
Stav a perspektivy východního rozšiřování Evropské unie

Jan Staňkovský

Hospodářská integrace střední a východní Evropy liberalizací obchodu

Od změny politických poměrů ve střední a východní Evropě si Evropské společenství bylo vědomo své velké odpovědnosti za budoucí vývoj tohoto regionu a v této oblasti také sehrálo aktivní roli. Poskytlo značně rozsáhlou finanční a technickou pomoc (PHARE) a rychle otevřelo své trhy střední a východní Evropě.

„První generaci“ smluv o hospodářské spolupráci mezi ES a východními státy představovaly dlouhodobé, nikoli preferenční obchodní a kooperační dohody, které byly zčásti uzavřeny ještě s komunistickými režimy (Maďarsko v roce 1988, Polsko v září 1989). Po změně politických poměrů na Východě začlenilo ES většinu východních států do všeobecného preferenčního systému (jednostranná celní zvýhodnění pro rozvojové země). Dovozní omezení s výjimkou citlivých komodit zrušilo ES vůči většině východních států k 1. říjnu 1990. K tomuto datu byla většina dovozních úprav uplatňována jednotlivými státy ES (opatření byla vyhlášena jen Společenstvím).

Evropské (asociační) dohody – první krok v přičleňování střední a východní Evropy k Evropské unii

K úzkému napojování na Evropskou unii slouží Evropské (asociační) dohody, které Unie doposud sjednala s deseti zeměmi: s Maďarskem, s ČSFR a s Polskem v prosinci 1991, s Rumunskem a s Bulharskem začátkem roku 1993, se třemi pobaltskými zeměmi a se Slovinskem v červnu 1995. V částech, které patří do kompetence Evropské komise, nabyly dohody účinnosti jako prozatímní dohody s ČSFR, s Maďarskem a s Polskem již 1. března 1992, s Rumunskem 1. května 1993 a s Bulharskem 31. prosince 1993. Dohoda uzavřená s ČSFR byla po rozdělení federace na konci roku 1992 provizorně přenesena na nástupnické státy (na Českou republiku a Slovenskou republiku, tvořící celní unii). Nástupnické státy sjednaly s Evropskou unií nové dohody, které se obsahově do značné míry shodují s dřívější dohodou s ČSFR. Prozatímní dohody se třemi pobaltskými zeměmi nabyly účinnosti 12. července 1995, dohoda se Slovinskem vstoupí v platnost po překonání politických výhrad Itálie. Prozatímní dohody se týkají Hlavy III Dohody, tj. obchodní politiky, zejména odbourávání cel.

Po ratifikaci Evropským parlamentem, jakož i národními parlamenty vstoupily v platnost (konečné) Evropské (asociační) dohody s Maďarskem 1. února 1994, s Českou republikou, se Slovenskem, s Bulharskem a s Rumunskem 1. února 1995. Podle práva Evropské unie jsou to dohody o přidružení ve smyslu článku 238 Smlouvy o ES.

Uvedené státy postupně podávají žádosti o přijetí do Evropské unie (např. Maďarsko a Polsko v dubnu 1994, Rumunsko a Slovensko v červnu 1995, Česká republika v lednu 1996).

Důležitá ustanovení Evropských (asociačních) dohod

Evropské (asociační) dohody předpokládají vytvoření oblasti volného obchodu po přechodném období v délce deseti let, rozděleném do dvou dohodnutých pětiletých etap.

Evropská unie zrušila se vstupem dohod v platnost dovozní cla i kvantitativní omezení pro většinu průmyslových i řemeslných výrobků z Východu. Pro některé průmyslové výrobky se počítá se zrušením cel v průběhu šesti let a kvantitativní omezení mají být zrušena rovněž během šesti let. Na summitu Evropské unie v Kodani v roce 1993 bylo rozhodnuto o podstatném zkrácení těchto lhůt. S výjimkou oceli a textilu jsou od počátku roku 1995 všechny průmyslové i řemeslné výrobky dováženy do Evropské unie z přidružených zemí bez cel i kvantitativních omezení. U oceli má být odbourávání cel dokončeno do konce roku 1995, u textilu a oděvů se počítá se zrušením cel na konci pátého roku po vstupu dohody v platnost (na konci roku 1996). Kvantitativní omezení mají být zrušena v polovině etapy, s jakou se počítalo pro Uruguayské kolo GATT. V textilní oblasti mají zvláštní význam ustanovení o pasivním zušlechťovacím postupu.

Pokud jde o Rumunsko a Bulharsko, byl původně o rok delší časový plán přizpůsoben ostatním zemím střední a východní Evropy. Dohody se třemi pobaltskými zeměmi jsou odrazem dalšího vývoje „východoevropské politiky“ Evropské unie. Dohoda s Estonskem nestanoví vůbec žádné přechodné lhůty, dohody s Lotyšskem a s Litvou mají přechodné lhůty jen do roku 1999. Preambule obsahuje odkazy na předvstupní strategii (Together in Europe, 15. červen 1995).

Obchod se zemědělskými produkty liberalizují Evropské (asociační) dohody jen málo. Zachován zůstává dovozní ochranný systém Evropské unie. Pro četné zemědělské produkty se však počítá se snižováním regulačního výběru (během tří let celkově o 60 %) a se zvyšováním dovozních kvót (během pěti let o 50 %). Dohody v zemědělské oblasti se podle jednotlivých zemí liší. Kodaňským rozhodnutím byly lhůty v zemědělské oblasti zkráceny o šest měsíců.

Pro asociované státy je časové období do úplného odbourání cel delší než pro Evropskou unii. Přechodové lhůty jsou u jednotlivých komoditních skupin a zemí rozdílné, dosahují však nejvýše deseti let. Při těchto úpravách se přihlíželo k odlišným potřebám ochrany jednotlivých východních států. V České republice, na Slovensku a v Maďarsku bude odbourávání cel dokončeno až koncem devátého roku po vstupu dohody v platnost. Kvantitativní omezení budou snižována podle plánu stanoveného individuálně pro jednotlivé země.

Evropské (asociační) dohody obsahují ustanovení o pohybu osob, služeb i kapitálu, o hospodářské soutěži, jakož i o finanční a hospodářské spolupráci. Institucionální rámec tvoří Rada přidružení (Asociační rada). V oblasti hospodářské soutěže platí právní předpisy Evropské unie. Přidružené země budou přizpůsobovat své zákony její legislativě. Tyto státy už nebudou posuzovány jako země se státním obchodem ve smyslu protidumpingového zákona. Pro zkoumání protidumpingové stížnosti jsou rozhodující ceny zemí výrobního původu, nikoli ceny srovnatelných tržních ekonomik. Pro podnikatele z Evropské unie působící ve východních státech platí se vstupem dohody v platnost zákaz diskriminace, což jim zabezpečuje stejné postavení, jaké mají domácí podnikatelé.

