UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Michael Vlach

Od Maastrichtu k Amsterdamu – teorie a praxe ekonomické integrace

Bakalářská práce

Praha 2009

Autor práce: **Michael Vlach**

Vedoucí práce: **Mgr. Jan Váška**

Oponent práce: **Prof. PhDr. Lenka Rovná CSc.**

Datum obhajoby: **2009**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

Vlach, Michael. *Od Maastrichtu k Amsterdamu – teorie a praxe ekonomické integrace.* Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2009, 49 s. Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Jan Váška

Anotace

Bakalářská práce „Od Maastrichtu k Amsterdamu – teorie a praxe ekonomické integrace“ pojednává o vztahu teorie ekonomické integrace a evropské integrace. Na jedné straně je ekonomická teorie popisující jednotlivá stadia integračního procesu, která podává poměrně jasnou představu o tom, co mezinárodní ekonomická integrace obnáší. Evropská integrační praxe však probíhala a do značné míry probíhá v mnoha ohledech odlišně. Srovnáním teoretických východisek s integrační realitou tak chce tato práce přispět k objasnění těchto mechanismů, zejména pak jejich důsledků pro další postup integrace i pro fungování Evropské unie v těchto podmínkách. Těžištěm práce je období vzniku hospodářské a měnové unie, jakožto velmi pokročilého stadia integrace, s důrazem na smluvní základ tohoto přechodu v podobě Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy. V tomto období byl smluvně, Maastrichtskou smlouvou, zakotven plán na vznik hospodářské a měnové unie. Ta v roce 1999, společně se vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost, vstoupila do třetí závěrečné a nezvratné fáze. Měnová unie tak vznikla i přesto (či možná právě proto), že v mnoha ohledech tomu skutečná integrační realita neodpovídala. Tato práce chce postihnout důvody, proč tomu tak bylo a jaké byly a jsou možné důsledky.

Annotation

Bachelor thesis „From Maastricht to Amsterdam – Theory and Practice of Economic Integration“ deals with the relation between the theory of economic integration and European integration. The theory of economic integration describes stages of economic integration and what these economically and politically requires and imply. European integration practice though was and to large extent still is significantly different. This work aims to describe these mechanisms and their consequences for future integration and also for contemporary European Union. This work uses comparative methodology for the juxtaposition of the theoretical basis of economic integration and the reality of European integration. The core of this thesis is the process of creation the economic and monetary union represented by

Maastricht and Amsterdam treaties. First of them set up the plan for creating the economic and monetary union while the later recognized several of the rather anomalous points of the integration practice. The monetary union entered in 1999 (along with Amsterdam Treaty) in its final and irreversible stage despite not being accompanied with similar crucial advance in many other, often related, fields. This thesis aims to describe the processes which led to said situation and their consequences.

Klíčová slova

ekonomická integrace, evropská integrace, Evropská unie, Maastrichtská smlouva, Amsterdamská smlouva, měnová unie, Euro, vnitřní trh

Keywords

Economic integration, European integration, European Union, Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty, Monetary Union, Euro, Internal market

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a s použitím jen uvedených pramenů a literatury.

2. Souhlasím, aby předkládaná práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne **15. 5. 2009** Michael Vlach

OBSAH

ÚVOD **7**

EKONOMICKÁ INTEGRACE **10**

PŘÍSTUPY K EKONOMICKÉ INTEGRACI **11**
MEZIVLÁDNÍ NEBO NADNÁRODNÍ INTEGRACE **12**
TEORIE EKONOMICKÉ INTEGRACE **13**
Oblast volného obchodu *14*
Celní unie *14*
Společný a jednotný trh *15*
Hospodářská a měnová unie *16*
Úplná hospodářská a politická integrace *17*
KAUZALITA EKONOMICKÉ INTEGRACE **18**

OD ESUO K ES **19**

EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI (1951 – 1957) **19**
ŘÍMSKÉ SMLOUVY (1957 – 1967) **20**
EVROPSKÉ SDRUŽENÍ VOLNÉHO OBCHODU **22**
PRVNÍ POKUS O MĚNOVOU UNII **22**
ROZŠÍŘENÍ **25**
EVROPSKÝ MĚNOVÝ SYSTÉM **26**
JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT **27**
DELORSOVA ZPRÁVA **28**
Výbor regionů *28*
Hospodářská a měnová unie *29*

MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA **30**

VNITŘNÍ TRH **31**
HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE **32**
Hospodářská unie vs. měnová unie *34*
EVROPSKÝ MĚNOVÝ INSTITUT A EVROPSKÝ SYSTÉM CENTRÁLNÍCH BANK **35**
KONVERGENČNÍ KRITÉRIA **35**

AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA **36**

PRAVIDLA A REÁLNÁ KONVERGENCE **36**
ROZŠÍŘENÍ **37**
Další aspekty spojené s ekonomickou integrací *40*
TŘETÍ FÁZE HMU A EURO **42**

ZÁVĚR **43**

ÚVOD

Důvodem ke zvolení tohoto tématu bakalářské práce byl evidentní a málo zdůrazňovaný rozpor mezi teoretickými koncepty ekonomické integrace a evropskou integrační praxí, zejména v souvislosti s obdobím po Maastrichtské smlouvě a zaváděním měnové unie. Právě tento rozpor, který do značné míry stojí v pozadí, jako motiv mého zájmu o problematiku evropské integrace, mě přivedl ke zvolení tohoto tématu předmětem bakalářské práce. Touto prací bych chtěl přispět k objasnění procesů, které k takovému stavu vedly, a zároveň prezentovat některé možné důsledky, které z tohoto fenoménu plynou.

Teorie ekonomické integrace je přes půl století existující odnož ekonomie světového obchodu v rámci ekonomické teorie. Zabývá se problematikou odbourávání diskriminačních ekonomických opatření mezi státy. V jejím rámci byla formulována jakási nosná konstrukce integračních fází a samozřejmě také teoretické koncepty o jejich předpokládaných účincích na ekonomiky integrujících se zemí.

Evropská integrace naproti tomu byla ale již od svého vzniku počátkem 50. let 20. století poměrně atypickým příkladem ekonomické integrace, respektive ekonomické integrace, jak si ji představovali její teoretici. Teorie totiž předpokládala spíše evoluční charakter celého procesu a také se omezovala zpočátku na mezivládní či spíše minimalisticky nadnárodní charakter integrace podle předpokládané metody nejmenšího odporu.

Evropská praxe však byla v mnoha ohledech odlišná. Evropský integrační proces měl od počátku (v linii odvíjející se od ESUO) silně nadnárodní charakter, který částečně vyplýval z jeho proklamovaných cílů. Tyto prvky také byly postupem času ještě více posíleny, jak se ukazovalo, že problémy mezivládního přístupu jsou v řadě oblastí v podstatě nepřekonatelné. Tato prvotní odlišnost oproti teorii ekonomické integrace neznamenala zásadní rozpor, protože se jednalo o jakousi nepovinnou nadstavbu, kterou sice teorie nepředpokládala, ale ani nevylučovala a v některých případech ji přímo doporučovala jako optimální.

Zajímavějším jevem byla skoková povaha evropské integrace. Jeden z počátečních integračních impulsů v podobě vytvoření EHS tak vytvářel spolupráci na úrovni společného trhu, tedy skok přímo do třetí fáze ekonomické integrace. V prvních dekádách však společného či vnitřního trhu dosaženo nebylo. Byla však vybudována v rekordním čase celní unie, která společnému trhu předchází. Smluvní základ totiž v případě společného trhu nedával signatářům dostatečnou motivaci k jeho vybudování (na rozdíl od celní unie). Vybudování volného trhu, ponechané jen na přirozeném vývoji a ochotě členských států, tak dlouhodobě nepřinášelo uspokojivé výsledky.

Změna nastala až v polovině 80. let, kdy se jako oficiální cíl dostala do zakládajících smluv hospodářská a měnová unie, jakožto další stadium ekonomické integrace. Hospodářská a měnová unie vyžaduje ke svému vzniku funkční vnitřní trh. Intenzivní přípravy na přechod na HMU, které akcelerovaly dokončení vnitřního trhu, však byly oproti teorii velmi asymetrické. Vůle k vytvoření měnové unie byla výrazně silnější než v případě hospodářské unie, čímž vznikl určitý rozpor. Na jedné straně byl intenzivně budován velmi pokročilý prvek ekonomické integrace, ale bez odpovídajícího pokroku v ostatních oblastech, které ale s tímto krokem (měnovou unií) úzce souvisely či ji vyžadovaly (například prvky hospodářské unie).

Navzdory tomu bylo nakonec měnové unie dosaženo. Tento obrovský úspěch však znamenal také řadu velmi zásadních důsledků, zejména v kontextu výše zmíněného. Asymetrické budování čtvrtého stádia ekonomické integrace (navzdory četným proklamacím o nutnosti vyváženého postupu) znamená v podstatě dodnes v celé řadě sfér (daně, rozhodovací procesy atd.) různé stupně nevyváženosti, čímž sílí tlaky na prohlubování integračního procesu. Jejich cílem je tuto asymetrii odstranit dobudováním hospodářské a měnové unie, což také úzce souvisí s unií politickou.

Otázky, na které chce odpovědět tato práce tak jsou, jakými mechanismy a procesy bylo dosaženo takového stavu a jaká je příčina výše popsaných efektů. Cílem práce není odpovědět na motivace jednotlivých aktérů, byť se taková otázka přirozeně nabízí také. Cílem naopak je identifikace tohoto stavu a stanovení jeho významu v rámci evropské integrace.

Struktura a vymezení

Těžištěm celé práce je proces vzniku hospodářské a měnové unie v evropském integračním procesu. Maastrichtská smlouva je výchozím bodem tohoto období, protože kodifikovala plán přechodu na nové stadium a položila k němu nezbytné institucionální základy. Zároveň se v ní objevují asymetrické prvky budování hospodářské a měnové unie (HMU), které se staly průvodním jevem celého procesu.

Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost spolu se vstupem ES/EU do třetí fáze přechodu na HMU. Tato fáze byla Maastrichtskou smlouvou ustavena jako nezvratná. Byť se nejednalo o konec budování HMU v pravém slova smyslu, vše podstatné související s formováním podoby monetární unie (a s jejím uváděním do praxe) muselo být a bylo dokončeno před vstupem do finální fáze, tedy právě Amsterdamskou smlouvou. Následný vývoj již vycházel z této podoby a hlavně z reality existence měnové unie v asymetrických podmínkách.

Celou práci jsem tedy rozdělil do čtyř hlavních oddílů. V prvním z nich se zabývám samotnou teorií ekonomické integrace. Jejím vznikem, názorovými proudy a stručně také jejím vývojem. Stěžejní částí je však samotný popis integračních fází, jejich vzájemný vztah a také koncepty integrační dynamiky.

Druhá část je věnována vývoji ekonomické integrace od jejího počátku až téměř do Maastrichtské smlouvy, a to optikou právě teorie ekonomické integrace. V této části jsou částečně analyzovány základní ustanovení zakládajících smluv a milníky evropské integrace ve snaze identifikovat styčné body s teorií ekonomické integrace.

Třetí část je věnována Maastrichtské smlouvě a konkrétním změnám, které přinesla. Zvláštní důraz je kladen na hospodářskou a měnovou unii, na plán k jejímu dosažení a institucionální i smluvní výbavě k jejímu dosažení. V této části také upozorňuji na první vážnější rozpory, které z pohledu teorie ekonomické integrace v tomto pokusu byly od počátku zakotveny.

Čtvrtá a poslední část se věnuje samotnému přechodu na HMU. Zmiňuje obtíže, které během druhé fáze vyvstaly, a kulminuje v další revizi zakládajících smluv – v Amsterdamské smlouvě. Ta podstatným způsobem změnila celý rámec a možnosti evropské integrace v momentě přechodu na třetí fázi HMU. Do značné míry v reakci na disproporční integrační praxi, reprezentovanou právě způsobem budování měnové unie.

Rozbor literatury

Literatury k tomuto tématu existuje poměrně hojné množství a řada titulů s širším záběrem se zabývá touto problematikou částečně. Hlavním kritériem nebyla ani tak aktuálnost pramenu, jako spíše jeho relevance, zejména časová, k danému tématu (například články publikované v 90. letech). Mezi hlavní prameny tak patří kniha od ekonoma Bély Balassy Teorie ekonomické integrace[1] z 60. let 20. století, která bez pozdějších zkušeností s evropskou integrací formuluje celou řadu tezí a obecných závěrů teorie ekonomické integrace, které se v dalším vývoji potvrdily.

Mezi průřezová díla dotýkající se ekonomické integrace z pohledu evropské integrace, ale stále na teoretické rovině patří například Oxfordská publikace Wayna Sandholtze a Aleca Sweeta (ed.) European Integration and Supranational Governance[2], která zachycuje právě institucionální povahu ES/EU a srovnává je mimo jiné s teoretickými předpoklady nadnárodního přístupu k integraci. Mezi prameny s obdobným zaměřením patří také Garrett &

[1] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace, Svoboda, Praha 1966, str. 328.

[2] Sandholtz, Wayne, Sweet, Alec Stone (ed.), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford 1998, str. 389, ISBN 0-19-829464-6.

Tsebelis The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union[3] nebo An Institutional Critique of Intergovernmentalism[4] od stejných autorů.

Do oblasti historie evropská integrace obecně se specifickým zaměřením na hospodářskou a měnovou unii patří tituly: prof. Jaroslav Jakš: Quo Vadis Evropská unie[5], Eva Cibulková (ed.) sborník Proměny světové ekonomiky[6] se zvláštním důrazem na evropskou integraci a také nedávná publikace Oldřicha Dědka Historie evropské měnové integrace[7].

Dalšími stěžejními prameny byly nekonsolidované texty samotných smluv, jmenovitě Pařížské (o založení ESUO), Římských (o založení Euratom a EHS), Jednotného evropského aktu, Maastrichtské smlouvy (Smlouva o Evropské unii) a Amsterodamské smlouvy, jakožto i texty protokolů posledních dvou jmenovaných do zakládajících smluv začleňovaných.

