéry (rozdielne zdaňovanie).

Jednotný vnútorný trh EÚ vytvoril pre podnikanie firiem nové možnosti a výhody. Medzi najvýraznejšie z nich patria (Baláž, 1997: 512-513):

- pokles jednotkových nákladov v dôsledku rastu veľkosti výrobných sérií
- lepšie využívanie patentov, čo umožňuje ľahšie, rýchlejšie a lacnejšie obchodovanie s inováciami
- vylúčenie narušenia konkurencie vo forme rozličnej výšky a rozličných typov daní
- nižšie náklady na výskum a vývoj v dôsledku rastu veľkosti výrobných sérií
- zníženie rizík v dôsledku redukcie závislosti od špecifickej ekonomickej situácie v jednotlivých členských krajinách EÚ
- skrátenie čakacej doby na hraniciach
- zjednodušenie formalít v dôsledku vzájomného uznania typových schvaľovacích procedúr
- predpoklad poklesu nákladov v súvislosti so zavedením voľného pohybu kapitálu (bankových transferov, investičných fondov, kapitálových nákladov).

Veľa opatrení JEA nesúviselo len priamo s elimináciou tzv. netarifných bariér. S cieľom vybudovania trhu permanentne oslobodeného od týchto reštrikcií, musela Európska komisia uviesť do života i tzv. podporné politiky. Ich cieľom bolo zmieriňovať prípadné nerovnováhy, ktoré mohli vzniknúť napr. dereguláciou trhu, reakciami podnikovej sféry na konkurenčnejšie prostredie, voľným pohybom pracovnej sily, alebo implementáciou legislatívy na ochranu životného prostredia. JEA mal vplyv na všetky politiky EÚ a zároveň priniesol fundamentálnu zmenu podnikateľského prostredia. Dekáda rokov 1986 - 1996 je považovaná za najdynamickejšiu v histórii Európskych spoločností. Všetky dôležité politiky prešli serióznou reformou.

Kulmináciou procesu formovania jednotného trhu bolo podpísanie Zmluvy o EÚ (Maastrichtská zmluva), ktorá nadobudla platnosť 1. novembra 1993. Zmluva o EÚ bola konštitucionálnou reformou, meniacou povahu integračného procesu.

⁶ V roku 1992 podľa EK len 2 percentá z objemu 600 mil. ECU boli realizované firmami mimo domácej krajiny. Aj keď JEA je otvorený aj podnikom "tretích" krajín, článok 29 má v sebe diskriminačný prvok (obmedzenie percentami ceny a príslušnosťou k EÚ). JEA zahŕňa i ochranu duševného vlastníctva, reguláciu vo finančnom sektore, v oblasti zdaňovania (daň z pridanej hodnoty).

Formalizovala podmienky hospodárskej a menovej únie a stanovila tiež termín zavedenia jednotnej európskej meny. V hospodárskej oblasti rozšírila zodpovednosti EÚ na nové oblasti, ako napríklad ochrana spotrebiteľa, verejné zdravotníctvo, doprava, výchova a (okrem Británie) sociálna politika.

Maastrichtská zmluva bola revidovaná prijatím Amsterdamskej zmluvy v roku 1997. Po dvoch predchádzajúcich kľúčových reformách (JEA a Maastrichtská zmluva) predstavovala Amsterdamská zmluva tretí zásadný zásah do mechanizmu fungovania EÚ. Celkove presunula pozornosť z tradičných ekonomických záležitostí na politické otázky. Taktiež zaradila medzi ostatné hospodárske ciele EÚ politiku zvyšovania zamestnanosti, udržateľného rozvoja, ochrany ľudského zdravia a spotrebiteľských práv.

Nová hospodárska realita zjednocujúcej sa Európy

Posledné summity Európskej únie naštartovali EÚ smerom k budovaniu otvorenejšej, konkurencieschopnejšej a dynamickejšej spoločnosti. Únia rozvíja európsky sociálny model a má ambíciu stať sa do roku 2010 najdynamickejšou vedomostnou ekonomikou sveta s vysokým hospodárskym rastom a sociálnym zabezpečením, nízkou nezamestnanosťou a nízkou infláciou. Únia si kladie za cieľ vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti s centrom pozornosti na kvalite života, bezpečnosti potravín, ochrane životného prostredia a udržateľného rozvoja.

Proces globalizácie i hlbšej európskej integrácie mimoriadne vplyva na európske podniky a firmy, ktoré chcú fungovať na globálnom trhu. Potrebujú sa rýchlo adaptovať na nové podmienky a zreorganizovať svoje štruktúry v čo najkratšom čase. V tomto procese zohrávajú pozitívnu úlohu tri dôležité faktory európskeho prostredia:

- možnosti, ktoré ponúka jednotný trh
- jednotná mena
- integrácia trhov východných európskych krajín

Na povrchu to vyzerá tak, že európske hospodárstva prežívajú ťažké obdobie. Nezamestnanosť je viac než dvojnásobne vyššia ako v USA; rast produktivity klesol v roku 2000 najviac od roku 1975, euro oslabilo na hodnotu, ktorá je nižšia ako pri jeho uvádzaní do života v roku 1999. Európa, ako sa zdá, zápasí so starou, unavenou ekonomikou, neschopnou žiadnej zásadnej zmeny. Pri detailnejšom pohľade však európske hospodárstva nie sú zďaleka v takom zlom stave, dokonca vykazujú sľubný trend vývoja.

Globalizácia

Globalizácia nepredstavuje pre Európsku úniu hrozbu, ale požehnanie. Prebiehajúce zjednocovanie kontinentu spolu s politickými reformami Únie zrejme povedie k rastu úlohy, ktorú bude EÚ zohrávať v globálnom hospodárstve. V procese globalizácie má EÚ dve výhody. Prvou je jej hospodárska a komerčná veľkosť. Navyše, ďalšie rozširovanie pretransformuje EÚ na kontinentálnu veľmoc a zrejme zvýši jej hospodársku silu a rastový potenciál. Druhou hlavnou výhodou je silný intelektuálny kapitál Únie, ktorý vychádza z diverzity jej kultúr, vzdelanostnej úrovne jej obyvateľov a dĺžky národných demokratických tradícií.

Vstup do nového tisícročia nesie so sebou úvahy o novej Európe, zároveň i o nových transatlantických vzťahoch. EÚ a USA sú totiž v súčasnosti najväčšími hospodárskymi partnermi vo svete. Sú najväčšími investičnými partnermi a druhými najväčšími obchodnými partnermi. Ich hospodárske vzťahy napomáhajú vytváraniu takmer 6 miliónov pracovných miest na oboch stranách Atlantiku. Predstavujú takmer 50-percentný podiel svetového obchodu, vyjadreného kvantitatívne výškou 2 biliónov USD v obchode tovarov a služieb. Transatlantický tok obchodu a investícií predstavuje približne 1 miliardu USD denne. Svojím partnerstvom USA a EÚ efektívnejšie presadzujú svoje ciele a záujmy vo svete. Otázky rozdeľujúce EÚ a USA majú tendenciu byť partikulárne a individuálne, a preto by nemali ohrozovať enormne komplexný a produktívny vzťah EÚ a USA. Transatlantická previazanosť a spoločná zodpovednosť za globálne vodcovstvo dnes natoľko vzrástli, že EÚ s USA musia prísť nielen s novou stratégiou a inštitucionálnou kapacitou na zvládnutie bilaterálnych vzťahov, ale aj s návrhom riešenia otázok globalnej ekonomiky.

V globalizujúcom sa svete stojí EÚ pred veľmi ťažkou úlohou. Na jednej strane chce dosiahnuť tradičný dynamizmus amerického hospodárstva, na strane druhej chce zachovať tzv. európsky sociálny model s väčším intervencionistickým prístupom ako tomu je v USA. Európsky sociálny model je špecifickým produktom historického vývoja, v ktorom sa krajiny EÚ vždy snažili hľadať rovnováhu medzi bohatstvom a prosperitou na jednej strane a sociálne starostlivou a otvorenou spoločnosťou na strane druhej. Ak EÚ chce byť schopná uspokojovať požiadavky a nároky globalizácie a prebiehajúcej transformácie na typ vedomostnej ekonomiky, európsky sociálny model musí byť modernizovaný. Tieto faktory potvrdzujú, že aj v Európe sa začína budovať tzv. nová verzia kapitalizmu, resp. nová ekonomika európskeho typu. V takejto ekonomike majú byť inovácie, konkurencieschopnosť a sloboda podnikania pozitívnymi hodnotami, ale zároveň v nej má ostať centrálnou otázkou kvalita života každého občana. Taktiež sa má v nej klásť dôraz na ochranu životného prostredia a na budovanie hospodárstva založeného na udržateľnom rozvoji.

Vo väčšej časti európskeho kontinentu aj v súčasnosti existuje tzv. mäkkší, starostlivejší model podnikania ako napr. v USA. Jeho podstatou je kontinuita, konsenzus a sociálna spravodlivosť, limitovaná prísnymi zákonmi ochrany

pracovného trhu. Tento model má množstvo kritikov, ale má aj svojich početných obhajcov. Európski, a dokonca aj niektorí americkí manažéri, ho považujú v porovnaní so sociálnou a finančnou brutalitou amerického modelu za ľahšie akceptovateľnejšiu hospodársku formu. Európsky model umožňuje lepšie vyškolenie pracovnej sily a lepšie dlhodobé vyhladky pre európske podniky. Reštrukturalizácia na americký spôsob, spojená s rýznym a častým prepúšťaním a opätovným prijímaním pracovnej sily, môže znamenať dlhodobý nepriaznivý vplyv na morálku a narušiť dlhodobú ziskovosť podniku. Európa nikdy neprijme podnikový systém podobný USA. Na druhej strane je pravdou, že za posledné roky sa trh posunul bližšie k americkému modelu, avšak rôznymi rýchlosťami v rôznych odvetviach. K rýchlejšiemu posunu európskych firiem smerom k anglosaskému modelu došlo napríklad v oblasti finančníctva, a to aj vďaka vplyvu zavedenia jednotnej meny.

Tabuľka č. 1.: Eurozóna v globálnom kontexte: zdroje hospodárskeho rastu v reálnom HDP/obyvateľa (príspevky k priemerným ročným percentuálnym zmenám)

EUROZÓNA	1981-1990	1991-1995	1996-2000
priemerný rast HDP na obyvateľa	2,01	0,75	1,97
<i>nezamestnanosť</i>	-0,31	-0,66	0,48
<i>vek pracujúceho obyvateľstva</i>	0,50	-0,03	-0,03
<i>participácia pracovnej sily</i>	-0,04	-0,07	0,70
<i>výkonnosť pracovnej sily</i>	2,62	2,10	1,07
USA			
priemerný rast HDP na obyvateľa	2,00	1,14	3,24
<i>nezamestnanosť</i>	0,17	0,00	0,33
<i>vek pracujúceho obyvateľstva</i>	0,29	-0,07	0,18
<i>participácia pracovnej sily</i>	0,42	0,03	0,16
<i>výkonnosť pracovnej sily</i>	1,04	1,25	2,47
JAPONSKO			
priemerný rast HDP na obyvateľa	3,26	0,89	0,16
<i>nezamestnanosť</i>	-0,01	-0,22	-0,33
<i>vek pracujúceho obyvateľstva</i>	0,34	-0,08	-0,34
<i>participácia pracovnej sily</i>	0,34	0,63	0,39
<i>výkonnosť pracovnej sily</i>	3,14	2,28	2,06

Zdroj: OECD

Európska integrácia na podnikovej úrovni

Za posledných päť rokov Európa skutočne vyzerá „na povrchu“ oveľa horšie ako USA. HDP eurozóny vzrástol v priemere o 2,4 percenta v porovnaní s HDP USA na úrovni 4,2 percenta. Nezamestnanosť eurozóny dosahuje výšku 9 percent, čo je viac ako dvojnásobok nezamestnanosti v USA na úrovni 4 percent. V zozname 50 najväčších „high-tech“ spoločností podľa príjmu sú len štyri európske, ale až 36 amerických (*The Economist*, September 16th, 2000). V dôsledku rigidného pracovného trhu a vysokých daní európske hospodárstva stagnujú, zatiaľ čo USA napredujú. Kombinácia slabého eura a relatívne nízkeho rastu môže viesť k dvom záverom. Prvým je, že jednotná mena bola kompletným neúspechom; druhým, že európske hospodárstva sú neschopné zmeny. Ako sa píše v niektorých pesimistických štúdiách, osud Európy je, v porovnaní s USA, napredovať pomaly, investície v USD sú lepšie než investície v euro. Obidva závery však nie sú celkom pravdivé. Naopak, jednotná mena núti európske hospodárstva k zmene. Je to práve eurozóna, nie USA, ktorá je predurčená na rýchlejší rast a lepšie príležitosti pre investície v najbližšej dekáde.

Slabé euro je zaiste veľkým sklamaním pre politikov, ktorí stáli pri jeho zrode, najmä pre tých čo dúfali, že euro do veľkej miery nahradí USD. V prípade posudzovania úspechu jednotnej meny je však potrebné vidieť zmenu, ktorú táto mena prináša do štrukturálnych reforiem a jej vplyv na perspektívu budúceho rastu. Euro je katalyzátorom štrukturálnych reforiem v kombinácii s rapidnými technologickými zmenami a vzrastajúcou globálnou konkurenciou. Euro má veľmi konkrétny vplyv na pracovný a kapitálový trh. Kapitálový trh sa mení oveľa viac: euro znamená integráciu európskych finančných trhov a elimináciu rizika výmenných kurzov.

Eurozóna sa stáva prostriedkom znižovania nezamestnanosti a nástrojom vytvárania nových pracovných príležitostí. V rokoch 1997-2000 bolo v eurozóne vytvorených približne 5,6 milióna pracovných miest. Je to o 5,1 milióna viac, než bolo vytvorených v rovnakom čase počas hospodárskej expanzie v období rokov 1987 - 1990 (*Financial Times*, July 7, 2000). V eurozóne sa začína úspešne prejavovať tendencia potlačania tzv. štrukturálnej nezamestnanosti, t.j. nezamestnanosti nevyvolanej hospodárskym cyklom. Dochádza tiež k pozitívnemu trendu oživujúcemu pracovný trh - zvyšovaniu neštandardných foriem zamestnanosti, ako napríklad nových zamestnaní na čiastočný pracovný úväzok alebo na krátku dobu. Podľa prognóz Morgan Stanley Dean Witter, podiel práce na čiastočný úväzok vzrastie do roku 2007 na úroveň 25 percent, práca na určité obdobie na 17 percent, čím prispievajú v eurozóne k dramatickému poklesu nezamestnanosti. Aj napriek tomu však v eurozóne štrukturálna nezamestnanosť zostáva problémom, a to najmä pre zlú distribúciu pracovnej sily a prílišnú reguláciu pracovného trhu. Napríklad vo Francúzsku, kde bolo v rokoch 1996 - 2000

vytvorených okolo milión nových pracovných miest, má takmer 40 percent podnikov ťažkosti obsadiť ich kvalifikovanou pracovnou silou, najmä v odvetví informačných technológií.

Revolúcia prebieha aj vo vedení európskych podnikov. Vytvorenie jednotného kapitálového trhu a proces globálnej konkurencie nútia manažérov podnikov zvyšovať návratnosť investícií. Európske podniky zaznamenali pokrok, ktorý by pred pár rokmi ťažko niekto čakal. Medzi najdôležitejší posun vpred patrí rozpad mohutných konglomerátov, napríklad v sektore telekomunikácií a energetiky. Transformáciou veľkých monopolov sa vytvárajú konkurencieschopné priemyselné odvetvia. Niektoré krajiny už zrealizovali opatrenia rýchlejšie ako to zodpovedné orgány žiadali. V niekoľkých veľkých európskych firmách prebiehala v záujme udržania konkurencieschopnosti radikálna reštrukturalizácia už v 90. rokoch. To vlastne umožnilo napr. spoločnosti Daimler-Benz kúpiť pred troma rokmi americký Chrysler. Do značnej miery tomuto procesu napomohol aj proces privatizácie veľkých firiem, od aerolínií, cez banky, až po telekomunikácie. Napr. Deutsche Post bola čiastočne privatizovaná ako príprava na plnú liberalizáciu trhu v roku 2003. V období rokov 1990-2000 európske vlády predali štátny majetok v hodnote viac než 200 miliárd USD (*The Economist*, April 29, 2000).

