

ROZŠÍŘENÍ EU VE SVĚTLE TRANSFORMACE A REFORM

TOMÁŠ DOLEŽIL

ÚVODEM

Přestože rozšíření Evropské unie (dále „EU“ nebo „Unie“) o země střední a východní Evropy není otázkou dneška, je mu třeba věnovat mimořádnou pozornost. Rozšíření členské základny o postkomunistické státy bude z mnoha aspektů bezprecedentní událostí, která bude mít zcela nové důsledky na poměry uvnitř evropského kontinentu. Na jedné straně máme kandidáty, kteří transformují svou ekonomiku, právní řád a ostatní společenské systémy, a na straně druhé se nachází velmi složitá a komplikovaná Unie, která se rovněž potýká s mnoha nedořešenými problémy. Obě strany se pak střetávají při hledání nejhodnějšího okamžiku rozšíření Unie.

Jedním z problémů kandidáta na členství je proto i **temporální dimenze** vstupu; tedy to, co bychom mohli popsat jako nutnost být připraven na vstup do Unie v pro něj nejvýhodnější okamžik, který by se měl co nejvíce přibližovat časovému bodu, který si zvolí sama EU. K tomuto ovšem může dojít jen tehdy, pokud uchazeč splní základní formální a materiální předpoklady účasti v tak sofistikovaném integračním útvaru, za jaký je považována Evropská unie, a pokud samotná Unie bude mít pro další rozšíření dostatečnou kapacitu.

TRANSFORMACE

Transformace postkomunistických zemí má nejen svou vnitřní domácí, ale i vnější integrační dimenzi. V takovém případě mluvíme o **adaptaci**, která má *per definitionem* graduální povahu s vrcholem v bodě vstupu a těsně po něm. Jedná se

však o proces permanentní, který ve svém nejširším pojetí dokonce přesahuje integrační rozměr. Naopak transformaci vnímáme jako jednorázový, neopakovatelný a prvotní proces, který ve své úvodní fázi předchází adaptaci a s postupem času se v ní plynule přeměňuje. Transformace byla podle známých zkušeností prováděna rychle tzv. šokovou metodou, i přesto, že v některých transformujících se zemích a zejména uvnitř jednotlivých sektorů byla zvolena metoda gradualistická. Gradualisticky je však transformace jako celek prakticky nerealizovatelná. Právě rozlišování zvolené metody slouží jako spolehlivé kritérium pro posuzování povahy procesů, které chceme pozorovat.

Účelem transformace je přeměnit napřed politický systém v pluralitní a demokratický a současně transformovat centrálně řízené národního hospodářství na moderní, otevřený a institucionálně kompatibilní systém. Následná adaptace má vést k růstu konkurenceschopnosti a integrovanosti do evropského a světového hospodářství. Zatímco transformace je záležitost krátkodobá, adaptace má ve své nejdůležitější fázi střednědobou periodu. Nejdlejší a zároveň nejsložitější proměnou prochází společnost sama, která se pozvolna adaptuje na nové podmínky.

Po pádu totalitních režimů došlo k začlenění kandidátských zemí do evropského a světového společenství a k zapojení se do aktivní spolupráce v mezinárodních organizacích. Díky poměrně vysoké míře kooperace na mezistátní úrovni a zapojování se do mezinárodní dělby práce dochází k růstu **interdependence** jak v evropském, tak globálním měřítku. Mírou úspěchu vnitřní transformace a následné adaptace se postupně stává úspěšnost v soutěži na mezinárodním poli, jehož jedním z vyjádření je co nejtěsnější vztah k EU, jakožto vrcholné formy regionálních integračních snah. S tímto jevem se pojí opět nutnost další užší spolupráce s Uníí a růst vzájemné závislosti. Čím silnější budou vzájemná pouta, tím bude stále naléhavější koordinovat vzájemnou provázanost na nadnárodní úrovni.

Asociační dohoda byla a je důležitým impulsem ve vzájemném sblížení aspiranta na členství v Unii. Dohody trvale přispívají k růstu vzájemných vazeb a podněcují kandidáty v jejich transformačním snažení. Jsou také jistým vnějším mantinelem pro domácí politiku a střelkou na kompasu politické a ekonomické transformace. Jakš mluví o „*opci ES*“, která je „*conditio sine qua non transformačního procesu*“ a upřesňuje to výstižným termínem „*intenzita připoutání*“¹. Zdůrazňuje rovněž, že ona zmíněná interdependence je *de facto* asymetrická a je charakterizována materiální nerovnováhou ve vztahu uchazeč – EU. Dodejme, že v případě asociačních dohod se rovněž mluví o asymetrii a to o asymetrii ve prospěch kandidátské země (jde o asymetrii *de jure*).

