

O hospodárskej politike Európskej únie aj zo slovenského pohľadu

Ivan OKÁLI*

About Economic Policy of the European Union also from the Slovak View

Abstract

The EU economic policy interconnects some Common Policies with a coordination of separately executed national policies. After the acceptance of Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, coordination – rather „soft” by now – will gain a tougher character. It will be connected with a strengthening of economic and political functions of the Union, necessary for its long-term existence, which will relieve fulfilling of convergence objectives of socio-economic development of Slovakia. Slovakia enters the Union in the period when its economic policy is oriented on restriction of role of state in economy and on strengthening of market coordination functions.

Key words: *economic policy, European Union*

JEL Classification: E60, F02, H77

1. Vplyv únie na hospodársku politiku Slovenskej republiky v predvstupovom období

Rozhodnutie helsinského summitu Európskej rady v decembri 1999 otvorilo rokovania o vstupe Slovenska do Európskej únie. V nasledujúcich troch rokoch sa rokovania sústredili na prijatie 29 kapitol určujúcich predvstupové úlohy SR v rôznych oblastiach spoločenského života a hospodárstva. V jednotlivých kapitolách sa hovorilo o tvorbe inštitúcií, právnych noriem i administratívnych kapacít zabezpečujúcich porovnateľnosť slovenského prostredia s pomermi v EÚ. Pri ostro sledovanej príprave a odsúhlasovaní kapitol, ktoré bolo veľmi konkrétne a neraz detailné, vznikol dojem, že EÚ až pritvrdo reguluje život vo svojich

* Ing. Ivan OKÁLI, DrSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancova 56, 811 05 Bratislava 1; e-mail: ivan.okali@savba.sk

členských štátoch a že prijatie kandidátskych krajín, a teda aj Slovenska do svojho rámca spája s odovzdaním veľkej časti kompetencií jeho vlády do pôsobnosti orgánov a inštitúcií Únie. Rovnako skutočnosť, že z 29 prijímaných kapitol až dve tretiny pojednávajú o hospodárskopolitických otázkach, alebo aspoň vnášajú isté regulačné prvky do hospodárskeho života, podporila názor o podriadení národnej hospodárskej politiky politike koncipovanej a praktizovanej na úrovni celého Spoločenstva. Objavili sa aj varovania o nenapraviteľných dôsledkoch podriadenia našej národnej hospodárskej politiky pravidlám Únie údajne nerešpektujúcim konkrétne podmienky fungovania jednotlivých ekonomík.

Pri hlbšom a ucelenom oboznámení s obsahom prístupových kapitol sa však obavy z dôsledkov istého nesporného vplyvu Únie na hospodársku politiku nových členov EÚ zmiernujú. Opatrenia, ktoré sa realizovali, resp. realizujú na základe dohôd formulovaných v prístupových kapitolách, mali: **po prvé**, v zmysle podmienok stanovených kodanským summitom prispieť k tomu, aby sa v kandidátskych krajinách sformovali funkčné trhové ekonomiky schopné obstať v konkurenčnom prostredí EÚ; **po druhé**, odstrániť z fungovania hospodárstva krajín vstupujúcich do Spoločenstva prvky ohrozujúce životné, a teda aj hospodárske procesy v iných krajinách, a, **po tretie**, zabezpečiť aj v rozširujúcej sa Únii pôsobenie nevyhnutných jednotných podmienok a rôznych regulatívov (technických noriem, pravidiel hospodárskeho styku a pod.) uľahčujúcich voľný pohyb tovarov, služieb, pracovných síl a kapitálu.

Po ukončení prístupových rokovaní, na základe ktorých Európska rada v decembri 2002 v Kodani rozhodla o prijatí desiatich kandidátskych krajín vrátane Slovenska do EÚ s platnosťou od 1. mája 2004, ovplyvňovanie hospodárskej politiky kandidátskych krajín zo strany Únie pokračuje a posilňuje sa. Prejavuje sa v kontrole a tlaku na plnenie záväzkov prijatých kandidátskymi krajinami v *acquis communautaire*. Rovnako možno predpokladať, že vplyv EÚ na hospodársku politiku SR bude pokračovať a ešte vzrastie po jej prijatí za plnoprávneho člena Spoločenstva.

Európska únia pôsobí na hospodárske politiky svojich členských a kandidátskych krajín uplatňovaním svojej hospodárskej politiky konsenzuálne formovanej a akceptovanej všetkými jej členmi. Obsah a zameranie hospodárskej politiky EÚ je však špecifické a v mnohom odlišné od národných hospodárskych politík. V užšom zmysle slova (keď do nej nezahrnieme aj národné hospodárske politiky) ju tvorí súhrn jej spoločných politík a aktivít pôsobiacich na politiky uplatňované v jej členských štátoch. Medzi spoločné politiky patrí obchodná a colná politika, politika hospodárskej súťaže spolu s dôležitými súčasťami agrárnej, regionálnej, štruktúrnej politiky a v eurozóne aj spoločná menová politika vykonávaná Európskou centrálnou bankou (ECB).

Na koordináciu národných hospodárskych politík využíva EÚ súbor základných, vo všeobecnej podobe formulovaných cieľov jej hospodársko-sociálneho rozvoja, princípov fungovania ekonomiky a využívania jej výsledkov, pravidiel a odporúčaní pre vykonávanie čiastkových hospodárskych politík, na ktoré majú členovia EÚ prihliadať pri samostatnom koncipovaní a vykonávaní ich vlastnej hospodárskej politiky.

2. Štruktúra hospodárskej politiky Európskej únie a hlavné črty jej fungovania

Vzhľadom na to, že EÚ je (a určite ešte dlho bude) združením samostatných štátov, treba jej hospodársku politiku (v širšom zmysle slova) chápať ako spojenie hospodárskej politiky vykonávanej jej orgánmi a hospodárskych politík jej členských štátov.

Z tohto pohľadu je štruktúra hospodárskej politiky (HP) Únie znázornená v schéme, ktorá si podrobnejšie všíma len štruktúru hospodárskej politiky orgánov Únie. Národné hospodárske politiky sú v schéme znázornené len ako homogénny objekt pôsobenia orgánov EÚ.

Uvedená schéma, tak ako každá iná schéma, znázorňuje predmet svojho záujmu – v danom prípade štruktúrne prvky hospodárskej politiky orgánov Únie a súvislosti medzi nimi – len s istou dávkou zjednodušenia. Ak si čitateľ schému doplní, či opraví, zvýši tým jej účelnosť.

