
Strategické otázky rozšiřování Evropské unie na východ po lucemburském summitu

Barbara Lippertová

Výrok, že Evropská unie nevlastní *žádnou strategii rozšiřování*, patří k otřepaným výro-
kům v literatuře a ke komentářům o politice Bruselu vůči zemím střední a východní
Evropy. V Lucemburku šéfové států a vlád odstartovali rozšíření, což byl sice historický
krok, avšak rozšíření zůstává pro Evropskou unii dobrodružstvím s mnoha neznámými
a s četnými otázkami, kterými se budu zabývat v následující stati.

Historické rozhodnutí Evropské rady začít od jara roku 1998 konkrétně vyjednávat s pěti
zeměmi střední a východní Evropy o jejich vstupu a intenzivně připravovat vstup se zbýva-
jícími zeměmi je součástí koncepce rozšiřování, která v porovnání s předcházejícím rozši-
řováním doznala četných změn. Vzhledem k velkým nejistotám ohledně integračního
kurzu Evropské unie a k vývoji transformace v kandidátských zemích nelze počítat s *rutin-
ním rozšiřováním*.

Podobně jako předtím v Amsterdamu, zjistili pozorovatelé lucemburského summitu, že
zde zůstalo *mnoho otázek*, patřících do celého balíku rozšíření a probíraných Evropskou
komisí v Agendě 2000,¹ *nevyřešených*. Evropská rada nemohla proto zveřejnit žádné orien-
tační body a údaje o otázkách agrární a kohezní politiky či finančního rámce a přesunula
tento balík problémů na britské předsednictví.

Specifika vstupního a vyjednávacího procesu

Otevřenost rozšiřovacího procesu a nejistota jeho dalšího průběhu souvisejí s některými
zvláštnostmi pátého rozšiřování Evropské unie oproti všem předcházejícím. I tato kola roz-
šiřování byla určována různorodými zájmovými záměry starých členů. I ona vyžadovala
intenzivní interní vyjednávání a trvalou materiální pomoc kandidátům před a po vstupu,
a to např. u jižního rozšíření. Nicméně zamýšlíme-li se nad vyhlídkami pátého rozšíření, je
třeba vzít v úvahu některá specifika východního rozšiřování.

Množství

Jako zvláštnost je třeba především uvést *počet kandidátů na vstup*. Evropská unie zatím
vyjednávala maximálně se čtyřmi zeměmi najednou, nyní jich bude nejméně šest, přičemž
inkluze procesu, jakož i roční kontrolní mechanismus pravděpodobně zvýší tlak na brzké
rozšíření okruhu vyjednávání. V důsledku této předpokládané dynamiky dojde nejen k vel-
kému pracovnímu zatížení úředníků Evropské unie a národních úředníků, ale také k věc-
ným problémům při vyvažování vnitřních zájmů Společenství a při vyjednávání s kandidá-
ty. Počet a charakteristiky kandidátských zemí v každém případě podstatně zvýší již tak
výraznou *heterogenitu* dosavadních patnácti členů Evropské unie, aniž by se naopak obje-
vily nové podněty pro těsnější soudržnost.

V této souvislosti lze také interpretovat až kuriózní diskuzi *o skupinovém modelu* či
o modelu startovací čáry, kterou jsme se nicméně zabývali rok a půl. Na rozdíl návrhu

Komise, obsaženého v Agendě 2000, Evropská rada zdůraznila, že jde o inkluzivní proces, a to především zdůrazněním multilaterálního rámce vstupního a vyjednávacího procesu, avšak již méně Mezivládní konferencí. Nezbyvá než vyčkat, zda lze pomocí předpokládané odlehčené multilaterální struktury dosáhnout vytyčeného cíle, tj. vytvoření fóra pro jasný *profil perspektivy vstupu* pro všech deset zemí střední a východní Evropy.

Za lucemburským modelem postupu najdeme podle mého názoru pragmatické, objektivní a politické důvody. Pro aparát Evropské unie je totiž snadnější, aby pět zemí vykazovalo špičkovou pozici ohledně hospodářské a administrativní vstupní zralosti (i když se značným rozdílem od průměru).² A kromě toho politický zájem většiny členských států Evropské unie o tři země (Polsko, Česká republika, Maďarsko) až pět zemí je relativně kompaktní, takže existují alespoň vyhlídky na rychlé dokončení těchto vyjednávání. Takový úspěch byl mohl podstatně urychlit pokračování rozšiřování Evropské unie.

Geografie

Prostorovou hloubku, a proto i geografii rozšíření na východ lze určit méně jednoznačně, než tomu bylo u čtyř předcházejících rozšiřování na sever a jih. Východní hranice Evropy je totiž geograficky, historicky a politicky charakterizována četnými proměnami a není pevná. Rozšíření na východ je stěží proveditelné v rámci jedné generace. Proto bude i nadále přetrvávat silný tlak na rozšiřování a vedle otázky *hranic a evropské identity* povede ke značnému oživení *alternativ rozšíření*.

Na druhé straně je však třeba si uvědomit, že by východní rozšíření mohlo přinést větší multiplikační efekty než např. jižní rozšíření. To zdůrazňuje např. András Inotai: „*Východní rozšíření obohatí integraci nejen o novou geografickou periférii, ale pojme do Evropské unie země, které mohou jako tranzitní země a propojovací články podpořit a urychlit vybudování celoevropského hospodářského systému.*“³ Tato otevřenost však právě s ohledem na vnitřní bezpečnost přináší značné problémy. Zdá se, že dopady postupného rozšiřování na východ nebyly zatím např. v oblasti převzetí Schengenských dohod v kandidátských zemích dostatečně analyzovány.

