

Co můžeme očekávat od členství v EU: průvodce k referendu

Vladimír Benáček

Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií

Podstatná část tohoto příspěvku byla publikována v březnu 2003 v týdeníku Ekonom č. 10, s. 24-28 a č. 11, s. 46-49.

Abstract

It is argued in this paper (published partially in weekly Ekonom, Prague, no. 10 and 11) that the negotiations of the EU enlargement concluded in December 2003 in Copenhagen were obsessed by the issue of EU transfers (structural and cohesion funds, common agricultural policy subsidies and cash „compensations“). It was a myopic strategy yielding too much to the short-run political pressures. The outcome, resulting in extremely low transfers to the less developed 8 new entrants, can be considered neither a victory for the incumbents, nor a humiliating defeat for the majority of candidate countries. The main gains from enlargement stem from other factors than transfers (what somehow skipped from the attention of both the media and politics):

- The moral dimension of the consolidated community of European countries
- Adoption of unified and well-proven rules /acquis/
- Returns from unimpeded trade and specialization
- Economics of mutual dependency and solidarity
- Participation in the monetary union.

Úvod

Ve dnech 12.-13. prosince se na zasedání Evropské rady v Kodani uzavřela dlouholetá jednání s deseti kandidátskými zeměmi, jejichž výsledkem byla dohoda o členství v EU od 1. května 2004. Jde o převratný historický moment, i když některé zájmové skupiny prosazují názor, že to je spíše důvod k obavám. Podle nich nejen, že se kandidátské země otevírají až příliš „bruselské byrokracii“ (zřejmě v domnění, že domácí byrokracie je vždy lepší než ta „cizí“), ale je zde ještě akutní nebezpečí ekonomické dominance zahraničním kapitálem (jako kdyby vlastnická soběstačnost byla přirozeným cílem a dosud se nám ji dařilo úspěšně bránit). To vše údajně otevírá riziko geopolitického vydírání, ztráty nezávislosti a nakonec i ztráty národní identity.

Tomu sice málokdo věří v plném rozsahu, ale v průzkumech veřejného mínění zastávají Češi mnohem opatrnější postoj než například Maďaři nebo Slováci, mezi nimiž převládá názor, že vstup do EU je jejich celonárodní šancí k prosperitě. V podstatě tvoří Češi spolu s Estonci, Lotyšši, Malťany a Slovinci blok kandidátů-euroskeptiků (viz [http:// europa.eu.int/comm/public_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/)). Navíc se zdá, že jsme až příliš ochotni naslouchat povrchním zprávám o údajných pohromách, či spiknutích, které na nás zahraničí chystá. Jako kdybychom se připravovali na to, že v soupeření o nové pozice ve světě se budeme muset spokojit spíše s prohrami. Provincialismus je ale zásadně špatný kapitál ke vstupu do světa.

Vstup do EU bude nicméně spojen s mnohými reálnými změnami, přestože tu nejnáročnější část cesty k integraci do Evropy jsme už za posledních 12 let urazili. Všechny změny však přináší jistá rizika a nemalé náklady na procesy přizpůsobování. Pokud je situace rizika doprovázena nedostatkem informací, výsledkem je růst nejistoty a odpor vůči změnám. Bránění se lokálním změnám však obvykle neodstraňuje tíhu jejich nutnosti a vede k ještě větším dlouhodobým ztrátám, které se pak čím dál tím víc přenáší na celou společnost.

Členství v EU je vstupem do výlučného velmocenského klubu. V žádném klubu není obvyklé, aby si noví členové určovali podmínky, zejména když je zřejmé, že jsou to právě oni, kdo členstvím mohou nejvíce získat. Pojem „přínosů z členství“ je však velice proměnlivou veličinou, která závisí na schopnostech nového člena umět členství využívat. Budování těchto schopností je tou největší a potenciálně nejvýnosnější investicí, která se této zemi momentálně nabízí. Na každou investici se ale musí lidé připravit a něco do ní vložit. Mohou na ni také rezignovat a spoléhat se na iniciativu jiných. O čem tudíž členství v EU je?

Morální rozměr členství v konsolidovaném společenství evropských zemí

Prvořadým strategickým přínosem členství v EU nejsou ekonomické zisky, ale stabilita vyplývající z přihlášení se k jejím morálním hodnotám. Jejich původní zdroj lze sledovat až ke kořenům západoevropského křesťanství. Jde o akt přijetí závazků jistě evropské kolektivní sounáležitosti a to jak v časech dobrých, tak i zlých, včetně kolektivní obrany proti turbulencím přicházejícím zvnějšku. Rozhodnutí přidat se k tomuto existenčnímu ukotvení, k němuž se už jednou přihlásili čeští velmožové v 9. století, ovlivnilo zásadně osudy této země na dalších 1050 let. Podobná volba stojí před námi nyní, když svůj souhlas, či nesouhlas s těmito hodnotami můžeme v referendu oficiálně deklarovat po více než 50 letech hodně rozporuplné odluky. Zásady, které vstupem do EU implicitně přijímáme, jsou určeny principy občanských práv, veřejné kontroly, politického vyjednávání mezi konfliktními zájmy, konkurence a ochrany soukromého vlastnictví. To je principiálně odlišný společenský systém od předchozího totalitního, fundamentalistického a hierarchického vládnutí. Mělo by nám být zřejmé (jakože nám to v létech 1945-48 zřejmě nebylo), že z pozice naší historie pro nás ani jiný druh kultury neexistuje.

Z tohoto hlediska bylo spíše ostudou, že se kodaňské vyjednávání nechalo vmanévrovat do handlu, kde se centrálním bodem stal zápas o vstupní dotace. Jeho účastníci na obou stranách dávali až příliš ostentativně najevo, že na principy jsou ochotni zapomenout pokud se paralelně s nimi rysuje možnost získání operativních finančních výhod. Samozřejmě variantou opačnou k takovému oportunismu by bylo vsadit na získání morálního kreditu vzdáním se některých dotací, ale trvat na plnění zásadních principů integrace.

Nejčastější výtkou vůči konstitucionální orientaci EU je údajná tendence Evropské komise (EK) k prosazování sociálního státu na úkor intenzivnějšího využívání tržních principů. To je ale zcestná generalizace, protože fiskální, sociální a zdravotní politika zůstávají nadále téměř zcela v rukou národních států a regionů. Takže EK svým 2,4% podílem na veškerých daních a sociálních odvodech (tzv. daňových kvótách) EU nemůže nikdy konkurovat národním vládám a přebírat jejich díl odpovědnosti za vysoké daně, eurosklerózu a byrokracii. Jedinou výraznou výjimkou jsou dotace EK zemědělství, které však zase odrážejí převažující ochrannářské zájmy národních vlád v tomto odvětví. Otázka zní: proč Evropa tíhne k přemíře welfarismu, regulacím a silnému státu? Je vůbec možné, že by to mohlo být na základě lobby „Bruselu“ proti zájmům členských zemí?

Jak je zřejmé, fiskální sílu k takové dominanci EK evidentně nemá. Mohlo by to být jedině ze strany přijímané legislativy a pravidel řízení (acquis communautaire) – to by ale rozhodování v EK, Evropské radě a v Evropském parlamentu muselo být nedemokratickou diktaturou. Hypotézu o spiknutí byrokratů proti přirozeným zájmům lidí však ubránit nelze, protože vládnutí v EU je hluboce demokratickou procedurou a ani sklony ke klientelismu mezi EK a Evropskou radou a stranami sociální demokracie zatím nikdo neprokázal. Vinit můžeme pouze průměrného Evropana, že vidí v ekonomice až příliš velké množství veřejných statků (to je statků, které trhy nedokáží produkovat vůbec nebo je produkuje nedostatečně) a že stále věří tomu, že vládní hierarchie to dokáží lépe, včetně institucí EU. Jak to ukazují Británie, Španělsko a Nizozemí, prosazení nižší daňové kvóty, či nepočteného aparátu veřejné administrativy členství v EU nijak nezabraňuje. Navíc v Evropě lze už od dob Adama Smithe pozorovat nejen paralelní existenci neviditelné ruky trhu a viditelné ruky státu, ale také tradičních „morálních sentimentů“ mezi něž patří víra v lidskou nadnárodní spolupráci na základě pocitů sounáležitosti, rovnosti, spravedlnosti a soucitu se slabšími, přestože tyto mohou být v rozporu s růstem národního důchodu na hlavu. Oponentům sjednocené Evropy zbývá nakonec buď vytažení karty národní výjimečnosti nebo omezení integrace na neregulované ekonomické vztahy. Tyto dvě zúžené alternativy stávajícího pojetí integrace by byly dominovány buď národními byrokracii nebo velkými podniky.

Silným argumentem v odporu proti zeštíhlení české státní správy je, že se musíme „přizpůsobovat zahraničním normám“, přičemž EU se explicitně nebo implicitně považuje za automatický zdroj vysoké míry státního vměšování. Na základě této iluze pak jiná skupina politiků může použít EU jako byrokratického strašáka. Oba poněkud demagogické názory je však nejlépe konfrontovat s realitou.

