Reformní strategie Evropské unie a východní rozšíření – Agenda 2000

Jaroslav Jakš

Evropská unie a její členské státy se ve druhé polovině devadesátých let dostávají do etapy, která je charakteristická narůstajícím tlakem na vnitřní i vnější adaptaci. Tuto výzvu nepochybně urychlil a v některých segmentech přímo vyvolal vývoj v Evropě po roce 1989 a politicky výrazně artikulovaný zájem prakticky všech vlád (i velké části veřejnosti) o vstup do Evropské unie. Po určitém váhání Evropská unie nakonec tento zájem nejen vzala na vědomí, ale programově začala celý proces připravovat. Jakkoli půjde o komplexní a přinejlepším střednědobou, ale spíše dlouhodobou záležitost, zasedání Evropské rady v Kodani (červen 1993) vyslalo v tomto směru jednoznačný signál.

Na pozadí těchto a dalších skutečností vyzvalo zasedání Evropské rady v Madridu (prosinec 1995)[1] Komisi, aby ve světle výsledků Mezivládní konference (IGC 1996) připravila co nejdříve po jejím skončení komplexní materiál k posouzení členským státům Evropské unie a Radě. Šlo jednak o zpracování posudků na jednotlivé žadatelské státy (Avis), jednak o analýzu dopadů rozšíření na politiky Unie (Composite Paper), včetně jejich zahrnutí do finančních nákladů a souvislostí na období finančního programu Evropské unie v letech 2000–2006. Celý materiál, který byl – včetně posudků – předložen v červenci 1997 prezidentem Komise Santerem Evropskému parlamentu, svým obsahem, ale i svým objemem naznačil závažnost období, které stojí nejen před žadatelskými státy, které podaly přihlášku do Unie, ale i před Unií samotnou.[2]

Osudové propojení reformního procesu Evropské unie a jejího východního rozšíření zdůraznil i J. Santer v červenci 1997 při prezentaci uvedeného souboru dokumentů (známého též jako Agenda 2000), když prohlásil: *„Uvnitř i vně Unie probíhají rychlé proměny, které od Evropy vyžadují přizpůsobení, další její rozvoj a reformy. Rozšíření je pro Evropu záležitostí historického významu, je pro ni ale také příležitostí pro její bezpečnost, hospodářství, kulturu, pro její místo ve světě.“*[3]

Není to přirozeně poprvé, kdy se ES/EU rozšiřuje. Tentokrát je však tento proces mnohem více a v nové kvalitě spojen s kandidáty, kteří se svou strukturou, ekonomickou úrovní, ale i politickou a institucionální demokratickou zkušeností odlišují od stávající Evropské unie, a to i od jejích ekonomicky nejméně vyspělých členských států. *Nejdůležitější problém pro Evropskou unii v tomto směru představuje jednak odlišná kvalita žadatelů, jednak jejich ekonomická a sociální heterogennost,* i když se současně všichni bez výjimky přihlašují ke sdílení stejných demokratických hodnot. V neposlední řadě je tato výzva i ekonomická, spojená s legitimními nároky na značný objem finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie. Všichni žadatelé budou čistými příjemci, tj. budou z rozpočtu získávat podstatně více, než tam budou odvádět. Kromě toho bude rozšíření doprovázeno reformou řady komunitárních politik, a to vše v podmínkách velmi napjatých rozpočtů členských států i vlastního Společenství. Problémy jsou tedy naprogramovány.

Východiska a motivace reformní strategie Evropské unie

Členské státy Evropské unie si byly vědomy toho, že realizace nezbytných reformních kroků bude vyžadovat mj. i příslušné institucionální úpravy tak, aby mohla být Unie

akceschopná i s podstatně vyšším počtem členů, než je současných patnáct. V tomto smyslu Mezivládní konference a jí vypracovaný a Evropskou radou v červnu 1997 v Amsterodamu schválený dokument[4] přinesl určitý pokrok v řadě oblastí, i když nejmenšího pokroku bylo dosaženo právě v institucionálním sektoru. Tento pokrok však stačí k tomu, aby *za určitých podmínek mohla Evropská unie přijmout i bez další mezivládní konference maximálně dalších pět členů* (nezapomínejme, že přihlášku mj. podal i Kypr).

Především bylo dosaženo shody v tom, že by Komise, dokud nebude mít Evropská unie více než dvacet členských států, neměla mít více než dvacet členů. Zní to „nevinně", ale přihlédneme-li k tomu, že v současném modelu má Německo, Francie, Itálie, Velká Británie a Španělsko po dvou komisařích a že Komise má již nyní (při patnácti členských státech) dvacet členů, pak tato dohoda představuje signál, že proces rozšíření zbaví velké země jejich významného privilegia, tj. možnosti jmenovat po dvou komisařích. Bylo dohodnuto, že nejpozději rok před dalším zvýšením počtu členů Evropské unie (tj. nad dvacet) bude již tato otázka a vůbec celá institucionální struktura rozšířené a dále se rozšiřující Unie předmětem další mezivládní konference.