Transformační problémy

Kvůli evidentně nedostatečným reformám Evropské unie se čím dál tím více dostává do popředí její schopnost rozšiřování vůči schopnosti kandidátských zemí do ní vstoupit. Nemělo by to však změnit pohled na skutečnost, že s výjimkou začlenění východních oblastí Německa budou do Evropské unie poprvé přijímány postkomunistické státy, které do ní vnesou přinejmenším specifické pozdní *důsledky transformace*.⁴ K těm patří křehké a často nedobudované státní, administrativní i hospodářské instituce, jejichž spolehlivé fungování je nezbytným předpokladem pro výkon a kontrolu komplexních smluvních právních úprav Evropské unie. Zvláště po dokončení jednotného trhu platí velká část *acquis* za něco, o čem se nevyjednává ve smyslu časově omezených, přechodných opatření.

Ve své Agendě 2000 vychází Komise z předpokladu, že noví členové budou v okamžiku přistoupení efektivně používat všechna kritéria (*acquis*) platící pro jednotný trh. A kromě tzv. „*institution-building*“ je vyhlášen za základ programů pro přizpůsobení. Všeobecně předpokládanou absorpční slabost i těch nejpokročilejších kandidátských zemí dokazují mj. i nedostatky ve správě, a to od centrální až po regionální a místní úroveň. V oblasti realizace strukturální politiky lze tedy očekávat značné problémy.

Evropská unie se dostává do nové, jí neznámé role *transformačního partnera*. Přitom pro budování a konsolidaci tržního hospodářství a demokracie, jakož i pro rozvoj občanské společnosti má perspektiva členství v Evropské unii politicky mobilizující a trvalý efektivní význam. Ten zdaleka přesahuje rámec demonstračního efektu vůči vlastnímu obyvatelstvu⁵ i vůči potenciálním investorům. Zvláště pro úřadující vlády a státní správy kandidát-

ských zemí hraje zaměření se na požadavky vstupu do Evropské unie ohromnou roli, ať už jde o sestavování vládních programů, o nový řád, nebo o organizaci ministerstev a podřízených orgánů, či o právní a institucionální rámcové podmínky a mechanismy regulace rozvíjejícího se tržního hospodářství.⁶ Zaměření se na integrační cíl postupně pronikne i na podnikovou úroveň, a tak ovlivní chování domácích ekonomických subjektů. Pomocná opatření Evropské unie se do budoucna musejí více zaměřit na mikroekonomický rozvoj kandidátských zemí tak, aby se trvale zlepšoval jejich hospodářský růst a konkurenceschopnost. Společenská úloha transformačního procesu zůstane totiž i nadále důležitým úkolem.

Evropská unie poskytuje na jedné straně orientaci v transformačním procesu a stanoví prostor pro utváření základních rámcových podmínek a oblastí politiky. Na druhé straně odhaluje měřítko integrační a vstupní zralosti, četné deficity transformujících se společností ve zvláště nepříznivém světle. Z postojů Komise i z dalších šetření jednoznačně vyplývá, že podstatné strukturální a sektorové nedostatky (infrastruktura, kapacita státní správy, ekologie, jaderná bezpečnost, bankovní sektor, privatizace velkých státních podniků, reforma systémů sociálního zabezpečení, harmonizace norem a standardů atd.) bezpodmínečně vyžadují pomocné a přípravné vstupní programy pro všech deset kandidátů.

Relativní chudoba

Z hlediska Evropské unie představuje základní problém relativní chudoba potenciálních nových členů. Jejich hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele dosahuje průměrně 32 % hrubého domácího produktu průměru Evropské unie, což při velkém rozpětí vyžaduje trvalou podporu. Evropská unie se proto větší měrou než při všech dřívějších rozšiřováních stane rozvojovým společenstvím, v němž se střední hodnota průměrného hrubého domácího produktu sníží o cca 16 % v Evropské unii s 26 státy (např. při jižním rozšíření z 9 na 12 členských států to bylo minus tři procenta; zato hrubý domácí produkt tehdy vzrostl celkem o 29 % namísto o pouhých 9 %).

V souvislosti s přetrvávajícími problémy s přizpůsobením a se zatím nejasnými interakcemi mezi starými a novými členy je třeba posoudit možný předpoklad, že východní rozšíření natrvalo změnilo politický systém Evropské unie.⁷ S tím souvisí i otázka týkající se jak poměru sil uvnitř Společenství, tak úlohy Německa v jeho specifické centrální poloze. I proto se fáze vstupní přípravy setkává s velkým zájmem Evropské unie jako celku a jejích jednotlivých členských států.

Pozastavení reforem uvnitř Evropské unie a jejich další potřeba

Evropská unie nepostoupila ani o krůček při stanovování reformních a přizpůsobovacích postupů Společenství v souvislosti s rozšířením. Její strategie – zvládnout rozšiřování bez nákladů, protože se nelze dotknout statu quo členských států s jejich relativní vahou v systému Evropské unie a s jejich transfery z agrárního rozpočtu a ze strukturálních a kohezních fondů – se však stává čím dál tím více neuskutečnitelnou. Právě proto, že *Amsterodamská smlouva* neznamenal z hlediska přizpůsobení institucí vzhledem k rozšiřování *žádný průlom*, ale přinesla pouze základní směr a prohlášení o úmyslech, a že následné schůzky Rady rozpoutaly politickou diskuzi o způsobu financování úkolů Evropské unie i o reformě agrární a strukturální politiky, zaměřila se veškerá očekávání na lucemburský summit.