Ochranná ustanovení Evropských (asociačních) dohod

Se změnou politických a hospodářských poměrů ve střední a východní Evropě se změnily i podmínky pro mezinárodní dělbu práce. S odstraněním umělého předělu mezi západní a východní Evropou a se zhroucením tradičních východních trhů vzrostla nabídka východních produktů na Západě. Úspěšná transformace tohoto regionu povede k tomu, že nabídka střední a východní Evropy bude stále více určována komparativními výhodami, protože zde budou po delší dobu nižší pracovní náklady v porovnání se západní Evropou.

Aby se mohly realizovat ekonomické výhody vyplývající ze změněných podmínek pro mezinárodní dělbu práce, je třeba uskutečnit strukturální změny jak ve východní, tak i v západní Evropě. Dosavadní praxe v této oblasti je však zatím charakterizována značnou asymetrií na úkor Východu. Od něj se očekávaly fundamentální změny hospodářské struktury a ty také byly z velké části uskutečněny. Mnohem skrovnější byla naproti tomu dolo-

sud ochota Západu – a také Evropské unie – k vlastním strukturálním změnám. Často a s různými argumenty se poukazuje na to, že západní Evropa potřebuje (přechodnou) ochranu vůči nabídce z Východu. Tato ochrana může být zdůvodňována následovně:

– Ceny četných východních produktů jsou dosud deformovány „přežitky“ z éry plánovaného hospodářství. S výjimkou využívání starých zásob může tento argument platit jen vůči těm východním státům, v nichž jsou obvyklé značné subvence podnikům (soft budget constraint). To pro střední a východní Evropu dnes již neplatí. Obtížnější je posuzování otázky nepřímých subvencí, např. ve formě „bad loans“ neošetřených bankovním sektorem, který dostává přechodnou státní pomoc. V této souvislosti se poukazuje na dočasný „prodej podstaty“ během likvidační fáze podniku.

– Často uváděný ekologický, sociální a měnový dumping nepatří v mezinárodních dohodách (GATT) k „nekalým praktikám“, připouštějícím ochranu. Nicméně přitom bezpochyby jde o vážné problémy mezinárodní hospodářské politiky, které se projevily zvláště zřetelně ve vztazích k přidruženým zemím. Tyto otázky patří i k nejdůležitějším záležitostem nové GATT. Kromě toho hrají (s výjimkou ekologického dumpingu) stále závažnější roli také v diskuzi o realizaci třetího stupně hospodářské a měnové unie. Všeobecně se vychází z toho, že ochrana proti ekologickému, sociálnímu a měnovému dumpingu usku-tečňovaná v národní kompetenci může značně otevřít dveře novému protekcionismu, takže smysl mohou mít pouze mezinárodní dohody. Ve vztahu k asociovaným zemím není Evropská unie soudcem, nýbrž stranou.

– Na jiném základě jsou založena dočasná ochranná opatření. Ty mají příslušným podnikům poskytnut čas na přizpůsobení novým podmínkám. Příliš rychlá restrukturalizace může příslušné zemi způsobit náklady, které mohou být vyšší než dlouhodobé ekonomické výhody. Evropská unie relativně rychle (s výjimkou agrárního sektoru) zrušila dočasná ochranná ustanovení vůči střední a východní Evropě.

Evropské (asociační) dohody počítají s různými formami ochranných mechanismů, které mohou být mj. uplatněny při dumpingu, v krizových situacích, při těžkostech s platební bilancí, k usnadnění strukturálních změn i z důvodů bezpečnosti. K těmto ochranným nástrojům Evropských (asociačních) dohod patří:

– zvláštní úpravy pro citlivé komodity, jimiž byla zpočátku dotčena asi polovina dovo-zů Evropské unie v oblasti nezemědělských výrobků ze zemí střední a východní Evropy;

– restriktivní pravidla o původu;

– opatření k usnadnění strukturálních změn v přidružených zemích;

– protidumpingová a kompenzační celní opatření: Evropské (asociační) dohody přine-sly v tomto ohledu pro přidružené země zlepšení, neboť nově zavedené postupy nejsou již uplatňovány podle ustanovení pro země s plánovaným hospodářstvím, nýbrž podle usta-novení pro země s tržním hospodářstvím. To je především důležité pro určení „fair“ ceny. Postupy zavedené před vstupem Evropských (asociačních) dohod v platnost byly však sta-noveny podle dřívějšího způsobu. Také „stará“ protidumpingová pokutová cla zůstala nadále (vesměs na pět let) v platnosti;

– obecné i specifické ochranné klauzule, které mohou být uplatněny při velkém stup-ňování dovozů k značné škodě domácích výrobců.¹

Se zřetelem k těmto ochranným nástrojům se často tvrdí, že Evropská unie vůči střed-ní a východní Evropě často uplatňuje podmíněný protekcionismus – „contingent protecti-on“ (Hindley, 1992).

Příprava přidružených zemí na přijetí do Evropské unie

Přibližovací strategie pro země střední a východní Evropy

Od změny politických poměrů usilovaly středoevropské a východoevropské země o připojení k Evropské unii, která se k tomuto přání zpočátku stavěla rezervovaně.

Preambule Evropských (asociačních) dohod zahrnuje sice možnost připojení a poukazuje na to, že přidružená země usiluje o přijetí do Společenství a že přidružení jí bude napomáhat k dosažení tohoto cíle. Společenství však nevyhovělo přání těchto zemí přislíbit jim členství.

V roce 1993 Společenství tento postoj zrevidovalo a vyhlásilo zásadní připravenost k přijetí států bývalého východního bloku. Evropská rada se na kodaňském summitu v červnu 1993 usnesla, že „*přidružené země střední a východní Evropy, jež si to přejí, se mají stát členy Evropské unie. Vstup se uskuteční, jakmile přidružená země bude schopna přijmout členské závazky a po splnění požadovaných ekonomických a politických podmínek.*“ K těmto podmínkám patří:

- institucionální stabilita jako záruka demokratického i právněstátního uspořádání a jako záruka dodržování lidských práv, jakož i respektování a ochrany práv menšin,
- funkční tržní hospodářství,
- schopnost čelit konkurenčnímu tlaku a tržním silám uvnitř Evropské unie,
- schopnost převzít členské závazky a přijmout cíle politické, jakož i hospodářské a měnové unie.²

Evropská rada na Korfu v červnu 1994 požádala Evropskou komisi, aby co nejdříve připravila konkrétní návrhy k provádění těchto záměrů. Na základě tohoto pověření Komise předložila dokument Evropské dohody a čas poté: Strategie pro přípravu začlenění zemí východní a střední Evropy, označený jako „strategický podklad“.³ Tento strategický podklad obsahuje následující body:

- vytvoření rámce pro prohloubení vztahů,
- vytvoření náležitého právního a institucionálního prostředí pro hospodářskou integraci,
- podpora obchodu,
- makroekonomická a strukturální přeměna.

Na základě tohoto podkladu rozhodla Evropská rada v Essenu v prosinci 1994 o rozsáhlé „přibližovací strategii“ pro země střední a východní Evropy v období před jejich vstupem. Tato strategie se opírá o dva hlavní nástroje – o bilaterální Evropské (asociační) dohody a o strukturované vztahy mezi přidruženými zeměmi a institucemi Evropské unie, tvořící multilaterální rámec pro zesílený dialog a pro konzultace.

Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie

Ve strategickém podkladu bylo navrženo vypracování Bílé knihy Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, která se týká sbližování právních předpisů. Bílá kniha byla schválena Evropskou komisí 3. května 1995 (Část I: Politický dokument), respektive 10. května (Část II: Příloha). Evropská rada v Cannes (26.–27. června 1995) ji vzala souhlasně na vědomí.

Bílá kniha obsahuje program plnění závazků ve vztahu k vnitřnímu trhu, který mají plnit přidružené státy a jehož plnění může být sledováno Evropskou unií. Není předmětem jednání o přistoupení, která budou posuzovat celé pole komunitárního práva a komunitárních politik a v nichž mohou být upravena i případná přechodová ustanovení. Bílá kniha se soustřeďuje pouze na vnitřní trh.

Středoevropské a východoevropské státy byly Bílou knihou zčásti zklamány, jelikož neobsahuje ani žádoucí „jízdní řád“ pro vstup do Evropské unie, ani závazná přijímací kritéria. Hlavní polský vyjednávač Wolski ji označil za „wait book“ (*Financial Times*, 10. července 1995). V oficiálním českém komentáři (*Hospodářské noviny*, 19. července 1995) se poukazovalo na to, že první verze Bílé knihy obsahuje mnoho chyb a ukázala, že úředníci Evropské unie neberou na vědomí politická prohlášení Evropské rady. V konečné verzi byly nedostatky odstraněny. Sebekriticky se podotýká, že se ve všech středoevrop-

ských a východoevropských státech zavádějí certifikační systémy jako nástroj ochrany trhu. Tento protekcionismus, který odporuje principu vnitřního trhu, vyplývá z legislativních a administrativních opatření, nepředstavuje však žádný záměr vlády.

K nejdůležitějším novinkám Bílé knihy patří projekt Úřadu pro výměnu informací o technické pomoci. Ten má být zřízen v rámci multilaterálního programu PHARE. Pomoc, kterou bude zajišťovat, bude zahrnovat komunitární právo, jeho přenášení do vnitrostátního práva, právníké názvosloví, překlady, školení i výměnné akce, včetně krátkodobých stáží v orgánech Evropské komise a v příslušných orgánech členských států. Tímto úřadem se vytváří kontaktní místo pro žádosti o pomoc formou odborných konzultací. Úřad bude usnadňovat konzultace o právních úpravách i realizačních strukturách. K tomuto účelu má být rámcovou dohodou PHARE vytvořena síť expertů Evropské komise i členských států s příslušnými zkušenostmi v jednotlivých politických oblastech. Aby byla zajištěna náležitá transparentnost a zabráněno překrývání, zřizuje se databanka s informacemi Evropské komise, členských států, přidružených zemí i soukromých zařízení, přístupná všem zúčastněným stranám. Evropská komise schválila 4. července 1995 zřízení „byra“, které bude podléhat generálnímu ředitelství IA (vnější vztahy) a generálnímu ředitelství XV (vnitřní trh).

Obsáhlá Příloha (470 stran), uspořádaná podle 23 oblastí, obsahuje analýzu hlavních prvků příslušného komunitárního práva. Přitom je objasněn účel i vývoj právních předpisů, jsou popisovány žádoucí struktury potřebné pro jejich uplatňování a prosazování a je doporučena časová posloupnost sladování práva v jednotlivých oblastech.

Výhody a náklady východního rozšiřování Evropské unie

Situační pozadí

Rozšiřování Evropské unie na východ je spjato nejen s četnými problémy, ale v diskusi hrají roli i jiné, zčásti hodně vzdálené cíle a zájmy. Všechny tyto otázky lze pochopit a interpretovat jen v širokých souvislostech, zejména s výměnou názorů na budoucnost evropské integrace.

Od počátku osmdesátých let rozvíjí ES působivou integrační dynamiku. Úspěšné jižní rozšíření bylo významným impulzem, který přispěl k překonání dlouhotrvající stagnace („eurosklerózy“). Nejzávažnějším důvodem, který dodal ES sílu k novému vzepětí, bylo očividné a prohlubující se opožďování vůči novým i starým průmyslovým státům v zámoří. Navzdory odstranění cel nevznikl ve Společenství žádný jednotný trh, v němž byla také spatřována hlavní příčina zaostávání v mezinárodní soutěži. Ctižádostivý projekt dokončení vnitřního trhu ES v roce 1992, jehož cílem bylo uskutečnit „čtyři svobody“, se opíral o Bílou knihu a o Akt o jednotné Evropě a byl podpořen Cecchiniho zprávou, v níž byly prokalkulovány náklady „neevropy“.

Úspěchy projektu vnitřního trhu byly důvodem pro nové, dalekosáhlé plány rozšiřování a prohlubování integrace, jejichž výsledkem je Evropská unie (Maastrichtská smlouva z roku 1992), založená na třech pilířích.

Tato koncepce (západo)evropského sjednocení však vycházela z rozdělení Evropy. Na konec komunismu nebylo Společenství připraveno. První „poruchu“ způsobila žádost Rakouska o připojení v polovině roku 1989. To bylo možné jen díky počínajícímu rozkladu sovětské mocenské sféry, která byla právě v Rakousku tak jako jinde respektována a prakticky využívána. Přijetí jedné – tehdy hodnověrně neutrální – země by však za tehdy existujících mocenských poměrů značně ztížilo nebo i znemožnilo evropský sjednocovací proces. Společenství se proto pokusilo nabídnout Rakousku – i dalším potenciálním neutrálním uchazečům o vstup – alternativu Evropského hospodářského prostoru. Původně atraktivní koncepce se však ukázala jako nerealizovatelná – co bylo realizovatelné, bylo pro kandidáty připojení k ES politicky únosné jen jako přechodné řešení.

Znovusjednocení Německa bylo nejvýznamnějším důsledkem otevírání Východu. To posílilo důvody pro snahu o politické sjednocení Evropy a zřetelně ukázalo nezbytnost změny původní koncepce. Téměř ve stejné době narazil evropský sjednocovací proces na překážky, zejména na nedostatečné akceptování mezi obyvatelstvem (Dánsko, Francie).

Zrušení všech vojenských, politických i hospodářských vazeb východního bloku, jakož i (přechodné) rezignování SSSR na velmocenské ambice od základu změnilo podmínky pro evropskou integraci. Zmizely pochybnosti a výhrady proti přijímání neutrálních zemí do Společenství. S rozpuštěním Varšavské smlouvy se neutralita změnila ve folklor. To značně rozšířilo prostor pro zahraniční politiku v Rakousku i ve Švédsku a ve Finsku. Zároveň také středoevropské a východoevropské země, které se staly svobodnými, požadovaly od Evropské unie nejen pomoc, ale i „přijetí“. Připojení k Evropské unii se pro ně stalo symbolem „návratu do Evropy“. Právě tak důležité jako hospodářské cíle (přístup k trhu, investiční kapitál, technická pomoc) byly pro tyto země i bezpečnostní aspekty. Oproti narážkám ve svátečních promluvách mnohých západních politiků nebyla pro uchazeče ze střední a východní Evropy významnou pohnutkou jejich zájmu o přijetí do Unie naděje na „zlatý roh hojnosti“. Není „vinou“ Východoevropanů, že v současném systému Evropské unie je agrární systém příliš nákladný a finanční pomoc chudším zemím nevyhnutelná.

