

**PŘED BRANOU EVROPSKÉ UNIE -
PŘED ROZHODUJÍCÍ DIFERENCIACÍ?**
Problémové kapitoly přístupových negociací v kontextu reformy EU

Na okraj kulatého stolu s dr. Barbarou Lippertovou
pořádaného Friedrich-Ebert-Stiftung 4. října 2001 v Praze

Zpracoval: Prof.ing. Jaroslav Jakš, DrSc.

Prosinec 2001

PŘED BRANOU EVROPSKÉ UNIE - PŘED ROZHODUJÍCÍ DIFERENCIACÍ?

- Rozšíření je politická nutnost a historická šance; negociace se dostávají do kritické fáze a je to logické. Problémy narůstají; a to na obou stranách.
- Negociace se blíží do závěrečného stádia, přibývá obtížných kapitol, objevují se sefrustrace i únava po dlouhých jednáních v kandidátských zemích.
- Na straně Unie narůstá potřeba objasnit otázky kolem konstitutivních problémů, reforem jednotlivých politik, nové požadavky na EU jako místa řešení problémů, očekává se změna; budou očekávání naplněna?
- Do projednávání kapitol se promítla specifika francouzského a švédského předsednictví a probíhající mezivládní konference a její završení v Nice. Belgické předsednictví se v návaznosti na *road map* zaměří na kapitoly k hospodářské soutěži, dopravě, zemědělství, daním, energetice, justici a vnitřním věcem, celní unii.
- Problémy rostou i pro EU při přípravě společných pozic k negociačním kapitolám.
- Obtížné kapitoly v kontextu rozpočtové perspektivy EU – třeba zvážit různé reformní varianty a posoudit jejich politickou průchodnost.
- Zatím se předpokládá možný scénář rozšíření o deset států, mimo zatím zůstávají Rumunsko a Bulharsko. Jak bude možné financovat budoucí zemědělskou a strukturální politiku Unie rozšířené na dvacet pět států? Jaké reformní opce?
- Rozšíření EU se jistě nedá redukovat jen na otázku financování, ale spravedlivé zapojení nových členů do přerozdělovací politiky EU bude zkouškou solidarity a akceptance vlastního rozšíření.
- Vhodné je zamyšlení nad různými scénáři reforem a jejich dopadem na rozpočet EU v období 2007 až 2013; vychází se z různé intenzity reformy společné zemědělské politiky a strukturálně-regionální politiky.
- To vše se promítne též do zájmové pozice jednotlivých členských států patnáctky a jejich dalšího vývoje jako čistých plátců či čistých příjemců.
- Závěry z Nice jsou důležitým východiskem pro posouzení politické průchodnosti reforem EU-27; některé úpravy sice byly provedeny s přihlédnutím k počtu 27, ale základní konstelace a linie, které byly vlastní patnáctce zůstávají zachovány. I nadále zůstává zachováno hledání konsensů v Radě.
- Všechny členské státy stojí před výzvou nově vymezit své střednědobé a krátkodobé zájmové pozice v rozšiřující se Evropské unii. To se promítne i do budoucí Agendy 2007, která bude vymezovat novou rozpočtovou perspektivu již pro rozšířenou EU.

ÚVODEM

Tak, jak se v průběhu roku 2001 postupně (a předběžně) uzavíraly jednotlivé negociační kapitoly s kandidátskými státy, tak se pravděpodobnost konečného uzavření přístupových jednání s „nejlépe připravenými státy“ blíží svému vyvrcholení, které lze důvodně očekávat v druhé polovině roku 2002. S postupující složitostí projednávané materie si i členské státy Evropské unie uvědomují celý komplex propojení politických a občanských cílů a nákladů spojených s jejich realizací; pro některé z nich je tato otázka více dramatická, pro některé méně. Dopady do rozpočtu EU jsou proto velmi důležité, i když do roku 2006 rozpočtu je proto těsně propojena, významně ovlivňuje politické klima v členských státech EU; nepřekvapuje, že v těch zemích, kde si je široká veřejnost vědoma (za aktivního přispění médií a politiků) velkého finančního dopadu rozšíření, je podpora rozšíření dosti vlažná.

Se všemi těmito otázkami proto těsně souvisí i vlastní připravenost Evropské unie na své rozšíření, a to nejen v politickém slova smyslu či v institucionálním směru, ale i v provádění a financování významných politik a aktivit, jako je společná zemědělská politika i strukturální a regionální politika. Kvantifikace rozšiřovací výzvy, její promítnutí do změn v pozicích čistých příjemců prostředků z rozpočtu EU i čistých plátců do tohoto rozpočtu je proto těsně propojena, významně ovlivňuje politické klima v členských státech EU; nepřekvapuje, že v těch zemích, kde si je široká veřejnost vědoma (za aktivního přispění médií a politiků) velkého finančního dopadu rozšíření, je podpora rozšíření dosti vlažná.

Ukazuje se, že jak v Komisi, tak zejména akademická fronta zkoumá první variantní scénáře souvislosti mezi náklady rozšíření a průměty do stávajícího a budoucího financování EU v těch politikách, které jsou pro EU finančně nejnáročnější, ale které jsou pro ty země a regiony, které na ně budou mít zdůvodněný nárok (především tak zvaní čisti příjemci z rozpočtu, mezi které budou patřit všechny kandidátské země), obvykle nejatraktivnější. I pro kandidátské státy, jejich veřejnost, bude proto důležité si tyto souvislosti uvědomit právě v kontextu závěrečné etapy přístupových negociací. Zatímco oficiální postoje EU k řadě těchto politicky citlivých a finančně náročných, a někdy i sporných, otázek se zpravidla teprve připravují, expertní kruhy již připravují podklady, které mohou politikům usnadnit konečný výběr a volbu optimálních variant řešení.

V tomto směru je téma blízkého se uzavření jednání o přístupu k EU spojeno spíše s růstem výzev a nejistot, než s úlevou a je třeba i tuto atmosféru zakalkulovat do očekávání v kandidátských zemích. Tím spíše, že v nadcházejícím údobí budou v řadě zemí EU probíhat volby do národních parlamentů a pozice politických stran k rozšíření bude ovlivněna i snahou podchytit ty voliče, kteří se dosud nerozhodli nebo kteří mají k rozšíření EU své výhrady. Financování nákladů na rozšiřovací proces do roku 2006 by mělo být, říká se, zabezpečeno stávajícím rozpočtem EU; situace po roce 2007 však je naprosto otevřená, a proto se již nyní k tomu rozbíhají v EU diskuse a vysílají první signály. K těmto i k jiným otázkám, vztahujícím se k aktuálnímu stavu expertních diskusí v zemích EU o rozpočtové připravenosti v souvislosti s probíhajícími negociačními a k věcnému dlouhodobějšímu pozadí některých závěrečných negociačních kapitol, směřoval workshop FES v Praze v říjnu 2001.

K přiblížení této komplexní složité tematiky, právě proto, že se blíží závěrečná kola přístupových negociací, pozvalo pražské zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung zástupkyni ředitele Institutu pro evropskou politiku v Berlíně, dr. Barbaru Lippertovou, která ve svém vystoupení věcně a systematicky ukázala na některé z otázek propojení mezi rozšířením EU a jeho rozpočtovou zátěží a z toho plynoucího tlaku na reformy finančně nejnáročnějších politik EU, včetně možných problémů kolem přípravy zatím vzdálené Agendy 2007.

Účastníci workshopu ocenili jak vlastní vystoupení, jeho propojení s aktuálními a často spornými věcnými problémy, které ovlivní rozšiřovací proces, tak i odpovědi v diskusi. Celé jednání přispělo k postizení složitosti situace v EU jak „před branami“ vstupu, tak i po vstupu samotném a prokázalo užitečnost podobných setkání opírajících se o otevřenost a věcnost, spojenou s citem pro politickou výzvu, kterou rozšiřovací proces nepochybně je, jak pro EU, tak i pro kandidátské státy. Velmi zajímavé bylo zamyšlení dr. Lippertové nad různými scénáři reformem zemědělské a strukturální politiky a jejich dopadů do rozpočtové perspektivy EU po roce 2007 i diferenciace postojů členských států EU k reformním výzvám. Písemný podklad, jehož poněkud zkrácený překlad obsahuje tento materiál, byl východiskem vystoupení referentky a dále jej prohloubil a doplnil finálními prognózami i pro období 2007 – 2013.

FES předpokládá, že se k významné a politicky složité tématice nákladů rozšíření znovu vrátí i v roce 2002. Nepochybný střet zájmových pozic, kdy kandidátské země budou zřejmě mít zájem spíše na pokračování stata quo výdajové „rozmařilosti“ zemědělské a strukturálně-regionální politiky Evropské unie, zatímco stávající členové EU – byť diferencovaně – budou spíše tlačit na určité reformy klíčových výdajových pozic rozpočtu EU, mohou vyvolat na obou stranách a zejména ve veřejnosti přístupových států problémy i nepochopení, ba zpochybnění celého manévru. Přispějí jistě i k formování „zájmových koalic“ států při hlasování uvnitř rozšířené EU, o čemž se zmiňuje i předložený materiál k workshopu.

