

# Východní rozšíření Evropské unie — důsledky pro blahobyt a zaměstnanost v Evropě

WOLFGANG QUAISSER, MONIKA HARTMANNOVÁ, ELMAR HÖNEKOPP, MICHAEL BRANDMEIER

*Východní rozšíření pro současné členské státy Evropské unie bez dramatických následků. ● Přízpůsobení převážně uskutečněno již dnes. ● Zvýšení finanční zátěže o 0,1–0,2 % hrubého domácího produktu více než kompenzováno zisky z efektivity a růstu. ● Krátkodobě očekávaný migrační tlak brzděn přechodnými opatřeními.*

Následující posudek zpracovaný pro Nadaci Friedricha Eberta analyzuje dosavadní průběh integrace střední a východní Evropy do světového hospodářství a pomocí teoretických úvah a z nich vycházejících modelových propočtů odhaduje další dopady na trhy zboží, služeb, kapitálu a práce, jež lze při vstupu těchto zemí do Evropské unie (dále jen EU) očekávat pro stávající členské státy EU. Kromě toho se posudek zamýšlí nad eventuálními následky pro rozpočet EU: potřebné dodatečné náklady a přerozdělování subvencí z různých fondů. Zvláštní kapitoly jsou věnovány důsledkům pro společnou zemědělskou politiku EU, jakož i otázce migrace pracovních sil.

Nejdůležitější výsledky průzkumu diferencovaného podle sektorů a zemí jsou následující:

- Obchodní toky ze stávajících členských států EU do budoucích členských států a obráceně již nyní většinou dosáhly takové struktury, kterou lze očekávat při plné integraci. Podniky z EU již z velké části využily odpovídající odbytové možnosti a rovněž břímě přizpůsobení bylo z větší části zvládnuto. Důsledky, které vyplývají z budoucí dynamiky středoevropského a východoevropského hospodářského vývoje (mj. exportní šance pro Německo), lze pouze z malé části připsat členství těchto zemí v EU.
- Převzetí *sociálních a ekologických standardů* EU nově vstupujícími zeměmi spíše zeslabuje adaptační tlak na konkurenční hospodářská odvětví EU.
- Dosavadní netto-plátcí do rozpočtu EU (jako Německo) budou muset platit o 0,1–0,2 % svého hrubého domácího produktu (dále jen HDP) více a dosavadní netto-příjemci dostanou o 0,3–0,8 % méně.
- *Společná zemědělská politika* EU byla již značně přizpůsobena, avšak v průběhu jednání Světové obchodní organizace (WTO) lze ještě očekávat závažné změny.
- *Krátkodobému migračnímu tlaku* je potřeba čelit přechodnými opatřeními. Ze střednědobého hlediska, tzn. po uskutečněním strukturálním přizpůsobení ve střední a východní Evropě, zůstane migrace nízká.

## SHRNUTÍ A ZÁVĚRY STUDIE FES K ROZŠÍŘENÍ EU

Východní rozšíření EU se od dosavadních kol rozšiřování liší tím, že rozdíl hospodářské úrovně mezi EU a kandidáty na vstup je podstatně větší. Zvláštní těžkost spočívá v tom, že od roku 1990 musely tyto země měnit své hospodářské systémy na tržní hospodářství, avšak současně se v posledních letech značně zvětšila hloubka integrace EU (společný vnitřní trh, měnová unie). Již jen díky uvedeným skutečnostem se východní rozší-

ření EU stává obtížným. Příliš rychle přijetí kandidátských zemí (chybějící institucionální reformy EU a nedostatečná připravenost zemí střední a východní Evropy /dále jen SVE/ na vstup) by totiž nakonec mohlo mít negativní důsledky pro integrační proces.

Pokročilé transformující se země byly sice při budování fungujícího tržního hospodářství poměrně úspěšné, avšak budování institucí, strukturální reformy a implementace *aquis communautaire* (společné právo EU) si ještě vyžádají určitou dobu. Ekonomická vstupní kritéria EU pro přijetí zemí SVE (fungující tržní hospodářství, konkurenceschopnost uvnitř EU) poskytují široký prostor pro interpretace, a proto je třeba se obávat, aby konkrétní termín vstupu nebyl nakonec determinován především politicky. Uskuteční-li se přijetí příliš brzy, musí být nalezena dlouhodobá přechodná opatření, která odporují logice společného jednotného trhu, a proto se těžko prosazují. Již z tohoto důvodu je pozdější termín vstupu s kratšími přechodnými lhůtami výhodnější.

