

MODIFIKOVANÝ EXCERPT Z:

OD „MALÉ EVROPY“ K „VELKÉ EVROPĚ“

DĚJINY ROZŠIŘOVÁNÍ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ /
EVROPSKÉ UNIE

II.

Vladimír Goněc

Brno 2003

(ČTVRTÝ TEXT)

Vladimír Goněc

© Vladimír Goněc, 2003, 2022
ISBN 80-210-3255-3

ZŮSTALA ZA ŽELEZNOU OPONOU JEŠTĚ EVROPA?

Východní rozšíření Evropské unie: Exkurs k neukončenému procesu

Regiony střední a východní Evropy byly již v **meziválečném období** vnímány jako zvláštní zóna, jako politicky nezralá a nestabilní část Evropy, v ekonomické rovině pak jako tzv. „**Evropa B**“, agrárně zaostalá. Zároveň však nejostřejší diferenciací hranicí v meziválečném období byla západní hranice Sovětského svazu; vytyčování a ustálení této linie v letech 1917-1921 zároveň jakoby zapříčinilo, že mnohem úžeji než kdykoli dříve se země střední a východní Evropy¹ přimkly k Evropě západní, resp. že „nová Evropa“ jakožto zmenšená Evropa byla jako celek mnohem semknutější než před první světovou válkou. Na „pásmo malých národů mezi Německem a Ruskem“ pohlížela západní Evropa s růžovými brýlemi; dlouho byla ochotna zemím tohoto pásu tolerovat cokoli a přespříliš, v naději, že tyto země jdou správnou cestou a rychle vyrostou ze svých „mladických nerozvážeností“. Jejich schopnosti spolupráce v rámci Evropy byly dalekosáhle přeceňovány, vůči útvarům jako Balkánská dohoda či Baltská dohoda byla vznášena až naivní očekávání.

V protikladu je však nutno zdůraznit, že nastartování výrazně odlišné cesty vývoje pro podstatnou část střední Evropy a pro celou východní Evropu přitom spadá již přinejmenším do devadesátých let 19. století. Pro střední Evropu z hlediska vývoje politických a právních institucí i vývoje sociálního a ekonomického se výraznou diferenciací hranicí stala **východní hranice Německa a hranice mezi Předlitavskem a Zalitavskem**, při zvláštním postavení Haliče. Halič figurovala jako přechodové pásmo vůči Rusku,² Zalitavsko bylo přechodovým pásmem vůči Balkánu,³ na jihovýchodních hranicích Zalitavska začínal již jednoznačně Orient.

Zvláštním fenoménem v celém tomto prostoru bylo hluboké zakotvení stavovské společnosti, mnohem hlubší, než kdy tomu bylo v západní Evropě. Důslednější prolamování funkcí a mechanismů stavovské společnosti přicházelo od poloviny 19. století jen v prostoru na západ od linie východní hranice Německa a hranice mezi Předlitavskem a Zalitavskem. V dalších částech tohoto prostoru probíhalo odstraňování stavovské společnosti povrchně, resp. často jen

¹ Ve smyslu již výše uvedeném, tedy východní hranicí Evropy je západní hranice Sovětského svazu.

² Ještě v dnešním Polsku je ve vesnicích a malých městech zřetelně vidět (resp. cítit v rovině mentality...) územní příslušnost z přelomu 19. a 20. století, tedy rozdíl mezi někdejšími „zábory“ (resp. i příslušnost do Německa v hranicích k roku 1937).

³ Z pohledu Vídně i Zalitavsko (kromě nejsevernější části) již patřilo do „jihovýchodní Evropy“.

náznakově, s absencí demokratického směřování. Případné použití nacionálního ostnu proti stavovským špičkám bývalo rovněž zákrokem povrchním, například proti „cizácké šlechtě“, přičemž národní aristokracie zůstávala vysokou, resp. přímo nedotknutelnou hodnotou ve vědomí společnosti i v praktickém životě. Principy stavovské společnosti zůstávaly zvláště názorně nedotknuty ve formách společenského styku.

Moderní liberální podnikání se prosazovalo jen na územích na západ od zmíněné linie, včetně adekvátního právního prostředí (po roce 1918 již pro Československo jako celek). Na ostatním území skutečné liberální podnikání absentuje, v řadě zemí zůstávaly osou právního systému ještě dlouho soubory výsad.

Jediné Československo v rámci střední a východní Evropy zůstalo po celé meziválečné období stabilním demokratickým státem, v Německu došlo ke zhroucení v roce 1933, v Rakousku 1934. Na druhé straně Maďarsko na demokracii vůbec nedosáhlo. Pro ostatní země sledované oblasti se demokracie stala pouze instrumentální záležitostí – v podstatě byla účelově použita k získání (či podržení) národnostní nezávislosti a poté „shledána nefunkční“ a odhozena, jmenovitě v Polsku v květnu 1926. Litva měla demokratické zřízení pouhého půl roku déle. Současně i relativně svobodnou a tržní ekonomiku mělo jen Československo a Rakousko (a Německo do roku 1933). V ostatních zemích akcelerovaly modely státní regulace ekonomiky až do stabilizace silné role národních ekonomických byrokracií.

Posléze zásadní průlom přinesla na sklonku třicátých let paralelní a vzápětí společná **nacistická a sovětská agrese**. Prolamování ekonomických a sociálních struktur pokračovalo za plné nacistické dominance let 1941-1944, poté spadl celý region jako válečná kořist do rukou Sovětského svazu. Budování zvláštního modelu koloniální závislosti probíhalo pro každou zemi jiným tempem, cílem bylo nastolení ekonomického modelu plně podle sovětského vzoru. Míra odolnosti byla značně rozdílná úměrně dosavadní ekonomické vyzrálosti, míře devastace z válečných let, neméně však i míře rozdílnosti tradic, vzdělanostní úrovně, atp. Síla tradice se přitom hybridizovala s tvrdou ideologizací celého procesu sovětizace, resp. bolševizace, a tak lze dokonce mluvit o specifických modelech pravoslavného komunismu (s největší měrou sblížení se sovětským modelem a nejhlubší a nejvšestrannější distancí od západní Evropy), katolického komunismu a protestantského komunismu.

Nejvyšší míru provázanosti – jak objemově, tak strukturálně – se západní Evropou, vykazovaly ekonomiky Československa a Východního Německa; byly tudíž prolamovány nejnásilněji a také nejdříve dospěly na samotnou hranici krachu již roku 1953. Následovaly fáze improvizovaných záchranných zákroků v ekonomice; pokusy o různorodé hospodářské reformy i „reformy“ sledovaly primárně záměr přežít režimu, tudíž zejména nikdy nesměly překročit limit politické únosnosti. Už po roce 1953 se tak formoval systém ironizovaný nakonec jako „gulášový komunismus“. Pro systémy v obou jmenovaných zemích trvale (a zároveň často jako poslední záchranné lano) byl rovněž od roku 1953 uplatňován striktní mechanismus monetaristické regulace; v tom představovaly obě země v rámci celého sovětského bloku bílou vránu.

V ostatních zemích míra **politického dirigování ekonomiky** byla nepoměrně vyšší, **až po otevřenou svévoli**; její odvrácenou tvář se ovšem stala i značná míra faktické anarchizace ekonomik a různá, poměrně však vysoká míra **trpění stínové ekonomiky**.⁴ Pro případné hospodářské reformy v těchto zemích rovněž platí, jako jejich základní účel a současně limit, efektivnější fungování či alespoň přežití režimu. Dalším východiskem z nouze byla v některých zemích dokonce, byť přísně limitovaná, oficiální tolerance soukromého sektoru (především v drobném obchodování a službách, místy i v malovýrobě).

Od sklonku čtyřicátých let 20. století začalo v celém prostoru zemí na východ od železné opony formování specifické nové stavovské společnosti bolševického typu. V Estonsku, Lotyšsku a Litvě již od padesátých let, v Bulharsku a Rumunsku od šedesátých let, v Maďarsku, Polsku a Československu od počátku sedmdesátých let vystupuje již naprosto zřetelný fenomén „rudé šlechty“ i další rysy inovované stavovské společnosti.



Vleklé hospodářské problémy uvnitř sovětského bloku vedly k výraznému **snižování konkurenceschopnosti** zboží z těchto zemí **na světových trzích**. Provokovaly k trendu dalšího uzavírání se vůči světu, k redukování „zahraničního obchodu“ pouze na země uvnitř sovětského bloku; paralelně vedly k **prohlubování centralismu a byrokratického řízení ekonomik** jednotlivých zemí. Tyto trendy kulminovaly během sedmdesátých let. Ceny a směnné kursy byly však výsledkem politických rozhodnutí a v průběhu osmdesátých let vnitřní mechanismy sovětského hospodářského bloku již ztrácely poslední schopnosti účinkovat jako záchranná síť. Paralelně narůstalo zahraniční zadlužení, kumulovalo technologické zaostávání, masívně rostly inflační tlaky, atp.

V důsledku toho – vedle již zcela bezvýchodných snah ještě více se uzavřít světu a fungovat pouze ve vnitřních vztazích bloku – přicházely podněty přece jen se otevřít světové ekonomice. V primitivní formě se podnikaly pokusy „prodat za každou cenu“, se zjevným dumpingem; dalším projevem bylo překupnictví ve velkém a obdobně extrapolované kramářské metody, využívající například velkých cenových rozdílů světových cen a administrativně stanovených domácích cen. Takové kroky však ekonomiku jednotlivých zemí ještě dále vyčerpávaly a konkrétně mechanismy Evropských společenství se takovému obchodování bránily. Jiný trend představovaly první nezralé pokusy skutečně se otevřít světové ekonomice cestou mechanismů hospodářské soutěže spolu se snahami o technologickou modernizaci.

Skrytý **rozklad hospodářských mechanismů sovětského bloku**, institucionalizovaného v podobě tzv. Rady vzájemné hospodářské pomoci, se stával zřetelným v průběhu druhé poloviny osmdesátých let. Rostly tlaky po „objektivizaci cen“ a „objektivizaci směnných kursů“; bez radikální celkové hospodářské transformace to však nebylo možné. Experimenty s hospodářskými reformami osmdesátých let v zemích sovětského bloku byly trefně

⁴ Ta byla fakticky nejvyšší přímo v Sovětském svazu, pro celé regiony tak dokonce fungovala jako jediná cesta vůbec fyzického přežití obyvatelstva.

charakterizovány vtípem, že „hospodářská reforma v Československu⁵ má stejný smysl jako nařízení, že vybrané značky aut smějí začít jezdit vlevo, přičemž všichni ostatní musí jezdit vpravo“.⁶ Celkové ekonomické zaostávání za západní Evropou se prohlubovalo stále větším tempem. Československo a Východní Německo, které se ještě na přelomu padesátých a šedesátých let mohly v ekonomickém výkonu (v přepočtu na hlavu) poměřovat se světovou špičkou a které ještě v závěru šedesátých let byly srovnatelné s Rakouskem, se k závěru osmdesátých let propracovaly na pouhou třetinovou úroveň Rakouska. A balkánské státy sovětského bloku vnímaly výraz „turecké hospodářství“ nikoli v tradičním významu, nýbrž jako něco navýsost pozitivního, ba přímo jako objekt zájmu.

Radikální hospodářská reforma však nebyla pro stávající mocenské špičky přijatelná.⁷ Dalším výrazným podnětem se staly stupňující se požadavky po účtování obchodu mezi zeměmi sovětského bloku v tvrdých měnách, resp. světových cenách. Fakticky k tomu docházelo zatím vyjíměčně, věc však zůstávala „na spadnutí“.⁸

V rámci onoho otevírání se světové ekonomice se hledaly i **nové vztahy k Evropským společenstvím**; nejintenzivněji se o to pokoušely Maďarsko, Československo a Polsko. Tyto země ještě během osmdesátých let uzavíraly první dílčí, ovšem zatím jen velmi omezené obchodní dohody.⁹ Zřetelný posun přinesla společná deklarace podepsaná 25. června 1988 v Luxembourgu mezi Evropským hospodářským společenstvím a Radou vzájemné hospodářské pomoci a následné ustavení oficiálních vztahů mezi oběma uskupeními. To umožnilo i jednotlivě Maďarsku, Československu a Polsku navázat přímé diplomatické vztahy s EHS a dojednat přímé obecné obchodní smlouvy a smlouvy o obchodní a hospodářské spolupráci. První z nich byla podepsána mezi EHS a Maďarskem, a to 26. září 1988, poté (v poněkud omezenějším rozsahu) smlouva s Československem 19. prosince 1988 a smlouva s Polskem (již výrazně širšího dosahu) 19. září 1989. Nová, obsahově rozšířená smlouva s Československem byla podepsána 7. května 1990.