Věřme, že ti, kdo přispívají v kandidátských zemích k tvorbě veřejného mínění, a zejména kteří nesou, ať již ve vládních či opozičních lavicích, velký díl zodpovědnosti za konkrétní vybavení a realizaci europolitiky, za to, co považují za blaho země, přispějí ke spravedlivému, objektivnímu posuzování složité, historicky vzniklé, finančně objemné, problematiky a k její proevropsky integrační reformní interpretaci. I když zatím nejde o záležitosti bezprostřední perspektivy, ta se soustřeďuje na zvládnutí předvstupního procesu a završení přístupových negociací, příprava financování rozšířené EU, ať již s méně či s deseti novými členy, je skutečně, tak říkajíc, za dvěma a je třeba připravit konsensuální národní pozice. Možná se budou hodit i při působení v Konventu; budoucnost Evropské unie není abstraktní stavbou, ale i způsobem realizace národních cílů ve velmi konkrétních formách a politikách, zahrnujících konsens i složitou cestu k němu v podmínkách nové Evropy.

Heidulf Schmidt

Prof.ing. Jaroslav Jakš, DrSc.

ředitel

zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung v České republice

I.

Reformní opce a jejich politická prosaditelnost

Rozšíření Evropské unie o dvanáct kandidátů na přístup¹ se přibližuje kritické fázi. Časový horizont pro přijetí nových členů je od summitu v Nice a v Göteborgu vyznačen jasně: vyjednávání s nejvíce pokročilými kandidáty mají být uzavřena do konce roku 2002, aby se tyto země mohly „již jako členové“² účastnit v červnu 2004 voleb do Evropského parlamentu a odpovídajícím způsobem jako členové nebo pozorovatelé se účastnit mezivládní konference předpokládané pro rok 2004. Dále Evropská unie prohlásila, že vstupem v platnost Smlouvy z Nice bude zakončena institucionální příprava na rozšíření tak, že vlastní schopnost Evropské unie se rozšiřovat již nebude moci být uváděna jako retardační moment negociačního procesu.

Naproti tomu je přístupový scénář, tj. výběr těch kandidátských zemí, které jsou již zralé na přístup, zatím otevřený a bude rozhodnut zřejmě teprve v průběhu roku 2002. Komisař Verheugen např. považuje za základ dalšího uvažování scénář Evropské unie s 25 členy od roku 2004.³ Podle toho by zahrnul všech deset čekatelů na přístup, které sledují cíl, že budou všechny respektovány v nastávajícím rozšiřovacím kole. Pouze Rumunsko a Bulharsko zůstávají zatím mimo. Tato Evropská unie s 25 členy (EU-25) bude zahrnovat přibližně 450 milionů obyvatel a její součástí budou noví členové s velkou poptávkou po transferových platbách k hospodářskému oživení a sociálnímu odpérování modernizačního procesu a procesu vyrovnávání. Do centra rozpočtových a politických úvah se proto dostávají na výdaje neobjemnější položky rozpočtu EU – zemědělská a strukturální politika – na které připadá 80 procent rozpočtu Evropské unie.

Jak bude možné v budoucnu financovat zemědělskou a strukturální politiku v Evropské unii, rozšířené o deset až dvanáct členů? Reformy kterých politik jsou nutné, nebo které lze alespoň doporučit? Jak lze hodnotit reformní opce ve světle nových pravidel Smlouvy z Nice, nového rozdělení hlasů v rozšířené Evropské unii a tváří v tvář rozdílným zájmovým pozicím současných členských států? Tyto otázky byly zkoumány v rámci studie⁴, kterou zpracoval Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen a Institut für Europäische Politik, společně, na zakázku německého ministerstva financí.⁵

¹ Evropská unie vede přístupová jednání s Polskem, Českou republikou, Slovenskou republikou, Maďarskem, Slovinskem, Estonskem, Litvou, Lotyšskem, Bulharskem, Rumunskem, Maltou a Kypru. Turecko sice dostalo status kandidáta, ale nenachází se ve stádiu jednání s EU.

² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Göteborg, 15./16. Juni 2001, Punkt 9.

³ Viz Günter Verheugen (člen Evropské komise se zodpovědností za rozšíření): Debatte über die EU-Erweiterung im Europäischen Parlament, Straßburg, 4. September 2001.

⁴ Christian Weise / Martin Banse / Wolfgang Bode / Barbara Lippert / Ferdinand Nölle / Stefan Tangermann: Reformbedarf bei den EU Politiken im Zuge der Osterweiterung, Berlin und Göttingen 2001, <http://www.iep-berlin.de/forschung/moe-eu/projekt-aktivitaeten/bmf-studie.htm>; viz též Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, EU-Osterweiterung finanzierbar - Reformdruck wächst. Szenarien für den EU Haushalt 2007 und 2013 in: DIW Wochenbericht 36/2001, 68. Jg., 2001, <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-36-1.html>; anglická verze v: Economic Bulletin, 10/21, <http://www.diew.de/english/publikationen/bulletin/jahrgang01/index.html>.

⁵ Spolupráce autorů na této studii se opírá též o projekt podporovaný Otto-Wolf-Stiftung a zpracovávaný Institutem pro evropskou politiku (IEP) „Die EU-Mitgliedschaft mittel- und osteuropäischer Staaten: Probleme, Perspektiven und Strategien der Erweiterung“.

Potřebnost reform – Od Agendy 2000 k Agendě 2007

Rozšíření Unie směrem na východ se sice nedá redukovat pouze na otázku jeho financování, ale spravedlivé zapojení nových členů do rozdělovací politiky Evropské unie bude zkouškou solidarity, akceschopnosti a akceptance rozšířené Evropské unie. Agenda 2000, schválená v r. 1999, která zahrnovala finanční perspektivu pro rozpočet EU na léta 2000 - 2006⁶, počítala s rozšířením až o šest nových členů od roku 2002. Evropská unie bude na jedné straně nejdříve od 2004 muset dát k dispozici prostředky pro nové členy, na druhé straně ale až deset nových členů přijmout. Přesto je více než pravděpodobné, že se EU bude držet finanční perspektivy na léta 2000 - 2006. Pro období po roce 2007 se bude muset zpracovat nová finanční perspektiva pro rozšířenou EU a sice touto již rozšířenou Unii.

S pohledem na „Agendu 2007“ se již ukazují zájmové konflikty mezi stávajícími členskými státy a mezi starými a novými členy: kandidátské země požadují rovné zacházení se zeměmi EU-15 v politikách Unie, výrazně se promítajících do rozpočtových výdajů. V důsledku stupně jejich ekonomického rozvoje to znamená, že budou čistými příjemci. Čistí plátcí mezi starými členy nicméně usilují o to, aby se jejich finanční podíl na rozpočtu EU přijetím nových členů nijak výrazně nezvyšil. Na druhé straně odmítají příjemci transferů v současné EU snížení svých nároků, či zpětného přílivu prostředků z rozpočtu EU v důsledku rozšíření. Je více než jasné, že těmto protikladným požadavkům a očekáváním nelze vyhovět současně, ale že bude nutné najít kompromis.

Rozšíření Evropské unie na 25 nebo 27 členů stimuluje tak jak tak potřebné reformy strukturální a zemědělské politiky. Neboť jakkoliv byla Agenda 2000 oceňována jako „významný a rozsáhlý reformní balík“⁷, byly výsledky mimořádně obtížných jednání v Berlíně též hodnoceny kritičtěji jako „shoda na úkor reformem“⁸. Tehdejší kritika se opírala především jen o dílčí reformy zemědělské a strukturální politiky.

Bylo by proto potřebné, v duchu pokračování nedodělaných reformů v sektoru strukturální politiky z roku 1999, učinit nástroje, postupy a kritéria transparentnější a účinnější a lépe je přizpůsobit novým poměrům v rozšiřující se Unii. Ústředním problémem společné zemědělské politiky je podpora příjmů zemědělců. Tyto platby obsahují i nadále povzbuzování k produkci. Na místě by proto bylo oddělit oba procesy. K tomu by bylo potřebné podporu cen a příjmů v zemědělském sektoru celkově dále omezovat, respektive úplně odbourat. To by mohlo přebytky zemědělské produkce v některých produktech snížit a také odlehčit výdajové stránce zemědělské politiky. Takové reformy by také snížily tlak, kterému je Evropská unie vystavena ve Světové obchodní organizaci (WTO) v otázkách týkajících se zemědělství.

Pokračovat ve statu quo, pokud se týká společné zemědělské politiky, je v důsledku jednacího kola WTO nemožné. Reformy evropské zemědělské politiky by nicméně - jak současně, tak i budoucí členské státy Unie - zasáhly nerovnoměrně, v závislosti na tom, jakou mají produktivitu při své produkci, jakou mají agrostrukturu, jaké místo má zemědělský sektor v celém národním hospodářství a, s ohledem na nové členy, jaká úroveň podpory existovala v zemědělství při přístupu do Unie. Tyto reformní prvky se respektují v následujících reformních scénářích.

⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24./25. März 1999.

⁷ Christoph Jessen: Agenda 2000: Das Reformpaket von Berlin, ein Erfolg für Gesamteuropa, in: integration 3 (1999), s. 167 - 175, zde s. 174.

⁸ Viz Peter Hort v: Frankfurter Allgemeine Zeitung z 27.3.1999, mimoto Rolf Caesar / Hans-Eckart Scharrer (vyd.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden 2000.