Poznámky k schéme štruktúry hospodárskej politiky Európskej únie

- Ciele HP ovplyvňujú inštitucionálnu i procesnú vrstvu inštrumentálnej stránky HP. Okrem toho pôsobia priamo aj na národné hospodárske politiky.

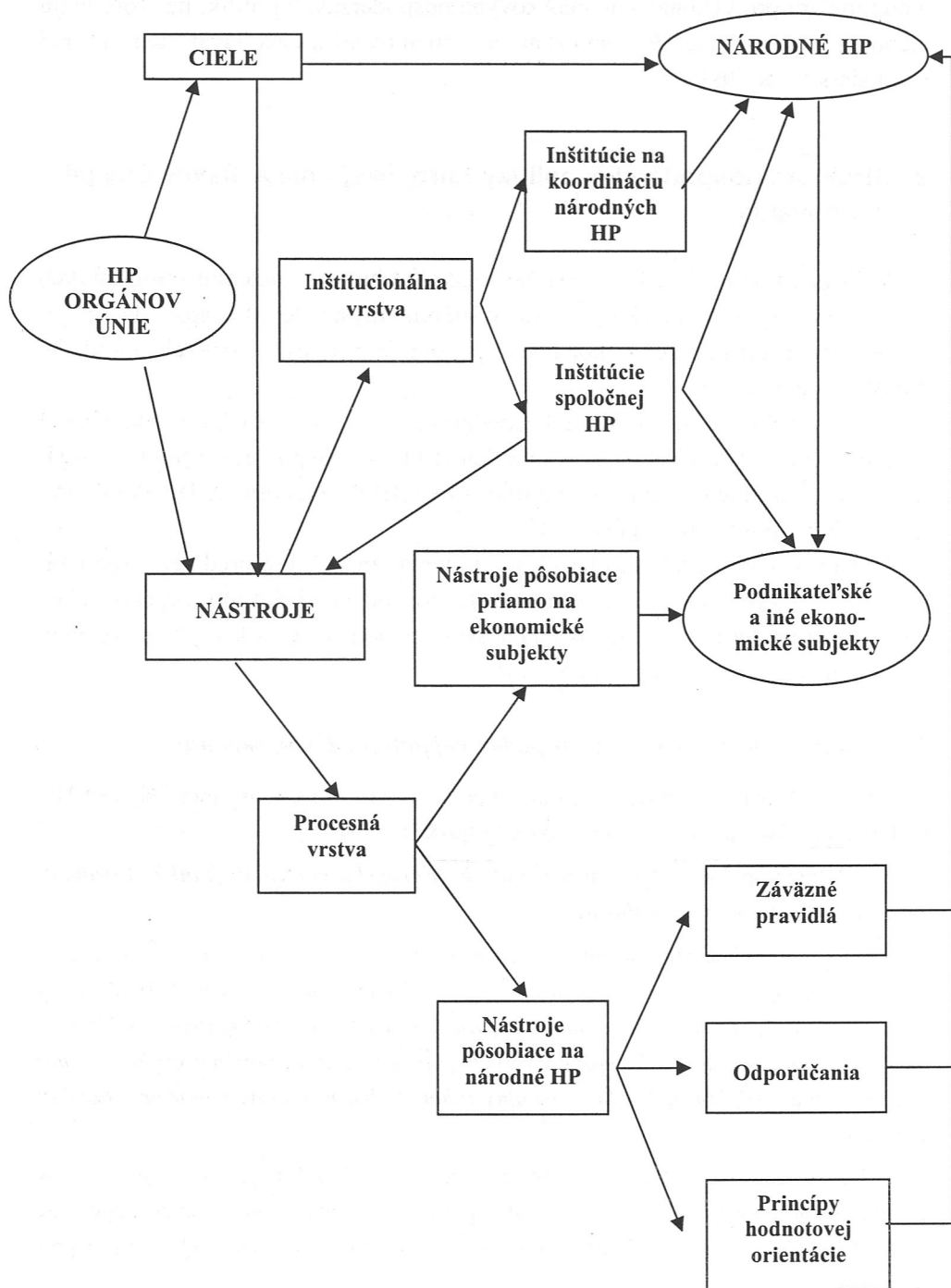
- Inštitúcie spoločne vykonávanej HP sú: ***Európska centrálna banka, Európska investičná banka a Dvor audítorov.***

- Inštitúciami Únie pôsobiacimi v oblasti koordinácie HP jej členských štátov sú predovšetkým orgány Únie tvoriace jej inštitucionálny rámec, a najmä (pozri [1]) ***Európsky parlament, Európska rada, Rada ministrov, Európska komisia, Súdny dvor.*** Okrem nich sa na koordinácii národných, hospodárskych politík podieľajú poradné orgány: ***Výbor pre zamestnanosť, Hospodársky a sociálny výbor, Výbor regiónov, Výbor pre sociálnu ochranu.***

- Vplyv Únie na fungovanie inštitúcií národných HP zahŕňa iniciatívu na vznik a usmerňovanie inštitúcií potrebných na podporu vykonávania nedeliteľných a spoločne vykonávaných („zdieľaných“) právomocí Únie a na využívanie jej rozpočtových prostriedkov.

Schéma 1

Štruktúra hospodárskej politiky (HP) Európskej únie ako celku a HP jej riadiacich inštitúcií vo vzťahu k národným hospodárskym politikám



- Nástroje spoločnej HP pôsobiace priamo na podnikateľské a iné ekonomické subjekty sú právne akty záväznej povahy (európske zákony, európske rámčové zákony, európske vykonávacie nariadenia, európske vykonávacie rozhodnutia), ktoré regulujú pohyb tovarov, služieb, osôb a kapitálu, hospodársku súťaž, agrárnu, regionálnu a štruktúrnú politiku. V eurozóne aj európske nariadenia a európske rozhodnutia ECB podľa návrhu ústavy.

- Záväzné pravidlá smerované k národným HP majú podobu právnych aktov zaväzujúcich národné politiky k určenému spôsobu ich vykonávania.

- Odporúčania (široko koncipované usmernenia, v oblasti hospodárskej politiky nazývané *broad economic policy guidelines*) môžu byť zamerané na rôzne oblasti hospodárskej politiky pre všetky alebo jednotlivé členské štáty; nemajú síce právnu záväznosť, môžu však byť podporené opatreniami vytvárajúcimi tlak na ich realizáciu.