Smlouvy zahrnovaly jak obchod průmyslovým zbožím (kromě uhlí a oceli), tak zemědělskými produkty. Hlavním cílem smluv bylo usnadnění vzájemného obchodu a vzájemná hospodářská spolupráce. Smlouvy vedly k odstranění kvantitativních omezení na vyjmenované průmyslové produkty ve vzájemném obchodu a ke koncesím pro některé zemědělské produkty. Smluvní strany si navzájem přiznaly doložky nejvyšších výhod podle norem GATT.

⁵ Lze dosadit kteroukoli reformu i kterýkoli jiný stát.

⁶ Jinou neméně trefnou variantu vtípu, představoval další významový rozměr, že „všechna auta s pražskou značkou mohou jezdit vlevo, ostatní zásadně vpravo“.

⁷ Teprve nová fáze Gorbačovovy perestrojky na jaře 1988 otevřeně přiznala, že „další pokrok v hospodářských reformách není možný bez důkladné reformy politického systému“. Režimy v ostatních zemích sovětského bloku se urputně bránily uznání této teze.

⁸ V dalších letech se tento princip postupně živelně prosazoval; k 1. lednu 1991 byl definitivně prosazen jako oficiální mechanismus RVHP. Obchod uvnitř RVHP však rychle přestal fungovat a 28. června 1991 byl podepsán protokol o ukončení činnosti RVHP.

⁹ Československo například v oboru textilu.

Bezprostředně po mocenských zvratech v zemích střední a jihovýchodní Evropy (a vzápětí i po vymanění se zemí východního Pobaltí ze sovětské nadvlády) se však orgány Evropských společenství dostaly do **rozporuplné situace**. Zmíněné země postupně stále vehementněji deklarovaly „návrat do Evropy“. Namísto chabě startující pouhé spolupráce se rýsovala perspektiva budoucího užšího ekonomického propojení Evropských společenství se zeměmi, z nichž část skutečně geograficky a historicky úzce souvisela se samotným „jádroem Evropy“. Na druhé straně však stála nejednoznačnost až nevěrohodnost vývoje v zemích na východ od právě zhroucené železné opony. Samotný **fenomén** „sametové revoluce“ používaný pro Československo či „**vyjednané revoluce**“, jako ještě trefnější pojmenování pro případ Maďarska (a neméně vhodně použitelný pro Polsko i další země) vyvolával sice navýsost pozitivní morální emoce v západní Evropě, zároveň však obavy, kam až skutečně taková revoluce došla či zda někam vůbec, vyvolával pochyby, jaký je skutečný dosah a obsah dohod s předchozími mocipány.

Z „vyjednané revoluce“ skutečně plynuly velmi podivné procesy transformace, v některých zemích až v trendech „komunismu bez komunistů“, tedy jen s odstraněním určité kliky od moci, při ponechání celé sociální a ekonomické sféry víceméně netknuté, s pokračováním dosavadních mechanismů. Odtud pak i v jiných zemích pokusy o metody „budování kapitalismu“ pouze nástroji analogickými někdejšímu „budování komunismu“; odtud i třeba metody „bankovního komunismu“, rušící ekonomiku těchto zemí i déle než deset let po pádu starého režimu. Přímou obavou vyvolávaly privatizační metody typu „zhasnout a nechat rozkrást“, stejně tak privatizační metody, na nichž vysoký profit měla stará komunistická nomenklatura z managementu bývalých státních podniků. Děsivou noční můrou pro západní Evropu se staly postupy, kdy nová moc v zemích střední a východní Evropy otevřeně odmítala vyvářet kvalitní právní rámec pro transformaci, se zdůvodněním, že by byl překážkou transformace i překážkou pro rozjezd nového podnikání, atp. Až příliš vysoký podíl představovala šedá ekonomika, povětšinou fungující sice mimo právní rámec, avšak nikoli protiprávně, resp. nikoli právně postižitelně. A k tomu se pojila nezvládaná dynamizace ekonomiky černé. Veřejným tajemstvím rovněž byla masová korupce.

Politicky velmi nevěrohodný pro západní Evropu byl zcela názorně i česko-slovenský rozvod v roce 1992, byť „sametový“. Pro orgány Evropských společenství a pro západoevropskou politiku vůbec vyvstala otázka, samozřejmě řečnická, jak se ČR i SR chtějí integrovat do Evropy, jak chtějí v budoucnu participovat na složitých vyjednáváních a vyvažováních zájmů velmi rozdílných partnerů ve sjednocující se Evropě, když nejsou schopny dohodnout se samy mezi sebou jakožto jinak velmi blízcí partneři. Snaha představitelů ČR svést všechno na slovenskou stranu, ba dokonce se prezentovat jako „vzorný žák“ západní Evropy, byla přijímána s pošklebky.

Celkově z pohledu západní Evropy krystalizovaly **obavy, že země** střední, severovýchodní a jihovýchodní Evropy vlastně **fakticky nesměřují na západ**, nýbrž „na jih“, tedy k systémům kapitalismu (i sociálnímu systému...) laicizovaných zemí Středního východu. U části nových politických sil (příčemž v některých zemích se tyto síly přímo podílely i na vládních koalicích) se projevil trend směřovat k systémům nelaicizovaných zemí Středního východu, jindy zase trendy k úzké spolupráci s „novým Ruskem“ po rozpadu Sovětského svazu.

Hned v roce 1990 se projevíly ještě jiné trendy, které přímo iritovaly orgány Evropských společenství a zejména představitele zemí někdejší Šestky. Projevíly se totiž intenzivní snahy prosadit v zemích střední a východní Evropy ryzí, resp. „ideální“ model společnosti, ekonomiky a státu v intencích amerického a britského konzervatismu, přitom s neskrývaným ostnem proti modelu kontinentální západoevropské společnosti a modelu ekonomiky Evropských společenství, a opět jmenovitě proti Šestce (a ještě v jejím rámci zvláště důrazně proti Francii a proti Německu).¹⁰ Jistý souběh těchto snah, ať už jako reakce na momentální vývoj, anebo z „vnitřní naivity“ znamenaly pokusy realizovat „dokonalejší“, „kvalitnější“ či „ryzejší“ kapitalismus než v západní Evropě, snahy stát se vzorem, být lepší než západní Evropa.¹¹

Tyto pokusy samy o sobě vyznívaly směšně. Pokud však vycházely od politiků v klíčových postech, pokud měly možnost výrazně ovlivnit veřejné mínění (mj. i jako nový rozměr nacionalismu), stávaly se pro kontinentální část západní Evropy (a v některých rozměrech i pro Británii i USA) víc než nepřijatelnými.

Z veškeré této schizofrenní orientace „na západ“, „na jih“ či „jinam a kam?“ vyplynula v průběhu devadesátých let celá řada kroků ze strany orgánů Evropských společenství a Evropské unie či jejich členských států, kroků, které byly důsledkem naznačené nedůvěryhodnosti, resp. kroků, které měly prověřit míru důvěryhodnosti či skutečné směřování zemí střední a východní Evropy. Proti tomu pak stála celá série zlobných reakcí představitelů (i veřejnosti) zemí střední a východní Evropy, reakcí, které však byly dány neschopností sebereflexe, minimální sebekritičností; jindy šlo o otevřené nacionalistické výlevy, jindy o důsledky naivních představ o „právu na návrat do Evropy“ jako nějakém automatickém právu na vstup do Evropské unie, apod.

Na druhé straně byla západní Evropa zmítána obavami z eventuality ponechat vývoji ve střední a východní Evropě volný průběh, a to už pro pouhé perspektivy evropské bezpečnosti. Vývoj v bývalé Jugoslávii (avšak i jinak profilovaný vývoj v Rumunsku) se stal velmi názorným a tvrdým varováním. Jinou neméně vážnou hrozbu pro západní Evropu znamenala možnost infiltrace mechanismů šedé ekonomiky od nejbližších východních sousedů, dále se stala bezpečnostním rizikem perspektiva nezvladatelných imigračních vln do západní Evropy v důsledku nezvládnutých transformačních experimentů realizovaných v zemích bývalého sovětského bloku.

Přímým důsledkem v jedné rovině se staly programy materiální pomoci PHARE,¹² posléze obecná snaha napojit tyto země pružně, efektivně a oboustranně výhodně na ekonomiku západní Evropy. Prokazuje to jednak vstřícnost Evropských společenství vůči skutečným zájmům a

¹⁰ Pro prostor užší střední Evropy na východ od bývalé železné opony přišel i pokus materiálně intenzivně podporovat „ideální“ německý model křesťanskodemokratický, fakticky v „bavorské verzi“.

¹¹ Kvalitativně to znamenalo totéž, co například snahy představitelů někdejší NDR po celou dobu existence se prezentovat jako „dokonalejší marxisté“, než co měla znamenat samotná Moskva.

¹² Pro země rozpadajícího se Sovětského svazu program TACIS (srv. první kapitola prvního svazku). Později došlo k restrukturační a dalšímu rozšíření programů finanční výpomoci.

potřebám zemí střední a východní Evropy, zároveň šlo o celý soubor podnětů po ty síly, které chtěly skutečně „směřovat na západ“, resp. skutečně do Evropy.

Další rovinu představuje postupné konstruování jistých názorných parametrů, podle nichž by bylo možno poměřovat skutečnou „cestu do Evropy“. A úměrně reálnému naplňování těchto parametrů by se ona podaná ruka měla stát štedřejší či jinak efektivnější. Lze mluvit i o nabídce finanční a institucionální pomoci v zájmu celkové kultivace prostoru střední, jihovýchodní a severovýchodní Evropy.



Rada ministrů Evropských společenství se již 18. prosince 1989 usnesla uplatnit program na podporu restrukturalizace hospodářství Polska a Maďarska – PHARE.¹³ V závěru roku 1989 došlo rovněž k oživení myšlenky přidruženého členství.¹⁴ Evropská rada na zasedání ve Strasbourgu v prosinci 1989 se usnesla, že Společenství budou podporovat potřebu hospodářské reformy v zemích na východ od právě padající železné opony všemi prostředky, které budou mít k dispozici, a že budou pokračovat v analýze principu přidružení se státy, které vykážou příslušný rozměr svých hospodářských a politických reforem. V dubnu 1990 mimořádné zasedání Evropské rady v Dublinu přijalo rozhodnutí, že budou zahájena vyjednávání o budoucím přidružení s Maďarskem, Československem a Polskem.

První smlouvy o přidružení, tzv. „**evropské smlouvy**“, byly podepsány 16. prosince 1991 s Polskem, Československem a Maďarskem. Představují inovovanou strukturu někdejší aténské smlouvy o přidružení Řecka, po třicetiletých zkušenostech a proměnách samozřejmě principiálně modernizovanou, zároveň mnohem detailnější. Fyzickým rozsahem jsou nejobsáhlejšími smlouvami ze všech, které kdy Evropská společenství, resp. Evropská unie podepsaly s třetími zeměmi.

Konkrétně například **smlouva s Polskem**¹⁵ má celkem 122 článků a je strukturována do devíti základních částí. Přímo do preambule je vložena teze, že **konečným cílem je řádné členství** Polska v Evropských společenstvích a **přidružení je nástrojem k jeho dosažení**. Pro Polsko znamená tato posloupnost závazek. Dalším principem vloženým do preambule je závazné propojení procesu naplňování smlouvy o přidružení s procesem důsledné realizace politických, hospodářských a právních reforem; Polsko se zavazuje ke sblížení svého systému se zeměmi ES, z jejich strany pak stojí závazek účinné finanční a technické podpory Polska na této cestě.¹⁶ První část vlastní smlouvy stanoví mechanismy politického dialogu mezi Polskem a Evropskými společenstvími.¹⁷ Druhá část určuje obecné zásady a etapy fungování smlouvy o přidružení.

¹³ Poland and Hungary Aid for Restructuring of Economies.

¹⁴ Iniciativa je připisována M. Thatcher; jejím obecným zájmem ovšem bylo zaměstnat orgány ES otázkami jak přidružení, tak rozšíření natolik, aby už neměly čas ani prostor pro další prohlubování integračního procesu. Srv. výše.

¹⁵ Právnícká reedice smlouvy s komentářem: Układ Europejski z komentarzem (ed. Z. Borecki, E. Gromnicka), Warszawa 2002.

¹⁶ Základní závazky jsou pak (aby nešlo o pouhou deklaraci) znovu profilovány v prvním článku vlastní smlouvy.

¹⁷ Články 2-5 smlouvy.