Reformní scénáře pro Evropskou unii s 27 členy

Pro posouzení účinků rozšíření a reformem na rozpočet EU byly Německým institutem hospodářského výzkumu (DIW) odvozeny a propočteny čtyři scénáře pro rozpočet EU na léta 2007 a 2013. Pro všechny čtyři scénáře se ukazuje, že podíl na HDP, který musí být vložen do strukturální a regionální politiky, musí být dokonce výrazně pod hodnotou, kterou Agenda 2000 vykazuje pro rok 2006; totiž 1,02 procenta HDP členských států Evropské unie s 21 členem. Navíc se prakticky ve všech scénářích snižuje objem výdajů mezi 2007 a 2013.

- Ve scénáři 1 (status quo EU-15) se perspektiva rozpočtu EU promítá bez zohlednění rozšiřovacího procesu a reformem zemědělské a strukturální politiky. Ve všech členských státech Unie se v obou segmentech realizují závěry Agendy 2000. Do roku 2007 však velká část cílových regionů 1 vyrostle tak, že ztratí nárok na finanční podporu; vůbec lze pozorovat značnou konvergenci. Bez rozšíření a při udržení 75 procentní kritériální hranice lze očekávat ve Španělsku a Řecku pokles oblastí cíle 1 na 60 procent současného stavu (měřeno počtem obyvatel). Německo ztratí čtvrtinu svého současného podporovaného území, vyjádřeno počtem obyvatel. Portugalsko si zachová 95 procent svých oblastí cíle 1.⁹
- Ve scénáři 2 (status quo EU-27) se odráží rozpočtové efekty rozšíření o dvanáct států (v roce 2005 přistoupí k Unii deset zemí, Rumunsko a Bulharsko následují v roce 2007) při neměnnosti stávajících pravidel. Ve strukturální politice to znamená, že se budou kvalifikovat pro maximální podporu jen ty regiony, které prokáží HDP na hlavu méně než 75 procent průměru EU včetně. V tomto scénáři se plně promítá statisticky snížený HDP na hlavu v důsledku rozšíření.¹⁰ Španělsko a Řecko si udrží jen třetinu objemu svých podpor, Portugalsko, Itálie a Německo jen desetinu. Celkově by vypadlo z podpory cíle 1 23 regionů se 43 miliony obyvatel. Noví členové by získali podle tohoto scénáře plně přímé platby k podpoře příjmů zemědělců z příslušné části rozpočtu EU a byli by zavázáni odpovídajícím způsobem také k plnému rušení obdělávaných ploch.
- Scénář 3 (omezená reforma EU-27) je charakteristický tím, že předpokládá dílčí reformy společné zemědělské politiky a strukturální politiky v rozšířené Unii. Ve strukturálním sektoru se zvýšilo relevantní kritérium HDP na hlavu, které platí pro naplnění cíle číslo 1, ze 75 na 80 procent průměru EU. Tím se reaguje na okolnost, že hodně regionů splňujících cíl 1 ztratí v rozšířené EU nárok na podporu, protože průměrný HDP na hlavu v EU-27 bude ležet asi 18 procent¹¹ pod průměrem EU-15. I přesto vypadnou některé, v současné době ještě podporované regiony, protože by plná kompenzace při poklesu průměru EU byla možná až při dosažení 86 procent. K tomu také přichází, že se podíl tzv. ostatních forem podpory na strukturálních fondech sníží ze 30 procent na 10 procent.¹² Přímé platby k podpoře příjmů v zemědělství by podle tohoto scénáře sice zůstaly zachovány, ale byly by z poloviny kofinancované z národních rozpočtů členských států. Tím se sníží podíl výdajů na zemědělství v rozpočtu EU.

⁹ Viz cit. Weise aj., s.106.

¹⁰ HDP na jednoho obyvatele EU poklesne rozšířením o 18%. Ve srovnání s tím poklesl HDP na 1 obyv. při přijetí Španělska, Portugalska a Řecka pouze o 6%.

¹¹ Viz Europäische Kommission, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vom 31. Januar 2001, Brüssel 2001, Teil I., s. 9.

¹² To se týká především podpor pro staré průmyslové regiony a to i tehdy, když vykazují na 1 obyv. úroveň HDP vyšší, než je 75% průměru EU, jakož i programy pro trh práce.

- **Scénář 4** (radikální reforma EU-27) předpokládá, že jak v zemědělské politice, tak ve strukturální politice společenství dojde k hlubokým reformám. Jen ty členské státy, jejichž národní (!) HDP na hlavu bude výrazně pod 90 procenty průměru EU, získají prioritní strukturální politickou podporu. Odbourávání regionálních disparit v rámci jednoho členského státu bude v souladu s principem subsidiarity považováno za národní záležitost. Ve společné zemědělské politice budou pro současné členské státy od roku 2005 odděleny přímé platby od produkce a postupně, do roku 2017, se odbourají úplně. Od roku 2005 klesnou přímé platby ročně o 8 procent z výchozí úrovně, dosažené v roce 2004. Úplné zastavení přímých plateb v roce 2017 bude zakončeno teprve na konci období, se kterým kalkuluje tento scénář. Podle tohoto scénáře by noví členové nedostali žádné přímé platby, nýbrž transferové platby za oddělené agropolitické opatření dle vlastního výběru.¹³ Tyto platby budou od roku 2011 kráceny ročně o 15 procent výchozí hodnoty a tak dojdou v roce 2017. Ve společné zemědělské politice obdrží noví členové v roce 2013 7 miliard euro a staří členové EU 24 miliard.

Ve všech čtyřech scénářích se respektují významná přechodná řešení pro regiony, které již ztratí nárok na strukturální politickou podporu. Tato podpora bude do roku 2013 postupně odbourána. Současně se projeví i opačný účinek na rozpočet EU, protože transferové ze strukturálních fondů novým členům po jejich přístupu budou narůstat, až dosáhnou definitivně vysoké úrovně.

Tab. 1: Finanční účinky čtyř scénářů - přehled

Scénář	Rozpočet EU – operativní výdaje*		Strukturální politika		Zemědělská politika	
	Výdaje v mld. euro	Podíl na HDP EU v %	Výdaje v mld. euro	Podíl na HDP EU v %	Výdaje v mld. euro	Podíl na HDP EU v %
Status quo EU-15 v roce 2007	75	0,81	27	0,30	42	0,45
v roce 2013	66	0,63	21	0,21	38	0,37
Status quo EU-27 v roce 2007	90 (29)	0,92	27 (12)	0,28	58 (16)	0,59
v roce 2013	86 (37)	0,78	28 (22)	0,25	52 (14)	0,47
omezená reforma EU-27 v roce 2007	75 (24)	0,76	28 (12)	0,29	41 (11)	0,42
v roce 2013	76 (33)	0,69	33 (22)	0,30	37 (9)	0,33
radikální reforma EU-27 v roce 2007	79 (23)	0,81	25 (11)	0,25	49 (11)	0,50
v roce 2013	64 (30)	0,57	26 (22)	0,23	31 (7)	0,28

Výdaje v mld. euro v cenách 1999

Pramen: Výpočty DIW

0 Podíl kandidátských zemí

* Strukturální a zemědělská politika, jakož i vnitřní politiky

Pokud jde o zemědělskou politiku, pak ve všech čtyřech scénářích výdaje na ni klesají. Ve scénáři status quo EU-15 klesnou ze 42 miliard euro v roce 2007 na 38 miliard euro v roce 2013; pro EU-27 v případě status quo klesnou z 58 miliard euro (2007) na 52 miliard (2013); při omezené reformě zemědělské politiky klesnou výdaje na ni ze 49 miliard euro (2007)

¹³ Transferové platby budou měřeny na počátku na úrovni 50% celkové částky, která by příslušela přistupující zemi, kdyby se vyplácely platby v plném rozsahu. Jako východisko jsou brány plné platby přístupovým zemím v roce 2007, protože v tomto roce dosáhnou přímé platby za mléko plnou výši.

na 31 miliard (2013). Při radikální reformě zemědělské politiky to bude pokles ze 49 miliard euro (2007) na 31 miliard (2013). Ve scénáři status quo EU-15 klesají výdaje na strukturální politiku. V ostatních scénářích se tyto výdaje poněkud zvýší.

Kandidátské státy obdrží ve všech reformových scénářích ve strukturální politice kolem 22 miliard euro ročně na konci časového horizontu scénářů 2013. Podpory jsou však omezeny absorpční hranicí 4 procent HDP (v nominálních kurzech) hranicí, která zatím ještě není kandidátskými zeměmi akceptována. Bez tohoto 4 procentního omezení v přílivu prostředků by přístupové země dostaly 41,3 miliardy euro ročně na strukturálních platbách. V zemědělské politice se platby pohybují v roce 2013 na 7 miliard euro ročně (radikální reforma) až k 14 miliardám euro (status quo EU-27). Také zde by přineslo pokračování status quo více prostředků. Celkem dosáhnou operační výdaje pro nové členy v roce 2013 mezi 30 miliardami euro (radikální reforma) a 37 miliardami (status quo EU-27). Pro kandidátské země je v celkovém pohledu nejvýhodnější varianta pokračování ve statu quo.