Tabulka 1: Výdajová stránka rozpočtu Evropské komise v r. 2003 (mil. EUR)

Oblast politiky EU	Výdaje EUR	Pracovníci aparátu EK	Podíl výdajů na celku	Podíl pracov. na celku
Podniky a konkurence	362	1717	0,4 %	5,9 %
Zaměstnanost a sociální služby	9827	795	10,0 %	2,7 %
Zemědělství a rozvoj venkova	48399	1080	49,5 %	3,7 %
Energie a doprava	1021	1015	1,0 %	3,5 %
Ekologie	3001	615	3,1 %	2,1 %
Výzkum a informační spol.	3985	4865	4,1 %	16,7 %
Regionální politika	21880	603	22,4 %	2,1 %
Vzděl., kultura, média a komunikace	959	1410	1,0 %	4,8 %
Zahraníční služba a spolupráce	4517	5776	4,6 %	19,8 %
Rozšíření EU	1971	785	2,0 %	2,7 %
Administrativa	671	4329	0,7 %	14,9 %
Ostatní	1222	6125	1,2 %	21,0 %
Celkem	97815	29115	100,0 %	100,0 %

Zdroj: Evropská komise, 2003,

[http:// europa.eu.int/comm/ budget/pdf/budget/ syntchif2003/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/budget/syntchif2003/en.pdf)

Exekutiva EU je prováděna Evropskou komisí¹, která má mít v roce 2003 29.115 zaměstnanců, včetně obslužného personálu (překladačů, účetních, údržbářů a sekretářek), výzkumných pracovníků a diplomatů na delegacích v zahraničí. Necelých 8000 pracovníků je zařazeno do kategorie „A“ jako zaměstnanci s analytickými a manažerskými úkoly. Pokud budeme předpokládat, že o něco méně než polovina pracovníků v EK jsou lidé s vlivem na rozhodování, pak 380 milionů obyvatel EU je pod centrální správou přibližně 14000 úředníků „bruselské“ exekutivy. Pro srovnání s českou realitou je vhodné říci, že dle dat ČSÚ bylo u nás v roce 1997 zaměstnáno v aparátech ústředních orgánů státní správy 10.683 pracovníků a v ústředně řízených územních orgánech státní správy dalších 31.294 pracovníků. Od té doby tyto počty pouze narůstaly. Veřejná správa celkem, včetně orgánů sociálního pojištění, představovala v roce 2001 189.144 pracovníků. Pokud přijmeme hypotézu, že pouze 20.000 pracovníků představovalo hierarchii české vládní exekutivy, pak na jednoho úředníka státního řízení připadá u nás 510 obyvatel, zatímco na jednoho úředníka EK to je 27.071 obyvatel EU-15. V přepočtu na jednoho pracovníka celého civilního sektoru veřejné správy by to ale u nás bylo zhruba kolem 100 obyvatel.

Pokud jde o rozpočet v rukou úředníků EK, ten činí v roce 2003 97,8 mld EUR, z čehož 4,3% představují výdaje na vlastní aparát EU. Abychom mluvili konkrétněji, tabulka 1 uvádí strukturu výdajů a počty pracovníků EK dle rozpočtu pro tento rok. Na jednoho exekutivního euroúředníka tak připadá v průměru rozhodování o 6,9 milionu EUR (tj. 217 mil Kč), zatímco na jednoho úředníka české ministerské exekutivy připadá v současné době zhruba 135 mil Kč. Pokud ale tuto statistiku přepočteme jako částku státních a místních rozpočtů na jednoho úředníka exekutivy ústředních a ústředně řízených územních orgánů státní správy, pak by šlo přibližně jen o částku 40 mil Kč. Na jednoho obyvatele EU připadá ze společné bruselské pokladny 258 EUR (tj. zhruba 8000 Kč). Na jednoho českého obyvatele připadá z letošních veřejných rozpočtů 78.000 Kč. Tato čísla lze dosti těžko převést na argument, že by hrozba byrokracie a vysokých daní k nám přicházela z Bruselu. Naopak, bylo by dosti chvályhodné, kdyby se nám podařilo alespoň částečně přiblížit českou administrativu měřítku úrovně zdanění a efektivnosti byrokracie, jak jsou Bruselem v současnosti prezentovány. Podíl daní EU na HDP je totiž necelých 1,1%, zatímco u nás to je 28% bez příspěvků na nemocenské a zdravotní pojištění. Není bez zajímavosti, že dle posledních studií je to hlavně EK, která tlačí členské země k liberalizaci státní správy, snižování počtu zaměstnanců ve vládním sektoru a debyrokratizaci. Vliv těchto opatření na růst není statisticky zanedbatelný.

Hrát podle osvědčených jednotných pravidel

Druhým strategickým přínosem členství v klubu EU je adopce pravidel ekonomického fungování. Jde o pravidla, která byla budována systematicky od roku 1958 a prošla testem řady renegociací, soudních precedentů a reálného fungování. Základem těchto pravidel je fungování největšího jednotného trhu na světě, kde se postupně minimalizují bariéry tržním výměnám, přestože vůči nečlenským zemím se uplatňují diskriminační pravidla celní unie. S výjimkou zemědělství zablokovaného kvótami, ale ani tato diskriminace navenek není výrazně ochranná. Průměrná cla se pohybují kolem 2% hodnoty zboží, přičemž pouze cla na zemědělské a potravinářské výrobky (s výjimkou tabáku) se pohybují v rozmezí 7-11%. Tudiž, přes mnohé nedostatky, podstatou EU je liberální idea svobodného trhu zboží, služeb a výrobních

¹ Kromě EK bychom ještě mohli uvažovat o Evropském parlamentu se zhruba 4200, Evropské radě s 2600 a Evropským soudním dvorem se zhruba 1000 zaměstnanci.

faktorů, která jinde ve světě nemá obdoby. Kdybychom se ptali co může Evropa nabídnout světu, je to v první řadě know-how organizace multilaterální spolupráce a obchodu a řešení konfliktů vyjednáváním. Z hlediska současných globálních problémů lidstva to je nesmírně atraktivní a vzácný statek.

Česko proto vstupuje do klubu, jehož průměrné transakční náklady hospodářských aktivit jsou stále výrazně nižší, než k čemuž bychom byli schopni se dopracovat sami, nebo ve spolupráci s libovolnou nečlenskou zemí. EU nabízí systém, v němž náklady na informace, vyjednávání, uzavírání kontraktů, rizika z neplnění a z vymáhání kontraktů jsou dostatečně nízká na to, abychom se členy stali, i kdybychom nedostali už nic jiného.

Je naivní se domnívat, že transakční náklady obchodu se odstraní pouhou liberalizací na úroveň zóny volného obchodu bez cel a kvót. To by platilo pouze tehdy, pokud by komodity byly naprosto homogenní, s jasně poznatelnými parametry kvality, a současně kdyby instituce partnerských zemí byly identické. Moderní ekonomiky jsou však schopny produkovat miliony různých komodit, přičemž základním pravidlem marketingu je produkty odlišovat, získat jistý monopol a vystavit se tak co nejméně konkurenci. Navíc každá suverénní země má snahu regulovat výrobové etalony z důvodu ochrany zdraví, bezpečnosti, kvality a normalizace technických parametrů. Výsledkem je však často něco jiného: zneužití této příležitosti ke ztížení vstupu konkurence na trh. Všechny uvedené případy vedou k nebezpečným tržním selháním.

EK usiluje o snižování takto vzniklých transakčních nákladů dvěma cestami. Ta první je pomocí harmonizace (tzv. aproximace) různých národních regulací. Je postavena na rozboru, jak vysoké transakční náklady daná regulace přináší a zda rizika pro zákazníka jsou dostatečným důvodem k tomu tyto náklady tolerovat. Je zřejmé, že to musí narážet na odpor zabudovaných ziskových zájmů a národních zvyků. Harmonizace takového rozsahu se samozřejmě nemůže vyhnout skandálům: omylům na hranici absurdního humoru nebo klientelismu. To je vítanou vodou na mlýn těm, kteří po harmonizaci přicházejí o své renty. Jako zástěrku k zaštitění pro ně výhodné informační asymetrie, monopolu, či jiného tržního selhání lze použít ideu liberálního obchodu, na jejíž skutečnou podporu se harmonizace de facto uskutečňuje. Druhou cestou je tzv. vzájemné uznávání (mutual recognition) dovážených výrobků národními institucemi regulace, přestože se nemusí jednat o výrobky, které jsou v souladu s národními normami. Výrazně liberální charakter této cesty je ale možný uplatnit pouze pokud úroveň harmonizace je dostatečně vysoká a pokud komerční justice je mezi zeměmi také harmonizována a její transakční náklady jsou nízké.

Pravidla hospodářské hry prosazovaná politikou EK jsou výrazně ovlivněna záměrem posilovat konkurenci a kvalitu trhů. Mezi priority jejich fungování patří proto politika průhlednosti veřejných zakázek, posilování postavení malých a středních podniků, rozvoje dopravní, vzdělávací, výzkumné a komunikační infrastruktury, boje s korupcí a odstraňování přímých dotací podnikům. Mezi méně úspěšné oblasti patří deregulace investičních aktivit, kde evropský národní protekcionismus stále dominuje nad komunitární liberalizací a deregulací této stěžejní oblasti ekonomického rozvoje.

Jedno z nejdůležitějších ustanovení jednotného trhu je princip volné mobility pracovní síly v rámci Unie. Pěstování obav řadového občana z konkurence migrujících pracovníků z „jihů“ a „východu“, kteří ho buď připraví o práci, nebo mu sníží mzdu, případně ještě dál zvýší růst kriminality v jeho okolí, je osvědčeným postupem populistických stran, jak snadno získat pro sebe hlasy voličů. Z druhé strany většina podnikatelů v EU větší mobilitu vítá, protože se domnívají, že pracovní trh v EU je příliš rigidní, příliš sešněrovaný sociálním ochranářstvím a tlak na zvyšování mezd snižuje konkurenční schopnost EU v pronikání na zahraniční trhy, či domácí výrobu konkurující importům. Nátlak podnikatelů byl rozhodujícím faktorem, proč se

vůbec podařilo rozšíření EU přivést do současné fáze, přes odpor veřejného mínění zejména ve Francii, Německu, Británii, Rakousku, či Belgii viz http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf stránka 79) .