Pro problematiku období Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy pak vyjma většiny výše zmíněných titulů dobové publikace článků v žurnálech zabývajících se touto problematikou jako Wolfgang Wessels Rationalizing Maastricht[8], Michael Braun Maastricht Treaty as High Politics[9] aj.

Mezi primární zdroje patří také oficiální internetový portál Evropské unie, publikace Politický a právní rámec evropské integrace od Iva Šlosarčíka[10] nebo Malá encyklopedie moderní ekonomie od Milana Sojky a Bronislava Konečného[11].

EKONOMICKÁ INTEGRACE

Ve 40. letech se v ekonomické teorii etabloval nový proud, který se zabývá ekonomickou integraci států. Představiteli tohoto nového nemarxistického směru v ekonomii byli zpočátku například W. Röpke, M. Allais či M. A. Heilperin. Ti byli představiteli tzv. liberalistického pojetí teorie ekonomické integrace. Opačné pozice zastávali někteří zastánci dirigistického pojetí, mezi něž patřili například A. Philip (zastánce centrálního plánování

[3] Garett, Geoffrey, Tsebelis, George, The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, International Organization, Vol. 55 No. 2, str. 357-390 – JSTOR – 12. 4. 2009.
[4] Garett, Geoffrey, Tsebelis, George, An Institutional Critique of Intergovernmentalism, International Organization, Vol. 50 No. 2, str. 269–299 – JSTOR 1. 5. 2009.
[5] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie, ETC Publishing, Praha 1998, str. 236.
[6] Cihelková, Eva (ed.), Proměny světové ekonomiky, VŠE, Praha 2005, str. 265.
[7] Dědek, Oldřich, Historie evropské měnové integrace, C. H. Beck, Praha 2008, str. 260.
[8] Wessels, Wolfgang, Rationalizing Maastricht: The Search for an Optimal Strategy of the New Europe, International Affairs, Vol. 70, No. 3, str. 445-457 – JSTOR 23. 2. 2009
[9] Braun, Michael J., Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France and European Integration, Political Science Quaterly, Vol. 110 No. 4, str. 605-624 – JSTOR – 10. 3. 2009
[10] Šlosarčík, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace, Institut pro evropskou politiku Europeum, Praha 2005, str. 321.
[11] Sojka Milan, Konečný, Bronislav, Malá encyklopedie moderní ekonomie, Libri, Praha 2001, str. 271.

ekonomiky) či M. Byé. Jako jakýsi střední proud mezi oběma přístupy lze vnímat například J. Weillera nebo později též B. Ballasu na přelomu 50. a 60. let[12].

Samotná ekonomická integrace byla, a dodnes je, definována jako odstraňování vzájemných ekonomických překážek (diskriminace) mezi dvěma a více státy, směřující ke stabilnějšímu hospodářskému růstu a k jeho udržení.[13] Pojmy ekonomická a hospodářská integrace jsou v tomto ohledu zaměnitelné.

Přístupy k ekonomické integraci

V podstatě ihned po vzniku tohoto nového ekonomického proudu se ekonomové rozdělili na dva tábory hlásající zcela opačný přístup k ekonomické integraci.

Liberalistický výklad ekonomické integrace tvrdil, že integrace lze nejlépe dosáhnout odstraněním všech státem implementovaných bariér, zejména pak v oblasti pohybu zboží. Jedná se o původní koncept zakladatelů teorie ekonomické integrace, který však byl poměrně záhy opuštěn. Jeho podstatou totiž byla v podstatě utopická vize návratu k liberalismu před rokem 1914. V oblasti ekonomické teorie však nebyl tento koncept po zkušenostech s velkou hospodářskou krizí reálný již ani teoreticky[14]. Liberalistické pojetí hospodářské integraci tak nebylo nikdy ani zvažováno jako reálná alternativa pro integrační projekty.

Podle opačného výkladu dirigistů nebylo odstranění mezistátních bariér nutné, pokud by došlo ke koordinaci národních hospodářství (či jejich plánů) na úrovni vlád států. Tento dirigistický přístup přikládal vrcholnou důležitost právě vládám států a odmítal působení volného trhu na integraci jako cosi škodlivého. Krize liberalismu sice nahrávala tomuto pojetí, nicméně zcela eliminovat volný trh bylo podobně nemyslitelné jako na něj bezmezně spoléhat. Dirigistické pojetí hospodářské integrace se stalo základem hospodářské integrace v marxistické ekonomii. K realizaci dirigistické hospodářské integrace skutečně došlo a to ve formě Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP) sdružující ekonomiky východního bloku (v podstatě ve formě politické integrace). Nicméně nejednalo se o integraci tržních ekonomik, nýbrž centrálně plánovaných ekonomik sovětského typu.

Koncem 50. let, zejména pod vlivem událostí na poli západoevropské integrace, začíná krystalizovat určitá syntetická podoba teorie ekonomické integrace tržních ekonomik. Jejím

[12] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 32-34.
[13] Sojka, Milan, Bronislav Konečný, Malá encyklopedie moderní ekonomie… str. 173.
[14] Blassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 36.

základním rysem byla součinnost vlád států a tržních mechanismů (dnes nazýváno funkcionalistická či institucionální forma ekonomické integrace). Toto pojetí přetrvalo s dílčími korekcemi v ekonomii dodnes (celý spor původních dvou výkladů je dnes přetransformován na spor neoliberalistů a neofunkcionalistů).[15] Role států je zde vnímána převážně politicky. Jejich úlohou v procesu je integraci zahájit, dojednávat mezivládní smlouvy a korigovat možné negativní vlivy tržních mechanismů, které integraci v praxi realizují. Smyslem je využít pozitivních mechanismů trhu k prohlubování a upevňování zamýšlených integračních kroků. Pochopitelně takový postup má nezřídka i opačné účinky, kdy si naopak tržní mechanismy žádají určité integrační kroky od vlád států.

Mezivládní nebo nadnárodní integrace

V 60. letech se objevuje další spor na poli hospodářské integrace a to právě v souvislosti s rolí států. Mají státy postupovat konsenzuálně za pomoci mezivládních dohod? Anebo mají vytvořit nadnárodní instituce, které budou přijímat rozhodnutí za ně, čímž se státy vzdají části své suverenity? Teorie ekonomické integrace měla v této otázce poměrně jasno, protože předpokládala, že ochota států vzdát se svých pravomocí bude jen malá. V podstatě tak operuje s nejmenší nutnou mírou nadnárodního přístupu pro každou fázi. Podstatné ale je, že i přesto byl v teorii nadnárodní přístup považován za efektivnější a kvalitativně lepší formu hospodářské integrace.[16]

Koncem 60. let bylo jasné, že supranacionální (nadnárodní) přístup v evropské praxi převážil. Aniž bychom se na tomto místě museli pouštět do rozboru zpětného vlivu na ekonomii, je třeba zmínit, že nadnárodní přístup k hospodářské integraci se stal pro ekonomii spíše objektem zájmu (a tedy jakýmsi faktem), než jednou z možností.[17] V tomto bodě bylo ovlivnění teorie realitou naprosto zjevné a klíčové. V dnešní době zhruba od konce 80. let se na tomto poli střetávají koncepce různé míry vlivu buďto mezivládního rozhodování nebo naopak nadnárodního rozhodování, což je již zmiňovaný spor neoliberalistů a neofunkcionalistů).

[15] Sojka, Milan, Bronislav Konečný, Malá encyklopedie moderní ekonomie… str. 213.
[16] Garett, Geoffrey, Tsebelis, Georgie, An Institutional Critique of Intergovernmentalism… Str. 294 – JSTOR – 1. 5. 2009.
[17] Sandholtz, Wayne, Sweet, Alec Stone (ed.), European Integration and Supranational Governance… 1998, str. 5.

Teorie ekonomické integrace

Ekonomická integrace přináší blahodárné účinky na hospodářství integrujících se zemí bez ohledu na stupeň jejich vývoje.[18] Některé kroky sice mají krátkodobé negativní účinky na některé segmenty ekonomiky, ale dlouhodobý přínos je podstatně vyšší a obvykle jsou i krátkodobé problémy vyváženy růstem v jiných oblastech. Dá se tedy říci, že ekonomická integrace je veskrze pozitivní jev.

Pro naše účely je však důležité zdůraznit, že se na tomto místě budeme zabývat teorií ekonomické integrace vyspělých tržních ekonomik. Aplikovatelnost na integraci ekonomik rozvojových zemí je pouze omezená, protože ve vyspělých zemích se proces ekonomické integrace setkává s odlišnými problémy než u rozvojových zemí a jiné problémy naopak vůbec nevyvstávají. I přesto však lze říci, že integrace rozvojových ekonomik má velmi pozitivní účinky i na jejich rozvoj a růst.[19]

V ekonomické integraci se dlouhodobě rozlišuje 5 stadií podle hloubky vzájemné integrace zúčastněných ekonomik. Jsou to:

- Oblast volného obchodu
- Celní unie
- Společný trh
- Hospodářská a měnová unie
- Úplná hospodářská a politická integrace

Před první bod by bylo možné umístit tzv. oblast preferenčního obchodu, která však přísně vzato není integračním aktem a jedná se o slabší formu oblasti volného obchodu. Měnová integrace má v celém procesu výsadní postavení a je přímo spjata s vytvořením hospodářské unie, protože se jedná o zlomový bod, ve kterém vyvstává absolutní nutnost nadnárodního přístupu (politické unie). Finální fází integračního procesu (a jeho cílem) je odstranění všech forem diskriminace mezi hospodářstvími jednotlivých států, což zároveň znamená vzdání se podstatné části suverenity ze strany členských států a přechod k nadnárodní formě vlády.[20]

[18] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 40.
[19] Například Africká Unie.
[20] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace…, str. 326.

Oblast volného obchodu

První stupeň ekonomické integrace. Typicky jde o mezivládní dohodu, kterou se odstraní tarifní a celní bariéry mezi signatáři. Jednotlivé státy si však ponechávají vlastní celní a tarifní politiku vůči třetím zemím. Příkladem takové dohody může být například NAFTA (North American Free Trade Area) mezi Kanadou, USA a Mexikem. Oblasti volného obchodu často předchází oblast preferenčního obchodu, která pro určité druhy zboží snižuje tarify a cla. Z důvodu absence společné celní politiky vůči třetím zemím se používá metody certifikace zboží, aby nedocházelo k přílivu zboží do oblasti z třetích zemí skrze zemi s nejnižšími cly. Takové řešení však není ideální, a proto oblast volného obchodu dlouhodobě ekonomicky inklinuje k celní unii. Proto je smlouva o oblasti volného obchodu vždy součástí celní unie a nezřídka je založena současně s celní unií.

Oblast volného obchodu je postavena na teorii komparativních výhod, podle které dochází v oblasti volného obchodu ke specializaci výroby s komparativní, spíše než s absolutní, výhodou. Výsledkem je zlepšení struktury výroby v oblasti volného obchodu a zvýšení příjmů, čímž zároveň dochází ke zvyšování blahobytu. Oblast volného obchodu však nezaručuje rovnoměrnou distribuci těchto příjmů, což může rovněž být zdrojem tlaků na vznik vyšší formy integrace, která tuto diskriminaci potlačuje či odstraňuje.

Celní unie

Druhý stupeň ekonomické integrace je vytvoření společenství států s jednotnou celní politikou vůči třetím zemím. Příkladem může být například celní unie Česko-Slovensko (1993-2004) nebo současná EU-Turecko a další. Předpokladem vzniku celní unie je oblast volného obchodu, která odstraňuje celní a tarifní bariéry mezi samotnými signatáři. Při vytváření celní unie bývá smlouva o oblasti volného obchodu součástí smlouvy zakládající celní unii.

Cílem celní unie je zvýšení efektivity mezinárodního obchodu, omezení negativních vlivů oblasti volného obchodu a politické přiblížení členských zemí. Z pohledu třetích zemí je celní unie jedinou jednotkou v mezinárodním obchodu. Členské země tak skrze celní unii spojují svou ekonomickou sílu a váhu ve světové ekonomice a vůči třetím zemím. Svou povahou je celní unie ideální platformou (a také předpokladem) k vytvoření společného trhu.

Společný a jednotný trh

Třetím stupněm ekonomické integrace je vytvoření oblasti volného pohybu všech faktorů výroby. Těmi jsou v teorii ekonomické integrace vnímány:

- Zboží
- Lidé
- Kapitál
- Služby

Společný trh je již velmi vyspělou formou ekonomické integrace, která znamená odstranění diskriminačních opatření, která brání volnému pohybu výše zmíněných faktorů po oblasti společného trhu. Lze rozlišovat mezi „společným“ a „jednotným“ trhem.[21] Společný trh se omezuje na odstranění pouze některých forem diskriminace (například hraničních kontrol pro výdělečně činné obyvatelstvo) či jen pro určité druhy zboží (uhlí a ocel), kdežto jednotný trh znamená plné odstranění všech takových forem diskriminace ve všech oblastech, což zahrnuje a vyžaduje harmonizaci daní, sociálních politik, standardů výroby a dalších oblastí hospodářské politiky členských států.

K tomuto účelu není bezpodmínečně nutné vytvoření nadnárodních institucí, jelikož se všechny zmíněné oblasti dají řešit na mezivládní úrovni. Nicméně společný trh koordinovat, implementovat a kontrolovat je často obtížné navzdory partikulárním zájmům některých členských zemí. Typickým rysem mezivládnosti řízení je totiž požadavek jednomyslnosti v rozhodování. Příkladem společného trhu může být například Evropský hospodářský prostor nebo Andské společenství národů.