S ohledem na existující horní hranici pro rozpočet EU ve výši 1,27 procenta HDP se pohybují výdaje, se kterými se ve scénářích pro rozšíření počítá, pouze mezi 0,92 procenta (status quo EU-27 v roce 2007) a 0,57 procent (radikální reforma EU-27 v roce 2013) HDP. Má však větší smysl porovnávat výsledky scénářů s úrovní, kterou pro výdaje roku 2006 stanovil finanční výhled (operační výdaje v roce 2006: 96 miliard euro, v tom prostředky pro zemědělství 42 miliard, prostředky pro strukturální a kohezní fondy 29 miliard euro), protože hranice 1,27 procent v sobě zahrnuje, že s rostoucím HDP Evropské unie rostou i prostředky pro rozpočet EU.¹⁴ I tehdy, kdyby v Evropské unii s 27 členy nebyly žádné reformy provedeny, by ležely výdaje (v cenách roku 1999) v roce 2013 přibližně 10 miliard euro pod úrovní sumy povinných výdajů v roce 2006. Z tohoto výsledku by se však nemělo vyvozovat, že v oblastech nejrozsáhlejších výdajů není nutné provádět reformy.

Především se musí počítat s tím, že v budoucnu porostou na rozpočet EU nároky, které se nedají v jejich celém rozsahu kvantifikovat, ale které jsou pravděpodobné. Mezi to patří kupř. výdaje na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, finanční zabezpečení politiky EU ve Středozeří, předvstupní podpora Turecku, jakož i podpora západního Balkánu, Ruska a nových nezávislých států. Bylo by proto potřebné, aby operační výdaje, uváděné ve scénářích, byly udržovány na co nejnižší úrovni, aby se – po zahrnutí uvedených dodatečných nákladů – nepřekročila hranice 1,27 procenta HDP. Rozpočet společenství musí v budoucnosti lépe odrážet priority aktivit Evropské unie a zájmy jejích občanů.

Na druhé straně bude v rozšířené Unii připravenost k transnárodní solidaritě v úzkém vztahu k chápavému postoji v rozdělovací politice. V rozšířené Unii bude u členských států možné dosáhnout jejich akceptance výdajové politiky EU jen tehdy, když se tato bude opírat o všem pochopitelná, transparentní, spravedlivá kritéria, která budou vyjadřovat solidaritu v Unii a které budou mít účinek na vyrovnávání relativních rozdílů mezi členskými státy. Na různé nekonzistence ve strukturální politice a ekonomickou nesmyslnost politiky zemědělských subvencí již bylo poukázáno. To také znamená, že solidarita se nedá – jak je to ve španělském příspěvku¹⁵ – požadovat absolutně, nýbrž je v podmínkách rozšířené Evropské unie relativní veličinou. „Má dáti“ a „dát“ se projeví i ve vztahu k podpoře politických cílů evropské integrace.

¹⁴ Nasazená horní hranice 1,27% HDP Evropské unie je sice konstantní, ale HDP v absolutním vyjádření roste, takže prostředky pro rozpočet EU narůstají. Národní rozpočty většinou vykazují konstantní nebo rostoucí podíl na HDP, protože zahrnují vysoký podíl platů a sociálních výkonů, jejichž růst se trendově orientuje na HDP. Podobné zdůvodnění pro podobně nutný trend absolutního růstu rozpočtu EU neexistuje. Výsledky scénářů proto musely být spíše srovnávány s (plánovanými) absolutními výdaji roku 2006, než s proměnnou veličinou 1,27% HDP EU.

¹⁵ Memorandum Regionale Politik und Erweiterung der spanischen Regierung vom 19.4.2001, viz <http://www.info-spanischebotschaft.de/doku/r4.htm>.

Ti čistí plátcí do rozpočtu, kteří se orientují na prohlubování integrace, nebudou ochotni trvale nadprůměrně podporovat ty, kteří integrační pokrok brzdí.

V obou případech budou v průběhu zde uváděných reforem ti, kteří „získají“ a ti, kteří „ztratí“. Politická shoda o reformních opatřeních bude probíhat mezi snahou o zachování dosaženého, případně přenesení nezměněného, *acquis communautaire* na nové členy a mezi nutnými a žádoucími reformami. Dynamika reforem se neodvíjí pouze z celkového objemu rozpočtu a zřejmých deficitů politik, nýbrž také z toho, jak se tyto problémy individuálně dotýkají jednotlivých členských států, což se promítá i do rozdílných pozic *netto* v jednotlivých scénářích.¹⁶

S pohledem na rozpočtové pozice *netto* v roce 2007 mají čtyři z pěti velkých členských států EU-15 (Německo, Velká Británie, Itálie a Španělsko), v případě rozšíření, primární zájem na reformách. Pro hledání konsensu je důležitá včasná shoda na obsahu reforem v kruhu velkých a malých států. Finanční účinky reformních scénářů se zvláště jasně ukazují v roce 2013. Jednak dobíhá přechodná etapa strukturální politiky a projevují se výrazně i účinky zemědělské reformy. Ze skupiny EU-15 poskytuje pět velkých členských států ve všech scénářích rozšíření prakticky celý čistý příspěvek novým členům (např. ve scénáři *stata quo* je to 29,7 miliard euro z 32 miliard čistého příspěvku pro nové země; Španělsko je ve dvou ze tří EU-27 scénářů samo též čistým příjemcem.) Z pohledu čistého příspěvku v jednotlivých scénářích EU-27 je skupina velkých pěti zemí zatížena rozdílně: pro Francii se v roce 2013 zdá varianta *stata quo* „nejlacinější“. Pro Španělsko a Itálii jsou nejvýhodnější varianty mírných reforem EU. Německo a Velká Británie by musely z finančních důvodů dát přednost radikální reformě před její mírnější podobou. Tato by ale pro ně byla - vyjádřeno v čistém příspěvku - zajímavá, kdyby se radiální varianta nedala prosadit. Obě země odmítají *status quo*.

Pokud se diskuse zúží na variantu radikálních a mírných reforem, pak by se i Francie musela přiklonit k radikální reformě, čímž by této opci dávaly přednost tři z pěti velkých zemí. Itálie by měla poněkud horší postavení než při variantě mírné reformy. Pouze Španělsko by při radikální reformě trátilo velkou část svých dosavadních transferů. Ostatních současných členů by se reformní scénáře příliš nedotkly. Noví členové by volbou jedné z obou reformních variant získali menší transfery než ve variantě *stata quo*. U mírné reformy to platí především pro Polsko, Rumunsko a Bulharsko a u radikální reformy pro Českou republiku a Maďarsko. Dá se očekávat, že kandidátské země nebudou patřit k motorům reformy, protože jim zachování *stata quo* umožňuje i střednědobě vyšší transfery. Z tohoto hlediska by mělo 15 členů ještě před rozšířením připravovat reformní kroky.

IV.

Reformní opce a zájmové pozice 15 členských států EU

Členské státy nebudou vést diskusi a vyhodnocení jednotlivých reformních variant jen z racionálního hlediska a s ohledem na očekávanou čistou pozici. Proto se nyní jednak vrátíme k jednacím pozicím členských států ve vztahu k Agendě 2000, jednak se podíváme na aktuální trend nově definovaných zájmů v předvečer rozšíření. Bude tu využito šetření, které v některých členských státech i některých kandidátských zemích prováděl Institut pro evropskou politiku

¹⁶ Viz DIW Wochenbericht 36/ 2001, s. 559, tab. 5.

ve spolupráci s Trans European Studies Association pod názvem „Enlargement Agenda 2000 - Watch“.¹⁷

Některé prvky obou nastíněných reformních scénářů již byly v rámci berlínské Agendy 2000 diskutovány a dokonce se o nich jednalo.¹⁸ V roce 1999, několik let před vlastním rozšířením, se ještě nepovažoval reformní tlak za akutní, takže dalekosáhlejší a dohodnutá opatření společné zemědělské politiky a strukturální politiky se odložila. Jak národní kofinancování přímých plateb (návrh, se kterým přišlo Německo), tak doběhnutí přímých příjmových plateb ve společné zemědělské politice (návrh z francouzské strany), nebo cílená koncentrace strukturálních prostředků na nejpotřebnější země EU-15 (což preferují především čistí plátcí) nepřišly v Berlíně buď vůbec, nebo jen částečně na pořad. S ohledem na Agendu 2007 by se mohly mnohé z „berlínských námětů“ vnést znovu do politické diskuse, buď v modifikované, nebo dokonce v nezměněné podobě.

Porovnávají-li se obsahové pozice 15 členských států k otázkám Agendy 2007 s těmi, které zahrnovala Agenda 2000, nejsou zjevné žádné dramatické změny.¹⁹ V členských státech teprve začínají procesy vyjasňování. Z pohledu vymezování nové finanční rozvahy se přiklání většina současných členských států k pokračování v cestě nastoupené v březnu 1999 v Berlíně, tj. posílit váhu vlastních zdrojů, opírajících se o podíl země na vytvořeném HDP EU, přinejmenším udržet horní hranici 1,27 procenta HDP, ale spíše ji nedosahovat, jakož celkové výdaje rozpočtu stabilizovat (Princip reálné konstance). Další modifikace zvláštního rabatu Velké Británie s ohledem na financování nákladů, spojených s rozšířením, nachází v současné době větší resonanci, než zavedení všeobecného opravného mechanismu příspěvkového systému. S pohledem na rozšíření zůstává problematické, že 15 členských států zatím nevyslalo žádné jasné signály, že se připravují na nižší zpětné toky z rozpočtu EU a že by to chápaly jako premisu strukturně politických a agrárně politických reforem.