Lavina nadměrné migrace, vznik multietnických kulturních konfliktů a následné oslabení národních ekonomik je jev, který v Evropě nelze spojovat se zkušenostmi z rozšiřování EU. Evropské přistěhovalectví je založeno na jiných zdrojích migrace. Obavy z přílivu pracovníků z Portugalska, Řecka, či východního Německa se totiž nikdy nesplnily. Nízká nebo jen dočasná mobilita pracovníků je charakteristickým evropským rysem. Podle průkopnické studie Tita Boeriho budou pracovníci z „východu“ dokonce ještě méně mobilní, než jejich protějšky z oblasti Středomoří, i kdyby se jejich pohybu nekladly žádné bariéry. Podle jeho odhadů by v prvních létech rozšíření přišlo do EU-15 z nových členských zemí 335 tisíc pracovníků, což představuje zvýšení nabídky na pracovním trhu o zhruba 0,2% pracovníků. Nicméně očekává se, že ze 77% bude jejich cílem Německo a Rakousko, kde by se v některých profesích mohla zvýšit nabídka nad 5% hranici.

Jinou otázkou je dlouhodobý pohled na migraci. Dle studie OECD (2003) „Trendy v mezinárodní migraci“, v období do roku 2030 by do EU-15 mohlo emigrovat asi 3-5 milionů lidí z osmi současných nováčků, což je zhruba 7-násobek současného stagnujícího stavu emigrace (0,56 milionu). Na jejich místa by zase přistěhovalo podobné množství lidí z Ukrajiny, Ruska, Rumunska a Asie. Odcházející lidé by byli převážně ve věku mezi 15-29 léty s nadprůměrným vzděláním. To by mohlo mít závažné dopady na demografii a fungování pracovního trhu v těchto zemích. Nicméně ze současného pohledu to problém zřejmě ještě dlouho nebude.

Samotný fakt, že současně existující kvóty na zaměstnání pracovníků z kandidátských zemí se často neplní, také mluví ve prospěch volné mobility. Kompenzace uzavřená v kodaňských ujednáních, že se právo na volný pohyb pracovníků do některých států Unie pozdrží až o 7 let po vstupu s tím, že na druhé straně bude po dobu 5-7 let platit zákaz nákupu „vedlejšího“ bydlení a zemědělské a lesní půdy, není z tohoto pohledu žádnou ekonomicky závažnou bariérou. Má však významné etické dopady: je podporováním zbytečné nedůvěry a přitakáním „nízké politiky“. Lze pouze uvítat, že některé země (Británie, Nizozemí, Švédsko, Dánsko a Irsko) možnost pozastavení migrace neuplatňují.

V budoucnosti můžeme očekávat, že země EU přistoupí k intenzivnější koordinaci fiskálních pravidel, včetně konvergence sazeb DPH. S volnou mobilitou pracovníků a jejich rodin souvisí harmonizace penzijního, sociálního a zdravotního pojištění. Dále přichází v úvahu internacionalizace systémů vzdělávání, veřejných sítí a státních služeb. Přínosy z jejich privatizace a následné integrace mohou být značné, protože se jedná o síťové systémy, kde konkurence může odbourat prvky monopolního hledání rent a kde úspory z rozsahu jsou dominantním faktorem efektivnosti. Jejich postup ale bude velice pozvolný, protože lokální politici se jen neradi vzdávají vlivu na tyto lokální ekonomické domény.

Politika podpory regionální koheze a partnerství mezi bohatými a chudými oblastmi je hluboce zakořeněna v tzv. „evropském modelu“ rozvoje, což je odlišný model od liberálního, či amerického pojetí. Strukturální a kohezní fondy (22% rozpočtu EK) jsou hlavním nástrojem této politiky. Po překonání svých dětských nemocí v létech 1989-93 se staly významným pro-tržním nástrojem v budování infrastruktury zejména v Irsku, Portugalsku a Řecku. Vybuodovaly si značně efektivní systém konkurenčního zadávání projektů, kontroly a vyhodnocování efektivnosti. Jejich podstatným rysem je podmínka dosti značného spolufinancování komunitárních projektů ze strany národních, regionálních a soukromých fondů.

Méně jednoznačně se hodnotí úspěch fondů financujících výzkum a vývoj (4% rozpočtu), kde princip konkurence zatím nebyl tak ostře uplatňován a některé projekty nepřinesly očekávané

výsledky. Politika na podporu školství, výzkumu a informační společnosti je součástí tzv. Lisabonské strategie rozvoje, jejíž cílem je změnit podnikatelské prostředí v EU tak, aby se tento region stal jednou z nejdynamičtějších ekonomických oblastí světa. Přestože pro lidi odchované podobnými deklamacemi z dob centrálního plánování to nezní velice věrohodně, v žádném případě bychom se ale neměli k těmto politickým projektům stavět odmítavě. I kdyby cíl do roku 2010 dosažen nebyl (o čem se na posledním Světovém ekonomickém fóru vyjádřila většina diskutujících) tato strategická linie rozvoje EU je otevřena velkému potenciálu iniciativ a aktivit vedoucích k vyšší efektivnosti trhů, státní správy, ekonomických institucí a podnikatelské svobody.

Výrazné ochranářství zemědělství a venkova je na jedné straně také odrazem uvedené politiky společenské koheze. Nicméně na druhé straně je zde ještě vize, že bez výrobních limitů, dotací (49% rozpočtu), cenových garancí, cel a importních kvót by evropský venkov byl zdrojem nezaměstnanosti a bídy. Tato nepřilíš průkazná argumentace však v poslední době ztrácí na podpoře. Vedla totiž k vysoce ne-tržní situaci v zemědělské výrobě a distribuci, kde centrální regulace nabídky pomáhá maximalizovat výnosy z prodejů na úkor spotřebitelů, přičemž jak výrobci, tak spotřebitelé se navíc kompenzují dotacemi. Neefektivnost tohoto systému je zřejmá. Tzv. „Agenda 2000“ přijala řadu opatření ke snížení nadvýroby potravin, jejich příliš vysokých intervenčních cen, hromadění v zásobách intervenčních fondů a následných exportů se ztrátou. Podíl výdajů na cenové intervence se bude snižovat na úkor přímých dotací výrobcům a přednost bude dávana obecné podpoře rozvoje venkova a životního prostředí před pouhou podporou zemědělské velkovýroby.

Výnosy z volného obchodu a specializace

Třetím strategickým přínosem z členství v klubu zemí EU je prohlubování specializace a účasti na volném obchodu. Volný obchod se systematicky odbourávanými institucionálními bariérami je prvořadým principem liberálního pojetí ekonomie. Umožňuje lépe využívat zdroje, jimiž je země vybavena, a získávat ze specializace výroby na ty komodity, kde má země možnost přiblížit se co nejvíce světové špičce efektivnosti. Obchodní politika EU je dokonce pod menší kontrolou veřejné ingerence (prostřednictvím Evropského, či národních parlamentů), než je tomu v USA. Pokud má EU ve světě nějakou sílu, která by byla rovnocenným partnerem USA, je to v oblasti obchodu a to nejenom z důvodu, že EU je vůdčím uskupením pokud jde objemy obchodních výměn. Tím, že se rozhodování o mezinárodních obchodních ujednáních koncentrovalo v rukou EK (ve spolupráci s národními vládami), EU se stala prvořadou obchodní mocností. Výsledkem je velice pružné a efektivní rozhodování, které přináší členským zemím mnohé tržní výhody, kterých by žádná evropská země nemohla získat, pokud by jednala osamoceně.

V prvních letech transformace středoevropských ekonomik se očekávalo, že u nich dojde ke specializaci na pracovní náročné výroby a v mnohém se tak zakonzervují jejich nízké mzdy. K tomu však nedošlo a v současnosti se rýsuje mezi nimi jasný trend k modernějším formám obchodu. Intenzivně roste význam jejich obchodu s vyspělými ekonomikami EU na úkor opouštění trhů ne-kandidátských zemí (zejména z bývalého RVHP) a akceleruje význam vnitro-odvětvové specializace a obchodu s komponenty. Vůdčí zemí v tomto ohledu je Maďarsko, kde podíl komponentů na exportu zpracovatelského průmyslu se blíží 50%, následované Estonskem a Slovenskem. Podíl komponentů na českém exportu se odhaduje na 35%.

Zatím stále rozvoji českého vnitro-odvětvového obchodu dominuje tzv. vertikální specializace, kde se za dovoz výrobků na vysoké úrovni etalonu kvality platí vývozem

obdobných výrobků, ale na nízké úrovni kvality. V roce 1996 byl u nás podíl vnitro-odvětvových výměn na celkovém obchodu 48%. Byl to sice pokles vůči situaci v roce 1988, ale i tak měla česká struktura obchodu tento podíl nejvyšší mezi všemi transitivními ekonomikami (Slovinsko 32%, Polsko 24%). V posledních letech se ale rozvíjí specializace horizontálního typu, kde se směňují diferencované výrobky stejného oboru, ale na vysoké úrovni kvality. Zde je vedoucí zemí opět Maďarsko, kde v současné době téměř 70% vývozu jsou tzv. technologicky náročné komodity, následované Českem a Slovinskem s přibližně 55 a 50-procentními podíly. Tabulka 2 ilustruje, jak intenzívně probíhal daný proces u nás. Je vhodné si uvědomit, že zatímco za období 1995-2001 český export do EU vzrostl z 15,6 mld EUR na 37,3 mld EUR, jeho hmotnost se nezměnila. To je výrazný rozdíl oproti malým kvalitativním změnám v importu.