Zájmy a problémy Evropské unie

Evropská unie má na těsném napojení střední a východní Evropy i na stabilitě a prosperitě tohoto regionu značné politické, bezpečnostněpolitické i hospodářské zájmy. Z hospodářského hlediska je přitom důležité zejména zpřístupnění a zabezpečení dostupných trhů. Ve střednědobém výhledu může být trvalý růst východních trhů zajištěn jen hospodářskou dynamikou. Využitím levných pracovních sil ve střední a východní Evropě může být posílena mezinárodní konkurenceschopnost evropského průmyslu i poskytovatelů služeb. Tato oblast se stala atraktivním místem pro přímé investice, sloužící jak pro zásobování místních trhů, tak i jako integrovaná výrobní centra v rámci mnohonárodních podniků. K nejdůležitějším cílům Evropské unie patří však předcházení politické destabilizaci východní Evropy (jejích částí), již by při trvalém hospodářském sestupu tohoto regionu bylo sotva možné zabránit. Také nežádoucí a těžko kontrolovatelný migrační tlak z Východu může být zvládnut jen zmenšením rozdílů v životní úrovni mezi oběma částmi kontinentu.

Evropská unie doposud značně přispěla k podpoře střední a východní Evropy. Mnohé analýzy docházejí k závěru, že politické stabilizace a hospodářského vzestupu tohoto regionu může být nejspíše dosaženo přijetím jeho zemí do Společenství. A Evropská unie je k tomu dnes připravena.

Oprávněně se však také poukazuje na to, že východní rozšiřování je pro Společenství největší výzvou od jeho založení. Je velké nebezpečí, že by špatnou přípravou tohoto kroku mohla být ztracena integrační dynamika a posíleny odstředivé síly, což by nakonec mohlo vést k rozkladu Evropské unie. Tím by byli poškozeni i noví členové ze střední a východní Evropy.

Problémy východního rozšíření z pohledu členů Evropské unie mohou být shrnuty do následujících oblastí:

- vysoké náklady, které by mohly být politicky neúnosné;
- nezbytnost příliš rychlého strukturálního přizpůsobení, zejména v citlivých komoditách, k čemuž patří i otázka volného pohybu pracovních sil v Evropské unii;
- zachování funkčnosti Evropské unie a její schopnosti dalšího rozvíjení, což zahrnuje tyto aspekty:

* funkční schopnost orgánů Společenství po rozšíření,

* aplikace pravidel a postupů vnitřního trhu v nově přijímaných zemích;

– důsledky pro bezpečnostní politiku, i když se dnes o této otázce diskutuje především v souvislosti s přijetím východních států do NATO.

Protože se má bezpečnostní politika stát jedním z pilířů Evropské unie, musí být spoluzohledněn i posledně uvedený aspekt. V Evropské unii se prosadil názor, že celkově jsou výhody východního rozšíření větší než náklady a rizika. K tomu nepochybně přispělo i pochopení, že mnohé, zejména nepřímé náklady (např. na strukturální přizpůsobení) jsou nevyhnutelným důsledkem opětovného začlenění střední a východní Evropy do mezinárodní dělby práce, a proto vzniknou i bez jejího připojení k Evropské unii.

Značné problémy však vyplývají z velmi nerovného rozdělení výhod a nevýhod, zisků a nákladů východního rozšíření uvnitř Evropské unie. Totéž platí i pro časovou dimenzi. Většina nákladů, respektive nevýhod vzniká bezprostředně. Mnohé výhody (zejména politické a bezpečnostněpolitické) se uplatní až dlouhodobě. Liší se rovněž dopady na různá hospodářská odvětví (přičemž zde je opět nutné rozlišovat mezi důsledky pro podniky a pro zaměstnance), na regiony i na země.

Ve spleti zájmových konfliktů můžeme nicméně rozpoznat některé linie. Sousední státy mají větší politický zájem na stabilizaci východoevropského regionu než země vzdálenější. Hospodářsky vyspělé země Evropské unie spatřují ve střední a východní Evropě větší tržní šance a očekávají méně východní konkurence než členské státy s jednoduchou produkcí. Státy s nízkou úrovní příjmů (respektive s vysokou silně subvenční agrární kvótou) se zase obávají snížení podpory z prostředků Evropské unie, a proto prosazují zvýšení rozpočtu v případě východního rozšíření nebo vyčlenění vysoce nákladových oblastí. Ty členské státy, které jsou čistými plátcí do rozpočtu, se přimlouvají za reformu systému financování. Speciální problém vyplývá z toho, že východní rozšíření značně zvýší váhu malých národů při hlasování v orgánech Evropské unie.

Rozdílné postoje k východnímu rozšíření nejsou jen odrazem hospodářských a politických zájmů zúčastněných. Důležitou roli hrají i cílové představy z hlediska „finality“ Unie. V zásadě se každým rozšířením – a tím spíše o problémové země – ztěžuje proces prohlubování politické integrace. Proto lze stoupence „spolkového státu“ najít spíše v táboře odpůrců brzkého východního rozšíření, naproti tomu odpůrci evropského „spolku států“ chtějí pomoci východního rozšíření dostat evropský vlak na své koleje.

Spor o východní rozšíření komplikuje ještě řada dalších problémů. Přijetí střední a východní Evropy má být také popudem pro dávno již zralé, ale politicky dosud nerealizovatelné reformy Evropské unie. Významným příkladem této skutečnosti je agrární politika. „Ekonomové“ požadují – s poukazem na enormní agrární náklady východního rozšíření – fundamentální změnu současně společné agrární politiky (SAP). „Pragmatici“ naproti tomu mní, že na základě reformy z roku 1992 je východní rozšíření naprosto financovatelné (*podrobněji viz Schneider, 1995*). Podobná je situace také v oblasti strukturálních fondů.

Spojování východního rozšíření s fundamentálními strukturálními reformami Evropské unie představuje pro brzké přijetí středoevropských a východoevropských států velké nebezpečí, neboť to by mohlo tak silně zatížit – i beztak těžký – balík problémů východního rozšíření, až by ho nakonec nikdo nedokázal uzvednout.

Nová východní politika Evropské unie

Evropská unie změnila svůj integračněpolitický kurz vůči střední a východní Evropě. Původně odmítavý postoj k přijetí těchto zemí ustoupil zásadnímu souhlasu. Za formální obrat lze považovat kodaňský summit Evropské unie. Dnes sotva existuje v Evropě nějaká důležitá politická síla, která by se otevřeně vyslovila proti přijetí středoevropských a východoevropských zemí.