Společný trh má ze všech forem integrace nejzásadnější dopady na samotné ekonomiky. Bylo prakticky dokázáno, že velikost trhu má přímou souvislost s jeho efektivitou a výkonností.[22] Zároveň má velikost trhu přímou souvislost s konkurenceschopností subjektů na trhu uvnitř i směrem ven. Na menším trhu existuje výrazně větší riziko vzniku takových situací, kdy je podstatná část trhu (či celý trh) ovládána jednou či několika málo velkými společnostmi. Toto riziko se právě s velikostí trhu podstatně snižuje. Ve vyspělých tržních

[21] Anglicky „common market“ a „single market“, v evropské integraci také používaný termín „internal market“ – užívání od 80. let, například v Jednotném evropském aktu nahradil předchozí užívání „common market“.
[22] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 62.

ekonomikách navíc nedochází k výraznému přesunu faktorů výroby, jak by se dalo očekávat, protože praktické rozdíly mezi jednotlivými zeměmi jsou natolik malé, že se výraznější pohyby těchto faktorů ekonomicky nevyplácejí.[23] Do hry zde vstupují i další faktory jako například kulturní odlišnosti aj. Obecně má ale společný trh výrazné pozitivní dopady na ekonomiky všech participujících zemí ve formě snížení nákladů, zvýšení konkurenceschopnosti a zvýšení efektivity. Mezi nejzásadnější krátkodobé negativní efekty patří vynucená liberalizace těch odvětví, která byla před vznikem společného trhu dotována státem (typicky zemědělství, telekomunikace, energetika atd.). Důsledkem může být zvýšení nezaměstnanosti způsobené zmizením subjektů neschopných se na liberalizovaný trh adaptovat. Tato rizika jsou však v praxi omezována nejrůznějšími výjimkami a zvláštními režimy (například Společná zemědělská politika v ES/EU). Vznik jednotného trhu je nicméně podmíněn úplnou liberalizací všech odvětví jakožto i harmonizací státních politik v oblasti daní, měny a rozpočtu.

Integrační potenciál společného trhu je evidentní. Společný trh s sebou nese tlaky na vznik jednotného trhu, který je základem hospodářské unie a potažmo měnové unie. Tato čtyři stadia jsou tak v jakémsi dynamickém svazku.

Hospodářská a měnová unie

Čtvrté stadium ekonomické integrace zahrnuje vznik nadnárodních institucí, dokončený jednotný trh a následný přechod na společnou měnu. V rámci jednotného trhu se v hospodářské unii členské státy vzdají podstatné části ekonomické suverenity ve prospěch nadnárodních institucí, které tento spravují, čímž dojde k závěrečné fázi jejich vzájemné konvergence. Toto by mělo zahrnovat i koordinaci rozpočtových politik. Završením procesu je pak vznik monetární (měnové) unie, kdy se státy vzdají jednoho ze svých základních nástrojů ovlivňování ekonomiky, a to pravomocí souvisejících s měnou, a delegují je rovněž na nezávislou nadnárodní centrální banku. Příkladem měnové unie je například Eurozóna.

Před vznikem měnové unie je nezbytný minimálně vysoce rozvinutý společný trh a požadavek na minimální míru konvergence členských ekonomik. Nesplnění tohoto požadavku by mělo za následek rozdílné potřeby členských států v oblasti měnové politiky (například ovlivňování úrokových sazeb), které by v situaci společné měnové politiky nemohly být uspokojeny. Ekonomické následky by pak mohly být skutečně drastické, například v podobě inflační spirály a destabilizace celé unie.

[23] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 132.

Samotná měnová unie ke své existenci vyžaduje vytvoření instituce s rolí ekvivalentní rolím centrálních bank jednotlivých států. Taková instituce (může se jednat například i o radu šéfů centrálních bank států), nejpravděpodobněji nadnárodní centrální banka, musí být dostatečně nezávislá a musí mít pravomoci odpovídající jejímu účelu. Požadavek nezávislosti a z toho plynoucí v podstatě nutný nadnárodní charakter jsou velmi důležité zejména v situaci ne zcela dokončené hospodářské unie, kde hrozí převážení partikulárních zájmů jednotlivých států či blokování rozhodovacího procesu ve společné měnové politice v případě mezivládního typu řízení.

Benefity hospodářské a měnové unie jsou zřejmé. Měnová stabilita a vyšší ochrana proti spekulantům, odstranění fluktuace kurzů jednotlivých ekonomik ve společném trhu a odstranění (ideálně) poslední překážky volného pohybu zboží, kapitálu, osob a služeb.

Měnová unie má na integrační proces zdaleka nejsilnější dopady. Zatímco společný trh pouze přirozeně konverguje k jednotnému trhu, měnová unie vyspělých tržních ekonomik jednotný trh přímo vyžaduje. Při jeho absenci si jednotlivé země zachovávají rozdílné požadavky na měnovou politiku, která je však v měnové unii pouze jedna. Z tohoto důvodu sílí tlaky na dokončení jednotného trhu, aby byly minimalizovány právě negativní efekty plynoucí z nesourodosti ekonomik s jednotnou měnou. Konvergence ekonomik v měnové unii již není jen požadavkem, ale nutností.

Úplná hospodářská a politická integrace

Po dokončení jednotného trhu, vytvoření hospodářské unie a zavedení jednotné měny je pak posledním zásadním krokem úplná koordinace hospodářských (v této fázi zejména rozpočtových) politik jednotlivých států. De facto dochází k vytvoření ekonomického ekvivalentu nového státu, jelikož jsou všechny pravomoci v ekonomické sféře unie společné, ve formě nadnárodních institucí, či zcela koordinované. Tím se jednotlivé státy vzdávají v podstatě posledního nástroje kontroly vlastní ekonomiky a odstraňují tím poslední formy ekonomické diskriminace mezi sebou.

Dokončená ekonomická integrace „samostatných“ států však sama o sobě nikde na světě neexistuje (a ani existovat nemůže). Ekonomické pravomoci státu jsou úzce spjaté s dalšími funkcemi státu a celý proces ekonomické integrace počítá s integrací politickou, kdy

funkce státu přebírají právě nadnárodní instituce. Důsledkem celého procesu je tak očekávaný vznik nového státu nejpravděpodobněji ve formě federace.[24]

Kauzalita ekonomické integrace

Podstatným rysem teorie ekonomické integrace je její dynamičnost. Nelze například vytvořit společný trh bez celní unie nebo celní unii bez oblasti volného obchodu. Absence předchozí formy ekonomické integrace je v tržním hospodářství dlouhodobě neudržitelný stav. Trh a často také politici na takový stav reagují tlakem směřujícím k dodatečnému zavedení chybějících prvků (například oblasti volného obchodu v celní unii). Jednotlivé fáze ekonomické integrace ovšem nejsou konečnými (statickými) stavy. Ekonomiky zúčastněné v integračním procesu mají přirozenou tendenci ke konvergenci, která plyne z požadavku ekonomických subjektů na další odstraňování ekonomické diskriminace v rámci integrovaného prostoru. Státy se však ocitají v paradoxní situaci. Jejich ekonomické zájmy jsou vyjádřeny ve snaze o hlubší integraci, čímž ale zároveň klesá míra jejich suverenity. Nicméně se zdá, a teorie dynamiky ekonomické integrace[25] to předpokládá, že prointegrační mechanismy v celém procesu jsou silnější, než snaha států po o zachování vlastní suverenity.[26]

Na závěr kapitoly je potřeba zmínit se o určitých alternativách k výše popsaným krokům. Jednou z těchto alternativ je jakýsi neoliberalistický přístup k ekonomické integraci, podle kterého je ve všech fázích integrace plně dostačující mezivládní přístup. I v takovém případě je však potřeba, aby bylo rozhodování většinové a nikoliv jednomyslné. Takové uspořádání by pak teoreticky mohlo fungovat, ale jak například Balassa přiznává, jedná se sice o model fungující uspokojivě, nikoliv však optimálně. K optimálnímu fungování je potřeba nadnárodního přístupu, který byl výše popsán, a který ve svém konečném důsledku vede k politickému sjednocení a novému státu (federace).[27] Opačný model hájí neofunkcionalisté, kteří tvrdí, že pokroku v integraci se dosáhne posílením nadnárodních principů v integračním procesu, omezováním suverenity států a pevně stanovených integračních kroků.[28]

[24] Sandholtz, Wayne, Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, International Organization, Vol. 47 No. 1, str. 3 – JSTOR 10. 3. 2009.
[25] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 204.
[26] Sandholtz, Wayne, Sweet, Alec Stone (ed.), European Integration and Supranational Governance… str. 29.
[27] Balassa, Bélat, Teorie ekonomické integrace… str. 326.
[28] Například monetaristická koncepce měnové unie. (viz dále).

OD ESUO K ES

Druhá světová válka zanechala Evropu rozvrácenou a rozdělenou. Spojené státy si brzy uvědomily, že nová realita studené války bude vyžadovat, aby jejich spojenci v západní Evropě byli jednotní a jejich ekonomika tedy co nejrychleji obnovena. K tomuto účelu byl zřízen známý Marshallův plán a z něj vycházející OEEC (Organizace pro evropskou ekonomickou spolupráci). V roce 1949 byla založena Rada Evropy jako další pokus o mezinárodní platformu ke sbližování evropských států. Na poli vojenském to byla Západoevropská unie založená v roce 1948, jejíž úlohu však převzalo NATO v roce 1949, jakožto obranná uskupení před nově zformovaným východním blokem v čele se SSSR. Nicméně žádný z těchto projektů se z různých důvodů nestal skutečným motorem evropské integrace.

Evropské společenství uhlí a oceli (1951 – 1957)

Stalo se jím až Evropské společenství uhlí a oceli založené v roce 1951. Jedním z hlavních cílů bylo zajištění míru mezi Francií a Německem jednoduše spojením strategicky významných odvětví (k vedení války) ve společném trhu pod nadnárodní kontrolou. Členy se staly SRN, Francie, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko. Velká Británie členství odmítla kvůli supranacionální povaze řízení.[29] Pařížskou smlouvou bylo vytvořeno několik orgánů:

- Vysoký úřad ESUO
- Soudní dvůr
- Parlamentní shromáždění
- Rada Ministrů

Vysoký úřad měl nadnárodní charakter a exekutivní funkci nad společenstvím. Měl 9 členů v čele s prezidentem. Zákonné normy vydávané Vysokým úřadem byly kontrolovány Soudním dvorem. Jako vyvážení moci Vysokého úřadu byly zavedeny dvě další kontrolní instituce: Parlamentní shromáždění složené ze 78 členů parlamentů členských zemí (demokratický prvek) a Rada Ministrů (mezivládní prvek).

Jak na ESUO nahlížet optikou teorie ekonomické integrace? Pařížská smlouva v článku 1 hovoří o vzniku společenství na bázi společného trhu (uhlí a oceli). Tím je v podstatě většina

[29] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská Unie… str. 13.

formativních rysů definována jasně. Článek 4 Pařížské smlouvy pak jasně definuje parametry společného trhu těchto dvou komodit uvnitř společenství. Společný trh však ke svému fungování vyžaduje formálně celní unii, která je v případě uhlí a oceli zajištěna článkem 3 bodem f. Obdobně oblast volného obchodu pro tyto dvě komodity je zajištěna článkem 4 bodem a. Nadstandardním prvkem smlouvy je vytváření nadnárodních institucí a celkově nadnárodní charakter celého projektu, vyjádřený již v prvním článku: "Touto smlouvou smluvní strany vytvářejí mezi sebou Evropské společenství uhlí a oceli, založené na společném trhu, společných cílech a společných institucích.[30]"

Společný trh uhlí a oceli byl spuštěn v roce 1953. ESUO sehrálo významnou úlohu v modernizaci zmíněných průmyslů pomocí dotací a dopomohlo ke zvýšení obchodní výměny těchto komodit mezi členskými zeměmi. Dále se jednalo o první praktické zkušenosti západoevropských zemí s integračním procesem a také podstatné politické sblížení formou vytvoření společných nadnárodních institucí.

Římské smlouvy (1957 – 1967)

Druhým milníkem evropské integrace byly tzv. Římské smlouvy. Jednalo se o dvě smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom) podepsané v roce 1957 členy ESUO. Cílem EHS bylo vytvořit jednotný trh mezi signatářskými zeměmi do 15 let. Cílem Euratomu bylo vytvořit společný trh jaderné energie, podobně jako ESUO vytvářelo společný trh v oblasti uhlí a oceli. Institucionálně byla evropská společenství (EHS, Euratom, ESUO) doplněna těmito orgány:

- Komise EHS
- Rada EHS
- Komise Euratom
- Rada Euratom

Soudní dvůr a Parlamentní shromáždění byly společné instituce pro všechna tři společenství.

[30] Treaty Establishing The European Coal and Steal Community, Article 1.

Článek 2 Římské smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství mluví o cílech EHS jako o vytvoření společného trhu.[31] V tomto ohledu se nejednalo o snahu vytvořit jednotný trh, protože společný trh měl již dvě faktické výjimky, jmenovitě uhlí a ocel (jejichž společný trh byl cílem ESUO) a jadernou energetiku (společný trh cílem Euratomu) a zakládal explicitně další (v oblasti zemědělství a dopravy). Podobně jako v případě Pařížské smlouvy Římská smlouva zakládající EHS explicitně vyžaduje vznik oblasti volného obchodu (článek 3, bod a) a celní unie (článek 3, bod b), tentokrát již v podstatě v plném rozsahu. V dalších bodech článku 3 jsou pak vyjmenována opatření nutná pro vznik společného trhu, tedy zejména požadavek na čtyři svobody pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu. Římská smlouva zakládající EHS měla opět nadstandardní prvky a byla dalším posílením supranacionálního principu v evropské integraci (úkoly dané smlouvou jsou svěřeny nadnárodním institucím s pravomocí nad členskými státy) a také například vytvoření Evropské investiční banky a Evropského sociálního fondu. Římská smlouva zakládající Euratom je pak variací na stejné téma zakládající však zvláštní režim pro jadernou energetiku uvnitř společenství.