Integrace pokročilých zemí SVE do světového hospodářství a do EU se v posledních letech poměrně úspěšně rozvíjí. Tento vývoj je však nutné chápat jako proces, který vzhledem k institucionálním a strukturálním deficitům zemí SVE a v souvislosti se specifickými problémy členských států EU (např. zemědělství a trh práce) musí pokračovat i po jejich vstupu. Příliš brzký termín vstupu by však (za předpokladu, že EU proto vytvoří institucionální předpoklady) zvýšil reálné náklady na přizpůsobení v zemích SVE. Z toho by pak mohly vyplývat závažné důsledky pro již dnes labilní křivku růstu těchto zemí, jakož i ohrožení politické akceptance integračního procesu.

Pro obě strany by proto byl vhodný termín vstupu kolem roku 2006 a koncepce postupné integrace. Současně by měly být podstatně zvýšeny finanční prostředky věnované na přípravu na vstup a měla by být posílena institucionální spolupráce pro převzetí směrnic EU a oblastí politiky. I v tomto případě by bylo potřebné přijetí střednědobých přechodných opatření, aby byl *pomalou* zvyšován konkurenční tlak jak na podniky ve čtyř zemích SVE, tak i na evropský trh práce (mj. zesílenou migrací). Tím by se mohlo zabránit zbytečným šokům a sociálním napětím a mohla by být zajištěna politická i sociální akceptance východního rozšíření EU.

V případě příliš brzkého termínu vstupu není totiž možné vyloučit vyšší transferové platby ze strany EU, což by zase dále zúžilo úzký finančně-politický prostor Unie. Časově posunout termín vstupu by z ekonomického pohledu bylo obtížné pouze tehdy, pokud by tím byla celkově zpochybněna perspektiva vstupu, respektive pokud by byl termín posunut na dobu neznámou. Pokud bude existovat věrohodné zadání, budou ekonomické subjekty východní rozšíření EU anticipovat a podle něj orientovat svá investiční rozhodnutí.

Samy ekonomické rozdíly nejsou důvodem k posunutí termínu východního rozšíření EU. Ekonomická teorie dokonce předpokládá větší nárůst blahobytu při liberalizaci obchodu a pohybu výrobních faktorů u zemí s většími rozdíly ve vybavení těmito faktory. Nárůsty blahobytu jsou však pro EU relativně malé a budou se předběžně pohybovat v rozmezí 0,1–0,4 % HDP patnáctky EU. Dlouhodobé nárůsty blahobytu vyplývající z většího jednotného trhu, vyšší investice a intenzivnější konkurence mohou v některých členských státech EU dokonce překročit 1 % HDP. Naopak pro země SVE by mohl podle opatrných odhadů činit 5–7 % jejich HDP, přičemž některé propočty vycházejí z hodnot ještě vyšších.

Financování východního rozšíření by EU nemělo postavit před neřešitelné úkoly, jestliže plánované reformy v oblasti zemědělské politiky a strukturálních fondů budou uskutečněny v předpokládaném termínu. Podle nejaktuálnějšího finančního plánování EU se v roce 2000 budou čisté náklady východního rozšíření pohybovat kolem 0,18 % HDP Unie. Budeme-li v tomto období předpokládat nárůst blahobytu o 0,19 % HDP, pak stále ještě zůstává malý čistý zisk (0,06 % HDP) pro stávající členské státy EU. Východní rozšíření EU by proto i s přihlédnutím k čistým nákladům bylo výhodnou investicí. Platí to rovněž pro severské členské státy EU a pro netto-plátce, pro něž díky intenzivnějším hospodářským vztahům bude východní rozšíření EU znamenat větší nárůst blahobytu.

Přesto nejsou s východním rozšířením spojovány pouze naděje (zvýšení obchodu a růst blahobytu), nýbrž i značné obavy (finanční zátěže, migrační tlak). Racionální jádro těchto obav vyplývá z důsledků pro rozdělování, jež by se mohly projevit ve větší diferenciaci mezd (respektive nezaměstnanosti) v oblastech s vysokým podílem méně kvalifikované práce. Implikace východního rozšíření EU na politiku rozdělování a zaměstnanosti, způsobené zvýšením obchodu a přímými investicemi, se však budou pohybovat v úzkých hranicích a v každém případě se budou týkat jen konkrétních odvětví. Vysoká nezaměstnanost v EU nemůže být spojována s větší integrací zemí SVE. V krátkodobé konjunkturální perspektivě přebytek bilance zahraničního obchodu EU vůči zemím SVE dokonce zajišťuje pracovní místa v EU. Efekty migrace budou krátkodobě vyšší a postihnou rovněž některé neobchodovatelné sektory služeb, ovšem mohou být zmírněny odpovídajícími přechodnými opatřeními. Ze střednědobého hlediska však nejsou závažné.