¹ Viz Jakš, Jaroslav: Česká republika na cestě k Evropské unii – problémy vzájemné interakce transformačního a integračního procesu v 90. letech, Mezinárodní vztahy č. 3/1994, str. 13–17.

Evropská rada stanovila na svém zasedání v Kodani v roce 1993 kritéria pro vstup nových členských zemí². Jedná se o **politická** kritéria – demokracie, právní stát, respektování základních lidských práv a svobod a **ekonomická**, jako je existence fungující tržní ekonomiky a konkurenceschopnost jednotlivých národních hospodářství. Zvláštním kritériem je schopnost udržet dynamiku evropské integrace, které počítá nejen se zvládnutou vnitřní transformací, ale především se zdařilou adaptací a další pružnou adaptabilitou jednotlivých subjektů. Tato kritéria bychom mohli označit jako **absolutní** a základní, od kterých se nelze odchýlit.

Vedle toho existuje ještě **časový okamžik** (relativní kritérium), od kterého se rovněž odvíjí možnost participace na formální integraci a její úspěšnost. Kandidáti mají za úkol co nejlépe odhadnout tento okamžik připravenosti – být „*akorát*“ – vzhledem k předpokládanému stavu Unie v době vstupu. Zní to abstraktně, ale jsme přesvědčeni, že tento moment je klíčový pro úspěch nového člena.

Jeho ekonomika musí být dostatečně integrována do společného trhu a současně si musí ponechat sílu pro zapojení se do celosvětové dělby práce, aby nebyla výlučně závislá na ekonomickém rozvoji členských států EU a neztratila tak komparativní výhody proti ostatnímu světu. Tato **diverzifikace** je životně důležitá a umožní zpětně i jeho úspěšné prosazení na vnitřním trhu Unie.

Dalším příkladem konvergence je **harmonizace právního řádu**. Na obou stranách probíhá velmi intenzivní legislativní činnost. Pro kandidáty je důležité sledovat tento vývoj (řádově tisíce právních aktů) a implementovat jej do svých právních řádů tak, jak to ukládají asociační dohody. Jedná se o úkol velmi obtížný, který vyžaduje značné úsilí, podstatně zvyšuje náklady států a ekonomických subjektů a tím snižuje jejich konkurenceschopnost, což v konečném důsledku oddaluje jejich integrační schopnost. Jedním z problémů bývá skutečnost, že jsou kandidátem přijaty takové právní instituty³, které neodpovídají **stupni jeho rozvoje**. Dochází proto k narušení trhu a k vychýlení racionality směrem, který může v konečném důsledku prodloužit nebo zcela znemožnit vývoj, který by jinak vedl k okamžiku, kdyby byl tento nový právní institut již žádoucí nebo alespoň „stravitelný“. Tím dochází k faktickému zvyšování integračních nákladů, které by jinak vůbec nevznikly. Jsme tedy opět u přesného rozlišení mezi transformací a adaptací, neboli jak uvádí Jakš u „*européifikace*“⁴. Je proto třeba roztřídit materiální *acqui communitaire*, aby se přijímaly jen takové právní instituty, které budou v souladu s dosaženým stupněm transformace, ale které budou současně **stimulovat** (niko-

² Později byly dále rozpracovány do podoby tzv. předvstupní strategie pro přípravu přidružených zemí na vstup do EU na zasedání Evropské rady v Essenu roku 1994.

³ Případně přísnější parametry již platné úpravy.

⁴ viz cit. dílo v poznámce č. 1.

liv brzdít) další transformaci a potažmo adaptaci kandidátské země tak, aby se mohla úspěšně začlenit do integrujícího seskupení. Nezapomínejme, že adaptace je graduální proces a že s postupnou evoluční kultivací kandidátských zemí dojde k růstu absorpční schopnosti přijímat materiální *acqui*.

Díky začlenění do kooperačních struktur (např. Rady Evropy či OECD) jsou dány základní předpoklady **trvalé konvergence** směrem do Evropy. Domníváme se, že např. členstvím v Radě Evropy je jistěna politická stabilita a demokratický režim v kandidátských zemích. Domácí politika má potom více prostoru pro pohyb směrem k hluboké formální a faktické integraci (adaptaci). Nejdůležitější však je, zda-li tuto možnost chce využít. Má právo se svobodně rozhodnout.