I alternativy vstupu do Evropské unie – např. přijetí do Evropského sdružení volného obchodu, respektive do Evropského hospodářského prostoru (*Stehn, 1994*), případně

vytvoření globální zóny volného obchodu v Evropě (*Baldwin, 1994*) – jsou dnes předmětem diskuze v nejlepším případě v akademických kruzích. Z východoevropské strany jsou tyto náměty vnímány jako „šibování“ na vedlejší kolej, v nejlepším případě jako oklika a v zásadě jsou odmítány (*viz např. Inotai, 1993*).

Spory o východní rozšíření se přenesly do daleko méně přehledné oblasti podmínek a časového horizontu přijetí. Pro většinu výše uvedených problémů existuje – pro odpůrce vstupu přijatelné – zdánlivé řešení: vyčlenění oblasti, respektive velmi dlouhé časové posunutí (přechodná lhůta).

Zastánci prosazují, aby (alespoň některé) středoevropské a východoevropské země byly přijaty v krátké době (5–6 let), a to pouze s nemnohými a krátkými přechodnými ustanoveními. Skeptici (nikoli zastánci) obhajují dlouhá přechodná období a/nebo vyčlenění obtížných oblastí (např. zemědělství). V této souvislosti Barta a Richter právem poukazují na nebezpečí „bezobsažných“ přístupových smluv (*Barta – Richter, 1995*).

Naproti tomu za líceměrné mohou být v této souvislosti většinou označeny ty argumenty, podle nichž by rychlé přijetí do Evropské unie poškodilo východní státy, protože potřebují ochranu. Podle Evropských (asociačních) dohod musejí stejně nejpозději do roku 2002 zrušit veškerá ochranná opatření. Srovnávání s hospodářským kolapsem východního Německa je v tomto bodě zavádějící, neboť východoněmecké hospodářství muselo ze dne na den převzít západoněmecké mzdy.

Východní rozšíření v dohledném časovém období (5–6 let) je realizovatelné jen tehdy, jestliže Evropská unie nalezne politickou odvahu vzdát se dosavadní fikce „odbavení en bloc“ a rozhodne se pro postupné přijímání nových členů. Ne všichni kandidáti na vstup budou současně, respektive ve stejné míře splňovat všechny podmínky pro přijetí. Podmínky byly stanoveny Evropskou radou v Kodani v roce 1993 (viz část Přibližovací strategie pro země střední a východní Evropy). Přibližování standardům Evropské unie v oblasti institucí a zákonů je předmětem „strategického podkladu“ a zejména Bílé knihy. Pro mnohé přijímací podmínky (např. pro funkční tržní hospodářství) bude však těžké nalézt praktická kritéria. Pro Evropskou unii bude rovněž obtížné vyhodnocovat instituce suverénního státu. Přijatelným řešením by proto bylo vázat přijetí na splnění určitých ekonomických kritérií (např. inflace, nezaměstnanost, zadlužení veřejných rozpočtů) – „východní Maastricht“. Přitom je ovšem třeba uvážit, že v Evropské unii jsou srovnatelná kritéria uplatňována jen pro přijímání do „vnitřního kruhu“, do hospodářské a měnové unie. Uchazeči o vstup ze střední a východní Evropy by tedy byli vůči „starým“ členům diskriminováni, ale pro toto řešení je možné najít argumenty.

Poctivějším – ale politicky jen těžko prosaditelným – přístupem by bylo, kdyby při přijímání brán v úvahu také stupeň hospodářského vývoje uchazeče o vstup (např. hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele) nebo i explicitně náklady členství (agrární kvóta, počet obyvatel).

Cesta postupného východního rozšiřování nutí k zamyšlení nad tím, jaké vhodné institucionální uspořádání nabídnout zemím, zůstávajícím ještě delší dobu mimo Evropskou unii. Bilaterálními dohodami mezi Evropskou unií a jednotlivými východními státy vzniká integrační forma, označovaná jako „hub and spoke“, v níž se hospodářské propojování na periferii (tj. mezi východními státy navzájem) nejen opomíjí, ale zčásti i ztěžuje (pravidly o původu). Baldwin⁴ navrhol pro hospodářskou integraci Evropy vytvoření následujícího systému soustředných kruhů (*Baldwin, 1994*). Vnitřní kruh – Evropská unie – by umožnil nejpokročilejším asociovaným zemím formou jakéhosi Evropského hospodářského prostoru (Organizace pro evropskou integraci – OEI) účast na „omezeném“ vnitřním trhu, z něhož by bylo vyčleněno zemědělství, migrace, transfery a účast na hlasování. Ostatní přidružené země by se měly společně s OEI spojit v jakousi Asociaci asociačních dohod (AAA).

V praxi se však stále více prosazuje jiný koncept. Hospodářská integrace střední a východní Evropy se uskutečňuje – na nižší úrovni – v rámci CEFTA (Maďarsko, Polsko, Česká republika, Slovensko, zanedlouho i Slovinsko). Rozhodujícím krokem k tomu, aby

se předešlo zbytečným škodám z jakési dělené integrace na úkor střední a východní Evropy, by byl přechod k celoevropské „kumulaci“. S touto iniciativou by však musela přijít Evropská unie.

Diskuze o východním rozšiřování částečně připomíná spor mezi stoupenci „šokové terapie“ a „gradualismu“ při transformaci plánovaného hospodářství v tržní hospodářství.⁵ Ve vztahu k transformaci i k východnímu rozšiřování mají gradualisté pravdu v tom, že příslušné procesy musejí být únosné a snesitelné, neboť jinak hrozí nenapravitelné zvraty. Přípravenost k obětem a adaptacím na Východě po změně politických poměrů byla přirozeně mnohem větší, než jaká je dnes na Západě. Zkušenosti ze střední a východní Evropy (Maďarsko) však také ukázaly, že se nelze vyhnout bolestivým krokům při provádění pronikavých adaptací. Lze si proto jen těžko představit, že se západní Evropa může vyrovnat s fundamentálně novými podmínkami, které se vytvořily otevřením Východu, jen jeho vystrkováním. Alternativou by bylo jen postavení nové „berlínské zdi“, tentokrát na západní straně.