V 15 členských státech vládne nejasná reformní připravenost ve vztahu k zemědělské politice opírající se o reformy Mac Sharryho a požadavky jednání ve WTO (reforma tržních řádů pro hovězí maso, mléko, cukr). V průběhu krize BSE rostou vnitřní impulsy k reformě společné zemědělské politiky, ale v jednotlivých členských státech s rozdílnou intenzitou; nejsilnější v Německu a ve skandinávských zemích. Očekávané další snížení garantovaných cen je v 15 členských státech obecně akceptováno.

Rozšíření EU soustřeďuje pozornost především na finanční podporu modernizačního procesu a podporu venkova v nových členských státech. V EU-15 se členové vyslovují - podobně jako v Agendě 2000 - proti bezbřehému rozšíření přímých plateb do nových členských států a to i přes rozdílný názor, že by se nedalo zdůvodnit nerovné zacházení se starými a novými členy. Mezi různými variantami snižování zemědělských výdajů dává většina členských států přednost dobíhání přímých subvencí (scénář radikálních reforem) před změnou systému, který by nesporně přinesl přechod k národnímu kofinancování (scénář omezených reforem). Zde se od doby Agendy 2000 v členských státech změnilo jen málo.

Národní kofinancování podpor příjmů v zemědělském sektoru je i nadále výrazně odmítáno Francií, Řeckem, Španělskem a z politických důvodů též Belgií. Zavedení kofinancování společné zemědělské politiky by bylo dokonce možné beze změn v rozhodnutí o vlastních zdrojích

¹⁷ Institut für Europäische Politik, Enlargement / Agenda 2000 - Watch, 3/2000, Berlin, November 2000, <http://www.iep-berlin.de/watch3-2000.pdf>.

¹⁸ Viz Peter Becker, Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000, in: Barbara Lippert (vyd.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Berlin 2000, s. 61 - 104.

¹⁹ Viz Enlargement / Agenda 2000 - Watch, 1/1999 (Juni 1999), 3/2000 (November 2000) a Nice update v 3/2000 (März 2001).

a nepodléhalo by požadavku jednomyslnosti. Nedošlo by ani k renacionalizaci zemědělské politiky v důsledku kofinancování přímých podpor, protože by se v podmínkách vnitřního trhu a volné soutěže nezměnil charakter společné zemědělské politiky, pouze by se modifikovaly přerozdělovací procesy mezi členskými státy. Německá spolková vláda dává přednost této opci, která by zlepšila německou netto-pozici v rozpočtu EU a rozšířila možnosti k jednání. Degresivní opce, která z pohledu některých německých spolkových zemí není atraktivní, by ale byla zajímavá pro spolkovou vládu, především proto, že by mohla mít podporu Francie.

Tato opce by byla jak s ohledem na EU-15, tak EU-27 zaměřena na snižování výdajů a byla by i prosaditelná. Zároveň by nabízela i vůči kandidátským zemím přijatelnější argumentační východisko, protože by se tak lépe dalo zdůvodnit částečné neposkytnutí přímých podpor. Bez přímých podpor novým členům, byť by to bylo i na degresivní bázi, by se tam však nedalo prosadit postupné snižování obdělávané půdy. Toto by však pro dlouhodobý vývoj zemědělského sektoru v deseti kandidátských zemích střední a východní Evropy (SVE-10) bylo prospěšné, aby se ztlumily přírůstky produktivity práce v důsledku zavedení společné zemědělské politiky. Třetí opce ve druhém pilíři společné zemědělské politiky (rozvoj venkova), zvýšit strukturální podpory pro nové členy, se zatím ze strany EU-15 nebere v úvahu. Tato alternativa by se měla přinejmenším - spolu s kofinancováním a degresivitou přímých plateb - zahrnout do jednání o nové finanční rozvaze.

Z německého hlediska jsou Španělsko a Francie klíčovými zeměmi v EU-15 pro úspěšnost reformy společné zemědělské politiky, nicméně lze prosadit i proti těmto dvěma zemím rozhodnutí s kvalifikovanou většinou v EU-27²⁰ a v EU-15 (Amsterdam).²¹ Španělsko i kandidátské země se na reformu společné zemědělské politiky dívají z pohledu přínosu pro celkový příliv prostředků z rozpočtu EU, a nikoliv z pohledu reformy zemědělského sektoru jako takového. Také to ztěžuje oddělení reformy politik od finanční perspektivy 2007.

Reformy, které mnohdy mají dlouhou historii a byly považovány za potřebné bez ohledu na rozšíření Evropské unie, se v EU-15 diskutují jen v malé míře s přihlédnutím k tomu, co budou znamenat jednotlivá opatření pro nové, převážně silně agrárně strukturované kandidátské země. Z deseti zemí střední a východní Evropy (SVE-10) disponují všechny, s výjimkou České republiky, relativně silným zemědělským sektorem. Očekávají významný příliv prostředků z rozpočtu EU. Národní kofinancování přímých podpor by pro ně nebylo s ohledem dodatečného zatížení národních rozpočtů tím nejlepším řešením. V zásadě se k tomu ale např. Maďarsko postavilo kladně. Zájmová pozice SVE-10 směřuje především k podpoře modernizace a rozvoji venkova, jak to bylo rozpracováno ve scénáři radikální reformy. To by však nevedlo k přímé podpoře příjmů rolníků. Postoj zemí SVE k dalšímu snížení garantovaných cen bude především ovlivněn tempem a rozsahem růstu cen domácích produktů. Potud přístup nových členů celkovou diskusi výrazně změní, případně zvýší tlak na to, aby se ještě před rozšířením naznačil zásadní směr reformy zemědělské politiky.

Ve srovnání s diskusí o reformě zemědělské politiky probíhá debata o budoucnosti regionální a strukturální politiky zatím méně intenzivně. Není jisté, zda a jak budou strukturální výdaje v příští finanční perspektivě omezeny na 0,45 procenta HDP EU. Komise vychází z objemu kolem 360 miliard euro pro časový horizont 2007 - 2013, namísto 253 miliard euro pro období

²⁰ Na základě reformovaného rozdělení hlasů v Radě podle Smlouvy v Nice mají Francie a Španělsko dohromady 56 hlasů, zatímco blokovácí menšina si vyžaduje 91 hlasů. Podíl vážených hlasů leží na 16,24% místo potřebných 26,6%. S 20,42% obyvatelstva EU jsou obě země hodné vzdáleny od 38 %, které jsou potřebné k tomu, by se mohlo blokovat rozhodování na bázi kvalifikované většiny.

²¹ I kdyby se v souladu s Amsterodamskou smlouvou vzal za základ starý způsob hlasování, který ještě není podmíněn žádným kvórem, zohledňujícím počet obyvatel, dosáhly by Francie a Španělsko jen 18 hlasů z blokovácí menšiny, která činí 26 hlasů; v tomto případě by měly obě země výhodnější výchozí pozici, aby mohly za pomoci několika málo zemí zabránit reformě.

2000 - 2006²². Ze strany netto-plátců se pro udržení nebo redukcí tohoto maximálního objemu vyslovují především Německo, Švédsko a Nizozemí, jakož i ne netto-plátce Francie.²³ Nevýjasněné jsou i pozice týkající se další koncentrace prostředků a fondů. Přísnější výklad platných kritérií se celkově ukazuje být naprosto nezbytný. Pouze Itálie a Švédsko výslovně podporují výraznější zahrnutí politiky zaměstnanosti jako kritéria podpory. Ohledně všeobecného soustředění na podporu cíle 1, ať už s limitem 75 procent nebo 90 procent se zatím v EU-15 neuzajímá žádné oficiální stanovisko a jen zvolna se dává do pohybu diskuse.²⁴ I nadále trvají snahy podpory více omezovat na skutečné kohezní země, a především na kandidátské země, a přejít k čistému systému netto-fondů. Je v linii berlínských závěrů vytvořit otevřenou kategorii, se kterou by se mohly kompenzovat všeobecné asymetrie.

Členové EU-15 se staví pozitivně k zachování kohezního fondu, ale ani zde ještě nebyly vyjádřeny jednoznačné postoje. Zde by mohla mezibilanční zpráva Komise za rok 2003 dát nové podněty. Komise má i v této oblasti silnou iniciační roli. Modelování strukturálně politického nástroje (Instrument for Structural Policies for Pre-accession, ISPA) pro kandidáty podle vzoru kohezního fondu by mohlo v zemích SVE živit očekávání, že se s ním bude pokračovat. V probíhajících přístupových jednáních chtějí země SVE, aby byly zahrnuty do kohezních fondů, a poté budou zřejmě hlasovat pro jejich pokračování. Pro odbourání kohezního fondu v současné době vystupuje zřejmě jen Rakousko.