Dôvodom bola potreba financií, avšak zmena vlastníctva so sebou priniesla „prebudenie“ pre staré monopoly a prinútila ich myslieť predovšetkým na zvyšovanie ich konkurencieschopnosti. Zároveň si podniky osvojujú nové metódy manažmentu, čo im umožňuje držať tempo s globalizáciou. Napríklad za posledné roky sa počet zahraničných zamestnancov vo vedení 40 najväčších francúzskych spoločností zvýšil trojnásobne.

Rekordy zaznamenáva v posledných rokoch zlučovanie a akvizície podnikov (*The Economist*, April 29, 2000). Za posledných 10 rokov posúdili v Bruseli približne 1 500 zamýšľaných fúzií a vetovali len 13. Počet posudzovaných prípadov vzrastá od roku 1995 každým rokom cca o 30 percent, z počtu 63 v roku 1991 na 292 v roku 1999.⁷

⁷ Ako jednou z významných prekážok v tomto procese sa začína ukazovať mechanizmus Európskej komisie, ktorá má k rozhodovaniu o operáciách na kapitálovom trhu a akvizíciách vytvorenú tzv. Merger Task Force. Kedysi úspešný systém sa stáva v súčasnosti preťažený a zastaraný. Komisia už viackrát do transakcií zasiahla spôsobom vyvolávajúcím v podnikateľskej komunite pocit neistoty a nepredvídateľnosti. Blokovala napr. 20-miliónový (USD) obchod medzi spoločnosťami EMI a Time Warner, Volvo a Scania, Alcan a Pechiney, WorldCom a Sprint, alebo Airtourist a First Choise. Dvanásť z nich, vrátane napr. spomínanej Alcan - Pechiney, od obchodu odstúpilo, keď bolo zrejmé, že Komisia intervenovala s obavami, že kombinovaný podnik získa neprímerne silné postavenie na trhu. Okrem narastajúceho počtu kontraktov je komplikujúcim faktorom, sťažujúcim Európskej komisii proces posudzovania, komplexnosť obchodov. Úradníci v EK nestačia celkom držať krok s dynamikou trhu.

Európske podniky sa pokúšajú dostať do vedenia národných, regionálnych a globálnych trhov. Po prvýkrát od začiatku 90. rokov boli európske firmy v roku 1999 úspešnejšie v počte operácií akvizícií a v operáciách na kapitálovom trhu ako firmy americké. Zároveň môžeme pozorovať, že Európa sa stáva „európskejšou“. V roku 1999 sa zrealizoval rovnaký počet cezhraničných operácií ako domácich, zároveň s európskymi firmami expandujúcimi trikrát viac v kontinentálnych krajinách. Francúzske firmy investovali vo Veľkej Británii, nemecké prakticky všade a v rôznych sektoroch, od telekomunikácií až po médiá (*The Economist*, April 29, 2000).

Jednotná mena umožňuje európskym investorom oveľa väčšiu flexibilitu. V minulosti si európske firmy ponechávali značnú časť financií ako rezervu - spôsob ochrany pred kurzovými pohybmi. Teraz majú príležitosti investovať tam, kde je to výhodné. Dalo by sa očakávať, že vďaka výmennému kurzu eura a dolára a faktu, že už prebehla konsolidácia podnikovej sféry v USA, americké podniky sa môžu viac zaujímať o akvizície na európskom trhu. Skutočnosť je však práve opačná. Do konca júla 2000 európske podniky minuli približne 113 miliárd USD na akvizície v USA - čo je takmer dvojnásobok toho, čo americké skupiny zaplatili na európskom trhu - 57 miliárd USD (*Financial Times*, August 16, 2000). Americký trh predstavuje pre európske firmy celý rad lákadiel. Kúpa silného priemyselného podniku v USA môže priniesť väčšiu veľkosť trhu v porovnaní s nákupom na trhu v niektorej z európskych krajín. Európske firmy snažiac sa o rast produktivity a zisku vnímajú USA ako prostriedok na získanie významného vplyvu na ich perspektívnu globálnu stratégiu rozvoja.

Zmena podnikateľského prostredia v EÚ

Európa zostáva aj naďalej príliš silne regulovaná. Politika vysokých daní demotivuje podnikateľov brať na seba nevyhnutný risk, ktorý je spojený s podnikaním. Európski politici sa však v dôsledku tlaku podnikateľskej komunity viac orientujú na princípy trhovej ekonomiky, aj keď stále nie dostatočne presvedčivo. Vlády mnohých členských krajín pokračujú v politike štátnych subvencií do jednotlivých sektorov hospodárstva, napríklad do automobilového priemyslu. Často sa riadia heslom, podľa ktorého žiadna firma nie je natoľko chorá, aby sa nedala zachrániť – a to najmä ak je v hre veľa pracovných miest. Ako príklad tejto politiky možno uviesť silne medializovanú podporu nemeckej vlády spoločnosti Philipp Holzmann v roku 2000 (*The Economist*, April 29, 2000). Pokiaľ majú vlády jednotlivých krajín skutočný záujem o zdravý chod ekonomiky, je potrebné eliminovať intervenčnú politiku a zbaviť sa častí podnikov, ktoré neprosperujú. Regulačná politika EÚ je jednou z výrazných charakteristík prispievajúcich k tomu, že investičná politika v eurozóne vzrástla od roku 1990 do roku 1999 len o 16 percent. Pre porovnanie, v USA to bol v rovnakom čase dvojnásobok. „Preregulovanosť“ európskeho

ekonomického prostredia spomaľuje najmä dynamiku rozvoja sektoru služieb, ktorý predstavuje v EÚ len dve tretiny zamestnanosti (v USA sú to tri štvrtiny zamestnanosti).

V mnohých smeroch európske prostredie viac odrádza ako povzbudzuje k podnikaniu. Medzi najväčšie brzdy rozvoja podnikania patria nasledujúce problémy:

- Regulačný rámec pre naštartovanie podnikania: napríklad začať podnikat' v Európe trvá desaťkrát dlhšie než v USA a je to drahšie.
- Bilancovanie rizika a zisku: v Európe často prevláda práve riziko. No je to i otázka filozofická, keďže v USA je bankrot považovaný za súčasť učiaceho sa procesu, zatiaľ čo európski podnikatelia väčšinou už „druhú možnosť“ nedostanú.
- Trh práce: EÚ nemá nedostatok pracovnej sily, ale má problém s jej distribúciou. Európa jednoducho potrebuje flexibilnejší pracovný trh.
- Nedostatok spolupráce a prepojenia medzi podnikateľskou komunitou a univerzitami.

Najmä v porovnaní s USA nie sú podmienky podnikateľského prostredia pre malé a stredné podniky dostatočne motivujúce, čo sa potom premieta aj do zaostávania EÚ za USA v oblasti internetových technológií, v ktorej sú hnacím motorom práve malé firmy. Vedúcimi firmami v podnikaní s informačnými technológiami v Európe sú skôr staré monopoly ako telekomunikácie, alebo mediálne spoločnosti, ktoré sú tradične málo flexibilné.

Rozširovanie EÚ

Rozšírením EÚ zo súčasného počtu 380 miliónov obyvateľov vzrastie trh zjednotenej Európy na približne 550 miliónov obyvateľov. EÚ sa tak pravdepodobne stane najsilnejším ekonomickým blokom na svete. Rozšírenie EÚ je v dlhodobej perspektíve prospešné tak pre jej súčasných 15 členov, ako aj pre krajiny strednej a východnej Európy. Je to jeden z najefektívnejších spôsobov, ako prekonať nestabilitu dlhodobého rastu a dosiahnuť prosperitu zjednotenej Európy.

Integrovať nesúrodé, nestabilné a zaostalé ekonomiky do EÚ bez predchádzajúcej ekonomickej a sociálnej prípravy by nebolo možné. Už samotná existencia predvstupovej stratégie svedčí o záujme členských krajín o rozšírenie EÚ, keďže základným ekonomickým predpokladom pre vstup asociovaných krajín do EÚ je fungujúca trhová ekonomika. Z toho dôvodu je integračný proces prirodzeným pokračovaním transformačného procesu. Jeho základným predpokladom je presadenie systémových a inštitucionálnych zmien a reštrukturalizácie ekonomiky a vytvorenie schopnosti vyrovnávať sa s konkurenčnými tlakmi a pôsobením

trhových síl v EÚ. Reálna konvergencia⁸ sa naplňa realizáciou kodanských ekonomických kritérií, zameraných na vytvorenie funkčnej trhovej ekonomiky. Pokrok v riešení týchto základných transformačných úloh umožní sústrediť sa po určitom období na nominálnu konvergenciu, t.j. naplnenie maastrichtských kritérií (Rada vlády, 2001: 7).

Proces budovania konkurencieschopných hospodárstiev asociovaných krajín úzko súvisí so zabezpečením ich konkurencieschopnosti i na trhu EÚ, čo je zároveň i reakciou na prebiehajúci proces globalizácie. Integrácia do EÚ bude mať pre súčasné asociované krajiny veľké prínosy. Zahŕňajú napríklad väčšiu liberalizáciu vzájomného obchodu, väčší príliv zahraničných investícií a v neposlednom rade prístup k fondom EÚ, využiteľných na budovanie infraštruktúry a posilnenie regionálneho rozvoja.

Integrácia do EÚ bude mať aj významné dopady na rôzne sociálne skupiny v kandidátskych krajinách a v EÚ. Je pravdepodobné, že v prípade, ak sa neprijmú príslušné opatrenia, sociálne skupiny postihnuté procesom transformácie a globalizácie budú postihnuté i procesom integrácie do EÚ. Jedná sa najmä o niektoré národnostné menšiny, starších obyvateľov a ľudí s nižším vzdelaním (Tang, 2000: 1-13).

Pre EÚ by však vstup nových členov nemal byť bremenom. Všeobecne sa predpokladá, že prínosy vyplývajúce z integrácie asociovaných krajín budú prevyšovať jej náklady, a to najmä v perspektíve dlhodobého časového horizontu. Napríklad Grabbe tvrdí, že okamžitý dopad vstupu kandidátskych krajín na ekonomiku EÚ bude malý, pretože tie produkujú len HDP na úrovni 7 percent súčasného HDP EÚ. Majú však potenciál rýchleho rastu (Grabbe, 2001). Cena rozšírenia je relatívne nízka, keďže len 10 percent terajšieho rozpočtu EÚ je vyčlenených na jej rozšírenie. To je v absolútnom vyjadrení jedna stotina ročného HDP EÚ a len jedna desatina objemu prostriedkov, ktoré nemecká spolková vláda presunula do východných spolkových zemí po zjednotení Nemecka. Navyše, táto suma je len zlomkom prostriedkov, ktoré Západ využil na obranu rozdelenej Európy počas studenej vojny. V roku 2006 bude Španielsko dostávať z rozpočtu EÚ v priemere 400 euro na obyvateľa, zatiaľ čo oveľa chudobnejšie Poľsko či Estónsko (ak dotedy vstúpia do EÚ) dostanú nanajvýš 225 euro na obyvateľa a Bulharsko a Rumunsko, ktoré budú stále mimo EÚ, len 75 euro na obyvateľa (Grabbe, 2001).

⁸ Reálna konvergencia je definovaná ako znižovanie podielu HDP na obyvateľa dvoch daných krajín alebo spoločenstiev, tu kandidátskych krajín a súčasnej EÚ.

Slovenské hospodárstvo v európskom prostredí

Makroekonomický vývoj slovenskej ekonomiky odrážal rôznorodosť prístupov hospodárskych politík rozličných slovenských vlád za posledné desaťročie. Spory sa týkali nielen podoby hospodársko-politického charakteru štátu, ale aj celkového chápania a smerovania transformácie. Výsledkom vývoja – od transformačnej recesie, cez prvotnú stabilizáciu, exportom ťahané oživenie a nerovnovážny rast, až po pokus o opätovnú stabilizáciu – bol návrat k predtransformačnej úrovni výkonnosti hospodárstva pri pretrvávajúcej existencii štruktúrnych deformácií so sklonom k nerovnovážnemu vývoju.

Sporné výsledky transformácie ukázali jednak nutnosť dotvorenia inštitucionálneho rámca ekonomiky, ako aj potrebu stimulovania ekonomiky z ponukovej strany. Po viac ako desiatich rokoch od zmeny politického a ekonomického systému stojí slovenské hospodárstvo pred dokončením transformačného procesu, ktoré si bude vyžadovať lepšiu koordináciu segmentov hospodárskej politiky, ako aj lepšiu čitateľnosť a koncepcnosť (Morvay, 2000: 17).

Slovensko dosahuje v súčasnosti asi 50 percent priemeru životnej úrovne Európy. Za predpokladu dlhodobého rastu súčasnej EÚ na úrovni 2 percent za rok môže HDP na jedného obyvateľa v SR dosiahnuť úroveň EÚ za 20 rokov. Počas celého tohto obdobia by však ekonomika SR musela vzrásť v priemere o 5,9 percenta ročne (Svetová banka, 2001: s. 43). Reálne zblížovanie a prepájanie slovenského a európskeho hospodárstva, realizované postupnou transformáciou vnútorného trhu a implementáciou legislatívneho rámca EÚ, potvrdzujú viaceré ukazovatele. Jedným z nich je napríklad trend vývoja zahraničného obchodu SR. Teritoriálna štruktúra zahraničného obchodu SR zaznamenala od začiatku transformácie pozitívny vývoj. V roku 1993 predstavoval vývoz do krajín EÚ približne 25 percent, no v roku 2000 už 59,1 percenta (Zdroj: ŠÚ SR). Pozitívnym faktorom zvyšovania vývozov na trhy EÚ bola postupná implementácia liberalizačných ustanovení asociačnej dohody, ktorá je pre SR asymetricky výhodnejšia.

Účasť SR v medzinárodných hospodárskych vzťahoch je pre Slovensko životne dôležitá, čo vyplýva predovšetkým z veľkosti domáceho trhu. Dokazuje to vysoký podiel zahraničnoobchodnej výmeny na celkový HDP. Podobne ako iné oblasti ekonomiky, aj oblasť zahraničného obchodu významne zasiahol proces transformácie. Prechod slovenských výrobcov na sofistikovanejšiu produkciu si vyžaduje predovšetkým výraznejší pokrok v oblasti reštrukturalizácie priemyslu, nové technológie a osvojenie si nových manažérskych a marketingových postupov. K tomu prispieva veľkou mierou prílív zahraničných investícií, ktorý za posledné roky výrazne stúpa (tabuľka č. 2.).

Tabuľka č. 2. Vývoj zahraničných investícií v SR v rokoch 1996 – 2001:
 Percentuálny podiel na celkovom toku podľa krajín pôvodu
 a sektorov hospodárstva

Krajina pôvodu investície	1996	1997	1998	1999	2000
SRN	24,4	21,6	20,1	22,0	27,9
Rakúsko	20,8	21,0	18,2	16,9	14,8
Veľká Británia	11,2	9,4	11,5	9,1	3,3
ČR	9,8	8,6	9,5	8,6	5,8
Francúzsko	7,7	7,1	7,0	4,2	3,3
Holandsko	7,7	9,6	13,0	15,0	22,7
USA	7,6	11,3	10,3	13,0	8,8
Odvetvové smerovanie v SR					
priemyselná výroba	49,4	43,6	48,9	49,1	54,1
veľkoobchod a maloobchod	20,0	18,7	16,9	18,7	11,8
poisťovníctvo a peňažný sektor	17,9	24,8	22,9	20,3	12,4

Zdroj: NBS

Slovenská republika zatiaľ nemá vypracovanú štúdiu o sociálnych a ekonomických dopadoch vstupu do EÚ, ktorá by identifikovala pozitíva ako i riziká spojené s týmto procesom. Napriek tomu však možno konštatovať, že vstup SR do EÚ bude mať široké súvislosti a dopady. Zahŕňajú dopady na celkovú konkurencieschopnosť podnikateľskej sféry kvôli implementácii legislatívy v oblasti ochrany životného prostredia, dopady na cenovú politiku, dopady na sociálne súvislosti mzdového vývoja. Akokoľvek bude tento proces náročný na konkurencieschopnosť slovenských hospodárskych subjektov, nebude už takým silným šokom, akým bol prechod od uzavretej centrálne plánovanej ekonomiky k otvorenej ekonomike trhového typu. Je možné predpokladať, že v dlhodobom časovom horizonte budú prínosy významne prevažovať vynaložené náklady. Náklady ani prínosy vstupu nebudú rovnomerne rozvrhnuté v čase, ani v jednotlivých skupinách hospodárskych subjektov, skupinách obyvateľstva a regiónoch Slovenska.