Zatížení rozpočtu Evropské unie v důsledku východního rozšíření

O rozšíření Evropské unie počátkem roku 1995 (Rakousko, Švédsko a Finsko) bylo rozhodnuto relativně rychle proto, že všichni kandidáti dosahují úrovně příjmů převyšujících průměr Evropské unie, a proto patří k čistým plátcům do jejího rozpočtu. Zcela rozdílná situace je v případě přijímání uchazečů ze střední a východní Evropy. V roce 1995 dosáhla úroveň hospodářského rozvoje (hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele v relaci k paritám kupní síly) „nejbohatších“ asociovaných zemí (Slovinsko, Česká republika) jen sotva poloviny (48 %, respektive 46 %) průměru Evropské unie a do roku 2000 by se mohla za příznivých předpokladů zvýšit jen asi na 56 %, respektive 53 %. V nejlidnatější uchazečské zemi (Polsko) by hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele mohl v roce 2000 činit jen 35 % průměru Evropské unie, v nejhudší zemi (Rumunsko) 21 % (viz *Breuss, 1995 A; Barta – Richter, 1995*). Při porovnávání hrubého domácího produktu na jednoho obyvatele se směnnými kurzy, respektive s mzdovými náklady je rozdíl ještě mnohem větší. Velká a rychle nepřeklenutelná diference v příjmech zásadně nestojí v cestě přijetí do Evropské unie (v Řecku v roce 1995 hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele v relaci k paritám kupní síly odpovídal jen 48 % průměru Evropské unie), ale znamená to podle dnešních zkušeností značné zatížení rozpočtu Evropské unie.

Očekávané rozpočtové náklady se tedy staly důležitým faktorem v diskuzi o východním rozšíření. Navzdory jasným rozpočtovým pravidlům se výsledky různých propočtů a odhadů značně liší. Při kalkulaci nákladů za prvé způsobují potíže projekce výchozích dat pro uchazečské státy (zejména ve vztahu k zemědělské produkci, ale i ve vztahu k hrubému domácímu produktu). Realistický odhad rozpočtových nákladů východního rozšíření musí brát v úvahu i změny postupů Evropské unie. Ty se skládají z již dohodnutých změn (agrární reforma z roku 1992; změny na základě dohod v rámci GATT), jakož i z nových změn.

Odhadování vstupních nákladů se částečně stalo „politickým prostředkem“. Vysokými náklady se zdůvodňuje obtížnost, nízkými pak jednoduchost východního rozšíření. V této souvislosti s oblibou používaný „trik“ spočívá také v tom, že se náklady pro všech šest zemí střední a východní Evropy (Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Bulharsko a Rumunsko) někdy uvádějí také pro deset zemí střední a východní Evropy (šest uvedených zemí, Slovinsko a pobaltské státy), ačkoli nějaké „odbavování en bloc“ je sotva myslitelné.

Jeden z prvních odhadů rozpočtových nákladů východního rozšíření Evropské unie byl předložen ve studii CEPR *Is Bigger Better?* (CEPR, 1992). Ta pro rok 1989 uvádí náklady východního rozšíření ve výši 12,9 mld. ECU (pro první čtyři přidružené země 7,8 mld. ECU). Aktualizovaná verze tohoto propočtu (Stehn, 1994), v níž se předpokládá zdvojnásobení příjmu na jednoho obyvatele a strukturální změna (snížení podílu zemědělství na

celkové produkci o 25 %), ukazuje poněkud nižší čisté náklady ve výši 11 mld. ECU (pro čtyři země 6,5 mld. ECU). Tyto hodnoty odpovídají podílu 0,2 % na hrubém domácím produktu Evropské unie, respektive 18 % jejího rozpočtu.

Celkové náklady východního rozšíření Evropské unie (odhady v mld. ECU)

Pramen	Rok	4 ZSVE ¹	6 ZSVE ²	10 ZSVE ³
CEPR, 1992; Begg	1989	7,8	12,9	–
Francouzský odhad, 1995 ⁵	–	–	–	87,0
Breuss, 1995	1995	12,5	19,9	22,3
Breuss, 1995	2000	16,8	27,7	30,3
Stehn, 1994 ⁶	po 2000	6,5	11,0	–
Courchene, 1993 ⁴	1990	43,0	–	–
Baldwin I, 1994	1990	58,1	–	–
Baldwin II, 1994	1991	11,7	23,3	26,7

¹ Polsko, Maďarsko, Česká republika a Slovensko.

² Polsko, Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Bulharsko a Rumunsko.

³ Polsko, Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Bulharsko, Rumunsko, Slovinsko, Estonsko, Lotyšsko a Litva.

⁴ Citováno dle Baldwin, 1994.

⁵ Francouzský ministr pro evropské záležitosti in: *Europa*, No. 6388. Citováno dle Barta – Richter, 1995.

⁶ Včetně strukturálních reformy.

Courchene aj. odhadl rozpočtové náklady pro čtyři přidružené východní státy na 43 mld. ECU (*Courchene et al., 1993*). Baldwin (*Baldwin, 1994*) kombinuje v jedné variantě (Baldwin I) Courchenův odhad s propočtem Andersona a Tyerse (*Anderson – Tyers, 1993*) a dochází k celkovým nákladům pro čtyři přidružené východní státy ve výši 58,1 mld. ECU. V jiném odhadu (který on označuje za spodní hranici) dochází k čistým nákladům pro čtyři země střední a východní Evropy ve výši 11,7 mld. ECU, pro šest zemí střední a východní Evropy ve výši 23,3 mld. ECU a pro deset zemí střední a východní Evropy ve výši 26,7 mld. ECU (Baldwin II).

Podrobnou kalkulaci zatížení rozpočtu Evropské unie východním rozšířením v roce 1995 předložil Breuss (*Breuss, 1995 A*). Ten odhaduje čisté náklady pro šest zemí střední a východní Evropy na téměř 20 mld. ECU (pro čtyři země na 12,5 mld. ECU), pro deset zemí na 22,3 mld. ECU. Tyto hodnoty odpovídají asi 0,3–0,4 % hrubého domácího produktu Evropské unie, respektive 15–29 % jejího rozpočtu. Až do roku 2000 by se mohly rozpočtové náklady východního rozšíření podle jeho názoru zvýšit na 27,7 mld. ECU (na 16,8 mld. ECU pro čtyři země, respektive na 30,3 mld. ECU pro deset zemí), což by odpovídalo 0,6 % hrubého domácího produktu Evropské unie, respektive 29–31 % výdajů. Při této projekci byl akceptován roční hospodářský růst v Evropské unii o 2 % a ve střední a východní Evropě o 5–6 %, jakož i přizpůsobení agrárního systému na základě Uruguayského kola GATT.

Náklady východního rozšíření Evropské unie (odhady v mld. ECU)

Pramen, rok a položka	Polsko	Maďarsko	ČR	Slovensko	4 ZSVE	Bulharsko	Rumunsko	6 ZSVE	Slovinsko	3 pobaltské státy	10 ZSVE
Breuss, 1995											
1995											
Společná agrární politika	2,2	1,5	0,6	0,3	4,6	0,3	2,5	7,4	0,2	0,7	8,3
Strukturální fondy	4,7	1,9	1,9	1,1	9,6	0,6	4,3	14,5	0,5	1,2	16,2
Celkem ¹	7,0	3,5	2,6	1,4	14,5	0,9	6,9	22,3	0,7	1,9	25,0
Příjmy	1,0	0,4	0,4	0,1	1,9	0,1	0,3	2,3	0,1	0,2	2,7
Netto	-6,0	-3,0	-2,2	-1,2	-12,5	-0,8	-6,6	-19,9	-0,6	-1,8	-22,3
2000											
Netto	-8,5	-4,4	-2,0	-1,9	-16,8	-1,1	-9,7	-27,6	-0,8	-1,8	-30,2
Stehn ²											
Po r. 2000											
Společná agrární politika	2,1	0,8	0,7	-	3,6	0,8	1,2	5,6	-	-	-
Strukturální fondy	4,0	1,1	1,1	-	6,2	1,0	2,8	10,0	-	-	-
Celkem	6,1	1,9	1,8	-	9,8	1,8	4,0	15,6	-	-	-
Příjmy	1,5	0,6	1,2	-	3,3	0,5	0,7	4,5	-	-	-
Netto	-4,6	-1,3	-0,6	-	-6,5	-1,3	-3,3	-11,1	-	-	-
Baldwin, 1994											
1991											
Netto	-6,5	-2,3	-2,0	-0,9	-11,7	-2,3	-9,3	-24,2	-0,2	-3,2	-27,6