Patrně nejdůležitějším krokem v evropském integračním procesu bylo právě vytvoření EHS s cílem dosáhnout blíže nespecifikované formy společného trhu (tedy pravděpodobně jednotného trhu s výše zmiňovanými výhradami). Jak vyplývá z popsané teorie ekonomické integrace, jednotný trh je velmi pokročilou formou integrace a ke svému vytvoření vyžaduje celní unii. Prvním cílem Hallsteinovy komise (Komise EHS) tak bylo naplnění prvních dvou bodů článku 3. První bod, o odstranění všech vnitřních cel a bariér s obdobným efektem, byl dosažen velmi rychle již v roce 1961. Celní unie pak bylo dosaženo v roce 1968[32] a společného celního sazebníku v roce 1970 (kterýžto rok můžeme považovat za faktické dokončení druhé fáze ekonomické integrace). V tomto období však dochází i k prvním problémům. De Gaulleova Francie mezi léty 1965 – 1966 uplatňovala politiku prázdné židle v Radě EHS, čímž bylo znemožněno přijímat rozhodnutí vyžadující jednomyslnost (v té době většina). Řešením byl až Lucemburský kompromis, podle kterého bylo vytvořeno neformální právo veta v otázkách vyžadujících jednomyslnost, které daný stát považuje za svůj bytostný zájem. Takový bod měl být z jednání na žádost dotčeného státu stažen.

Období prvních dvou komisí (vedených Walterem Hallsteinem) bylo ukončeno Slučovací smlouvou z roku 1965 (v účinnosti od roku 1967), kterou oficiálně vznikla Evropská společenství (EHS, ESUO a Euratom) s jednou institucionální strukturou.

[31] The Treaty Establishing the European Economic Community, Article 2.
[32] Dědek, Oldřich, Historie evropské měnové integrace… str. 16.

Evropské sdružení volného obchodu

Evropské země nesouhlasící s nadnárodní koncepcí integrace v rámci Evropských společenství a ty evropské země, které nebyly přizvány (či se z jiných důvodů nemohly účastnit) k Evropským společenstvím, založily v roce 1960 v čele s Velkou Británií paralelní integrační projekt – Evropskou oblast volného obchodu. Signatáři se staly Rakousko, Dánsko, Velká Británie, Norsko, Portugalsko, Švédsko a Švýcarsko neboli Vnější sedmička (oproti Vnitřní šestce, kterou tvořili signatáři ESUO, EHS a Euratomu).

Charakter ESVO byl a je mezivládní. Asociace má dva orgány: Rada ESVO a Sekretariát ESVO. Všechna rozhodnutí byla přijímána jednomyslně. Cílem byla liberalizace obchodu mezi členskými zeměmi ve formě vytvoření oblasti volného obchodu.

Zpočátku se zdálo, že se v praxi střetnou dva modely ekonomické integrace, ale poměrně brzy se ukázal výrazně větší potenciál Šestky a její rychlejší růst. Z tohoto paralelního projektu tak postupem času většina členů přešla k Evropským společenstvím (či později ES/EU) a také došlo k výraznému propojení mezi oběma projekty ve formě Evropského hospodářského prostoru (1994).

Tato relativně krátká epizoda však nabývá na významu právě pro teorii ekonomické integrace. V praxi se totiž ukázaly nedostatky a nepříliš dobrá funkčnost mezivládního přístupu k integraci. Tím bylo toto pojetí částečně upozaděno a větší důraz byl a je kladen na teorii ekonomické integrace s nadnárodním přístupem.

První pokus o měnovou unii

I přes nesporný pokrok dosažený na poli evropské integrace však primárního cíle EHS (společného trhu) nebylo ve stanoveném čase patnácti let dosaženo. Nebylo to ani možné, vzhledem k absenci obou předchozích fází integrace a dalších neočekávaných problémů. I přesto, či možná právě proto, se v 60. letech rovněž objevily teoretické i politické úvahy o vytvoření měnové unie. V těchto úvahách se střetaly v podstatě dvě koncepce.

Ekonomisté tvrdili, že měnové unie je nutné dosáhnout postupně a dlouhodobě dosažením odpovídající harmonizace národních ekonomik a vytvářením společného (respektive jednotného) trhu. Tento přístup kladl důraz na přirozenou konvergenci ekonomik v rámci společného trhu a dal by se považovat za evoluční model.

Monetaristé naopak tvrdili, že pevně daným harmonogramem přechodu na měnovou unii se zajistí větší motivace členských zemí ke konvergenci ekonomik, a že k dokončení nezbytných součástí společného trhu dojde ve finální fázi jako výsledek těchto tlaků. Proti negativním vlivům provázejícím tento postup pak navrhovali zřídit kapitálové fondy.[33]

Poválečná měnová realita byla reprezentována tzv. Brettonwoodským měnovým systémem. Ten zjednodušeně řečeno vázal ostatní měny k dolaru, který jako jediná měna byl směnitelný za zlato. Západoevropské měny tak byly rovněž vázány na dolar a všechny plány na měnovou unii s tímto uspořádáním počítaly. V roce 1969 tak Komise vydala tzv. Barrův plán, který hodnotil problémy spojené s dosahováním cílů integrace v tomto kontextu. Tento plán mimo jiné konstatoval, že zvyšování vzájemné závislosti ekonomik členských zemí má, kromě pozitivních dopadů, také řadu negativních účinků. Například poukazoval na fakt, že fluktuace v jedné zemi mají přímé a zásadní dopady i na ostatní země ve společenství. Tento argument byl již dlouhou dobu přítomen v argumentaci Komise, která volala po zavedení v Římských smlouvách deklarované koordinace hospodářských politik. V témže roce pak Haagský summit členských států stanovil jako jeden z oficiálních cílů společenství dosažení hospodářské a měnové unie.[34]

Následovala série plánů a návrhů směřujících k dosažení vytyčeného cíle. Většina z nich vycházela přímo od vlád některých států, a tedy i sledovala primárně jejich zájmy či hlediska. Z těchto modelů byl nakonec částečně využit jen plán prosazovaný SRN. Ten kladl důraz na úlohu společné měny jako hlavní síly v celém projektu, a vycházel tedy částečně z monetaristických koncepcí. Vytvořením plánu na dosažení hospodářské a měnové unie byl Komisí pověřen lucemburský premiér Pierre Werner.

Wernerova zpráva byla publikována v roce 1970 a měla být tím, čím se později na sklonku 80. let stala zpráva Delorsova. Tedy jakýmsi návodem či postupem, jak dosáhnout měnové unie. Už samotný fakt, že koncem 60. let došlo v evropské integraci k vážně míněnému pokusu o měnovou unii, svědčí o obrovském integračním optimismu zúčastněných stran. Wernerova zpráva vycházela z monetaristického přístupu a koncepce německé Bundesbanky udržování nízké inflace. Měnové unie mělo být dosaženo do roku 1980 ve třech pevně stanovených fázích a počítalo se i se společným rozpočtem respektive koordinací fiskálních politik. První fáze měla začít v roce 1971 a mělo se jednat o koordinaci

[33] Tamtéž, str. 18.
[34] Cihelková, Eva (ed.), Proměny světové ekonomiky… str. 224.

rozpočtových politik pomocí centrálně formulované hospodářské strategie určované novou nadnárodní institucí s příslušnými pravomocemi. Zároveň mělo dojít k vytvoření nadnárodní měnové instituce, která se měla postupně přerodit v novou evropskou centrální banku. Wernerův plán dále předpokládal úplnou liberalizaci pohybu kapitálu a dokončení všech podstatných součástí společného trhu.

Členské státy sice Wernerův plán přijaly, nicméně navrhovaný institucionální rámec téměř celý odmítly, což se nakonec ukázalo jako fatální chyba.[35] Navzdory tomu ale bylo přikročeno k jeho realizaci, nejprve ve formě jakési koordinace měnových politik. Vnější okolnosti a vnitřní nepřipravenost společenství však nakonec znamenaly neúspěch tohoto prvního pokusu o měnovou unii. Na přelomu 60. a 70. let se začal rozpadat Brettonwoodský měnový systém, když dolar začal ztrácet svou hodnotu. Poslední ranou v podobě ropných šoků pak celý systém zcela padnul. Zúčastněné měny tak byly přinuceny volně plovat a státy nemohly plnit závazky, ke kterým se zavázaly. V tuto chvíli se projevila právě absence společných institucí, které by celý projekt prosadily i navzdory obtížím. V projektu měnové unie se nadále nepokračovalo, jelikož v této době již k němu nebyla ani politická vůle.

Z neúspěchu tohoto prvního pokusu se velkou měrou poučili autoři druhého pokusu o měnovou unii, a v Delorsově zprávě je patrná značná inspirace zprávou Wernerovou. V tomto období byly položeny základy vzájemné kurzové politiky mezi členskými státy a také vyjasněny možnosti, limity a přístupy k měnové integraci.[36] Nový měnový intervenční systém známý jako Had v tunelu (stanovené směnné kurzy zúčastněných měn s určitou povolenou procentuální odchylkou), tak založil skutečnou měnovou spolupráci mezi zeměmi, po které tak dlouho marně volala Komise. Nově vytvořený investiční fond pak umožnil vládám půjčovat si prostředky na měnovou intervenci směřující k udržení závazků plynoucích ze systému Hada v tunelu.

Z hlediska teorie ekonomické integrace byl tento projekt až přespříliš ambiciózní. Snaha o dosažení tak pokročilého stádia ekonomické integrace, jakým měnová unie beze sporu je, narazila již ve svém počátku na jeden klíčový problém. Měnová unie ze své podstaty vyžaduje supranacionální přístup, který však zúčastněné státy nebyly schopny a ochotny akceptovat v dostatečné míře. Situace se nám zpětně může jevit o to paradoxnější, že celý evropský integrační projekt od začátku stál na supranacionálních principech. Přesto však je

[35] Dědek, Oldřich, Historie evropské měnové integrace… str. 20.
[36] Tamtéž, str. 43.

jistý rozdíl mezi dobrovolným svěřením některých pravomocí nadnárodním institucím a vzdání se samostatné ekonomické politiky v klíčových sférách, jakými měna a rozpočet beze sporu jsou, ve prospěch těchto institucí. A to nemluvíme o vnějších vlivech, jako byl například krach globálního měnového systému či konec éry blahobytu 60. let a tím do značné míry i konec integračního optimismu, který byl hlavní hnací silou celého projektu. 70. léta jsou v evropské integraci vnímána jako éra stagnace[37]

Rozšíření

Rozšiřovaní integračního projektu o další země je specifickým rysem evropské integrace a teoretický koncept ekonomické integrace s ním v podstatě nijak nepočítá. Naopak v praxi má rozšiřování zásadní dopady na institucionální rámec, směřování projektu a jeho akceschopnost. Například snaha o vytvoření společného trhu v rámci Šestky nebyla příliš úspěšná a celá záležitost se ještě zkomplikovala po prvním rozšíření, kdy přistoupila Velká Británie se svými specifickými požadavky a postoji k této otázce. Rozšiřování tak v podstatě vedlo k první velké revizi zakládajících smluv v druhé polovině 80. let, kdy byly například oblasti spadající do společného trhu přesunuty z rozhodování jednomyslného na rozhodování kvalifikovanou většinou. Co je ovšem podstatné je fakt, že přistupující země musely a musí nejen odsouhlasit zakládající smlouvy, na kterých se nepodílely, ale zároveň musí přijmout opatření, kterými by se dostaly na integrační úroveň ostatních členů. Čím v hlubší fázi evropský integrační projekt byl, tím také vyšší a specifičtější byly nároky na kandidátské země. Realita východního rozšíření v roce 2004 si již navíc vyžádala začleňování nových zemí do evropských struktur postupně.

K prvnímu rozšíření došlo v roce 1973 po zhruba pětiletých přístupových rozhovorech Evropských společenství s Velkou Británií, Irskem, Dánskem a Norskem, které se otevřely po odchodu De Gaullea z postu prezidenta Francie. Norsko nakonec svůj vstup neratifikovalo v referendu a dodnes zůstává mimo hlavní evropský integrační projekt. Tímto rozšířením bylo v podstatě uzavřeno soupeření s ESVO, když tři z jejích zakládajících členů přešli k Evropským společenstvím. Klíčovým prvkem bylo přistoupení těchto zemí k celní unii a ke společnému trhu. Toto rozšíření také udělalo definitivní tečku za prvním pokusem o hospodářskou a měnovou unii.

Druhým rozšířením bylo přistoupení Řecka v roce 1981 po pádu vojenské diktatury v roce 1974. Proti tomuto rozšíření vystupovala Komise, jelikož Řecko nesplňovalo celou

[37] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 17.

řadu požadovaných kritérií.[38] Přesto však bylo toto rozšíření členskými zeměmi nakonec schváleno. Později se však ukázalo, že právě nedostatečná připravenost Řecka na začlenění do integračních struktur může mít poměrně neblahé následky v podobě neschopnosti dostát kritériím a závazkům z integračního projektu plynoucích

Dalším, v pořadí třetím rozšířením, bylo přijetí Španělska a Portugalska rovněž v souvislosti s pádem autoritářských režimů Francisca Franca ve Španělsku (1974, respektive 1975) a Antonia Salazara, respektive jeho nástupce Marcela Caetana v Portugalsku (1974). Oba státy byly přijaty v roce 1986.

Poslední rozšíření před Maastrichtskou smlouvou bylo nepřímé, skrze sjednocení Německa, kdy se bývalá NDR stala součástí Spolkové republiky Německo a tím i Evropských společenství.

A právě konec studené války a rozpad SSSR učinil na poli rozšiřování evropské integrace zásadní přelom. Státy bývalého východního bloku a státy vázané k neutralitě a neúčasti v takových projektech, rovněž kvůli přítomností SSSR, se staly téměř ihned kandidátskými zeměmi a evropská společenství tak dlouhodobě spěla k dalšímu rozšíření. Nakonec i tento moment se ukázal být jedním z hnacích sil dalších revizí zakládajících smluv ve snaze reformovat institucionální rámec tak, aby vyhovoval většímu počtu zúčastněných zemí.