Nejrozsáhlejší součástí smlouvy představuje třetí část, vymezující postupné formování pásma volného obchodu (mimo zemědělskou produkci) mezi smluvními stranami po dobu desíti let, spolu se zvláštními ustanoveními pro vzájemný obchod produkty zemědělství a rybolovu.¹⁸ Čtvrtá část zahrnuje podmínky pohybu osob, jmenovitě pracovní síly, dále zakládání podniků příslušníky druhé strany a podmínky pohybu služeb.¹⁹ Pátá část vymezuje pohyb kapitálu (mj. stanoví volný pohyb kapitálu pro případy bezprostředně spojené s investiční činností) a upevňování podmínek volné soutěže, dále vymezuje sblížování právního systému Polska s Evropskými společenstvími (zejména práva celního, bankovního, duševního vlastnictví, dopravního, ochrany zdraví, etc.).²⁰ Část šestá je věnována konkrétním politikám spolupráce a přibližování se Polska parametrům ES, od politiky průmyslové, přes peněžní až po životní prostředí či vzdělávání.²¹ Mj. zvláštní článek (č. 85) jen věnován potlačování praní špinavých peněz. Sedmá část je orientována na rozvoj kulturní spolupráce. Osmá část stanoví finanční spolupráci a formy a podmínky finanční výpomoci Polsku v podobě subvencí a dotací a přístup k úvěrům Evropské investiční banky. Specifikuje využití programu PHARE a předpokládá vytvoření dalších fondů finanční výpomoci.²² Zbývajících 21 článků jako devátá část vymezuje především institucionální záležitosti, mj. ustavuje stálou Radu přidružení, Výbor přidružení, Parlamentní výbor přidružení, dále obvyklá ustanovení přechodná a závěrečná. Nakolik klíčovou částí třetí, tedy formování pásma volného obchodu bylo žádoucí uplatnit co nejdříve, bez zdržování ratifikační procedurou celé smlouvy, byla tato část ve zvláštním režimu uplatněna zároveň jako tzv. přechodová dohoda. Přechodová dohoda začala platit již k 1. březnu 1992, smlouva jako celek vstoupila po ratifikační proceduře v platnost k 1. únoru 1994.

Smlouvy o přidružení s ostatními státy měly analogickou strukturu; s dalšími zeměmi střední a východní Evropy byly podepisovány v letech 1993-1996.²³ Novou součástí těchto dalších smluv (včetně nových smluv s ČR a SR) byl protokol zavazující k dodržování demokratických principů a práv člověka; porušování tohoto ustanovení bylo důvodem k vypovězení celé smlouvy ze strany EU. Ve smlouvě s Lotyšskem bylo postupné zavádění pásma volného obchodu zkráceno na čtyři

¹⁸ Články 7-36 smlouvy.

¹⁹ Články 37-58 smlouvy.

²⁰ Články 59-70 smlouvy.

²¹ Články 71-94 smlouvy.

²² Články 96-101 smlouvy.

²³ Po rozbití Československa byly uzavřeny zvláště smlouva s ČR a smlouva se SR 4. října 1993 s termínem vstupu v platnost k 1. únoru 1995, tedy formálně s ročním zdržením oproti Polsku a Maďarsku. Přechodová dohoda sice formálně platila již k uvedenému 1. březnu 1992, tedy souběžně jako u Polska a Maďarska. Její faktické naplňování však probíhalo u obou „pozůstatků po Československu“ podstatně pomaleji, až vlekle, a to právě pro proces dělení státu a ekonomické a administrativní důsledky rozdělení. (A smlouvy z 4. října 1993 přinesly reprofilaci pro nové přechodové dohody.) Faktické zpoždění ČR i SR za Polskem a Maďarskem bylo proto cca tříleté.

Text „Evropské dohody zakládající přidružení mezi ČR a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy“ viz č. 7/1995 Sb.

S Rumunskem byla Evropská smlouva podepsána 1. února 1993, s Bulharskem 8. března 1993; přechodová dohoda byla uplatněna od 1. května, resp. 31. prosince 1993, celá smlouva vstoupila v platnost k témuž datu jako v případě nových smluv s ČR a SR. S Estonskem, Litvou a Lotyšskem byly přechodové dohody uplatněny ještě před podpisem evropských smluv, k 1. lednu 1995, vlastní smlouvy podepsány 12. června 1995, v platnost vstoupily 1. února 1998. Evropská smlouva se Slovinskem byla podepsána 10. června 1996, přechodová dohoda uplatněna od 1. ledna 1997, smlouva jako celek od 1. února 1999.

roky, u Slovinska a Litvy vymezeno na šest let; smlouva s Estonskem stanovila jeho okamžité zavedení.²⁴

Rada přidružení byla určena pro každý z přidružených států jako řídicí a rozhodovací orgán ve věcech realizace smlouvy, ve složení zástupců Rady EU a Evropské komise a ministrů přidružené země, se zasedáním nejméně jednou ročně. Jejím výkonným a pomocným orgánem byl určen **Výbor přidružení**.²⁵ **Parlamentní výbor** pro přidružení, složený ze zástupců Evropského parlamentu a parlamentu přidružené země byl ustaven jako orgán politické kontroly nad realizací smlouvy.

V bezprostřední funkční souvztažnosti s evropskými smlouvami docházelo k uzavírání dohod o finanční spolupráci nově přidružených států s Evropskou investiční bankou. Například s ČR byla taková dohoda podepsána 18. února 1993 s platností dnem podpisu.²⁶



Průlomovým momentem pro tzv. východní rozšíření Evropské unie se stalo **jednání Evropské rady v Kodani** v červnu 1993. Rada se usnesla přijmout co nejdříve přidružené země, jen co budou schopny akceptovat a realizovat závazky plynoucí z řádného členství. Zároveň stanovila **podmínky** ve třech okruzích. První z nich a zároveň skutečně prvořadě podmínky představovalo naplnění obecných politických předpokladů; konkrétně jde o stabilitu institucí garantujících v kandidátských státech demokracii a právní řád, respektování práv člověka a respektování a ochranu menšin.²⁷ Druhou rovinu podmínek představuje důsledná tržní ekonomika a prokázání schopnosti odolat tlaku konkurence a plně uplatnit principy volné soutěže v modelu Evropské unie. Třetí rovina podmínek znamená, aby kandidátský stát prokázal schopnost plnit jak momentálně platné závazky, plynoucí celkově z členství v EU, tak zároveň schopnost být skutečně perspektivním členem, totiž plně se zapojit do realizace cílů unie politické, hospodářské a měnové.

Evropská rada se usnesla, že zásadním úkolem zůstává zachovat tempo evropské integrace, že však paralelně klíčovým úkolem je přímá příprava samotné unie na další rozšíření (tedy především instituce Unie se musí připravit, resp. proměnit) a samozřejmě i přímá příprava samotných kandidátů na řádné členství s příslušnou pomocí Unie.

Reakcí byla **série žádostí o řádné členství**; první dvě přihlášky byly podány ještě na jaře 1994,²⁸ série pokračovala v letech 1995 a 1996.²⁹ Vzhledem k uzavřeným smlouvám o přidružení byla tato série přihlášek vlastně velmi předčasná; zároveň znamenala jistý politický nátlak vůči EU, současně byla výrazem i jistých iluzí a přehnaných očekávání, nakolik druhý a třetí okruh

²⁴ Tedy k 1. lednu 1995.

²⁵ Při něm pak pracuje řada podvýborů na úrovni expertů.

²⁶ Č. 250/1994 Sb.

²⁷ Rozumí se menšin obecně, mj. i menšin náboženských, menšin se specifikou kulturních tradic... Zároveň jde o princip „ochrany menšin“, nikoli „práv menšin“ (to je s evropským právem neslučitelné).

²⁸ Maďarsko 1. 4. 1994, Polsko 8. 4. 1994.

²⁹ V pořadí: Rumunsko 22. 6. 1995, Slovensko 27. 6. 1995, Lotyšsko 27. 10. 1995, Estonsko 28. 11. 1995, Litva 8. 12. 1995, Bulharsko 16. 12. 1995, ČR 22. 1. 1996, Slovinsko 10. 6. 1996.

„kodaňských kritérií“ zatím nenaplnoval žádný kandidát ze střední a východní Evropy, první okruh jen někteří, a i to jen částečně.

Evropská unie tudíž reagovala pokračováním v kursu, který byl dán již smlouvami o přidružení v jejich rozměru systematické přípravy na řádné členství. Další realistickou etapu proto startuje **usnesení Evropské rady** z prosince 1994 v **Essenu**. Právě smlouvy o přidružení byly znovu vyzvednuty jako základní kámen pro uplatnění celé strategie přípravy na řádné členství. Nově zaváděným prvkem se stal strukturální dialog, pravidelně uplatňovaný jednou za rok či dva na úrovni ministrů zahraničních věcí a vybraných sektorových ministrů. Předmětem dialogu měly být otázky konkrétní přípravy kandidátských států na realizaci celoevropských cílů v rozměru například energetiky, ochrany životního prostředí, dopravy, stejně tak záležitosti spadající do rámce tzv. druhého a třetího pilíře Evropské unie. Třetím zásadním prvkem se stalo posílení přímé pomoci kandidátským státům v naplňování podmínek přistoupení, a to ve dvou rovinách, totiž pomoc v uplatňování unijního práva (v tom vůbec na prvním místě stály právní předpisy pro jednotný trh) a v přímé finanční pomoci z posíleného programu PHARE.

Evropská rada zároveň pověřila komisi zpracováváním pravidelných každoročních zpráv o postupu příprav přidružených zemí na řádné členství, v první řadě měly zprávy zahrnovat analýzu vývoje příprav na vstup do jednotného vnitřního trhu EU. Každá země měla být nadále posuzována zvlášť, tedy individuálně měla být vyhodnocována míra její připravenosti na řádné členství, dosažený pokrok...

Další konkretizaci přinesla „**Bílá kniha**“ Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, připravená Evropskou komisí (zveřejněna v květnu 1995)³⁰ a vzápětí přijatá na zasedání Evropské rady v Cannes v závěru června 1995. Bílá kniha měla fungovat jako základní příručka, resp. průvodce pro kandidátské země, jmenovitě pro oblast příprav na budoucí fungování v rámci jednotného trhu. Znamenala zároveň konkretizaci podmínek, které budou muset kandidáti splnit před uzavřením přístupové smlouvy. Pro dosavadní očekávání až iluze některých zemí znamenala Bílá kniha přímo šok. Dosavadní zkušenosti z rozšiřování ES/EU vedly samozřejmě k uplatnění principu, že kandidátské země musí být připraveny plně fungovat jako řádný člen v momentě vstupu, tedy nikoli pouze v parametrech Evropské unie k momentu uplatnění smlouvy o přidružení ani k momentu přijetí třeba Bílé knihy, nýbrž musí být připraveny na ještě hlubší mechanismy integrace, jak teprve takové mechanismy budou zformovány.³¹ Tedy laťka byla nastavena ještě výše, než pro čerstvě realizované přistoupení Rakouska, Švédska a Finska.

Některé kandidátské země reagovaly nervózně, některé dávaly otevřeně najevo rozčarování, prezentovaly Bílou knihu jako nespravedlivý a necitlivý krok, dokonce jako úmyslné prodlužování etapy přidruženého členství, jako diskriminaci, jako nevěli vyjít vstříc, atp. Nenaplněna zůstala i

³⁰ COM/95/163.

³¹ Oficiální edice v českém překladu zveřejnila Delegace Evropské komise v ČR: Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. Bílá kniha, Bílá kniha – příloha, Praha 1995. (Právě „Příloha“ je oním podrobným manuálem ve výše uvedeném smyslu, v rozsahu téměř pětiset stran.)

očekávání, že budou vyhlášeny pevné termíny pro zahájení jednání o přistoupení. Jiné země přijaly Bílou knihu naopak s nemístnou lehkomyšlností. Evropská unie si oproti tomu nemohla dovolit další lehkomyšlnost typu někdejšího přijetí Británie či Řecka, tím spíše, že fronta uchazečů o členství narůstala. Jediné východisko bylo právě v přesných a přísných podmínkách vstupu a zároveň v intenzivní pomoci kandidátům tyto podmínky splnit.³²

Zasedání Evropské rady v Madridu v prosinci 1996 se usneslo, že šest měsíců poté, co bude ukončena mezivládní konference k přípravě revize základních smluv Unie, započnou jednání o přistoupení s Kypru a Maltou;³³ zároveň vyjádřila naději, že paralelně budou připraveny započít jednání i země střední a východní Evropy. To opět znamenalo zdůraznění významu vlastní aktivity a vlastních pokroků kandidátských zemí. Evropská rada zároveň pověřila Evropskou komisi urychleně připravit posudky na žádosti příslušných zemí o řádné členství (avis) a současně soubornou zprávu na téma rozšíření Evropské unie.

V mezidobu experti Evropské komise vypracovali soubor dokumentů „**Agenda 2000**“, publikovaný 16. července 1997. Mj. je věnován rozšíření Evropské unie, vlivu rozšíření na samotnou Unii, dále otázkám rozpočtovým a principům fungování strukturálních fondů Unie, včetně rozměru rozšiřování.³⁴ Agenda 2000 dále zahrnovala i „**avis**“ vůči žádostem o řádné členství, jak tyto avis adresně vůči jednotlivým zemím Komise postupně dopracovávala a zveřejňovala. Struktura „avis“ odpovídá „kodaňským kritériím“. Agenda 2000 doporučovala započít vyjednávání o přistoupení s Kypru, Polskem, ČR, Maďarskem, Slovinskem a Estonskem.