- Princípy hodnotovej orientácie (hospodárska a sociálna súdržnosť, riešenie problémov na základe participácie a subsidiarity, ochrana slabšej strany v hospodárskych aktivitách) majú aj do fungovania ekonomiky presadzovať hodnoty rešpektované v EÚ.¹

Hlavné charakteristiky fungovania HP EÚ sme určili na základe analýzy jej jednotlivých oblastí vykonanej v [2]. Sú obsiahnuté v týchto zisteniach:

1. Miera priameho ovplyvňovania podnikateľských a ďalších ekonomických subjektov pôsobiacich v rámci Únie nástrojmi jej spoločnej hospodárskej politiky je dosť veľká a nesporný je trend jej zväčšovania.

2. Podstatnú časť svojho vplyvu na hospodárske dianie v Únii a na ekonomické subjekty v nej pôsobiace vykonáva HP orgánov Únie ešte stále prostredníctvom svojho rôznorodého pôsobenia na národné hospodárske politiky.

3. V celom komplexe HP Únie zahrnujúcom aj národné politiky majú vedúce postavenie ešte stále národné HP, ktoré si zachovávajú mnohé odlišnosti.

4. Ovplyvňovanie národných HP v prospech nevyhnutnej miery ich homogenity má v Únii podobu koordinácie národných HP.

5. Koordinácia značnej časti národných politík má mäkkú povahu v tom zmysle, že sa v nej ponecháva široký priestor na uplatňovanie národných záujmov, tradícií a z nich vyplývajúcich odlišností v ich parametroch a v spôsobe ich uplatňovania.

Uvedené zistenia sú predmetom diskusie nielen z toho hľadiska, či vystihujú realitu HP praktizovanej v Únii, ale aj z hľadiska odôvodnenosti a účelnosti v nich vyjadreného stavu HP v EÚ. Azda najviac sa diskutuje o povahe koordinácie

¹ „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobode, demokracii, rovnosti, právnemu štátu a dodržiavaniu ľudských práv. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti pluralizmu, tolerance, spravodlivosti, solidarity a nediskriminácie.“ [1, s. 5]

národných politík. Teda o tom, či, *po prvé*, má táto koordinácia mäkký, alebo tvrdý charakter, a, *po druhé*, ak ona naozaj ponecháva značnú voľnosť národným politikám, či ju netreba sprísniť tak, aby sa národné politiky viac podriadili politikám orgánov Únie.²

3. Ciele v hospodárskej politike Európskej únie

V európskom integračnom procese sa od jeho začiatku uskutočňuje hospodárskopolitický cieľ vytvoriť postupne priestor pre voľný pohyb tovarov, osôb, služieb a kapitálu. Je to jeden z cieľov hospodárskej politiky západoeurópskych krajín hľadajúcich spôsoby zvýšenia svojej konkurenčnej schopnosti. Ihneď po svojej inštitucionalizácii však tento cieľ akoby začal žiť vlastným životom. Inštitúcie, ktoré ho majú uvádzať do života, začínajú hľadať jeho hlbší zmysel a identifikujú skupinu ďalších k nemu pridružených cieľov. Za takéto dodatočne stanovené ciele európskej integrácie (a teda aj za ciele HP, prostredníctvom ktorej sa integračné ciele uvádzajú do života) sa vo všetkých jej fázach (od jej vykročenia v podobe monetárnej únie a Euroatomu, cez pôsobenie Európskeho hospodárskeho spoločenstva až do súčasného pôsobenia hospodárskej a menovej únie) zhodne uvádzajú „hospodársky rast (expanzia), rast zamestnanosti, zvyšovanie životnej úrovne“ [4].

Ciele hospodárskej politiky EÚ obsiahnuté v cieľoch jej fungovania sa súbežne s prehĺbovaním západoeurópskeho integračného procesu rozvíjajú vo viacerých smeroch. Najprv prestávajú byť záväzné len pre vybrané sektory (pre výrobu uhlia a ocele a pre jadrový priemysel); ich pôsobnosť sa rozširuje na celé ekonomiky členských štátov Únie. Už v Rímskej zmluve (1957) sa východiskové veľmi strohé určenie cieľov fungovania integrujúceho sa spoločenstva a jeho hospodárskej politiky podrobnejšie rozvádza.³

² Pri hodnotení koordinácie národných politík, ktoré sa opierajú o analýzu ich vzťahu k politike EÚ, sa môže dôjsť k nie celkom adekvátnym záverom. Napríklad z inak odôvodnenej tézy o Európskej únii ako „inštitucionálnej kotve tranzitívnych ekonomík“ sa pri jej príliš širokej aplikácii nielen na inštitucionálnu, ale aj na procesnú vrstvu hospodárskej politiky vydedukovalo dosť jednostranné tvrdenie, že v dôsledku toho, že v Únii „komunitárne právo bude mať prednosť pred právom národným“, tak jednotlivé členské štáty EÚ „nebudú tvorcom pravidiel hry a stanú sa ich príjmateľom, implementátorom a vymáhateľom ich plnenia“ [3].

³ Stručná „cieľová“ téza o zabezpečení hospodárskeho rastu sa rozpracúva do požiadavky „zabezpečiť harmonický a vybalancovaný rozvoj ekonomických aktivít, udržateľný a neinflačný rast rešpektujúci životné prostredie a vysoký stupeň konvergencie ekonomickej výkonnosti“. Potreba rastu zamestnanosti a životnej úrovne sa takisto rozvetvuje do požiadaviek „vysokiej úrovne zamestnanosti a sociálnej ochrany, zvýšenia životnej úrovne a kvality života“. Ako nový prvok bolo do súboru cieľov Únie a jej politiky zaradené dosahovanie „ekonomickej a sociálnej súdržnosti a solidarity medzi členskými štátmi“ [5, s. 109].