Zaměřit se na problémy rozdělování by však znamenalo přehlížet možnosti východního rozšíření EU, které vyplývají z větší dělby práce a integrace zemí SVE. Zahraniční podniky dosud přednostně neinvestovaly v zemích SVE z důvodu finančních nákladů, a proto jen málo pracovních míst přeložily do východní Evropy. Za zlepšených infrastrukturních a institucionálních rámcových podmínek východní rozšíření EU bezpochyby zvýhodní takové překládání výroby. Integraci východních producentů do struktury západních podniků budou však dlouhodobě zajištěna rovněž pracovní místa v mateřském podniku, a to především ve vysoce kvalifikované oblasti. Proto pracovní místa vytvořená investicemi EU v zemích SVE z velké části doplní zaměstnanost v mateřských podnicích a nebudou vůči nim v přímé konkurenci.

Čím větší bude hospodářský růst v obou regionech, tím lehčí bude zmírnit nepříznivé důsledky rozdělování, tzn. že nárůsty reálných mezd a zaměstnanosti vyvolané vyšším hospodářským růstem vyváží negativní dopady v některých odvětvích. Zatímco růstové perspektivy kandidátských zemí první vlny (Polsko, Česká republika, Maďarsko, Slovinsko a Estonsko) jsou posuzovány poměrně optimisticky, musí posudek mnoha zemí druhé vlny dopadnout spíše pesimisticky. Z tohoto hlediska je pro EU velkou výzvou vytvoření dlouhodobé koncepce integrace, aby tento region nebyl „odpojen“ od vlaku evropské integrace. Podrobněji k jednotlivým výsledkům studie:

1. *Stav integrace.* Ekonomická integrace pokročilých zemí SVE do EU dosáhla relativně velkých úspěchů v obchodě a v pohybu kapitálu. Již od roku 1998 neexistují žádné obchodní bariéry, a to s výjimkou oblasti zemědělství. Do roku 2002 pak země SVE zcela liberalizují svůj obchod. Obchodní efekty bezprostředně vzniklé liberalizací (*trade creation*), jež jsou spojeny s převedením obchodu SVE na přirozené obchodní partnery na Západě, je proto nutné považovat za vyčerpáné. Odstranění netarifních obchodních bariér (antidumping, technické standardy) zredukuje transakční náklady, což však předpokládá implementaci právních norem EU, a to především soutěžního práva. Pozitivní přínosy pro blahobyt by však měly zůstat spíše omezené.

2. *Obchodní potenciál na základě další liberalizace.* Podle průzkumů bilaterálního obchodu na základě gravitačních modelů je možné se domnívat, že zahraniční obchod mezi EU a transformujícími se zeměmi přibližně odpovídá úrovni, kterou je možné očekávat u zemí s podobnou úrovní příjmů a se srovnatelnou vzdáleností k západní Evropě. Ani v citlivých oblastech (ocel, textil, oděvy, chemie) se již neuskuteční žádné značné nárůsty exportu do EU. Na základě této skutečnosti a pokračující liberalizace je možné se domnívat, že další rozvoj obchodu rozhodující měrou závisí na perspektivách růstu východní a západní Evropy. V první skupině kandidátů lze očekávat procesy dohánění, však i nadále zůstanou fragilní. Hospodářsko-politické chyby a zpožděné strukturální reformy mohou vést ke zpětným odrazům (viz Maďarsko v roce 1994 a 1995, Česká republika v roce 1997). Velký rozvoj obchodu, který předpokládají některé studie, je proto velmi nepravděpodobný.