VÝCHODNÍ ROZŠÍŘENÍ A INSTITUCIONÁLNÍ REFORMA EU

Připravované východní rozšíření bude v mnohých ohledech nové a jedinečné. Usku- teční se na poslední možný geografický směr a bude mít zcela pro EU neznámé důsledky, do značné míry neporovnatelné s dosavadními zkušenostmi. Především se bude odehrávat ve zcela novém geopolitickém klimatu a se zeměmi, které ještě donedávna patřily na „druhou stranu barikády“. Zároveň bude mít jeden společný důležitý rys s jižním rozšířením z osmdesátých let o Řecko, Španělsko a Portugalsko, neboť se bude také jednat o rozšíření především **politické** povahy. Důvodem bude i zde stabilizace poměrů uvnitř nových členů a posílení jejich ekonomické výkonnosti. Nebude se jednat o rozšíření tak unáhlené a nepromyšlené jak to bylo v případě Řecka a uvidíme, zda-li se bude moci porovnávat délkou a způsobem negociací s případy Španělska a Portugalska, když jeden společný a pro každého uchazeče zásadní aspekt se zdá téměř jistý. Východní rozšíření bude patrně rozšířením **hromadným**, alespoň o tři státy současně. To bude mít ten důsledek, že rychleji transformovaná a adaptabilnější země bude kupříkladu čekat na zemi politicky nepominutelnou (Polsko) tak, jak to bylo v případě Portugalska, které muselo počkat na uzavření jednání se Španělskem. V případě, že takové zastavení bude trvat delší dobu, může mít fatální důsledky, protože dobře připravená země nebude moci využít všech potenciačních možností plného členství a začne ztrácet dech v procesu adaptace.

Východní rozšíření bude také prvním, ve kterém nebude dosažen okraj evropského kontinentu a tudíž konečná zeměpisná mez. Naopak bude znamenat vytvoření tranzitního integrovaného regionu, který bude důležitou spojnici mezi

Východem a Západem, stejně jako mezi Severem a Jihem. Rozšíření rovněž přispěje k překonání relativní izolovanosti Německa, Rakouska, Řecka a zčásti i Itálie a posune některá významná centra a oblasti více do středu. Zdůrazní jejich strategickou polohu a posílí jejich konkurenceschopnost. S přistoupením Polska a Estonska (později i ostatních Pobaltských zemí) dojde k značnému růstu významu Pobaltí a Baltské moře se stane *mare nostrum* Evropské unie; a to ještě znatelněji, než to bylo v případě jižního rozšíření a Středozemního moře⁵.

Jedním z předpokladů nového rozšíření se jeví nutnost realizace institucionální reformy. Evropská společenství byla původně založená šesti státy a systém jejich orgánů (zejména po dohodě o společných orgánech) byl ustaven tak, aby odpovídal funkční a efektivní spolupráci tří velkých, dvou menších a jednoho malého státu. S růstem členské základny proto nutně docházelo k rozmělnění původního systému a i přes provedené modifikace se již dnes nachází na mezi své funkčnosti. S východním rozšířením (plus Kypř a nyní opět i Malta) dojde s největší pravděpodobností k překročení počtu dvaceti členských států a atypickému systému dělby moci hrozí zablokování. Důvodem je vedle počtu kandidátských zemí především jejich **skladba**, když uchazeči jsou především menší a malé země a jedna země středně velká (Polsko)⁶. Systém totiž přestane plnit své dvě základní funkce: první je zajištění rovnováhy mezi orgány Společenství navzájem a druhou představuje nutnost vyváženosti vlivu jednotlivých států vzhledem k jejich velikosti a počtu.

Systém orgánů prochází nespornou evolucí a můžeme na něm pozorovat i postupnou proměnu samých Společenství, resp. Evropské unie směrem ke *quasi* federální formě státnosti. Posiluje se role supranacionálních orgánů, zejména **Evropského parlamentu**, který stále více začíná plnit funkci normativní a stává se důležitým a nezbytným článkem v zákonodárném procesu uvnitř Společenství. Jeho funkce reprezentační je doplňována funkcí legitimační. **Rada** jako orgán a zároveň reprezentant členských států je zatím nejdůležitějším normativním orgánem, který odráží při běžném kvalifikovaném hlasování váhu jednotlivých zemí a přináší rovnováhu v zájmech velkých a menších členů. Rozdělení počtů hlasů a počet nutný pro přijetí rozhodnutí není stanoven náhodně, ale poměrně přesně odráží politický vliv států či jejich jednotlivých skupin. Naopak složení **Komise** by mělo být na charakteru a typu členských států nezávislé, neboť jejím úkolem je především chránit zájmy samotných Společenství a vypracované návrhy uplatňovat prostřednictvím výlučného práva legislativní iniciativy. Přesto zatím každý stát vysílá do Komise svého zástupce a velké státy dokonce dva. Vzhledem k rolím a funkcím

⁵ Blíže viz Inotai, András: *Wirtschaft, in: Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998.