Evropský měnový systém

V roce 1979 došlo ke sloučení dvou pozůstatků neúspěšného prvního pokusu o měnovou unii – Evropského fondu měnové spolupráce a kurzového systému „Had v tunelu“ – v novém Evropském měnovém systému (EMS). Ten vznikl na popud Francie a Německa jako institucionalizace měnové spolupráce. Kromě jiného tento systém zavedl Evropskou měnovou jednotku (European Currency Unit – ECU) a dále obsahoval kurzový mechanismus a úvěrový mechanismus. Kurzový mechanismus v praxi znamenal, že na vychýlení kurzů reagovaly vždy obě dotčené strany a společně koordinovanými opatřeními se snažily dosáhnout rovnováhy. Úvěrový mechanismus měl naopak zajistit, že na tyto kroky budou mít členské státy prostředky a umožňoval tři typy úvěrů v případě potíží. ECU pak nahradila systém Hada v tunelu následovně[39]:

[38] Šlosarčík, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace… str. 66.
[39] Převzato z Cihelková Eva (ed.), Proměny světové ekonomiky… str. 226.

- Oficiální ECU, která sloužila k transakcím mezi centrálními bankami jednotlivých zemí.

- Soukromá ECU, kdy ECU figurovala jako měna, kterou si mohl kdokoliv koupit a uložit v komerčních bankách a obchodovat s ní na devizových trzích.

- Zelená ECU, která sloužila ke stanovování cen zemědělských produktů

Úprava poměru měn v ECU byla stanovena v intervalu jednou za pět let a při rozšíření. Tato praxe byla dodržena až do vstoupení Maastrichtské smlouvy v platnost, kdy byly kurzy již pevně fixovány.

Vznik EMS na přelomu 70. a 80. let znamenal obnovení integračního procesu po útlumu 70. let. S tím však opět vyvstala otázka společného trhu, kterého se již notoricky nedařilo uspokojivě dosáhnout. A právě otázka vnitřního trhu se stala leitmotivem jednání o první zásadní revizi zakládajících smluv v Lucemburku.[40]

EMS byl nepochybně krokem správným směrem, jak ostatně potvrzuje i teorie ekonomické integrace, která spolupráci na tomto poli před vznikem hospodářské a měnové unie předpokládá. Nicméně i přesto nebyl EMS bezproblémový. Sehrál sice klíčovou úlohu v dalším vývoji, ale stále se jednalo, jak se mělo brzy ukázat, o při nejlepším provizorní řešení.[41]

Jednotný evropský akt

Volný pohyb zboží, osob, kapitálu a služeb byl oficiální cíl již téměř tři dekády a přesto nebylo dosaženo významnějšího pokroku. Bílá kniha Komise ohledně vnitřního trhu z roku 1985 identifikovala téměř 300 nutných právních aktů k dosažení vnitřního trhu.[42] Tento fakt a dále například to, že Evropská společenství měla nyní dvojnásobný počet členů, si vyžádaly první velkou revizi zakládajících smluv.

Smlouva vyjednaná v Lucemburku a později nazvaná Jednotný evropský akt si stanovila jako primární cíl dokončit společný trh do konce roku 1992. K tomuto účelu dostaly instituce společenství výsadní pravomoci v oblastech nutných k dosažení čtyř svobod. JEA dále reformoval způsob rozhodování o řadě oblastí v Radě směrem ke kvalifikované většině,

[40] Tamtéž, str. 227.
[41] Dědek, Oldřich, Historie evropské měnové integrace… str. 93.
[42] Šlosarčík, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace… str. 73.

posílil roli Evropského parlamentu a změnil se i celní sazebník ustanovený po dosažení celní unie v roce 1970.

Klíčovým bylo rovněž včlenění EMS do primárního práva společenství.[43] JEA dále zavádí povinnou konzultaci Komise guvernérů centrálních bank v otázkách monetární politiky. Do cílů společenství zmiňovaných v zakládajících smlouvách se také poprvé dostává hospodářská a měnová unie. Společenství také dostávají nový oficiální název Evropské společenství (ES).

Od této chvíle nastoupila evropská společenství poměrně jasnou cestu směrem k dalšímu stadiu ekonomické integrace. Nemělo již také hrozit opakování debaklu prvního pokusu o měnovou unii. Vyhráno však ještě zdaleka nebylo a jak se ukázalo, přechod na hospodářskou a měnovou unii si vyžádal ještě tři další revize zakládajících smluv i další dohody a probíhal podstatně odlišně od původních představ jejich iniciátorů i teorie ekonomické integrace.

Delorsova zpráva

Jednou z nejdůležitějších osob v celé historii evropské ekonomické integrace byl beze sporu Jacques Lucien Jean Delors. Francouzský politik se stal v roce 1985 předsedou Komise a byl jím po dvě období. Jeho prvním úspěchem byla již zmiňovaná „Bílá kniha komise o vnitřním trhu“, na jejímž základě byl vytvořen plán dokončení vnitřního trhu, později kodifikovaný v Jednotném evropském aktu. Delors byl přesvědčeným obhájcem vnitřního trhu a tržních mechanismů v něm fungujících, k čemuž také směřoval jím (či jeho komisí) iniciovaný vývoj.

Výbor regionů

Mezi další úspěchy patří například zřízení Výboru regionů. Tento krok vycházel do značné míry ze zjištění, že navzdory očekávání se regiony samovolně pouze pomocí tržních mechanismů k sobě ekonomicky přibližují jen velmi pomalu. Očekávaná konvergence byla velmi nízká či téměř žádná. Nový regionální přístup měl tento problém pomoci řešit zejména skrze strukturální fondy zaměřené právě na rozvoj regionů.

V této souvislosti je třeba zmínit fakt, že tento problém identifikoval Béla Balassa již v 60. letech v souvislosti se vznikem celní unie a společného trhu. Jednou z možných

[43] Jednotný evropský akt, článek 102a.

odpovědí na tento vývoj byl podle teorie ekonomické integrace právě vznik specializovaných fondů, které by skrze investiční pobídky a jiné nástroje tyto nerovnosti v rozložení benefitů z daného stupně integrace vyrovnávaly a přispívaly tak k jejich ekonomické konvergenci.[44] Realita a teorie se v tomto bodě téměř dokonale překrývaly.

Hospodářská a měnová unie

Hlavní Delorsovou zásluhou v ekonomické integraci byla však tzv. Delorsova zpráva (publikována 1989). Jednalo se o dokument vypracovaný Komisí pod jeho vedením, který podobně jako Wernerova zpráva, analyzoval možnosti přechodu k hospodářské a měnové unii a zároveň popisoval přesný plán, jak tohoto cíle dosáhnout včetně možností a doporučení. Plán počítal s postupným zaváděním potřebných opatření ve třech fázích, podobně jako Wernerův plán.

První fáze měla být přípravná. Jejím hlavním cílem bylo právě dokončení vnitřního trhu, vytvoření přechodných opatření jako úpravy v Evropském měnovém systému, bližší spolupráce v měnové politice apod. Hlavním požadavkem byla úplná liberalizace pohybu kapitálu, jakožto jedné ze čtyř základních svobod v jednotném trhu. A samozřejmě úzká kooperace centrálních bank jednotlivých států. Tato fáze přímo nevyžadovala revizi zakládajících smluv, ale počítalo se s tím, že v jejím průběhu bude vyjednána a ratifikována nová smlouva upravující vznik hospodářské a měnové unie pro další fáze.

Druhá fáze, někdy nazývaná přípravná, měla začít po ratifikaci nové revize zakládajících smluv. Nutným předpokladem byl dokončený vnitřní trh, respektive dokončená první fáze. V této fázi měly být nezvratně zafixovány kurzy měn v koši ECU. Vytvořen měl být orgán sdružující guvernéry centrálních bank (Evropský systém centrálních bank), který by koordinoval měnovou politiku. Měl také vzniknout dočasný Evropský měnový institut, který měl vykonávat úkony nutné k přechodu na třetí fázi, tedy jakousi v uvozovkách „společnou měnovou politiku“, ale v úzké spolupráci s ESCB. Centrální banky členských států měly mít rovněž zakázáno poskytovat úvěry veřejnému sektoru. V této fázi měla být rovněž stanovena pevná kritéria pro rozpočtovou kázeň a další ekonomické ukazatele, na jejichž základě by pak jednotlivé státy vstupovaly do třetí fáze.

Třetí a poslední fáze měla začít po dohodnutí termínu ve druhé fázi. Účastnit se jí měly jen ty státy, které zavedly nezbytné legislativní kroky stanovené ve druhé fázi, a které

[44] Balassa, Béla, Teorie ekonomické integrace… str. 248.

zároveň plnily stanovená kritéria, zejména rozpočtovou kázeň. V této fázi měla vzniknout Evropská centrální banka jako předsedající instituce ESCB, čímž by byla společná měnová politika svěřena nadnárodní a nezávislé evropské instituci. Delorsova zpráva nehovoří o nutnosti zavedení společné měny, ale důrazně tento krok doporučuje.

Delorsova zpráva v řadě oblastí dávala „pouze“ silná doporučení. Jednalo se například o institucionální zajištění celého projektu, což zřejmě souviselo s předchozí zkušeností Wernerovy zprávy, která nejvíce narazila právě v oblasti institucionálních návrhů. I přechod na společnou měnu měl charakter důrazného doporučení a nikoliv nutnosti, což ukazuje na celkovou opatrnost všech návrhů, byť vybudování hospodářské a měnové unie byl velmi ambiciózní plán. Delorsova zpráva také počítala se dvěma v podstatě oddělenými částmi, hospodářskou unií a měnovou unií a rozdělovala tak potřebné kroky do těchto dvou základních kategorií. Oba cíle zároveň vyžadovaly jak dokončení vnitřního trhu, tak další budování politické unie. Dokument byl vytvářen po většinu roku 1988 (vypracování zadáno summitem v Hannoveru) a nemohl tak brát v potaz bouřlivý vývoj v Evropě následujícího roku. Byl předložen na summitu v Madridu 1989 a pouze s dílčími úpravami byl schválen. První fáze přechodu na HMU (hospodářskou a měnovou unii) měla začít 1. 7. 1990.

MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA

Jak již bylo uvedeno, v červenci 1990[45] začala první, přípravná fáze přechodu na HMU. Ještě v roce 1989 ale padla Berlínská zeď a rozpadl se východní blok, což zásadním způsobem ovlivnilo další vývoj. Zejména bezprostřední realita sjednocení Německa se ukázala jako akcelerační moment pro celý proces. Německá marka hrála v EMS tzv. kotevní úlohu. Dlouhodobě se tak projevovala asymetrie zúčastněných ekonomik v členských státech a tím také rostla nespokojenost se stávajícím systémem, který v této době dovoloval kurzovou odchylku v koši ECU pouze o 2,25% (existovaly výjimky, jako u Velké Británie, Španělska a Itálie 6%).

Negativními vlivy bylo například to, že pohyb jakékoliv měny v systému ovlivňoval všechny ostatní. Zároveň kroky nutné k udržení dohodnutého rozsahu byly často velmi nákladné. Slabší měny jako italská lira nebo španělská peseta měly navíc obrovské problémy

[45] Ke stejnému datu byla oficiálně dokončena liberalizace pohybu kapitálu. Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 160.

stanovené kurzy dodržet, což nakonec vedlo k jejich vystoupení z EMS v krizovém roce 1992. Německá marka se jako nejsilnější a kotevní měna dlouhodobě pouze zhodnocovala, což silně poškozovalo německý export. V nastalé situaci na konci 80. let tak i přes určité problémy byla většina stran nakloněna myšlence vytvoření měnové unie, což dokazuje i zadání vypracování plánu na přechod k ní již v roce 1988.

Cesta k Maastrichtu

V této situaci a také z řady dalších, pro naše účely méně podstatných příčin, byla zahájena v roce 1990 jednání o další revizi zakládajících smluv. V historii evropské integrace zaujímá Maastrichtská smlouva výsadní postavení. Dokument s oficiálním názvem Smlouva o Evropské Unii (Treaty on European Union) byla teprve druhou (respektive třetí, pokud počítáme Slučovací smlouvu) revizí zakládajících smluv a to revizí velmi širokou a zásadní.[46]

Institucionální rámec Společenství byl zcela nově uspořádán. Prvním pilířem se stalo ES (Evropské společenství, původně tedy ESUO, EHS a Euratom), druhým pilířem se stala nové vytvořená oblast Společné bezpečnostní a zahraniční politiky (určité základy byly položeny již v JEA) a konečně třetím pilířem oblast spravedlnosti a vnitra. Ačkoliv Maastrichtská smlouva znamenala klíčový předěl v mnoha oblastech, pro naše účely je podstatný první pilíř, který se zabývá ekonomickou integrací, a jen v menší míře důsledky plynoucí z dalších dvou pilířů.

Projekt hospodářské a měnové unie zakotvil v primárním právu ES Jednotný evropský akt, ale téměř výhradně jen jako oficiální cíl bez dalších podrobností. Kromě zahrnutí Evropského měnového systému do institucionálního rámce ES v podstatě nezaváděl další opatření k dosažení tohoto cíle. Rok 1992 byl nicméně stanoven jako rok dokončení vnitřního trhu. Načasování Maastrichtské smlouvy stejně jako později Amsterodamské tak nebylo náhodné. Druhá fáze přechodu na měnovou unii měla být spuštěna původně 1. 1. 1993, den po dokončení vnitřního trhu. Nakonec však byla o rok odložena na 1. 1. 1994.