K této otázce obsahuje Amsterodamská smlouva velmi důležitý protokol, který se stručně, ale výrazně vyjadřuje k výhledu rozšíření a k jeho nezbytné institucionální implikaci.[5] Je to sice jen jakýsi mezikrok na cestě k velkému přeskupení v institucích rozšířené Evropské unie, ale přesto jde o „zkoušku ochoty" současných členských států za nové situace, vzniklé díky připravovanému rozšíření, uskutečnit určité přerozdělení pozic. Ve zmíněném protokolu je uvedeno, že *„dnem, kdy vstoupí v platnost první rozšíření Unie* [rozumí se tím ty členské státy, které již byly Komisí navrženy – pozn. aut.], *budou orgán Komise tvořit po jednom občané každého z členských států"*. Tato skutečnost je však spojena s jednou důležitou podmínkou. Totiž *„bude-li k tomuto dni pro všechny členské státy přijatelně upraveno rozdělení hlasů v Radě, ať již přerozdělením, nebo dvojí většinou"*, kdyby se více přihlédlo k počtům obyvatel jednotlivých států. Celý tento adaptační krok musí zahrnovat respektování toho, že *„ke všem důležitým skutečnostem se přihlédne zejména tím, že budou kompenzovány členské státy, které se vzdají možnosti navrhnout druhého člena Komise"*. Komise se domnívá, že by rozhodnutí o této otázce mělo být přijato ještě před rokem 2000 a že by k provedení hlubší institucionální přestavby měla být brzy po roce 2000 svolána další mezivládní konference.[6]

Komise v Agendě 2000 konstatuje, že i když bylo v minulých letech hodně dosaženo, v současnosti a ještě více v budoucnosti čeká Evropskou unii řada problémů. Jejich těžiště spočívá především v následujícím:

1) Bude třeba lépe reagovat a nabízet vhodná řešení problémů, které tíží jednotlivé občany a zároveň souvisejí se zachováním a dalším rozvojem „evropského modelu společnosti". Je nutné reagovat na neúnosnou výši nezaměstnanosti a na další formy vyřazování lidí z hospodářského procesu. Větší pozornost bude potřeba věnovat ekologickým hrozbám, nárůstu organizovaného zločinu a drogové závislosti.

2) Bude nezbytné vyvodit důsledky z demografického vývoje v Evropě, protože v průběhu příštích dvaceti pěti let se podstatně zvýší (o 37 milionů) počet občanů starších šedesáti let, ale současně o třináct milionů poklesne pracující část obyvatelstva. To vyvolá a již vyvolává napětí v systémech sociálního a zdravotního zabezpečení obyvatelstva. Bude proto potřeba – jak konstatuje Komise – provést vhodnou kombinaci jejich reforem tak, aby byla zajištěna velká ekonomická efektivnost celého systému.

3) Zrychleným tempem se rozvíjejí nové technologie, jejichž dopady zasahují stále širší segmenty společnosti. K využití jejich předností bude třeba posílit výzkum, modernizovat výrobní zařízení, adaptovat manažerské struktury.

4) Proces restrukturalizace trhů i firem urychluje účinnost inovačních cyklů, jakož i vlivy mezinárodního obchodu a vytvořený vnitřní trh Evropské unie. V souvislosti se změnami, zahrnujícími jak výrobní struktury, tak i služby, které pozitivně ovlivňují pozici malých a středních podniků, se musí přizpůsobovat i veřejné služby. *„Hlavní výzvou zde je vyváže-*

ní dynamických a společenských aspektů procesu restrukturalizace kombinováním flexibility podniků se zabezpečením jednotlivců."[7] Různé rigidity na trhu práce zatím neumožňují plně využívat lidského potenciálu.

5) Unie se musí rovněž lépe přizpůsobovat probíhajícím procesům globalizace, k čemuž má některé příznivé předpoklady (např. vyrovnanou obchodní bilanci s vnějším světem). Bude se muset adaptovat na existenci multipolárního světa a v souladu se svou hospodářskou a geopolitickou vahou vystupovat na světové scéně jako významný aktér.[8]

Hlavní směry reforem politik Evropské unie

S ohledem na rychlé tempo změn ve vnitřním i vnějším prostředí unijního vývoje Komise identifikuje pět základních sektorů,[9] kde bude třeba intenzivně prohloubit reformní tempo:

a) vnitřní ekonomická a sociální politika,
b) oblast tzv. hospodářské a sociální soudržnosti,
c) společná zemědělská politika,
d) postavení Evropské unie ve světě,
e) efektivnější fungování Komise.

(1) Za „prvořadý úkol" se považuje další rozvoj a zdokonalování politik, nasměrovaných dovnitř Evropské unie. Ten by měl být zajištěn nasměrováním komunitárních politik do čtyř základních okruhů:

– vytvářet podmínky pro udržitelný růst, který by současně vytvářel nové pracovní příležitosti (Employment-Intensive Growth);
– preference dalšího zvyšování vzdělanostní a technologické úrovně;
– modernizace systémů, upracujících trh práce;
– zlepšování celkových podmínek života.

Při vytváření udržitelného ekonomického růstu se současná orientace Evropské unie na Evropskou hospodářskou a měnovou unii (EMU) považuje za „velkou hybnou sílu Unie". Technické přípravy zatím postupují dobře, a proto lze předpokládat, že se od počátku třetího stupně projektu EMU zúčastní „velký počet zemí". Doplnění Amsterodamské smlouvy o část týkající se růstu a zaměstnanosti a Pakt stability a růstu by podle názoru Komise měly ve svých důsledcích přispět k tomu, aby projekt EMU napomohl k upevnění potřebného klimatu pro podnikatele i zaměstnanost, i když až v delším časovém horizontu. Vnitřní trh považuje Komise za rozhodující prostředek k prohloubení růstu a zaměstnanosti, „pokud ovšem je jeho potenciál plně využit". V této souvislosti je připomenuta role tzv. akčních plánů. Dále je třeba věnovat pozornost dodržování pravidel hospodářské soutěže, monitorování státních subvencí, zjednodušení administrativních překážek pro usazování, zvláště pro malé a střední podniky. Trvalá pozornost bude věnována transevropským sítím, které mohou plnit i roli sbližování s novými kandidáty na členství ze střední a východní Evropy. Unie by na těchto projektech měla výrazněji participovat i finančně.

