

Slabší členové Evropské unie – zdroj zkušeností pro nás?

Petr Pavlík

Tzv. jižní křídlo Evropské unie – Řecko, Španělsko a Portugalsko – představuje bezpochyby cenný zdroj zkušeností pro státy visegrádské čtyřky, které se nyní začínají připravovat na vstup do Evropské unie. Existují četné analogie, pokud jde o situaci, v níž se tyto země nacházely před vstupem do ES, a současnou situaci postkomunistických států střední Evropy. Je však třeba vidět i četné rozdíly, které mohou pramenit už jen z toho, že „nelze dvakrát vstoupit do téže řeky“.

Po přijetí Maastrichtské smlouvy je Evropská unie zcela jiná než ES před deseti a více lety. Další rozdíly pochopitelně pramení z rozdílného historicko-kulturního, hospodářského a politického vývoje obou skupin zemí. Přesto všechno jsou však zmíněné analogie v některých ohledech až překvapivě velké.

Všechny tři výše zmíněné jihoevropské státy byly určitou dobu (Španělsko a Portugalsko po velmi dlouhé období) vojenskými diktaturami pravicového typu. Byly zde značně potlačeny demokratické prvky politického systému, byť v řadě ohledů méně, než tomu bylo u diktatur komunistického typu v rámci sovětského bloku. Kromě toho šlo o ekonomiky s relativně rozsáhlým státním sektorem, pro něž byl charakteristický dost silný státní intervencionismus. Tyto ekonomiky byly po dlouhé období poměrně uzavřené a chráněné před intenzivnější mezinárodní konkurencí. Je však třeba zdůraznit, že si přes všechny státní zásahy uchovaly svůj tržní charakter s dominantní rolí soukromého sektoru, tzn. že navzdory určitému státnímu dirigismu v těchto zemích nikdy nebylo zavedeno centrální plánování národního hospodářství v té podobě, jak jej známe z naší socialistické minulosti. K revolučnímu zvratu tedy došlo spíše ve sféře politické, zatímco ve sféře ekonomické můžeme hovořit o pozvolném procesu liberalizace, omezování státních zásahů, otevírání se světu, modernizace a restrukturalizace výroby za účelem zvýšení její efektivnosti a především konkurenceschopnosti.

Vstup Řecka, Španělska a Portugalska do ES nebyl jednorázovým aktem, nýbrž dlouhodobým, postupným a složitým procesem, který není ještě ani dnes zcela ukončen. Pokud jde o Řecko, dohoda o přidružení na neurčitou dobu byla podepsána v červenci 1961 a vstoupila v platnost 1. 11. 1962. Řecko se tak stalo první evropskou přidruženou zemí EHS. Jeho žádost o přijetí do ES byla podána 12. 6. 1975. Jednání byla zahájena 27. 7. 1976 a probíhala až do 28. 5. 1979, kdy byla podepsána smlouva a s ní související akty o vstupu Řecka do ES. Bylo však ještě třeba souhlasu Evropského parlamentu a ratifikace národními parlamenty, a proto se Řecko stalo členskou zemí ES až 1. 1. 1981.

I případě Španělska a Portugalska (oficiální žádost o připojení byla podána 28. 3. 1977) se jednalo o dlouhodobější proces. Smluvní jednání byla zahájena již v roce 1978, ale plnoprávními členy EHS, ESUO a ESAE se oba státy staly teprve 1. 1. 1986. Předpokládá se, že by proces začleňování těchto zemí do Evropské unie měl být završen až v roce 1996.



Po lednu 1973, kdy bylo do EHS přijato Dánsko, Velká Británie a Irsko, trvalo celých osm let, než došlo k dalšímu rozšíření. V lednu 1981 se toto druhé rozšíření týkalo jen jediné země – Řecka. Tomu ovšem předcházelo plných 20 let příprav. Dohoda o přidružení

s Řeckem z roku 1961 předpokládala zejména postupné zřízení celní unie. Šlo tedy především o postupné odstraňování dovozních cel s výraznou asymetrií ve prospěch Řecka. Zatímco většina jeho průmyslové a zemědělské produkce získala bezcelný přístup na trhy EHS již k 1. 7. 1968, Řecko se zavázalo odstranit cla na vybrané průmyslové výrobky dovážené z EHS během 12 let a na řadu dalších během 22 let.