„Rozdělovací konflikty“ mezi velkými příjemci transferu a čistými plátcí se přirozeně odehrávají mezi severními a jižními zeměmi Evropské unie. Napříč Společenstvím však vznikají koalice ohledně reforem společné agrární politiky a strukturální politiky. Proto např. SRN není žádným průkopníkem reformy agrární politiky. Dokument předsednictva o rozšiřování poskytuje výhled týkající se roztržštění zájmů a nedostatečného propojení

reformních návrhů těmi zeměmi, které se nejvíce zasazují o rozšíření z politických, geostrategických a hospodářských důvodů.

V této souvislosti je třeba se zmínit hlavně o Německu, o Velké Británii a o skandinávských zemích. Zejména strategie vlády SRN – probírat zvlášť a nesynopticky věcně související otázky finančních perspektiv na léta 2000–2006, reformy společné agrární politiky a strukturální politiky, jakož i způsob a tempo rozšiřování – se setkává se stále častější kritikou a rozhořčením partnerů v Evropské unii. Veden přáním nezamotávat věci v neprospech rozšíření a nezatěžovat tento proces malichernostmi a předběžnými podmínkami, ale spíše nechat vyřešení politicky citlivých otázek na příhodnější dobu a za příznivějších politických podmínek, podceňuje tento postup vlády SRN zřejmě potřebu řízení a vedení jedním či několika členskými státy, které by natrvalo chtěly a mohly určovat kurz rozšiřování. Jako stimulátor přichází snad v úvahu Německo, možná kvůli tomu, že se ho tento proces v mnoha směrech dotýká, a též kvůli jeho ambivalentní zájmové situaci (např. se zřetelem na volný pohyb osob), avšak pouze společně s ostatními zeměmi, především s Francií.

V současnosti jen málo skutečností svědčí o tom, že by vyčkávací postoj členských států mohl být změněn v aktivní a konstruktivní angažovanost pro rozšíření, a to v důsledku zatím nekonzistentní politiky spolkové vlády (ano rozšíření, nikoli agrární reformě, ano snížení čistého příspěvku). Bylo by nutné rozmotat tuto spleť zájmů a zviditelnit směr reformem. To se však Komisi s jejími kompromisními, ale také s mnohými zamlžujícími zásahy do statu quo v Agendě 2000 zatím nepodařilo.

Závěr kapitoly Vývoj politiky Unie v Agendě 2000 dokumentuje *pozastavení reformem*. Přítom k minimálním dohodám patří zabezpečit schopnost Evropské unie postavit se tvář v tvář výzvě rozšiřování „za nejlepších předpokladů tím, že nezbytným způsobem přizpůsobí své politiky a jejich financování“.⁸ Rozpočtové chování by se mělo řídit zásadami rozpočtové disciplíny a efektivností výdajů, avšak nikoli výslovně také zásadou solidarity a spravedlivého rozdělování nákladů, jak to např. prosazuje SRN a Nizozemsko.

Ani ohledně stanovení horní hranice rozpočtu ve výši 1,27 % hrubého sociálního produktu patnáctky Evropské unie nebylo přijato žádné rozhodnutí, a to především kvůli zásadním výhradám Španělska. Tentó stát totiž prosazuje názor, že vzhledem k nestanovenému počtu nových členů v prvním kole rozšiřování a k nezměněné vysoké potřebě současných patnácti členů Evropské unie pokračovat v politikách Společenství neexistuje v současné době žádný dostatečný základ pro stanovení horní hranice. Ostatně je třeba si uvědomit, že úplná integrace první skupiny nových členských států nebude možná při Komisi navržené horní hranici 1,27 % hrubého sociálního produktu. Přítom další členské státy (především Velká Británie a Německo) usilují o to, aby se efektivní výdaje Evropské unie pohybovaly pod horní hranicí 1,27 %.

Vzhledem k *nejistotám v plánování* ohledně termínu prvního kola rozšiřování se navrhuje flexibilní postup, takže by horní hranice po prvním rozšíření mohla být v dalším průběhu nově definována. Komise předloží nejpozději do podzimu roku 1998 zprávu o fungování systému vlastních prostředků; nejpozději během německého předsednictví v první polovině roku 1999 musí být pak přijato rozhodnutí o novém způsobu financování. Vzhledem ke složité situaci byla Evropská komise opět vyzvána, aby předložila návrhy na finanční rámec a politiku Evropské unie, které by přesahovaly rámec postupu obsaženého v Agendě 2000.

Vzhledem k *časovému rámci pro přizpůsobení* existující strukturální a kohezní politiky rozšířené Evropské unie, která zahrne země, jež ze střednědobého hlediska budou v nejlepší případě dosahovat úrovně nejchudší země Evropské unie (tj. Řecka), je předpokládán okamžik prvního rozšíření významný. Komise v Agendě 2000 udává jako technický předpoklad rok 2002, což se zdá jako značně optimistické pro skutečný vstup, tzn. pro dokončenou ratifikaci. Již nyní je zřejmé, že Evropská unie musí v obou případech – u společné agrární politiky a u přidělování prostředků ze strukturálních fondů – vyvinout nový režim

přízpůsobený zvláštní situaci nových členských států. Na nové členy by měly být přeneseny *pouze náklady na regulaci trhu v užším slova smyslu* (nikoli však náhrady za dotace a za podporu příjmů).

V souvislosti s omezenou absorpční schopností (s ohledem na postup a zásadu spolufinancování) nových členů by měla být rovněž stanovena všeobecná *horní hranice* 3–4 % hrubého domácího produktu v paritě kupní síly pro přidělování prostředků ze strukturálních a kohezních fondů pro všechny členy Evropské unie. Pokud se týká omezení prostředků pro nové členy, rysuje se možnost dohody spíše v této oblasti než ohledně nového stanovení podpůrných kritérií a jejich uplatnění (např. při výkladu pojmu zásada subsidiarity), jakož i při utváření a finančním vybavování přechodného období pro takové regiony, které díky snížení průměrné hodnoty a díky pozitivnímu hospodářskému vývoji v rozšířené Evropské unii ztratí nárok na podporu či získají podstatně méně finančních prostředků. Je tedy možné konstatovat, že Evropská unie zatím *nenalezla efektivní rozdělovací mechanismy*.