Základné, aj keď veľmi ťažko kvantifikovateľné pozitíva vstupu SR do EÚ, môžeme charakterizovať nasledovne:

- Zabezpečenie medzinárodného postavenia SR v rámci najväčšieho svetového integračného zoskupenia sveta: vstupom SR do EÚ sa slovenskej ekonomike plne sprístupnia výhody člena tohto zoskupenia. Aj keď

prekážky vzájomného obchodu sú prevažne odstraňované už v predvstupovom období na základe dohody o pridružení, vstupom do EÚ budú odstránené úplne. Jedná sa najmä o obchod s poľnohospodárskymi výrobkami a skryté netarifných prekážky.

- Budovanie stabilného legislatívneho prostredia implementáciou komunitárneho práva. Tým by malo dôjsť k celkovému skultivovaniu trhového a sociálneho prostredia a mali by sa zaručiť kľúčové funkcie štátu v spoločnosti a v trhovom hospodárstve, vrátane ochrany voľnej súťaže, ochrany slabšej zmluvnej strany a ochrany vlastníckych práv. Stabilizácia pravidiel pre podnikanie a zvýšenie právnej istoty prinesie pozitíva celej podnikateľskej komunite.
- Väčší príliv priamych zahraničných investícií s ich pozitívnym vplyvom na zamestnanosť a príliv nových technológií: zahraničné investície umožnia rýchlejšiu reštrukturalizáciu a modernizáciu ekonomiky a v dôsledku toho i rýchlejší hospodársky rast, vzostup životnej úrovne a zblížovanie ekonomickej úrovne s EÚ.
- Väčšia finančná pomoc prostredníctvom fondov EÚ: tie sa budú môcť využiť na dobudovanie infraštruktúry, posilnenie regionálneho rozvoja a postupné odstraňovanie výrazných rozdielov v regionálnom vývoji.

Záver

Globalizácia je fenomén, ktorý zasahuje aj Európsku úniu. Akceleruje v nej zmeny, ktoré by mali viesť k jej transformácii na konkurencieschopnejšie a dynamickejšie zoskupenie. Politici EÚ chcú na jednej strane dosiahnuť dynamizmus amerického hospodárstva, no na strane druhej majú záujem o zachovanie európskeho sociálneho modelu. V súčasnosti sa preto v EÚ podnikajú reálne kroky smerom k vybudovaniu novej ekonomiky európskeho typu, v ktorej by mali byť inovácie, konkurencieschopnosť a sloboda podnikania pozitívnymi hodnotami, ale zároveň by malo centrom pozornosti ostať zaručenie kvality života každého občana.

Predpokladmi naplnenia tohto cieľa je prehĺbenie integrácie v rámci EÚ. Na makroekonomickej úrovni jej integrácia smeruje k vytvoreniu politickej únie. Na mikroekonomickej úrovni sú prehlbovanie jednotného trhu a zavedenie jednotnej európskej meny prostriedkom riešenia pretrvávajúcich štrukturálnych problémov európskeho hospodárstva. Európska integrácia v sebe zahŕňa aj rozširovanie EÚ

o ďalšie európske krajiny, začlenením ktorých by sa mala podstatne zvýšiť hospodárska sila, investičná atraktívnosť a rastový potenciál EÚ.

V súčasnosti má Slovensko unikátnu historickú šancu začleniť sa do tohto zoskupenia. Na to je však potrebné dovrieť proces transformácie prostredníctvom konzistentnej hospodárskej politiky a zároveň napĺňaním integračných prístupových kritérií. V súčasnosti je už takmer nespochybniteľným faktom, že v dlhodobom časovom horizonte integrácia do EÚ prinesie Slovensku viac pozitív ako negatív. Eliminovať riziká a negatívne stránky tohto procesu v krátkodobom časovom horizonte pomôže len skorá, komplexná a profesionálna analýza sociálnych a ekonomických dopadov vstupu SR do EÚ a následné prijatie príslušných opatrení v jednotlivých skupinách spoločnosti.

Literatúra

Baláž, P. a kolektív (1997) *Medzinárodné podnikanie*, 2. rozšírené vydanie. Bratislava: Sprint

Dinan, D. (1998) *Encyclopedia of the European Union*. European Union Series. Hampshire/Londýn: Macmillan

Fidrmuc, J. a Worgetter, A. (1999) Structural Changes of East-West Trade. In Jarko Fidrmuc, *East-West Trade: 10 Years After*. Vienna: Bank Austria

Fidrmuc, J. a Fidrmuc, J. (2000) The Slovak Republic. In Tang H. (ed.) *Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe*, s. 189-205. Washington, D.C.: Svetová banka

Grabbe, H. (2001) *Profiting from EU Enlargement*. Londýn: Centre for European Reform

Hogan, M. (1987) *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. New York: Cambridge University Press

Ionescu, G. (1975) *Centripetal Politics: Government and the New Centers of Power*. Londýn: Hart-Davis McGibbon

Kozminski, A. a Yip, G. (2000) *Strategies for Central and Eastern Europe*. Hampshire/Londýn: Macmillan

McCormick, J. (1999) *Understanding the European Union*. Hampshire/Londýn: Macmillan

Minshull, G.N., Dawson, M.J. (1996) *The New Europe Into the 21st Century*, Londýn: Hodder and Stoughton

Montezemolo, G. and Kearney, A.T. (2000) *Europe Incorporated: The New Challenge*. Chichester: John Wiley&Sons, Ltd.

Morvaj, K. (2000) Celkový makroekonomický vývoj. In A. Marcinčin a M. Beblavý (eds) *Hospodárska politika na Slovensku 1990-1999*, s. 17-55. Bratislava 2000: CSMA a SFPA

Neal, L. and Barbezat, D. (1998) *The Economics of the European Union and the Economies of Europe*. Oxford: Oxford University Press

Nugent, N. (1994) *The Government and Politics of the European Union*. Durham, NC: Duke University Press

OECD (2001) Ekonomický prehľad eurozóny. Paríž

OECD (2001) Ekonomický prehľad USA. Paríž

Ondrčka, P.(2000) Európska únia a globálna ekonómia. In Peter Sýkora (ed.) *Európska integrácia. Úvod*, s. 131-146. Bratislava: Centrum európskych štúdií Univerzity Komenského

Owen, R. and Dynes, M. (1992) *The Times Guide to the Single European Market*. Londýn: Times Books

Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii (2001) Studie o sociálních a ekonomických dopadech vstupu do EÚ (Šance a rizika). Praha

Salmon, T. and William, N. (1997) *Building European Union: A Documentary History and Analysis*. Manchester: Manchester University Press

Šíbl, D. (1999) Európska únia: Od Schumanovej deklarácie k Amsterdamskej zmluve. Bratislava: Eurounion

Svetová banka (2000) Progress Toward the Unification of Europe. Washington, D.C.

Tang, H. (2000) Introduction. In Tang, H., *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*, s. 1-13. Washington, D.C.: Svetová banka

Treverton, G. (1997) An economic agenda for the new era. In Gompert, D. a Larrabee, F. (eds.) *America and Europe*, s. 51-78. Cambridge: Cambridge University Press

REGIONÁLNA POLITIKA

Anton Marcinič

Úvod

Princíp solidarity je jedným z nosných pilierov spoločných politických nástrojov Európskej únie. Postupné rozširovanie Európskych spoločenstiev do chudobnejších krajín bolo dôležitým impulzom pre vznik a rozmach regionálnej politiky. Tá dnes na úrovni EÚ predstavuje dôležitý element hospodárskeho rozvoja ekonomicky zaostalejších častí Únie. S procesom rozširovania EÚ do krajín postkomunistickej Európy čelí regionálna politika novým finančným požiadavkám a tlakom na reformu zo strany členských i kandidátskych krajín. Táto kapitola stručne mapuje existujúce ekonomické rozdiely v Európskej únii. Zároveň ponúka základný náčrt fungovania, vplyvu a limitov regionálnej politiky a stručne sa zamýšľa nad ich významom pre rozšírenú Úniu.

V kapitole vychádzame zo skúseností regionálneho rozvoja v Európskej únii, špeciálne kohéznych krajín, aby sme identifikovali podstatné prvky pre budúci vývoj Slovenska. Podstatne pri tom vychádzame zo Šiestej správy o regiónoch EÚ.¹ V tretej časti stručne charakterizujeme vývoj v dvoch vybratých kohéznych krajinách, Grécku a Írsku. Vo štvrtnej časti diskutujeme možnosti regionálneho rozvoja na Slovensku.

Regionálny rozvoj v Európskej únii.

Hrubý domáci produkt na osobu

V Európskej únii sú výrazné rozdiely v ekonomickej výkonnosti medzi centrálnymi a periférnymi regiónmi. HDP na osobu, meraný podľa PPS², je na úrovni dvoch tretín priemeru Únie na južnej periférii (Grécko, južné Taliansko,

¹ EÚ (1999).

² Štandardnou mierou výkonnosti hospodárstva je hrubý národný produkt na osobu. Meria celkovú produkciu hospodárstva, vrátane služieb, zároveň je však aj mierou príjmov zo

južné a západné Španielsko a Portugalsko) a asi 60 % priemeru vo väčšine častí východného Nemecka. Vo všetkých najokrajovejších regiónoch EÚ, s výnimkou Kanárskych ostrovov, je HDP na osobu menšie ako polovica priemeru. Chudobnejšie oblasti sa takisto nachádzajú na severnej periférii (severné a východné Fínsko a severné a západné časti Spojeného kráľovstva). Naopak, HDP na osobu je výrazne vyššie oproti priemeru v centrálnejšej oblasti EÚ (severné Taliansko, južné Nemecko, Rakúsko, Benelux a severné Nemecko).

Fakt, že región je relatívne chudobný neznamena, že je nastálo znevýhodnený v zmysle schopnosti rozširovať svoje hospodárske aktivity. Užšia integrácia v EÚ v kombinácii s nižšími nákladmi v chudobnejších regiónoch, pomohla konvergencii HDP medzi regiónmi v rokoch 1986 až 1996.³ Tento trend bol oslabený recesiou na začiatku deväťdesiatych rokov, ktorá znížila prílev kapitálu do chudobnejších regiónov. Oživenie od roku 1994 obnovilo konvergenciu v závislosti od charakteristík (ponukovej stránky) regiónov. Regióny sa líšia aj skladbou sektorov; silné zastúpenie rastúcich sektorov samozrejme zlepšuje pozíciu regiónov, kým sektory, ktoré prechádzajú reštrukturalizáciou, pozíciu dočasne zhoršujú. Dôležitá je tiež schopnosť dosiahnuť kritickú masu: vidiecke regióny s riedkym osídlením, ktoré sú ťažko dosiahnuteľné, majú väčšie problémy akumulovať dostatočný dopyt, alebo poskytovať dostatočnú škálu služieb, ktorá by konkurovala európskej úrovni. Výhodu majú mestské regióny. Je pravidlom, že hlavné mestá sú medzi najbohatšími regiónmi štátu a EÚ nezávisle od toho, či majú podobu jediného veľkého mesta alebo siete menších miest. Na druhej strane, niektoré mestské oblasti nemajú adekvátnu infraštruktúru a vysokokvalifikovanú pracovnú silu a môžu tak vytvárať ostrovy chudoby v inak prosperujúcom regióne. Regionálna výkonnosť je ovplyvnená aj konkrétnymi udalosťami v štátoch, akými sú napríklad zjednotenie Nemecka a procesy v susedných krajinách, ovplyvňujúce domáci obchod.

miezd a platov a podielov na ziskoch a rentách. Nezachytáva príjmy, akými sú transfery od jednotlivcov a podnikov (tie môžu transferovať časť zisku kdekoľvek) a od vlády, napríklad vo forme sociálnych dávok. Dochádzanie pracovnej sily do niektorých regiónov (veľkých miest) vedie k nadhodnoteniu, kým v priľahlých regiónoch k podhodnoteniu vytvoreného regionálneho HDP na osobu. Kvôli očisteniu HDP od vplyvu regionálnych cenových rozdielov používame PPS, purchasing power standards.

³ Konvergencia daná hospodárskym rastom a užšou integráciou je vysvetľovaná tromi faktormi: 1. regióny s nižšími nákladmi a dostatkom pracovnej sily sú prítiažlivé pre investície; 2. nastáva transfer technológií a najlepších praktík z vedúcich do zaostávajúcich regiónov; 3. migrácia pracovnej sily z regiónov s nízkymi platmi a zlými pracovnými príležitosťami do lepších regiónov, ktorá nevedie ku konvergencii produkcie alebo príjmu, ale vyrovnáva mzdy medzi regiónmi. Investície a technológie, dva dlhodobé determinanty rastu, je treba kombinovať s ponukovou stranou regiónu na ich pritiažnutie a kapacitou ich efektívne využiť.

HDP na osobu v desiatich najchudobnejších regiónoch sa zvýšil zo 41 % európskeho priemeru v roku 1986 na 50 % v roku 1996 (pozri tabuľku 1).⁴ Zároveň sa znížil HDP na osobu v desiatich najbohatších regiónoch z 3,7-násobku desiatich najchudobnejších v roku 1986 na 3,1-násobok v roku 1996. Zoznam desiatich najchudobnejších regiónov pozostáva zo vzdialených a v mnohých prípadoch úplne okrajových oblastí. Sú nimi francúzske zámorské dominiá, niektoré stredomorské ostrovy, španielsky región Extramadura a niektoré portugalské regióny. Zoznam najbohatších regiónov obsahuje štyri hlavné mestá (Brusel, Ile de France (Paríž), Viedeň a Londýn) a štyri západonemecké regióny. HDP na osobu v najbohatších regiónoch sa mierne zvýšil, čo môže byť výsledkom väčšieho dochádzania pracovnej sily - vyššej produkcie vďaka nerezidentom. Celkové porovnanie zmien v disparitách je možné lepšie zachytiť štatistickými mierami ako štandardná odchýlka, ktorá využíva informáciu o všetkých regiónoch a meria vzdialenosť ich HDP od priemeru. Ak odhliadneme od vplyvu zjednotenia Nemecka, za posledných desať rokov môžeme sledovať len malé zmeny odchýlky od priemerného HDP na osobu a miery nezamestnanosti.⁵ Zároveň je možné predpokladať, že zostávajúce rozdiely medzi regiónmi sú čoraz častejšie rozdielmi vnútri členských štátov a nie medzi členskými štátmi.

Približovanie sa kohéznych štátov prebieha v dvoch fázach - z integrácie najprv ťažia najlepšie regióny krajiny, takže disparita medzi nimi a chudobnejšími regiónmi sa môže dočasne aj prehĺbiť. V druhej fáze využívajú úspech krajiny aj chudobnejšie regióny. Kým Portugalsko je už v druhej fáze, rozdiely medzi regiónmi naznačujú, že Grécko je vo fáze prvej.

Regionálnu hospodársku výkonnosť ovplyvňuje: 1. mix miest a vidieku a 2. sektorová skladba hospodárskych aktivít. Tieto dva vplyvy sú prepojené, napríklad vidiek a poľnohospodárstvo. Pre analytické účely používame nasledujúcu klasifikáciu regiónov:

1) mestské regióny rozlíšené podľa hustoty osídlenia s aktivitami koncentrovanými: a) v službách; b) v spracovateľskom priemysle.

2) vidiecke regióny rozlíšené podľa rozptýlenia osídlenia a kde je často relatívne dôležité poľnohospodárstvo.

V EÚ sú husto osídlené oblasti (mestské) tie, ktoré majú vyše 500 obyvateľov na km², stredne husto majú 100 až 500 obyvateľov na km² a riedko osídlené (vidiecke) menej než 100 obyvateľov na km². Podľa tejto klasifikácie 49 % obyvateľov EÚ žije v mestských oblastiach a 24 % vo vidieckych oblastiach, pričom mestské oblasti zaberajú iba 3,5 % povrchu Únie a vidiecke 80 %.