První okruh kodaňských kritérií přiznala Komise za splněný všem kandidátům ze střední a východní Evropy kromě Slovenska a Rumunska. Druhý okruh kritérií (tržní ekonomika) byl přiznán za uspokojivě plněný³⁵ jmenovitě zeměmi doporučenými k zahájení vyjednávání. Přesto jim byla zdůrazněna nutnost pokračovat v hospodářských reformách intenzivně a tak, aby se v budoucnu mohly zapojit do společného trhu a byly schopny v něm ustát sílu konkurence. (Tedy toto kritérium zatím ještě neplnily.)³⁶ Ostatní země byly hodnoceny jako toho času ještě s velkými prolukami v procesu ekonomické transformace a jako zatím nenaplňující obecný rámec tržní ekonomiky, byť u nich byl rovněž oceněn dosažený pokrok. Třetí okruh kritérií zůstal zatím problematický pro všechny kandidátské země ze střední a východní Evropy. Za základní překážku byla zdůrazněna nepřipravenost struktury i způsobu fungování státní správy a stav

³² Přitom skutečně představitelé některých kandidátských zemí žili doposud v představě, že na jednáních o přistoupení se prostě sejdou dvě strany, každá předloží své stanovisko a nakonec si vyjednájí nějaký kompromis tak, jak je tomu „na každých slušných mezinárodních jednáních“.

³³ Poznámka k Maltě: Republika Malta podala žádost o řádné členství v Evropských společenstvích ještě 16. července 1990. Komise ES v červnu 1993 vydala pozitivní „avis“ v otázce připravenosti Malty na členství. V roce 1996 však nová vláda Malty stáhla žádost o členství, Malta se proto nestala členem „luxemburské skupiny“ (viz níže). 10. září 1998 Malta znovu podala žádost o řádné členství. Původní avis Komise bylo revokováno.

³⁴ Agenda 2000. For a stronger and wider Union, in: Bulletin of the European Union, 1997, Suppl. 5.

³⁵ Tedy dosud nikoli splněný.

³⁶ Konkrétnější údaje viz níže.

rezortu spravedlnosti. Zde však Komise vyjádřila naději, že překážky lze překonat v rámci přísně obsahově a časově vymezených přechodných období těsně po vstupu.³⁷

Konkrétněji pak **avis** Komise **vůči** zemím střední a východní Evropy, **doporučeným k zahájení vyjednávání o přistoupení** (tj. z tzv. luxemburské skupiny – viz níže), vyzněly z hlediska plnění kodaňských kritérií ve všech případech v duchu „ano, avšak...“, a to i pro rovinu **kritérií demokracie a právního řádu**. V tomto směru víceméně nejlépe dopadla ČR, přesto jí bylo vytýkáno, že stále vystupují jisté problémy se zákonodárstvím týkajícím se svobody tisku, a za otevřeně diskriminační byl označen zákon o státním občanství. Polsku a Maďarsku bylo uloženo napravit nedostatky ve fungování soudních systémů, Slovinsku byl adresován požadavek přímo zásadní reformy soudnictví. Polsko a Slovinsko se měly důrazně a v praktických krocích zaměřit na potlačování korupce, Slovinsku byl vytýkán prakticky nulový dosah majetkových restitucí. Vůči Estonsku byl jako nejzávažnější ventilován problém naturalizace ruskojazyčného obyvatelstva a uplatnění pro tyto obyvatele řádných občanských práv.

V rovinách **kritérií funkční tržní ekonomiky** byly země luxemburské skupiny pochváleny za dalekosáhlý pokrok v reformách. Přesto byla po ČR požadována jako garance dlouhodobější stability reforma finančního systému a byl jí vytýkán zatím ještě nekvalitní management podniků. Polsko bylo upozorněno na příliš mnoho problémů v oblasti zahraničního obchodu, dále na potřebu zkvalitnění bankovního sektoru. Maďarsko, Polsko a Estonsko byly důrazně upozorněny na nezbytnost transformace systému penzí a sociálního zabezpečení, jmenovitě Estonsko v tom zatím neučinilo vůbec nic. (tj. stále neúnosně uplatňovalo starý sovětský model). Estonsko zatím minimálně pokročilo i v uvolňování obchodování nemovitostmi. Slovinsko bylo sice uznáno za výkonnou ekonomiku, avšak v pohledu Komise potřebovalo celkovou reformu tržních mechanismů.

Co do parametru **schopnosti vyrovnat se s budoucí konkurencí uvnitř EU** Komise všech pět států hodnotila za schopné odolávat tlaku volné soutěže. Nejvýše bylo oceněno Maďarsko, konstatováním, že potřebné změny byly již podniknuty hned na počátku reformního procesu. ČR však bylo uloženo dořešit v souladu s Evropskou dohodou systém regulace dovozu. Polsku byla uznána schopnost odolat budoucímu konkurenčnímu tlaku jedině pod podmínkou udržení dosavadního tempa restrukturalizace ekonomiky a tempa jejího otevírání se navenek. Slovinsko bylo upozorněno na zatím absenci konkurenceschopnosti ve vyjmenovaných oborech a rovněž na ustrnulost v některých oborech; do budoucna by mohlo znamenat ohrožení, že růst mezd daleko předstihuje tempo růstu produktivity.³⁸ Největší problémy byly signalizovány Estonsku, které by mělo celkově zvětšit export a řešit problém nového krytí prudce rostoucího pasívního salda zahraničního obchodu; mimoto že minimální otevření se zahraniční konkurenci je uplatňováno v oblasti veřejných zakázek a finančních služeb, dále že velké reformy

³⁷ Trvalé výjimky neměly být přípustěny a zároveň nebyly považovány za nutné.

³⁸ Zde však jde o dvojsečnou záležitost, Slovinsko uplatňovalo přibližování se své cenové a mzdové struktury poměrům v EU; naopak z dlouhodobého hlediska se největší problémy v tomto směru rýsovaly pro ČR.

s konkurenceschopností související bude muset Estonsko odstartovat v oblasti intelektuálního vlastnictví a další reformy i v oblasti daňové.

Pro sféru **přípravenosti administrativního potenciálu** bylo nejlepší hodnocení dáno ČR, dobré i Polsku, relativně dobré Maďarsku. Přitom i ČR byla upozorněna na nezbytnost intenzivního pokračování v nastoupené cestě a důrazného dalšího posilování reálné výkonnosti veřejné správy. Polsko a Maďarsko měly výrazně zvýšit intenzitu přípravy a uplatňování nových zákonů, zejména v rovině techniky správního konání. Estonsku bylo uloženo podniknout celkovou reformu veřejné správy, byly vysloveny pochybnosti o samotném respektování a reálném uplatňování právního rámce veřejné správy a byla vytýkána absence finanční kontroly v regionálním rozměru.³⁹ Slovinsku byly vytčeny nedostatky absolutní, bylo vyjádřeno očekávání reformy veřejné správy od základu.

Co se týče **přípravy na aplikaci acquis communautaire**, bylo hodnocení diferencováno podle jednotlivých dílčích okruhů. Rámcově byla ČR, Maďarsku a Polsku přiznána schopnost přijmout a reálně aplikovat acquis. ČR i Polsku bylo doporučeno urychlení, zejména v oblastech agrární, ochrany životního prostředí a dopravy, jinak obě země byly vyhodnoceny jako schopné přijmout hlavní část acquis v nejbližší době.⁴⁰ Zato Maďarsku byla vytknuta rozpornost mezi formálním přijímáním norem a mírou neschopnosti je skutečně uplatňovat,⁴¹ dále konkrétně zatím absence pokroku pro oblast energetiky, celnictví a životního prostředí. Slovinsko bylo tvrdě kritizováno za absenci celostátního programu pro implementaci acquis a byl po něm požadován výrazný pokrok ve sférách ochrany životního prostředí, ochrany práce, sociálních záležitostí a energetiky. Estonsko dopadlo nejhůře, bylo důrazně upozorněno na nutnost podstatně zvýšit celkové úsilí, pokud má být v dohledné době vůbec formálně přijata hlavní část acquis, nemluvě již o reálném uplatnění; jmenovitě pak byl Estonsku vytýkán prakticky nulový pokrok ve sférách ochrany životního prostředí, rybolovu, ochrany spotřebitele a celnictví.

Celkový obraz tedy z pohledu Komise nepůsobil ani pro luxemburskou skupinu nikterak růžově a znovu znamenal zchlazení horkých hlav a naivních očekávání, podobně jako již zmíněná Bílá kniha učinila o dva roky dříve. Mnohem tvrději však dopadly **země zatím nedoporučené k zahájení přímých vyjednávání o přistoupení**.

V rovině **kritérií** naplňování a respektování **demokracie a právního řádu** nejhůře dopadlo Slovensko, jednoznačně s ohledem na konkrétní aktivity realizované koaliční vládou v čele s V. Mečiarom a Hnutím za demokratické Slovensko, počínaje neskrývaným, ba přímo demonstrativním zneužíváním moci vůči občanům; jediné Slovensko dostalo uděleno výslovné ne, tedy jednoznačné hodnocení, že tato kritéria nenaplnuje.⁴² Nejlepší hodnocení v těchto kritériích

³⁹ Čímž je dána svoboda a beztrčnost pro marnotratnost i rozkrádání.

⁴⁰ Tj. že pro ostatní záležitosti by již bylo možno připustit i vyjednávání o přechodných obdobích pro uplatnění acquis až s odkladem po vstupu do EU.

⁴¹ Tento problém lze označit za chronický pro Maďarsko za posledních více než stopadesát let (tedy postoj, že normy jsou hlavně k tomu, aby zůstaly na papíře, život je jiný).

⁴² Ještě tvrději než Slovensko dopadlo už jen Turecko, které představuje zvláštní kategorii uchazečů – viz příslušná kapitola výše.

demokracie a právního řádu získaly Lotyšsko a Litva, Lotyšsko ovšem s důrazem na nutnost urychleně řešit kritický problém naturalizace ruskojazyčného obyvatelstva (které zatím stojí mimo sféru uplatňování občanských práv). Bulharsku bylo naplňování demokratických parametrů přiznáno jen podmíněčně, s tím že celý proces musí být urychlen a zejména podložen reálnými garancemi uplatňování právního řádu; bylo vyjádřeno pozitivní očekávání od reform vyhlášených na rok 1997, jmenovitě byla zdůrazněna potřeba principiální reformy soudnictví a potřeba nasazení proti dalekosáhlé korupci. Podmínečné přiznání s ještě nižší známkou dostalo Rumunsko; bylo však oceněno především za prokázané úsilí, nikoli za dosažené proměny, s otevřenou výtkou stále přežívajících velkých proluk v oblasti základních práv a rovněž přežívajícího principiálního rozporu mezi deklarováním právního státu a nenaplňováním tohoto principu v praxi.

Podstatně lépe dopadlo Slovensko v hodnocení **kritérií tržní ekonomiky**; zároveň však bylo tvrdě varováno, že nové restriktivní cenové zákonodárství, uplatněné od roku 1996 je s tržní ekonomikou v rozporu, stejně jako připravovaný zákon na podporu podnikání; navíc mu bylo doporučeno upevnění finančního sektoru. Litvě a Lotyšsku byl pouze přiznán „značný pokrok“ v oblasti celkové stabilizace ekonomiky, nikoli však jejího upevnění; u obou zemí se očekávají další pokroky v privatizaci, ta však bude zatím spíše během na delší trať; Litva se bude muset navíc soustředit na odbourávání faktických cenových regulací a uplatnit nový řád organizace bankrotu. Bulharsku byl uznán pouze omezený pokrok, mj. cenová kontrola byla odstraněna až roku 1997 a o hospodářské reformě jako takové se zatím více mluvilo, než konalo; důrazně se požadovala naprostá reorganizace finančního sektoru, jinak důvěra investorů i obyvatelstva zůstane na nule. Rumunsko bylo pochváleno prakticky jen za deklarované úsilí pohnout se od přežívajícího starého hospodářského systému přece jen blíže Evropě; jmenovitě byla vytykána absence garancí vlastnického práva, zejména vůči nemovitostem, křehkost a neúčinnost právního systému pro sféru trhu; vyhodnocení finančního sektoru Rumunska bylo identické s Bulharskem.