Na lucemburském summitu se nediskutovalo o *institucionálních otázkách*. Příznivci většího zdůrazňování neohrožení dynamiky integračního procesu integrací nových členů měli však možnost tuto zásadu zdůraznit v závěrech. „*S ohledem na rozšíření Unie musejí být její orgány posíleny podle odpovídajících ustanovení Amsterodamské smlouvy a musí se zlepšit jejich fungování.*“⁹ Kromě toho se poukazuje na skutečnost, že Evropská unie je schopna asimilovat nové členy pouze v souvislosti s ukončením vyjednávání o jejich vstupu. Z toho vyplývá, že i když bude vstupní dokument připraven k podpisu, mohla by Evropská unie *pozastavit vstup* na základě své nedostatečné připravenosti k rozšíření, anebo podstatně snížit šance dalších zemí na přijetí.

Vůbec není totiž jisté, zda základní údaje uvedené v protokolu o orgánech Amsterodamské smlouvy – zredukování počtu členů Komise na jednoho člena připadajícího na každý členský stát, nové vážení hlasů v Radě ministrů před prvním rozšířením, svolání mezivládní konference pro kontrolu složení a fungování orgánů jeden rok před tím, než Evropská unie bude mít více než 20 členských států – mohou být považovány za dostatečné. Belgie, Itálie a Francie se jasně vyslovily pro *rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou* v Radě a pro institucionální posílení před jakýmkoli rozšířením. *Evropský parlament*, který získal právo vyjádřit souhlas s nově přijímanými státy, bude prosazovat *rozsáhlou reformu institucí* a procedur s perspektivou vytvoření federativního modelu Společenství.¹⁰

Vzhledem k zjevnému *předimenzování* institucí a k hrozící paralýze při rozhodování v Evropské unii v případě pouhého zachování statu quo je potřeba reformem evidentní. Varianty pro tato jednání jsou připraveny již delší dobu.¹¹ Přitom další návrhy na větší *diferenciaci mezi členy Evropské unie* (především ohledně hospodářské a měnové unie nebo účinné aplikace klauzule flexibility a urychlení vytváření politické unie v *malém základním jádru*) by mohly být během víceletého vstupního a vyjednávacího procesu prosazeny a změnit Evropskou unii trvaleji, než by jí a také novým členům bylo milé.

Strategie předvstupní přípravy

Evropská unie poprvé připravila dlouhodobější a komplexní strategii přípravy pro kandidátské země, která přináší četné institucionální a procedurální novinky. Tím by mohlo dojít ke změně „klasické“ metody přijímání. *Základ* strategie přípravy, tak jak se vyvíjela od zásadního rozhodnutí Evropské rady v Essenu (prosinec 1994), tvoří *acquis communautaire* Evropské unie. Veškeré aktivity a zdroje vstupního a vyjednávacího procesu jsou proto zaměřeny na jejich převzetí a na faktickou aplikaci. Tím je sice značně omezen vyjednávací prostor pro národní vlády (např. v oblasti poskytování pomoci, v zacházení s ekologickými normami výrobků), ale zároveň lze očekávat značný přínos v oblasti konsolidace reformního a transformačního kurzu.

Z původních čtyř *nástrojů strategie přípravy* (Evropské /asociační/ dohody, strukturova-

ný dialog, finanční podpora prostřednictvím programu PHARE a otevření komunitárních programů pro vstupní kandidáty) vypadl na základě závěrů lucemburského summitu Evropské rady strukturovaný dialog, respektive byl kousek po kousku odbouráván jako ad hoc opce v rámci multilaterálního vstupního a vyjednávacího procesu. Novým nástrojem se stalo tzv. *vstupní partnerství*. Zatímco Komise v této souvislosti ještě hovořila o „*překračujícím právním rámci*“, v závěrech se všeobecně hovoří o „*jediném celkovém rámci*“, od něhož se mají odvíjet „*všechny formy podpory kandidátských zemí střední a východní Evropy*“. Tento nový nástroj je *základem* zintenzivnění předvstupní strategie. Myšlenka vstupních partnerství spočívá v obsahové a časové strukturalizaci procesu příprav na vstup pod vedením Evropské unie. Komise písemně stanoví zvlášť pro každou kandidátskou zemi *priority, časový plán a mezicíle*. Přitom Evropská unie očekává *precizně formulované závazky kandidátů*, na jejichž dodržení váže své přísliby finanční pomoci při přizpůsobování. Podmínky vyplývají nejen z dodržování politických a hospodářských kritérií stanovených kodaňským summitem, ale též z konkrétních kroků, které jsou definovány v rámci vstupních partnerství.