3. *Konkurence v importu a nezaměstnanost.* Dovozy v oblastech intenzivních na práci sice značně vzrostly, avšak jejich význam je v poměru k HDP a k celkovým dovozům příliš malý na to, aby mohly ovlivnit reálné mzdy, respektive zaměstnanost na celohospodářské úrovni. Teze, že vzrůstající konkurence v dovozu zemí SVE zvyšuje tlak na přizpůsobení v EU a nezaměstnanost, může být potvrzena pouze v některých oblastech (oděvní, textilní a kovozpracující průmysl). V těchto odvětvích se prolíná relativně velmi zvýšený dovoz s vysokými podílovými zisky na veškerých importech EU a značný pokles zaměstnanosti v EU. Ani v těchto případech není bezpodmínečně dána kauzální souvislost mezi otevřením Východu a urychlenou strukturální přeměnou, protože v těchto odvětvích působil silný adaptační tlak již předtím, a to vzhledem k celosvětově intenzivnímu konkurenčnímu tlaku.

4. *Obchod podle intenzity výrobních faktorů.* Struktura zahraničního obchodu EU se zeměmi SVE se stává zřejmou na základě analýzy obchodu podle intenzity výrobních faktorů. EU vykazuje velké komparativní výhody v technologicky intenzivních oblastech (farmaceutika a počítače), jakož i menší konkurenční výhody v kapitálově intenzivních oblastech (chemie, osobní automobily, gumárenství, plasty). V obou případech se však konkurenční výhody zmenšují. Ve srovnání s tím mají obory v zemích SVE, které jsou intenzivní na zdroje a práci, při obchodování s EU komparativní výhody. Ty se však v oblastech intenzivních na zdroje zmenšují, zatímco v odvětvích intenzivních na práci se zvětšují. Tento vývoj lze vysvětlit změnami cenovými relacemi faktorů (relativní zlevnění faktoru práce, vysoké náklady zdrojů energie).

5. *Konkurenceschopnost zemí SVE.* Komparativní výhody pokročilých zemí SVE se v oblastech nízkých mzdových a kapitálových nákladů zmenšují, protože jejich mzdy (zvyšováním mezd a valorizací) a kapitálové náklady (úsilím o modernizaci) rostou. V zemích SVE jsou postupně (a to ještě před východním rozšířením EU) zaváděny standardy hospodářské soutěže EU, takže se adaptační tlak na tato průmyslová odvětví zvyšuje. Ze střednědobého hlediska povedou přísné sociální a ekologické standardy EU k vyšším výrobním nákladům v zemích SVE. Východní rozšíření proto adaptační tlak na EU v těch oblastech, v nichž země SVE tradičně disponují komparativními obchodními výhodami, podstatně nezvýší. Budou-li úsilí o modernizaci úspěšná, budou si pokročilé země SVE stále více konkurovat v segmentech trhu podobné kvality a zesílený horizontální intra-industriální obchod bude mít spíše neutrální dopad na mzdy, respektive na zaměstnanost.

6. *Narušování hospodářské soutěže.* V některých kapitálově silných odvětvích byly komparativní výhody členských států EU zpochybnitelné, protože jejich kapitálové náklady především na začátku transformace nebyly obsaženy v kalkulacích nákladů, a tím ani v cenách. To platí stále méně pro pokročilé transformující se země, v současnosti to však ještě platí pro některé země druhé skupiny rozšiřování EU a pro státy SNS. Proto se zatím zdají obhájitelná obchodní omezení v citlivých oblastech, která musejí být po vstupu do EU ve čtyřech zemích SVE nahrazena přísnou aplikací úprav hospodářské soutěže EU. Dosud jsou totiž některé části problémových průmyslových odvětví v zemích SVE přímo či nepřímo subvencovány. Především Polsko a Česká republika musejí v následujících letech vyvinout značné úsilí, aby rámcové podmínky politického řádu odpovídaly nárokům EU a restrukturalizovaly problémové sektory.

7. *Přebytky obchodní bilance a vlivy na zaměstnanost v EU.* EU měla prospěch z větší integrace zemí SVE do svého hospodářského prostoru proto, že vývoz do tohoto regionu SVE rostl podstatně rychleji než dovoz. Tím se značně zvýšily její přebytky obchodní bilance vůči východní Evropě. V krátkodobé konjunkturální perspektivě tento přebytek bilance zahraničního obchodu 12 členských států EU se čtyřmi zeměmi SVE bezprostředně zajistí cca 65 000 pracovních míst ve zpracujícím průmyslu (0,3 % zaměstnaných), v Německu cca 44 000 pracovních míst (1 % zaměstnaných), a to bez přihlídnutí k nepřímým vlivům na zaměstnanost v dalších odvětvích. Pokud by hypoteticky byly odhadnuty na 50 % přímých efektů, bylo by to cca 100 000 zaměstnaných, respektive 66 tisíc.