Parametr **schopnosti vyrovnat se v budoucnu s konkurencí v rámci Evropské unie** byl pro tuto skupinu zemí spíše odhadován, než by mohl být skutečně poměřován, s výjimkou Slovenska. To dokonce dostalo lepší hodnocení než Estonsko z první skupiny, totiž že je schopno se vyrovnat s budoucím tlakem konkurence uspokojivým způsobem, jen je zapotřebí začít uplatňovat systematičtější kalkulování (resp. vyšší prozíravost) pro jednotlivé případy podnikání a obchodu v podmínkách volného trhu. Zbývající země této skupiny dostaly jednoznačně negativní hodnocení, tedy zatím neprojevily ani pro futuro schopnost odolávat tlaku konkurence; Lotyšsku i Litvě bylo vyčítáno, že zboží na export má velmi nízkou přidanou hodnotu, že bankovní sektor není schopen fungovat na podporu konkurenčního prostředí, že celé sektory průmyslu i zemědělství vyžadují ještě dalekosáhlou restrukturalizaci z hlediska potřeb konkurenceschopnosti a že samo podnikatelství je teprve v zárodečném stavu. Základním problémem Bulharska i Rumunska zůstávala celková hospodářská nestabilita jako příčina dlouhodobé nekonkurenceschopnosti, dále byl vleklým problémem naprosto zastaralý a sterilní agrární systém (při pozůstávajícím vysokém exportu právě agrárněpotravinařských komodit);

předpokladem pro obě země měly být dlouholeté strukturální reformy, privátní sektor zůstával stále v neurčitěm a zatím neperspektivním zárodečném stadiu, struktura státních podniků fungovala (či spíše přežívala a nefungovala) stále ještě v mechanismech starého hospodářského systému, a to přitom s horšími výsledky než dříve; samotná transformace státních podniků zatím ještě víceméně neodstartovala.

Administrativní potenciál pro aplikaci komunitárního práva byl hodnocen jako velmi nedostatečný pro všechny země této skupiny; byla požadována principiální reforma veřejné správy, a to i pro Slovensko. Lotyšsku a Litvě byla jmenovitě vytykána i netečnost správního systému vůči novému zákonodárství, Bulharsku slabý mechanismus koordinace veřejné správy. Rumunsko dopadlo nejhůře, jeho systém byl hodnocen jako zcela nefunkční, s naprostou absencí schopnosti uplatňovat komunitární právo.

Odtud pak pro Rumunsko souvisí i jednoznačné hodnocení, že ani ve formálním **přijímání acquis** se zatím neučinilo nic podstatného. Vůči Bulharsku bylo vyjádřeno záporné očekávání, ve smyslu, že v nejbližším období nelze očekávat výraznější pokroky ani v pouhém formálním přijímání acquis; jmenovitě velmi pesimisticky byla hodnocena perspektiva přijímání acquis pro fungování jednotného vnitřního trhu EU. Litvě bylo doporučeno řídit se jednoznačněji metodikou plynoucí z Evropské dohody a začít naplňovat zásadní proluky zejména v oblastech celnictví, telekomunikací, rybolovu, energetiky a ochrany životního prostředí. Lotyšsku bylo přiznáno, ovšem za předpokladu výrazného zvýšení celkového úsilí, že by mohlo hlavní část acquis přijmout v dohledné době, zároveň bylo upozorněno na velké zaostávání ve sféře životního prostředí. Poměrně nejlépe dopadlo Slovensko, konkrétnější tóny kritiky jsou pak víceméně identické s kritikou vůči Lotyšsku.



Avis však neznamena pouhé vytyčení nedostatků či pouhou kritiku, nýbrž opět i podanou ruku. V Agendě 2000 Komise rovněž navrhovala dále prohloubit pomoc kandidátům v řešení konkrétních problémů, které Komise vymezila v avis individuálně každému kandidátu. Návrh Komise podle Agendy 2000 přijala Evropská rada na zasedání v Luxembourg v prosinci 1997. Evropská rada především vyjádřila souhlas se zahájením vyjednávání o přistoupení u jmenované šestice zemí (odtud výše již použité pojmenování tzv. luxemburská skupina). Paralelně však všechny kandidátské země měly být zahrnuty jednak do programu „**partnerství pro přistoupení**“ (tudíž nadále intenzivně pokračovat v přístupovacím procesu, byť se zatím vyjednávání o přistoupení s některými nepovede). Rovněž pro všechny kandidáty měl být uplatněn mechanismus Evropské konference.⁴³ **Evropská konference** zahrnula všechny členské státy a všechny kandidátské státy (včetně Turecka); znamenala ustavení fóra k projednávání otázek společného významu, počínaje zahraniční politikou, přes justici, až po například politiku regionální. Přinesla mj. nástroj pro předávání příslušných zkušeností z členských států na

⁴³ Francie již takovou instituci navrhovala počátkem roku 1996.

kandidáty. První zasedání konference proběhlo v Londýně již v březnu 1998, další v říjnu 1998 v Luxembougu, nadále pak ve cca pololetních intervalech.

Vlastní proces přistupování byl odstartován 30. března 1998. Jeho východiskovou rovinu představuje analýza stavu harmonizace národního práva s unijním a systém každoročního hodnocení a vydávání zpráv o pokroku ve sbližování se kandidátských států s unijními standarty. Týkala se opět všech kandidátských zemí od počátku. Přímá **vyjednávání o přistoupení** byla **zahájena** 31. března 1998 se jmenovanou luxemburskou skupinou kandidátů (Kypr, Polsko, ČR, Maďarsko, Slovinsko a Estonsko). V prvotní fázi se realizoval tzv. screening národního zákonodárství kandidátských států, totiž prověřování národního zákonodárství, nakolik je souladu s normami Evropské unie, resp. jakým způsobem a v jaké perspektivě mohou být sladěny s normami EU. Vlastní konkrétní vyjednávání se státy luxemburské skupiny, a to v sedmi kapitolách, o nichž screening vykázal, že nepředstavují žádné problémy, započalo 10. listopadu 1998. Šlo zatím skutečně o nejjednodušší kapitoly, v nichž unijní zákonodárství není ještě příliš rozvinuté, jako věda a výzkum, telekomunikace a informační technologie, společná zahraniční a bezpečnostní politika, atp. Celkově bylo pro země střední a východní Evropy a Kypr a Maltu vymezeno 31 tzv. vyjednávacích kapitol.⁴⁴ Závažnější otázky se stávaly předmětem vyjednávání postupně až v následujících letech.

O pozvání zbývajících kandidátů k přímým vyjednáváním rozhodla Evropská rada v prosinci 1999 v Helsinkách, odtud název „helsinská skupina“. Sem tedy spadají Slovensko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Bulharsko a Malta. Mimo vyjednávání zůstalo Turecko, získalo však statut oficiálního kandidáta členství.

Proces vyjednávání často dostával charakter až soutěže, který stát bude mít uzavřených co nejvíce kapitol, zejména od momentu, kdy byla vyjednávání otevřena i s helsinskou skupinou. Některé státy naopak postupovaly uvážlivě, některé přehnaně taktizovaly. Jednání průběžně objektivizovala míru připravenosti kandidátů.

Celkově jako nejpřipravenější se ukazovaly Kypr, za ním Slovinsko, naopak jako nejméně připravené Rumunsko a Bulharsko. Na jaře 2002 se vyjednávání ještě zintenzívnila, s výhledem již brzkého ukončení vyjednávání pro část kandidátů. Zároveň v tomto momentě Rumunsko ještě vůbec nemělo zahájeno vyjednávání o celkem 13 kapitolách, dalších 6 nemělo uzavřených; Bulharsko nemělo zahájeno vyjednávání o 8 kapitolách, dalších 5 nemělo uzavřených. Kapitoly Zemědělství a Finance a rozpočet byly jakožto nejkomplicovanější ponechávány (i po

⁴⁴ Jsou to: 1. Volný pohyb zboží, 2. Volný pohyb osob, 3. Volný pohyb služeb, 4. Volný pohyb kapitálu, 5. Právo akciového vlastnictví a podnikání, 6. Politika volné soutěže, 7. Zemědělství, 8. Rybolov, 9. Dopravní politika, 10. Daňové systémy, 11. Hospodářská a měnová unie, 12. Statistika, 13. Sociální politika, 14. Energetická politika, 15. Průmyslová politika, 16. Politika v malém a středním podnikání, 17. Věda a výzkum, 18. Vzdělávání a výchova, 19. Telekomunikace a informační technologie, 20. Kultura, 21. Regionální politika, 22. Ochrana životního prostředí, 23. Ochrana spotřebitelů a zdraví, 24. Sféra spravedlnosti a vnitra, 25. Celní unie, 26. Mezinárodní vztahy, 27. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, 28. Finanční kontrola, 29. Finance a rozpočet, 30. Institucionální záležitosti, 31. Ostatní záležitosti.

zkušenostech s předchozími vlnami rozšiřování) až pro závěrečnou fázi vyjednávání, velké komplikace však přinášela i například kapitola Politika volné soutěže a Regionální politika.

Urychlené vyjednávání bylo podněcováno perspektivou, že pouze země, které ukončí vyjednávání do prosince 2002, se budou moci stát řádnými členy v předpokládaném roce dalšího rozšíření 2004. Tento kalendářový limit ostatně vytyčila Evropská rada již na zasedání v Göteborgu v červnu 2001. Na druhé straně řada renomovaných ekonomů ze zemí Evropské unie se vyjadřovala velmi skepticky o možnosti přijmout nové členy již v roce 2004; mluvili tvrdě o roce 2005 a pozdějších termínech.



Předvstupní **finanční pomoc** Evropské unie **kandidátským zemím** se od závěru devadesátých let ještě vystupňovala. Původní program PHARE byl obecně určen na pomoc procesu reform v zemích střední a východní Evropy v celkovém zájmu stabilizace. Postupně se přetvářel v nástroj podpory kandidátů v bezprostřední přípravě na vstup do EU. Zasedání Evropské rady v Essenu přímo začlenilo program PHARE do předvstupní strategie. Od roku 1997 bylo cca 30 % rozpočtu z programu PHARE věnováno na institucionální rozvoj v kandidátských zemích ve směru přípravy na členství a 70 % bylo určeno na investiční činnost. Na zasedání Evropské rady v březnu 1999 v Berlíně bylo rozhodnuto dále inovovat program PHARE, vedle toho zřídit program ISPA⁴⁵ a SAPARD.⁴⁶ Tyto fondy byly nadále určeny zemím střední a východní Evropy; pro Kypr a Maltu a rovněž Turecko byly vymezeny jiné fondy.

Fond **PHARE** disponoval na prahu nového století ročním rozpočtem v objemu 1560 milionů EUR; podléhal generálnímu direktoriátu pro rozšiřování. Konkrétní aktivita byla profilována podle modelů financování z Evropského fondu regionálního rozvoje a Evropského sociálního fondu. Při určování objemu prostředků pro jednotlivé kandidátské země se sledovalo primárně kritérium potřeby, tj. míra rozvinutosti země a její připravenosti byla postavena v nepřímé úměře k velikosti příspěvků.

Fond **ISPA** dostal za cíl projekty v rozvoji infrastruktury v dopravě a ochraně životního prostředí. Fond měl fungovat podle modelu unijního Fondu soudržnosti. Disponoval tehdy sumou 1040 milionů EUR ročně a podléhal generálnímu direktoriátu regionální politiku. Tento fond byl speciálně vyčleněn s ohledem k mimořádné investiční náročnosti a současně k vysoké míře zaostávání kandidátů právě v těchto dvou oblastech.

Fond **SAPARD** byl určen na rozvoj zemědělství a venkova. Roční výše rozpočtu dosahovala tehdy 520 milionů EUR; fond podléhal generálnímu direktoriátu pro zemědělství. Projekty byly kryty z fondu ve výši 75 %, čtvrtinu musel poskytnout kandidátský stát sám. Obecně otevřenou otázkou se stal stupeň schopnosti připravit kvalitní projekty a důsledně využívat přidělené

⁴⁵ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

⁴⁶ Special Accessions Programme for Agriculture and Rural Development.

finanční podpory. Zároveň šlo o „školu“ pro analogická čerpání z fondů při budoucí řádném členství.⁴⁷

Předvstupní **pomoc Evropské investiční banky** pokrývala přípravné investice zvláště do dopravy, telekomunikací, do zvyšování konkurenceschopnosti průmyslu, na regionální rozvoj a na ochranu životního prostředí. Tak například v lednu 1997 schválila Rada ministrů Evropské unie balík ve výši 3,52 miliard EUR na půjčky Evropské investiční banky ve střední Evropě na tříleté období. V lednu 1998 schválili guvernéři Evropské investiční banky další předvstupní úvěrový rámec ve výši 3,5 miliard EUR.

Platí obecně, že předvstupní pomoc ze strany Evropské unie pomáhá mobilizovat i fondy dalších mezinárodních finančních institucí. Proto Evropská komise podepsala v březnu 1998 memorandum o součinnosti s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj a se Světovou bankou. V říjnu 1998 přistoupily k memorandu i Severská investiční banka, Severská společnost pro environmentální financování, Mezinárodní finanční korporace a Fond sociálního rozvoje Rady Evropy. Výsledkem bylo, že například pro investice v dopravě a v životním prostředí na jeden EUR poskytnutý ze zdrojů PHARE připadalo dalších 5 EUR přidružených jako úvěr z mezinárodních finančních institucí.⁴⁸



Během druhé poloviny devadesátých let byly asociované země **obchodně orientovány na Evropskou unii již cca polovinou** celkového svého objemu zahraničního obchodu. Tuto reorientaci urychlil jak výše naznačený rozklad Rady vzájemné hospodářské pomoci, tak především uplatňování přechodových dohod a evropských smluv s EU. Vzájemné odstraňování cel a dalších obchodních překážek bylo přitom asymetrické, Evropská unie je snižovala, resp. odstraňovala rychleji než přidružené státy. Přesto se projevil (s výjimkou ČR a SR) opět nárůst aktivního obchodního salda Evropské unie v obchodu s přidruženými zeměmi podobně, jak tomu bylo již dříve s Řeckem, Španělskem a Portugalskem a nejnověji právě v devadesátých letech s Tureckem.