EU-15 bude rozšíření pocítovat zejména v očekávaném přerozdělení prostředků pro regionální politiku. Dvanáct nových členů bude zahrnuto převážně do regionů, spadajících pod cíl 1. Irsko i Španělsko budou ležet nad 90 procenty průměrného HDP na hlavu. Boj o to, co se bude brát jako východisko pro vyměřování (rok?, EU-15?, EU-27?), jaké kritériální údaje, se bude více orientovat podle národních kalkulací nákladů a efektů a méně podle celkového obrazu pro EU-27.²⁵ Přechod z regionálního na národní východisko pro vyměřování by sice mohl být zajímavý ve světle pozice netto pro země jako je Německo a Nizozemí, nicméně v Německu by splyval s požadavky spolkových zemí po větším prostoru pro národní a regionální úřady zabývající se soutěžní politikou a podporami.²⁶

Španělská vláda zaslala již v dubnu 2001 memorandum Komisi. Požadovala, aby rozšíření Unie v sektoru regionálních podpor neprobíhalo na úkor Španělska a aby byl již v rámci stávajících přístupových jednání dohodnut v EU-15 příslušný závazek. Španělská vláda argumentovala, že rozšíření nepřináší žádnou reálnou, nýbrž jen formální konvergenci v Unii na základě statistických efektů.²⁷ Komise se nicméně vyslovila proti tomu, aby otázka pomoci a jejích kritérií pro současné členy EU byla projednávána v rámci přístupových jednání, protože opce budoucí regionální a strukturální politiky budou zřejmě projednávány v kruhu členů EU od roku 2004; s kandidátskými zeměmi se pak bude jednat na bázi stávajícího *acquis communautaire*. Španělská vláda mezitím v tomto bodu ustoupila, když Rada vzala na vědomí prohlášení Komise, v němž Komise s přihlédnutím ke španělskému memorandu podává zprávu o obavách současných i budoucích členů o důsledcích rozšíření pro hospodářskou a sociální soudržnost

²² Ministry of Finance of the Netherlands, Brief des Finanzministers: Cost of EU Enlargement, viz <http://www.minfin.nl/BFB01-752UK.DOC>.

²³ Enlargement / Agenda 2000 - Watch, Nice-Update to vol. 3/ 2000.

²⁴ V Nizozemí se diskutuje koncentrace prostředků jako jedna z možných variant reformy vedle renacionalizace strukturální politiky, aspektu kohezního a aspektu smíšeného. Nizozemí by však dostávalo strukturální prostředky jen při variantě koncentrace, Ministry of Finance of the Netherlands, The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU.

²⁵ Viz Rolf Caesar, EMU and Intra-European Fiscal Transfers, v: Rolf Caesar / Hans-Eckard Scharrer (vyd.), European Economic Union: Regional and Global Challenges, Baden-Baden 2001, s. 133-155.

²⁶ Viz např. Wolfgang Clement, ministerský předseda Severního Porýní-Westfálska, Die Kompetenzordnung der EU nach Nizza, 12. Februar 2001, viz <http://www.whi-berlin.de/clement.htm>.

²⁷ Viz cit. Memorandum španělské vlády.

a sděluje, že ve své následující zprávě o soudržnosti (2003) uveřejní návrhy pro kohezní politiku po roce 2006.²⁸

O nějakém speciálním fondu pro rozšíření zatím sice není řeč, nicméně mohou země SVE, podobně jako Finsko a Švédsko, získat zvláštní podpory. Uvnitř Evropské unie se dá počítat s tzv. sidepayments ještě před termínem vstupu. Zejména příhraniční regiony k novým členským státům a členské státy, které měly v Evropské unii značné zpětné brutto finanční toky, volají již nyní po kompenzacích. Komise bude v souladu se závěry z Nice předkládat sdělení o posílení hospodářské konkurenceschopnosti hraničních regionů.²⁹

K oživení diskuse v posledních měsících přispělo mezi jiným otištění kohezní zprávy Komise,³⁰ Memorandum španělské vlády k „regionální politice a rozšíření“ a příspěvky ze strany ministerských předsedů spolkových zemí Německa, jakož i příspěvek SPD pro její sjezd. Jak dosavadní praxe vyjednávání v EU-15, tak i nové závazky plynoucí ze smluv, činí spíše nepravděpodobným, že by se EU-15 nebo rozšířená Evropská unie mohla dopracovat k zásadním změnám ve smyslu předchozího radikálního scénáře reform. Mnohem pravděpodobnější přicházejí v úvahu využívání omezených reformních opcí, které zahrnují pro staré členské státy různé přechodové prvky a odpěrování na cestě od EU-15 k EU-25/27, jak to především nabízí scénář omezených reform.

Z hlediska rozhodovacího procesu o jednotlivých segmentech reformy lze uvažovat asi takto: bezprostředně po předložení poločasové zprávy Komise (2002, po volbách ve Francii) a s přihlédnutím na dobehnutí období smíru ve WTO (konec 2003) budou v EU-15 přijata rozhodnutí k reformě společné zemědělské politiky podle pravidel a postupů vymezených Amsterdamskou smlouvou. Přesunutí do roku 2005 by naopak znamenalo, že se bude rozhodovat již podle smlouvy z Nice a k tomu případně již v podmínkách rozšířené Evropské unie. Rozhodnutí ke strukturální politice pravděpodobně padnou až v 2005/2006 v souvislosti s příští finanční perspektivou. Pokud by se první rozšíření uskutečnilo k 1.1. 2005, je velmi pravděpodobné, že by se o tomto komplexu rozhodovalo podle smlouvy z Nice a v rozšířené Evropské unii.

V.

K odhadu výhledů reformem

Ústředním výsledkem společné studie dříve zmíněných výzkumných ústavů je, že se východní rozšíření dá realizovat uvnitř horní zdrojové meze 1,27 procent HDP EU. Možnosti úspor při operativních výdajích jsou značné. Podle scénáře radikálních reformem by tvořily operativní výdaje v roce 2013 pouze 0,57 procenta HDP EU-27 (nebo 63,7 miliard euro v cenách roku 1999). Naproti tomu Agenda 2000 uvádí podle současného plánování pro rok 2006 ještě 1,02 procenta HDP EU-21 (nebo 96,5 miliard euro v cenách 1999). Tyto hodnoty vymezují orientační body pro budoucí jednání o finanční perspektivě pro rozpočet EU na léta 2007 až 2013.

²⁸ V této souvislosti je třeba poukázat na to, že o kapitole regionální politika má být jednáno s nejpokročilejšími kandidáty v první polovině roku 2002, tedy v době, kdy předsednictví v Unii má Španělsko.

²⁹ Erweiterung – Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rats, 11. Juni 2001, otištěno v: Uniting Europe, Nr. 149 vom 18. Juni 2001, s. 8 - 9.

³⁰ Viz Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Göteborg vom 15./16. Juni 2001, Punkt 12.

Navrhované reformy by vedly k takovému rozdělení zátěže, které je více, než je tomu nyní, orientováno podle relativního příjmu členů EU. Přetrvávající nerovnováhy vycházejí zpravidla z vlivů zemědělské politiky. Nabízí se kompromis pro rozporné nároky na rozpočet EU: zatížení čistých plátců se udržuje v mezích, potřební členové EU dostanou i nadále podporu a noví členové se budou rovnoprávně podílet na programech, které výrazně ovlivňují rozpočtové výdaje. Pokud budou členské státy EU naopak své národní zájmy definovat tak, že budou trvat na věčně nezdůvodněných subvencích a prosadí si politiku zachování dosažených výdobytků, mohly by operativní výdaje v roce 2013 být o 45 až 65 miliard euro vyšší než při scénáři radikálních reformem a dosáhnout až 1,16 procenta HDP EU-27: zemědělské výdaje (52 miliard euro) a vnitřní politiky (6,4 miliardy euro) následují scénář stata quo EU-27, zatímco transfery ze strukturálních fondů pro EU-15 by se pohybovaly na úrovni 2006 (29 miliard euro) a strukturálně politické platby na nové členy s přihlédnutím nebo bez přihlédnutí k jejich absorpční schopnosti mezi 22 a 41,3 miliardy euro. Podle toho, jak se budou formovat politiky EU v procesu rozšiřování, se objem operativních výdajů změní v závislosti na této skutečnosti.

Rozšíření zvyšuje tlak na reformu politik Evropské unie a na nepokračování ve statu quo roku 2006. Ústředními prvky reformem je redukce plateb na příjmovou podporu zemědělské politiky a ve strukturální politice je to koncentrace podpory potřebným členským státům. Reformy jsou naléhavě potřebné nezávisle na rozšíření, nicméně jednání o Agendě 2007 budou přinejmenším tak obtížné, jako byla Agenda 2000.³¹ Přitom nemusí vůbec být jisté, že reformní cesta, kterou začalo 15 členských států v Berlíně, bude s 25 nebo 27 státy koncentrovaně pokračovat a že bude tak, jak je v reformních scénářích naznačeno, konsistentní a dynamická.