Vnitřní trh

Oficiálně měl být dokončen v roce 1992, ve skutečnosti však k tomuto datu vnitřní trh dokončen nebyl. Do tohoto roku bylo přijato cca 90% opatření, která Komise popsala v Bílé knize o vnitřním trhu z roku 1985. Zatímco například volný pohyb kapitálu byl v podstatě dokončen, s velkými problémy se stále potýkal volný pohyb osob a to i přesto, že již v roce

[46] Wessels, Wolfgang, Rationalizing Maastricht... str. 450. – JSTOR – 23. 2. 2009

1985 byla speciálně za tímto účelem podepsána Schengenská dohoda. [47] V těchto a dalších otázkách tak musela Maastrichtská smlouva urychleně zjednat nápravu, vzhledem ke stanovenému harmonogramu přechodu na hospodářskou a měnovou unii. Druhá fáze totiž pro své spuštění vyžadovala mimo jiné právě dokončení vnitřního trhu. Ve třetí části nazvané „Politiky Společenství" se tomuto problému věnuje již první bod (měnící bod 10):

„10. V momentě kdy tato smlouva vstoupí v platnost, Rada přijme taková opatření (...) která povedou v postupných stádiích k úplné svobodě pohybu pracovníků…"[48]

Opatřením spojeným s vnitřním trhem respektive jeho dokončením se dále věnují změny dalších článků zakládajících smluv. Pozoruhodná je nicméně změna článku 73b a 73c, které zakazují veškeré bariéry pohybu kapitálu a plateb až od 1. 1. 1994. Podle článku 73e dokonce státy v režimu derogace[49], což byla například Velká Británie (ale také Dánsko nebo Irsko), byly vyjmuty z těchto opatření až do 1. 1. 1995, tedy rok po předpokládaném zahájení druhé fáze HMU. Prakticky se jednalo o prodloužení lhůty k dokončení vnitřního trhu v této oblasti. Tento rozpor, který mimochodem v některých oblastech trvá dodnes, je v praxi eufemisticky považován pouze za „Kroky vedoucí k dalšímu zjednodušování podmínek na dokončeném vnitřním trhu"[50].

I přesto, že vnitřní trh byl jednou z podmínek jak teoretických, dle teorie ekonomické integrace, tak reálných, v plánu přechodu na HMU, jeho dokonalé dokončení není absolutně nutné. Ačkoliv mají dílčí problémy místy vliv na měnovou politiku a stabilitu, mnohem větší vliv na celý proces má implementace, respektive neimplementace prvků hospodářské a měnové unie.

Hospodářská a měnová unie

Smlouva o Evropské unii hovoří o hospodářské a měnové unii takto:

"(...) Jsou [výše zmínění] odhodláni dosáhnout posílení a konvergence svých ekonomik k dosažení ekonomické a měnové unie podle ustanovení této smlouvy, a jednotné a stabilní měny."[51]

[47] Cihelková, Eva, Proměny světové ekonomiky… str. 217.
[48] Treaty on European Union. Chapter 3, article 10.
[49] Institut derogace v kontextu evropské integrace znamená neúčinnost (a nikoliv zrušení) dané normy či předpisu pro některé státy (běžně označováno jako výjimky).
[50] http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm – 12. 5. 2009.
[51] Treaty on European Union, Preambule.

Obdobné ustanovení již obsahoval Jednotný evropský akt, nicméně v Maastrichtské smlouvě již figuruje odkaz na další ustanovení – tedy se smlouva tohoto tématu přímo týká, jak požadoval Delorsův plán. Článek 2 je pouze rozšířeným článkem 4 Smlouvy o založení EHS. Jedná se o výčet obecných opatření k dosažení vnitřního trhu a v tomto případě i opatření souvisejících s hospodářskou a měnovou unií. Článek 3a explicitně stanoví:

„1. Pro účely vymezené v článku 2, aktivity členských států a Společenství zahrnou (...) takovou ekonomickou politiku, která bude založena na úzké koordinaci ekonomických politik členských států, a která stanoví opatření pro vnitřní trh a bude definovat společné cíle…“

„2. Zároveň s tím (...) tyto kroky zahrnou nezvratné stanovení fixních kurzů měn, které povede k zavedení společné měny, ECU, a definují a budou provádět jednotnou měnovou politiku…“

„3. Tyto aktivity členských států a Společenství se budou řídit těmito vůdčími principy: cenová stabilita, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a udržování platební bilance.“[52]

Tato opatření dávají jasně najevo cíle a rámec, ve kterém jich má být dosaženo. Zejména cenová stabilita bude po celý zbytek vzniku HMU vůdčím principem jednání EMI a později ECB/ESCB. Podrobnější rozpracování, jakým způsobem má probíhat rozhodovací proces v těchto oblastech, nabízí Hlava VI o ekonomické a měnové politice. V této části se vyskytují dvě klíčová nová opatření. Článek 104b:

„Společenství není vázáno žádnými závazky a akty centrálních vlád, regionálních či jiných autorit, ani dalšími veřejně činnými orgány nebo veřejnými prohlášeními členských států…“[53]

Rozhodování v souvislosti s dosažením hospodářské a měnové unie tak bylo výhradně vázáno na společné politiky a rozhodovací procedury popsané v Maastrichtské smlouvě a žádným způsobem nemohlo být ovlivňováno samostatnými akcemi či rozhodnutími členských států. To se například vymstilo v prvním pokusu o hospodářskou a měnovou unii, kdy se tehdy vzniknuvší měnová politika často dostávala pod vliv francouzské politiky.[54] Za tímto účelem byly také stanoveny sankce zejména za neimplementování rozhodnutí a nedodržování stanovených kritérií podle článku 104c, bodu 9. Možné sankce vůči takovému státu stanovil bod 11 (například finanční sankce, omezení půjček z Evropské investiční banky nebo povinný

[52] Treaty on European Union, Article 3a.
[53] Treaty on European Union, Title VI, Article 104b.
[54] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 152.

bezúročný vklad do Evropského měnového fondu). Na rozdíl od původního návrhu se však nejednalo o sankce automatické, ale podléhající schválení Rady.

Nejpozději v roce 1997 mělo být rozhodnuto o těch státech, které splňují kritéria vstupu do třetí fáze HMU. Ta měla začít dle ve stejné době stanového data nebo nejpozději k 1. 1. 1999. To byl další podstatný rozdíl od Delorsova plánu, který s přesnými daty nepracoval. Je pravděpodobné, že takto přesně vymezené termíny byly výsledkem francouzských požadavků, respektive snaha pojistit si pokračování projektu vzhledem ke sjednocení Německa.[55]

Hospodářská unie vs. měnová unie

Ve Smlouvě o Evropské Unii je možné povšimnout si dvou zásadních odlišností od navrhovaného plánu. Za prvé je to rozdílný přístup v implementování hospodářské a měnové unie.

Hospodářská unie je zmiňována prakticky pouze v hlavních cílech a vždy v poměrně vágních formulacích. Zřejmě se jednalo o výraz neochoty členských států své ekonomické kompetence svěřit nadnárodním institucím, což by bývala hospodářská unie vyžadovala. Její dosažení, což by obnášelo například harmonizaci přímých a nepřímých daní, zkrátka nebylo reálné a také se v průběhu přechodu k HMU v této oblasti příliš mnoho nedosáhlo.

Typickým příkladem jsou nepřímé daně. Dlouhodobě politicky neprůchodný projekt sbližování sazeb DPH, který byl vyřešen tím, že DPH mělo být placeno v zemi spotřeby. Dlouhodobě se však počítalo s tím, že bude DPH placeno v zemi výroby. Oba přístupy však mají své problémy, protože poškozují buď země se silným exportem, nebo země s vyšším dovozem kvůli rozdílným sazbám. Další nepřímé daně jako z cigaret, pohonných hmot atd. byly prozatím ponechány ve standardním režimu, tedy placeny v zemi spotřeby. Otázka harmonizace přímých daní nebyla v podstatě ani zvažována. To všechno je pouze odrazem politické nevůle k vytvoření skutečné hospodářské unie, což ale na druhé straně poměrně ostře kontrastuje s takřka naprostou shodou ve vytvoření unie měnové.

Důsledky tohoto rozporu se poměrně brzy ukázaly například v tom, že nově vzniklá společná měnová politika byla ovlivňována negativními vlivy plynoucími z nedostatečné konvergence ekonomik v prostoru vnitřního trhu a hospodářské unie, na které ale neměla

[55] Braun, Michael J., Maastricht Treaty as High Politics… str. 606 – JSTOR – 10. 3. 2009.

přímý vliv.[56] Nedostatečnost se zde netýkala neplnění konvergenčních kritérií (viz dále), ale především autonomního provádění národních hospodářských politik s jen velmi omezenou mírou koordinace (navzdory Smlouvě) a rozdílům v nastavení národních ekonomik.

Evropský měnový institut a Evropský systém centrálních bank

Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Evropské centrální banky (ECB) byl institucionálním zajištěním celého procesu společně s Evropským měnovým institutem. Primárním cílem opět byla cenová stabilita, na kterou měl ESCB dohlížet především. Měl mít také odpovědnost za provádění nové společné měnové politiky a dohlížet na celý proces přechodu na HMU. ESCB měl být řízen ECB[57], avšak ve druhé fázi nebyla ECB zřízena v podstatě až do jejího konce, a tedy byl nejvyšším institutem pro společnou měnovou politiku právě ESCB. Celý protokol má 53 článků, které poměrně detailně popisují činnost, cíle a rozhodovací procesy v rámci těchto dvou institucí.

Ve druhé fázi přechodu na HMU však měl být také zřízen dočasný Evropský měnový institut (EMI), který v podstatě vykonával tytéž úkoly, které měla později vykonávat ECB. EMI byl zřízen a řízen podle Protokolu o statutu Evropského měnového institutu o 23 článcích. Článek 23[58] pak dával jasné pokyny, jakým způsobem EMI zanikne. Na rozdíl od ECB však měl Institut jen poradní a informační funkce, což opět dávalo širší prostor a pravomoci v oblasti měnové politiky ESCB.

Konvergenční kritéria

Částečně byla stanovena Protokolem o konvergenčních kritériích zmiňovaných v článku 109j. Přesně byla stanovena maximální odchylka inflace na maximálně 2% za poslední rok před zkoumáním oproti nejvýše 3 státům s nejlepším výsledkem. Další podrobnosti měly být upřesněny Radou.[59] Protokol o postupu při nadměrném schodku pak stanovil nejvyšší povolenou míru schodku na 3% HDP ročně a celkový deficit veřejných rozpočtů neměl překročit 60% HDP.

Rok 1992 byl jedním z nejhorších let, který pro celý proces znamenal vážnou zkoušku. Z EMS vystoupily hned tři státy (Velká Británie, Španělsko, Itálie). Zároveň byla přijata úprava systému koše ECU, kde byla povolená odchylka kurzů zvýšena z 2,25% na 15%.

[56] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 166.
[57] Treaty on European Union, Protocol of the statute of ESCB and ECB, Article 8.
[58] Treaty on European Union, Protocol of the statute of EMI, Article 23.
[59] Treaty on European Union, Protocol of convergency criteria, Article 6.

Minimálně dvouleté členství v EMS bylo nicméně jednou z podmínek pro vstup do třetí fáze. Usilovat o členství v HMU navíc bylo v Maastrichtské smlouvě zakotveno jako povinnost. Z této povinnosti byly částečně (z nutnosti vstupu do třetí fáze) protokolem vyňati pouze Velká Británie[60] a Dánsko[61] prostřednictvím derogace.

AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA

Maastrichtská smlouva byla a dodnes je bezprecedentním přelomem v historii nejen evropské integrace, ale i v historii integračních projektů globálně. Hospodářská a měnová unie nebyl jediný cíl, byť se jednalo o cíl bezpochyby stěžejní. Především se však jednalo o druhý pokus o dosažení předposledního stadia ekonomické integrace, k čemuž nutně musel přijít také odpovídající pokrok ve vytváření unie politické. Zpočátku se zdálo, že celý projekt skončí opět neúspěchem, zvláště kvůli problémům se stabilitou měn na počátku 90. let, která vyústila již ve zmíněnou nutnou reformu EMS, která uvolnila pásmo fluktuace. Největší otazník však visel právě nad nerovnoměrností celého projektu. Na jedné straně existovala politická vůle i plán k dosažení měnové unie, na straně druhé však řada oblastí tomuto cíli neodpovídala a snaha o změnu, například o užší spolupráci v hospodářské politice obecně, narážela na odpor členských států. Celá situace byla ještě o to paradoxnější, že celý přechod byl zakotven dosti podrobně v primárním právu a případný neúspěch tak mohl vyvolat vážné problémy pro celý integrační proces.[62]

Pravidla a reálná konvergence

První fáze odstartovaná 1. 7. 1990 nevyvolala ve veřejných kruzích nijak velkou pozornost.[63] To je vzhledem k zásadnosti tohoto kroku poněkud zvláštní, nicméně vstup do druhé fáze, pravděpodobně v souvislosti s Maastrichtskou smlouvou, již zájem vyvolal a začaly vyvstávat i první kontroverze.

Jednou z nich byla, v roce 1996 na summitu v Dublinu, roztržka mezi Francií a Německem ohledně upřesnění konvergenčních kritérií, jak to předpokládal článek 109J. Známý „Pakt stability a růstu“ byl nakonec schválen (v Amsterdamu 1997) a německý návrh, který požadoval automatické sankce při nedodržení paktu, se nakonec neprosadil. O sankcích

[60] Treaty on European Union, Protocol of special status of UK.
[61] Treaty on European Union, Protocol of special status of Denmark.
[62] Jakš, Jaroslav, Quo Vadis Evropská unie… str. 169.
[63] Sandholtz, Wayne, Choosing Union… str. 5 – JSTOR – 10. 3. 2009.

i nadále rozhodovala Rada ministrů (Ecofin). Bez sankcí bylo možné překročit stanovené zadlužení 3% HDP ročně jen v případech jako živelné pohromy nebo ekonomická recese (alespoň 2% propad HDP).

Další kapitolou byly kurzy. Původní plán počítal s postupným snižováním pásma fluktuace až k zafixování kurzů před započetím třetí fáze. Realita však byla odlišná a již v roce 1993 bylo fluktuační pásmo rozšířeno na 15%. Tento původně dočasný stav nakonec posvětil jako vyhovující i EMI. V průběhu druhé fáze začalo být jasné, že všechny státy Společenství do třetí fáze nevstoupí, zvláště když z EMS vystoupilo několik měn. Proto byl připraven nový systém úpravy kurzů mezi státy v měnové unii a těmi mimo ni. ERM II (European Exchange Rate Mechanism) tak od roku 1999 nahradil stávající mechanismy v rámci EMS a původního kurzového mechanismu ERM.[64]

Hodnocení zemí a sledování jejich vývoje bylo svěřeno Komisi, která podávala pravidelné zprávy radě. U všech zúčastněných stran se objevila snaha o splnění konvergenčních kritérií (včetně zemí neplánujících vstoupit do třetí fáze!), zejména z prestižních důvodů. V této době se tedy rovněž objevuje praxe odepisování celé řady položek od hodnot inflace či deficitu, aby byly splněny dané limity a kritéria. Jižní státy se také vrátily do EMS, aby splnily nutnou podmínku minimálně dvouletého členství před vstupem do třetí fáze. Z původního počtu cca poloviny států kvalifikujících se do HMU se v červenci roku 1998 nakonec kvalifikovala většina – 11 z 15 (Řecko vstoupilo až 2001, byť za cenu později zjištěného falzifikování schodku).