Za „rozhodující pro budoucnost EU" v ekonomicko-společenské sféře považuje Komise politiky v oblasti vzdělanosti (Knowledge Policies), zejména pak výzkum, inovace, školství, různé formy praxí. Pokud se týká modernizace systému zaměstnanosti, pak se v souladu se závěry z amsterodamského summitu očekává, že členské státy budou novým a netradičním způsobem koordinovat své národní politiky v oblasti zvyšování zaměstnanosti, čímž přispějí ke zvýšení participace v hospodářském procesu. Zároveň budou podporovat podnikatelské aktivity, zvyšovat kvalifikaci existujícího rezervoáru pracovní síly. Za velmi důležitou výzvu a problém Evropské unie považuje Agenda 2000 nutnost reformy starobních důchodů i celého systému zdravotního zabezpečení, které bude nutné upravit v souladu s požadavkem rozpočtové umírněnosti.

Bude třeba věnovat větší pozornost rozdílným úrovním a kvalitě zaměstnanosti, a to nejen mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie, ale i mezi jednotlivými oblastmi

uvnitř jednoho státu. Jde o to, aby se vytvářela soudržná a solidární společnost, která by sledovala úroveň zdraví široké veřejnosti. V zájmu upevnění zdraví se předpokládá zavádění vysokých standardů při výrobě a prodeji potravin, které by sloužily k ochraně spotřebitele. Za mimořádně důležité se považuje zlepšování životního prostředí a respektování tohoto hlediska i při realizaci všech dalších politik. Při volném pohybu osob uvnitř Evropské unie je třeba jim zajistit adekvátní zabezpečení, což přispěje ke zvýšení jejich zájmu o usazování v jiné členské zemi, tj. k prohloubení celkové mobility obyvatelstva. Bude třeba počítat s tím – jak uvádí Komise –, že *„migrační tlaky na Evropu zůstanou v následujících letech silné a budou mít, tak jak tomu bylo v minulosti, značný dopad na hospodářský a sociální rozvoj. Evropa bude i nadále přitahovat lidi, kteří budou potřebovat mezinárodní ochranu.“*[10] Také kriminalita, podvody, korupce, ilegální obchod s lidmi a pašování drog budou vyžadovat společný postup a odpověď. Akční plán proti organizovanému zločinu, akceptovaný amsterodamským summitem, je důležitou součástí odpovědi na nové bezpečnostní problémy, které musí Evropská unie řešit.

(2) Dalším centrem reformy vnitřních politik Evropské unie je upevňování hospodářské a sociální soudržnosti (koheze). Samotný princip kohezní politiky byl legislativně zakotven v Jednotném evropském aktu, který otevřel cestu k reformě strukturálních fondů (1988), tehdy pod velkým vlivem tzv. jižního rozšíření o Španělsko a o Portugalsko. Smlouva o Evropské unii zařadila princip soudržnosti na významné místo do vnitřního pilíře Unie, a to vedle vnitřního trhu a měnové unie. A připravované východní rozšíření ještě více zvýrazní princip udržení soudržnosti a solidarity. Různorodost ekonomické a sociální základny a struktury se totiž zvýší zcela mimořádným způsobem.

Princip soudržnosti nebyl a není v Evropské unii pouhým politickým programem či heslem. Projevil a projevuje se i ve finanční solidaritě. Již v roce 1992 na významném zasedání Evropské rady v Edinburku bylo po velmi svízelných jednáních dosaženo dohody o tom, že na konci otevírajícího se finančního plánovacího období (1999) by výdaje, spojené s financováním fondů, upevňujících soudržnost a solidaritu, neměly překročit 0,46 % hrubého domácího produktu Evropské unie.[11] S ohledem na připravované východní rozšíření přichází Komise s důležitým strategickým finančním doporučením: *„... napětí v rozpočtu neumožní, aby se šlo dále, než odpovídá relaci vůči HDP Evropské unie v roce 1999 (0,46 %). Nicméně s dodatečnými zdroji, vytvořenými růstem a efektivnějším využíváním existujících zdrojů, by mělo být možné financovat jak strukturální politiky Unie, tak i postupné začlenění nových členských států od okamžiku jejich vstupu.“*[12]

Lze říci, že určitá část finančních zdrojů potřebných pro rozšíření, s nímž Agenda 2000 finančně počítá (alespoň pro část žadatelských států) ještě před rokem 2006, do značné míry závisí na dynamice ekonomického růstu a na vytvářených zdrojích v členských zemích Evropské unie. Nelze tedy očekávat – a v tomto smyslu je také třeba chápat poslání této úvahy –, že by patnáctka tváří tvář svému novému rozšíření byla ochotna reagovat podobně velkoryse, jako tomu bylo v případě jižního rozšíření, tj. zakotvením pravidel pro vyšší příliv prostředků do rozpočtu Evropské unie, respektive do některých jeho výdajových sektorů (do strukturálních a kohezních fondů). Bylo by podle mého názoru rovněž málo reálné očekávat, že by ty členské státy, které jsou výraznými čistými příjemci z rozpočtu Evropské unie (Řecko, Španělsko, Portugalsko, Irsko), akceptovaly takové řešení, které by ohrozilo zásadní finanční rozměr přílivu těch finančních prostředků, které dostávají z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím různých nárokových fondů a programů. To může ovlivnit – až půjde o přípravu rozhodnutí o vstupu – i jejich pozici; pokud jim to ovšem nebude jinak vykompenzováno čistými plátci do rozpočtu (Německo, Francie, Velká Británie atd.). S ohledem na vnitřní rozpočtové tlaky se to však zatím nezdá vůbec pravděpodobné.