S berlínskými rozhodnutími ale Evropská unie začala zřejmě s výraznější „novou orientací“³², než to bylo hned pozorovatelné v roce 1999 zjevné. Neboť na obzoru již není situace návratu k dobám jižního rozšíření EU, kdy politické cíle završení jednotného vnitřního trhu včetně rozšíření komunitární metody a později uskutečnění hospodářské a měnové unie byly spojeny s podstatným navršením a rozšířením finančních prostředků, resp. kritérií. Z hlediska rozdělovacího výjde východní rozšíření podstatně restriktivněji, než tomu bylo u rozšíření jižního. Po Agendě 2000 lze očekávat vývoj, který bude závislý na východisku nastoupené cesty, ale který, jak ukazují scénáře reformem, ponechává rozhodování určitý variantní prostor.

Proto by bylo ustrnutí dalších reformem ve prospěch co nejširší orientace na status quo nepříznivé, a to nejen z rozpočtového hlediska. Především by zůstaly zachovány značné nerovnováhy v pozicích čistých plátců jednotlivých členských států a přetrvávaly by nekonzistence věcného charakteru. Čím více členů ale Unie má, tím je důležitější, aby politiky EU byly transparentnější a účinnější. Zároveň se tak posiluje prostor pro věčně nezdůvodněné kompenzace. To by jen dále ohrozilo akceptaci evropské integrace. Na druhé straně by řešení na bázi stata quo, které v podstatě podporují kandidátské země, dlouhodobě neumožnilo restrukturalizaci rozpočtu EU, která by měla uvolnit prostředky pro sektory jako je vnitřní a vnější bezpečnost, technologická politika nebo politika životního prostředí.

Jak daleko se 15 resp. 25 zemí EU odváží a kdo bude chtít reformy stimulovat a kdo brzdit? Podívejme se nejprve na vlády členských států a zde především na ty větší.

³¹ Europäische Kommission, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen (Kohäsionsbericht).

³² Brigid Laffan / Michael Shackleton, The Budget. Who gets What, When and How, in: Helen Wallace / William Wallace (vyd.) Policy-Making in the European Union, Oxford 2000, s. 211 - 241.

Prostřednictvím pravidel Smlouvy z Nice se v zásadě budou podporovat koalice, které budou spojovat velké státy. Nicméně geograficky či geopoliticky motivované koalice, vztahující se k jednotlivým politikám, vystačí s hlasy v první linii jen k tomu, aby rozhodnutí zablokovaly, ale ne k tomu, aby vytvořily kvalifikované většiny. Hrozící patové situace se dají obejít jen šíře koncipovanými reformními návrhy. Tlak na konsens, který platí pro Agendu 2007, dá zřejmě vzniknout mírným reformám ve strukturální politice. Naopak se zdá být nadějnější výhledy pro radikální reformu zemědělské politiky ve smyslu naprogramovaného vyběhnutí přímých podpor, protože by se tu mohla vytvořit kompromisní linie: nové členské státy by postávaly transferové platby v období 12 let, zatímco staří členové by se museli smířit do roku 2017 s postupnou redukcí přímých podpor, ale mohli by se na to připravit. Nabízí se přirozeně také jiné kombinace reformních prvků shora načrtnutých scénářů.

Posuzuje-li se model čtyř scénářů ze zřetelem na národní netto pozice, pak by mohla z pěti velkých států mít v EU-27 zájem Francie na scénáři stata quo. Pro čtyři z pěti velkých zemí by scénář stata quo nebyl atraktivní. Při volbě mezi mírnou a radikální reformou by Francie společně s Německem, Nizozemím a Spojeným královstvím spíše vytvořily koalici nakloněnou reformám. Španělsko a Itálie, jakož i Irsko dávají přednost reformám omezeným. Nelze ani vyloučit, že některé členské státy - zejména z jihu, ale také regiony cíle 1, např. z nových spolkových zemí Německa³³ - nezávisle na novém vývoji v relativních standardech blahobytu v rozšířené Evropské unii, budou mít zájem setrvat co nejlépe u řešení na bázi stata quo, které se orientuje na úrovni podpor roku 2006. Volání po jakémisi všeobecném nespoutaném finančním vyrovnání pro rozšířenou Evropskou unii by mohlo být hlasitější.³⁴

Jak a v jakých rámcových ekonomických a politických podmínkách se bude vyjednávat - „Agenda 2007“, se dá zatím jen spekulovat. Vzhledem k řadě neznámých proměnných je možné narýsovat obrysy reformního balíku jen v hrubých rysech. Prodiho Komise a tým EU-15 budou moci do 2005, což je ve shora uvedených scénářích termín pro skutečný přístup nových členů a pro zahájení působnosti 25 členné Komise, předjímat strategicky důležité kroky. Ve všech scénářích reformy však bude muset Komise akceptovat, že bude jako administrátorka a správce rozdělovací politiky EU hodně omezena. Evropský parlament, který by byl vybaven většími rozpočtovými pravomocemi tak, jak to např. požaduje v příspěvku SPD pro svůj sjezd, by mohl podpořit reorientaci zemědělské politiky ve směru, načrtnutém ve scénáři radikální reformy. Komise má návrhový monopol ve všech shora uvedených scénářích reformy a může tak předestřít rozhodovací koridory. Zůstává také s ohledem na Agendu 2007 klíčovým partnerem pro všechny země, které ve vztahu k zemědělské a strukturální politice usilují o reformy a které odmítají, aby se v rozšířené Evropské unii pokračovalo v tomto směru ve statu quo. Proto musí spolková vláda Německa včas usilovat o to, aby ovlivnila přípravu příslušných návrhů v Komisi.

Pro tvorbu konsensu bude rozhodující, aby se - s ohledem na vzájemně si konkurující požadavky na rozpočet EU - jasně formulovaly politické priority: úspěšné rozšíření prostřednictvím plně politické a hospodářské integrace, solidarity a spravedlivého rozdělení zátěže, toto pak především s ohledem na čisté plátce, jakož i transparentnější a účinnější využívání prostředků v jednotlivých politikách. Z toho by se pak měly odvozovat operativní cíle, jako je zachování, případně snížení limitu vlastních zdrojů, zlepšení relativní pozice čistého plátce a koncentrace transferových plateb.

³³ Fiona Hayes - Renshaw / Helen Wallace, The Council of Ministers of the European Union, London 1997.

³⁴ Čisté plátci v EU-25 a EU-27 jsou Německo, Spojené království, Francie, Itálie, Nizozemí, Belgie, Švédsko, Rakousko, Dánsko, Finsko a Lucembursko. Jako potenciální nekohezní země v EU-25 a EU-27 se počítají Německo, Spojené království, Francie, Itálie, Nizozemí, Belgie, Švédsko, Rakousko, Dánsko, Finsko, Irsko a Lucembursko. Tomu odpovídající by se „nový jih“ skládal - na základě nízkého HDP na hlavu - z Polska, Rumunska, Řecka, České republiky, Maďarska, Portugalska, Bulharska, Slovenska, Lotyšska, Litvy, Slovinska, Estonska a Maltý. Podle toho, jak se to spočítá, může být Španělsko a Kypr zahrnuto jak do skupiny potenciálních nekohezních zemí, tak i do „nového jihu“.

V podmínkách imperativu jednomyslnosti je prosazení reformní agendy mimořádně obtížné. K tomu přichází i to, že v této studii propočtené nízké celkové náklady rozšíření jakoby nevytvářely na první pohled větší tlak na reformy. O to je důležitější, aby bylo jasné, že udržet jako trvalou opci variantu stata quo, není možné. Noví členové EU, podle uvedených scénářových propočtů, zřejmě nebudou patřit k motorům dalšího reformem. Bylo by kontraproduktivní přesunout rozhodování o dalších reformách až na dobu po rozšíření (k čemuž, zdá se, inklinují podle posledních zpráv někteří členové Komise - pozn. J.J.). Naopak by mělo být v kruhu EU-15 dosaženo v předstihu dohody o podstatných prvcích dohody o reformě a učinit k tomu, pokud možno, i první kroky. Mimo to musí být připravována a uskutečněna opatření k nadcházející finanční perspektivě 2005/2006. Aby byla nalezena schůdná řešení pro rozšířenou Evropskou unii, musí být kandidátské státy ještě před jejich vlastním přístupem k EU politicky vtaženy do hledání konsensu. Potud neposkytuje existující potřeba reformem žádné opodstatnění pro zpomalení přístupového procesu. Rozšíření si naopak vyžaduje nutné a nazrálé reformy společné zemědělské a strukturální politiky s cílem vytvořit tak akceschopnou Unii s 25, 27 nebo ještě více členy.

(Barbara Lippert und Wolfgang Bode: Die Erweiterung und das EU-Budget - Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit, in: INTEGRATION 24. Jg. 4/2001, s. 369 - 389). Poskytnuto v rukopisu autorkou, překlad J.J.

VI.

Workshop s dr. Lippertovou zahájil ředitel zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung v České republice, Heidulf Schmidt a ukázal kontinuitu tématu s předchozími workshopy, věnovanými aktuálním otázkám transformace Evropské unie a kontextům rozšiřovacího procesu. Poté se ujala slova dr. Barbara Lippertová; její základní argumentační linie je obsažena v části I. - V. tohoto materiálu.

V druhé části workshopu proběhla živá diskuse, moderovaná prof. Jaroslavem Jakšem, která podstatně rozšířila tematiku referátu a umožnila účastníkům vyslovit k tématu své otázky, postoje a komentáře.