Rozšíření

V říjnu roku 1990 bylo opět sjednoceno Německo. Tento krok byl již nějakou dobu očekáván a celý projekt HMU byl částečně akcelerován i očekáváním právě této změny. Dosud nejlidnatější stát Společenství tak ještě narostl o v podstatě třetinu. Jistá obava z nové a ještě větší síly Německa by se dala identifikovat jako jeden z faktorů, který politicky stál za projektem měnové a hospodářské unie. Nepopiratelně se tak opět objevil jeden ze zakládajících motivů evropského integračního projektu, byť za jiných okolností.

Rozpadem Východního bloku a pádem železné opony se nicméně odblokovaly i další státy, které byly vesměs součástí EFTA. Finsko, Švédsko a Rakousko vstoupily do Evropské unie v roce 1995, tedy ve druhé fázi přechodu na HMU. Všechny tři se zároveň připojily

[64] Dědek, Oldřich, Historie evropské měnové integrace… str. 177.

k EMS i k celému procesu přechodu na HMU a s výjimkou Švédska také nakonec vstoupily do třetí fáze. Norsko uspořádalo druhé referendum o vstupu, ale ten byl opět odmítnut.

Jak je patrné, i přes rozšíření o další státy nebyl proces přechodu na HMU nijak zvlášť ovlivněn. Mnohem větší dopad měl konec studené války v podobě očekávaného rozšíření o země střední a východní Evropy, které navíc měly velmi odlišnou ekonomickou povahu transformačních ekonomik.

Amsterdamská revize zakládajících smluv

Rok 1997 byl jakýmsi vyvrcholením mnoha procesů vesměs spojených s druhou fází HMU, ale i s širšími institucionálními reformami a dalším prohloubením spolupráce ve druhém a třetím pilíři EU. Byl definitivně schválen Pakt stability a růstu, očekávalo se také schválení termínu přechodu na třetí fázi HMU a rovněž bylo nutné začít s finálními přípravami na uvedení nové společné měny v život. Po dvou letech také vyvrcholila jednání o podobě nové revize zakládajících smluv, známé jako Amsterdamská smlouva podle místa podpisu v roce 1997.

Ačkoliv Amsterdamská smlouva nebyla primárně zaměřená na problematiku hospodářské a měnové unie, nalezneme v ní celou řadu změn, odstranění dočasných opatření a upřesnění procedur souvisejících s ustanoveními HMU se týkajících. Jejím hlavním záměrem byla institucionální reforma, směřující k posilování akceschopnosti ve vyšším počtu členských států změnou mezivládního rozhodovacího procesu v Radě, ale i posílením například Evropského parlamentu.[65]

Změny se opět dotkly preambule, kde byl 7. článek nahrazen novým, ve kterém se explicitně říká:

„Jsou (výše podepsaní) rozhodnuti (...) implementovat takové politiky, které zajistí další pokrok na poli ekonomické integrace, jakožto i v dalších oblastech.“[66]

Tato změna se dá chápat jako snaha na elementární úrovni předcházet právě nerovnoměrnosti ve vývoji integračního procesu, kdy je na jedné straně dosahováno nesporných pokroků, které ale nejsou zároveň podporovány a zakotveny v ostatních

[65] Hix, Simon, Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parlament Won at Amsterdam, British Journal of Political Science, Vol. 32 No. 2, str. 279 – JSTOR – 23. 2. 2009.
[66] Treaty of Amsterdam, Preambule, part 7.

oblastech, se kterými nezřídka přímo souvisí. V konkrétních termínech to lze chápat jako jasnou narážku na disproporci mezi měnovou unií a zbytkem integračního procesu, zejména v dosahování unie hospodářské, ale i politické.

Článek B byl dále rozšířen a doplněn o cíle Unie, mezi kterými na prvním místě figuruje další ekonomický a sociální rozvoj skrze dovršení vnitřního trhu (oficiálně dokončen) a skrze vytvoření hospodářské a měnové unie.[67]

Mezi jedny z nejdůležitějších změn patří zcela určitě nová Hlava VIa, která hovoří o možnostech užší spolupráce některých členů ES/EU mezi sebou. Upravuje poměrně přesně, za jakých okolností lze tuto možnost uplatnit a jakým způsobem se bude řídit společné rozhodování v otázkách spadajících pod tuto užší spolupráci. Zřejmě nejpodstatnějším omezením je, že takováto užší spolupráce musí probíhat pouze v rámci již existující institucionální struktury Unie, tedy jinými slovy si nemohou státy participující v užší spolupráci zakládat nové paralelní struktury pro sebe a tím celý integrační proces štěpit.[68]

Toto opatření mělo zřejmě dvojí smysl. V krátkodobém horizontu se jednalo o smluvní kodifikaci faktu, že do třetí fáze HMU zřejmě nevstoupí všichni členové Unie, a tudíž se pro ty co vstoupí, bude jednat o formu užší spolupráce přesně podle tohoto titulu. Z dlouhodobého hlediska se nicméně jednalo o možnost vzniku více rychlostní integrace v souvislosti s budoucím rozšířením Unie o státy střední a východní Evropy, u kterých se předpokládalo, že se do jednotlivých integračních mechanismů budou zapojovat postupně.[69]

V každém případě se jedná o průlom v evropské integraci, jelikož se zde objevuje institucionalizovaná možnost participovat pouze částečně na celém integračním procesu (či lépe řečeno možnost neúčastnit se některých jeho částí), což byl reálný stav věcí například v případě Irska, Velké Británie nebo Dánska. Do budoucna to však může zakládat riskantní situace, jak se to částečně projevilo a stále projevuje v případě měnové unie. Tento problém naštěstí na elementární úrovni částečně kompenzuje již zmiňovaná preambule (ohledně nutnosti postupovat vyváženě ve všech oblastech, což byl i jeden z hlavních impulzů Reflexní skupiny ustavené v roce 1995 na počátku vyjednávání této smlouvy) a je třeba také zdůraznit, že tato možnost neznamená zrušení povinnosti členů Unie usilovat o zapojení se do všech

[67] Treaty of Amsterdam, Article B, 1.
[68] Treaty of Amsterdam, Title VIIa, Article K.15, b).
[69] Tsebelis, George, Garett, Geoffrey, The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, International Organization, Vol. 55 No. 2, str. 380 – JSTOR 12. 4. 2009.

integračních aktivit. Spíše to lze vnímat skutečně jako reakci na reálný stav věcí a blížící se rozšíření o země, které by reálně ani nemohly ve všech oblastech v plné míře participovat. Zároveň je to pojistka pro ty země, které další postup integrace chtějí, že tato jim nebude znemožněna.

V této souvislosti je však nutné zmínit ještě jeden aspekt, který tato možnost se sebou přinesla. Nejlépe jej můžeme demonstrovat právě na měnové unii. Nebylo reálné, aby se měnové unie účastnily ihned všechny členské státy a ještě méně pravděpodobná byla okamžitá účast v případě zemí střední a východní Evropy. Tento mechanismus však mimo jiné zajistil, že toto integrační stadium vznikne v užším kruhu i tak, a ostatní se k němu postupně připojí, na místo čekání na moment, kdy všechny členské státy dosáhnou odpovídajících podmínek. Tato integrační logika nápadně připomíná monetaristické koncepce z 60. let i koncepce obou – Wernerovy i Delorsovy – zpráv a plánů na dosažení HMU. Koncepce opačná, tedy přirozená konvergence, která nakonec umožní přechod na další stadium integrace jaksi sama od sebe, byla v evropském kontextu jednoduše nereálná a s blížícím se téměř zdvojnásobením počtu členů a ještě větší heterogenizaci prostoru Unie zcela oprávněně.[70]

Ostatně změny v rozhodovacím procesu graduálně směrem ke kvalifikované většině ve stále více oblastech jsou patrné v každé další revizi, včetně Amsterdamské smlouvy i v současné době aktuální Lisabonské smlouvě.

Další aspekty spojené s ekonomickou integrací

Amsterdamská smlouva se opět v poměrně velké míře zabývá problematikou volného pohybu osob, jakožto jedné ze čtyř fundamentálních svobod vnitřního trhu. Dále upravuje a koordinuje vízové, imigrační a azylové politiky prostřednictvím nové Hlavy IIIa a samozřejmě také začleněním Schengenské dohody do primárního práva prostřednictvím Protokolu o začlenění Schengenského acquis do primárního práva ES/EU[71]

V oblasti hospodářských politik smlouva nepřináší mnoho nového. Upřesňuje členským státům postup v některých oblastech (například v zabraňování podvodů[72]), ale o zvrat v podobě bližšího rozpracování cílů, procedur a politik hospodářské unie se ani

[70] Garett, Geoffrey, Tsebelis, Georgie, An Institutional Critique of Intergovernmentalism… Str. 292. – JSTOR – 1. 5. 2009.
[71] Treaty of Amsterdam, Protocol of Incorporation of Schengen acquis.
[72] Treaty of Amsterdam, Article 209a.

zdaleka nejedná. Disproporce mezi měnovou a hospodářskou unií tak nadále zůstala v podstatě až na kosmetické úpravy nezměněná.

Jak již bylo předesláno, Amsterdamská smlouva se ve své druhé části věnuje tzv. zjednodušení, což v praxi obnášelo zejména úpravu různých dočasných ustanovení, parametrů (například počet míst v EP) či termínů.

Protokol o sídlech orgánů[73] definitivně po dlouhých peripetiích stanovil mimo jiné sídlo Evropské centrální banky, která měla zůstat ve Frankfurtu jako její předchůdce Evropský měnový institut. Nejdůležitějším protokolem z hlediska vzniku EMU potažmo z hlediska ekonomické integrace byl však Protokol o aplikaci principů proporcionality a subsidiarity.[74] Zjednodušeně řečeno se jednalo o pojistku, že žádný orgán ani rozhodnutí nepřekročí rámce stanovené touto smlouvou. To samo o sobě je samozřejmě vrcholně logické opatření, avšak v podstatě tím znemožnilo dosáhnout skutečně plnohodnotné a fungující hospodářské unie, protože její rámec a rozsah nebyl ve smlouvě v podstatě nijak specifikován, na rozdíl od unie měnové. A samozřejmě se jednalo o další podmínku omezující novou možnost užší spolupráce z obdobných důvodů.

Amsterdamská smlouva byla, jak její název napovídá, podepsána 2. října 1997 v Amsterdamu. Ratifikační proces trval dva roky a smlouva vstoupila v platnost 1. 5. 1999, pouhých několik měsíců po začátku třetí fáze přechodu na hospodářskou a měnovou unii. Tato smlouva místy velmi podstatně revidovala Maastrichtskou smlouvu a vnesla do primárního práva ES/EU nové prvky, které významným způsobem ovlivnily a upevnily základy, na nichž byla budována hospodářská a měnová unie. Zejména možnost „užší spolupráce“ vyřešila hrozící rozpor v momentě spuštění měnové unie v neúplném počtu členů. Do budoucna tím také založila nové možnosti integračního procesu a potvrdila určitou zpětnovazebnou povahu některých integračních kroků. Něco, co se v tak heterogenním společenství států usilujících o stále hlubší integraci ukázalo jako velmi slibný, byť možná částečně kontroverzní nástroj dalšího prohlubování evropské integrace.

[73] Treaty of Amsterdam, Protocol of the seats of the institutions…
[74] Treaty of Amsterdam, Protocol of aplication of the principles of proporcionality and subsidiarity.

Třetí fáze HMU a Euro

Třetí fáze hospodářské a měnové unie nakonec nebyla spuštěna dříve, ale až v nejzazším možném termínu k 1. 1. 1999. Ve velmi vysokém počtu 11(12) z 15 členů Unie, což byl výsledek překvapivě dobrý. Do třetí fáze nevstoupily Velká Británie, Dánsko a Švédsko. Ke stejnému datu začala plně fungovat také Evropská centrální banka vybavená oproti svému předchůdci EMI již plným spektrem pravomocí a kompetencí ke správě společné měnové politiky, předsedající pokračujícímu ESCB. Začal také fungovat nový směnný mechanismu (ERM II) s měnami mimo Eurozónu. A pochopitelně byla uvedena, zatím pouze ve virtuální podobě, nová společná měna Euro.

Ukázalo se, že základy vybudované Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou, jakožto i dalšími mimosmluvními dohodami (Pakt stability a růstu aj.), jsou dostatečně pevné a Euro nastoupilo svou velmi úspěšnou cestu k plnohodnotné měně. Velmi dobré výsledky na světových trzích tak přispěly k bezproblémovému zavedení Eura i ve fyzické formě v roce 2002, čímž byla také oficiálně HMU dokončena a téměř tradičně bylo ukončení další fáze HMU doprovázeno novou revizí zakládajících smluv, Smlouvou z Nice.

Předpokládaný krátkodobý efekt ve formě odstranění jedné z velkých překážek vnitřního trhu, vytvoření pracovních míst a celkového růstu se splnil pouze do určité míry, byť v každém případě nezanedbatelně. Je otázkou, zda-li byla prognóza natolik chybná, či zdali byla realizace natolik odlišná, aby se předpokládaných efektů dosáhlo. Pravda bude pravděpodobně ležet kdesi uprostřed.