⁶ V dohledné době nepočítáme s možnou integrací Ruska a Ukrajiny.

jednotlivých orgánů se nabízí několik možných řešení, aby EU mohla absorbovat nové členské země.

Amsterodamská smlouva však přináší pouze částečné a zároveň podmíněné řešení. Předpokládá dva možné scénáře dalšího vývoje. Členské státy usoudily, že pokud počet všech členů po rozšíření nepřekročí číslo dvacet, není nutná reforma stávajících orgánů a dosavadní systém se s ním po drobných úpravách vyrovná. Tato varianta však není téměř schopna reagovat na skutečnost, jaké státy budou přijaty. Již jsme si však ukázali, že právě velikost nových členů bude pro vnitřní poměry velmi zásadní. Dojde tak ještě k většímu propadu vlivu velkých států, když již dnes 60% obyvatel čtyřech největších zemí je reprezentováno pouze 42% hlasů v Radě. Druhá varianta předpokládá svolání nové mezivládní konference v případě, že počet nových členských zemí překročí číslo pět. Cílem by mělo být nalezení takového modelu rozhodování, který by byl postaven na demografickém principu a který by dokázal současně sloučit většinu jednotlivých kvalifikovaných hlasů v Radě s většinou hlasujících států a s většinou takto reprezentovaných obyvatel, nebo alespoň by dokázal tyto proporce úměrně zkombinovat. Zároveň se předpokládá, že by došlo k redukci počtu komisařů s důsledkem, že by každý stát neměl svého „zástupce“⁷. Mohlo by to znamenat nejen snížení na patnáct komisařů, ale dokonce by přicházelo v úvahu razantnější snížení až k počtu deseti, neboť mnohé resorty by se mohly sloučit a připadnout pod jednoho komisaře. Takové řešení by znamenalo překonání mnohdy umělého dělení pravomocí uvnitř Komise. Takto provedená reforma Komise by ale především měla jeden nesmírně blahodárný účinek: představovala by značné posílení nezávislosti na členských státech, potlačila by nebezpečí nacionalizace, upevnila by princip kolegiality a pozici předsedy a v neposlední řadě by byla dalším krokem v evoluci supranacionality celých Společenství. Amsterodamská smlouva dále stanovuje, že počet poslanců v Evropském parlamentu nesmí překročit sedm set. I zde bude muset dojít k reformě přerozdělování mandátů a k respektování demografického principu, resp. zásady proporcionality počtu poslanců s počtem obyvatel, což by i zde mohlo vést k dalšímu posílení role tohoto orgánu. Je nutné se rovněž zamyslet na postupným sjednocením volebního práva, aby každý poslanec reprezentoval přibližně stejný počet voličů.

Jak ukazuje tato stručná analýza, reforma uvnitř samotné Unie bude velmi složitá a vyžádá si značnou politickou vůli. Pokud ta ale nebude nalezena, hrozí, že dojde buď k zastavení procesu rozšiřování, nebo bude provedená tvrdá selekce

⁷ Podobný návrh padl i na mezivládní konferenci, která připravila Amsterodamskou smlouvu, ale nebyl přijat. Navrhovalo se, aby velké státy přišly o „svého“ druhého komisaře. Tento návrh byl zamítnut, protože tyto státy by nebyly kompenzovány na jiných místech a jejich celková váha by tím ještě více na úkor menších poklesla.

mezi kandidáty. Přednost budou mít potom ty státy, které (ve vzájemné kombinaci) nejméně „zkomplikují“ situaci uvnitř EU a současně budou mít největší politický a geografický efekt. Budou to Polsko, Maďarsko a Kypr? Bude to Česká republika či Slovinsko? Druhá náročnější reformní cesta si zase vyžádá více času, protože jak po materiální, tak po formální stránce bude velmi náročná. Odhadnou potom uchazeči o členství ten správný okamžik? Dokážou se na čas připravit a adaptovat? Tyto důležité otázky teprve čekají na odpověď.

ZHODNOCENÍ

Pokud se podíváme na procesy transformace a adaptace na straně jedné a na reformu EU na straně druhé, zjistíme, že nebude velmi obtížné nalézt jistého společného jmenovatele. Oba procesy sice jako takové probíhají nezávisle na sobě, jsou ovšem materiálně i časově do značné míry provázány. Pokud nebude dostatek úspěšných kandidátů, nebude rozšíření a s ní i vnitřní reforma EU; a naopak, jestliže nebude politická vůle k reformám, bude ohrožen proces adaptace kandidátských zemí. Jasně se ukazuje pozitivní **konvergenční efekt** zdařilé transformace, adaptace a potencionální otevřenosti Unie.