Částka, která by měla být potenciálně k dispozici pro nové členy Evropské unie k financování jejich nároků na strukturální fondy, je značná. Pro období 2000–2006, na něž se finanční perspektiva pro rozpočet Evropské unie připravuje, se počítá pro všechny se souhrnnou částkou 275 mld. ECU (v cenách roku 1997), zatímco v předchozím finančním

plánovacím období to bylo 200 mld. ECU. S přihlédnutím k úvahám o pravděpodobném rozsahu i načasování další vlny rozšíření, kalkulující s pěti státy střední a východní Evropy (a nezapomínejme na Kypr), by k tomuto účelu mělo být k dispozici v rozpočtu Evropské unie kolem 45 mld. ECU pro nově přijaté státy, včetně pomoci, která jim bude poskytována ještě před samotným vstupem (Pre-Accession Aid).[13] Předpokládá se, že zvyšování přílivu prostředků do různých fondů bude postupné, a to „v souladu s jejich absorpční kapacitou". Protože se Komise obává, aby nárokové příjmy z rozpočtu Evropské unie některé země přímo „nezahltily" takovým způsobem, že by nenašly odpovídající projektové využití, počítá se tentokrát s horním stropem. Po roce 2000 by souhrn transferů ze strukturálních fondů a z fondu soudržnosti neměl u nových (ale i existujících!) členů překročit 4 % jejich hrubého domácího produktu. Je třeba ovšem zdůraznit, že zatím jde o doporučení Komise, které bude ještě vyžadovat jednomyslné rozhodnutí Rady i souhlas Evropského parlamentu.

Celý komplex strukturálních a kohezních fondů v Evropské unii je politicky velmi citlivý, a to jak z hlediska přijímajících států, tak i těch, které sice patří rovněž k příjemcům, ale mnohem více do rozpočtu přispívají. Právě tuto skutečnost si musejí uvědomit žadatelské státy, protože se zde nachází důležité, byť vcelku skryté „kolbiště" o další východní rozšíření, jeho načasování i rozsah. V souvislosti s tím je navrhována i větší koncentrace využívání strukturálních fondů po roce 2000. Částka, která bude k dispozici ve strukturálních fondech pro stávající členy, by měla být kolem 210 mld. ECU, což podle stanoviska Komise znamená, že by roční průměr pro jednotlivé státy měl být o něco nižší, než tomu bylo v letech 1993–1999. Jinak se předpokládá větší transparentnost spravování strukturálních a regionálních fondů i zachování (pro tzv. cíl jedna) kriteriální úrovně nároku na prostředky poskytované z rozpočtu Evropské unie, tj. 75 % průměrného hrubého domácího produktu Evropské unie v přepočtu na jednoho obyvatele.

Další cíle budou definovány trochu jiným způsobem. Budoucnost kohezního fondu je i nadále (byl „spuštěn" jako paralelní podpora zejména s ohledem na přípravu EMU) zajištěna v podstatě za současně platných podmínek, i když zpřísněných. Tj. je třeba dosáhnout úrovně nižší, než je 90 % průměrného hrubého domácího produktu Evropské unie v přepočtu na jednoho obyvatele, ale přitom je třeba splňovat podmínky třetího stupně EMU. Kohezní fond využívalo Španělsko, Portugalsko, Irsko a Řecko. Pokud některý z těchto států po roce 2000 nesplní maastrichtská kritéria (Řecko zcela jistě), mohlo by to pro něj znamenat podstatné snížení příspěvku Evropské unie pro rozvoj jeho ekonomiky. Zatím se ovšem zdá velmi pravděpodobné, že uvedené první tři státy splní potřebná kritéria! Kohezní fond má působit přesně tímto směrem, tj. je spojen s kondicionalitou, motivující zemi-příjemce k úsilí hospodářskopoliticky konvertovat k vyspělejším státům Evropské unie. K dispozici budou 3 mld. ECU pro celé období.

(3) Společná zemědělská politika trvale „polyká" vysoký podíl výdajů z rozpočtových prostředků Evropské unie, nyní kolem poloviny, dříve však podstatně více. V této oblasti Komise nepředpokládá významnější změny, pozitivně hodnotí dosavadní průběh reformy, zahájené v roce 1992, protože se zlepšila tržní rovnováha a ve většině produkčních skupin se snížily zásoby. Pomalejší růst cen přispěl k vyšší vnitřní konkurenceschopnosti na vnitřním trhu Evropské unie. Příjmy v zemědělství vzrostly mj. i díky poklesu počtu lidí, pracujících v zemědělství. Díky reformě se snížily subvence k cenám a byly zavedeny přímé platby zemědělcům. I v budoucnu bude třeba spojovat zemědělskou politiku s politikou uchování venkova jako součásti kvality života (Rural Development Policy).

Určitá decentralizace společné zemědělské politiky by nemusela vést k její renacionalizaci. Tato aktivita Evropské unie absorbuje pouze 0,6 % hrubého domácího produktu Unie, což Komise považuje za opodstatněné. Jednak se tím uvolňuje zátěž pro národní rozpočty, jednak se tím zajišťují kvalitní potraviny, podporuje se krajinotvorný prvek a udržují se kulturní hodnoty, související s rolí venkova v životě moderní společnosti. Avšak tento moment jistě nebude v žadatelských státech vždy správně pochopen. Přesto bude nutné přistoupit k dalším reformám, zejména zvýšit konkurenceschopnost zemědělství Evropské

unie, a to jak na vnitřních, tak i na zahraničních trzích. Nemělo by jít pouze o co nejnižší ceny, ale též o zajištění kvality a zdravotní bezpečnosti nabídky. Právě to by mělo být „vrcholnou prioritou" společné zemědělské politiky. I nadále bude pokračovat přesun podpory farmářů od cenových subvencí k přímým důchodovým platbám. Rovněž v této oblasti Komise počítá s vytvořením určitých stropů.