⁴ Po odrátaní vplyvu zjednotenia Nemecka je nárast 7,5 percentný.

⁵ Odchýlka v HDP na osobu v roku 1986: 27,1 a v roku 1996: 26,9. Odchýlka v miere nezamestnanosti v roku 1986: 5,6 a v roku 1996: 5,9. Prameň: EÚ (1999).

Nakoniec je treba rozlišovať medzi mono- a polycentralistickými mestskými oblasťami. Veľkomestá zvyčajne dominujú svojmu okoliu a sústreďujú služby a hospodárske aktivity celého regiónu. Na druhej strane, relatívne malé mestá často vytvárajú sieť miest, z ktorých žiadne nie je dominantné a každé vykonáva určité aktivity, napríklad v spracovateľskom priemysle.

V mestských oblastiach sú mestá centrami prosperity, kreativity, kultúry, inovácie a komunikácie. Veľkomestá sú bránami a rozhodovacími centrami globálneho hospodárstva. Regióny klasifikované ako mestské majú HDP na osobu o 22 % vyšší ako priemer Únie a v absolútnej hodnote tvoria asi 60 % HDP Únie. Negatívnymi stránkami mestských oblastí sú nezamestnanosť, chudoba, hospodárska reštrukturalizácia a znečistenie životného prostredia. 14 % zamestnaných v meste, ale len 6 % na vidieku pracuje vo finančných a obchodných službách, pričom vidiecka zamestnanosť je v pobočkách mestských bánk. 30 % v meste a 26 % na vidieku pracuje vo verejnej správe.

Vidiecke oblasti majú bohatstvo prírodných zdrojov a silné kultúrne tradície, sú preferovaným miestom pre bývanie a dôležitými turistickými lokalitami. Na druhej strane, prílišná závislosť, hlavne na poľnohospodárstve, ich robí zraniteľnými počas reštrukturalizácie a racionalizácie tohto sektora. Malý podiel iných sektorov im často nedáva možnosť alternatívneho rozvoja. Výsledkom môže byť odchod populácie, zvlášť mladých a kvalifikovaných ľudí, čím na vidieku ostávajú starší a menej kvalifikovaní. Vidiek má zvyčajne nižšiu úroveň produkcie a príjmu - 20 % vidieckej populácie EÚ vyprodukuje 79 % priemeru EÚ v HDP na osobu, čo znamená asi šestinú celého HDP EÚ. Ich nižšie príjmy však môžu byť zmiernené nižšími životnými nákladmi. Poľnohospodárstvo a banský priemysel zamestnávajú šestinú pracovnej sily. Keďže poľnohospodárstvo je relatívne malý sektor, podľa pridanej hodnoty (2 % HDP EÚ) a pridaná hodnota na osobu je iba 42 % priemeru EÚ, je pre vidiecke regióny ťažké dosiahnuť prosperitu iba s pomocou poľnohospodárstva. Zároveň je však v odľahlých regiónoch zložitá dostatočne rozvinúť iné sektory. Neexistuje však priama spojitosť medzi vidiekom a chudobou, závisí od prístupnosti regiónu, vzťahu s prilahlými mestami a diverzifikácie sektorov.

Ak vezmeme celé štáty ako regióny, môžeme porovnať ich vyspelosť z hľadiska skladby zahraničného obchodu (pozri tabuľku 2). Malé štáty ako Írsko, alebo štáty, ktoré susedia s veľkými hospodárskymi oblasťami ako Belgicko, sú veľkými vývozcami aj dovozcami. Pre kohézne štáty fungoval medzinárodný obchod ako silný nástroj rastu. Najrozvinutejšie štáty vyvážajú a dovážajú ten istý druh tovaru (zvyšujú si tým sortiment inak rovnakých tovarov), pričom nerovnováhy indikujú, že EÚ má komparatívnu výhodu v technologicky stredne náročných výrobkoch. Tie majú nadpriemernú pridanú hodnotu, ale nižší očakávaný dopyt v budúcnosti, ako technologicky vysoko náročné výrobky. Kohézne štáty majú trochu odlišnú skladbu obchodu a špecializujú sa na základnejšie tovary s nízkou pridanou hodnotou, pre ktoré sa vývoj dopytu vyvíja nepriaznivo. Portugalsko a Grécko mali v roku 1997

veľké obchodné deficity a iba Írsko malo prebytok. Portugalsko, Grécko a Španielsko sú čistými vývozcami odevov a textilu. Hoci všetky majú veľkú časť pracovných síl zamestnanú v poľnohospodárstve, iba Grécko je veľký čistý vývozcovia poľnohospodárskych produktov. Tri kohézne štáty majú zlú obchodnú výkonnosť v technologicky vysoko náročných tovaroch a sú významnými čistými dovozcami chemických a farmaceutických výrobkov, kancelárskych zariadení, elektrických a telekomunikačných zariadení a presných nástrojov. Všetky štyri štáty sú čistými dovozcami leteckej a vesmírnej techniky a okrem Španielska aj motorových vozidiel a iných dopravných zariadení.

V roku 1986, keď Španielsko a Portugalsko vstúpili do EÚ, štyri kohézne krajiny mali HDP na osobu, vyjadrenú v PPS, vo výške 65 % európskeho priemeru. V roku 1996, vďaka rýchlejšiemu rastu ako zvyšok Únie, dosiahli už 76 % priemeru⁶ a v roku 1999 sa odhaduje už 79 % (pozri tabuľku 3). Medzi kohéznymi krajinami boli veľké rozdiely. Írsko bolo úspešnejšie ako iné štáty najvyšším rastom v EÚ. HDP na osobu sa zvýšilo z 61 % v roku 1986 na 96 % priemeru Únie v roku 1996. Otázkou udržateľnosti írského rastu je previazanosť multinárodných spoločností na miestne hospodárstvo. Portugalsko takisto zaznamenalo rast a takisto nerovnomerne rozdelený medzi jeho regiónmi. Jeho HDP na osobu vzrástlo z 55 % v roku 1986 na 70 % v roku 1996. Nevýhodou je príliš veľká váha tradičných odvetví, akými sú odevy a textil. Potreba modernizovať štruktúru priemyslu tak môže viesť k spomaleniu rastu. Najvýraznejšie rozdiely medzi susednými regiónmi sú v Lisabone a susednom Alentejo, kde v prvom je HDP na osobu 88 % európskeho priemeru v roku 1996, kým v druhom iba 60 %.

Španielsko rovnako zaznamenalo relatívne vysoký rast, ktorý viedol k zvýšeniu HDP na osobu zo 70 % v roku 1986 na 79 % v roku 1996. Španielsko je druhým najväčším štátom Únie, hneď po Francúzsku. Po vstupe do Európskeho spoločenstva sa niektorým regiónom, ako napríklad Madridu, darilo (Madrid bol tesne nad úrovňou európskeho priemeru HDP na osobu v roku 1996), iné rástli, hoci nedosiahli takú úroveň ako Castilla-la-Mancha (nárast z 54 % na 66 %) a Extremadura (zo 44 % na 55 %) a v ďalších sa situácia nezmenila, ako v Murcia (stabilných 67 %).

Grécko je najchudobnejším štátom Únie a jeho rast bol iba mierne vyšší ako rast Únie, preto sa zo 60 % v roku 1986 zvýšil iba na 68 % v roku 1996. Je stále príliš závislé na domácom dopyte a dostatočne nevyužíva vonkajší dopyt. Atény budú podľa prognóz rásť o 1 % rýchlejšie ako je národný priemer, kým pre vidiecke a hornaté vnútrozemie, kde 30 až 40 % populácie je zamestnaných v poľnohospodárstve, sú vyhliadky zlé.

Podľa HDP na osobu, a tým aj produkcie a príjmu, chudobnejšie regióny konvergujú k priemeru Únie. Počas desiatich rokov (1986-96) úroveň HDP

⁶ Po očistení o vplyv zjednotenia Nemecka by číslo kleslo na 75 %.

v regiónoch s podpriemerným HDP vzrástla o 3 %. Konvergencia bola zreteľná najmä v najchudobnejších regiónoch, keď 25 najchudobnejších podľa HDP na osobu, znížilo rozdiel voči európskemu priemeru o 5 % a desať najchudobnejších o 7 %. Kohézne štáty znížili spolu svoj prepád o 10 % a do roku 1999 sa predpokladalo zníženie o ďalšie 2 %. Takýto rast je nezvyčajne rýchly podľa historických aj globálnych skúseností. Veľké rozdiely však pretrvávajú a konvergencia ostáva dlhodobým procesom. Takmer 20 % obyvateľov v Únii žije v regiónoch s produkciou 25 % pod európskym priemerom. Na porovnanie, iba 2 % ľudí v USA je v podobnej pozícii a priemerné disparity medzi štátmi sú polovičné oproti ekvivalentným regiónom v Únii. Navyše, to, že konvergencia je dlhodobým procesom, podčiarkuje fakt, že aj v tak starej hospodárskej únii, akou sú Spojené štáty, sa disparity stále znižujú, pričom priemerná disparita v HDP na osobu medzi štátmi sa znížila od začiatku šesťdesiatych rokov o 20 %. Hoci HDP na osobu v najchudobnejších regiónoch konverguje k európskemu priemeru, rýchlosť konvergenzie je rôzna a regióny dosiahli odlišné výsledky. Mestské oblasti mali všeobecne dobré výsledky, napriek vážnym hospodárskym a sociálnym problémom v niektorých svojich častiach, podobne aj regióny s vyššou koncentráciou spracovateľského priemyslu a/alebo služieb s výnimkou tých, ktoré boli závislé na verejnom sektore a kde prebiehala racionalizácia spracovateľského priemyslu. Vidiecke oblasti sú zraniteľné, zvlášť tie, ktoré sú veľmi závislé na poľnohospodárstve. V budúcnosti sa budú musieť regióny vyrovnáť s ďalšou diverzifikáciou kvôli rozšíreniu Únie a svetovej globalizácii, ktorá prinesie rast konkurencie.

Nezamestnanosť a trh práce

Hlavným hospodárskym problémom Únie je pretrvávajúca vysoká miera nezamestnanosti (pozri tabuľku 4). Medzi rokmi 1973 a 1985 sa celková nezamestnanosť v 15 členských štátoch zvyšovala každý rok, z priemerných 2 % na 10 %. Recessia na začiatku deväťdesiatych rokov ďalej zvýšila nezamestnanosť na 11 % v roku 1994, čiže na 18 miliónov ľudí. Zvýšenie nezamestnanosti rozšírilo disparity medzi regiónmi. Kým priemerná nezamestnanosť v 25 najmenej postihnutých regiónoch sa pohybuje okolo 3-4 %, čo je len trochu viac ako na začiatku sedemdesiatych rokov, v 25 najviac postihnutých regiónoch je medzi 20 až 35 % a je omnoho vyššia ako pred 25 rokmi (pozri aj tabuľku 5). Vysoká miera nezamestnanosti súvisí aj s vysokou mierou dlhodobej nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia nezamestnaných. V roku 1997 bolo 49 % nezamestnaných bez práce dlhšie ako jeden rok, čo predstavovalo 5,2 % pracovnej sily - na porovnanie, v USA iba 1 %.

Nezamestnanosť je výsledkom nezhody medzi dopytom po práci a ponukou práce. Medzi nezamestnanými sú aj takí, ktorých kvalifikácia nie je adekvátna, alebo už po nej nie je dopyt - toto voláme štruktúrnou nezamestnanosťou. Pritom na inom trhu môže byť nedostatok ponuky práce. Jednoduchou definíciou

štruktúrálnej nezamestnanosti je nadbytočná ponuka na jednom trhu práce a súčasná prevaha dopytu na inom. Preto niektorí ľudia ostanú nezamestnaní aj keď sa dopyt po práci zvýši. Takisto výška daní a sociálnych poplatkov spojených s prácou prispieva k tejto nerovnováhe, zvlášť pokiaľ ide o pracovné miesta pre nízko platených a málo kvalifikovaných zamestnancov. Vysoké poplatky jednak zabraňujú vytváraniu takýchto miest a jednak motivujú zamestnávateľov a zamestnancov, aby sa im vyhli čiernymi dohodami. Ďalším dôvodom štruktúrálnej nezamestnanosti je nedostatok kvalifikácie - takíto ľudia majú všeobecne väčšiu pravdepodobnosť, že budú nezamestnaní. V roku 1997 mali ľudia vo veku 25 až 59 rokov so základným vzdelaním 12% riziko, že nenájdu zamestnanie, ľudia v tom istom veku s vysokoškolským vzdelaním mali toto riziko len 6%. Zároveň môže kvalifikácia zastarať pre hospodársky vývoj. Štruktúralna nezamestnanosť je zhruba polovica celkovej nezamestnanosti v EÚ, pričom je vyššia v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti. Neštruktúralna časť nezamestnanosti sa môže relatívne rýchlo znížiť vďaka rastu produkcie a investíciám, kým štruktúralnu nezamestnanosť je ťažšie odstrániť.

Miera nezamestnanosti sa medzi regiónmi veľmi líši, pričom vysoká miera nezamestnanosti nie je vždy spojená s nízkou mierou produkcie. V štátoch s najnižším HDP, Grécku a Portugalsku, sú relatívne malé miery nezamestnanosti. Štruktúralna nezamestnanosť, odhadovaná dlhodobou nezamestnanosťou, je najvyššia na juhu Talianska, (66-80 %), v strede a na východe Grécka, severozápade Španielska a v niektorých regiónoch prechádzajúcich reštrukturalizáciou v Belgicku a Holandsku (60-70 %). Naopak, vo väčšine regiónov Spojeného kráľovstva a Švédska je podiel iba 30-40 % a v mnohých oblastiach Dánska, Fínska a Rakúska 20-30 %. Zloženie desiatich regiónov s najvyššou mierou nezamestnanosti sa zmenilo za desať rokov viac ako HDP na osobu. V roku 1987 bolo takmer úplne (okrem jednej výnimky) zložené s regiónov Španielska, kým v roku 1997 dominovali regióny Francúzska a zvýšil sa aj podiel Talianska. Navyše, v týchto regiónoch je zrejmy podiel štruktúralnej nezamestnanosti, 56 % oproti 34 %, v desiatich najmenej postihnutých regiónoch. Zaujímavou charakteristikou regionálneho vývoja nezamestnanosti je fakt, že v niektorých regiónoch sa nezamestnanosť od začiatku sedemdesiatych rokov takmer nezmenila, kým v iných sa zdvoj- až stonásobila. Disparita nezamestnanosti je paralelná s podobnými rozdielmi vo väčšine členských štátov. Regionálne rozdiely sú najväčšie vo Francúzsku (v roku 1997 bol rozdiel medzi maximom a minimom 29 %), Taliansku (22 %) a Španielsku (22 %). Na druhej strane, nezamestnanosť v Holandsku, Rakúsku a Portugalsku je vo všetkých regiónoch pod európskym priemerom.

Nezamestnanosť v mestských oblastiach, napriek vyššiemu HDP na osobu, je v priemere vyššia ako vo vidieckych. Nezamestnanosť sa znížila v poľnohospodárstve a spracovateľskom priemysle v rokoch 1987-97, ale významne vzrástla v službách. Rast bol zaznamenaný v službách s vysokou pridanou hodnotou (hlavne

obchodné služby) a komunálnych službách (zdravie a vzdelanie). Napriek tomu, zamestnanosť v týchto službách (a celkovo v službách) ostáva nižšia ako v USA (zamestnanosť populácie vo veku 15 do 64 rokov v službách v USA bola 54 %, kým v Únii iba 40 %). Regionálna koncentrácia spracovateľského priemyslu vzrástla, pričom za desať rokov vďaka novým technológiám v tomto sektore ubudlo 4 milióny pracovných miest. 25 najdôležitejších regiónov so spracovateľským priemyslom však malo aj najnižšiu mieru nezamestnanosti medzi sektormi - 9 % v roku 1997. Spracovateľský priemysel takisto podporuje vytváranie pracovných miest v iných odvetviach, špeciálne v obchodných službách. Z poľnohospodárstva odišli takisto 4 milióny ľudí, ale z relatívneho hľadiska to bol najväčší odliv - až tretina pracovných miest z roku 1987 zmizla. Regióny s nadpriemernou koncentráciou poľnohospodárstva majú nadpriemernú nezamestnanosť a trendy sú pritom negatívne. Vidiecke oblasti, ktoré nie sú závislé iba na poľnohospodárstve, sú úspešné, ako východné Anglicko s nezamestnanosťou 5,6 % v roku 1997, ktoré je centrom najmodernejších technológií a Emilia-Romagna s mierou 6,7 %, kde je poľnohospodárstvo koncentrované v sektoroch s vysokou pridanou hodnotou a kde sú pevné linky na industrializovanú časť severného Talianska. Vidiecke oblasti zaostávajú oproti mestským vo vzdelanosti (nadpriemerné vzdelanie v mestách je 54 %, na vidieku 41 %).