Údaje definované ve vstupních partnerstvích je nutné konkretizovat v rámci *národních programů pro převzetí acquis* (NPAA). Mnozí kandidáti vůbec nezačínají od nuly, ale po zveřejnění Bílé knihy Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie¹² anebo nejspíše po předložení posudků vypracovali více či méně podrobné plány na přizpůsobení.¹³ Také zmíněné NPAA budou zřejmě v praxi vypracovávány v rámci konzultací s Evropskou unií. Výlučnou odpovědnost za ně mají však jen národní vlády. Evropská unie (zvlášť Komise) touto formou spoluovlivňování a spoluvytváření národní politiky přebírá *značnou odpovědnost* za transformační a reformní kurz. Avšak kandidátské země budou možná tímto způsobem donuceny k sestavování *realističtějších časových plánů a k předvídavější praktické politice*. Tento tlak lze udržet pouze v tom případě, pokud bude Evropská unie seriózně kontrolovat a „*vymáhat*“ dodržování podmínek a závazků. Přitom sankce nemusejí být vždy spojeny s *finanční pomocí*, ale mohou směřovat i *k revizi časových plánů a k přepracování programů pro přizpůsobení a pro podpůrná opatření*. Vzhledem k mnoha neustáleným politickým systémům v kandidátských zemích vyžaduje postup Evropské unie hluboké „*znalosti místních poměrů*“ a diplomatický cit. To se týká hlavně slabších zemí, které je nutné utvrzovat v přesvědčení, že se musejí dostatečně dobře a také dlouho připravovat na začlenění do jednotného trhu bez velké ochrany.

Vstupní partnerství je pro Evropskou unii pokračováním cesty započaté vydáním již zmíněné Bílé knihy. Jde o to, podporovat přípravu na vstup *předkládaním, strukturováním a hierarchizací* záležitostí, týkajících se *acquis communautaire*. V budoucnu by vstupní partnerství měla vyvolat značné aktivity Komise a vlád kandidátských zemí, protože vstupní partnerství stojí a padají s kvalitou a solidností NPAA. Ty se budou ovšem převážně orientovat podle zadání a konkrétního přístupu Komise.

Za strukturu a fungování celého vstupního a vyjednávacího procesu má odpovědnost v prvé řadě Evropská unie. Záleží právě na ní, jak *mistrně zvládne* věcné a institucionální *interdependence* komplexního vstupního a vyjednávacího procesu. Prvořadým úkolem je uvést do souladu vstupní partnerství a NPAA, jakož i další možné orientační nabídky a akční plány, a to při rozdělení odpovědnosti. Priority individuálních vstupních partnerství se budou orientovat podle posudků Komise k dané žádosti o vstup, jakož i podle trvalých závazků vyplývajících z Evropské (asociační) dohody.

Některá *smluvní ustanovení*, vyžadující brzké přizpůsobení zemí střední a východní Evropy, mohou však již nyní způsobit *problémy*. To platí např. pro oblast restrukturalizace těžkého průmyslu nebo pro další otevírání finančních trhů a trhů služeb. V rámci přípravné strategie je třeba rovněž přihlídnout k specifickým postupům zakotveným v Evropských (asociačních) dohodách. Na rozdíl od záměru Komise Evropská rada přisoudila asociačním grémiím kontrolu stavu vstupních partnerství a převzetí *acquis*. Tato

kontrola má být prováděna v souvislosti s ročními zprávami o pokrocích kandidátských zemí při přebírání *acquis*, které zpracovává Komise. Jde tedy o pokračování trendu, aby asociační grémia neprojednávala jen nejobsáhlejší záležitosti vyplývající z Evropské (asociační) dohody (volný obchod, liberalizace kapitálu a služeb, konkurenceschopnost, aproximace právních předpisů atd.), ale *zabývala se celkovým procesem příprav na vstup*. Tento postup zajišťuje přidruženým zemím institucionální *slyšení* při sestavování zprávy o pokroku a vyhodnocování vstupních partnerství. Avšak v případě eventuálních konfliktů (např. v otázce aplikace podmíněné výhrady) by pak neplatily dohodovací mechanismy stanovené v Evropské (asociační) dohodě, ale Evropská unie by mohla *jednat unilaterálně* mimo asociační rámec.

Kromě toho je třeba si uvědomit, že Evropská unie nejméně s polovinou kandidátů vypracuje vstupní partnerství a zároveň povede konkrétní jednání o vstupu. U kandidátů zahrnutých do první vlny rozšiřování by měl tento *paralelismus* vyvolat přinejmenším *otázky týkající se vyjednávací taktiky*. Ve zprávě předsednictva Evropské rady se praví: „*Provádění vstupních partnerství nesmí negativně ovlivnit vstupní vyjednávání s kandidátskými zeměmi.*“

Celkově bylo postavení Rady při vypracování vstupních partnerství vůči Komisi posíleno. Komise totiž předpokládala, že v rámci programu PHARE provede rozhodnutí o finančních a obsahových komponentech vstupních partnerství. Podle závěrů Evropské rady by Rada měla nejprve jednoznačně odsouhlasit „*zřízení systému partnerství jako rozhodující prvek předvstupní strategie*“ a následně do 12. března rozhodnout „*kvalifikovanou většinou o zásadách, prioritách, mezicílech, významném přizpůsobení a podmínkách pro každé jednotlivé partnerství*“.¹⁴

Teprve praxe ukáže, zda členské státy, které vedou s kandidáty na členství v Evropské unii rozhovory z titulu předsednictví, využijí své možnosti při vytváření přípravné strategie, jakož i multilaterálního rámce pro vstupní a vyjednávací proces. V opačném případě by totiž *Komise* mohla v důsledku svého silného postavení při operativní přípravě a implementaci přípravné strategie *značně získat* i politicky a jako komunitární instituce spolupřehodovat o výsledcích a tempu vstupních vyjednávání. V návrhu obsažené „*všeobecné zásady vyjednávání*“¹⁵ (včetně interních jednacích postupů) sice převážně kopírují postup čtvrtého rozšíření, avšak byly *aktualizovány* v souladu s „*postamsterodamským*“ *statem quo* a doplněny katalogem kritérií (což je důsledek kodaňského summitu), jakož i četnými *politickými pojistnými klauzulemi* týkajícími se fungování Evropské unie.