Východní rozšíření (budou-li přijati všichni, kteří podali přihlášku) sice přidá Evropské unii 100 milionů nových spotřebitelů, ale jejich kupní síla bude v nejlepším případě tvořit třetinu úrovně patnáctky. Přitom by se zemědělská plocha zvýšila o polovinu a počet zaměstnaných v zemědělství na dvojnásobek. Komise očekává, že již v předvstupní fázi budou v žadatelských zemích probíhat příslušné strukturální reformy (redukce), a konstatuje, že pokud by se nyní aplikovaly mechanismy společné zemědělské politiky na nové členy, vznikly by vážné problémy s nerovnováhou a s novým nadbytkem zemědělské produkce. Je zřejmé, že v tomto sektoru budou negociace pro státy zvláště s vysokým podílem zemědělství velmi obtížné a zdlouhavé.

(4) Za mimořádně důležitou prioritu transformační agendy považuje Komise posílení pozice Evropské unie ve světě. Společné zájmy a výzvy nových trendů ve vnějším prostředí je totiž třeba zastupovat ve světě mnohem efektivněji. Přitom společné zájmy Evropské unie se soustřeďují na takové hodnoty, jako je mír, bezpečnost, demokracie, lidská práva, pomoc méně rozvinutým zemím, „obrana evropského sociálního modelu" či upevňování pozic na mezinárodních trzích. K tomu, aby mohly být hájeny a obhájeny, je nutná „společná akce Evropské unie", včetně „vstřebávání" důsledků globalizace. Ani noví členové nezůstanou stranou, protože se předpokládá, že i oni ponesou svůj díl odpovědnosti. V souvislosti s východním rozšířením Komise konstatuje, že tento proces neovlivní pouze osudy Evropanů, ale díky mezinárodním implikacím bude mít dopad i daleko za hranicemi rozšířené Evropy, *„přinese Evropě nové sousedy a vytvoří z Evropy region jednoty a stability"*.[14]

Rozšířením v plném rozsahu, které jistě bude velmi dlouhou záležitostí, získá Evropská unie za sousedy takové státy, jako je Rusko, Ukrajina, Bělorusko nebo Moldova. Komise konstatuje, že pro Unii bude důležité prohloubit vztahy právě s Ruskem a s dalšími státy Kavkazu a Střední Asie. Přitom další teritoriální prioritou zůstává Středomoří. I nadále bude věnována pozornost rozvojovým státům. Lze očekávat – jak konstatuje Agenda 2000 –, že rozšířená Evropa bude mít s ostatním světem nejen bohatší, ale i komplexnější vztahy. K tomu, aby Evropská unie mohla novou odpovědnost realizovat rovněž na mezinárodní scéně, bude muset *„posílit svou rozhodovací kapacitu a zajistit sladění všech svých akcí"*.[15] Dodejme, že právě to je nejslabší místo komunitárních aktivit, protože i přes velmi rozvinutý acquis communautaire v jiných sektorech zůstává tato oblast – i když z důvodů objektivně pochopitelných – stále ještě v podstatě v kompetenci vlád jednotlivých členských států a spočívá na jejich koordinaci, respektive na mezivládních mechanismech. Tomu nezabránilo ani sdílení společných hodnot. I přínos Amsterodamské smlouvy je skromný, je snad prvním krůčkem (troika).

Lepší koordinace a sladěnost postupu je ve sféře společné obchodní politiky, při vystupování a negociacích na mezinárodních trzích. Komise očekává, že v budoucnu bude Evropská unie postupovat společně nejen při jednáních o zbožových položkách, ale též v komerčních službách, jak to naznačuje doplněný článek 113 Amsterodamské smlouvy,[16] i když se v tomto případě vyžaduje jednomyslné schválení Rady. Je přirozené, že by eventuální úspěšný start třetího stupně EMU (od 1. 1. 1999) a zavedení jednotné měny EURO velmi posílily pozici Evropské unie jako mezinárodního aktéra v ekonomických a měnových otázkách a nejen (jako dosud) v mezinárodním obchodě. I když dnes, v době, kdy jsou psány tyto řádky, se předpokládá, že maastrichtská kritéria splní v roce 1997 většina členských států, nelze ještě předjímat konečné rozhodnutí, které přijme summit Evropské rady na počátku května 1998. V zájmu Evropské unie je třeba též lépe využívat i vnějších implikací vnitřního trhu (Komise uvádí např. sektor leteckého průmyslu či satelity). Evropská unie by též měla více celosvětově prosazovat své standardy (např. ve finančních

službách nebo při ochraně duševního vlastnictví). Evropským zájmům by rovněž prospěla vnější koordinace energetické politiky.

Počítá se také s tím, že ve vlastní organizaci a náplni práce Komise bude třeba uskutečnit určité změny, které by zvýšily efektivnost jejích rozsáhlých a finančně velmi objemných aktivit. Do budoucna se sníží legislativní aktivita Evropské unie (subsidiarita!), naopak nejvyšší prioritou se stane implementace již schválené legislativy. Prověřeny budou též programy, spravované Komisí. K vnitřní restrukturalizaci dojde i uvnitř Komise. Také Rada musí sehrát svou roli (např. snížením počtu svých zasedání ve velmi rozdílném složení), naopak Rada pro všeobecné záležitosti by měla lépe plnit svou skutečně koordinující úlohu. Komise předpokládá, že bude muset lépe zvládat neustále se rozšiřující okruh úkolů, včetně těch, které souvisejí s novou fází rozšíření Evropské unie.