8. *Vlivy na zaměstnanost podle odvětví.* Bude-li růstový proces pokročilých zemí SVE pokračovat podle očekávání, bude dovozní potřeba tohoto regionu (především investičních prostředků) i nadále vysoká. Přitom svůj vývoz do východní Evropy dosud značně zvýšila nejen odvětví intenzivní na lidi a kapitál, ale i spotřebně orientovaná odvětví (mj. potravinářský průmysl). Obsazení východních trhů pozitivně ovlivnilo rovněž zaměstnanost v EU. Přepočteme-li krátkodobé efekty na zaměstnanost saldem bilance zahraničního obchodu odvětví, pak především strojírenství, gumárenský průmysl a průmysl na výrobu umělých hmot zaznamenaly nárůst zaměstnanosti, zatímco v oděvním, dřevařském a kožopracujícím odvětví se zaměstnanost snížila.

9. *Budoucí vývozní možnosti.* Otevření trhů SVE přibližně s 65 miliony obyvatel (čtyři kandidáti první skupiny na vstup do EU) poskytují producentům z EU i nadále pozoruhodné vývozní možnosti, které vyváží negativní důsledky vzrůstající dovozní konkurence. Na základě zeměpisné blízkosti bude mít z východního rozšíření EU prospěch především Německo, Rakousko a Itálie, protože jejich nabídka zboží je orientována komplementárně k nabídce zemí SVE. Naproti tomu jižní členské státy EU – především v oblastech intenzivních na práci – mají silnější konkurenční vztah k východní Evropě. Ukazuje se však, že i jejich nabídka se týká různých segmentů trhu. Vysoké míry obchodního obrátu těchto zemí s východní Evropou dokazují, že i jižní Evropa bude mít prospěch z východního rozšíření EU.

10. *Intra-industriální obchod.* Vliv zahraničního obchodu na zaměstnanost a na mzdy se většinou analyzuje v souvislosti s rozdílnými intenzitami jednotlivých odvětví na faktory. Vzrůstající podíl intra-industriálního obchodu (státy mezi sebou navzájem obchodují s podobným zbožím) mezi SVE a EU by nejprve poukazoval na to, že výměna zboží stále méně ovlivňuje mzdy a zaměstnanost v EU. Prozkoumáme-li však tento obchod podrobněji, objevíme kvalitativní rozdíly ve výměně zboží, tzn. že se uskutečňuje rostoucí diferenciacce v podobných komoditách podle rozdílných segmentů ceny a kvality. Země SVE se přitom specializují na výrobky nižší kvality a ceny. Zřejmě se v této oblasti projevuje vliv nové formy dělby práce, tzn. že výroba dílčích komponentů je přemísťována z EU do východní Evropy.

11. *Nová dělba práce.* Intenzivnější obchodní vztahy s východní Evropou budou i v budoucnu souviset se zvyšováním intra-industriálního obchodu (výměna zboží podobných výrobků). Přitom nejprve budou zásadní roli hrát rozdíly v kvalitě, tzn. země SVE dodávají výrobky nižší kvality za nižší ceny, zatímco stávající členské státy EU nabízejí podobné výrobky lepší kvality za vyšší ceny. Z tohoto rozdílu kvality lze odvodit komplementární (namísto substitutivních) vztahy mezi EU a zeměmi SVE, protože intenzivnější dělba práce mezi oběma regiony může vést ke snížení nákladů u prefabrikátů. To zlepší konkurenceschopnost podniků usídlených v současných členských státech EU a zajistí jim stávající pracovní místa.

12. *Regionální důsledky.* Problémy s přizpůsobováním způsobené větší integrací zemí SVE lze očekávat ve strukturálně slabých regionech EU s vysokým podílem citlivých faktorů. Naproti tomu získají regiony s vysokým potenciálem exportu a s flexibilní strukturou hospodářství. Průzkumy regionálních důsledků východního rozšíření EU jsou vzácné. Podle jedné studie EU (při přihlédnutí k situaci v zemědělství) patří nové spolkové země k problémovým regionům EU, protože mají tradiční struktury průmyslu, úzké propojení se zeměmi SVE a malý ekonomický „reagenční potenciál“. Zvýšenému tlaku na přizpůsobení by měly být vystaveny též některé rakouské regiony. K těmto problémovým regionům patří rovněž Galicie ve Španělsku, východní Makedonie, části Peloponésu a Kréty, jakož i Champagne-Ardenne ve Francii. Kromě toho hraniční regiony nepocítují zvlášť silný tlak na přizpůsobení pouze na trhu zboží. Rozsáhlou liberalizací především trhu práce může vzniknout konkurenční tlak prostřednictvím pendlerů. Současně budou některé oblasti služeb větší měrou nuceny se přizpůsobovat.