Stejně jako u všech předcházejících vstupních vyjednávání je Evropská unie oproti kandidátům v silnějším postavení. Protože země střední a východní Evropy potřebují při přípravě vyjednávání strategii a materiální pomoc, dochází ke zvyšování této asymetrie. Tomuto *paternalistickému rysu* se tedy *nelze vyhnout* v rámci vstupních vyjednávání a celkové předvstupní strategie. V praxi jistě dojde ke střetu zájmů a k frustracím ohledně vměšování Evropské unie, které však budou muset být vyřešeny politicky.

Evropská rada zatím nesdělila konkrétní výši předvstupní pomoci. Ta se však má podstatně zvýšit a kromě programu PHARE má obsahovat pomoc pro zemědělství a nástroj pro strukturální pomoc. Prioritu dostanou opatření podobná koheznímu fondu. Tím bude vytvořena možnost, aby si kandidátské země včas zvykly na rozdělovací mechanismy platné pro členy Evropské unie. K zaostalejším zemím se srovnatelně vyšší potřebou je třeba přistupovat tak, aby se zvětšila jejich šance dohnat ostatní. Zvláště Dánsko a Švédsko vytýkaly Komisi, že jí naplánované rozdělování prostředků podporuje zvětšování existující propasti mezi pokročilejšími a pokulhávajícími zeměmi.¹⁶ Komise navrhla z rozpočtu Evropské unie na období 2000–2006 vyčlenit cca 74,8 mld. ECU pro deset kandidátských zemí. Z toho na prvních pět by připadlo cca 57,4 mld. ECU, zatímco na dalších pět přijímaných později pouhých 17,4 mld. ECU ze strukturálních, agrárních prostředků a z prostředků programu PHARE, a to v rámci pomoci při přípravě, popř. na transferové platby po vstupu.

„Pohyblivý terč“ a integračněpolitické dopady

Z pohledu vstupních kandidátů je možné Evropskou unii přirovnat k *nevypočítatelné modernizační kotvě*,¹⁷ která se ve smyslu „pohyblivý terč“ pohybuje s nepředvídatelnými změnami v *acquis*. V tomto směru přinesl amsterodamský a lucemburský summit jen málo vysvětlení nebo omezení alternativ pro prohloubení a rozšíření. Analýzy dosud neratifikovaných a neimplementovaných amsterodamských smluvních změn sice potvrzují *dlouhodobý integračněpolitický trend růstu a diferenciaci* systému Evropské unie, ale i postupný vývoj reformem v „procesu s otevřeným cílem“.¹⁸ S ohledem na plánované rozšíření je tento „zákon“ pohybu evropské integrace považován za stále neuspokojivější a neřešící současné problémy. Proto by mohla *nejistota* týkající se integračněpolitických důsledků rozšíření (intergouvernementalizace nebo prosazované prohlubování) a kvalita integračního společenství vyústit ve *vypjatou závěrečnou diskuzi*. Řízení vstupního a vyjednávacího procesu je proto také *funkcí integračního kurzu, preferovaného* komunitárními institucemi a členskými státy, jakož i základním integračněpolitickým chápáním.

Nelze ani předvídat integračněpolitické cíle nových členů. Bezprostřední zájem zemí střední a východní Evropy dnes spočívá v tom, aby nebyly v důsledky vyjednávaných konkrétních vstupních podmínek odsunuty na úroveň druhé třídy. Jejich *ostatní integračněpolitické představy nemají zatím jasné obrysy*. Je však zcela zřejmé, že neexistuje žádná kandidátská země s federalistickou orientací a s pozitivní integračněpolitickou zkušeností. Další difuze zájmů a větší politická, hospodářská a sociálněkulturní heterogenita členů se proto stanou jedním z prvořadých problémů rozšířené Evropské unie. *Základní zájem* spojující všechny (jak nové, tak i staré) členy je třeba hledat v tom, že Evropská unie bude optimalizována jako *centrální úroveň* pro jejich *přizpůsobovací a modernizační strategii*.

Pokud se týká rozšiřování, lze rozpoznat, že členské státy začínají teprve nyní sestavovat konkrétní národní kalkulace, aby na jejich základě mohly formulovat požadavky a návrhy. Přitom se zdá, že očekávaný *užitek východního rozšíření* spočívá především v ziscích, které *nelze jednoduše připočíst* jednotlivým členským státům, jakož i v politických ambicích Evropské unie jako celku (bezpečnostní zisky, zlepšení modernizačních kapacit, posílení identity Evropské unie jako politického společenství a schopného obchodního regionálního aktéra). V sérii argumentů zemí vyslovujících se pro rozšíření má zpravidla velkou váhu *mezinárodní a politický kontext*. K tomu je třeba dodat, že *četné bezprostřední hospodářské výhody*, které jsou velmi nerovnoměrně rozděleny mezi členské státy, byly již spotřebovány před rozšířením, a to na základě značně pokročilé hospodářské integrace v rámci režimu volného obchodu s přidruženými zeměmi. Ty bylo totiž možné konsolidovat a rozšiřovat i bez členství v Evropské unii.