Přidružení k EHS se v 60. a 70. letech projevilo na dynamickém rozvoji řecké ekonomiky, což dokládá např. vývoj hrubého domácího produktu, který se v letech 1962–1980 reálně ztrojnásobil. Vedle poměrně rychlého růstu hrubého domácího produktu došlo v tomto období i k závažným strukturálním změnám ekonomiky, což se projevilo výrazným poklesem podílu zemědělství na vytvořeném hrubém domácím produktu a značným vzestupem podílu průmyslu. Asymetrie v odbourávání celních přírážek obchodu způsobila, že řecký vývoz v letech 1963–1980 vzrostl sedmkrát, zatímco dovoz jen čtyřikrát. V důsledku dvou tzv. ropných šoků se však nepodařilo odstranit velké pasivum obchodní bilance, což bylo do jisté míry kompenzováno relativně příznivým vývojem bilance služeb a transferů. Rychlá industrializace Řecka přispěla k tomu, že v roce 1980 tři čtvrtiny jeho vývozu připadaly na průmyslové výrobky, zatímco začátkem 60. let u vývozu výrazně dominovaly zemědělské produkty. Celkově lze konstatovat, že se během let 1960–1980 ekonomická úroveň Řecka znatelně zvýšila a přesáhla polovinu průměrné úrovně ES (měřeno výší hrubého domácího produktu na jednoho obyvatele vyjádřeném v paritě kupní síly).

Proces integrace Řecka do evropských struktur byl z politického hlediska do značné míry narušen vojenským pučem v dubnu 1967, kdy se k moci dostala plukovníká junta, která řídila osudy země až do roku 1974. To se negativně odrazilo i na procesu harmonizace řeckého hospodářství a sektorové politiky s politikou země EHS. Další impulz k začleňování Řecka do struktur ES přineslo obnovení parlamentní demokracie.

Přestože byla řecká ekonomika během 20letého přípravného období zřetelně posílena, znamenalo přijetí Řecka do ES v roce 1981 dost silný náraz pro jeho hospodářství. Pramení to především ze skutečnosti, že se jeho ekonomika nedokázala zcela zbavit své nízké konkurenceschopnosti.

Při jednání s Řeckem o přijetí do ES bylo dohodnuto, že přízpůsobovací proces musí být v podstatě ukončen během pětiletého přechodného období až na několik výjimek, u nichž bylo toto období prodlouženo na sedm let (např. uskutečnění volného pohybu pracovních sil mezi Řeckem a ostatními členskými zeměmi ES). Podstatné je to, že smlouva stanovila dokončení celní unie. Zbývající řecká cla na dovoz průmyslových a většiny zemědělských výrobků z ES měla být odstraněna během pěti let. Zároveň měl být řecký celní sazebník postupně vyrovnán na úroveň společného celního sazebníku ES. Během přechodného období se měly na řecké zemědělství postupně rozšiřovat subvence poskytované výrobcům v rámci ES.

V monetární sféře bylo dosaženo dohody, že se řecká drachma do pěti let zapojí do měnového koše ECU v rámci evropského měnového systému, přičemž Řecku byla ponechána volnost rozhodnutí, zda a kdy se zapojí do kurzového mechanismu systému. Obecně je toto rozhodnutí podmíněno především stavem hlavních makroekonomických ukazatelů, a proto ani dnes není drachma zapojena do kurzového mechanismu.

Řecko se rovněž zavázalo k liberalizaci pohybu kapitálu v rozsahu dosaženém v ES od okamžiku vstupu, dále k souhlasu, že do společného rozpočtu ES bude odvádět celní příjmy, dávky na dovoz zemědělské produkce a část výnosu daně z přidané hodnoty, a konečně i k převzetí společné obchodní politiky.