13. *Struktura a motivace přímých zahraničních investic.* Z malých evropských kapitálových toků (především přímé investice v relaci k HDP a k celkovým investicím) v zemích

SVE lze dospět k závěru, že k žádným negativním dopadům na investice a úroveň úroků v EU nedošlo. Současně dosavadní struktura přímých zahraničních investic (dále jen PZI) v zemích SVE jasně ukazuje, že více než polovina investic plynula do odvětví s neobchodovatelným zbožím, respektive služeb. Z anket vyplývá, že pro PZI v SVE výhody mzdových nákladů dosud představují pouze jeden argument z mnoha. Investice byly učiněny většinou z důvodu orientace na jednotný trh či ze strategických důvodů, např. kvůli obejítí omezení dovozu či obsazení trhu. Ankety v podnicích přitom jasně ukazují, že dominují přímé investice orientované na odbyt.

14. *PZI orientované na náklady.* Argument snižování nákladů má význam především v rámci pasivního zušlechťovacího styku, outsourcingu a ve výrobě podle zakázek v odvětvím průmyslu a ve strojírenství. V dalších odvětvích se však lze obávat vzrůstajícího přemísťování pracovních míst do zemí SVE s nízkými mzdami. Již nyní lze pozorovat, že přímé zahraniční investice EU v pokročilých transformujících se zemích značně vzrostly mj. v oblasti výroby motorových vozidel. Protože se na základě přímých investic přizpůsobují technologie výroby a po vstupu budou převážně liberalizovány trhy zboží a faktorů, rozdíly ve mzdových nákladech budou jistě vzrůstající měrou ovlivňovat rozhodnutí o umístění podniků. Novým členským státům EU ze SVE přitom prospěje jejich blízkost především vzhledem k Německu a k Rakousku, kterou ještě zlepší vysoké investice do infrastruktury spolufinancované EU.

15. *Přemístění pracovních míst z Německa.* V Německu je možné v 90. letech pozorovat větší diferenciaci mezd, což by podporovalo tezi o zvýšeném tlaku na mzdy způsobenou dovozy z východu, respektive z přemístění pracovních míst. Zatím však není jasné, zda šlo o časovou souhru náhod či zda mezi těmito vývoji existuje přímá souvislost. Přímé německé investice v Polsku, v Maďarsku a v České republice umožnily vznik asi 206 000 pracovních míst, ve všech východních zemích pak zhruba 270 tisíc. Z toho do roku 1996 na Polsko, Českou republiku a Maďarsko připadá 62 tisíc a na všechny reformní země cca 84 000 pracovních míst, které potenciálně vznikly přemístěním pracovních míst z Německa.

16. *Pozitivní vlivy PZI.* Je sporné, zda budování výrobních lokalit v zemích SVE bezprostředně ohrozí pracovní místa v EU. Nízké mzdové náklady budou i nadále pouze jedním z důvodů rozhodování o umístění podniku. Přitom se často nepřemísťují celé závody, ale jen určité výrobní procesy, které zajišťují celkovou produktivitu, a tím i pracovní místa v mateřském podniku. Transfer technologií podporuje růst produktivity a hospodářský růst v zemích SVE, a tím přispívá k harmonizaci úrovně příjmů mezi východní a západní Evropou. Zároveň podporuje dovozy z EU a oslabuje migrační tlak. Nová dělba práce v rámci rozšířené EU nemůže vést pouze k celkovému vyššímu růstu, nýbrž zároveň zlepší i konkurenceschopnost vůči třetím stranám.