Tabulka 2: Vývoj kilogramových cen českého obchodu s EU

Rok	Export v tis. tun	Import v tis. tun	Kg cena exportu	Kg cena importu	Poměr import/export
1993	20628	4449	10,77	53,78	5,0
1995	25069	6422	13,66	63,20	4,6
1997	23095	8794	18,36	60,43	3,3
1999	25530	10362	24,63	60,31	2,4
2001	25070	11947	34,91	71,71	2,1

Zdroj: vlastní výpočty z dat ČSÚ, 2002

Přestože zaostávání českého vývozu za kvalitou výroby v EU je stále zřejmé, mezera mezi nimi se rychle zmenšuje. Tvrzení, že české vývozy se nealokují do odvětví s tzv. vysokou přidanou hodnotou, že plývají domácími přírodními zdroji a tím, že jsme Unii připravování o nereprodukovatelné zdroje, nejdou po podstatě nových trendů. Lze si těžko představit na základě čeho by mohl být daný progresivní vývoj ještě rychlejší. Není to proto paradox, že přestože česká koruna neustále posiluje, konkurenční schopnost českých vývozů neupadá a domácí výroba začala v roce 2002 dokonce vytlačovat importy z domácího trhu.

Česká ekonomika je svou polohou a strukturou specializace téměř předurčena k tomu, aby její růst vycházel z exportní specializace a to zejména v obchodu s Německem, Rakouskem, Slovenskem a Polskem. Politický konflikt s kterýmkoli z těchto sousedů je velkou ekonomickou ztrátou, které by se mělo razantně předcházet. Všechny ekonomické analýzy vývozu a dovozu potvrzují fakt, že motorem české restrukturalizace a vývozní expanze byla přítomnost přímých zahraničních investic. Dovozy, které se až do roku 2001 vždy zvyšovaly s těsným náskokem před vývozy, byly nedílnou součástí tohoto obchodem taženého rozvoje.

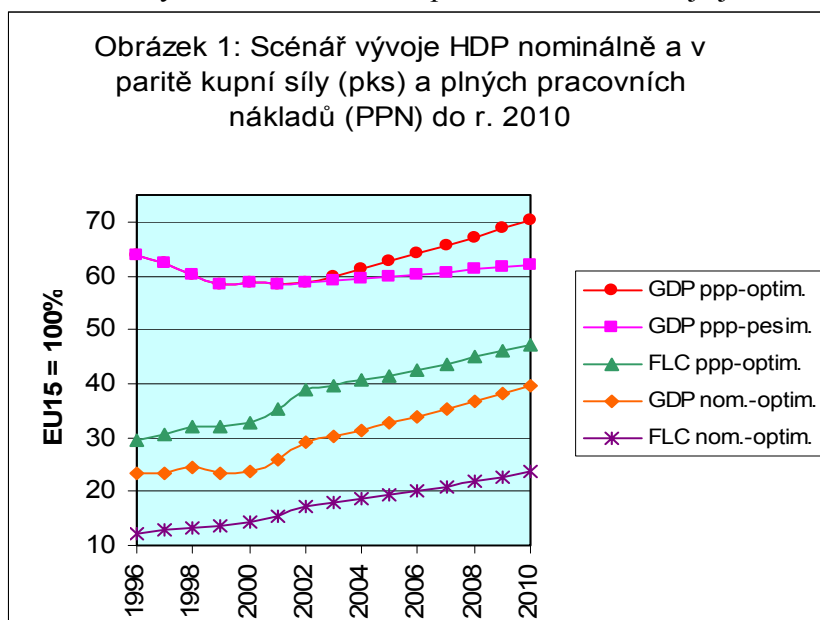
Vstup do EU a přijetí eura budou předznamenávat další zintenzívnění obchodní závislosti. Změny v relativním významu výrobních faktorů pro hospodářský růst a růst konkurence globalizovaného světa, které proběhly za posledních 30 let, totiž nutí vyspělé západoevropské země relokovat výrobu a převádět části odvětví zpracovatelského průmyslu do stabilních zemí poblíž svých trhů. Hledají se země s konkurenčně schopnou pracovní silou, které by byly schopny absorbovat jejich přímé investice. Není proto překvapující, že stabilizované kandidátské země EU se v posledních letech staly jedněmi z nejvýznamnějších příjemců těchto investic na světě. Pokud se těmto zemím podaří konkurenční ostří jednotkových pracovních nákladů udržet a současně posilovat vybavenost svým lidským kapitálem, tento trend bude pokračovat ještě dlouho po přijetí do EU. Kultura řešení konfliktu o vyšší mezd mezi odbory a strategickými

investory tam, kde o ekonomických výsledcích rozhodují jiné faktory než méně kvalifikovaná práce (například finanční, lidský a síťový kapitál), bude dlouhodobě ovlivňovat intenzitu přílivu zahraničních investic, exportní výkonnost a výši nezaměstnanosti v této zemi.

Ekonomie závislosti a solidarity

Čtvrtou strategickou výhodou, kterou Česko přijetím do EU získá, je vzájemně závislý ekonomický rozvoj. Vstup deseti kandidátských zemí do EU je výhodný také proto, že pomůže ekonomickému rozvoji obou stran, nových i starých členů. Jedná se o vytvoření komplementarity vzájemné závislosti, na rozdíl od výlučné konkurence mezi ekonomikami, což je předpoklad tzv. udržitelného rozvoje. Z tohoto hlediska je i pro vyspělé ekonomiky výhodnější nedopustit, aby se méně vyspělé země integrovaného celku staly jeho přítěží. Naopak, každý jejich hospodářský úspěch posiluje vzestup celku. Z tohoto důvodu není překvapující, proč EK je tak „nesobecky“ štedrá ve své podpoře zaostávajících oblastí: přínosy z toho (tzv. kladné externality) se totiž projevují i v jejich vyspělejších okolí. V posledních dvaceti letech se rozvíjí hypotéza rozvoje, kde se dokazuje (vůdčími osobnostmi jsou zde P. Krugman a T. Venables), že rozvinuté „jádro“ a zaostalá „periferie“ nejsou v rovnováze a přirozený vývoj dává periférii stimul k dohánění vyspělejších sousedů. Příklady Irska, Portugalska, či Finska jsou toho dokladem.

Podobně není až tak nesnadné zjistit, že země EU měly nezanedbatelné přínosy z rostoucího obchodu s kandidátskými zeměmi už od začátku jejich transformace. Přebytky v jejich obchodní bilanci řádově kolem deseti miliard eur ročně přispíval k jejich zaměstnanosti. Navíc obchod mezi EU a kandidátskými zeměmi už po řadu let má jednu z největších dynamik na světě. Tento trend zde bezpochyby zůstane a tak „východní“ Evropa má šanci se stát motorem ekonomického růstu celého kontinentu. Při současných nízkých tempích růstu v zemích EU-15 obchod s kandidátskými zeměmi rostoucí přibližně 20% ročně je jedním z pilířů jejich stability.



Zdroj: vlastní výpočty dle dat Eurostatu (2003)

Podle současných odhadů bude efekt ze současného rozšíření EU na ekonomický rozvoj rozdělen zhruba jedna ku dvěma: na současných 380 milionů obyvatel EU připadne asi jedna

třetina přínosů. Zbývající dvě třetiny připadnou 75 milionům obyvatel přístupujících zemí. Na vzdálenější země z EU-15 bude dopad zanedbatelný a u blízkých sousedů kandidátských zemí to bude znamenat zisky několika desetin tempa růstu HDP ročně. Naproti tomu potenciál přínosů kandidátských zemí ve výrobě a tržbách z důvodu nižších transakčních nákladů, tlaku konkurence, většího trhu a realokace zdrojů se bude pohybovat v rozmezí 4 až 10 % růstu navíc ročně v závislosti podle odvětví a regionů. Nicméně na straně nákladů se musí odečíst společenské ztráty z útlumu výroby a z nákladů realokací, čímž odhad potenciálu čistého přínosu (například pro českou ekonomiku) se pohybuje kolem 1,3-2,1% dodatečného růstu HDP ročně.

Obrázek 1 ilustruje scénáře růstu HDP na obyvatele a plných mzdových (pracovních) nákladů v relaci k průměru EU-15 v podmínkách akcelerovaného růstu (o 1,6% ročně) nad standard „normálního“ růstu ve výši 3,2% ročně, představující pesimistický scénář. Úroveň HDP v paritě kupní síly (pks) je navíc konfrontována s HDP dle nominálního měnového kurzu. V tomto případě optimistický scénář růstu v eurech ještě zvyšujeme o předpokládané roční zhodnocení reálného kurzu o 1,2%. Největším problémem ale zůstává růst mezd. Ty jsou momentálně v relaci k průměru EU stále velice nízké, což zřejmě odráží nízkou mezní produktivitu práce u nás. Zatímco české plné pracovní náklady na hodinu průměrné práce v r. 2001 byly 3,65 eur, v EU byl průměr 23,50 eur a v Portugalsku 8,90 eur. Dohánění mezd je úzce spojeno s doháněním nominální cenové hladiny, která je také hluboko pod standardem EU. Překotné dohánění jednotkových pracovních nákladů EU nad míru růstu produktivity dosažené samotnými pracovníky (tj. po odečtení příspěvků jiných výrobních faktorů) však může vést k dalšímu růstu nezaměstnanosti a podlomit zejména aktivitu domácích malých a středních podniků, na jejichž prosperitě rozvoj české ekonomiky životně závisí.

Z uvedeného lze usoudit, že náklady na přizpůsobování výroby poptávce v EU budou v mnoha odvětvích a podnicích vysoké a bolestivé, i když v celkovém součtu můžeme z toho výrazně získat. Rychle rostoucí odvětví budou stále více závislá na vstupech kvalifikované práce a kapitálově náročných technologií, což tvorbu nových standardních pracovních míst nemusí vždy podporovat. Snižování nezaměstnanosti bude stále více záviset na mobilitě pracovníků mezi regiony a profesemi.