Dlouhé období, kdy bylo Řecko přidruženo k ES, stimulovalo jeho ekonomiku k nebývalým výkonům. To však nelze říci o období, které následovalo po jeho vstupu do ES. Tehdy došlo především ke značnému zpomalení ekonomického růstu, jež bylo doprovázeno nejen růstem nezaměstnanosti, ale i rychlým růstem cen. Kromě zhoršení salda obchodní bilance došlo rovněž ke zmenšení aktivního salda bilance služeb a transferů.

Řecko tedy nedokázalo dostatečně využít mnoha pozitivních momentů spjatých se člen-

stvím v ES ve svůj dlouhodobější prospěch. Transfery prostředků ze společného rozpočtu ES nedokázaly výrazněji překonat strukturální problémy řecké ekonomiky. Z důvodu nepřítliší příznivého obrazu celkové hospodářské prosperity a nedostatečné úrovně podnikatelských jistot nedošlo k předpokládanému velkému přílivu soukromých zahraničních přímých investic. Od nich se totiž očekávala modernizace průmyslové struktury a přísun špičkových technologií, což by vedlo k vytváření nových pracovních příležitostí a ke vzrůstu produktivity práce. Téměř zcela promarněna zůstala šance vyplývající z existence přirozených komparativních výhod, které má Řecko v některých oborech zemědělské i průmyslové výroby, protože tyto výhody nebyly doprovázeny schopností pronikat na nové trhy a pružně reagovat na jejich požadavky inovační aktivitou.

Příčin nesplněných nadějí Řecka po vstupu do ES je jistě celá řada. Některé z nich byly způsobeny vnějšími vlivy, např. celkovou světovou hospodářskou nestabilitou. Všeobecně se však soudí, že hlavní příčiny byly vnitřní. Bezpochyby největší odpovědnost za nepříznivý vývoj řecké ekonomiky v 80. letech nese socialistická Papandreuova vláda (1981–1990), která nedocenila význam makroekonomické stability a prováděla zcela neadekvátní monetární a fiskální politiku. Pro tuto vládu byl totiž charakteristický silný populistický duch, jenž se projevoval zejména přebujením veřejného sektoru a restriktivními cenovými kontrolami, podporujícími růst spotřeby na úkor investic. Negativní dopad na vývoj inflace mělo zavedení indexace mezd a platů v roce 1982. K deficitnosti státního rozpočtu významně přispěla kombinace rozsáhlých státních výdajů na jedné straně a daňové osvobození celých skupin obyvatelstva, zvláště rolníků, na druhé straně.

Situace v Řecku jasně ukazuje, že nekázeň ve mzdové a rozpočtové politice může vytvářet nepříznivé hospodářské klima, které jednak odrazuje potenciální zahraniční investory, jednak celkově podvazuje ekonomický růst. Ukazuje se také, že vstup do Evropské unie nemůže sám o sobě automaticky zaručit hospodářský vzestup členské země, ale že záleží na řadě dalších faktorů.



Třetí rozšíření ES nastalo až v lednu 1986, kdy se ke Společenství připojilo Španělsko a Portugalsko. Španělsko oficiálně vyjádřilo svůj zájem o členství v západoevropské integraci v roce 1977, tedy již dva roky po smrti generála Franka. Již během frankistického režimu docházelo zde k zásadním změnám v ekonomické oblasti. Zatímco do konce 50. let dominoval ve Španělsku státní kapitalismus, počátkem 60. let došlo k podstatnému zmenšení státních zásahů do ekonomiky a k částečné liberalizaci vnějších ekonomických vztahů. Státní kapitalismus byl doprovázen protekcionismem a silně autarkní politikou, což pochopitelně vedlo k neefektivnosti a k postupnému zaostávání španělské ekonomiky.