Značný posun vo vývoji cieľov hospodárskej politiky integrujúcich sa západoeurópskych krajín súvisí, podľa mojej mienky, s jej emancipáciou do podoby hospodárskej a menovej únie, ako aj s tým, ako pôvodne len na riešenie ekonomických problémov orientované Spoločenstvo začalo vykonávať aj rôzne neekonomické funkcie (aktivity v oblasti spoločnej zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky, v justícii, pri ochrane ľudských práv a pod.). Spoločná mena a menová politika v kombinácii s krokmi pretvárajúcimi Spoločenstvo aj do podoby politickej únie spôsobili, že *hospodárska politika únie sa prestáva vnímať a vykonávať ako nejaký nadväzbový prvok jednotlivých národných politík. Stala sa síce nie odrazu a ešte nie úplne, no predsa len primárne vecou spoločného záujmu celej Únie*, teda hospodárskeho a politického subjektu, ktorý síce neexistuje, a ani nemôže existovať mimo svojich členských štátov, ale už prestáva byť ich jednoduchým súhrnom. Už v *Zmluve o Európskej únii*, podpísanej v Maastrichte (v roku 1992), zahrnujúcej *Zmluvu o hospodárskej a menovej únii* a *Zmluvu o politickej únii* sa v nadväznosti na konštatovanie o „ustanovení Európskeho spoločenstva“ hovorí o „hlbokej solidarite medzi jeho národmi“ a o potrebe „zabezpečiť hospodársky a sociálny pokrok pre jeho národy“; teda nie pre jeho členské štáty [6, s. 17 – 18].

Ciele hospodárskej politiky Európskej únie sa v súčasnosti sústreďujú do troch oblastí. Prvou je bezporuchové fungovanie hospodárskej a menovej únie, druhú predstavuje integrácia desiatich nových členských štátov do Únie. Hospodársko-politické ciele tretej oblasti majú podporiť strategický cieľ – urobiť z Únie najkonkurencieschopnejšiu a najdynamickejšiu znalostnú ekonomiku (pozri [7]).⁴

Dozrievanie cieľov hospodárskej politiky EÚ do cieľov vlastných celému Spoločenstvu by sa malo najzreteľnejšie prejavovať v cieľoch stratégie jeho hospodárskeho a sociálneho rozvoja formulovaných v roku 2000 v Lisabone. No práve doterajšie (ne)plnenie týchto cieľov, ba dokonca nedostatočný záujem orgánov o analýzu príčin ich (ne)plnenia poukazuje na to, že *ciele hospodárskej politiky Únie ako svojbytného subjektu zostávajú neraz vo formálne-proklamatívnej rovine*. Zrejme aj preto, lebo Únia, a najmä inštitúcie a mechanizmy jej fungovania doteraz nenadobudli stupeň dospelosti potrebný na uskutočňovanie všetkých jej hospodárskopolitických cieľov.

4. Náznaky zmien v hospodárskej politike Spoločenstva

V roku 2002 bola predstava o budúcom smerovaní hospodárskej politiky v EÚ a v jej členských štátoch formulovaná a odôvodnená tým, že „rastúca vzájomná závislosť ekonomík eurozóny vyzýva k sústavnému prehodnocovaniu metód

⁴ Najmä prvým dvom skupinám cieľov hospodárskej politiky EÚ sa z pohľadu budúceho pôsobenia Slovenska v Únii venuje pozornosť v [2].

a procedúr na koordináciu makroekonomických politík a na posilnenie tejto koordinácie“ [8]. Pri formulovaní zmyslu, obsahu a spôsobu koordinácie národných hospodárskych politík vo vzťahu k dosahovaniu takých cieľov sociálno-ekonomického vývoja, akými sú v EÚ štát blahobytu, sociálna a ekonomická súdržnosť, sa tu s istým významovým posunom hovorí: „Napokon hospodárska politika môže prispievať k sociálnej a ekonomickej súdržnosti rôznymi spôsobmi. Dobrá ekonomická výkonnosť podporuje tvorbu pracovných miest a najlepšie ochráni pred biedou a sociálnou exklúziou. V tomto ohľade teda môže byť dôležitý taký moderný a aktívny štát blahobytu, ktorý motivuje ľudí k práci.“

O rok neskôr (v apríli 2003) sa v hospodárskopolitických odporúčaniach Komisie na roky 2003 – 2005 (s výrazným upozornením na ich záväznosť aj pre krajiny prijímané do Spoločenstva 1. mája 2004) smer posilňovania koordinácie hospodárskych politík konkretizuje. V predchádzajúcich rokoch sa podpora hospodárskeho rastu v odporúčaniach Európskej komisie (EK) spájala predovšetkým s makroekonomickou stabilitou zabezpečovanou spoločnou menovou politikou a plnením kritérií Maastrichtu, resp. Paktu stability a rastu v národných fiškálnych politikách. V roku 2003 sa (pri rešpektovaní potreby makrostability) ***t' ažiko hospodárskopolitickej smernice EK presúva na požiadavku „lepšie fungujúcich a súť až podporujúcich trhov práce, produktov a kapitálu“***. V uvedených smeroch sa má lepšie využívať vnútorný trh EÚ a EK má na to vypracovať novú stratégiu. Jej obsahom má byť o. i. podpora súť až na trhoch tovarov a služieb, ďalšie otváranie národných trhov pre verejné obstarávanie, uľahčenie prístupu na trh a súť až v sieťových odvetviach. „Integrácia kapitálových trhov EÚ sa má zrýchliť predovšetkým presadením *Akčného plánu rizikového kapitálu do roku 2003* a *Akčného plánu pre finančné služby do roku 2005*.“

Najvýznamnejšie zmeny hospodárskopolitickej stratégie EÚ sa objavujú v jej odporúčaniach pre národné mzdové politiky. V presadzovaní nových prvkov (napr. v znižovaní hraničných efektívnych daňových sadzieb, znižovaní odvodového zaťaženia nízkoplatenej práce, rešpektovaní rôznych zručností a miestnych podmienok v tarifnom vyjednávaní, uľahčovaní profesnej a územnej mobility pracovných síl, prehodnotení regulačných opatrení na trhu práce a pod.) sa prejavuje nielen dôsledok nepriaznivého hospodárskeho vývoja spôsobeného recesiou, ale zrejme aj, hoci o tom sa explicitne nehovorí, reakcia na neplnenie cieľov, ktoré si EÚ vytýčila v roku 2000 na zasadnutí v Lisabone. „To, že HDP na obyvateľa je v EÚ značne nižší než v USA, je spôsobené predovšetkým nižšou mierou zamestnanosti a tým, že zamestnanci tu menej hodín pracujú. To, že (v EÚ) sa vysoko hodnotí voľný čas, možno v mnohých prípadoch redukovať na nezastretú otázku, či sa *oplatí pracovať*. Relatívne veľkorysým, resp. liberálnym

systémom sociálnej podpory a predčasného penzionovania boli mnohí ľudia účinne podnietení k odchodu z pracovného trhu, alebo zostali bez zárobkovej činnosti.“ (pozri [9])

Ekonomické reformy požadované orgánmi EÚ od členských štátov sa zameriavajú na posilnenie koordinačných funkcií trhu, na reformy v systéme sociálneho zabezpečenia a na zníženie role štátu v ekonomike.⁵ Pritom sa zdôrazňuje, že rolu štátu musí výrazne nahrádzať súkromný sektor, teda, že „politické opatrenia treba zacieliť na zlepšenie hospodárskych rámcových podmienok, v ktorých sa podnikom ponúknu inovačné, investičné a rastové stimuly“.