Vstup do EU otevírá v první řadě obrovské nové možnosti podnikové sféře ochotné se účastnit dělby práce ve světovém měřítku. Výchozím ekonomickým argumentem je to, že z nového uspořádání dělby práce v rámci EU nakonec získají všichni, to je i ti světem méně protřelí, protože prosperita získaná segmentem otevřené části ekonomiky se přenáší pomocí vyšších mezd i do nových zakázek sektoru neobchodovatelných statků (například služeb, které jsou pracovně náročné) a dále pomocí fiskálního přerozdělení do celé ekonomiky. Celá společnost může dále více čerpat ze světových poznatků v oblasti technologií, znalostí, organizace a komunikace. Imitace je nejefektivnějším nástrojem procesu učení. Navíc aktivním vstupem do EU se deklaruje víra v princip, že zvýšení nároků v tomto prostředí je proporcionálně svázáno s vyšší prosperitou. Tím se také dává signál, že souhlasíme s tím, aby různé renty a sinekury z důvodu lokálního nefunkčního tržního prostředí byly odstraněny. Znamená to, že u jednoho z nejméně příznivých parametrů české transformační ekonomiky, tj. že bilance sil mezi tvorbou nových hodnot a přerozdělováním existujících aktiv byla nastavena až příliš ve prospěch toho druhého, bude docházet s naším přispěním k zásadním zvrátům.

Jedním z klíčových principů hospodářské politiky EK je motiv „dohánění“, kde tempa růstu méně rozvinutých oblastí jsou vyšší než růst vyspělých oblastí. Důvodem k tomu je jednak přirozená konvergence vycházející z volného pohybu kapitálu a práce, intenzivního obchodu, přeskokování inovací a tzv. endogenního růstu. Navíc k tomu přispívají možnosti imitace a adaptace kvalitativně vyspělejších komunitárních institucí a nakonec samotná regionální politika

EK. Vstup do EU by tudíž měl být spojen (při splnění jistých podmínek) s očekáváním vyššího růstu a dohánění Španělska, či Rakouska. Česko (s 61% úrovně průměru EU v HDP na obyvatele v r. 2002) vstoupí do EU na relativně vyšší přičce vyspělosti, než jak to bylo u Řecka v roce 1981, a na srovnatelné relativní úrovni s Portugalskem v roce 1986. V období 1986-2000 portugalský růst byl v průměru 3,6%, zatímco u EU to bylo 2,5%. Vlivu strukturálních fondů se přičítá jeho zhruba o 0,6% vyšší růst ročně. Portugalsko, Španělsko, Řecko a Irsko dokázalo v období 1986-2000 zvýšit své HDP na obyvatele ze 65% na 79% v relaci k průměru EU. Nicméně jsou zde i negativní zkušenosti: Řecka po dobu 14 let po vstupu, jižní Itálie a východního Německa. Česká víra v sociální stát, budování rozsáhlé byrokracie a samovzdělávání, nebo nároky odborů na mzdová dorovnání i tam, kde za zvýšenou produktivitou vězí finanční, lidský a síťový kapitál, mohou omezit, či dokonce zablokovat potenciál výhod, které přináší členství v EU.

Účast v měnové unii

Pátým přínosem z integrace do EU je převzetí eura. V podstatě se ale jedná o převzetí garancí stabilní makroekonomické politiky – monetární, fiskální a kurzové. Členské země EU jsou totiž tak úzce ekonomicky integrovány, že si nemohou dovolit luxus volného kurzu, který svými výkyvy způsobuje nestabilitu vnější rovnováhy. Nejenže rostoucí riziko a nejistota vývozců, dovozců a zahraničních investorů představují značnou ekonomickou bariéru, ale přenášejí se do celé ekonomiky, kde způsobují strukturální otřesy. Navíc kořeny měnové nestability vedou většinou neomylně k nedisciplinovaným veřejným financím. Pokud vláda není důsledně vázána kotvou pevného kurzu, může si dovolit financování svých výdajů až příliš vysokým schodkem a v mnohém se obracet na expanzivní monetární politiku, která jí prohřešky pomáhá odlehčovat.

Maastrichtská kritéria, limitující výši inflace, úrokových sazeb, kurzových změn, schodku státního rozpočtu a zadlužení vlády, směřují zemi k podstatě politiky stabilního kurzu, který na svém konci představuje euro. Přestože pro novější členy EU je přijetí eura povinností (na rozdíl od Británie a Dánska, které si kdysi vyjednaly možnost volby), vlastní datum přijetí eura a dokonce i fixace kursu na euro v systému ERM je možné administrativně odkládat, podobně jako to nyní provádí Švédsko. Nicméně bylo by hazardem, kdyby malá členská země s tak intenzivním obchodem s EU jako je Česko dobrovolně nekonvergovala ke standardům makroekonomické politiky EU. Pole možností pro bezstarostné rozhodování národní vlády v otázkách makroekonomické politiky se tím však nutně zužuje. Přijetí eura totiž snižuje nejistotu a riziko rozhodování ekonomických subjektů mnohem více, než je to u pouhé fixace kurzu na euro. Transakční náklady kontraktů v eurozóně se snižují natolik, že mezinárodní obchod mezi jejími členskými zeměmi může pouze z tohoto důvodu expandovat až o několik procent ročně navíc.

Jedna z výhrad vůči euru je, že bylo vytvořeno uměle – pouze z politického rozmaru bankovní „eurokracie“, nebo jako nástroj umožňující zakrývat nedostatky společné zemědělské politiky. Skutečnost je ale poněkud rozmanitější a přimyká se více k evolučnímu vzniku, než k byrokratické deklaraci. Poptávka po společné nadnárodní měně ze strany podnikové sféry se projevovala už v 30. létech a vyústila do Keynesova plánu (1944). Dále se prosazovala při budování Evropské platební unie (1950) a Evropského měnového systému (1979). Euro se tudíž zrodilo z objektivních požadavků na kurzovou stabilitu a v ostré soutěži s markou, frankem a librou, i když to nebylo přímo na měnových trzích, ale na dlouhých otevřených jednáních mezi národními bankami, vládami a představiteli businessu. Výzkum veřejného mínění z listopadu

2002 potvrdil, že přijetí eura se v EU všeobecně (s výjimkou Německa) považuje za jeden z nejvýznamnějších kroků v evropské integraci (viz [http:// europa.eu.int/comm/public_opinion /flash/ fl139_vola.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl139_vola.pdf)). Až nečekaně vysoké podpory se mu dostává zejména ze strany podniků. Evropská centrální banka, přes svou ideovou asociaci s Bundesbankou, je zatím příliš mladou institucí, abychom o jejím způsobu řízení a nezávislosti mohli vyslovovat hlubší soudy. Kompetentnost této poměrně malé instituce (1300 zaměstnanců) zatím totiž nebyla vystavena žádné větší zkoušce.

Většina kandidátských zemí, v čele s Estonskem a Maďarskem, projevila vůli přijmout euro co nejrychleji – když už ne hned, tak alespoň v roce 2006. Argumentace je zdánlivě jednoduchá. Silný příliv zahraničního kapitálu „technicky“ zhodnocuje domácí měnu, čímž vytlačuje reálnou ekonomiku do pásma bankrotů. Navíc ekonomiky s vlastní měnou jsou slabě chráněny proti spekulativním monetárním útokům a panickému útěku kapitálu do zahraničí. Jak však ilustruje případ české ekonomiky, tyto obavy zatím nebyly opodstatněné a ani vývoj reálného kursu koruny nijak nezabrzdl růst, či rovnováhu obchodní bilance. Naopak, hrozba posilujícího kurzu v mnohém vylepšila kvalitu exportů a disciplinu podniků. Bez posilování kurzu, tj. bez nominální cenové konvergence a bez reálné růstové konvergence, vstup do EU by ztrácel na účinku.

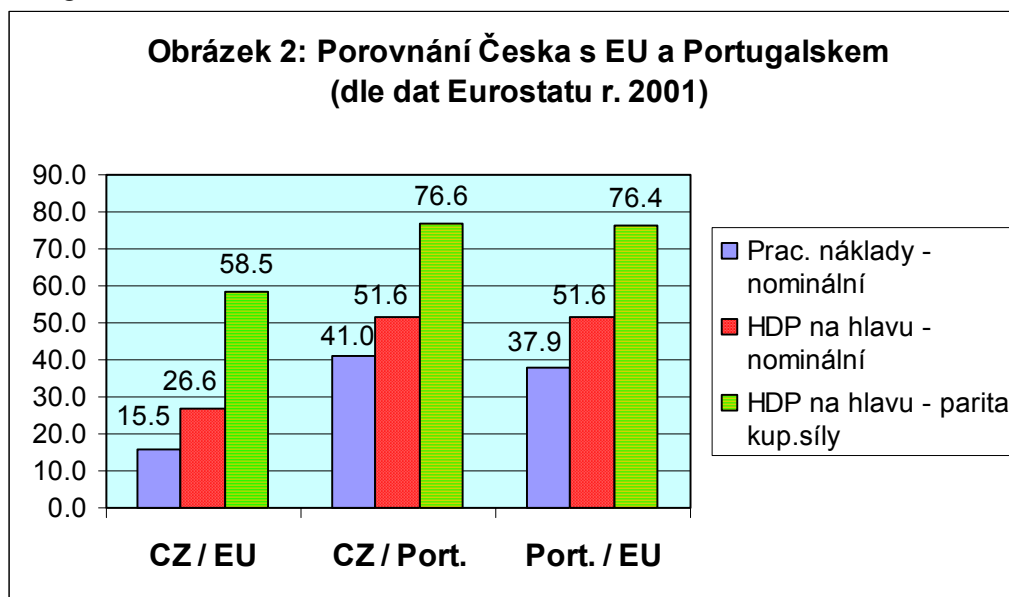
Ve své podstatě rozhodnutí o přijetí eura není jen interní věcí ČNB a konsensu politiků o rychlé stabilizaci veřejných financí. Závisí také na konsensu podnikové sféry otevřené světovým trhům: zda dává přednost makroekonomické stabilitě před možností využívat fiskálních deficitů a expanzivní monetární politiky ke krytí nedostatků ve své restrukturalizaci. Hlavní hrozbou ekonomiky s mezinárodní měnou je, že na ní osamocenou dolehne hospodářský šok. Evropská centrální banka na to totiž reagovat nemůže a ani domácí fiskální politika nebude moci intervenovat vysokým schodkem. Asymetrický šok v transitivity ekonomice však může přijít zevnitř – z důvodu neukončené restrukturalizace nebo z nutnosti realokovat urychleně zdroje z nyní převažujících pracovně náročných výrob do odvětví náročných na kapitál. To by znamenalo rapidní růst nezaměstnanosti. Otázka pro urychlené přijetí eura zní: je česká ekonomika dostatečně stabilizovaná jak ve veřejných financích, tak i na mikro-úrovni, aby nemusela v kritickém momentu své makroekonomické discipliny nečekaně přepřahat své zdroje?