Nezamestnanosť v Španielsku je najvyššia v Únii, takmer 3,5 milióna ľudí v roku 1997, pričom v krajine sú veľké disparity - vedľa 10-15% nezamestnanosti, porovnateľnej s inými regiónmi EÚ, je až 30% nezamestnanosť v Andalúzii a Extremadura. Zmeny v zamestnanosti záviseli od hospodárskeho vývoja - v období rokov 1987 a 1997 nezamestnanosť klesla z 15 % na 10 % v Navarre a z 23 % na 19 % v Pais Vasco, ale zvýšila sa v Andalúzii (z 31 na 32 %) a Extremadura (z 26 % na 30 %). Dôvodom je prebiehajúca extenzívna reštrukturalizácia a modernizácia hospodárstva. Úroveň produktivity konvergovala k priemeru Únie, ale nová priemyselná základňa ešte nie je rozšírená. Rýchle zníženie nezamestnanosti počas posledného oživenia napovedá, že v tejto krajine môže byť nezamestnanosť podstatne znížená hospodárskym rastom.

Regionálna nezamestnanosť v Portugalsku sa líši od Španielska. Od začiatku osemdesiatych rokov tam nezamestnanosť ostáva nízka, na úrovni 4 až 8 %. Napriek reštrukturalizácii textilného priemyslu dosiahla v roku 1997 nezamestnanosť v najhoršie postihnutom regióne Alentejo iba 10 %. Je to aj pre lepšiu štruktúru výroby, kde pomoc zo štruktúrálnych fondov uľahčila jej modernizáciu. Na druhej strane, veľká zamestnanosť v poľnohospodárstve môže indikovať, že Portugalsko reštrukturalizácia ešte len čaká, a to môže vysvetľovať aj časť súčasnej nižšej nezamestnanosti.

Nezamestnanosť v Grécku je nízka, ale postupne sa zvyšuje. Reštrukturalizácia prebieha v poľnohospodárstve, v mnohých priemyselných odvetviach aj vo verejnom sektore, ktorý bol tradične veľkým zamestnávateľom. Grécka priemyselná

základňa je však slabšia ako portugalská. Medzi rokmi 1987 a 1997 nezamestnanosť vzrástla zo 7,4 % na 9,6 %.

V Írsku bol pokles zamestnanosti v poľnohospodárstve viac než vyrovnaný rastom v iných sektoroch. Írsko je jednou z málo krajín na západe, kde zamestnanosť v spracovateľskom priemysle stále rastie. Rastu zamestnanosti v roku 1991 predchádzala makroekonomická stabilizácia od roku 1987. Obavy pretrvávajú kvôli štruktúre nezamestnanosti, pretože rast bol koncentrovaný hlavne na východe a podiel dlhodobo nezamestnaných je stále na úrovni 56 %.

Nezamestnanosť ostáva vážnym problémom Únie. Aj keď hospodársky rast vytvára podmienky pre pokles nezamestnanosti, štruktúrna nezamestnanosť vyžaduje niektoré aktívne politiky. Regionálna nerovnováha v dopyte po práci vyžaduje príliv investícií a zlepšenie ich hospodárskej základne. Regióny prechádzajúce reštrukturalizáciou potrebujú pomoc na zmiernenie prechodu zamestnanosti do rastúcich sektorov. Vo všetkých regiónoch je potrebná flexibilita trhu práce, aby sa investície menili aj na nové pracovné miesta a nielen na zvyšovanie produktivity. K novým pracovným miestam je potrebné zabezpečiť prístup pre nezamestnaných - rekvalifikačné kurzy hlavne pre dlhodobo nezamestnaných, mladých ľudí bez dostatočnej kvalifikácie a ženy, ktoré sa po materskej dovolenke vracajú do práce. Riešenie leží na členských štátoch, štruktúrne fondy im môžu pomôcť pri obnove hospodárskemu rastu, a tým vytvoreniu miest v slabších regiónoch a pri tréningu nezamestnaných, postihnutých štruktúrnymi zmenami.

Konkurencieschopnosť

Konkurencieschopnosť regiónov závisí na štyroch faktoroch:

1. Štruktúra hospodárskych aktivít. Je dôležité, aby zamestnanosť bola sústredená do sektorov s vysokou pridanou hodnotou. Napríklad trhové služby majú dvojnásobnú pridanú hodnotu ako poľnohospodárstvo a z hľadiska zamestnanosti sú odvetvím rastúcim. Spracovateľský priemysel má rastúcu produktivitu, ale klesajúcu zamestnanosť - 10% pokles v Únii v rokoch 1986 a 1996. Jeho produktivita však generuje rast reálnych miezd, ktoré podporujú vytváranie miest v iných sektoroch.

2. Schopnosť vytvárať inovácie je všeobecne uznávaná ako kľúč k regionálnemu rozvoju, či už ide o nové patenty, alebo transfer technológií.

3. Dostupnosť pracovných miest je kombináciou času potrebného na dopravu a veľkosti trhu. Jednoduchosť alebo namáhavosť dopravy vyrábaných tovarov a služieb v regiónoch na trhy závisí od kvality infraštruktúry.

4. Kvalifikácia regionálnej pracovnej sily úzko súvisí so štruktúrou hospodárskej aktivity a úrovne inovácie. Trhové služby, hlavne odvetvia s vyššou pridanou hodnotou, zamestnávajú relatívne vysoko vzdelaných ľudí. Rozdiely v úrovni vzdelania však nemajú veľkú váhu pri vysvetľovaní odlišnosti v HDP na osobu.

Skúsenosti mnohých regiónov, ktoré sú dobré v týchto štyroch faktoroch, a aj tak majú relatívne nízku úroveň HDP na osobu, ako napríklad Atény, napovedá, že nie všetky regióny z nich vedia dostatočne ťažiť. K hlavným faktorom konkurencieschopnosti regiónov je treba rátať aj efektívnosť verejnej správy, efektívnosť podporných služieb a iných aspektov inštitucionálnej štruktúry regiónu. Tie majú dôležitý vplyv na vývoj regiónu a vytvárajú priaznivé prostredie pre štyri vyššie identifikované oblasti. Neformálne siete v severnom Taliansku sú pravdepodobne dôležitou časťou vysvetlenia jeho silného hospodárskeho výkonu. Naopak, nedostatočný spoločenský kapitál⁷ a neefektívna verejná správa vysvetľujú zlý výkon v častiach Grécka, južného Španielska a južného Talianska.

V dvoch aspektoch konkurencieschopnosti, produktivite a zamestnanosti, ktoré spolu určujú výšku HDP na osobu, je úroveň v USA asi o 20 % vyššia ako v Únii. V produktivite je úroveň niektorých regiónov južného Nemecka, Rakúska a severného Talianska podobná ako v USA, kým v zamestnanosti je úroveň rovnako vysoká, alebo vyššia v Dánsku a v niektorých častiach Švédska. Každopádne, je tu miesto na zlepšenie v mnohých prípadoch oboch aspektov vo väčšine regiónov EÚ. Je treba zlepšiť flexibilitu trhu práce, aby sa umožnil presun zamestnanosti do rastúcich sektorov, hlavne trhových služieb a štrukturálne politiky na zníženie dlhodobej nezamestnanosti a zlepšenie kvalifikácie pracovnej sily.

V Írsku a regiónoch Španielska je produktivita blízko (v prípade Írska nad) európskeho priemeru, z čoho vyplýva, že ich úlohou je zvýšenie celkovej zamestnanosti. Portugalsko má pomerne vysokú zamestnanosť, ale produktivitu má omnoho nižšiu ako európsky priemer. Grécko je v najhoršej situácii, pretože potrebuje výrazne zvýšiť produktivitu aj zamestnanosť.

Regióny vhodné pre pomoc zo Štrukturálnych fondov

Regióny, ktorým bola poskytnutá pomoc podľa priority Ciele Štrukturálnych fondov od roku 1989 (od ich reformy), sú rozdelené nasledovne:

Regióny 1.cieľa: HDP je nižší než 75 % európskeho priemeru.

Regióny 2.cieľa: tie, ktoré trpia priemyselným poklesom.

Regióny 5b.cieľa: vidiecke oblasti s problémami štrukturálneho prispôsobenia sa.

Regióny 1.cieľa pokrývajú 25 % obyvateľstva Únie, čo je asi 92 miliónov ľudí. Sú to zvyčajne veľké okrajové časti so zlou infraštruktúrou a nízkou kvalifikovanou pracovnou silou. Ich HDP na osobu bolo 68 % európskeho priemeru v roku 1996.

⁷ Sociálny kapitál je definovaný ako funkcie sociálnej organizácie, akými sú dôvera, normy a siete, ktoré môžu zlepšiť efektívnosť spoločnosti tým, že umožňujú koordinované činy. Vytvára možnosti pre hlbšie hospodárske vzťahy a dlhodobú perspektívu a pomáha budovať dôveru voči podnikom medzi zákazníkmi a obchodnými partnermi, čo začína byť kľúčovým determinantom konkurencieschopnosti.

Produktivita vtedy bola na úrovni 78 % priemeru, nezamestnanosť v roku 1997 bola 16,2 %. Štruktúra zamestnanosti sa veľmi nelíši od zvyšku Únie, rozdielom je pretrvávajúce veľké podiely poľnohospodárstva (dvojnásobne viac ako vo zvyšku Únie) a dlhodobej nezamestnanosti (priemysel a stavebníctvo 30 %, poľnohospodárstvo 10 % a služby 60 %).

Rozdiely medzi regiónmi na ktorých sa vzťahuje 1.cieľ vzrástli v roku 1993, keď medzi príjemcov boli zaradené nové nemecké zeme a oblasti v inak prosperujúcich častiach na severe Únie, v ktorých sa hospodárske a sociálne podmienky významne zhoršili kvôli priemyselnému poklesu. K homogénnej skupine menej rozvinutých a z veľkej časti menej industrializovaných oblastí pribudli predtým industrializované oblasti Belgicka, Francúzska a Spojeného kráľovstva ako aj bývalého východného Nemecka. Všetky regióny zahrnuté v cieľi 1 konvergovali k hodnote HDP na osobu vo zvyšku Únie, okrem štyroch, ktoré mali štatút cieľa 1 od roku 1989. V týchto regiónoch (dva grécke a po jednom talianskom a francúzskom regióne) bol HDP na osobu porovnaný s priemerom Únie mierne nižší v roku 1996 ako v roku 1988. V ďalších štyroch regiónoch (belgický, rakúsky a dva patriace Spojenému kráľovstvu) bolo HDP na osobu relatívne menšie v roku 1996 ako v roku 1993. Horšie dopadla nezamestnanosť, keď okrem výnimiek (hlavne Írsko, pokles zo 16 % na 10 % medzi rokmi 1988 a 1997) sa miera od roku 1988 zvýšila. Takisto je málo regiónov, kde by zároveň nastal rast HDP na osobu, zvýšila sa produktivita a znížila sa nezamestnanosť. Na druhú stranu, rast zamestnanosti bol vždy spojený s rastom produktivity, aj keď rast produktivity sa často spájal skôr s modernizáciou a poklesom zamestnanosti. Napríklad v Sterea Ellada v Grécku je HDP na osobu nad európskym priemerom, produktivita vrátila od roku 1988 z -9 % na +1 % priemeru, ale nezamestnanosť vzrástla na 12 % v roku 1997. Pred regiónmi teda stojí otázka, ako premeniť modernizáciu a rast na vytváranie ďalších pracovných miest.

Hodnotenie dopadu Štrukturálnych fondov na kohézne krajiny

Grécko, Španielsko, Írsko a Portugalsko dostávali od roku 1994 transfery aj z Kohézneho fondu. Ekonomický dopad pomoci EÚ je dvojaký. Na prvom mieste transfery zo Štrukturálnych fondov zvyšujú príjem regiónu, čím produkujú keynesiánsky (dopytový) efekt na výstup a zamestnanosť. Po druhé, mali by zvýšiť produktívny potenciál regiónu, čo je aj hlavným cieľom, zlepšením infraštruktúry, zlepšením kvalifikácie pracovnej sily a posilnením miestnych podnikov. Takýto dopad je, samozrejme, ťažko merateľný. Keynesiánsky model typu vstup - výstup (Beutelov) sa zameriava na celkové a sektorové dopady stimulácie dopytu. Pereirov model, čisto ponukový, sa zameriava na zlepšenie ekonomickej efektívnosti a modely Hermina a Questa zahŕňajú dopytovú aj ponukovú stranu. Podľa Beutelovho modelu, transfery Únie počas dvoch programových období 1989-1993

a 1994-1999 zvýšili rast HDP v priemere o 0,9 % v prvom a 1,0 % v druhom období v Grécku a Portugalsku, 0,8 % a 0,6 % v Írsku a 0,3 % a 0,5 % v Španielsku. Pritom ročné transfery zo Štrukturálnych fondov boli vo výške 3,2 % HDP pre Portugalsko, 3,4 % pre Grécko, 2,1 % pre Írsko a 1,1 % pre Španielsko. Nižší rast HDP v porovnaní k obdržaným fondom v Grécku a Portugalsku je pravdepodobne daný ich vyššou tendenciou dovážať tovary.

Fondy sa vracajú Únii jednak závislosťou pracovných miest (odhad pre rok 1999 je 3 % celkovej zamestnanosti) na ich príleve a premenou na dovozy z ostatných štátov EÚ (štvrtina fondov sa zmenila na dovozy z EÚ), čo však vytvára návykové nebezpečenstvo do budúcnosti.

Podľa modelu Pereira, dopady na HDP boli medzi 0,4 až 0,6 % ročne v Grécku a Írsku a 0,6 až 0,9 % v Portugalsku. Podľa modelu Hermina má pôvodný dopytový stimul, daný prílevom fondov, len dočasný vplyv na HDP, kým dlhotrvajúci efekt má zlepšenie podnikateľských podmienok. Odhadnuté úrovne rastu HDP sú podobné Pereirovým s tým, že sú väčšie na začiatku periódy a postupne klesajú: Ak by pomoc pokračovala v rovnakom objeme do roku 2010, ročný vplyv na HDP Grécka by bol 0,6 % a potom by klesol na 0,3 %. Vplyv na Portugalsko je nižší preto, že veľká časť zdrojov plyní do poľnohospodárstva a v Španielsku pre relatívne nižšie prílevy fondov. Podľa modelu Questa je efekt na HDP ešte nižší pre tlenie dopytu.

Okrem pozitívneho vplyvu fondov na HDP musíme mať na pamäti ďalšie faktory, ktoré ovplyvnili vývoj v kohéznych krajinách. Príkladom je vývoj v Írsku a Grécku. Medzi nimi sú makroekonomické a iné politiky vlád, rozsah a typ priamych zahraničných investícií, pôvodná štruktúra hospodárskej aktivity, podnikateľské prostredie, efektívnosť verejnej správy a relatívna vybavenosť sociálnym kapitálom.