¹ Včetně ostatních plateb.² Stehn (1994) na bázi modelu CEPR (1992). Případ III: Zdvoujnásobení příjmů na obyvatele ve východních státech oproti roku 1989 a snížení podílu zemědělství na celkové produkci o 25 %.

Východní rozšíření Evropské unie a zemědělství

Finanční solidarita, základní pilíř společné agrární politiky (SAP), zajišťuje zemědělskému obyvatelstvu Evropské unie přiměřenou úroveň příjmů, většinou prostřednictvím garantovaných minimálních cen pro důležité zemědělské produkty. Agrární ceny Evropské unie jsou vyšší než na světovém trhu. Tržní intervence na podporu cen Evropské unie jsou plně garantovány z jejího rozpočtu. Společenství také spolufinancuje agrární strukturální politiku. V roce 1994 činily agrární výdaje Evropské unie 39,5 mld. ECU, tj. 54 % celkových rozpočtových výdajů. Evropská unie usiluje o omezení růstu agrárních výdajů (*Schneider, 1995*). Ve střední a východní Evropě jsou zemědělské ceny zřetelně nižší než v Evropské unii a většinou jsou rovněž pod úrovní světových cen. V roce 1992 dosahovala subvenční složka agrární produkce (PSE – producer subsidy equivalent)⁶ v Evropské unii 47 % (v Rakousku 55 %), v Polsku naproti tomu jen 16 %, v Maďarsku 8 % (u pšenice činil PSE 52 %, 9 % a 4 %). V Čechách a na Slovensku mohly být subvence poněkud vyšší, v Bulharsku o něco nižší (*Breuss, 1995 A; Schneider, 1995*). Přizpůsobení agrárnímu systému Evropské unie by vedlo i ke zdražení zemědělských výrobků na úkor spotřebitele ve střední a východní Evropě.

Začlenění střední a východní Evropy do agrárního systému patří k nejobtížnějším úkolům východního rozšíření. K tomuto tématu existuje již řada studií, zčásti se značně rozdílnými závěry. Hlavními problémy jsou rozpočtové náklady, jakož i – s tím související – posuzování budoucího agrárního potenciálu střední a východní Evropy. V pozadí diskuzí je přítom často otázka, zda agrární politika Evropské unie potřebuje nějakou fundamentální změnu. Nemůže proto překvapit, že dobrozdání, zadávaná generálními ředitelstvími příslušnými pro financování, docházejí k podstatně vyšším nákladům východního rozšíření než dobrozdání, vyžádaná agrární komisí (*podrobněji viz Schneider, 1995*). Rozpětí odhadů pro šest přidružených zemí sahá od 5 mld. ECU do 32 mld. ECU.

Náklady východního rozšíření pro agrární rozpočet Evropské unie (v mld. ECU)

Pramen	Rok	4 ZSVE ¹	6 ZSVE ²
Anderson – Tyers, 1993 ³	1990	37,6 ⁴	–
Brenton – Gros, 1993 ³	1990	17,0	–
Tangermann – Josling, 1994 ^{5,6}	–	–	20,0
Mahe et al., 1995 ⁵	–	–	13,5
Tarditi et al., 1994 ⁵	–	–	32,0
Steichen, 1995 ⁵	–	–	5,0
Breuss, 1995	1995	4,5	7,3
Breuss, 1995	2000	6,7	11,1
Stehn, 1994 ³	po r. 2000 ⁷	3,6	5,6
Stehn, 1994 ³	po r. 2000 ⁸	4,8	7,4

¹ Polsko, Maďarsko, Česká republika a Slovensko.

² Polsko, Maďarsko, Česká republika, Slovensko, Bulharsko a Rumunsko.

³ Citováno dle Baldwin, 1994.

⁴ 47 mld. \$.

⁵ Citováno dle Schneider, 1995.

⁶ Bez reformy společné agrární politiky.

⁷ Včetně strukturálních změn.

⁸ Bez strukturálních změn.

Anderson s Tyersem (*Anderson – Tyers, 1993*) odhadl náklady pro agrární rozpočet pro čtyři přidružené země na 37,5 mld. ECU (47 mld. \$). V odhadu francouzského Ministerstva pro evropské záležitosti byly celkové náklady pro deset zemí střední a východní Evropy (včetně strukturálních fondů) uváděny dokonce ve výši 87 mld. ECU.

Také realizace budoucího agrárního potenciálu střední a východní Evropy se posuzuje rozdílně. Často se vychází z názoru, že by brzké přijetí do Evropské unie mohlo zamezit vytváření nadbytečných kapacit. Obsáhlou souhrnnou zprávou o stavu a perspektivách zemědělství ve střední a východní Evropě předložila Evropská unie v létě 1995 (*European Commission, 1995 C*).

Rozpočtové náklady postihují jen jeden (důležitý) aspekt výhod a nevýhod východního rozšíření. Mohly by být doplněny kalkulací růstových, zahraničněobchodních, pracovnítržních i cenových efektů. Jelikož střední a východní Evropa má pro hospodářství Evropské unie dnes jen malou řádovou hodnotu, zůstávají propočítávané impulzy východního rozšíření vcelku jen slabé. Simulace pomocí oxfordského ekonomického prognostického modelu (*Oxford Econometric Forecasting Modell – Breuss, 1995 A, s. 13 a násl.*) udává, že by trvalé zvyšování hrubého domácího produktu ve střední a východní Evropě o 10 % (tato hodnota odpovídá zhruba hodnotě transferů v případě připojení) mohlo urychlit hospodářský růst v západní Evropě o 0,1–0,5 %.

Vstup do Evropské unie z pohledu střední a východní Evropy

Všechny východní státy si přejí vstoupit do Evropské unie. To potvrzují i výzkumy veřejného mínění. Diskuze o vztahu k Evropské unii probíhala ve dvou vlnách. V první z nich (jen málo reflektované) byl vstup do Evropské unie vnímán jako prostředek k řešení všech problémů (včetně rychlého zvýšení životní úrovně). Přitom jako příklad nepochybně působilo německé znovusjednocení. Řada jihoevropských zemí je ještě dnes na tomto stupni, což dokazuje vysoký stupeň souhlasu se vstupem do Evropské unie.