Diferenciace

K *otevřenosti* procesu přispívá perspektiva, že k rozšíření dojde v rámci *zesilující se diferenciaci* uvnitř Evropské unie. *Evropská hospodářská a měnová unie*, kterou mnozí považují za „setrvačnick“ a krystalizační bod dalšího integračního procesu, možná vytvoří v rámci Evropské unie diferencované struktury, jež se neomezí pouze na měnové otázky. Určitým náznakem této skutečnosti bylo i lucemburské dohadování o tzv. *Radě Euro-X*. Podíváme-li se na diferenciaci v oblasti vnitřní politiky a justice (Schengen) a přidáme-li k tomu bezpečnostní politiku (ZEU), pak lze již dnes rozeznat v rámci Evropské unie více integračních okruhů. *Nepřehlednost* by mohla v případě zvláštních režimů pro nové členy přerůst až do *monstróznosti* a podpořit spíše slabší integrační kruhy. Vedle tradičního modelu *různých rychlostí* tak značnou brizanci dostává model *Evropské unie různých systémů*.¹⁹

Opce

„Rozšíření evropského integračního modelu na evropském kontinentě slibuje stabilitu a blahobyt pro budoucnost“, jak se praví v závěrech z Lucemburku. Platí to však pouze tehdy, zůstane-li rozšířená Evropská unie schopna rozhodovat a jednat směrem dovnitř. Tento *minimální konsenz* mezi patnácti členskými státy připouští různé možnosti vývoje rozšiřovacího procesu.

Opce blokády a vystoupení

Tato opce se zdá vzhledem k lucemburským rozhodnutím nepravděpodobná. Přesto by se však v případě *neslučitelnosti národních katalogů s požadavky* mohla *dynamika vyjednávání* natolik utlumit, že by členské státy vyjednávání fakticky zablokovaly. Ale i v případě *přetížení* vstupního a vyjednávacího procesu v důsledku rychlého a *neřízeného rozšíření* vyjednávacího okruhu by se členské státy mohly dohodnout, že zatáhnou za nouzovou brzdu a na určitou dobu přeruší vyjednávání, aby se mohly znovu zapojit s ohledem na vlastní přízpůsobovací program a na koordinaci paralelních vyjednávání s velkým počtem heterogenních kandidátů.

Opce nouzového přijetí

Tato opce přichází v úvahu vlastně jako *alternativní reakce* na přetížení vstupního a vyjednávacího procesu. Pokud by byl tlak na Evropskou unii, týkající se pokračování vyjednávání nad rámec 5 + 1 a na rychlé ukončení prvních vyjednávání příliš velký, mohla by se Evropská unie rozhodnout pro *nouzové přijetí*²⁰ a *útek vpřed*²¹ z této situace. To by však znamenalo velké změny v *acquis*, ale i v oblasti solidarity a rovnosti členů a jednotnosti právního prostoru na úkor výkonnosti a soudružnosti integračního společenství. *Rozšíření* by tak „*převálcovalo*“ institucionálně a „*ústavně*“ nepřipravenou Evropskou unii.

Opce procesu

Ideální opcí by byl průběh rozšíření jako organický proces. Komise se v Agendě 2000 pokusila nastínit tuto opci paralelního prohlubování a rozšiřování. Problém této opce spočívá v tom, že realita „*bruselského cupitajícího procesu*“²² s ústupky pracně vybojovanými na poslední chvíli a s oddalováním opce rozšiřování formou neřízeného průběhu a automaticky organizovaného procesu jsou v protikladu.

Skupinová opce

Protože k předpokládané automatické a dynamice organizovaného procesu dojde jen s těžší, chce opce skupinového rozšiřování silněji strukturovat vstupní proces. Proto je nutné definovat *další oboustranné závazky*, a to v souladu s harmonogramem reforem Evropské unie a se vstupními kroky. Evropská unie by se v podstatě přidržovala *vstupního procesu řízeného indikátory*, ale s ohledem na kandidáty i na vlastní „*situaci*“ by nadřadila všeobecná politická hlediska. Komisi jako *orgánu Společenství* by pak připadla *silná pozice*. Tempo a intenzita prohlubování a rozšiřování by měly být harmonizovány a propojeny jako „*systém zdrhovadla*“. Tímto způsobem by bylo možné docílit větší jistoty plánování pro kandidáty i pro členské státy. Evropská unie by tak mohla např. stanovit závazné termíny týkající se pokračování procesu rozšiřování vůči zemím zařazeným do druhého a třetího kola, a tak by si mohla zároveň naplánovat dostatek času na konsolidaci po prvním rozšíření, aniž by novým členům přislíbila právo veta pro pokračování vyjednávacího procesu.²³ Tato opce však předpokládá velkou míru *racionality a politické stability* na obou stranách.

K tomu by rovněž patřil i určitý stupeň pružnosti nezbytný pro harmonizaci kvalitativního pokroku a termínů.

Všechny uvedené opce se *soustřeďují na vstup do Evropské unie*, přičemž opce vystoupení a nouzového přijetí by ji uvrhly do hluboké krize. Evropská unie by proto měla již dnes vypracovat *koncept pro země ležící na její periférii*. Pokud nevyvine žádné nové nebo modifikované typy smluv, mohly by střednědobě i další země *Balkánu* uzavřít Evropskou (asociační) dohodu, a tak získat perspektivu vstupu. Do okruhu Evropského hospodářského prostoru (EHP) a ESVO by se sice tyto země mohly díky vlastní síle rychle zapojit, ale pro Evropskou unii bude – počínaje určitou velikostí – každé další nové přijetí, i pokud by šlo o čisté plátce, namáhavou záležitostí. Ještě ve větší vzdálenosti leží okruh států, jež mají s Evropskou unií uzavřenu *smlouvu o partnerství*. Jde o nástupnické republiky bývalého Sovětského svazu, které již částečně projevily jasné ambice vstupu, nebo jsou doporučeny k perspektivnímu vstupu.²⁴

Zásada nepřijímat žádné země, které nemají pevné hranice, dosud platí. I když již byla v minulosti porušena, v současné době zatím vzdaluje některé země od Evropské unie. Totéž platí i pro zásadu demokracie. Přesto musí Evropská unie paralelně s procesem rozšiřování pracovat na vytváření *kooperace, rozvoje a integrace* zaostalých regionů, do nichž bude v důsledku rozšiřování stále více vtahována.²⁵