Neúspěch rozšíření by mohl mít závažné politické, ekonomické a strategické důsledky. V některých transformujících se zemích by hrozilo podlomení procesu demokratizace a etablování standardního modelu politického systému a pokles ekonomické výkonnosti v důsledku růstu nákladů obětované příležitosti (*opportunity costs*), ztráty perspektivních trhů a nedostatečné orientace na ostatní světové trhy. Na straně EU by vedle negativních ekonomických důsledků⁸ došlo k nežádoucímu geopolitickému vývoji, neboť členské státy sousedící s uchazeči o členství by se na delší dobu ocitly na „periférii“ stability a prosperity, což by přineslo značné náklady. Ohrožena by pak mohla být i jejich vnitřní stabilita s možným růstem desintegračních nacionalistických nálad.

Obě strany integračního procesu se tedy pohybují na jakýchsi rovnoběžných **trajektorích** a každý ze zúčastněných se pohybuje jinou rychlostí (to platí i mezi kandidáty navzájem). Trajektorie EU je z nich nejsilnější a svou přirozenou „gravitací“ přitahuje ty ostatní. Výše nákladů a přínosů kandidáta závisí na rychlosti jeho vlastního pohybu (transformace), na blízkosti jeho trajektorie u trajek-

torie EU (adaptace, harmonizace) a tím na velikosti „gravitační“ přitažlivosti trajektorie EU.

Z uvedeného vyplývá, že přizpůsobit se musí hlavně samotný kandidát a že EU a její členské státy potom raději přizvou úspěšnějšího (rozuměj závislejšího a integrovanějšího) partnera mezi sebe. Kandidátské země mohou jen nepatrně „přitáhnout“ trajektorii EU k sobě a dochází k tomu jen v rámci vyvážení celoevropské stability (jih vs. sever a západ vs. východ). Zároveň platí, že více a silnějších kandidátů znamená jejich větší celkovou váhu a to bez ohledu na úroveň jejich vzájemné spolupráce. Prostě se tím vychýlí kyvadlo více jejich směrem.

Největší tíha leží na **domácích politicích a politických elitách**. Ty musí především: 1, provést řádnou a rychlou transformaci; 2, přeměnit ji v adaptaci; a 3, informovat (přesvědčit) o prospěšnosti a nutnosti integrace obyvatelstvo. To má přitom rozhodující úlohu, neboť disponuje „vůlí“ se k formální integraci připojit. O to větší úloha leží na politických představitelích, aby přesvědčili veřejnost, že k faktické integraci dochází díky evropeizaci a globalizaci a že neúčast ve formálních strukturách je zbavuje práva spolurozhodovat a v konečném důsledku znamená (alespoň pro méně rozvinuté a menší země) trvalé zaostávání vůči vnějšímu světu. Podobný závěr platí i pro členské země Unie a pro jejich politické vůdce. Je jejich odpovědností, aby trpělivě prosazovali rozšíření a reformy EU, které povedou k největšímu počtu blahodárných účinků pro všechny zúčastněné strany.

⁸ Již dnes představuje podíl států střední a východní Evropy na celkové obchodní výměně EU asi 12%!

SUMMARY

In this article, the author describes the relation between the transformation of the post-communist states, which have been trying to enter the European Union, and an urgent reform of the institutions within the EU. In considering an accession to the EU he writes about the certain point of time that is believed to be the most advantageous for both sides.

The unique and non-repeatable process of transformation has developed into one of adaptation process, which is considered to allow the compatibility with the market, the legal system and other social systems. The author stresses that within the process of adaptation it is an internal evolution, which allows a candidate to gradually take part in the integration successfully.

On the other hand, the author is aware of the fact that the Eastern-enlargement will indeed be realised under the new circumstances and he describes them. He emphasises the necessity of a radical reform of institutions within the EU in the medium run. Due to the number and composition of the candidates, only then will further enlargement be possible. He criticises the approach of the Amsterdam Treaty, which stands in the way of the candidates in terms of its unpredictability, and he finds it makeshift. The EU has not to lose sight of the transforming countries.

To sum up, the author is convinced that the process of transformation and adaptation has to be followed up by a reform of the European Union in order to make possible further enlargement and so as not to brake the adaptation process in emerging countries. They have pinned hope upon the European Union and to this end have been trying to get across the message about the advantages of an enlargement to their peoples.