Tézy hospodárskopolitických odporúčaní EK vypovedajú jednoznačne, že zmeny hospodárskopolitickej stratégie EÚ, ktoré sa v jej fungovaní začnú uplatňovať približne v čase vstupu Slovenska (a 9 ďalších kandidátskych krajín) do Spoločenstva, nemajú čiastkový charakter a nepovedú k jej bezvýznamným – kozmetickým úpravám. ***Všetko nasvedčuje tomu, že v súčasnosti dochádza k zmene paradigmy, na ktorej je založená hospodárska politika EÚ.*** Možno tiež uvažovať o tom, či očakávané zmeny budú znamenať aj zmenu hodnôt, na ktorých je založená EÚ, alebo či tu ide len o zmenu v ich interpretácii a spôsobe uplatňovania. To sa, zrejme, stane súčasťou diskusie, na ktorej sa bude podieľať aj Slovenská republika už ako člen Európskej únie.

5. Hospodárska politika Európskej únie v Zmluve zakladajúcej ústavu pre Európu (ďalej v návrhu ústavy)

Doterajšie výklady hospodárskej politiky EÚ vychádzali predovšetkým z dohôd o jej pôsobení, z dokumentov určujúcich a rozširujúcich jej funkcie, z materiálov stanovujúcich a spresňujúcich spôsob vykonávania jej úloh a pod., teda bez komplexného a sústavne inovovaného formulovania jej celkovej hospodárskopolitickej pozície. Umožňovala sa tým istá voľnosť a následne aj rozdielnosť interpretácií celkovej hospodárskopolitickej koncepcie Únie. Zmenu tu prináša návrh ústavy formulujúci zacielenosť, obsah i postupy hospodárskej politiky Spoločenstva.

O hospodárskej politike sa návrh ústavy zmieňuje najprv vo svojej I. časti venovanej otázkam statusu Únie a jej vzťahov k členským štátom v článku 11 (pojednávajúcom o kompetenciách Únie v rôznych oblastiach jej pôsobenia), v bode 3 oprávňujúcom Úniu na koordináciu hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti v jej členských štátoch. S dôrazom treba zopakovať, že podľa

⁵ Ide napríklad o požiadavku „znižovať rozsah štátnych podpôr v ekonomike, preorientovať štátne podpory na horizontálne (teda nie štátom konkrétne vyselektované) ciele a poskytovať ich len v identifikovaných prípadoch zlyhania trhu“ [9].

návrhu ústavy je v kompetencii Únie len koordinácia v rámci ňou vykonávaných národných politík (s niektorými už spomenutými výnimkami, o ktorých sa v návrhu ústavy pojednáva osobitne), a nie ich nahradzovanie spoločnou hospodárskou politikou Únie, ani ich ľubovoľné usmerňovanie z centra Únie.⁶

Chápanie a uplatňovanie hospodárskopolitických kompetencií Únie sa podrobnejšie vymedzuje v III. časti návrhu ústavy nazvanej *Politiky a fungovanie Únie* v kontexte s výkladom jej ešte stále základnej a v každom prípade východiskovej funkcie, ktorou je založenie, zabezpečenie spoločného vnútorného trhu. Z toho vyplýva, že hospodárska politika Únie založená „na úzkej koordinácii hospodárskych politík členských štátov ... sa vykonáva v súlade so zásadou otvorenej trhovej ekonomiky s voľnou hospodárskou súťažou“ so zreteľom na definíciu spoločných cieľov Únie.

Návrh ústavy nielen určuje koordináciu národných hospodárskych politík ako spôsob presadzovania jej vlastnej hospodárskej politiky, ale stanovuje aj jej mechanizmus. Koordinácia sa v súlade s určenými cieľmi a pravidlami⁷ vykonáva v *Rade ministrov*, ktorá „na základe odporúčania Komisie formuluje návrh široko koncipovaných usmernení hospodárskych politík členských štátov Únie a podáva správy o svojich zisteniach *Európskej rade*. Európska rada na základe správy Rady ministrov prediskutuje závery široko koncipovaných usmernení týkajúcich sa hospodárskych politík členských štátov a Únie. Na základe týchto záverov prijíma Rada ministrov odporúčanie ustanovujúce široko koncipované usmernenia, o svojom odporúčaní informuje *Európsky parlament*“ [1, I. časť, Hlava V].

Koordinácia hospodárskych politík je nepochybne zložitou procedúrou, v ktorej sa stretávajú záujmy jednotlivých členských štátov formulované a presadzované ich zástupcami v Rade ministrov i v Európskej rade so stanoviskami a záujmami Únie ako celku, ktoré presadzuje Európska komisia. Z toho, že Komisia

⁶ V slovenskom preklade textu návrhu ústavy je jednoznačnosť oprávnenia Únie len na koordináciu hospodárskych politík jej členov trochu znejasnená. Bod 3, čl. 11, ktorý znie vo francúzštine (to je zrejme jazyk originálu ústavy podpísanej predsedom Konventu V. G. d'Estaingom): „*Union dispose d'une compétence en vue de promouvoir et d'assurer la coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres*“, bol do slovenčiny preložený slovami: *Únia má právo presadzovať a koordinovať politiku členských štátov v hospodárskej oblasti a v oblasti zamestnanosti*. Mimočodom, nepresne je do slovenčiny preložený aj nadpis čl. 11 Hlavy III. I. časti ústavy: *Catégories de compétences* (teda *Druhy kompetencií*, resp. oprávnení) ako *Kategórie pôsobnosti*.