Příprava jednání o rozšíření Evropské unie – nové prvky předvstupní strategie

V poslední době Evropská unie věnovala kromě jiných otázek značnou pozornost též přípravě svého rozšíření o transformační státy, což dokazuje i celý komplex dokumentů Agenda 2000, byť zatím nejde o definitivní závěry, podepřené politickým konsenzem v Radě. To ukáže teprve zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku. Nicméně strategické linie i operační mechanismy, které Komise z pověření madridského zasedání Evropské rady zpracovala a předkládá Radě k další úvaze, naznačují všem, tedy i státům, které podaly přihlášku do Unie, nejen základní koridory předvstupního procesu, ale i některé vnitřní instrumentální mechanismy, s jejichž pomocí by mělo být dosaženo vytyčených cílů. Zůstává zatím politicky nerozhodnuto, zda jednání začnou pouze s vybranou skupinou států, nebo se všemi, a to i přes jednoznačné doporučení Komise a její potvrzení ministry zahraničních věcí v Lucemburku v září 1997.

V tomto směru však dává jednoznačné doporučení Agenda 2000. I když na základě souhrnného posouzení a po zpracování jednotlivých analýz pro každou žadatelskou zemi (Avis)[17] zatím žádná z nich zcela nesplňuje tzv. kodaňská kritéria, lze říci, že *„devět zemí naplňuje politická kritéria, zatímco některé země udělaly dostatečný pokrok při naplňování ekonomických podmínek a těch, které se vztahují k závazkům, vyplývajícím ze členství. Ve světle své analýzy a v souladu s vytyčenými kritérii se Komise domnívá, že by Maďarsko, Polsko, Estonsko, Česká republika a Slovinsko mohly být v pozici střednědobě si osvojit všechny podmínky členství, pokud si udrží a výrazně upevní své úsilí v přípravě."*[18]

Vlastní načasování délky negociací a jejich ukončení bude podle stanoviska Komise z velké části záviset na tom, jak se dané zemi bude dařit plnit své „domácí úkoly" a velmi konkrétní doporučení, formulovaná pro jednotlivá země, obsažená v příslušných posudcích. Komise rovněž uvádí, že rozhodnutí zahájit jednání s uvedenými kandidáty současně neznamená, že jednání musejí být také současně ukončena. Lze to podle mého názoru chápat i jako signál, že se na rozdíl od předchozích rozšiřování ES nemusí jednat o současné přijímání skupiny států, že tedy nelze vyloučit jednotlivé přijímání rozvržené i v delším čase, zvláště nebude-li vnitřní ekonomická, politická i sociální atmosféra v parlamentech a veřejnosti některých členských států Evropské unie příliš nakloněna dalšímu rozšiřování.

Zasedání Evropské rady v Dublinu (prosinec 1996)[19] vyzvalo Komisi, aby upravila a posílila tzv. předvstupní strategii (Pre-Accession Strategy), která byla již dříve formulována na summitech, zejména v Kodani, v Madridu a v Essenu,[20] ale která ještě nepočítala s blízkým termínem zahájení negociací. Tato nová (posílená) Reinforced Preaccession Strategy reflektuje různou úroveň a stupeň transformačního období, v němž se jednotlivé žadatelské země nacházejí. To by mělo umožnit diferencovaný, specifický přístup ke každé zemi při současném zachování sladěného celkového přístupu, a to s ohledem na probíhající nebo připravovaná jednání. V rámci takto koncipované strategie bude moci Evropská unie poskytnout zvláštní podporu a pomoc, která bude v souladu s konkrétními doporučeními

v posudcích, týkajícími se připravenosti jednotlivých žadatelských zemí, *„aniž by bylo třeba dlouhých přechodných období, které by zpochybnily acquis a narušily ekonomickou a sociální soudržnost Unie jako celku"*.

Tzv. posílená předvstupní strategie sleduje dva základní cíle:[21]

1) Spojení nejrůznějších forem podpory a pomoci žadatelským zemím v jediný koherentní celek, a to v rámci tzv. vstupních partnerství (Accession Partnerships). V rámci těchto partnerství chce Evropská unie pracovat s jednotlivými státy, a to nejen s těmi, které budou vybrány pro negociace, ale se všemi, které podaly přihlášku. Tyto partnerské vztahy by se realizovaly na základě *„přesně vymezených programů, připravujících na členství, zahrnujících závazky žadatelů ke konkrétním prioritám a časový harmonogram, zajišťující jejich plnění"*.

2) Seznamování žadatelských zemí s politikami a procedurami, platnými v Evropské unii, prostřednictvím nabídky účasti na různých komunitárních programech.

Existující předvstupní strategie se zatím opírala o eurodohody, o Bílou knihu o začlenění do vnitřního trhu, o tzv. strukturovaný dialog a o program PHARE. Vzhledem k rychle se rozvíjejícímu spektru a intenzitě vzájemných kontaktů se forma strukturálního dialogu (který – dodejme – byl často žadatelskými státy kritizován jako nepříliš efektivní a značně formální)[22] nebude dále uskutečňovat. Předpokládá se spolupráce v rámci eurodohod, v rámci rozvíjejících se negociací a na bázi již zmíněného vstupního partnerství. Přitom většina otázek a problémů bude řešena na bilaterální úrovni.

Pokud jde o finanční pomoc, a to kromě té, která bude poskytována v rámci programu PHARE (tj. 1,5 mld. ECU ročně), budou od roku 2000 žadatelským státům poskytovány další finanční prostředky – jak uvádí materiál Komise –, zaměřené na pomoc zemědělskému sektoru (500 mil. ECU ročně), a strukturální pomoc ve výši 1 mld. ECU ročně. Půjde o projekty, které přispějí k lepšímu propojení infrastruktury žadatelských států s Evropskou unií (např. ve sféře dopravy či v životním prostředí). Rovněž jim bude umožněno lepší seznamování se strukturální politikou Unie. Jde o určitou analogii s fondem soudržnosti, aplikovaným v Evropské unii, kde je poskytování prostředků na jednotlivé projekty podmíněno mj. jejich transevropskou dimenzí. Bude ovšem záležet na iniciativě žadatelských zemí, na jejich vlastních národních koncepcích dopravní či ekologické a energetické politiky a na jejich částečném začlenění do projektů s evropskou dimenzí.