Evropská unie se může na prahu 21. století ohlédnout za téměř padesátiletou úspěšnou historii. Vzhledem k pátému rozšíření je nezbytně nutné efektivně spojit legitimitu s vysokou kapacitou zpracování problémů ku prospěchu celé Evropy, a to nejen kvůli trvalé výzvě rozšiřování, ale též kvůli politickému utváření více než dříve ústavně, politicky a institucionálně rozpolcené Evropské unie. Evropská unie může tento úkol zvládnout pouze společně se vstupními kandidáty a s evropskými sousedy, nikoli proti nim. Potřebuje více než v minulosti reformního a inovačního ducha, aby v globální konkurenci prosadila svou pozici a svébytnost.

¹ Viz Europäische Kommission: Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97 (zkrácená verze dokumentu KOM (97) 2000 endg.). Pro analýzu srov. Lippert, B.: Mittel- und Osteuropa. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 1996/97. Bonn 1997, s. 231–240.

² Srov. mj. hodnocení Osteuropa-Bank, European Bank for Reconstruction and Development. Transition Report 1997. London 1997, s. 7.

³ Inotai, A.: Warum ist die EU-Osterweiterung neuartig? In: Europäische Rundschau 3 (1997), s. 37–49, zde s. 48.

⁴ Srov. mj. Dauderstädt, M.: Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration. In: Integration 4 (1996), s. 208–223.

⁵ Kvůli nejednoznačnému a klesajícímu souhlasu s Evropskou unií v některých kandidátských zemích vlády systematicky rozvíjejí tzv. komunikační strategie, které mají informovat a pozitivně naladit obyvatelstvo ohledně vstupního procesu a Evropské unie.

⁶ Srov. podrobně Lippert, B.: From Pre-Accession to Membership – Implementing Transformation and Integration. In: Lippert, B., Becker, P., Jopp, M. (Hrsg.): Transformation and Integration – Poland and the Czech Republic on their Way towards EU-Membership (vyjde na jaře roku 1998).

⁷ Srov. Wessel, W.: Das politische System der Europäischen Union. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen 1997, s. 693–722. K dimenzi rozšiřování viz Janning, J., Giering, C.: Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung. In: Internationale Politik 11 (1997), s. 31–38, zde s. 32.

⁸ Srov. se zprávou Komise o Agendě 2000: Finanční rámec..., 29. 10. 1997. A4-0331 97/část A+B (zpravodaj: Colom I Naval).

⁹ Evropská rada (Lucemburk), 12.–13. prosince 1997, závěry předsednictva. Viz <http://www.ueprs.etat.lu/ueprs/textes/conseil/13dec.004de.htm>. Bod 3. Evropský parlament také zdůrazňuje schopnost rozšíření. Srov. se zprávou o sdělení Komise Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, 19. 11. 1997. A4-0386/97/část B (zpravodajové: Ostlander/Baron Crespo).

¹⁰ Srov. tamtéž s. 3 a násl. Viz též podobné návrhy Komise. Agenda 2000, cit. dílo, s. 13.

¹¹ Srov. zprávu Reflexionsgruppe, Messina, 2. 6. 1995; Brusel, 5. 12. 1995. Dokument generálního sekretariátu Rady, Nr. SN 520/1/95/REV 1 (Reflex 21) LS, VI-XII, s. 23–34. Viz též vědecké příspěvky Schmitter, P. C., Terreblanca, J. I.: Old „Foundation“ and New Rules for an Enlarged European Union. The Robert Schuman Centre, Policy Paper 97/1. Viz rovněž Bieber, R., Bieber, F.: Institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung der EU. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung. Gütersloh 1997, s. 101–155.

¹² Viz KOM (95) 163, 3. 5. 1995.

¹³ Srov. např. Roadmap to Reform: Estonia's Future Plans in the Field of European Integration. Tallinn, říjen 1997.

¹⁴ Závěry lucemburského summitu, bod 16.

¹⁵ Viz Zpráva předsednictva z 9. 12. 1997 Evropské radě. Bericht an den Europäischen Rat über die Erweiterung der Union und die Agenda 2000, 10. 12. 1997. DOK 1324/97, příloha.

¹⁶ Srov. VWD Europa, 25. 11. 1997, s. 2. Komise oznámila vznik fondu ve výši 100 mil. ECU pro 1998/1999 z nečerpaných prostředků programu PHARE.

¹⁷ Srov. Inotai, A.: cit. dílo, s. 41.

¹⁸ Viz Wessels, W.: Der Amsterdamer Vertrag – durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union? In: Integration 3 (1997), s. 117–153, zde s. 133.

¹⁹ Srov. Economist, 3. 1. 1998, s. 13.

²⁰ Srov. Lippert, B., Wessels, W.: Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten. In: Jakobeit, C., Yenai, A. (Hrsg.): Gesamteuropa, Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven. Bonn 1993, s. 439–457, zde s. 444.

²¹ Srov. Agenda 2000, cit. dílo, s. 13.

²² Viz Janning, J., Giering, C.: cit. dílo, s. 37 a násl.

²³ Srov. Kreile, M.: Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): cit. dílo, s. 203–268.

²⁴ Srov. Brückner, H., Schrettl, W.: Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 44–45 (1997), s. 17–26, zde s. 24.

²⁵ Srov. Dauderstädt, M.: Die EU und ihre armen Nachbarn. In: tamtéž.

Poznámka: Manuskript přednášky pro workshop pořádaný Nadací Friedricha Eberta, 8. ledna 1998 v Praze.