17. *Východní rozšíření EU a nárůst blahobytu.* Průzkumy uskutečněné pomocí rovnovážných a makroekonomických modelů ukazují, že východní rozšíření EU povede ke značnému nárůstu blahobytu spotřebitelů a výrobců, a to na základě alokačních a akumulačních efektů (snížení rizikové přírážky na investice v kandidátských zemích). Odvětví s neúplnou konkurencí budou díky očekávaným pozitivním výnosům a větší rozmanitosti produktů patřit k „vítězům“ východního rozšíření EU. Proti těmto nárůstům blahobytu stojí náklady v podobě výdajů EU v rámci společné zemědělské politiky, jakož i v rámci strukturálních fondů, které vzniknou díky východnímu rozšíření EU. V bilanci však modelové průzkumy (gravitační modely, částečné a obecné rovnovážné modely) vypočítávají pozitivní čisté efekty pro členské státy EU díky východnímu rozšíření EU, které se však podle intenzity obchodních vztahů příslušného členského státu EU se vstupujícími zeměmi SVE regionálně rozdílně rozdělí.

18. *Sektor zemědělství.* Od všech ostatních sektorů hospodářství se liší tím, že není v první řadě ovlivňován silami trhu, nýbrž zcela zásadně i politikou uspořádání trhu EU. V souvislosti s tím východní rozšíření EU ovlivní zemědělství 15 členských států EU především adaptačním tlakem na zemědělskou politiku EU (společná zemědělská politika),

méně pak novými konkurenčními vztahy a nárůstem poptávky. Aby bylo východní rozšíření EU v oblasti zemědělství finančně zvládnutelné, Agenda 2000 již zahájila důležité změny. Zemědělství producenti EU jsou proto již dnes více ovlivňováni trhem a od EU dostávají menší finanční pomoc. Tento tlak na přizpůsobení vycházející z východního rozšíření EU je však relativizován dalším tlakem, jež lze očekávat během dalšího kola jednání GATT. Východní rozšíření pomůže EU takřkajíc ke skoku, zlepší její pozici v nadcházejícím jednání GATT.

19. Když se hovoří o nákladech východního rozšíření EU, do centra pozornosti se dostávají *transferové platby kandidátským zemím*. Novým členům přece jen poplynou čisté platby ve výši 4 % jejich HDP. Další zatížení, jež na základě těchto transferů pro rozpočty 15 členských států EU vznikne, se bude v období 2000–2006 pohybovat pod 0,2 % HDP EU. Toto další zatížení se téměř rovnoměrně rozdělí na všechny členské státy takovým způsobem, že netto-plátcí (Nizozemsko, Německo, Švédsko, Belgie, Finsko, Rakousko) zaplatí o 0,2 % svého HDP více a netto-příjemci obdrží o 0,2 % svého HDP méně. Šestina těchto nákladů vznikne během přípravné fáze před rokem 2003, zbytek po vstupu. V neposlední řadě se zřetelem k připravovanému východnímu rozšíření EU již došlo k méně velkorysé nové definici kritérií pro příspěvky ze strukturálních fondů EU. V důsledku těchto kritérií „vypadávají“ některé regiony z okruhu příjemců. Dosavadní hlavní příjemci strukturální pomoci EU však na tom nebudou podstatně hůř. Zatížení pro současné členy může být ještě oslabeno tím, že nové členské státy budou mít s velkou pravděpodobností problémy s použitím všech jim náležejících prostředků ze strukturálních fondů. Nakonec musejí být čisté transferové náklady porovnávány s efekty pro blahobyt. Celkové čisté náklady pro 15 členských států EU se v období 2000–2006 odhadují na 0,06 % HDP. Přitom dynamické nárůsty blahobytu nejsou v těchto odhadech dosud obsaženy.

20. *Nespolehlivost modelů*. Veškeré čisté efekty východního rozšíření lze odhadnout jen obtížně. Nárůsty blahobytu jsou však pro EU relativně malé a budou se pravděpodobně pohybovat v rozmezí 0,1–0,4 % HDP. Pro země SVE by však s 5–7 % jejich HDP mohly být značně větší. Výsledky obecných rovnovážných modelů jsou na základě některých domněnek fragilní. Např. domněnka perfektně intersektorální mobility práce vede k podceňování nákladů na přizpůsobení. Průzkumy proto lze interpretovat pouze jako hypotetické rovnovážné hodnoty, a to v souvislosti s dlouhodobým procesem přizpůsobování. Další problém modelů spočívá v tom, že náklady na přizpůsobení mohou ve struktuře výroby implikovat negativní vývoj zaměstnanosti v určitých sektorech a regionech, zatímco pozitivní zvýšení příjmů vyplývající z liberalizace zahraničního obchodu bylo částečně již realizováno v posledních letech dynamicky rostoucím exportem EU do zemí SVE.