JUDr. V. Handl (ÚMV) položil otázku vztahující se k reformním scénářům zmíněným v referátu: jaká je pozice německé vlády v tomto směru? Dr. B. Lippertová poukázala na to, že pokud jde o strukturální reformy, zatím se o tom v zemích EU příliš nediskutuje. Z německé strany je ale zcela jistě zájem na zlepšení stávající netto pozice ve vztahu k rozpočtu EU. V zásadě jde o to, aby zátěž rozpočtového financování byla spravedlivěji rozdělena. Scénáře ukazují, že rozdíly mezi nimi nejsou příliš velké. Pro Německo bude důležitý další vývoj v nových spolkových zemích. Tam je zájem na konvergenci, na co nejrychlejší přiblížení úrovni západního Německa. Je třeba to ale vidět dynamicky: i jednotlivé spolkové země mají své zájmy, nové spolkové země mají též své specifické pozice ve srovnání se starými.

PhDr. J. Prokeš (PS PČR) se zajímal o to, zda 1) není rozpor mezi tezí o individuálním posuzování kandidátských zemí a jejich rýsujícím se skupinovým přístupem a 2) zda tlak na rychlá a spíše minimalizovaná přechodná období v negociacích nepřinese potíže v praxi po vstupu do Evropské unie? Dr. B. Lippertová souhlasí s touto tezí, pokud by se jednalo o závažné, rozhodující oblasti života kandidátských zemí. Nedá se ale vyloučit, že tu jsou v tomto směru určitá nebezpečí

a rizika. Při jednáních je také důležitý tzv. faktor důvěry, spolehnout se na kvalitu institucionální, na soudní kontroly dohodnutého v kandidátské zemi. To se před vlastním přístupem nedá spolehlivě a důkladně prověřit a zkontrolovat, proto je faktor důvěry tak důležitý. Kdyby náležitě nefungoval institucionální systém, mohla by se Evropská unie „rozředit“, mohla by tak být „proděravěna“. Tím, že se v souvislosti s přístupem uvedlo ze strany EU datum připravenosti jako 2004, odpovídá se i na problém diferenciace. Z postupových zpráv Komise se nedá jednoznačně vyčíst jakási tabulka pořadí jednotlivých zemí. V jednotlivých segmentech je přebírání *acquis* situace dosti nejednotné a roztržité, některé země jsou lepší v tom, jiné v onom. Pro Evropskou unii je stěžejní, aby i po vlastním vstupu bývalá kandidátská země pokračovala ve vlastním zájmu v adaptačním procesu, v co nejširším slova smyslu.

Ing. J. Schneider (MZV ČR) položil otázku v souvislosti s vlivem teroristického útoku 11. září na úvahy o rozšiřování EU, zda to nepovede k širšímu záběru přijímaných zemí? Dr. B. Lippertová tuto úvahu vcelku akceptovala, i ona by si to uměla představit. V USA by se mohly rozběhnout diskuse, že rozšíření EU je důležitější než rozšíření NATO, že se Evropská unie musí stát více garantem bezpečnosti na evropském kontinentu. Spojené státy vždy měly zájem na rychlejším a všeobšáhlejším procesem rozšíření EU a neměly by pochopení pro „malé“ řešení. Pro nové členy je to i důležitý motiv usilovat o úzké zapojení do společné bezpečnostní a obranné politiky EU.

JUDr. I. Jančárek (MZV) položil otázku k přístupu a postoji Německa k rozšíření EU o Polsko a jaká bude role Polska v přijímání tzv. první vlny kandidátů do Unie. Zajímalo se též o to, v jaké podobě proběhne nadcházející mezivládní konference a jaké budou vůbec možnosti dnešních kandidátských zemí ovlivnit její průběh? Zajímalo se též o problém volného pohybu osob v EU a o možnosti uvolnění dodatečných prostředků pro příhraniční regiony. Dr. B. Lippertová ve své odpovědi mj. konstatovala, že v souvislosti s formováním nové dělby práce v rozšířené EU dostanou příhraniční regiony novou roli a budou mít specifické problémy, ale nemusí to nutně znamenat, že by tam natrvalo migrovaly pracovní síly. Při získávání prostředků z rozpočtu EU je však třeba u národních subjektů vidět i jejich specifický politický motiv směřem na domácí půdu a voliče. Pokud jde o mezivládní konferenci, bude obtížné vše naprogramované řešit v průběhu plánované konference (2004) na jeden rok a současně zajistit přípravu rozšíření. Je možné, že na IGC bude možné již pozvat i potenciální nové členy. Nedávalo by totiž smysl dohodnout se v EU-15 na věcech, které by později neakceptovala rozšířená Unie. Pokud jde o Polsko a Německo, je EU v určitém dilematu: má zájem na tom, aby Polsko zcela jistě v první vlně bylo přijato, ale současně má i zájem na tom, aby i po rozšíření byla Evropská unie funkční. Pro Německo je však stěžejní, aby Polsko v první vlně bylo a neuvažuje se jiná varianta, ani se o ní nediskutuje. Pokud jde o novou polskou vládu a postoj veřejnosti: zdá se, že o kurzu vlády směřem k EU není nutné pochybovat, zůstává ale poněkud otevřená situace v části polské veřejnosti. Střednědobě se Polsko musí vyrovnat s problémy, které ale budou i problémy EU.

Doc. J. Zemánek (PF UK) připomněl, že některé regionální orgány kritizují Komisi, pokud jde o její přístup ke kritériím přidělování finančních prostředků. Zajímalo se o problém těsné korelace národních pravomocí v regionálních podporách a komunitárních pravomocí. Dr. B. Lippertová souhlasila s kritickým tónem dotazu, uvedla, že i bohaté spolkové země Německa si stěžují na regionální politiku Komise. Je ale též pravdou, že využívání prostředků Komise je spojeno se značnou administrativní náročností. S výhledem na rozšíření EU ubývá chuti k solidaritě bohatých a chudých regionů; možná, že by mělo být více prostoru pro regionální úroveň rozhodování o strukturální politice a uvolnit stávající rigidní pravidla. Když ale podobné myšlenky přicházejí z Německa, ostatní se na to dívají podezřívavě, jestli se tím nesledují jen úzké zájmy.

Ing. S. Czesaný (ČSÚ) se zajímal o to, jak dalece členské státy EU koordinují svůj postup při přípravě nového kola WTO, dále k tématice scénářů: nakolik existuje v EU konsens o reformě

společné zemědělské politiky a jaká je pravděpodobnost realizace toho kterého scénáře, zda i jiné země EU mají své vlastní scénáře. Dr. B. Lippertová konstatovala, že by jistě bylo žádoucí, aby ve WTO Evropská unie vystupovala jednotně; uvnitř EU je však tlak na liberalizaci mezinárodního obchodu u jedné země větší, u jiných naopak menší. Velká část rozpočtu EU pak směřuje, jak známo, do zemědělského sektoru. Pokud jde o reformu zemědělské politiky, je zjevné, že v EU-15 by byla reforma reálnější než s novými členy. Francie, Německo a Velká Británie mají na reformě značný finanční zájem. Pro ostatní země jsou dopady reformy prakticky neutrální. Záleží také, jakou váhu má v národních ekonomikách zemědělský sektor. Nezapomínat, že o stěžejních finančních otázkách se v EU rozhoduje jednomyslně.

Dr. J. Fogada (MZV ČR) položil otázku, zda se výzkumně porovnávají přínosy pro zemi ze zapojení do vnitřního trhu a přínosy z rozpočtu EU ke kofinancování komunitárních politik. Dr. B. Lippertová mj. konstatovala, že se této otázce věnuje spíše menší pozornost a že se často připomíná, že se efekty z obou začlenění málo porovnávají. Pro kandidátské státy myšlenka posílení národního kofinancování komunitárních politik není příliš atraktivní.

Prof. J. Jakš (VŠE) se zajímal o trend v současné diskusi o finalitě EU i s výhledem na IGC 2004 a o situaci, kdyby nebyla včas ratifikována Smlouva z Nice. Dr. B. Lippertová uvedla, že pokud by nebyla včas Smlouva z Nice ratifikována, nesporně by se to projevilo na celkovém klimatu v EU. Není ale pravděpodobné, že by mimo Irsku ještě jiná země smlouvu neratifikovala. Irsko samo hledá cesty, jak smlouvu akceptovat, aby nebylo ohroženo rozšíření. Je dobré, že se to celkově příliš nedramatizuje. Pokud jde o IGC 2004, ta by se neměla finalitou jako takovou zabývat. Jisté je, že v rozšířené Evropské unii bude ještě obtížnější a složitější dosáhnout jednotného postupu. Dá se očekávat, že se v budoucnosti zvýší role národních parlamentů. Summit v Laeken by měl přinést podněty k větší roli budoucích členů. Pro kandidátské země budou důležité mezivládní relace. Země se budou postupně propracovávat ke komunitárním řešením. Stěžejní zůstává vazba na občana.

Celé jednání uzavřel prof. Jakš, který je moderoval. Poděkoval dr. Lippertové za podnětné vystoupení i obšírné odpovědi v diskusi, diskutujícím za jejich komentáře i dotazy. Ocenil i tradiční dobrou práci technického týmu pana Chotka a organizační zabezpečení akce ze strany E. Horváthové z FES. Bylo upozorněno na další dva workshopy, které se budou konat ještě do konce roku 2001.