Hlavné vlastnosti štrukturálnych politik EÚ

Európska únia má šesť hlavných finančných nástrojov na implementáciu štrukturálnych politik: Európsky fond pre regionálny rozvoj (ERDF), Európsky sociálny fond (ESF), Riadiacu sekciu Európskeho riadiaceho a garančného fondu pre poľnohospodárstvo (EAGGF), Finančný nástroj pre riadenie rybárstva, Kohézny fond a úvery Európskej investičnej banky (EIB).⁸ Kohézny fond a EIB sú založené na financovaní projektov a sú riadené svojimi špecifickými pravidlami. Štrukturálne fondy, ktoré zahŕňajú prvé štyri nástroje, operujú v integrovanom programovom

⁸ The European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), the Financial Instrument for Fisheries Guidance, the Cohesion Fund and loans from the European Investment Bank (EIB).

rámci podľa princípov špecifikovaných v implementačných pravidlách. V období rokov 1994 a 1999 sa Štrukturálne fondy zamerali na štyri ciele: Cieľ 1, zaostávajúce regióny (68 % zdrojov fondov); Cieľ 2, reštrukturalizácia v oblastiach postihnutých priemyselným poklesom (11 %); Cieľ 5b, štrukturálny rozvoj vidieckych oblastí (4 %); a Cieľ 6, štrukturálny rozvoj riedko obývaných oblastí (0,5 %). Regionálne ciele pokrývajú 51 % obyvateľov EÚ, pričom však 55 % celkových zdrojov je smerovaných iba 16 % obyvateľov Únie v štyroch krajinách - Grécko, Španielsko, Írsko a Portugalsko, väčšinou prostredníctvom programov cieľa 1. Ostávajúce tri ciele sú zamerané na špecifické problémy, skôr než na regióny: Cieľ 3 sa zameriava na zmiernenie dlhodobej nezamestnanosti a nezamestnanosti mladých, cieľ 4 pomáha prispôbeniu sa robotníkov priemyselným zmenám a cieľ 5a podporuje štrukturálne vyrovnanie v poľnohospodárstve a rybníctve. Existujú oddelené programy Komunálnych iniciatív, ktoré podporujú medzinárodné, cezhraničné a medziregionálne akcie organizované podľa trinástich tém. Navyše, jedno percento celkových zdrojov je určené pre technickú pomoc, pilotné projekty a inovačné opatrenia.

Rozšírenie Únie o nových členov

Príprava nových stredoeurópskych a východoeurópskych štátov (CEE) na členstvo v EÚ začala formálne stretnutím Rady Európy v Kodani v roku 1993, ktoré položilo základné kritériá členstva, a stretnutím Rady Európy v Luxemburgu v roku 1997, ktoré rozhodlo o otvorení rokovaní o vstupe so skupinami žiadajúcich krajín. Špeciálne predpisy pre rozšírenie sú dané návrhom budúcich priorit a financovania Únie, Agenda 2000.

Štáty CEE zaostávajú za Úniou v hospodárskom rozvoji aj inštitucionálnej schopnosti manažovať Štrukturálne fondy, preto dostali predvstupovú pomoc a mali sa zoznámiť so štrukturálnou politikou Únie. Analýza žiadajúcich krajín a ich regiónov indikuje veľké rozdiely v ich skúsenostiach.

Celkové obyvateľstvo štátov CEE predstavuje 105 miliónov ľudí v roku 1997, čo je 28 % súčasnej Únie. Pritom Poľsko a Rumunsko (39 a 23 miliónov ľudí) predstavujú 60 %. Väčšina sú redšie osídlené krajiny ako Únia (pomerom 98:116 obyvateľov na km²). Rozdiely sú aj medzi štátmi V4, kde Česká republika je najhustejšie osídlená (131 obyvateľov), potom nasleduje Poľsko (123), Maďarsko (110) a Slovensko (109). V Poľsku a Českej republike je relatívne vyrovnané regionálne rozdelenie obyvateľstva, kým v Maďarsku a na Slovensku je vyššia koncentrácia okolo hlavného mesta. V porovnaní s EÚ sú dôležité mestá všeobecne menšie a nenarástli ani na úkor okolitých menších osídlení. V porovnaní s Úniou žije viac ľudí na vidieku a migrácia z vidieku do miest v osemdesiatych rokoch sa otočila v rokoch deväťdesiatych. Najväčšou výnimkou je Poľsko, kde podiel mestskej populácie stále rastie. Postupne stúpa aj počet dôchodcov závislých na

penziách, čo je znásobené nízkymi vekmi odchodu do dôchodku. Predčasný odchod do dôchodku bol využívaný v prvých fázach transformácie na zníženie miery nezamestnanosti. Dôchodky tak v súčasnosti predstavujú dve tretiny až tri štvrtiny celkových sociálnych výdavkov. To prinesie napätie v rozpočtoch. Závislí občania (nezaopatrené deti a dôchodcovia) tvoria zhruba polovicu populácie (48 - 55 %). V centrálne plánovaných ekonomikách bola miera účasti okolo 70 až 80 %, čo bolo omnoho viac ako v EÚ (69 % v roku 1989).⁹ Postupne klesala a v roku 1993, keď bol uskutočnený porovnateľný výskum v týchto krajinách, sa miera účasti pohybovala od 63 % v Maďarsku po 81 % v Litve. V roku 1997 bola miera účasti zhruba na úrovni EÚ (68 %) v Poľsku a na Slovensku, omnoho vyššia v Českej republike (nad 73 %) a omnoho nižšia v Maďarsku (57 %). Nezamestnanosť je výrazne vyššia v regiónoch, kde reštrukturalizácia nebola kompletná a kde existuje závislosť na jedinom odvetví. V niektorých vidieckych regiónoch absorbuje voľnú pracovnú silu poľnohospodárstvo, kým v iných rozvíjajúce sa služby kompenzujú úbytok pracovných miest (napríklad Praha).

Všetky štáty CEE zaznamenali na začiatku transformácie obrovský prepád HDP v rozmedzí 20 až 30 %. V roku 1995 sa ich spoločné HDP odhadovalo na 11 % európskeho podľa PPS. Od roku 1993 nastalo celkové oživenie, ktoré prinieslo rast 1 % HDP pre celú oblasť. V roku 1994 nasledoval rast o 4 %, v roku 1995 o 5,5 %, v roku 1996 o 4 % a v roku 1997 o 3,5 %. Podľa HDP na osobu v PPS mali štáty CEE len 38 % európskeho priemeru v roku 1995. Kohézne štáty (Írsko, Španielsko, Portugalsko a Grécko) dosiahli vtedy 76 %. Rozdiely medzi žiadajúcimi krajinami boli značné: HDP na osobu v Slovinsku dosahoval 65 % európskeho priemeru, v Českej republike 62 %, v Maďarsku a na Slovensku asi 44 % a v Poľsku 36 %. V roku 1997, vďaka mierne rýchlejšiemu rastu krajín CEE ako Európy, sa ich celkový HDP na osobu zvýšil na 40 % európskeho priemeru. Pokiaľ by rast pokračoval, niektoré štáty (Slovinsko a Česká republika) by o niekoľko rokov presiahli 75 % HDP Európy, a tým by neboli zaradení medzi krajiny cieľa 1 Štrukturálnych fondov. Napriek zmene sektorovej skladby HDP, podiel priemyselnej výroby je stále vysoký, 30-40 %. Podiel služieb sa výrazne líši medzi krajinami, od 35 % v Rumunsku k 65 % v Estónsku a Maďarsku (v roku 1995). Poľnohospodárska produkcia, po odbúraní rôznych dotácií, poklesla a dostala sa pod 10 % vo väčšine CEE štátov. Z hľadiska regiónov bolo HDP na osobu v roku 1995 pod 75 % Európy, s výnimkou Prahy a Bratislavy. Regionálna nerovnováha je charakterizovaná relatívnou prosperitou veľkých mestských centier (hlavné mestá V4 a Slovinska boli jediné, ktoré mali HDP na osobu vyšší ako európsky priemer¹⁰) a relatívnou chudobou regiónov, kde služby nestihli kompenzovať pokles

⁹ Zamestnaní plus nezamestnaní voči obyvateľstvu vo veku 15 do 64 rokov.

¹⁰ Mesto Budapešť prevýšilo 75 % priemeru, ale región Budapešť nie.

priemyselnej a/alebo poľnohospodárskej produkcie (napríklad východné časti Poľska mali 30 % priemeru EÚ). Na Slovensku je nerovnováha daná dochádzaním pracovnej sily do Bratislavy z okolitých regiónov, západné slovenské časti ťažia z podobnosti českého trhu, kým východné časti trpia kvôli podstatnému poklesu priemyslu. Vidiecke oblasti severovýchodného a južno-centrálneho Slovenska trpia znížením poľnohospodárskej produkcie. Počet zamestnaných sa od začiatku transformácie výrazne znížil, jednak kvôli poklesu výstupu, racionalizácii a reštrukturalizácii, ktorá znižovala prezamestnanosť¹¹. Celkovo je zníženie zamestnanosti medzi rokmi 1989 a 1995 odhadované na 6,5 milióna ľudí. Skutočná zamestnanosť je pravdepodobne vyššia, keďže odhady zostavené podľa zisťovaní pracovných síl nezachytávajú zamestnanosť v čiernom hospodárstve. Podľa sektorov pracuje v poľnohospodárstve v Českej republike 6 % pracujúcich, v Maďarsku 8 %, na Slovensku 9 % a v Poľsku 20 %. Pokles zamestnanosti v priemysle postihol hlavne tradičné odvetvia, ako výroba elektrických zariadení, strojárstvo a ťažobný priemysel. Pred transformáciou zamestnával priemysel 40 - 50 % pracovnej sily vo väčšine štátov. V roku 1997 tento podiel klesol na 25 - 33 % v štátoch ako Poľsko a Maďarsko. Na Slovensku (39 %) a v Českej republike (42 %) ostal mnoho väčší ako v EÚ. Podiel zamestnanosti v službách rástol v celom regióne, ale stále ostal pod európskou úrovňou 65,5 %. Najvyššia zamestnanosť v službách bola v roku 1997 v Maďarsku (59 %), na piatom mieste bola Česká republika (53 %) a na šiestom Slovensko (52 %).

Nezamestnanosť v postkomunistických štátoch bola len formálnou novinkou. Rôzne formy dotácií totiž motivovali podniky, aby zamestnali všetku voľnú pracovnú silu. Podľa odhadov sa skrytá nezamestnanosť v štátoch CEE pohybovala až na úrovni 20-30 %. Po začiatku transformácie sa nezamestnanosť prejavila, aj zvýšila. V roku 1994 oficiálne štatistiky odhadovali 7,5 miliónov nezamestnaných v štátoch CEE. Vrchol nezamestnanosti nastal v roku 1993, potom nastala stabilizácia a od roku 1995 pokles. Vysoká nezamestnanosť nepochybne zvýšila chudobu a sociálne problémy. Zároveň sa prejavila dlhodobá nezamestnanosť. V roku 1995 malo Slovensko viac ako polovicu nezamestnaných dlhodobo (61 %) Poľsko 44 %, Česká republika 34 %. Počas ďalších dvoch rokov sa dlhodobá nezamestnanosť vo väčšine štátov CEE znížila, pričom najvýraznejšie v Poľsku, na 38 %.

Počas existencie RVHP sa krajiny špecializovali na dopĺňajúce odvetvia spoločnej výroby. Obchod zo zvyškom sveta bol v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch veľmi obmedzený. V roku 1985 iba necelých 20 % exportu štátov CEE smerovalo do súčasných štátov EÚ. Malý objem bol čiastočne zapríčinený aj neochotou oboch strán dosiahnuť dohodu o znížení obchodných obmedzení. Prioritou EÚ boli bilaterálne dohody s každou krajinou radšej než s RVHP pre obavu zo sovietskeho dominovania.

¹¹ Prezamestnanosť bola výsledkom dotovania štátnych podnikov.

V roku 1988 spoločná deklarácia medzi oboma celkami viedla k bilaterálnym dohodám, ktoré všetkým štátom RVHP poskytli štatút „najfavorizovanejší štát“¹², okrem Rumunska, ktoré už skôr malo komplexnejšiu obchodnú dohodu. Výsledkom bolo čiastočné zvýšenie obchodu. Od začiatku transformácie uzavrela Únia novú generáciu dohôd s kandidátskymi štátmi CEE, pričom odstraňovanie bariér je nesymetrické - na strane EÚ skôr ako na strane kandidátov. Medzi rokmi 1990 a 1996 vzrástli vývozy Únie do štátov CEE o 429 % a jej dovozy o 263 %¹³. Na strane kandidátskych štátov v roku 1996 smerovalo 59 % ich vývozov do Únie a 58 % dovozov z Únie. U väčšiny štátov dosiahol podiel obchodu s Úniou hodnotu podobnú obchodovaniu medzi štátmi Únie. Postupne sa u niektorých štátov (V4) zmenila aj štruktúra vývozov do EÚ, smerom k modernému strojárstvu, hlavne ako efekt predchádzajúcich zahraničných investícií. Pred transformáciou bol vývoz štátov CEE zameraný hlavne na kapitálové tovary a polotovary. Postupne sa presunul na spotrebiteľské tovary, pričom mnohé štáty CEE sú čistými dovozcami potravín a poľnohospodárskych výrobkov. V budúcnosti sa očakáva posun zahraničného obchodu smerom k strojárstvu a sektorom s modernými technológiami tak, ako budú prichádzať nové investície, čím sa využije komparatívna výhoda štátov CEE spočívajúca v ich vysoko kvalifikovanej pracovnej sile.

Krajiny priťahujú priame zahraničné investície (FDI) s rôznym úspechom, zvyčajne to záleží na stupni pokročilosti reforiem. Dôležité je aj geografické umiestnenie štátu, správanie vlády, zaviazanie reformnému programu a vyhladky na skoré členstvo v EÚ. Maďarsko, Česká republika a Poľsko získali v rokoch 1991 až 1996 spolu 85-87 % celkového prílevu FDI. Rozloženie FDI je dominované hlavnými mestami, veľkými mestskými centrami a západnými oblasťami hraničiacimi s EÚ, ktoré majú zvyčajne lepšie dopravné trasy s európskymi trhmi a zručnejšiu pracovnú silu. Napríklad v Maďarsku išlo 80-90 % FDI do Budapešti a západných oblastí, v Bulharsku 70 % do Sofie. V Poľsku, kde je viac veľkých miest, sú investície rozložené rovnomernejšie. Na druhej strane, tieto údaje môžu skresľovať skutočnosť, keďže FDI sú registrované v meste, v ktorom má spoločnosť centrálu, pričom skutočná investícia môže byť kdekoľvek inde. V roku 1995 sa 91 % investícií Únie (hlavne Nemecka, Rakúsko, Francúzsko a Taliansko) koncentrovalo v Maďarsku, Poľsku a ČR. Z celkových investícií Únie do tretích krajín odišlo 13 % do štátov CEE. Je ťažké predpovedať vplyv členstva v Únii na vývoj FDI: Portugalsko a Španielsko ostávajú medzi veľkými príjemcami investícií v pomere k ich HDP, kým Grécko zaostáva, čo znamená, že členstvo v Únii samo o sebe nestačí na získanie kapitálu. Dôležitým faktorom sú ekonomické reformy.

¹² V angličtine "most favored nation".

¹³ Vývozy smerovali v roku 1996 hlavne do troch krajín: 30 % do Poľska, 25 % do Českej republiky a 15% do Maďarska. Podobne sa tieto štáty podieľali na dovozoch Únie.

Úroveň konkurencieschopnosti sa odvíja aj od výskumu a technologického vývoja. V roku 1990 predstavovali náklady V4 na výskum 1,8 % ich celkového HDP, čo zhruba zodpovedalo 2% úrovni Únie, ale v roku 1995 klesli na 0,9 %, čiže asi na polovičnú úroveň EÚ (1,9 %), pričom polovica bola financovaná z verejných zdrojov. Nízky podiel súkromného sektora na výskume je znakom, že využiteľnosť výsledkov základného výskumu je pre aplikovaný výskum limitovaná. Takisto chýba interakcia medzi obchodným sektorom a výskumnou základňou. Na začiatku tranzície situáciu zhoršoval odchod mozgov hlavne do Spojených štátov, po ktorej nasledoval „vnútorný“ odchod mozgov do lepšie platených súkromných sektorov, kde však nemôžu využiť svoje schopnosti.

Ďalším faktorom konkurencieschopnosti je fyzická infraštruktúra. Hustota cestných a železničných sietí je porovnateľná a niekedy aj lepšia ako v Európe; siete však väčšinou boli vybudované hneď po vojne a neboli dostatočne udržiavané. Ich tvar sledoval toky obchodu v minulom režime, takže ich nedostatky vyšli najavo v období transformácie.