Proces tzv. východního rozšíření Evropské unie se jedněm zdá příliš **pomalý a zdlouhavý**, jiným jako příliš **rychlý a rizikový**. Přitom v politickém rozměru se (cca od roku 2001) rozšíření obecně akceptuje jako bezrizikové; výraznější jsou obavy v ekonomické oblasti. Pro politickou sféru bylo lze dokonce mluvit o zájmu co nejrychleji dokončit proces rozšiřování a tím již téměř dovršit sjednocování Evropy, včetně budování evropské bezpečnosti. Pro postoje samotných orgánů Evropské unie se stalo směrodatným koncentrované vyjádření komisaře EU pro rozšiřování Günthera Verheugena: „Rozšiřování“⁴⁹ je odpovědí na vadné vývojové trendy 20.

⁴⁷ Srv. výše zmíněné zkušenosti z velikých rozdílů ve schopnosti připravovat programy a čerpat z fondů v případě Řecka a Portugalska.

⁴⁸ Při započtení příspěvků z vlastních kandidátských zemí poměr vzroste na 1 : 8.

⁴⁹ Rozumí se „východní rozšíření“.

století v Evropě. Většina žadatelů o členství se před desíti lety vlastní silou osvobodila od vnučeného režimu a rozhodla se náležet k Evropě demokratické, Evropě právního státu a současně Evropě spočívající na společných hodnotách. Evropská unie ve své dosavadní podobě nemůže tento nárok odmítnout. Rozšíření je historickým úkolem, který byl postaven před politické, hospodářské a kulturní elity v Evropě.⁵⁰

V komentářích se vracela již po několik let i otázka, zda by nebylo rozumnější uplatňovat východní rozšíření postupně, tj. vždy třeba tři nebo čtyři státy přijmout, dovést proces jejich integrace, následně přijmout opět další část států. Integrační proces by pak byl stabilizovanější.⁵¹ Obyvatelstvo dosavadních členských zemí Evropské unie bylo o tom všem přitom nedostatečně informováno, odtud obavy a averze. „Čistí plátcové“ do finančního koše EU se obávali, že budou platit ještě více, naopak ti, kteří dosud byli čistými příjemci, se obávali, že napříště dostanou podstatně méně⁵² anebo snad dokonce se stanou rovněž plátcí.

Opakovaně byla stavěna otázka, **co se stane s ekonomikou** Evropské unie při vstupu všech kandidátských států najednou. Všechny státy ekonomicky značně pod průměrem **EU**, část z nich byla (a je dodnes) výrazně chudých; dohromady přitom představovaly cca 20 % ve srovnání se dosavadním počtem obyvatel EU (tehdejší Patnáctky). Na druhé straně ekonomové a finančníci z EU kalkulovali i potenciál rozšíření. Že dojde ke značnému rozšíření vnitřního trhu. Že kandidátské země mají solidní (zčásti velmi vysokou) vzdělávací tradici a celkovou vzdělanostní úroveň, mají množství jak vzdělaných techniků a přírodovědců, tak ekonomů, zdravotnického personálu, atp.

Rozšíření ovšem představovalo riziko pro program společné měny euro. Členy euro-zóny však nebyli ani všichni dotavadní členové Evropské unie, pro nové členy pak parametry pro přijetí měny euro zůstaly po dlouhou dobu buď nesplnitelné anebo přinejmenším by bylo plnění takových parametrů velmi předčasné, tudíž nežádoucí či nepřijatelné. Proti prioritě stability měny potřebovaly všechny budoucí nové státy postavit prioritu ekonomického růstu; jinak jim hrozilo, že zůstanou trvale chudou částí Evropy, navíc s prudkým nárůstem nezaměstnanosti.

Navíc se kalkulovalo, že pro samotnou Evropskou unii v jejím dotavadním rozsahu je do budoucna žádoucí přestat dávat absolutní prioritu monetární stabilizační politice a přinejmenším ji vyrovnat či vyvážit s politikou hospodářského růstu. Pro dotavadní země EU se považovalo za žádoucí dosáhnout růstu nejméně 2,5 až 3,0 % průměrně ročně, pro nové členské státy pak minimálně 4,0 % ročně (lépe však přes 5 %), jinak bude proces integrace málo

⁵⁰ G. Verheugen na Evropském fóru k rozšiřování, Berlín, 27. 11. 2001.

⁵¹ Jmenovitě zájem rakouských finančních a průmyslnických kruhů bylo urychleně přijmout Slovinsko, Maďarsko, ČR a Slovensko jakožto země ze všech uchazečů relativně nejbližší strukturám EU a nejrozvinutější. Nebylo by to ani málo (tj. cca 28 milionů obyvatel se slušným ekonomickým potenciálem), zase však ani tolik, aby to znamenalo pro EU nějakou ekonomickou zátěž. Proti tomu však z jiných důvodů Německo preferovalo přijetí Polska, které však již samojediné představovalo značnou zátěž.

⁵² Zvláště Řecko v tomto nezměrně taktizovalo a mělo zájem na všestranném zdržování procesu východního rozšíření. (Portugalsko naopak zůstávalo velmi korektní.)

úspěšný.⁵³ Zejména s ohledem na Polsko a pobaltské státy bylo nutno naplnit naznačený obrat. Pouze Slovinsko, Maďarsko a Česká republika byly vyhodnocovány jako nepřilíš vzdálené dosavadním slabším státům EU (Patnáctky); kalkulovalo se přitom i se stínovou ekonomikou v těchto zemích, při započtení odhadu její výše se už Slovinsko dostávalo jednoznačně nad úroveň Portugalska a Řecka, Maďarsko a Česká republika víceméně na jejich úroveň, Slovensko se jim blížilo. Vůči ostatním kandidátským státům však zůstávala propast značná.

Kalkulace v obecné rovině vedly nejčastěji k závěru, že východní rozšíření zajisté přinese pro Evropskou unii nové náklady a zátěž. Na druhé straně se očekávala větší šance pro hospodářský růst, větší míra bezpečnosti pro Evropu a dokonce i větší šance pro rozvoj evropského státního svazku v budoucnosti. Kalkulovali-li finančníci a průmyslníci otázku, kdo to zaplatí, tedy do té doby byli „čistými plátcí“ Německo, Nizozemí, Švédsko a Rakousko.⁵⁴ Bylo nutno konstruovat a přijmout novou rozpočtovou politiku, přitom pro veřejnost původních členských států se považovalo za potřebné podávat názorné a průhledné zdůvodnění, že rozšíření se stane svého druhu investicí, že zafunguje jako růstový impuls a že se vklad vyplatí.

Celý **proces skutečné hospodářské integrace nových členů** se odhadoval na nejméně dalších deset let od vstupu, pravděpodobnější bylo ovšem rozmezí až dvaceti let. Očekával se náročný proces. Na druhé straně nezapojit do evropské integrace země na východ od železné opony hrozilo zřejmými dezintegračními trendy nejen v ekonomickém, nýbrž i v politickém rozměru, včetně ohrožení bezpečnostního.⁵⁵ Navíc však při kalkulacích nebylo žádoucí mít příliš velké oči. Domnívat se, že integrační proces v rovině východního rozšíření přinese už během pěti let – jak pro dosavadní členy Evropské unie, tak pro nové členy – výrazný kvalitativní posun, by bylo naivní. Bylo třeba akceptovat horizont prvních deseti let a více, zároveň akceptovat, že zátěže a problémy mohou přijít i v neočekávané podobě.



Východní rozšíření se liší od předchozích jednak velkým počtem kandidátů, zároveň většina kandidátů byla velmi chudých (a část dodnes je). Znamená to tedy **zásadně jiný fenomén**, než když svého času přistupovalo velmi chudé Řecko, avšak samo, navíc po dvacetileté (byť s přeryvy) předvstupní intenzivní přípravě koordinované s bruselským centrem.

Pro východní rozšíření bylo dále velmi obtížné stanovit nějaký přesný harmonogram. Bylo možné postavit pouze určité podmínky, konkrétní limity ke splnění vůči uchazečům, zároveň konkrétní institucionální a další podmínky i pro dosavadní struktury Evropské unie, aby byly k rozšíření připraveny. Evropská unie se však takto sama vmanévrovala do situace, kdy za dveřmi (či již ve dveřích) stálo deset do různé míry připravených kandidátů z bývalého sovětského bloku a dvě země ze středomořské periferie. Přitom většinu předem stanovených podmínek tyto země

⁵³ Takto jednoznačně se vyjadřuje například rakouský bankéř a podnikatel (a bývalý předseda Rakouské lidové strany) Josef Taus. TAUS, J.: Wirtschaftspolitische Überlegungen zur EU-Osterweiterung, in: Europäische Rundschau, 2002, č. 3, s. 5.

⁵⁴ Falešnost konceptu „čistý plátec“ byla vysvětlena již výše, v prvním svazku v kapitole o Švýcarsku.

⁵⁵ Události na Balkáně zůstávají názorným varováním.

již splnily, pro další podmínky si dokázaly – díky precedentu, tj. mechanismům uplatněným při předchozích rozšířeních – vyjednat různé odklady, přechodové podmínky, atp.

Zároveň jak pro dosavadní Evropskou unii – ani ne tak na úrovni bruselských orgánů, jako spíše na úrovni národních orgánů a veřejného mínění ve členských státech – bylo velkým omylem až velkým nebezpečím zevšeobecňování a zprůměrování těchto kandidátských států. Jednotliví **kandidáti** stále **představovali různě rozvinuté** a různě strukturované **země**. Některé ekonomické ukazatele Slovinska byly výrazně vyšší než ekonomické ukazatele již starého člena Evropské unie Řecka, zároveň byly tehdy ekonomické ukazatele Slovinska cca třikrát vyšší než u Rumunska.

Další rozměr znamená, že všechna dosavadní rozšíření znamenala vždy rozšíření „jen o kousek“. Nadcházející rozšíření s sebou neslo i klíčový problém, zda východní rozšíření pro globální postavení Evropy přinese **zvýhodnění anebo** spíše **negativa**. Právě v tomto rozměru se ekonomové Evropské unie shodovali v kladném hodnocení, resp. očekávání. V některých rovinách se kalkulovalo posílení postavení Evropy vcelku ihned s aktem rozšíření – jak ekonomicky, tak (a to především) politicky – v jiných mělo jít o dlouhodobou, avšak efektivní investici, opět jak v ekonomickém, tak i v přeneseném smyslu.

Naopak **eventuální nerozšíření se kalkulovalo jako zaručené oslabení** budoucích pozic Evropy ve světě. Navíc by Evropská unie stejně musela doplácet – a zřejmě více než při řádném členství – státům střední a východní Evropy na udržení alespoň zdánlivé stability (aby tato část Evropy neohrožovala nerozšířenou EU). Jmenovitě hluboký a krvavý rozvrat staré Jugoslávie fungoval neustále jako silný argument v toto směru. Někteří ekonomové kalkulovali dokonce, že celý svůj hospodářský přírůstek, ba dokonce ještě více, by nerozšířená EU musela platit na udržení stability zemí střední a východní Evropy. Přitom by nešlo o investici, nýbrž o utopené dotační platby.

Růstové faktory ekonomiky pro následující desítky let přitom představovaly lidský kapitál, úroveň vzdělání, schopnost aplikovat rychle nové technologie a flexibilita institucí (a také flexibilita celospolečenská). Z tohoto hlediska pak některé z kandidátských zemí byly na tyto perspektivy již lépe připraveny než přinejmenším Řecko a Portugalsko (též italský jih, velká část Španělska, atp.). na druhé straně ani Španělsko, ani Řecko, ani Portugalsko nebyly v momentě vstupu rozvinutějšími zeměmi než někteří noví kandidáti v téže době. A navíc role státu v ekonomice byla ve Španělsku, Řecku a Portugalsku v době vstupu intenzivnější než na prahu nového století v kandidátských zemích, privatizační proces tehdy sotva startoval,⁵⁶ konkurenceschopnost byla nižší, role zahraničního kapitálu rovněž a obchodní orientace na Evropskou unii byla méně výrazná.

Do věci vstupuje i **geografický rozměr východního rozšíření**. Předchozí rozšíření se týkala periferních zemí ve vztahu ke kontinentálnímu jádru integračního procesu; jedině Dánsko a

⁵⁶ Ještě dnes jsou v mnoha státech EU některé obory větší měrou pod státním řízením než ve většině kandidátských zemí.