Kladný vliv na hospodářský vývoj Španělska mělo přijetí Plánu stabilizace ekonomiky v roce 1959, které znamenalo mnohem vyšší stupeň respektování základních makroekonomických souvislostí směrem k větší rovnováze a zároveň k otevřenosti španělské ekonomiky. Španělsko začalo klást důraz na podporu přílivu zahraničních investic pomocí přijetí celé řady opatření. Také se v té době připojilo k Mezinárodnímu měnovému fondu, k Světové bance a k OECD, což vedlo k jeho podstatně intenzivnějšímu zapojení do světové ekonomiky.

Přes veškerý pokrok však stupeň otevřenosti španělské ekonomiky zůstával relativně malý až do konce 60. let. Teprve v první polovině 70. let se začala poněkud více otevírat světu. Období dynamického růstu, které začalo počátkem 60. let, bylo v polovině 70. let vystřídáno stagnací, doprovázenou silnými inflačními tlaky. Inflační spirála byla podporována rychlým růstem pracovních nákladů. V té době též značně vzrostla nezaměstnanost.

V 80. letech se sice Španělsku dařilo snižovat inflaci, ale důsledky druhého ropného šoku a světové recese v letech 1980–1982 se negativně projevíly na dynamice jeho ekonomiky. V průmyslu došlo k absolutnímu snížení počtu pracovních míst, avšak současně proběhla dost podstatná restrukturalizace.

Když se v roce 1982 dostala k moci vláda socialistů v čele s premiérem Felipe Gonzálezem, vyznačovala se španělská ekonomika stále ještě dost vysokou mírou inflace a nízkým ekonomickým růstem. Na konkurenceschopnost nepříznivě působily příliš vysoké pracovní náklady ve vztahu k dosahované produktivitě práce. K dalším negativním rysům stavu ekonomiky patřily silná nerovnováha platební bilance a rostoucí deficit státního rozpočtu.

Perspektiva poměrně blízkého připojení Španělska k ES znamenala potřebu podniknout zásadní kroky k ozdravení hospodářství. Za klíčový úkol bylo považováno dosažení makroekonomické rovnováhy, což připomíná hlavní prioritu ekonomické transformace zemí střední Evropy. Makroekonomická politika se zaměřila především na boj proti inflaci, na snížení rozpočtového deficitu a v neposlední řadě na zrealnění kurzu měny pomocí devalvace. Od roku 1983 kladla hospodářská politika důraz i na rozsáhlou restrukturalizaci, která byla zaměřena na snížení nadměrných investic do neperspektivních odvětví a na modernizaci perspektivních oborů. Řada státních podniků byla částečně nebo úplně privatizována.

Stejně jako v případě Řecka, znamenal vstup Španělska do ES dost radikální zlom v rozvoji jeho ekonomiky. Odbourávání celních bariér způsobilo zhoršení obchodní bilance. Dovozy se totiž zvýšily podstatně více než vývozy, a to v důsledku nižší konkurenceschopnosti španělského zboží. Vzestup deficitu obchodní bilance je dáván do souvislosti též se zvýšením dovozu investičních statků a s expanzí domácí spotřebitelské poptávky. Stoupající příjmy z turistického ruchu však stačily do značné míry vykompenzovat pasivní saldo obchodní bilance.

Přes všechny potíže se připojení Španělska ke Společenství stalo důležitým impulzem pro rozvoj jeho ekonomiky. Harmonizace španělské hospodářské politiky se zásadami ES přinesla řadu opatření, která měla často protichůdný účinek, nicméně postupem doby významně přispěla k přiblížení úrovně španělské ekonomiky k průměrné úrovni ES.

Lze říci, že v mnohém byly problémy Španělska při vstupu do ES analogické s problémy Řecka po roce 1981, avšak dokázalo lépe využít možností, které se mu otevřely po připojení k evropské integraci. Hospodářská politika španělské vlády si totiž dokázala získat důvěru zahraničních investorů. Rovněž stabilita politické situace příznivě působila na příliv zahraničního kapitálu.

Celkově lze konstatovat, že Španělsko stále patří ke skupině méně vyspělých zemí Evropské unie a jeho ekonomika se v současnosti potýká s četnými problémy. Nicméně důsledky jeho vstupu do ES lze hodnotit pozitivně, neboť přispěl k mnohostrannému rozvoji španělské ekonomiky a k zvýšení její váhy a vlivu na světové hospodářské dění.