V minulom režime štátov CEE neexistoval ohľad voči životnému prostrediu a dobrý systém regulácie. Priemysel konzumoval nezodpovedajúce množstvá energie generovanej z lacných, ale špinavých zdrojov, ako hnedé uhlie, a produkcia bola charakteristická zastaranými technológiami. Tranzícia priniesla politickú pozornosť téme, kroky na jej nápravu a novú legislatívu. Ostávajúce problémy súvisia so zavádzaním novej regulácie a zmenami výrobných techník, čo kvôli vysokým nákladom nie je okamžitý proces. Zároveň je potrebné vyčistiť škody na životnom prostredí napáchané minulým režimom.

Ľudské zdroje v krajinách CEE sú všeobecne vysoko kvalifikované, zväčša však v oblastiach, ktoré odrážali minulé priority vzdelávacieho systému, ako veda a technológie, ale nie ekonómia, právo a manažment. Základné vzdelanie je všeobecne na vysokej úrovni, aj keď počet odučených hodín je nižší ako v EÚ. Na stredných školách viac študentov (hlavne mužov) uprednostňuje stredné odborné učilištia. Univerzity sú vysoko kvalitné, špeciálne v technických disciplínach, ale počet študentov je v porovnaní s Úniou nízky. Vo väčšine štátov rastie záujem študovať spoločenské vedy, zvlášť ekonómiu a právo, ale vyučovanie v týchto oblastiach nie je dostatočne rozvinuté.

Hlavné slabiny v kľúčových aspektoch konkurencieschopnosti v štátoch CEE sú v doprave a životnom prostredí. Podstatné investície v týchto oblastiach sú nevyhnutné pre zlepšenie podmienok pre dlhodobý rast a plnú integráciu do európskeho hospodárstva.

Pred tranzíciou boli rozdiely medzi regiónmi vyrovnávané alokáciou štátom kontrolovaných investícií. To so sebou prinášalo riziko, že nové odvetvia boli umiestnené do regiónov, ktoré nevyhnutne nemuseli byť najlepšimi z hľadiska ich dlhodobého rozvoja. Tranzícia obmedzila zdroje na regionálnu politiku a presmerovala pozornosť na makroekonomickú stabilizáciu. Finančné zdroje sa

koncentrovali v centrách rastu. Reorganizácie verejnej správy koncom osemdesiatych rokov (Poľsko a Maďarsko), začiatkom deväťdesiatych rokov (Baltské štáty a Slovinsko) a v roku 1993 (Česká republika a Slovensko) len čiastočne zohľadnili otázky regionálnej politiky. Postupne sa však udiala decentralizácia štátnej správy a posilnila sa úloha regionálnych orgánov. Vyhliadka na členstvo v Únii a možnosť získania pomoci zo Štrukturálnych fondov je silnou motiváciou pre štáty, aby rozvinuli inštitucionálne kapacity v tejto oblasti. Vo väčšine štátov však neexistuje komplexná stratégia regionálneho rozvoja. Pomoc regiónom prebieha cez odvetvové politiky, s nedostatkom koordinácie a nejasnými rozvojovými cieľmi.

Inštitucionálne spadá zodpovednosť za regionálnu politiku vo väčšine štátov CEE pod ministerstvo s horizontálnymi funkciami a obmedzenou operačnou kapacitou. Tieto ministerstvá sa zvyčajne zaoberajú prípravou politik (legislatívy a reformy existujúcej politiky), aj keď v niektorých prípadoch majú aj koordinačnú úlohu. Zodpovednosť za implementáciu regionálnych politik zvyčajne ostáva na odvetvových ministerstvách alebo štátnej správe v regiónoch. Väčšina štátov CEE nemá pripravené koherentné regionálne politiky. Decentralizácia zodpovedností, ktorá je nevyhnutnou podmienkou pre efektívnu regionálnu politiku, bude pravdepodobne zdĺhavý proces. Štáty budú musieť pokračovať v snahách zriadiť štruktúry a procedúry nevyhnutné na získanie podpory zo Štrukturálnych fondov EÚ.

Ekonomický dopad rozšírenia bude pravdepodobne všeobecne pozitívny. Zatiaľ z neho profitovali obidve strany. V dlhodobej perspektíve je možné očakávať nové rozdelenie práce, ktoré povedie k všeobecnému zvýšeniu ekonomickej efektívnosti pre rozšírenú Úniu ako celku.

BOX 1: Regionálny rozvoj v EÚ

V EÚ sú v ekonomickej výkonnosti výrazné rozdiely medzi centrálnymi a periférnymi regiónmi.

- Regióny konvergujú k priemeru Únie, úspech však závisí od:
 - schopnosti a kapacity pritiahnúť a využiť investície a technológie
 - odvetvovej skladby, kde recesia v jednom je vyvážená oživením v druhom
 - kritickej masy: regióny musia akumulovať dostatočný dopyt, alebo poskytovať dostatočnú škálu služieb, ktorá by konkurovala európskej úrovni
 - mixu miest a vidieku.
- Konvergencia prebieha v dvoch fázach - z integrácie najprv ťažia najlepšie regióny krajiny, takže disparita medzi nimi a chudobnejšími regiónmi sa môže dočasne aj prehĺbiť.
- Vidiecke oblasti svojou prílišnou závislosťou na poľnohospodárstve sú zraniteľné počas reštrukturalizácie a racionalizácie tohto sektora. Neexistuje však priama spojitosť medzi vidiekom a chudobou.

Hlavným hospodárskym problémom EÚ je pretrvávajúca vysoká miera nezamestnanosti

- Reštrukturalizácia a modernizácia hospodárstva štátov CEE povedie aj k významnej štruktúrálnej nezamestnanosti.
- Štruktúrálnej nezamestnanosti, čiže nadbytočná ponuka na jednom trhu práce a súčasná prevaha dopytu na inom znamená, že nezamestnanosť môže ostať vysoká, aj keď sa celkový dopyt po práci zvýši. Odstránenie štruktúrálnej nezamestnanosti je dlhodobější proces.
- Neštruktúrálnej nezamestnanosti sa môže rýchlo znížiť vďaka rastu produkcie a investíciám.
- V spracovateľskom priemysle za desať rokov vďaka novým technológiám ubudli 4 milióny pracovných miest. Tento sektor však podporuje vytváranie pracovných miest v iných odvetviach.

Konkurencieschopnosť regiónov závisí na štyroch faktoroch:

- Štruktúra hospodárskych aktivít. Zamestnanosť v sektoroch s vysokou pridanou hodnotou.
- Schopnosť vytvárať inovácie, či už nové patenty alebo transferom technológií. Rizikom je vonkajší a vnútorný odchod mozgov.
- Doprava pracovnej sily, tovarov a služieb na trhy: fyzická infraštruktúra.
- Kvalifikácia regionálnej pracovnej sily. Chýba kvalifikácia v ekonómii, práve a manažmente.
- Konkurencieschopnosť je ovplyvňovaná aj efektívnosťou verejnej správy a podporných služieb.

V budúcnosti sa očakáva posun obchodu štátov CEE k strojárstvu a sektorom s modernými technológiami, čím sa využije ich komparatívna výhoda, vysoko kvalifikovaná pracovná sila. Dopyt po málo či stredne technologicky náročných produktoch bude klesať.

- Objem priamych zahraničných investícií závisí od stupňa pokročilosti reforiem, geografického umiestnenia štátu, dôveryhodnosti vlády a vyhliadkach na skoré členstvo v EÚ.

Väčšina štátov CEE nemá pripravené koherentné regionálne politiky. Decentralizácia zodpovedností, ktorá je nevyhnutnou podmienkou pre efektívnu regionálnu politiku, bude zdĺhavým procesom.

Porovnanie EÚ s USA:

- 20 % obyvateľov EÚ žije v regiónoch s produkciou 25 % pod európskym priemerom. Iba 2 % ľudí v USA je v podobnej pozícii.
- V roku 1997 bolo 49 % dlhodobo nezamestnaných v EÚ, čiže 5,2 % pracovnej sily, v USA iba 1 %.

V dvoch aspektoch konkurencieschopnosti, produktivite a zamestnanosti, ktoré spolu určujú výšku HDP na osobu, je úroveň v USA asi o 20 % vyššia ako v Únii.

Vývoj vo vybraných kohéznych štátoch

Grécko¹⁴

Produktivita Grécka v rokoch 1982-97 takmer stagnovala. Produktivita výrobných faktorov klesala už od roku 1960, pričom od roku 1980 oscilovala okolo nuly a stabilnejší, aj keď mierny rast, začal až v roku 1992. Pôvodný pokles a neskorší rast je vysvetľovaný niekoľkými faktormi. Pôvodná absorpcia Štrukturálnych fondov Gréckom bola hodnotená ako nedostatočná a zlepšila sa po niekoľkých rokoch v oblasti výberu, monitorovania a implementácie projektov jednak gréckymi autoritami a jednak samotnou Úniou. Väčšina fondov bola potom správne použitá na veľké projekty smerované na zlepšenie infraštruktúry. Na rast hospodárstva mala negatívny vplyv vysoká a premenlivá inflácia, ktorá zvyšovala neurčitosť výnosu súkromných investícií. Priemerná hodnota inflácie bola iba 2 % v šesťdesiatych rokoch, potom vyskočila na 14 % v sedemdesiatych a 19 % v osemdesiatych rokoch. Začiatkom deväťdesiatych rokov bola stále na úrovni 15 %, kým klesla na 5 % v roku 1997. Ďalším faktorom ovplyvňujúcim rast bol stupeň priameho zasahovania vlády do hospodárskeho rozhodovania. Po páde vojenského režimu v roku 1974 sa demokraticky zvolená vláda potrebovala vyrovnáť s modernizáciou sociálneho sektora (vrátane legislatívy trhu práce, sociálneho poistenia, vzdelania a poskytovania zdravotnej pomoci) a makroekonomickou nerovnováhou. Vládne výdavky sa zvyšovali z 18 % HDP počas 1960-73 na 25 % HDP v rokoch 1974-81 a 31 % v rokoch 1982-97. Zamestnanosť v štátnej správe vzrástla za obdobie 1960 a 1990 dvojnásobne na 10 %. Vláda pomáhala podnikom alebo ich priamo znárodňovala a smerovala úvery zo štátnych bánk do vybraných odvetví a podnikov. Vláda kontrolovala ceny, úrokové miery a prílišne regulovala trh práce, čo malo za následok skostnatenie hospodárskej štruktúry a zlé umiestnenie zdrojov. Podľa IMF (1998) regulácia trhu práce a výroby bola koncom osemdesiatych a začiatkom deväťdesiatych rokov spomedzi štátov EÚ najsilnejšia v Grécku, kým najslabšia v Írsku.

Deregulácia začala v osemdesiatych rokoch, keď sa spustili reformy finančného sektora a výrobných trhov. Podarilo sa stabilizovať hospodárstvo a znížiť infláciu a fiskálny deficit. Kvôli neúplným reformám pretrváva viac ako 10% nezamestnanosť. Len v roku 1998 predstavila grécka vláda úmysel privatizovať, reštrukturalizovať stratové štátne podniky a reformovať trh práce a sociálne poistenie. Rozsah privatizácie však ostával nedostatočný, podobne ako liberalizácia a deregulácia.

¹⁴ Táto časť je postavená na IMF (1998).

Írsko¹⁵

Za posledných desať rokov prešlo Írsko výraznou transformáciou. V deväťdesiatych rokoch bolo v raste výstupu na prvom mieste v OECD, hoci začiatkom osemdesiatych rokov patrilo medzi najslabšie krajiny. Rast začal v roku 1994 a odvtedy dosahuje v priemere 8 % HNP.¹⁶ Z úrovne 60 % priemerného európskeho HNP na obyvateľa dosiahlo Írsko v roku 1999 už 90 %. Zároveň sa o dve tretiny znížila nezamestnanosť, posilnili sa verejné financie a podiel verejného dlhu sa znížil na polovicu.

Ešte v polovici osemdesiatych rokov hrozila krajine takmer kríza. Vtedy dosahoval fiskálny deficit 12 % HDP, verejný dlh 110 % HDP a nezamestnanosť 17 %. Oživenie bolo dôsledkom kombinácie viacerých politík.

1. Liberalizácia obchodu, orientácia na zahraničné trhy, investičná politika a odvrátenie sa od protekcionárstva. Krajina robila aktívnu politiku na prítiahnutie zahraničných investícií do spracovateľského priemyslu orientovaného na vývozy, ktorá zahŕňala stabilné regulačné prostredie.

2. Jednotný európsky trh takisto pomohol rozvoju hospodárstva Írska. Krajina vďaka jednotnému trhu získala koncom osemdesiatych rokov vysoké priame zahraničné investície zo Spojených štátov. Okrem dobrého podnikateľského prostredia ponúkla relatívne lacnú kvalifikovanú pracovnú silu, angličtinu a kontakty, ktoré vznikli počas desaťročí emigrácie.

3. Štrukturálne fondy EÚ pomohli podporiť dopyt, uľahčili hospodárske prispôsobenie sa a vylepšili fyzickú infraštruktúru.

4. Pevné rozhodnutie vyriešiť fiskálnu krízu v roku 1987 bolo kritické. Konsolidácia bola založená na znížení výdavkov a nie zvýšení daní (aj keď daňová amnestia v roku 1988 zvýšila okamžité príjmy aj daňovú základňu). Vo svete zároveň klesali úrokové miery a posilnil sa vonkajší dopyt. Monetárna disciplína ostávala zachovaná.

5. Vplyv iných domácich faktorov. Zvýšil sa počet ekonomicky aktívneho obyvateľstva. Zlepšilo sa vzdelanie, ako výsledok reformy verejného školstva začiatkom šesťdesiatych rokov. Národné mzdové dohody od roku 1987 zabezpečili relatívne harmonické vzťahy v priemysle. Deregulácia pomohla znížiť domáce náklady a zvýšiť konkurencieschopnosť.

6. Írsko takisto ťažilo z jeho vzťahov s hospodárstvom Spojených štátov a globálnym technickým pokrokom. Prílev FDI smeroval do rastúcich sektorov, ako elektronika (vrátane softvéru), zdravotná starostlivosť a farmaceutika.

¹⁵ Táto časť je postavená na IMF (2000).

¹⁶ Kvôli vysokému podielu multinárodných podnikov na írskom raste a s tým spojenými rozdielmi v meraní výstupu a príjmu je lepšie používať hrubý národný produkt.

BOX 2. Prvky úspešnej hospodárskej politiky dvoch kohéznych štátov

- Fiskálna rovnováha: zníženie vládnych výdavkov a zamestnanosti vo verejnom sektore
- Monetárna disciplína
- Reforma trhu práce
- Zníženie nákladov na sociálne poistenie a reforma systému zdravotnej starostlivosti
- Reforma vzdelávacieho systému
- Štrukturálna reforma: Privatizácia, odstránenie dotácií podnikom, skomercializovanie bánk, reštrukturalizácia podnikov
- Liberalizácia obchodu spolu s využitím obchodného potenciálu jednotného trhu Únie
- Príliv zahraničných investícií, hlavne do sektorov s vysokou pridanou hodnotou
- Rozumné využitie Štrukturálnych fondov EÚ

Pravdepodobný regionálny rozvoj na Slovensku

Z predchádzajúcich častí je zrejmé, že regionálny rozvoj závisí predovšetkým na celkovej hospodárskej politike štátu a potom na konkrétnej regionálnej politike, ak je táto definovaná a uskutočňovaná. Na Slovensku je zatiaľ ťažké hovoriť o konkrétnej regionálnej politike, cieľoch, jasnej definícii úloh a zodpovedností za regionálnu politiku a výhľadoch do budúcnosti, vrátane alternatív vývoja, pokiaľ ide o členstvo Slovenska a jeho susedov v Európskej únii. Dá sa však porovnať celková hospodárska politika so skúsenosťami Únie a tak načrtnúť predpoklad vývoja na Slovensku. Takáto analýza bude veľmi stručná a, samozrejme, zaslúžila by si zvláštnu knihu a špeciálny výskum.