Rakousko představovaly výjimku, byly s jádrem intenzivně provázány. Východní rozšíření však z větší části nemělo znamenat rozšíření o periferní země, nýbrž o geograficky nejbližší a již propojené sousedy jádra (tj. jmenovitě sousedy Německa, Rakouska a Itálie), totiž Slovinsko, Maďarsko, ČR, Slovensko a Polsko, anebo o geograficky nejbližší a napojené sousedy již integrovaného evropského Severu, totiž pobaltské státy. Měla přijít tudíž – ve srovnání s předchozími rozšířeními – minimální zátěž na dopravní a spojovou infrastrukturu. A s výjimkou Malty a Kypru všechny kandidátské země byly tranzitními zeměmi, nikoli konečnými stanicemi v Evropě. Tudíž i efekt nových investic do dopravní a spojové infrastruktury měl být mnohonásobně vyšší, než například budování dálnice do Atén či do Lisabonu.



Ještě pro Řecko, Španělsko a Portugalsko byla sledována v zásadě jen obecná kritéria pro přistoupení: stát musí být evropský, stát musí být demokratický. Pro východní rozšíření byla stanovena již jmenovaná kodaňská kritéria, navíc sama Evropská unie si stanovila kritérium, totiž sama být připravena na toto rozšíření.

Co se týče **přípravenosti samotné Evropské unie**, byly stanoveny tři faktory. Jednak rozpočet EU na léta 1999-2006 musel již vytvořit příslušný finanční rámec pro rozšíření, pro zajištění finančních nákladů rozšíření. Dalším faktorem se stala připravenost Společné zemědělské politiky na rozšíření. Třetím činitelem se stala institucionální reforma EU, což bylo dohodnuto na summitu v Nice v prosinci 2000 a následně zakotveno do Smlouvy z Nice. Také finanční rámec pro rozšíření byl rychle a nad očekávání snadno vytvořen, potřebné politické posvěcení poskytl berlínský summit ještě v březnu 1999. Zato potřebná reforma zemědělské politiky ztroskotala právě na summitu v Berlíně a následné pokusy otevřít znovu tato jednání byly rovněž neúspěšné. Nakonec toto dílčí kritérium bylo staženo, přes riskantnost.⁵⁷

Pokud bychom chtěli řadit **kandidátské země podle míry připravenosti**, pak žádná z těchto zemí nebyla absolutní jedničkou ve všech směrech. Co se týče **hospodářství**, většina kandidátských zemí byla již úzce obchodně orientována na Evropskou unii. Maďarsko 75% svého exportu směřovalo do EU, ostatní země v rozsahu 55 až 70 %. Ještě důležitější je však strukturální orientace exportu. 64 % maďarského exportu, 52 % českého exportu, 47 % slovenského exportu do EU představoval export zboží o vysokém stupni zpracování, za použití vyšších technologií; jednalo se o stroje, zařízení, elektrotechnické výrobky, dopravní prostředky, počítačové součásti, atp. Na druhé straně Slovinsko dosahovalo v tomto směru 41 %, Polsko už jen 35 %, pobaltské země nedosahovaly ani 10 %.⁵⁸ To představovalo již obrovské rozdíly, které charakterizovaly nejen export samotný, nýbrž celkovou domácí produkci. Podobné velké rozdíly bylo možno najít v cenách za jednu tunu exportovaného zboží.

Pro **oblast práva, spravedlnosti a soudnictví** zůstávaly rozdíly mezi kandidátskými zeměmi nejvyšší, resp. vyšší i než byly počátkem devadesátých let. Po celá devadesátá léta se země střední

⁵⁷ Nejpozději bezprostředně po realizovaném rozšíření však bude muset být tato otázka nutně řešena.

⁵⁸ Údaje za rok 2001.

a východní Evropy potýkaly s protikladem formálně deklarovaných práv, formálně vyhlášených zákonů, formálně deklarovaných změn v soudnictví, a na druhé straně stavem, že faktické změny jsou velmi slabé a nedostatečné. Kandidátské státy naslibovaly při přístupových vyjednáváních plnění všemožných podmínek, skutečně také přijaly mnoho nových zákonů, zároveň však si i vyjednaly množství výjimek a přechodových opatření. Dalo se očekávat, že i několik let po vstupu se budou potýkat v této oblasti se značnými problémy, počínaje slabou výkonností soudnictví a slabou schopností uplatňovat evropské právo.⁵⁹ Bylo lze očekávat i množství prohraných kauz před Evropským soudním dvorem, také sankce ze strany Evropské komise, atp.

Podobně i celková **institucionální připravenost**, schopnost institucí jednotlivých zemí absorbovat obecně nové úkoly a jmenovitě úkoly spjaté se změnami při vstupu do Evropské unie byla mimořádně rozdílná. Byla zapříčiněna dlouhodobě historicky, důkladné dorovnání se s Evropskou unií mělo pro některé země trvat po téměř celou jednu generaci. Přitom **mnohé rozsáhlé problémy se projevily teprve po realizovaném vstupu**. Kritéria pro přistoupení v této rovině se sledovala vlastně především z hlediska vůle zahájit pozitivní změny (přijmout určitý zákon, odstartovat určitou reformu), velmi málo již z hlediska kvality a stupně uplatňování. Ostatně kvantifikovat pro tuto problematiku a zejména stanovit rozmezí, co je ještě slabé a nedostatečné a co již znamená alespoň minimálně únosnou kvalitu, není prakticky možné.

Co se týče **veřejného mínění**, postojů společnosti ke vstupu do Evropské unie, rovněž nacházíme velké rozdíly mezi kandidátskými zeměmi. U jedněch byla výrazná, jednoznačná podpora vstupu, u jiných dezorientace, resp. jen menší část obyvatel jednoznačně podporovala vstup, v některých zemích se naráželo na velmi polarizované názory. Druhou rovinu problému představovalo, jaká očekávání jsou vstupu do EU přikládána, například od jaké míry větší část obyvatelstva (resp. i politiků!) konkrétně dokáže uvažovat jinak než v rovině „budeme od EU dostávat velké přísuny peněz, a proto se budeme mít lépe“, resp. obráceně: „nechtějí nám přidat peníze, proto nevstupujme“.

Obsáhlý komplex problémů v souvislosti s rozšířením Evropské unie představuje **zemědělství** (a to dodnes). Jednak byla vlastní společná zemědělská politika EU již dlouho zralá pro zásadní reformu. Zároveň pouze Slovinsko z kandidátských států mělo své zemědělství strukturálně blízké zemědělské politice EU. ČR a Slovensko měly vysoce intenzifikované zemědělství a vzhledem k jejich objemům dovozů potravin byl jejich zemědělský a potravinářský vývoz bezvýznamný; měly však některé strukturální rozdíly vůči zemědělské politice EU, mj. v dotačním systému. Ostatní kandidátské země byly (a dodnes jsou) masívními exportéry zemědělských a potravinářských výrobků (u pobaltských států se druzí i rybolov a příslušný vývoz), ve srovnání s EU měly vysoký podíl zaměstnanosti v zemědělství, přitom co do výkonnosti byly zase i mezi nimi rozdíly, intenzifikace v těchto zemích pokročila jen částečně

⁵⁹ Právě tato oblast byla nejnáročnější ke zvládnutí i pro rozvinuté země při přistoupení v roce 1995.

(Maďarsko) či jen v zanedbatelné míře. Proto plné zapojení do EU v oblasti zemědělství bylo možno očekávat až po relativně dlouhém přechodném období.⁶⁰

Choulostivou kapitolou zůstávalo i **uplatnění principů volné hospodářské soutěže**. Kandidátské země poskytl zahraničním investorům během devadesátých let různá zvýhodnění, od různých forem „daňových prázdnin“ až po celní zvýhodnění, bezplatné poskytnutí budov, pozemků, atp. To samozřejmě znamenalo míru zvýhodnění, která je dalekosáhlým porušením principů volné soutěže. Již při přístupových vyjednáváních v této otázce propukaly konflikty. Jednak šlo o termín, kdy nutno přestat s poskytováním dalších nových zvýhodnění, zda až datem vstupu, či dříve. Dalším problémem pro kandidátské státy zůstávalo, jak naložit s investorskými dohodami, jejichž platnost v bodech zvýhodňování ještě nevyprší k momentu vstupu, jak vysoké budou kompenzační platby, resp. smluvní pokuty za předčasné ukončení investorských zvýhodnění.



K počátku **Kodaňského summitu** v prosinci 2002 zůstávaly ještě dvě kapitoly otevřené pro všechny kandidáty, a sice kapitola **zemědělství** a kapitola **finance a rozpočet**. Není to náhoda už jen proto, že obě kapitoly zahrnují dalekosáhlé finanční dopady na stávající i budoucí členy Evropské unie. Prostor pro dohadování byl sice již velmi úzký; finanční rámec byl dán již roku 1999 v Berlíně, navíc byl v dalších rozhodnutích ještě poněkud zkrácen.⁶¹ Kandidáti si přesto v Kodani ještě „polepšili“ o dalších 800 milionů euro; mohli to považovat za úspěch, na druhé straně to považovali za méně příznivé, než byl jejich původní záměr. Měli ostatně i silnou tendenci žárlivě střežit jeden druhého.⁶²

Část kandidátů měla navíc obavy, aby nakonec do rozpočtu Evropské unie nepřinášeli více než by z rozpočtu – jakožto zřetelně chudší země než dosavadní členové – dostávali. Problém tkví v tom, že příspěvek do rozpočtu je předem jasný, kdežto pro příjem z rozpočtu je nutno naplnit předem dané podmínky. Pouze část příjmů z rozpočtu EU je přímou „platbou na dřevo“ ve smyslu paušální dotace. Proti tomu stojí zkušenost, že i Česká republika již z předvstupních fondů poskytovaných EU nedokázala čerpat finance v plném dispozičním limitu.⁶³

⁶⁰ Již v případě Španělska a Portugalska činilo deset let.

⁶¹ Communication from the Commission: Information Note Common Financial Framework for the Accession Negotiations SEC (2002) 95 final, Brussels 2002, January 30.

⁶² Domácí veřejné mínění totiž těžko dokáže rozlišovat, že Česká republika nebude mít prakticky žádné náklady se zabezpečením vnější hranice EU, kdežto maličké Slovinsko musí k roku 2004 zajistit poměrně dlouhou hranici, navíc hranici pod vlekým tlakem jak přílivu pašovaného zboží, tak přílivu ilegálních migrantů z Balkánu a Blízkého východu. A že Polsko bude muset zajistit dlouhou hranici vůči Ukrajině, Bělorusku a Rusku...

⁶³ Jmenovitě jde o peníze na projekty, kde je stanovena podmínka spolufinancování. U plateb ze strukturálních fondů je zpravidla podmínkou 25 % spolufinancování z domácích zdrojů, u fondu soudržnosti 15 %, u fondu rozvoje krajiny 20 %. Kromě toho jsou pro konkrétní projekty sledovány ještě další věcné parametry. Navíc se ukazovalo, že ani dosavadní členské státy EU z fondů nedovedou vždy úspěšně čerpat. Řecko v roce 1999 dokázalo čerpat z objemu, který mělo k dispozici ve fondu soudržnosti, pouhých 65 % (což byl nejhorší výsledek ze všech zemí, naopak Portugalsko bylo nejpříznivější). Second Report on Economic and Social Cohesion. Statistical Annex, A. 35. EUROPA – Regional – Policy – Inforegio Table
http://europa.eu.int/comm/r...ces/docoffic/official/reports/p31_en.htm.

Kandidátským zemím šlo tedy jak o zvýšení celkové sumy, určené pro danou zemi jako rámec příspěvků z rozpočtu Evropské unie, jednak jim šlo především o zvýšení oněch zaručených přímých plateb. Velký tlak se projevil (částečně s úspěchem) na přenesení části prostředků z projektů na rozvoj krajiny do přímých plateb rolníkům.⁶⁴

Dalo se kalkulovat, že část zdrojů z Evropské unie, které nebudou přímými platbami tedy zřejmě nebude novými členy plně čerpána. Na druhé straně se však málo refleктовало, že noví členové budou mít další výhody, včetně dalších příjmů, které přijdou jako důsledek prostě jejich členství v EU. Šlo jednak o velkou vlnu přímých investic ze zahraničí do nových členských zemí, dále poklesly manipulační náklady v obchodu, v dopravě a v průmyslové spolupráci ve vztahu k dosavadním členům EU. Tyto všechny další příjmy byly mnohonásobně vyšší než jejich příjmy z rozpočtu EU. Zároveň se rok od roku zlepšovala i schopnost nových členů úspěšně čerpat z fondů EU.