Problematika začleňování *Portugalska* do evropských struktur je v mnohém analogická se situací ve Španělsku, ovšem s tím rozdílem, že Portugalsko bylo a je v mnoha ohledech zaostalejší. V roce 1974 zde byla svržena Salazarova diktatura a v prvních demokratických volbách v roce 1976 zvítězili socialisté. Tím začal přechod k pluralitní demokracii západoevropského typu. Zatímco však v postkomunistických zemích východní a střední Evropy začaly nové vlády provádět rozsáhlou privatizaci, levicově orientovaná vláda v Portugalsku zahájila proces zestátnění některých významných hospodářských odvětví a určité přerozdělení zemědělského majetku.

Portugalsko se již v roce 1949 stalo zakládajícím členem NATO a v roce 1959 zakládajícím členem ESVO. Již v roce 1972 uzavřelo Smlouvu o volném obchodu s EHS, která byla v září 1976 doplněna o finanční Protokol o půjčkách z Evropské investiční banky. Tyto skutečnosti pochopitelně výrazně přispěly k zapojení portugalské ekonomiky do celoevropské ekonomiky a je možné říci, že ekonomická otevřenost Portugalska vůči Evropě a světu dlouho byla a v mnohém stále ještě je na vyšší úrovni než v sousedním Španělsku. Je však třeba si uvědomit, že netrpělo o nic menší mezinárodní izolací než

Španělsko. Přesto bylo poslední období totalitního režimu doprovázeno rychlým hospodářským růstem, což vytvářelo předpoklady pro rychlejší zapojení Portugalska do evropských struktur.

Po revolučních událostech roku 1974 postihly zemi vedle znárodnování, které proběhlo víceméně šokovým způsobem, též následky ropného šoku v roce 1973, ztráta kolonií a v důsledku toho příliv téměř milionu lidí, které bylo třeba absorbovat do poměrně malé portugalské ekonomiky. V tomto období bylo prováděno další rozšiřování státního sektoru a zvyšování nominálních mezd, což rychle vyvolalo inflační situaci. Šlo v podstatě o populistickou politiku latinskoamerického typu, která se negativně odrazila na hospodářském rozvoji.

Revoluční změny v polovině 70. let však s sebou přinesly demokratické přeměny také úrovně, že se Portugalsko konečně mohlo stát seriózním kandidátem pro vstup do ES. V průběhu jednání o jeho připojení k ES byl mj. podepsán doplňující Protokol k Dohodě o volném obchodu z roku 1972 s platností od 1. 1. 1980, jenž Portugalsku umožňoval zlepšení podmínek přístupu vybraných výrobků na evropský trh a též přijetí nutných ochranných opatření ve prospěch vlastního průmyslu. Dohoda z 3. 12. 1981 mu poskytovala finanční podpůrnou pomoc před vlastním připojením. Dohoda o připojení k ES byla podepsána 12. 6. 1985 a v platnost vstoupila 1. 1. 1986.

Podmínky vstupu Portugalska do ES zahrnovaly celou řadu přechodových pravidel, která měla ulehčit plné začlenění této země do evropské integrace. K nejzávažnějším z nich patřilo odstranění vývozního cla a kvantitativních omezení k 1. 1. 1986 a poté odbourávání dovozních cel v osmi etapách až do 1. 1. 1993. V tomto období mělo Portugalsko zajistit vyrovnání celních sazeb se společným celním tarifem pro dovozy ze třetích zemí a zavedení jednotného celního tarifu ES. Se vstupem do ES převzalo téměř veškerá pravidla Společenství, avšak mohlo si až do 31. 12. 1989 ponechat dosavadní schvalovací procedury pro přímé investice. Pokud jde o pohyb kapitálu, byla novým členům ES umožněna 5–7letá příprava na liberalizaci jeho pohybu. K uvolnění pohybu kapitálu v Portugalsku došlo až koncem roku 1990, a to v souvislosti s vytvořením jednotného vnitřního evropského trhu. V případě zemědělských produktů byla dojednána sedmi-letá přechodová lhůta, která se však týkala jen 15 % produkce, zbytek podléhal desetileté stupňovité regulaci. Portugalsku bylo umožněno i nadále poskytovat nezemědělské dotace ze svého rozpočtu na ochranu svých dočasně nekonkurenceschopných výrobních a spotřebních cen.