V reformních zemích střední a východní Evropy se dnes vážně diskutuje o výhodách i nevýhodách vstupu do Evropské unie. Existuje zde i nikoli zanedbatelný odpor proti vstupu do Evropské unie. Členství v Evropské unii je vnímáno především jako významný příspěvek k zlepšení vnější bezpečnosti. Hospodářské výhody jsou naproti tomu vnímány diferencovaně. Ze strany obyvatelstva se očekává, že těsné napojení na Evropskou unii přinese výhody pro soukromé podnikání a také pro vzdělávací systém a naopak nevýhody pro zemědělství a málo placenou práci (*European Commission, 1995 E*).

Mnohým středoevropských a východoevropským zemím připadá zatěžko přijmout omezení svrchovanosti spojené se vstupem do Evropské unie. Výhrady vůči ní se projevují nejen u nacionálních proudů a u exkomunistů, ale i u liberálních skupin, u nichž nevzbuzuje pochybnosti současná Unie, ale vyhlídky na budoucí vývoj, zejména hospodářská a měnová unie (*Klaus, 1994*).

Vysvětlovat „euroskepsi“ pouze „přežilým“ nacionalismem, jak se to mnohdy dělá na Západě, svědčí o příliš malé schopnosti vcítit se do dané situace. Nelze přehlížet, že všechny země tohoto regionu prožily v tomto století jen velmi krátká – pokud vůbec nějaká – období svobody a svrchovanosti, a proto je oprávněná, i když patrně jen dočasná jejich potřeba něco dohánět.

Argumenty pro a proti vstupu do Evropské unie – v porovnání se současným stavem volného obchodu pro průmyslové zboží na základě Evropských (asociačních) dohod – mohou být v širokém rámci srovnávány s argumenty, jež zaznívaly v rakouské diskuzi o vstupu do Evropské unie.⁷ K nejdůležitějším argumentům o hospodářských výhodách vstupu patří:

- zahrnutí do agrárního systému Evropské unie a přístup na agrární trhy;
- finanční podpora ze strukturálních fondů;
- volný pohyb pracovních sil a služeb, přičemž je třeba v této oblasti očekávat delší přechodné lhůty k ochraně Evropské unie;

– odstranění hraničních kontrol, a proto i snížení nákladů a zlepšení konkurenceschopnosti;

– výhody ze zostření konkurence;

– hospodářské vztahy k Evropské unii už nejsou upravovány ustanoveními obchodní politiky, nýbrž politiky hospodářské soutěže, tzn. že členské země už nejsou vystaveny podmíněčné ochraně (antidumpingová opatření, ochranné klauzule);

– spoluúčast na rozhodovacích procesech Evropské unie;

– neomezená účast na technologických programech Evropské unie;

– rovnoprávná účast na veřejných soutěžích Evropské unie.

Hospodářským výhodám jsou však přinejmenším rovnocenné argumenty bezpečnostněpolitické a politické (účast na hlasovacích procesech Evropské unie).

* * *

První rozšíření Evropské unie na východ za regulérních podmínek je realizovatelné kolem roku 2000.⁸ Předpokladem pro to je, aby Mezivládní konference v roce 1996 skončila přinejmenším nějakým kompromisem v hlavních otázkách.

Evropská unie musí najít politicky únosný model pro náklady východního rozšíření. Tlak na úspory v jejím rozpočtu by sice mohl usnadnit prosazení reform tak, aby východní rozšíření bylo spjato s fundamentální systémovou změnou, ale mohl by oba cíle odsoudit k ztroskotání. Náklady vstupu mohou být redukovány na snesitelnou míru postupným rozšiřováním, nejlépe podle objektivního katalogu přijímacích podmínek. Takový katalog kritérií by usnadnil i prosazení bolestivých reform ve střední a východní Evropě.

Veřejnost Evropské unie by měla být kromě toho informována, že rozpočtové náklady východního rozšíření představují jen jeden aspekt celkového problému. Úplnou odpověď by mohl poskytnout asi jen průzkum „nákladů nerozšíření“, který by zároveň posoudil i mimoekonomické aspekty (např. důsledky politické destabilizace ve střední a východní Evropě). Cecchiniho zpráva také ukázala, jak problematický a jen podmíněně přesvědčivý je sám takový zjednodušený základ, zůstává-li omezen jen na hospodářské otázky. O východním rozšíření nakonec tedy může rozhodnout jen politická vůle členských zemí Evropské unie.

Také na otázku, zda instituce uchazečské země jsou zralé pro přijetí, neexistuje žádná jednoznačná odpověď. Způsoblost k integraci je nakonec cosi „jako krása – tkví v očích toho, kdo se dívá“.

Nezdar Mezivládní konference v roce 1996 by nevyhnutelně vedl k odkladu východního rozšíření za regulérních podmínek. Mohl by však také otevřít variantu jakéhosi „východního rozšíření light“. Zkušenosti ukazují, že Společenství se při zvratech v procesu prohlubování integrace uchyluje k rozšiřování. Taková „boční dynamika“ se dosud vesměs osvědčila – Rakousko z ní v každém případě profitovalo. To však nemusí platit ve vztahu k střední a východní Evropě. Východní rozšíření při vyčlenění konstitutivních prvků Evropské unie (zemědělství, strukturální fondy, volný pohyb pracovních sil) by s velkou pravděpodobností mělo za následek fundamentální změnu celkové architektury evropské integrace.

¹ Evropská unie použila tohoto nástroje doposud dvakrát. V srpnu 1992 pro určité železářské a ocelářské výrobky z ČSFR a pro víšně z Polska a z Maďarska (*Costello – Laredo, 1994*).

² Podmínky pro přijetí do Společenství byly poprvé formulovány Evropskou radou na summitu v Edinburghu v roce 1992.

³ KOM (94) 320 z 13. července 1994 a rovněž KOM (94) 361 z 27. července 1994.

⁴ Baldwin očekává východní rozšíření teprve během asi 20 let.

⁵ Pozoruhodná je v obou diskuzích i dalekosáhlá personální identita mezi „gradualisty“ a „šokovými terapeuty“.

⁶ Producer subsidy equivalent (PSE) – podpora zemědělství v procentech hodnoty produkce.

⁷ Situace ve střední a východní Evropě je srovnatelná se situací v Rakousku před počátkem platnosti Evropského hospodářského prostoru (EHP). Evropské (asociační) dohody obsahují jen některé prvky těsné asociace EHP.

⁸ Spolkový kancléř H. Kohl při příležitosti své návštěvy ve Varšavě v červenci 1995 konstatoval, že by do roku 2000 mohla být alespoň sjednána smlouva o vstupu s Polskem, která by pak ještě musela být ratifikována (*Financial Times*, 10. července 1995).

Poznámka: Druhá samostatná část této stati s názvem Východní rozšíření Evropské unie a Rakousko spolu s literaturou, vztahující se k oběma částem studie, bude uveřejněna v časopise Mezinárodní vztahy, 2/1996.