⁷ Všetky politiky EÚ (vrátane hospodárskej) majú presadzovať jej spoločné ciele, medzi ktoré patrí v ich najvšeobecnejšom určení uplatňovanie hodnôt humanizmu a blahobyt jej národov založený na udržateľnom rozvoji. V doplnení k týmto univerzálnym princípom všetkých politík Únie sa v [1] od jej hospodárskej a menovej politiky vyžaduje ochrana a podpora jej spoločného vnútorného trhu, v ktorom je zabezpečený „voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu“ a činnosti, ktoré „zahŕňajú súlad s týmito usmerňujúcimi zásadami: stabilné ceny, zdravé verejné financie a menové podmienky a stabilná platobná bilancia“. Vidno, že v [1] už má hierarchia cieľov hospodárskej politiky EÚ opačné pozadie než v histórii ich kreovania.

sformuluje len návrhy usmernení, z ktorých sa robia závery a platné usmernenia až v zastupiteľských orgánoch Únie (v Rade ministrov a Európskej rade), môže vzniknúť dojem, že celkové – všeobecné záujmy Únie (reprezentované Komisiou) fungujú akoby „v oslabení“, resp. stretávajú sa s presilou národných záujmov. Realita procesu koordinácie hospodárskych politík však môže byť iná. *Po prvé* preto, lebo Komisia prijíma vhodne zvolené iniciatívy, to znamená, že môže navrhovať riešenie problémov, ktoré sú z hľadiska spoločných záujmov a cieľov Únie najaktuálnejšie a najzrelšie. *Po druhé*, z toho dôvodu, že Komisia disponuje výkonným a kvalitným aparátom, ktorý vďaka analýzam hospodárskeho vývoja v členských štátoch, v celej Únii aj v iných regiónoch disponuje informáciami, ktoré výrazne posilňujú jej rokovaciu pozíciu. *Po tretie*, vďaka tomu, že spoločné záujmy Únie nie sú abstrakciou, ale skutočnosťou vyjadrujúcou reálne záujmy vždy aspoň väčšiny členov Únie, ktoré sa môžu prejaviť v prijímaní rozhodnutí Rady ministrov kvalifikovanou väčšinou v oblasti koordinácie hospodárskych politík. A napokon, *po štvrté*, pozíciu Komisie (a teda aj spoločného záujmu Únie) posilňuje jej povinnosť analyzovať „konzistentnosť (národných) hospodárskych politík so široko koncipovanými usmerneniami“. To je, pri zistení nedostatkov v realizácii národných hospodárskych politík, spojené s právom Komisie „adresovať varovanie príslušnému štátu“, ba v oblasti fiškálnej politiky odporúčať Rade ministrov prijatie sankčných opatrení.

Uvedené nasvedčuje tomu, že *vd'aka ústave* a v nej obsiahnutej algoritmickej koordinácii hospodárskych politík sa povaha tohto procesu zmení. ***Mäkká koordinácia*** založená na kompromisoch medzi návrhmi Komisie usilujúcimi sa o vyjadrenie všeobecného záujmu Únie a obhajobou, resp. presadzovaním národných záujmov ***bude pravdepodobne nahradzovať jej tvrdšími formami***. Dialóg inštitúcií Únie, ktoré nezávisle identifikujú jej záujmy s rovnako zameralými národnými pohľadmi v nej bude prebiehať v inštitucionálnom prostredí posilňujúcom pozíciu Únie. To znamená, že pri ***koordinácii hospodárskych politík budú mať šancu na úspech čoraz viac len tie národné záujmy, ktoré budú prezentované a obhájené aj ako príspevok k formulovaniu spoločných záujmov***.

Pri vstupe do EÚ meniacej svoj prístup k tvorbe a uplatňovaniu hospodárskych politík bude zrejme aj Slovenská republika musieť prekračovať úzke rámce uvažovania o vlastných záujmoch v Únii a rozmyšľať aj o jej spoločných záujmoch, resp. uvažovať o svojich záujmoch v kontexte so záujmami celej Únie.

Identifikácia spoločných záujmov Únie je v súčasnosti neoddeliteľne spojená s rozmyšľaním o potrebe, možnostiach, smere a spôsobe jej vývoja. Na začiatku toho všetkého stojí otázka, či sú zmeny vo fungovaní EÚ potrebné, resp. či sa už o ne nepostaral návrh ústavy.

Čitateľ návrhu ústavy zisťuje, že drží v ruke niečo nehotové, medzerovité, písomnosť s provizórnou štruktúrou i obsahom. To je skutočnosť textu, ktorá odráža reálny stav Európskej únie ako útvaru, ktorí síce za vyše štyri desaťročia svojej existencie výrazne zmenil podobu Európy, no ešte nedospel do podoby plne emancipovaného spoločenstva. Návrh ústavy, pokiaľ ide o jej funkciu zafixovať ciele a spôsob fungovania Únie vrátane jeho inštitucionálneho zarámčovania, nemohol túto skutočnosť prekročiť. Súčasne však *navrhovaná ústava* plní aj ďalšiu významnú úlohu: *navodzuje očakávanie významných zmien v jej budúcom pôsobení a vytvára pre ne istý inštitucionálny koridor*.

V pokuse o maximálne stručné vysvetlenie potreby dotvoriť väzby spájajúce členské štáty do Únie stačí pripomenúť tézy teórie optimálnej menovej oblasti (jej poznatky sa vykladajú napríklad v [10]), ktorá by okrem dostačujúceho rozsahu ekonomiky mala spĺňať aj ďalšie kritériá, medzi ktoré patrí najmä: otvorenosť ekonomiky, diverzifikácia priemyselnej štruktúry a produktu, značná podobnosť miery inflácie, vysoká mobilita práce a veľká pružnosť miezd a cien, mechanizmus fiškálnej solidarity a konvergentné trendy v regionálnom rozvoji. Bez plnenia týchto kritérií, resp. pri nedostatočnej miere ich plnenia je súdržnosť, ba aj existencia menovej oblasti ohrozená externými šokmi i odstredivými silami z ohnísk vnútorného napätia. Okrem absencie či nerozvinutosti uvedených ekonomických kritérií posilňuje krehkosť a nestabilitu menovej oblasti (teda jej vzdľavovanie od *optimálnej* menovej oblasti) aj jej slabá politická inštitucionalizácia.

Z uvedeného vyplýva, že *nevyhnutnou podmienkou zachovania menovej únie je jej rozvíjanie spojené s posilňovaním kritérií relevantných pre optimálnu menovú oblasť pri súbežnom posilňovaní politických inštitúcií Európskeho spoločenstva*. Krajiny Únie, a teda aj Slovensko ako jej budúci člen tu stoja pred dilemou: podporovať prechod Únie do vyšších úrovní ekonomickej a politickej integrácie európskych národov, alebo sa postaviť mimo – bokom od tohto trendu a na akcelerácii procesu sa nepodieľať (pozícia odporu voči posilňovaniu väzieb hospodárskej a politickej únie by z nej príslušnú krajinu automaticky vylučovala, a preto s ňou vôbec nerátame).