Navíc útoky na konkurenční schopnost domácí ekonomiky nepřestanou ani po přijetí eura. Přestože se nominální posilování koruny ze strany pohybu zahraničního kapitálu odstraní, reálné posilování „kurzu“ ze strany zvyšování domácí cenové hladiny vůči hladině v EU bude pokračovat a to nejenom v neobchodovatelných komoditách, ale hlavně ve mzdách. Mzdy nejsou v tomto směru ani pasivním odrazem průměrné produktivity práce (v tomto případě hrají hlavní roli mezní produktivita práce a stav dokonalosti, či nedokonalosti daného segmentu pracovního trhu), ani kopií rozdílu cenových hladin mezi porovnávanými zeměmi. Problém je ilustrován na obrázku 1. Český pracovník zaostává za průměrem EU-15 v několika směrech. Nejnížší je zaostávání v HDP na hlavu v paritě kupní síly (v současnosti zhruba 59% úrovně EU). Nicméně plné pracovní náklady (tj. příspěvek práce do HDP) v přepočtu do parity kupní síly jsou výrazně nižší – zhruba 39% průměru v zemích EU. Relativní pozici však silně modifikuje samotný kurz, který odráží poměrně slabou českou pozici konkurenční schopnosti svého mezinárodního obchodu². HDP na hlavu vyjádřený běžným obchodním kurzem (například v eurech) tvoří momentálně pouhých 30% toho, co má průměr EU. Nicméně plné pracovní náklady (a v tom

² V tomto případě znovu musíme mluvit o mezních hodnotách obchodu – mezním exportu a jeho mezních nákladech výroby, který musíme vyvézt, abychom uhradili mezní import (to je ten import, který má nejnížší mezní spotřební užitek v poměru k dané ceně na jeho pořízení).

případě i mzdy) nedosahují ani oněch 30%. Jejich relativní výše oproti EU představuje necelých 18%.

Obrázek 2 ilustruje jaké jsou „parametry zaostávání“ české ekonomiky jak vůči průměru EU-15, tak vůči Portugalsku. Představovat si dohánění nadprůměrně rozvinutých ekonomik Rakouska, či Finska je čistou iluzí, pokud jsme zatím nebyli schopni se vyrovnat s doháněním Portugalska, jako nejchudší ekonomiky stávající EU, nicméně ekonomiky dosti dynamické a přizpůsobivé. Jak můžeme vidět, v roce 2001 bylo relativní zaostávání Portugalska za průměrem EU v mnohém téměř identické, jako zaostávání Česka za Portugalskem. Za účelem posílení konkurenční schopnosti svého trhu bylo v obojích ekonomikách nutné „podepřít“ relativní zaostávání v HDP na hlavu v paritě kupní síly (kolem 76%) pojistkou nízké cenové hladiny, což vyjadřuje identická úroveň zaostávání v HDP na hlavu dle nominálního kurzu. Ani to však nestačilo, protože dalším podpurným nástrojem byly velice nízké mzdové a ostatní pracovní náklady na pracovníka. Ty u nás dosahovaly pouhých 41% nákladů portugalských. Portugalsko se jistilo ještě o trochu více a jejich plné pracovní náklady byly pouze 37,9% úrovně v EU. To, že u nás mzdy mají jistý „diskont“ vůči produktivitě práce (tj. HDP na pracovníka), dává větší prostor výnosnosti kapitálu. Mzdová přiměřenost je u nás velice důležitým faktorem podpory podnikání, které je u nás stále považováno za příliš riskantní, než aby se v něm někdo jen tak ukvapeně angažoval.



Z uvedeného vyplývá, že na základě současného stavu české ekonomiky není možné dosahovat 100% mezd ani tam, kde má pracovník pocit, že pracuje stejně intenzivně a stejně efektivně jako jeho kolega v Británii. Dokonce nemůže počítat ani s tím, že jeho mzda bude dosahovat relativní úrovně dané relativním zaostáváním v HDP na hlavu při daném kurzu (tj. 30%). Tyto hlavní relativní charakteristiky české ekonomiky (tj. relativní produktivita, cenová hladina a mzdová sazba) v ní zůstanou zakódovány i po převzetí eura. Jejich proporce se mohou měnit pouze velice pomalu a opatrně, přičemž vedoucí roli má zde vždy vývoj produktivity výrobních faktorů. Nejcitlivějším obdobím je doba zafixování kurzu k euru (tzv. přechod na ERM II., který je nejméně dvouletý), kdy nesprávná volba kurzu může způsobit buď problémy s inflací (podhodnocení kurzu) nebo s nezaměstnaností (nadhodnocení kurzu). Navíc nedůvěra k danému fixnímu kurzu může způsobit finanční krizi a zhroucení kurzu.

Role transferů a dotací od Evropské komise

Až nyní, jako šesté skupině přínosů z členství v EU, se můžeme věnovat efektům ze zisku transferů od Evropské komise. Z hlediska potenciálu celkových efektů tyto transfery jsou nejméně důležitým a v některých aspektech dokonce negativním faktorem. Negativní zejména v tom smyslu, že dávají špatné signály. Navádějí zemi k motivaci na hledání renty a k politickým šarvátkám, místo k restrukturalizaci za účelem optimálního využití výnosů z integrace. Tak tomu bylo v Řecku v období od vstupu do Evropských společenství v roce 1981 až do poloviny 90. let. Dotace z EU nemohly vyvést zemi z krize, když propadla letargii a nebyla ochotna provádět domácí reformy.

Bohužel, mnohými laiky a politiky byl zisk z transferů povýšen na klíčový a snad i jediný pozitivní faktor vstupu do EU, který si zaslouží pozornosti. Je to hluboké nepochopení situace, v níž se nacházíme. S vírou v čarovnou moc dotací se však museli vypořádat i mnozí politici v EU. Věc souvisí s integrací východního Německa do EU.

Po pádu berlínské zdi převládal názor, že integrace postkomunistických zemí do kapitalistického systému vede přes stabilní makroekonomickou politiku, privatizaci, převzetí liberální části západního práva a štědré finanční injekce na přebudování infrastruktury a na nákup technologií. Věřilo se, že případ rychlé integrace NDR do EU se stane modelem pro další postup. Výsledkem pokusu nadekretovat společenství 17 milionů východních Němců nový společenský řád „shora“ byl šok, z něhož se celé Německo vzpamatovává ještě nyní.

Podle údajů H.-W. Sinna a F. Westermanna (<http://papers.nber.org/papers/W8125>) celková suma transferů ze západu na východ Německa byla v průměru kolem 70 miliard eur ročně. To je skoro 5000 eur ročně na obyvatele východního Německa placeného příspěvkem 1000 eur od každého západního Němce. Například v roce 1998 bylo 46 miliard eur určeno na sociální výdaje a 21 miliard eur na „podporu hospodářského rozvoje, infrastruktury a obecných životních podmínek“. Navíc zde ještě byl balík transferů 24,5 miliardy eur v rámci "Solidarpakt Ost", plus několik menších dalších výpomocí. Ačkoli se část z dané výpomoci vrátila zpět do západního Německa (zhruba 26 miliard eur), částka čistých transferů ze západu na východ ještě sedm let pro připojení činila přibližně 65 miliard eur ročně. Předchozích šest let nepředstavovalo nijak méně štědrý rozsah „výpomocí“ na přízpůsobovací procesy sjednocení. Přestože východní Německo je nyní bohatě vybaveno novým kapitálem, mělo plný přístup k rozvinutým západoněmeckým institucím a zákonodárství a nedocházelo tam ke korupci takového rozsahu, jako to bylo v jiných tranzitivních ekonomikách, tento region je postižen od roku 1996 stagnací a jeho nynější produktivita práce na pracovníka dosahuje stále pouhých 62% produktivity západního Německa.

Negativní zkušenosti z rozšiřování EU v případech Řecka a NDR sice vstupovaly do povědomí politiků a obyvatel EU dost zpožděně, jejich závěry však byly jednoznačné: samotné dotace EU bez intenzivního vlastního přičinění nevedou k výraznějším změnám. Naopak, mohou být důvodem k dlouhodobé stagnaci. Už od roku 1994 bylo možno v EU sledovat posun k opatrnějšímu a racionálnějšímu přístupu k rozšiřování. Od roku 1997 bylo zřejmé, že nové rozšíření bude už méně štědré na dotace a půjde po podstatách integrace. Výsledek z Kodaně však předčil všechna očekávání. Tabulka 3 uvádí rozpis transferů podle kandidátských zemí na roky 2004-2006.