Pokud jde o financování rozpočtu Evropské unie v období 2000–2006, Agenda 2000 konstatuje, že je třeba počítat s tím, že již první etapa východního rozšíření *„ovlivní rozpočtovou pozici všech současných členských států, a to tak, že sníží pozitivní bilanci čistých příjemců a zvýší negativní bilanci čistých plátců"*.[23] To jistě bude podle mého názoru představovat velmi složitá jednání a politické střety. Přesto Komise zdůrazňuje, že i když nové rozšíření bude spojeno s dodatečnými náklady, bude postupovat „po etapách" a úměrně s tím se bude zvyšovat i předvstupní pomoc tak, by bylo možné efektivně podporovat adaptační procesy v žadatelských státech a aby byly náklady lépe rozloženy v čase. Strategicky naprosto stěžejní je zmínka ve stanovisku Komise, týkající se horního stropu výdajů, transferovaných do rozpočtu Unie v relaci k hrubému domácímu produktu Evropské unie. I přes rozšíření se tato relace po roce 2000 nezmění a bude stejná, jako byla pro období 1993–1999, tj. 1,27 % hrubého domácího produktu vytvořeného v Evropské unii jako celku. Pro rok 1999 by měl být rozpočet stanoven na nižší úrovni (v roce 1996 to bylo 1,22) tak, aby zbývala určitá rezerva. Financování rozpočtu po roce 2000 by mělo být podle názoru Komise vcelku bez větších problémů, ovšem za předpokladu, že Evropská unie vykáže průměrný růst 2,5 % hrubého domácího produktu ročně a žadatelské státy 4 %.

Forma zmíněných vstupních partnerství se tak stane hlavní nosnou osou posílené předvstupní strategie. Bude shrnovat všechny formy spolupráce a pomoci do jednoho celku, který bude současně zajišťovat implementaci národních programů žadatelských států, pokrývající přípravu na vstup do Evropské unie. Vlastní struktura partnerských programů bude podle představy Komise zahrnovat dvě velké skupiny otázek a úkolů. Budou to jednak přesně vymezené závazky žadatelské země, vztahující se zejména k uplatňování demokratického

systému, k makroekonomické stabilizaci, k jaderné energetické bezpečnosti, jakož i zahrnující národní programy pro přebírání acquis, a to v rámci přesných harmonogramů se zaměřením na ty priority, na ta slabá místa, která Komise v červenci 1997 zveřejnila ve svých posudcích. Lze očekávat, že se zde vytvoří poměrně komplikovaný mechanismus vztahů, který bude vyžadovat značnou administrativní preciznost na straně žadatelské země a – dodejme – možná v českých podmínkách i takovou institucionalizaci celého předvstupního manévru, která posílí jeho integritu na úrovni vlády, možná včetně vytvoření nově institucionální struktury s nadrezortní pravomocí, tedy nejen cestou koordinačních orgánů. Tato instituce by podle mého názoru měla být vzhledem k dlouhodobé závažnosti celého procesu, který není jen zahraničněpolitický či obchodněpolitický, ustavena v těsné blízkosti premiéra. Převáží-li úzce rezortní, byť formálně koordinovaný postup, mohlo by to snížit efektivnost postupu, a to v neprospěch prosazování opodstatněných českých zájmů vůči Evropské unii.

Komise předpokládá, že partnerské programy budou vyžadovat též organizační a personální zabezpečení. Příprava partnerských programů začíná již ve druhé polovině roku 1997.

Postupné přebírání evropského komunitárního práva se bude realizovat partnerským vztahem mezi Komisí a žadatelskou zemí. Zpočátku budou vymezené priority korespondovat s těmi, které byly v posudcích uvedeny jako deficitní; postup tímto směrem bude podepřen indikativními časovými plány. Poskytování finanční pomoci na základě ročních finančních plánů bude ovšem podmíněné, závislé na tom, jakého pokroku země dosáhla při plnění předchozích vytyčených cílů. Implementace programu aplikujícího acquis tak bude přísně záviset na „přístupové kondicionalitě" (Accession Conditionality), opírající se o evaluační mechanismus a o „trvalý dialog s Komisí".[24]

Komise bude pravidelně ročně podávat Evropské radě zprávu o tom, jak je plněna předvstupní strategie. I když první zpráva bude zpracována až za rok 1998 a pak pravidelně každý rok, lze podle mého názoru považovat již zmíněné Avis za jakési předchůdce těchto hodnocení. Základem pro tyto zprávy bude *„pokrok žadatelských zemí při plnění úkolů vytyčených v každém jednotlivém vstupním partnerství"*. Pokud bude toto hodnocení příznivé (tj. pokud Rada dojde k závěru, že příslušná země splnila podmínky nutné pro to, aby byla zahájena jednání o vstupu, ale sama o to ještě nepožádala), Komise doporučí Evropské radě, aby zahájila jednání. Poznamenejme, že tento postup každoročních evaluací bude významnou motivací pro ty žadatelské státy, s nimiž nebudou zahájena jednání v „první vlně", opírající se o doporučení Komise. Nutný je však „kontinuální dialog" s Komisí. Každé ze vstupních partnerství bude založeno na rozhodnutích Komise, která se budou opírat o konzultace s příslušnou žadatelskou zemí, a bude přihlížet k názorům řídících výborů, které se budou angažovat ve spravování finanční pomoci.