Opísaná dilema charakterizuje zložitosť a obťažnosť rozhodovania viacerých starých a väčšiny nových členov Únie v otázke jej budúceho vývoja. Navrhovaná ústava s rozdielnymi postojmi členských štátov k budúcnosti Únie ráta a nachádza z nich východisko v procese *posilnenej spolupráce*. Otvorením možnosti posilnenej spolupráce sa v návrhu ústavy vytvára priestor na vznik a fungovanie „Európy rôznych rýchlostí“.⁸

⁸ V kapitole III, Hlavy V, III. časti [1] (*POLITIKY A FUNGOVANIE ÚNIE*) sa uvádza, že „akákoľvek posilnená spolupráca je v súlade s ústavou a právom Únie... Akákoľvek navrhovaná posilnená spolupráca rešpektuje pôsobnosti, práva a záväzky tých členských štátov, ktoré sa jej nezúčastňujú. Tie členské štáty nebrzdia jej realizáciu zo strany zúčastnených členských štátov...

Očakávanie zmien vo fungovaní Únie metódou posilnenej spolupráce posúva dilemu o vzťahu Slovenska k rozvíjaniu integrácie do polohy rozhodovania ani nie tak o tom, či má, alebo nemá uskutočňovanie idey posilnenej spolupráce podporovať (záporné stanovisko by vyznievalo prinajmenej nemiestne), ako skôr o tom, či a za akých okolností by sa na posilnenej spolupráci malo podieľať. Neľahké rozhodovanie tu do istej miery, alebo presnejšie do istého času, bude zjednodušené tým, že veľmi pravdepodobnou podmienkou účasti na uvažovanom procese bude vstup do menovej únie. Tým sa však aj otázka vstupu, resp. rýchlosti vstupu do menovej únie dostáva do nových súvislostí bez toho, že by sa tým zrušila východisková otázka vzťahu SR k integračným procesom a k participácii na ich rozvíjaní.

V scenároch rôznych prognóz a vízií rozvoja Slovenska sa prívlastok pesimistický pridával k predpovediam, podľa ktorých by Slovensko nevstúpilo do Únie. Všetky tieto pesimistické scenáre vychádzali z predpokladu, že Únia bude naďalej nerušene fungovať, ibaže SR do nej nevstúpi, alebo nebude prijatá. Čo sa však stane, resp. čo by sa mohlo stať v prípade nepriaznivého vývoja samej EÚ, ktorý sa nedá vylúčiť, ba v prípade, že sa ona nebude rozvíjať do celistvejšej podoby, je jeho možnosť reálna.

Retrográdny vývoj Únie sa však v spektre slovenských záujmov určite nenachádza už preto, lebo na jej nižších vývojových stupňoch sa nevyhnutne oslabuje jej záujem o pokrok vo vyrovnávaní ekonomickej úrovne členských štátov a ich regiónov. Preto by aj Slovensko možnosti posilnenej spolupráce, ktorou návrh ústavy za istých okolností inštitucionálne otvára jednu z ciest k efektívnejšie fungujúcej Únii, malo akceptovať a využiť ako podnet na zváženie nevy vlastnej účasti v rozvíjaní integračného procesu.

Je prirodzené, že pri rozhodovaní o vstupe do procesov posilnenej spolupráce musí SR vychádzať z národných záujmov, medzi ktorými stojí v hospodárskej oblasti na prvom mieste záujem o hospodársku konvergenciu s vyspelými krajinami Únie. Realizácia tohto jednoznačne formulovaného záujmu však nebude jednoduchá. Ak totiž z dlhodobého hľadiska sa budú ťažko hľadať argumenty proti téze o prospešnosti plného zapojenia Slovenska do postupu európskeho integračného procesu, tak nielen v prvých rokoch, ale aj v strednodobom úseku pôsobenia v EÚ môže byť ***pre SR nevýhodná účasť v tých oblastiach posilňovania spolupráce, kde by sa vzdávala hospodárskopolitických nástrojov potrebných na udržiavanie tempa rastu nevyhnutného na zabezpečenie konvergentného procesu.***

posilnená spolupráca je otvorená všetkým členským štátom a podmienená je súladom s prípadnými podmienkami účasti stanovenými v európskom oprávňujúcom rozhodnutí... Komisia a členské štáty zúčastňujúce sa posilnenej spolupráce zabezpečia uľahčovanie účasti čo najväčšiemu možnému počtu členských štátov...“.

V spôsobe, akým návrh ústavy zakomponoval metódu posilnenej spolupráce do budúceho rozvoja Únie, sa prejavilo aj pochopenie voči situácii a možnostiam jej nových členských štátov. Ohľad na ich dlhodobý záujem neodtrhnúť sa príliš od trendov vývoja v EÚ by sa mohol uplatniť tak, že posilnená spolupráca by nebola pevne zviazaným balíkom zmien, politík a opatrení, ale rozložila by sa do viacerých oddelene vykonávaných zmien a aktivít, na ktorých by sa mohli členovia Únie podieľať podľa vlastnej voľby danej ich možnosťami a záujmami.

Konštatovali sme už, že návrh ústavy nezakladá početné podstatné zmeny vo fungovaní Únie, ba ani v jej hospodárskej politike, ale vytvára skôr východiská na ich prípravu. Jej súčasťou je aj diskusia o pravdepodobných smeroch budúceho vývoja EÚ. Podľa nášho odhadu sa v nej potvrdí, že zmeny v hospodárskej politike a v celom hospodárstve sa budú realizovať spolu s posunmi v iných oblastiach a tie sa zase nezaobídu bez efektívnejšieho fungovania európskeho hospodárstva.

Samotné vypracovanie *Návrhu zmluvy* zakladajúcej ústavu pre Európu svedčí o tom, že *ekonomická integrácia Európy dosiahla úroveň, na ktorej sa nemôže ďalej rozvíjať len v rámci integrácie ekonomickej, doplnenej dosiaľ len náznakmi integrácie v iných oblastiach*. Je tu predel, na ktorom sa vlády európskych krajín rozhodujú pre, alebo proti politickej integrácii, z ktorej „sa snád“ nakoniec vyvinie skutočná federácia“ [11]. V prospech predbežne neobmedzovaného prehlbovania integrácie sa vyslovujú najmä zakladajúci členovia Únie. Zdá sa, že proti nemu sa stavia značná časť jej nových členov.