>>> viz Tabulku 3, která je na konci tohoto dokumentu <<<

Rozšíření EU o 20% obyvatel zvýší HDP nové Evropské unie o 5% v nominálních eurech. V přepočtu na paritu kupní síly by to ale znamenalo zvýšení o 10%. Náklady na rozšíření zatíží rozpočet EK na výdajích o 15%, přičemž platby nově přistoupivších zemí zvýší jeho příjmy o 5%. Celková zátěž rozpočtu EU tak bude představovat 10%, což je evidentně aritmetický kompromis mezi počtem nových obyvatel EU, jejich nominální produktivitou a paritou kupní síly. Kumulativně za léta 2004-06 rozšíření EU přijde na výdajové straně na 40,85 mld EUR. Z této částky však musíme odečíst očekávané platby do rozpočtu EU od nových zemí, což činí 14,6 mld EUR. Výsledkem jsou netto transfery 26,3 mld EUR, což představuje zhruba 26 Eur na obyvatele EU-15 ročně. Ve srovnání s dotacemi bývalé NDR je tato částka takřka zanedbatelná. Avšak odkud plyne onen etický imperativ, že země EU by měly být právě zde štedřejší? Evidentně nám nabízejí velkorysé a atraktivní příležitosti z jiné strany. Ty však vyžadují jistou aktivní participaci.

Tabulka 4: Výdaje ze strukturálních fondů EU čtyřem nejchudším zemím EU v letech 1994-99 a porovnání s léty 1989-93

Ukazatel	Řecko	Špan.	Irsko	Portug.	Celkem
Intervence celkem 1994-99 (v mld EUR stálých cen r. 1994)	34.8	82.2	13.1	31.8	161.9
Intervence celkem 1994-99 (% HDP ročně)	6.9	3.1	4.2	6.6	4.1
z toho: - intervence EU (% HDP ročně)	3.5	1.6	2.4	3.6	2.2
- domácí intervence (% HDP ročně)	3.4	1.5	1.8	3.0	1.9
- intervence EU 1989-93 (% HDP ročně)	2.6	0.7	2.6	3.0	1.4
- domácí intervence 1989-93 (% HDP ročně)	1.8	0.8	3.3	3.0	1.4

Zdroj: Gács, Benáček (2001), s. 50

<http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-01-032.pdf>

Z ryze formálního hlediska transfery ze strukturálních fondů dohodnuté v Kodani jsou „přibližně fér“, protože představují zhruba obdobný stupeň štedrosti (1,82% z jejich HDP v r. 2005), jaké se v EU dostalo Řecku, Portugalsku, Španělsku a Irsku v 90. letech (1,4% a 2,2%, jak uvádíme v tabulce 4). Nicméně, tři výhrady by i zde byly namístě. Uvedené údaje pro čtyři nejchudší země EU jsou v reálných příjmech, zatímco u 10 nových zemí v tabulce 3 to jsou pouze maximální limity. O větší část těchto financí se musí bojovat pomocí konkurenčních projektů. Pokud země nebude schopna nabídnout věrohodné projekty, limit strukturálních fondů může zůstat nevyčerpán. Bylo to tak i v minulosti, kdy země EU měly právo čerpat strukturální fondy pro své chudé regiony až do výše 4% HDP. To se však nikomu nepovedlo. Jak z tabulky 4 také vyplývá, strukturální intervence EK se musí vždy doplňovat nemalým spolufinancováním z domácích zdrojů – státních nebo soukromých. Pokud národní vlády a zejména regiony se nebudou předem připravovat na tyto dosti náročné podmínky, je možné, že strukturální fondy zůstanou pouze příslibem na papíře. Dle odhadů, které provedli C. Viprey a R. Moquet (http://www.dree.org/elargissement/_private/abs_ged.cfm?IDDocument=47779), za dosti realistického předpokladu, že kandidátské země v počátečních letech v konkurenci o fondy EK neuspějí, skutečné čerpání prostředků EU by v letech 2004-06 mohlo být pouhých 62% potenciálních možností. Tím by skutečné čisté dotace EK novým zemím mohly klesnout ze 40,9 mld Eur na pouhých 25 mld.

Druhá výtká by mohla vyjít z faktu, že s výjimkou Kypru, Malty a Slovinska jsou cenové hladiny kandidátských zemí nejenom výrazně pod úrovní EU, ale i pod úrovní Řecka, či

Portugalska v 90. letech. Tím i jejich HDP v nominálních eurech je až příliš nízký. Pokud by se limit dotací odvozoval od HDP v paritě kupní síly, limit by mohl být podstatně vyšší.

Třetí námitkou by mohlo být, že nová pravidla pro stanovení přidělu strukturálních dotací nováčků nenabízejí všem stejný maximální limit vztažený k HDP státu nebo regionu (například jednotně ve výši 4%). To by zvýšilo efektivnost transferů na základě větší konkurence mezi oprávněnými regiony a rozšířilo by šance pro ty schopnější. Místo toho jsou transfery odstupňovány nepřímo úměrně k HDP na hlavu. Z toho důvodu se papírovými vítězi v nabídce strukturálních dotací staly tři chudé pobaltské státy (se ziskem 3-4% z HDP), zatímco relativně bohatší Česko a Slovinsko (se zisky pod 1,3% z HDP) na tento systém naopak doplatily.

Pokud porovnáme strukturu ostatních transferů, nemůžeme mít větší výhrady k tomu, jak byly fondy pro zemědělství a vnitřní politiku přiděleny české straně. Jistou morální křivdu, že náběh dotací do zemědělství všech nových členů začne v prvním roce na pouhých 25% dotací pro současné členy, však pociťovat můžeme. Původní návrh se sice v Kodani kompenzoval možnostmi doplňovat intervence do zemědělství zvýšenými prostředky na rozvoj venkova a z domácích zdrojů a dále mimořádnou kompenzací do českého státního rozpočtu 178 mil. EUR – je to však jen záplata, která z nouze ctnost neudělá. Nicméně zvýšený příděl přímých dotací do rozpočtu doprovázený snížením štedrosti strukturálních fondů není dobrým obchodem. Z hlediska teorie ekonomického rozvoje jsou peníze strukturálních fondů mnohem výhodnějším aktivem, protože na základě konkurence a s pomocí domácího spolufinancování mohou tvořit pro-růstovou páteř rozvoje domácí infrastruktury, zatímco přímé dotace státní pokladně nebo zemědělcům taková investiční charakteristika chybí.

Snížení limitu dotací zemědělství na 25% přidělu současným členům EU bylo zřejmě jediným praktickým východiskem, jak rozšíření schválit ještě v roce 2002, aniž by se zásadně musely měnit principy zemědělské politiky. Dotace EU jsou totiž tak vysoké, že v některých zemích polovina příjmů zemědělců je dána intervencemi. Nově přijímané postkomunistické země by tak měly najednou nárok na obrovské dotace, přestože jejich náklady na pracovní sílu a náklady na pronájem půdy jsou zlomkem nákladů zemědělců v EU. Kalkul snížení byl proveden tak, aby zemědělci z nových zemí na tom byli jen o málo lépe, než jak na tom jsou nyní před vstupem a hlavně, aby jejich sektor za pomoci příliš vysokých dotací uměle neexpandoval.

Vyniklé faux pas můžeme brát jako symbolický vstupní členský poplatek do klubu EU, který pouze upozorňuje na to, že otázka zemědělství je v EU dlouhodobě zanedbávaným trnem v patě a jedním ze zásadních úkolů rozšířené Unie by mělo být ho vytáhnout. Argumenty k tomu jsme dostali a Agenda 2000 a Lisabonská strategie jsou stále otevřenými dokumenty. EK si na odlehčení zemědělské politiky vůči nově příchodícím zemím pro jistotu vzala plných 10 let. Otázkou ovšem zůstává, zda 10 příchodících zemí bude vůbec ochotno se za reformu Společné zemědělské politiky (CAP) zasadit. Zatím se počítá, že tomu bude právě naopak – tyto země budou spatřovat právě zde svou šanci, jak přijít k vyšším dotacím. Vyjednávání je zatím zablokované nedávným francouzsko-německým (a následně celo-unijním) paktem, že CAP zůstane až do roku 2006 nezměněné. Pokud status-quo zůstane zablokované i dále, v roce 2013 se o 49 mld eur dotací bude už plnoprávně dělit nejméně 25 členských zemí.

Využívání strukturální a regionální politiky EU zůstává v méně rozvinutých zemích EU nadále stěžejní institucí rozvoje infrastruktury. Její pravidla hry vyžadují zadávání integrovaných a přesvědčivě naplánovaných soutěžních projektů, s nimiž zatím máme jen malé zkušenosti. Z irské zkušenosti vyplývá, že založení národní agentury na koordinaci takových projektů na úrovni regionů, paralelně s pomocí soukromým zahraničním a domácím investorům, je v této oblasti zásadním rozhodnutím. Nicméně je důležité říci na závěr, že svérázný boj o dotace EK, který v této fázi skončil zřejmě nejlevnějším rozšířením EU, nemůžeme považovat ani za prohru

kandidátských zemí, ani za vítězství stávajících členů. Podstata ekonomické integrace tkví v jiných aspektech svého fungování, jak jsme vysvětlili výše. Pokud se však na ně nesoustředí zájem všech účastníků, výsledek rozšíření se může minout cílem.

Jak z výše uvedeného vyhodnocení vyplývá, vstup do prostředí EU bude klást náročné požadavky na procesy přizpůsobování se konkurenčním podmínkám jednotného trhu jak na úrovni pracovníků a podniků, tak na úrovni vlády. V podmínkách globalizovaného finančního trhu samotný přístup ke kapitálu už není problémem. Problémem je ale schopnost mobilizace lidského kapitálu a kapitálu sociálního, které v EU jsou hlavním klíčem k úspěchu. V případě budování lidského kapitálu se nelze spoléhat na individuální iniciativu dětí, jejich rodičů, nadšenců ve výzkumných institucích a několika nadací, navíc většinou zahraničních. Odpovědnost za stav školství, vzdělanosti a vědy nese z větší části stále národní stát. Je odsouzený hodným selháním vlády, když dlouhodobě zanedbává jejich rozvoj v podmínkách, kdy investice do těchto oblastí jsou primárním faktorem společenské dynamiky.