Aby Slovensko konvergovalo k priemerným hodnotám výstupu na osobu, musí splniť aspoň štyri podmienky (pozri Box 1): pritiahnúť investície a technológie, zmeniť odvetvovú štruktúru, regióny musia mať čo ponúknuť investorom a vidiek sa musí vhodne dopĺňať s mestami. Pokiaľ ide o FDI, Slovensko má jeden z najnižších prílevov, čo je dané jeho minulou hospodárskou politikou a z toho vyplývajúcim zaostávaním za inými krajinami, hlavne V4. Aj keď v najbližšej dobe na Slovensko prídu podstatné investície, bude to vďaka privatizácii veľkých bánk a verejnoprospešných podnikov, a nie pre všeobecne priaznivé podnikateľské podmienky, dané legislatívou a stabilnou reguláciou. Odvetvová skladba môže byť dosť veľkým rizikom, pretože niekoľko veľkých podnikov v podobnom sektore, ktoré dominujú zahraničný obchod krajiny, sú odberateľmi produkcie a služieb ďalších podnikov, pričom ich prosperita je potom závislá len od oživenia, alebo recesie v danom sektore. Regióny budú ťažko dosahovať kritickú masu ponuky pre investície, keďže okrem Bratislavy, kde je koncentrovaný väčší počet obyvateľov,

prípadne Košíc, sú ostatné regióny ťažko dostupné a každé zvýšenie ceny dopravy (ktorá je stále dotovaná) môže spôsobiť zložitú situáciu pre zamestnávateľov. Regióny nemajú ani dostatočne kvalifikovanú pracovnú silu, ktorá by dokázala systematicky vytvárať ponuku pre investorov; naopak, korupcia je štandardom. Pokiaľ ide o mix vidieku a miest, dotácie spôsobili, že nenastal taký presun ľudí do miest, ako v okolitých krajinách. S útlmom dotovaných výrobných, pri nedostatku bytov a cene utopených nákladov spojených s bývaním v odľahlých dedinách je nutné očakávať pretrvávanie dlhodobej nezamestnanosti.

Bratislava už dnes ťaží zo svojej polohy a výhľadu vstupu do Únie viac ako ostatné regióny. Je treba očakávať, že rozdiel sa po vstupe do Únie dočasne ešte prehĺbi. Bohatsšie regióny budú tie, ktoré ležia pri rakúskej, českej a maďarskej hranici (hlavne známy trojuholník plus Brno) a Košice, ktoré sa začali spájať kvalitnými cestami z maďarským Miskolcom. Východné a severovýchodné regióny sú zle spojené so slovenskými centrami a susedia s chudobnými časťami Ukrajiny a Poľska.

Vysoká miera nezamestnanosti je problémom Únie, ale aj Slovenska. Zatiaľ však na Slovensku nenastali významné zmeny hospodárskej politiky v tomto smere. Navyše, štrukturálna nezamestnanosť bude bez pomoci nákladných rekvalifikačných programov pretrvávajúť. Nedostatok pracovných miest a perspektívy pre mladých ľudí povedie k ich odchodu do zahraničia, čo v konečnom dôsledku môže byť z dlhodobého hľadiska pre slovenskú ekonomiku prínosom, pretože je predpoklad, že časom môžu na Slovensko priniesť vzdelanie a kontakty.

Konkurencieschopnosť Slovenska bude záležať najprv na celkovej hospodárskej politike - či umožní hlbokú reformu vedy a jej priblíženie aplikovanému výskumu. Je predpoklad, že prílev FDI povedie k tomu, že zahraničné podniky začnú zamestnávať aj slovenských vedcov. Ďalším predpokladom je fyzická infraštruktúra, na vybudovanie ktorej budú potrebné nemalé prostriedky. Jednotlivé trhy (mestá) sú relatívne malé a navyše, príliš rozdrobené kvôli hornatému povrchu krajiny a neexistujúcim (alebo zastaraným) dopravným sieťam. Zlepšenie kvalifikácie pracovnej sily, pokiaľ ide o netechnické smery, akým je právo, ekonómia a manažment, si bude vyžadovať desaťročia. Ide o reformu školstva, výmenu učiteľov, výukových postupov, štúdií jazykov, lebo slovenský trh je príliš malý na prekladanie väčšiny odborných textov a na vznik dopytu po vzdelaných ľuďoch v štátnej správe. Nakoniec, konkurencieschopnosť je závislá od efektívnosti verejnej správy a s tým súvisiacich služieb. Reforma v tomto smere začala iba nedávno a štandardom je neznalosť, nedostatočná motivácia zamestnancov štátnej správy a korupcia.

Zo skúseností dvoch vybraných kohéznych štátov vyplýva (pozri Box 2), že Slovensko ešte len musí zlepšiť fiskálnu disciplínu a znižovať deficit nie vyššími odvodmi podnikov, ale škrtmi vo výdavkoch. Na Slovensko čaká reforma trhu práce, sociálneho poistenia, vzdelávacieho systému a zdravotníctva. Na druhej strane, krajina začala privatizovať štátne banky a verejnoprospešné podniky, začala

vytvárať podmienky na reštrukturalizáciu podnikov a liberalizovala obchod. Najväčšou úlohou bude zlepšenie legislatívy a kapacity súdnictva (minimálne odstránenie súčasnej neúnosnej pomalosti a korupcie).

Štrukturálne fondy môžu Slovensku výrazne pomôcť naštartovať udržateľný hospodársky rast a využiť jednotný trh Únie. S ohľadom na to, čo všetko krajina dosiahla počas jej krátkych rokov reforiem, je možné očakávať rýchle postupy aj v ďalších oblastiach. Ťažko sa však dá podstatne urýchliť reforma školstva, ktorá je pre fungovanie hospodárstva nevyhnutná. Takisto premena verejnej správy na efektívne fungujúci mechanizmus bude trvať desaťročia, takže je možné očakávať isté riziko správneho použitia fondov Únie. Tu však bude Slovensku pomáhať a monitorovať situáciu samotná Únia.

Záver

Táto kapitola ponúkla základný prehľad problematiky regionálneho rozvoja a regionálnej politiky v Európskej únii. Stručne zhodnotila existujúce rozdiely v hospodárskej výkonnosti medzi periférnymi a centrálnymi časťami členských krajín Únie. Medzi hlavné faktory, ktoré sa podpisujú pod nevyvážený regionálny rozvoj v EÚ, patria vysoká miera nezamestnanosti, neflexibilný trh práce a odlišný stupeň konkurencieschopnosti jednotlivých regiónov.

Európska únia ponúka pomoc zo Štrukturálnych fondov chudobnejším regiónom a regiónom, ktoré trpia priemyselným úpadkom, alebo prechádzajú procesom hospodárskej reštrukturalizácie. Po rozšírení Únie o krajiny strednej a východnej Európy sa Štrukturálne politiky EÚ nepochybne stanú významným nástrojom regionálneho rozvoja nových členských krajín. Ako však ilustrujú príklady Grécka a Írska, fondy EÚ sú len jedným z faktorov ovplyvňujúcim ekonomický vývoj v chudobnejších častiach Európy. Úspešné odstraňovanie regionálnych rozdielov závisí aj od makroekonomických politík vlád, množstva zahraničných investícií, existujúcej infraštruktúry či efektívnosti verejnej správy. V prípade začlenenia Slovenska do Európskej únie je možné očakávať pozitívny dopad jej Štrukturálnych politík. Regionálny rozvoj - tak ako v súčasnosti - sa však aj v budúcnosti bude primárne odvíjať od hospodárskej politiky štátu. Pokiaľ sa vytvoria adekvátne domáce podmienky na ich spravovanie a úspešné využívanie, Štrukturálne fondy môžu prispieť k rozvoju zaostalejších regiónov Slovenska a k postupnému odstráneniu vysokej miery nezamestnanosti. Pre dlhodobý rozvoj chudobnejších regiónov bude ale rovnako dôležité pokračovanie prebiehajúcich hospodárskych reforiem, prílev zahraničného kapitálu, budovanie fyzickej infraštruktúry, ako aj reformy školstva, verejnej správy a celková podpora vybavenosti sociálnym kapitálom.

Literatúra

EÚ (1999). 6th Report on Regions of EU. European Commission

IMF (1998). Greece: Selected Issues. IMF Staff Country Report No.98/100

IMF (2000). Ireland: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation. IMF Staff Country Report No.00/97

Príloha

Tabuľka 1. Desať najbohatších a najchudobnejších regiónov EÚ, 1996.

Región	HDP*	Región	HDP*
Hamburg (D)	192	Guadeloupe (F)	40
Reg. Bruxelles-Cap./Brussels Hfdst.Gew. (B)	173	Ipeiros (EL)	44
Darmstadt (D)	171	Réunion (F)	46
Luxembourg (Grand-Duché)	169	Guyane (F)	48
Wien (A)	167	Açores (P)	50
Île de France (F)	160	Voreio Aigaió (EL)	52
Oberbayern (D)	156	Martinique (F)	54
Bremen (D)	149	Madeira (P)	54
Greater London (UK)	140	Extremadura (E)	55
Antwerpen (B)	137	Dessau (D)	55
10 najbohatších	158	10 najchudobnejších	50

Údaje za rok 1996. * HDP (PPS) na osobu, EUR15=100. Prameň: EÚ (1999).

Tabuľka 2. Komparatívna výhoda sektorov, 1997.

	EL	E	IRL	P	EU
Poľnohospodárstvo	0,19	0,10	-0,21	-0,67	-0,52
Banský priemysel	-0,88	-0,81	-0,97	-0,95	-0,78
Ťažba a rafinácia ropy a plynu	-0,30	-0,54	-0,72	-0,65	-0,63
Elektrina, plyn a voda	-0,52	-0,87	-0,90	-0,82	-0,79
Základné kovové výrobky	-0,23	-0,09	-0,42	-0,57	-0,19
Nekovové minerálne výrobky	0,04	0,36	-0,14	0,26	0,24
Chémia a farmácia	-0,67	-0,24	0,49	-0,52	0,22
Spracované kovové výrobky	-0,57	0,02	-0,31	-0,10	0,23
Stroje a zariadenia	-0,76	-0,19	-0,23	-0,53	0,45
Kancelárske prístroje a počítače	-0,85	-0,46	0,35	-0,81	-0,40
Elektrické a telekomunikačné zariadenia	-0,59	-0,18	0,28	-0,12	0,05

Dopravné zariadenia	-0,91	0,15	-0,81	-0,15	0,32
Letectvo a vesmír	-0,65	-0,15	-0,38	-0,41	0,08
Nástroje	-0,91	-0,49	0,31	-0,55	-0,08
Potraviny, nápoje a tabak	-0,34	-0,01	0,44	-0,29	0,21
Odevy a textil	-0,09	0,05	-0,32	0,34	-0,19
Drevo	-0,74	0,02	-0,23	0,51	-0,11
Papier a tlač	-0,32	-0,08	-0,56	0,10	0,24
Guma a plasty	-0,54	-0,01	-0,23	-0,43	0,15
Rôzne	-0,09	0,15	0,06	-0,48	0,14
Celkom	-0,40	-0,06	0,18	-0,18	0,03

Výpočet $(X-M)/(X+M)$, kde X je vývoz a M dovoz. Prameň: EÚ (1999), tabuľka 13, výber.

Tabuľka 3. Nezamestnanosť členských krajín, 1987-97, zoradené podľa roku 1997.

	1987	1990	1993	1997
E	20,8	16,4	22,3	21,1
FIN	5,2	3,7	17,9	14,8
I	10,2	9,0	10,3	12,3
F	10,3	8,7	11,2	12,0
EUR15	:	:	10,5	10,7
S	2,5	1,4	8,6	10,4
IRL	18,1	13,1	15,7	10,1
D	6,3	4,9	7,6	9,8
EL	7,4	6,3	8,6	9,6
B	11,0	6,3	8,1	8,9
UK	11,0	7,0	10,5	7,1
P	7,0	4,1	5,3	6,7
DK	5,8	7,8	10,9	5,7
NL	9,9	7,3	6,3	5,2
A	:	:	4,0	4,4
L	2,5	1,6	2,3	2,5

Zdroj: EÚ (1999), tabuľka 16, výber.

Tabuľka 4. Rast HDP v kohéznych krajinách, 1986-1999.

		EL	E	IRL	P	EUR4**	EUR11*	EUR15*
Ročná priemerná % zmena HDP	86-96	1,6	2,8	6,2	3,5	2,9	2,0	2,1
	86-91	2,2	4,3	5,3	5,1	4,1	2,8	3,0
	91-96	1,0	1,3	7,1	1,8	1,7	1,5	1,5
	96-99	3,8	3,6	9,2	3,8	4,1	2,6	2,8
Ročná priemerná % zmena populácie	86-96	0,5	0,3	0,3	-0,1	0,3	0,4	0,4
	86-91	0,5	0,2	-0,1	-0,3	0,2	0,4	0,4
	91-96	0,4	0,4	0,6	0,1	0,4	0,4	0,4
	96-99	0,5	0,1	0,9	0,1	0,2	0,3	0,3
HDP na osobu (PPS), EUR15=100	1986	59,2	69,8	60,8	55,1	65,2	107,7	100,0
	1987	57,4	71,5	62,5	56,7	66,3	107,4	100,0
	1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,6	107,1	100,0
	1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,3	106,9	100,0
	1990	57,4	74,1	71,1	58,5	68,8	106,8	100,0
	1991	60,1	78,7	74,7	63,8	73,1	105,5	100,0
	1992	61,9	77,0	78,4	64,8	72,7	105,6	100,0
	1993	64,2	78,1	82,5	67,7	74,5	105,2	100,0
	1994	65,2	78,1	90,7	69,5	75,3	105,0	100,0
	1995	66,4	78,6	96,8	70,1	76,3	104,8	100,0
	1996	67,5	78,7	96,5	70,5	76,6	104,8	100,0
	1997	69,2	77,8	96,4	70,7	76,3	104,8	100,0
	1998	68,6	78,6	102,1	71,1	77,1	104,7	100,0
1999	69,3	79,6	105,1	71,8	78,2	104,5	100,0	

Grécko, Španielsko, Írsko a Portugalsko. 1997-99: prognózy. * Rast v rokoch 86-96 a 86-91 po očistení od vplyvu zjednotenia Nemecka. ** EUR4 = EL+E+IRL+P. Prameň: EÚ (1999), tabuľka 1.

Tabuľka 5. Desať regiónov s najvyššou mierou nezamestnanosti, 1987 a 1997.

1987	%	1997	%
Ceuta y Melilla (E)	37,9	Réunion (F)	36,8
Andalucia (E)	31,1	Andalucia (E)	32,0
Extremadura (E)	25,9	Extremadura (E)	29,5
Canarias (E)	25,5	Guadeloupe (F)	29,3
Pais Vasco (E)	23,2	Martinique (F)	27,2
Cataluna (E)	21,8	Ceuta y Melilla (E)	26,4
Campania (I)	21,5	Campania (I)	26,1
Región de Murcia (E)	21,4	Calabria (I)	24,9
Comunidad Valenciana (E)	20,1	Sicilia (I)	24,0
Principado de Asturias (E)	19,7	Guyane (F)	22,4
10	23,9	10	28,1

Zdroj: EÚ (1999), tabuľka 13, výber.

Vstup do Európskej únie (EÚ) zásadným spôsobom ovplyvní takmer každú stránku života na Slovensku. Táto kniha sa snaží zmapovať proces európskej integrácie vo vybraných tematických okruhoch s dôrazom na vývoj Európskej únie v 90. rokoch 20. storočia. Každá zo šiestich kapitol sa zaoberá jednou z problematik, ktoré sú dôležité pre súčasné a budúce fungovanie EÚ, a tým aj Slovenska. Autori sa snažia poskytnúť základné fakty o európskej integrácii a zamýšľajú sa nad súčasným smerovaním EÚ a nad jej hlavnými trendmi, ktoré ovplyvnia život občanov Únie v blízkej budúcnosti. Zároveň v krátkosti analyzujú, čo bude vstup do EÚ znamenať pre Slovensko v danej politickej a ekonomickej oblasti, či už sa jedná o fungovanie inštitúcií EÚ, zahraničnú politiku alebo regionálny rozvoj.

Kniha je určená všetkým, ktorí sa aktívne zaujímajú o problematiku Európskej únie a európskej integrácie, najmä študentom stredných a vysokých škôl, pracovníkom verejnej správy, ale aj pedagógom a expertom na európsku integráciu.



ISBN 80-88935-23-7