21. *Pozitivní perspektivy i přes problémy s kvantifikací*. Další slabinou modelů je to, že nárůsty blahobytu vypočtené pomocí gravitačních modelů se opírají o málo spolehlivé prognózy skutečných obchodních toků. PZI v zemích SVE nejsou dále determinovány pouze nízkou rizikovou prémie (po východním rozšíření EU), ale uskutečňují se díky perspektivám růstu a stabilnímu pozitivnímu hospodářskému, jakož i politickému prostředí té země. Přitom tvrzení, že dlouhodobé zisky z integrace, jež se odrazí v rostoucích reálných příjmech, převáží nad krátkodobými náklady na přizpůsobení EU, jakož i zemí SVE, je možné považovat za pravdivé.

22. *Strach z velké migrace pracovních sil z kandidátských zemí*. Byl by oprávněný pouze v tom případě, pokud by ihned od počátku byl umožněn zcela volný pohyb osob. Na základě počtu obyvatel a historicky podmíněné ochoty k vystěhování (mj. neformální polské sítě v členských státech EU) je možné se domnívat, že by to bylo důležité zejména pro Polsko. Jak však ukazují zkušenosti s jižním rozšířením EU, nelze ve střednědobém výhledu počítat s velkým migračním tlakem. Hlavní zdroj krátkodobého migračního tlaku v Polsku (tj. sanace struktury v oblasti zemědělství, těžkého průmyslu a hornictví) postupně „vysychá“. Tato sanace postupuje a mohla být díky EU urychlena. Bylo by tedy

potřeba usilovat o takové řešení, jež by kandidátským zemím co možná nejrychleji umožnilo čerpat transferové dávky EU a jež by odsunulo volný pohyb pracovních sil (tedy plnou integraci) pomocí přechodných opatření. Hlavními cílovými zeměmi imigrace z kandidátských zemí sice zůstanou Německo a Rakousko, avšak volný pohyb osob v rámci celé EU povede k většímu regionálnímu rozptylu, a tím zmenší tlak na Německo a na Rakousko.

23. *Politické implikace.* Politicky zprostředkovat pozitivní efekty integrace je obtížné, neboť v popředí veřejných diskuzí často stojí krátkodobé náklady na přizpůsobení. To ostatně neplatí pouze pro EU, ale i pro země SVE. Strukturální změna vyvolaná integrací zde probíhá podstatně rychleji. V EU se často přehlíží, že objevující se problémy pouze nepřímo souvisejí s východním rozšířením. Jsou spíše výsledkem národních a celosvětových vývojů (mj. globalizace, technický pokrok), což mnohdy jen odhaluje existující strukturální problémy a institucionální deficity EU. Dalekosáhlé reformy a strukturální procesy přizpůsobování v EU nejsou proto nutné pouze kvůli východnímu rozšíření EU. A to sdělit lidem je právě úkolem politiky.

### **Poznámka**

- 1) Studie kolektivu autorů Wolfganga Quaissera, Moniky Hartmannové, Elmara Hönekoppa a Michaela Brandmeiera, jejíž shrnutí a závěry čtenářům předkládáme, byla zpracována na základě zadání analytické jednotky Mezinárodní politika německé Nadace Friedricha Eberta, která je odpovědná za celkovou koncepci projektu. Studie s názvem *Rozšíření Evropské unie na východ – dopady na blahobyt a zaměstnanost v Evropě o rozsahu 169 stran* byla poprvé prezentována na tiskové konferenci v Berlíně dne 4. dubna 2000 místopředsedou poslanecké frakce SPD Gernotem Erlerem. Motivem projektového zadání byla snaha vnést vědeckou racionalitu do diskuze o následcích východního rozšíření EU, která je uvnitř i vně EU poznamenána řadou iracionálních obav a nadějí. Studie vyvolala značný ohlas ve sdělovacích prostředcích i u odborné veřejnosti nejen v zemi původu, ale také u nás. Největší pozornost tisku ovšem přitahoval doporučovaný termín vstupu prvních středoevropských a východoevropských kandidátů do EU (teprve kolem roku 2006), ačkoli se z hlediska celé studie zdá toto téma jako vedlejší.
- 2) Český překlad shrnutí a závěrů této studie financovalo zastoupení Nadace Friedricha Eberta v Praze.