V každém případě je dosažení fungující měnové unie nesporný úspěch. Z hlediska integrační logiky a ještě více z pohledu teorie ekonomické integrace se však jedná o úspěch dílčí a stav nanejvýš dočasný a dlouhodobě rozhodně nikoliv konečný. Měnová unie vznikla zřejmě tak, jak to politická a integrační realita umožnila, ale přesto nelze ignorovat fakt, že ke svému bezproblémovému fungování vyžaduje vysokou míru ekonomické i politické integrace i v dalších oblastech, zejména ve formě skutečné a fungující hospodářské unie. Z tohoto pohledu bychom mohli měnovou unii přirovnat k majáku, který láká a pomáhá pomyslným integračním lodím dosáhnout nakonec bezpečně stejného přístavu.

ZÁVĚR

Teorie ekonomické integrace rozeznává 5 základních stádií ekonomické integrace. Pro dosažení každého dalšího stádia je potřeba dosáhnout předchozího, aby bylo zajištěné správné a bezproblémové fungování. Konečným cílem je odstranit všechny formy diskriminace mezi integrujícími se státy a dosáhnout trvale udržitelného rozvoje a růstu. Poslední stupeň integrace (prozatím jen na teoretické úrovni) tak implikuje vznik nového státu.

Nejúspěšnějším integračním projektem na světě je prozatím projekt evropské integrace ve formě Evropské unie, který dosáhl zatím nejvyššího stadia v praxi - měnové unie. Ačkoliv můžeme říci, že evropský integrační proces de facto následoval logiku teoretických konceptů ekonomické integrace, v řadě ohledů se podstatně odlišoval.

Při zkoumání historického vývoje evropské integrace jsme viděli, že již od samého počátku měl tento nadnárodní charakter a to již v poměrně raných fázích ekonomické integrace. Velice brzy se také ukázalo, že alternativa v podobě mezivládního přístupu k integraci je silně nedostatečná a nedokáže se účinně vypořádat s překážkami a obtížemi, které jsou s integrováním vyspělých tržních ekonomik spojené, jak dokázalo soupeření Evropských společenství a EFTA.

V linii Šestky, tedy té odvíjející se od ESUO, byl také s úspěchem využit pozdější monetaristický (či funkcionalistický) koncept ekonomické integrace. Ten v podstatě spoléhal na to, že snaha o dosažení vysokého cíle bude mít za následek rychlejší a účinnější integraci i na nižších stupních integrace (často oním cílem vyžadovaných). Typicky snaha o vytvoření vnitřního trhu v roce 1957 nevedla k jeho vytvoření, ale znamenala rapidní dosažení celní unie (nižšího stupně ekonomické integrace). Následná snaha o podobný manévr v podobě měnové a hospodářské unie, která se měla stát novým impulsem evropské integraci, ale napoprvé ztroskotala a celý proces tak upadl do stagnace, částečně i kvůli vnějším vlivům.

Oživení v 80. letech bylo způsobeno zejména stále méně vyhovujícím měnovým systémem uvnitř společenství a také neúnosně se vlekoucím vytvářením vnitřního trhu. Bílá kniha Komise tak stanovila v roce 1985 plán na jeho dokončení do roku 1992. Stejná Komise dále vypracovala nový plán na vznik hospodářské a měnové unie a obě dvě iniciativy byly posléze zaneseny do primárního práva v Jednotném evropském aktu (1987) a Maastrichtské smlouvě (1993).

Detailnějším pohledem jsme nicméně zjistili, že tento nový impulz měl kromě celé řady dalších dopadů v jiných oblastech, také zabudováno mnoho nedostatků, k jejichž odstranění nebyla politická vůle. Zejména se jednalo o disproporci v budování hospodářské a měnové unie, kdy byla první z nich opomíjena, zatímco druhá byla detailně rozpracována a implementována. Teoretický koncept ekonomické integrace však správně předpokládal, že skutečně bezproblémově funkční měnové unie nelze bez odpovídající hospodářské a potažmo také politické unie dosáhnout.

Přes řadu obtíží bylo cíle nakonec dosaženo a 1. 1. 1999 vstoupila většina států Unie do třetí (nevratné) fáze HMU. Ve stejném roce začala také platit další revize zakládajících smluv, smlouva z Amsterdamu. Ta mimo jiné reagovala právě na onen rozpor ve faktickém stavu unie a stavu, ke kterému celá integrační stavba dle teorie ekonomické integrace inklinovala a to i za přispění právě vzniklé měnové unie.

Zejména se jednalo o zakotvení nutnosti postupovat vyváženě ve všech oblastech, což ale i nadále zůstávalo v praxi v podstatě prázdným prohlášením. Mnohem závažnější byla kodifikace tzv. možnosti „užší spolupráce“, která za určitých podmínek umožňovala pokračovat v integraci jen některým členským státům (jen ve stejném rámci, což bylo nadále pojištěno zakotvením principu proporcionality a subsidiarity). Tím byla v primárním právu zdánlivě zakotvena možnost dalšího štěpení a prohlubování nevyváženosti evropské integrace. Ve skutečnosti tomu ale zřejmě bylo naopak. Toto opatření zakládalo možnost flexibilnějšího vývoje v situaci stále hůře dosažitelných a komplexních cílů, mezi které patřila hospodářská unie, ale i prohlubování unie politické. Vytvořením určitého pokroku mezi několika členy totiž může mít, a v případě měnové unie také mělo a má, prointegrační vliv i na další členské státy, které do této užší spolupráce vstupují postupně. Zvláště v souvislosti s východním rozšířením se ukázal tento prvek být naprosto klíčový.

Odpovědí na otázku z úvodu, co k tomuto stavu vedlo, je nepochybně součinnost politické vůle podpořené integrační i ekonomickou dynamikou 80. let, která tuto politickou vůli také do značné míry vyvolala. Takto znovu nastartovaná evropská integrace v poměrně krátkém čase dosáhla celé řady velkých úspěchů, mezi něž patří i úspěšné vytvoření měnové unie. Toto velmi vysoké stadium ekonomické integrace ale bylo přijato bez odpovídajícího pokroku v dalších oblastech, zejména v budování hospodářské unie, ale také odpovídající změny v rozhodovacích procedurách spadajících do unie politické. Tento pokrok a změny jsou tak vyžadovány zpětně, což na jedné straně pomáhá dosahovat politické vůle k další

integraci, na straně druhé však může vyvolávat určitou kontroverzi či negativní překvapení, jelikož se nejedná o zrovna evidentní a všemi očekávané účinky.

Tato integrační praxe, která sice vychází z teoretických předpokladů, ale jinak stojí mimo teorii ekonomické integrace, tak vyvolává řadu otázek. Například zdali se jednalo o cílený stav či spíše o schodu náhod. A také na kolik je tento prvek demokratický a nakolik se jedná o určitou formu integračního nátlaku. Otázky zcela jistě oprávněné, ale v současné situaci by odpovědi na ně neměly příliš praktického využití. Reálná situace totiž nenabízí mnoho alternativ. Navíc se dá tento nový nástroj vnímat i jako východisko či odpověď, jak v integračním procesu dál. Ačkoliv se zcela jistě nejedná o způsob ideální, a můžeme mít k němu mnoho výhrad, na rozdíl od jiných se zdá být přinejmenším funkční a mohl by nakonec vést k zajištění dostatečné míry integrace potřebné pro onen ideální bezproblémový chod nejen hospodářské a měnové unie, ale i unie politické.

Resumé

Teorie ekonomické integrace rozlišuje pět základních stádií ekonomické integrace. Evropská integrace si zadala na svém počátku v roce 1957 (respektive 1951) vytvoření společného trhu. Tento krok nejprve znamenal rapidní vznik celní unie a oblasti volného obchodu, což jsou první dvě stádia ekonomické integrace. Pokus o vytvoření vnitřního trhu však dlouhodobě váznul a první pokus o průlom v podobě přechodu na další stadium ekonomické integrace – hospodářskou a měnovou unii – selhal.

Zlom v polovině 80. let iniciovaný z velké části Komisí, ale také měnovými problémy Evropského měnového systému, evropskou integraci opět oživil. Znovu byla nastolena myšlenka hospodářské a měnové unie (HMU), která byla v Jednotném evropském aktu přijata jako oficiální cíl společenství. V této souvislosti byl urychleně dokončen vnitřní trh, k přechodu na HMU nutný, do roku 1992. Samotný třífázový přechod byl zakotven Maastrichtskou smlouvou.

První přípravná fáze tedy začala v roce 1990 a byla dokončena k 1. 1. 1993, kdy vstoupila v platnost i Maastrichtská smlouva. Plán v této smlouvě zakotvený však nebyl ideální, jak následně potvrdila i realita druhé přechodné fáze budování HMU. Objevilo se několik zásadních problémů. Neochota některých členů společenství vstoupit do třetí fáze a neúspěchy dalších členů v plnění konvergenčních kritérií, která měla zajistit hladký vstup do třetí fáze HMU. Zároveň se začala projevovat absence politické vůle ke skutečnému vybudování hospodářské unie, která na rozdíl od měnové unie, nebyla smluvně dostatečně podrobně zakotvena.

V této situaci nakonec většina státu EU vstoupila do třetí fáze HMU reprezentované společnou měnou nazvanou euro. Téměř ve stejný okamžik začala platit i další revize zakládajících smluv, Amsterdamská smlouva, která reflektovala právě realitu výše zmíněných problémů. Byla zakotvena možnost tzv. užší spolupráce jen některých členů EU a další změny v rozhodovacích procesech směrem ke snadnějšímu rozhodování. Faktický vznik měnové unie spuštěním nezvratné třetí fáze znamenal pro evropskou integraci nesporný úspěch. Problémy způsobené z velké části asymetrickým vybudováním hospodářské a měnové unie však nezmizely a jejich aktuálnost nadále dosvědčuje palčivá nutnost dalších institucionálních reforem EU, ale i například ekonomické tlaky požadující stále větší harmonizaci ekonomik a skutečné dokončení hospodářské a prohloubení politické unie.

Summary

The theory of economic integration distinguishes five basic stages of economic integration. The European integration aimed at its beginning in 1957 (or 1951) to create common market without internal borders. This step meant at first very fast and successful creation of customs union and free trade area, first two stages of economic integration. The creation of common or internal market on the other hand hanged and progress was made only very slowly. The attempt to break through the problems was first economic and monetary union project, which unfortunately failed.

As the breakpoint can be considered the initiative of the Commission in the middle of 80s, which was supported by the new political will for change largely according to unsatisfactory functioning of European Monetary System. The idea for creation of economic and monetary union (EMU) was introduced again and codified as official goal in Single European Act. Therefore internal market was rapidly finished as one of the requirements for next phase of economic and monetary union till 1992. The three phases plan for EMU was codified in Maastricht Treaty.

First preparation phase started in 1990 and was finished in 1. 1. 1993 when the Maastricht Treaty entered into force. The plan though was not ideal as the second phase showed. Several critical issues arose, among others unwillingness of few members to participate in the third stage of EMU or failure of others to fulfill convergence criteria. Additionally the lack of political will to implement also economic started to appear supported by insufficient measures implemented by the Maastricht Treaty.

At the end fortunately most of the members successfully entered the third irreversible phase of EMU represented by introduction of common currency - Euro. At the same time another revision of basic treaties entered in to force, the Treaty of Amsterdam, which largely reflected and codified the reality of second phase of transition to EMU. It introduced new options for so called “closer cooperation” and changes in decision making processes in the direction of facilitating it. Actual creation of monetary union in irreversible third phase was a huge success. But the problems caused largely by the asymmetric creation of the said union did not disappear. The legacy of described creation of fourth stage of economic integration is partially responsible for the long lasting need of institutional reforms and calls for more economic harmonization, both aimed at real creation of economic and deepening of political union.

Použitá literatura

BALASSA, Béla, *Teorie ekonomické integrace*, Svoboda, Praha 1966, str. 328

BRAUN, Michael J., Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France and European Integration, *Political Science Quaterly*, Vol. 110 No. 4, str. 605-624, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2151886

CIHELKOVÁ, Eva (ed.), *Proměny světové ekonomiky*, VŠE, Praha 2005, str. 265, ISBN 80-245-0942-3

DĚDEK, Oldřich, *Historie evropské měnové integrace*, C. H. Beck, Praha 2008, str. 260, ISBN 978-80-7400-076-8

GARRETT, Geoffrey, TSEBELIS, George, The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, *International Organization*, Vol. 55 No. 2, str. 357-390, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/3078635 - 1. 5. 2009

GARETT, Geoffrey, TSEBELIS, George, An Institutional Critique of Intergovernmentalism, *International Organization*, Vol. 50 No. 2, str. 269–299, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2704079 - 12. 4. 2009

HIX, Simon, Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parlament Won at Amsterdam, *British Journal of Political Science*, Vol. 32 No. 2, str. 259 – 280, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/4092218 - 23. 2. 2009

JAKŠ, Jaroslav, *Quo Vadis Evropská unie*, ETC Publishing, Praha 1998, str. 236, ISBN 80-86006-57-3

SANDHOLTZ, Wayne, SWEET, Alec Stone (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford 1998, str. 389, ISBN 0-19-829464-6

SANDHOLTZ, Wayne, Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, *International Organization*, Vol. 47 No. 1, str. 1-39, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2706881 - 10. 3. 2009

SOJKA Milan, KONEČNÝ, Bronislav, *Malá encyklopedie moderní ekonomie*, Libri, Praha 2001, str. 271, ISBN 80-7277-032-2

ŠLOSARČÍK, Ivo, *Politický a právní rámec evropské integrace*, Institut pro evropskou politiku Europeum, Praha 2005, str. 321, ISBN 80-903237-6-6

WESSELS, Wolfgang, Rationalizing Maastricht: The Search for an Optimal Strategy of the New Europe, *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, str. 445-457, Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2623705 - 23. 2. 2009

Primární prameny

Treaty Establishing The European Coal and Steal Community

The Treaty Establishing the European Economic Community

Single European Act

The Treaty on European Union

Annexed Protocols to Treaty on European Union

The Treaty of Amsterdam Amending theTreaty on European Union, the Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts

Annexd Protocols to The Treaty of Amsterdam Amending theTreaty on European Union, the Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts

http://www.europa.eu (na této adrese také dostupné výše zmíněné smlouvy a protokoly v elektronické podobě) – 12. 5. 2009