Odporcom – hoci aj miernej a veľmi postupnej – federalizácie Európy by sme chceli pripomenúť, že, po prvé, práve v globalizujúcom sa prostredí sa úsilie o vytvorenie národnej konkurencieschopnej ekonomiky integrovanej do Spoločenstva len po istú vopred pevne stanovenú hranicu stáva sizyfovskou námahou, a, po druhé (sčasti aj v nadväznosti na predchádzajúce), demokratické rozhodovanie o politických otázkach dotýkajúcich sa záujmov celej Únie vytvára „dopyt po priamejších formách demokracie, ktoré by rozhodovanie priblížili ľuďom, regiónom a miestnym komunitám“ [12]. Takéto v meradle Únie vykonávané priamejšie formy demokracie by však posilňovali väzby vnútri Únie pri obchádzaní a oslabovaní postavenia jej členských štátov.

Pozornosti politických reprezentantov krajín, ktoré sa koncepciu posilnenej spolupráce budú usilovať využiť predovšetkým na budovanie federalizovanej Európy, by zase nemalo ujsť, že ich iniciatívy môžu mať úspech len na báze dôsledného zjednocovania hospodárskych politík. To sa nezaobíde napríklad bez vytvárania spoločného fiškálneho priestoru, teda bez uplatňovania fiškálneho federalizmu. Cesta k nemu bude zaiste veľmi zdĺhavá už preto, lebo bude veľmi nákladná, teda náročná na finančné zdroje federácie. Na druhej strane, práve

väčší rozsah zdrojov, ktoré by sa v budúcnosti používali v systéme európskeho fiškálneho federalizmu, prispeje k tomu, aby sa idea hlbšej európskej politickej integrácie stala v priebehu viacerých desaťročí (azda počas života viacerých generácií) prítlačlivou aj pre terajších nových členov Únie. Aj tu však platí, že východiskovým – absolútne nevyhnutným predpokladom uvažovaného procesu je *výrazné zefektívnenie hospodárskeho vývoja v EÚ*.

Ukazuje sa teda, že istý signál k naštartovaniu procesov, ku ktorým obracia pozornosť návrh ústavy, tvorí návrat k iniciatívam stojacim pri zrode Únie, resp. k dôslednejšiemu uplatňovaniu politík, ktoré sa po týchto iniciatívach rozvinuli, a menovite lepšie využívanie spoločného vnútorného trhu rozšíreného o jej nových členov. Ide tu nielen o odstraňovanie prekážok priamo na spoločnom trhu tovarov, služieb, práce a kapitálu, ale aj v čiastkových hospodárskych politikách (napr. v poľnohospodárskej, sociálnej) tam, kde to vyslovene nepoškodzuje dlhodobejšie záujmy všetkých členských štátov. Pokladáme za pravdepodobné, že v danom kontexte sa po získaní nevyhnutného množstva praktických skúseností pristúpi k revízii obojstranných výnimiek obmedzujúcich voľné fungovanie trhu medzi starými a novými členmi Únie. Všetko to bude pravdepodobne udržiavať vývoj hospodárskej politiky EÚ v smere, ktorý sme v predchádzajúcom texte charakterizovali ako zmenu jej paradigmy naznačenú v *Širokých usmereniach Európskej rady* z roku 2003.

Ukazuje sa zreteľne, že cesta k budúcej zjednotenej Európe nám síce môže a mala by ožiarovať vízia „rozšírenia vlasti“, prípadne „vytvárania priestoru solidarity“ [13], no cesta k uskutočneniu tejto vízie vedie len cez územie – podľa morálnych idealistov odvolávajúcich sa aj na R. Schumana tu ide o „nečisté územie“ – „sporov o kvóty, o normy, o dotácie, rozpočtové deficity, a ...národné záujmy“. V skutočnosti Robert Schuman síce ako vizionár hovoril o potrebe vytvárať dušu Európy, ale ako praktický politik, ktorý chcel pre „dušu Európy“ niečo reálneho vykonať, inicioval záujmami motivované založenie Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ. Dnes ide v prvom rade o sformovanie hospodárskych politík, ktoré na súčasnom stupni rozvoja Únie umožnia potrebný hospodársky rast jej všetkých, a najmä zrýchlený rast jej nových členov a tým aj rozšírenie zdrojov potrebných na realizáciu iniciatív potrebných na jej rozvíjanie.

Literatúra

- [1] Návrh zmlúvy zakladajúcej Ústavu pre Európu. <www.foreign.gov.sk> 2003.
- [2] Koncepčné východiská hospodárskej politiky v etape integrácie Slovenska do Európskej únie. [Expertízne štúdie, č. 54.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, december 2003.
- [3] KLVAČOVÁ, E.: Kultivace institucionálního rámce jako základní přínos vstupu České republiky do Evropské unie. Politická ekonomie, 51, 2003, č. 2.

- [4] Treaty Establishing the European Coal and Steel Community. Article 2. European Union. Selected Instruments Taken from the Treaties. Book I, Volume II. Brussels – Luxembourg 1995.
- [5] Treaty Establishing the European Community, Article 2. European Union. Selected Instruments Taken from the Treaties. Book I, Volume I. Brussels – Luxembourg 1995.
- [6] Treaty on European Union. European Union. Selected Instruments Taken from the Treaties. Book I, Volume I. Brussels – Luxembourg 1995.
- [7] Zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. a 24. března 2000 v Lisabonu. Dokumenty Evropské unie. Mezinárodní politika, 2000, č. 5 (pravidelná příloha).
- [8] European Communities 2002. Broad Economy Policy Guidelines. European Economy, 2002, č. 4.
- [9] Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003. Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003 – 2005). Brüssel 2003.
- [10] IŠA, J.: Príprava Slovenska na vstup do Európskej menovej únie. In: Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do Európskej únie. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 2003.
- [11] DAVIDSON, J.: V európskej hre ide o všetko. Project Syndicate. SME, 22. 9. 2003, s. 9.
- [12] DAHRENDORF, R.: Tvorba ústav – defenie právomocí. Project Syndicate/Insitut for Human Sciences. SME, 17. 9. 2003, s. 9.
- [13] CHMELÁR, E.: Kde niet myšlienok, niet ani diskusie. SME, 26. 9. 2003, s. 9.