Jako další prvek posílená předvstupní strategie zahrnuje též účast žadatelských transformačních států na různých programech a na dalších mechanismech spolupráce s Evropskou unií, a to s cílem usnadnit přebírání a aplikaci příslušného acquis. Hlavní myšlenkou této linie je, že se účast na programech bude rozvíjet úměrně s tím, jak žadatelská země bude v příslušném sektoru přebírat acquis a další závazky týkající se připravovaného členství v Evropské unii. I zde se podle mého názoru projevuje základní filozofie celé posílené předvstupní strategie; tj. žadatelská země by měla již k datu vstupu do Unie maximálně splnit závazky, které se jinak očekávají až od členství. Snad lze tento nepochybně specifický přístup interpretovat optimisticky, tj. členství jako takové by nemělo být zpochybněno (pokud se země nezpronevěří vůči základním „kodaňským", zejména pak politickým kritériím). Avšak délka negociací a termín vstupního aktu zůstávají otevřené. Evropa jako taková se stala organismem, formovaným acquis, pravidly, která zavedla Evropská společenství. Zůstat mimo není tedy reálnou opcí.

Vlastní myšlenka účasti na programech Evropské unie není zcela nová, je obsažena již v eurodohodách. V rámci posílené předvstupní strategie Evropská unie očekává, že se žadatelské země zapojí do většiny aktivit v rámci I. pilíře se zaměřením na vnitřní trh, vzdělávání, výzkum, kulturu, životní prostředí, malé a střední podniky atd. Jde o to, aby tato

účast přinesla potřebné efekty. Bude záležet na každé žadatelské zemi, aby část prostředků z programu PHARE směrovala též na spolufinancování těchto programů. Jak se budou země postupně do jednotlivých programů zapojovat, Komise očekává, že představitelé státní správy a dalších institucí v žadatelských zemích budou mít možnost bezprostředně se seznamovat s fungováním komunitární legislativy a s rozhodovacími postupy, jakož i využívat zkušeností partnerů. Přispěje to i k lepší přípravě na přebírání acquis.

* * *

Předvstupní strategie a její aktuální podoba v Agendě 2000 ukazuje na velmi těsné propojení dvou nesmírně složitých společenských procesů. Na jedné straně je to rozvoj a úpravy rozvinutého integračního systému, opírajícího se o legislativu a politickou zkušenost Evropského společenství a Evropské unie, na druhé straně velmi krátké období postkomunistické transformace zemí střední, východní a jižní Evropy i Pobaltí. Všechny tyto státy usilují o členství v Evropské unii. Její tvář je však sama v určitém pohybu a nelze očekávat, že by někdy měla tak říkajíc „konečnou" podobu. Žadatelské státy se tedy přibližují k organismu, který se sám pohybuje a je uvnitř i nadále velmi heterogenní, a to i přes značný stupeň prointegrovanosti. Jen dynamický přístup k oběma součástem kroků ke sjednocování Evropy, rozdělené desítky let studenou válkou, může navodit potřebné mechanismy a pomoci k pochopení synergií i konfliktů zájmů. Sdílení společných hodnot je sice nezbytné, ale samo k integračnímu efektu nestačí.

Září 1997

---

[1] Viz Madrid European Council, 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions, SN 400/95.
[2] Viz Agenda 2000 – Communication: For a Stronger and Wider Union, DOC/97/6 + DOC/97/8 + DOC/97/7. Strasbourg, 15 July 1997. „Commission Opinion" k žádostem deseti států o členství v Evropské unii viz COM/97/2001 final až COM/97/2010 final. Brussels, 15. 7. 1997.
[3] Die Europäische Kommission legt ihre Mitteilung „Agenda 2000 – Eine stärkere und erwieterte Union" vor, IP/97/660, Straßburg–Brüssel, den 16. Juli 1997, s. 1.
[4] Viz Draf Treaty of Amsterdam. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, CIF/4001/97, Limite, Brussels, 19 June 1997.
[5] Viz Protokol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union. In: Draft Treaty of Amsterdam, cit. dílo, s. 115.
[6] Viz Agenda 2000 – Vol. I – Communication: For a Stronger and Wider Union, DOC/97/6. Strasbourg, 15 July 1997, s. 6.
[7] Tamtéž, s. 8.
[8] Viz též 1997 Annual Economic Report. Commission of the EC, COM/97/27 final. Brussels, 12. 2. 1997.
[9] Viz Agenda 2000 – Vol. I. – Communication, cit. dílo, s. 11 a násl.
[10] Tamtéž, s. 16.
[11] Viz Europäischer Rat in Edinburgh, 11.–12. Dezember. Schlussfolgerungen der Vorsitzer, SN/456/92.
[12] Agenda 2000 – Vol. I. – Communication, cit. dílo, s. 18.
[13] Viz tamtéž, s. 18.
[14] Tamtéž, s. 42.
[15] Tamtéž, s. 42.
[16] Viz Draft Treaty of Amsterdam, cit. dílo, s. 113.
[17] Viz Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union. Commission of the EC, COM/97/2009 final. Brussels, 15. 5. 1997.
[18] Agenda 2000 – Vol. I. – Communication, Part two, cit. dílo, s. 80.
[19] Viz Europäischer Rat in Dublin, 13.–14. Dezember 1996. Schluss folgerungen des Vorsitzer. In: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn den 5. März 1997.
[20] Viz The European's preaccession strategy for the associated countries of central Europe, published by the European Commission. Brussels, bez udání data.
[21] Viz Agenda 2000 – Vol. I. – Communication, cit. dílo, s. 71.
[22] Viz Lipperet, B., Becker, P.: Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs. Integration, 2/97, Bonn 1997.
[23] Agenda 2000 – Vol. I. – Communication, cit. dílo, s. 95.
[24] Viz Agenda 2000 – Vol. II. – Communication, cit. dílo, s. 73.