Dopady vstupu Portugalska do ES byly značné, neboť si vynutily rozsáhlé změny v ekonomickém chování. Zahraniční konkurence vyvolala tvrdý tlak na velkou část jeho produkce, zejména na kvalitu a dodržování termínů dodávek, a urychlila zavedení moderních pravidel podnikání a organizace práce. Bylo velkým štěstím, že se jeho vstup do ES uskutečnil v poměrně příznivém okamžiku, neboť po celosvětové recesi nastalo ve druhé polovině 80. let konečně oživení, posílené poklesem cen ropy. I tato skutečnost přispěla k tomu, že portugalské „vkročení“ do evropské integrace lze považovat za úspěšné.

V roce 1986 byla zavedena daň z přidané hodnoty a v roce 1989 nová daň z příjmu. Období po roce 1986 bylo doprovázeno vzrůstem domácí poptávky. Zvýšení reálných mezd podnítilo spotřebitelskou poptávku. Snížení úrokových sazeb a finanční injekce ze zahraničí stimulovaly vzestup investiční činnosti, což se projevilo na dynamice hospodářského růstu. Rychlé otevření portugalské ekonomiky však s sebou přineslo dopady v oblasti zahraničního obchodu, neboť růst vývozu zdaleka nestačil kompenzovat růst dovozu. Proto deficit obchodní bilance se zeměmi ES v letech 1986–1988 vzrostl více než 6krát. Naštěstí však příjmy z cestovního ruchu a transfery z ES byly tak vysoké, že přispěly k zmenšování deficitu běžného účtu platební bilance.

Pokud se týká klíčových makroekonomických ukazatelů, podařilo se Portugalsku zlepšit jak vývoj inflace, tak i nezaměstnanosti. Nepodařilo se však příliš zlepšit deficit státního rozpočtu. Příznivý vývoj trhu práce ovlivnila celá řada faktorů, např. nízké podpory v nezaměstnanosti, relativně vysoká citlivost mezd na míru nezaměstnanosti a v neposled-

ní řadě nízká proporce nemzdových pracovních nákladů na celkové hrubé mzdě. Nepružnost zaměstnanosti a naopak pružnost reálných mezd sice příznivě ovlivňují ukazatele nezaměstnanosti, avšak negativně působí na produktivitu práce. Tato skutečnost se odrazila na oslabení konkurenceschopnosti v roce 1989.

Od roku 1989 Portugalci váhali, zda se má jejich měna zapojit do Evropského měnového mechanismu (ERM), neboť se poukazovalo na příliš vysokou inflaci. Proto byly zvýšeny úrokové míry a současně se nepospíchalo s uvolněním pohybu kapitálu. Na přelomu let 1991–1992 však došlo k obratu v portugalské hospodářské politice, Portugalsko vstoupilo do Evropského měnového mechanismu a byla uvolněna kontrola kapitálových toků.

Závěrem lze říci, že se zapojení do ES odrazilo v Portugalsku velice příznivě na celkovém hospodářském rozvoji. Podařilo se do země přilákat poměrně silný příliv zahraničního kapitálu a zároveň v nezanedbatelném rozsahu restrukturalizovat a modernizovat ekonomiku. V řadě ekonomických ukazatelů se Portugalsko přiblížilo k průměru Evropské unie a v některých se dokonce přiřadilo ke skupině celkově podstatně vyspělejších států. Nicméně k tomu, aby se výši hrubého domácího produktu na jednoho obyvatele či životní úrovní vyrovnalo nejbohatším státům Evropské unie, má ještě velmi daleko.