Pokud jde o sociální kapitál, nutnost zapojení se jak do mezinárodních trhů, tak do nadnárodních hierarchií institucí EU a světového podnikání, jsou zkušenosti, s nimiž jsme zatím neměli moc příležitostí se sžít. Představní a kodaňská vyjednávání však odhalila jednu velkou českou slabinu. Podstatou aktivního působení v EU je schopnost ovlivňovat podmínky, v nichž integrace a obchod probíhají. Česko je příliš malou zemí, aby mohla existovat bez vytváření partnerství a nátlakových koalic. Ani samotné Německo (dokonce ani v koalici s Francií) není schopné se bez dalšího spojenectví v EU prosazovat. Z přístupových jednání na úrovni Evropské komise vyplynul závažný problém: **Česko nemá zatím v EU (snad s výjimkou Slovenska) stabilního spojení.** Za české zájmy tam v podstatě nikdo neloboval. Spojenectví se však nebuduje ze dne na den a nebudují ho ani politické špičky, přestože právě tyto ho mohou snadno rozbourat. Vyplývá z intenzivního sblížení lidí na úrovni kultury, obchodu a společného podnikání. To, že v roce 2002 z veškerého stavu přímých zahraničních investic jich zhruba 86% přišlo z EU, a že 69% českých exportů směřovalo do EU, plus 18% do kandidátských zemí a pouze 4% šlo na postkomunistický Východ a 3,3% do zemí NAFTA, by mělo být dostatečným signálem k tomu, kde se nacházejí naši relevantní a přirození spojenci. Budovat spojenectví bez důsledné loajality však není možné.

Z pohledu na historii EU můžeme zjistit, že hybnými silami jejího rozvoje jsou (někdy až zdánlivě nekonečná) multilaterální vyjednávání a nikoli diktát jedné silné strany. Pro povrchní pozorovatele pohled na neustálé balancování nad krizemi vytváří dojem značné slabosti tohoto heterogenního uskupení zemí. Pokud se však podíváme na výsledky, tento dojem by měl být značně přehodnocen. Evropa po roce 1948 v mnohém odpoutala od svých tisíciletých slabostí: od řešení konfliktů silou, sociální nerovnosti, národní uzavřenosti a koloniálního paternalismu. Diktát ekonomiky a militarismu se podařilo utlumit prosazováním politiky sociálního smíru a nadnárodního konsensu. Přesto všechno zůstaly v jejích základech liberální ideje volného obchodu, konkurence a utlumení tradiční státní hierarchie tržními a občanskými alternativami. Postup od ustavení omezené zóny volného obchodu a platební unie v 50. letech se brzy rozšířil na úroveň celní unie, jednotného trhu a měnové unie, přestože každý z mnoha dílčích kroků k tomu vedoucích se zdál být zpočátku neuskutečnitelný. Systematičnost tohoto přístupu kontrastuje téměř diametrálně s neschopností zemí RVHP se dostat přes naturální směnu, či ustavit mnohostranné platební zúčtování pomocí jednoznačně definovaného kurzu.

Evropa sjednocená pod praporem EU ani nebyla a ani nebude rajskou zahradou. Řešení krizových situací zůstane nadále její součástí. Ideál Paretova optima, kde změna vede k tomu, že všichni účastníci si polepší (anebo zůstanou na tom alespoň stejně), určitě neplatí pro tak komplexní změny jako zisky ze vstupu do EU v krátkém období. Žádné zisky nejsou bez

nákladů. V každé takové změně někdo získává a někdo ztrácí a současně všichni jsou nuceni provést jistý přizpůsobovací manévr. Jednoznačně pozitivní je zde ale to, že ti co získávají jsou ti efektivnější a útlum kapacit je na straně těch méně úspěšných subjektů. Současně se nabízí těm méně úspěšným motiv ke zlepšování, nebo alespoň k práci pro ty úspěšnější. Z dlouhodobého hlediska je pak obraz změn zcela jiný: strategické změna typu vstupu do klubu elitních zemí by měla nakonci přinést prospěch všem zúčastněným.

Filozofie rozvoje EU si je vědoma uvedených rozporů mezi dynamikou krátkodobého a dlouhodobého rozvoje a má v sobě zabudované pravidlo, že absolutní prohry se musí tlumit výpomocí od těch úspěšnějších. Její různé fondy rozvoje jsou toho dokladem. Problémem zde je, že pomoc z „centra EU“ může zůstat bez výsledků, pokud není podporována lokálními iniciativami. Změna ve směru ukončení letargie, rezignace a společenské „rovnováhy“ v rámci existující blokáce vývoje lokálně opevněnými „lídry“ je zásadní změnou, která nepřichází bez odporu. Hodnota signálu o nutnosti mezinárodní spolupráce a aktivní angažovanosti ve světě je ale zásadní. Přes mnohé náklady je členství v klubu zemí EU přínosem už jen tím, že je otevřenou platformou pro celoevropské iniciativy, dialog všech účastnických zemí a pro proces celonárodního učení.

Zásadně špatnou strategií v přístupu k EU je strategie vyčkávání. Je v podstatě rezignací na Masarykovo geniální pravidlo „nebát se a nekrást“. Tato strategie odkladu a pasivity sice přiznává, že vstup do EU by mohl být významný, ale z dosti záhadných důvodů (například z nedostatku národního sebevědomí) převládá princip odkladu. V argumentu, že „společnost a ekonomika nejsou zatím připraveny“ je podobná logika jako v politice uzavřenosti vůči mezinárodnímu obchodu. Zapomíná se v ní, že proces učení, budování kapacit a realokace zdrojů je nejrychlejší tam, kde tlaky konkurence a otevřené společnosti jsou kombinovány s přímou účastí ve hře s absolutními špičkami ve výrobě a v řízení. Bez dvojího tlaku mezinárodně otevřené ekonomiky: prohry a následné ztráty zdrojů v případě inkompetence a výrazných zisků v případě úspěšného rozhodnutí, je tlak na rozvoj a učení velice omezený. Česká ekonomika má naopak silné komparativní výhody k tomu, aby naopak boj na otevřeném poli přijala.

Otázku „cui bono“ je dobré si položit i v druhém argumentu proti vstupu do EU: „Česko je tak malá země, že její hlas nebude vyslyšen a politika EU nám bude ingerována zvnějšku“. Zde se zase nějak podsouvá, že české národní zájmy v EU musí být vždy jiné, než zájmy hlavních hráčů a tudíž v hledání koalic nemáme šanci. Pokud se Češi necítí být evropskou civilizací a pokud nejsou sto najít společné zájmy s jinými zeměmi v Evropě, pak do EU skutečně nepatří. Je to ale pravdivý obraz českého národa? Skutečností ovšem je, že právě ona existence EU je nástrojem malých zemí, jak se vyvarovat dominace velmocemi. Historií prověřená schopnost zemí EU nalézt konsensus k řešení strategických cílů celé aliance i v situacích známivě neřešitelných skýtá naději, že participace na rozhodování v EU by mohla být tou lepší z několika nabízených variant současného postavení Česka ve světě.

Tabulka 3: Transfery Evropské komise novým členům za období 2004-2006

mil. EUR stálých cen r. 1999

Platba od EK	Česko	Polsko	Maď.	Sloven.	Slovin.	Est.	Lot.	Lit.	Kypr	Malta	Celkem
Zemědělství	1120	4636	1483	628	401	254	401	725	115	28	9791
Strukturální politika	2328	11369	2847	1560	405	618	1036	1366	101	79	21709
Vnitřní politika	419	1817	559	329	222	127	175	539	48	20	4255
Kompenzace do st. rozpočtů	747	1443	211	86	233	22	26	48	338	232	3386
Administ. a tech. podpora	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1711
Transfery celkem (mil. EUR)	4614	19265	5100	2603	1261	1021	1638	2678	602	359	40852
Počet obyvatel	10.2	38.7	10.2	5.4	2.0	1.4	2.4	3.5	0.76	0.39	74.95
HDP v r. 2001 (mld EUR ¹)	63.3	196.6	58.0	22.8	20.9	6.2	8.5	13.4	10.2	4.1	404
Transf. celkem / obyv. (v EUR)	452	498	500	482	631	729	683	765	792	921	545
Zeměděl. / obyv.	110	120	145	116	201	181	167	207	151	72	131
Struktur. p. / obyv.	228	294	279	289	203	441	432	390	133	203	290
Vnitřní p. / obyv.	41	47	55	61	111	91	73	154	63	51	57
Komp. SR / obyv.	73	37	21	16	117	16	11	14	445	595	45
Transf. celkem ² / HDP (v % ročně ³)	2.47	3.33	2.98	3.87	2.05	5.59	6.54	6.78	2.00	2.97	3.43
Zeměděl. / HDP (v % ročně)	0.60	0.80	0.87	0.93	0.65	1.39	1.60	1.84	0.38	0.23	0.82
Struktur. p. / HDP (v % ročně)	1.25	1.96	1.67	2.32	0.66	3.38	4.14	3.46	0.34	0.65	1.82
Vnitřní p. / HDP (v % ročně)	0.22	0.31	0.33	0.49	0.36	0.70	0.70	1.37	0.16	0.17	0.36
Komp. SR / HDP (v % ročně)	0.40	0.25	0.12	0.13	0.38	0.12	0.10	0.12	1.12	1.92	0.28

Zdroj: Evropská komise, DG-Budget, 2003

Poznámky:

¹ HDP r. 2001 je přepočteno z domácích měn na euro pomocí průměrného kurzu.² Transfery byly přepočteny na průměrnou roční úroveň za předpokladu inflace eura od r. 1999 1,5% a váhou 8 měsíců za r. 2004.³ HDP byly přepočteny na úroveň roku 2005 za předpokladu inflace eura 1,5% od r. 1999, reálného růstu HDP

v kandidátských zemích od r. 2002 o 3,4% ročně a posilování jejich měn vůči euru o 1,4% ročně

(dle očekávaného Balassova-Samuelsonova efektu).