Na výsledcích kodaňských závěrečných vyjednávání získali nejvíce rolníci z kandidátských zemí. Přímé platby v jejich prospěch byly podstatně navýšeny, dále kandidátským státům bylo povoleno pokračovat ve vlastní dotační politice rolníkům v rozmezí až 30 % navýšení dotací nad dotace jdoucí přímo z fondů Evropské unie.⁶⁵ Přitom tyto „národní“ dotace zčásti tak jako tak pramenily ze zdrojů, které přicházely z EU prostřednictvím podpor zemědělství. Pouze Slovinsko posléze využilo další nabídky; totiž kandidátské země, které aplikují subvenční systém pro zemědělství, který odpovídá přibližně Společné zemědělské politice EU (a další zemědělské parametry víceméně rovněž) se mohly rozhodnout přejít rychlejším tempem k plnému uplatňování Společné zemědělské politiky na svém území.⁶⁶ Dále si v Kodani kandidátské země dokázaly vyjednat zvýšení některých produkčních kvót, což reálně znamenalo možnost překročit i dotavadní faktický stav zemědělské výroby.



Již podvakerát se nemilou historickou zkušeností v případě Norska stal rozpor mezi euroskeptickým veřejným míněním a proevropským rozhodováním politické špičky země. V důsledku toho již podepsaná smlouva o přistoupení Norska se stala po odmítnutí v referendu bezpředmětná. Také tentokrát pouze menší část kandidátů, de facto pouze Malta a Slovinsko, počítala s referendem v dostatečném předstihu před vlastním podepsáním přístupové smlouvy;⁶⁷ tedy **referendum** mohlo být zmocněním k podepsání a ratifikaci smlouvy podle vyjednaných podmínek, resp. jeho negativní výsledek by byl jen odmítnutím vyjednaných podmínek, tudíž mohl být případným podnětem k pokračování vyjednávání. Referenda v ostatních zemích (pokud

⁶⁴ Polsko dokonce získalo zvýhodnění, že jedna miliarda eur pro strukturální reformy bude částečně převedena mezi paušální platby, z další části nebude podmínkou domácí spolufinancování. Česká republika dokázala vyjednat převedení 100 milionů eur z fondů na rozvoj krajiny do přímých plateb rolníkům, atp. Ekonomická smysluplnost těchto přesunů je však snadno zpochybnitelná; těžko prokázat, zda toto opatření má ještě jiný rozměr než pomoc EU vládám těchto zemí „ustát“ nátlaky agrárnických lobby.

⁶⁵ Při rozšíření v roce 1995 taková možnost pro rolníky rakouské, švédské i finské byla vyloučena.

⁶⁶ V praxi to ovšem znamená uplatňovat přechodná období pro zemědělství maximálně tři roky.

⁶⁷ Maďarsko vypsal referendum na termín pouhé čtyři dny před předpokládaným podpisem smlouvy o přistoupení, tedy nespádá jednoznačně do této skupiny.

neměla pouze konzultativní charakter jako např. v Estonsku), tím že byla konána až po podpisu přístupové smlouvy, již mohla mít naprosto jiný důsledek; pokud by dopadla zamítavě, znamenala by odmítnutí přistoupení jako takového.⁶⁸



Vyjednáváním podmínek přístupové smlouvy však proces přistoupení nových členů zdaleka nekončilo. Mezi kodaňskými ujednáními a datem reálného přistoupení ještě čekala tyto země řada úkolů, které byly přímo pojmenovány jako úkoly ke splnění.⁶⁹ Řada úkolů však nemohla být splněna beze zbytku, přepadly tedy i do období po vstupu přístupové smlouvy v platnost. Řada dalších přechodových kroků byla plněna v rámci vyjednaných termínovaných výjimek a přechodných období po vstupu. A **nemálo problémů** – buď aktuálně nepředvídaných anebo špatně kalkulovaných – přinášelo reálné fungování nových členů ve struktuře Evropské unie **v prvních letech po vstupu**. Zároveň leckteré mechanismy EU byly nadále v kandidátských zemích přímo podceňovány, proto vstup představoval skutečný náraz a reakce nových členů byly mnohdy přecitlivělé či extrémní.

Zřetelným problémem byla stále **nedostatečná kapacita** kandidátských států v přijímání a uplatnění norem a předpisů Evropské unie. Dalším problémem byla nedostatečná kapacita, resp. nízká míra funkčnosti institucí, jejichž prostřednictvím se mělo uplatňovat tempo a efektivita využití finančních prostředků proudících z EU. Komise EU opakovaně dávala najevo své znepokojení s těmito prolukami kapacity.

Pro uplatnění prostředků ze Společné zemědělské politiky byly dostatečně připraveny jen Česká republika a Slovinsko. Pro technickou přípravu regionálních projektů s podporou z fondů Evropské unie mělo náležitě kapacitní instituce pouze Slovinsko, ostatní kandidáti je museli teprve vybudovat. Totéž platilo pro management finanční kontroly i pro správu transferovaných prostředků ze strukturálního fondu EU. Stav soudnictví rovněž zatím negarantoval (v žádné kandidátské zemi) stoprocentní uplatnění norem Evropské unie. Velké starosti činila **míra korupce**. Zásadně zlepšit bylo třeba situaci na vnitřním trhu zejména v oblasti uplatňování kontroly a ochrany trhu. Řada zemí měla ještě **velké proluky** v ochraně kvality potravin na trhu, na druhé straně i třeba v ochraně duševního vlastnictví, stále silné zůstávalo pirátství vůči ochranným známkám a falšování výrobků. Některé země neměly dostatečně rozvinuté počítačové sítě pro praktické uplatňování sjednoceného celnictví v EU a pro celkové toky komputerovaných dat. Kandidáti zatím nebyli připraveni na uplatnění schengenského systému. Museli podstatně posílit uplatňování předpisů EU v oblasti sociální a ve zdravotnictví. A vedle těchto problémů společných většině kandidátských zemí měla každá země ještě své specifické rysy.

⁶⁸ Nakonec referenda dopadla pozitivně, v některých zemích až nečekaně vysoce pozitivně.

⁶⁹ Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries. Brussels, 2002, October 9 (COM (2002) 700 final) (http://europa.eu.int./comm/enlargement/report2002/strategy_en.pdf) (též v německé [...de.pdf] a francouzské [...fr.pdf] verzi).

Již bylo zmíněno, že zvláštní kategorii představovaly státy východního Pobaltí, které po dvě generace žily přímo pod sovětovým systémem a zrodily se z jeho rozkladu. Nejvíce pozápadnit se stihlo do té doby **Estonsko**. Přesto tato země ještě potřebovala principiální reformu financí, dále decentralizaci a zásadní konsolidaci místní samosprávy jakožto skutečné samosprávy (a nikoli maskovaného centralismu). Velmi náročným úkolem bylo přejít od pouze formálně nezávislého soudnictví (fakticky stále podřízeného státní moci výkonné) ke stabilizovanému a skutečně nezávislému soudnictví. Řada norem Evropské unie byla deklarována rovněž jen formálně a přetrvávalo značné zpoždění v jejich reálném uplatňování. Velmi mnoho práce zbývalo v přípravě na tržní podmínky EU pro obory elektroenergetika, plynárenství, výstavba silnic a loďářství. V praxi jen málo se k přelomu roku 2002/2003 učinilo pro uplatnění evropských principů v oblasti migrace a azylové politiky. Estonsko zůstávalo i pověstnou prádelnou špinavých peněz.

Lotyšsko mělo stále nevyřešenou integraci Nelotyšů, dále velké proluky ve výkonnosti soudnictví, v uplatnění kritérií pro výkon povolání. Velký rozpor panoval mezi přijatými zákony pro životní prostředí a jejich minimálním uplatňováním. Lotyšsko ještě nebylo připraveno na faktické uplatnění principů EU pro rybolov. Nebyla provedena liberalizace v oblasti telekomunikací. Chybělo ještě velmi mnoho pro praxi migrační a azylové politiky. A rovněž Lotyšsko zůstávalo vyhlášenou prádelnou špinavých peněz.

Litva neměla zvládnuty správní struktury pro volný pohyb osob v rámci Evropské unie. Musela teprve budovat systém koordinace sociálního zabezpečení, uplatnit kritéria pro výkon povolání. Nebyl připraven systém pro uplatnění politiky EU pro rybolov, nebyla provedena liberalizace v oblasti telekomunikací. Praní špinavých peněz bylo možné stále prakticky bez překážek.

Polsko potřebovalo zásadně zvýšit výkonnost soudnictví a posílit faktickou nezávislost soudů. Rekonstrukce ekonomiky a privatizace musely být ještě dovršeny, konkursní řízení muselo být zkvalitněno. V uplatňování norem Evropské unie zůstávaly velké proluky v agrárněpotravinářském sektoru, nejostřeji se promítaly ve veterinárním zabezpečení, a v zajištění nezávadnosti potravin. Velké nedostatky přetrvávaly i v ochraně životního prostředí. Celý ocelářský sektor bylo ještě třeba restrukturovat. Nezávislost ústřední banky nebyla aktuálně náležitě garantována. Pracovní zákonodárství bylo ještě nutno přizpůsobit parametrům EU, bylo nutno zlepšit výkon celnictví a výkonnost správy rybolovu.

Od **Slovenska** se očekávalo zlepšení postavení Romů. Velké nedostatky panovaly v přizpůsobení regionální politiky normám Evropské unie. Bylo nutno teprve vybudovat systém koordinace sociálního zabezpečení. Zákonodárství v oblasti finanční kontroly dosud nebylo sladěno s EU, podobně kritéria pro výkon povolání nutno bylo doladit, stejně tak pracovní zákonodárství. Přizpůsobit systému EU bylo nutno i oblast dopravy, vůbec nejméně se udělalo v oblasti vodní dopravy. Systém výběru daní je málo efektivní, bylo nezbytné zesílit i boj proti praní špinavých peněz.

O postavení nejvzornějšího žaka soutěžily od počátku akcesního procesu Česká republika, Maďarsko a Slovinsko. V nich také nejdále dospěl proces ekonomické transformace a byly z kandidátských zemí v největší míře připraveny fungovat v ekonomickém systému Evropské unie, včetně tvrdých podmínek hospodářské soutěže. **České republice** ovšem zbývalo ještě dotáhnout kritéria pro výkon povolání. Bankovní sektor bylo nezbytné zprůhlednit, dále se očekávalo dovršení procesu liberalizace telekomunikací. Průhlednost chyběla i pro audiovizuální sektor, zejména pak jasná pravidla regulace sektoru. Zdokonalen musel být i systém sociálního zabezpečení a omezeno jeho zneužívání.

Maďarsko muselo ještě uplatnit reformu financí, dále dotáhnout proces decentralizace a konsolidace místní samosprávy. Politika vůči romské populaci, včetně konkrétního jednání orgánů veřejné správy vůči tomuto etniku se musela podstatně zlepšit. Nutné bylo zdokonalení systému sociálního zabezpečení, v některých rozměrech teprve i zavedení, podobně zabránění jeho zneužívání. Bylo nezbytné provést reformu zdravotnictví. Chyběl systém státní kontroly a koordinace v likvidaci odpadů. Pracovní zákonodárství se ještě muselo přizpůsobit normám EU. Jako zvlášť citlivou záležitost a tehdy jako zásadní překážku pro zařazení Maďarska do systému Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie vymezily orgány EU politiku Maďarska vůči maďarským menšinám v sousedních zemích. „Nadstandardní vztahy“, které Maďarsko prosazovalo vůči maďarským menšinám v zahraničí, byly (a jsou) z hlediska Bruselu hodnoceny jako ne pouze nestandardní, nýbrž jako výrazně narušující dosavadní systém v Evropské unii; maďarskému zákonodárství i konkrétní politice v této oblasti bylo uloženo sladit se s normami EU.

Slovinsko se prokazovalo jako ekonomicky nesporně relativně nejvýkonnější z kandidátských zemí, stojící nejbliže průměru Evropské unie. Muselo však rychle odbourávat pozůstávající překážky pro přímé zahraniční investice. Úřad pro jadernou bezpečnost musel být oddělen od státní podpory jaderné energie. V oblasti dopravy a nejvíce ve výstavbě silnic bylo nutno ještě se přizpůsobit normám EU, podobně bylo třeba dovést přizpůsobení se normám EU i v oblasti migrační a azylové politiky. Také opatření proti praní špinavých peněz bylo nutno ještě dotáhnout, včetně plného převzetí norem EU.⁷⁰

□ □

Z helsinské skupiny kandidátských zemí tedy pouze Slovensko, Litva, Lotyšsko a Malta dokázaly ve vyjednávacím procesu dohnat státy luxemburské skupiny, aby společně podepsaly smlouvu o přistoupení a společně také k jednomu datu se staly řádnými členy Evropské unie. Tempu nestačily **Bulharsko** a **Rumunsko**.⁷¹ Oba státy sice významně pokročily v přístupových vyjednáváních, Bulharsko uzavřelo k momentu kodaňského summitu 23 kapitol, Rumunsko pouze 16 kapitol. Avšak nejnáročnější a zároveň nejcitlivější kapitoly se uzavírají vždy jako poslední, totiž kapitola finance a rozpočet a kapitola zemědělství. Vedle toho Bulharsku zbývalo

⁷⁰ Blíže viz zpráva Evropské komise: Towards the Enlarged Union. Strategy Paper..., s. 42-69, 73-80.

⁷¹ Jejich hodnocení Evropskou komisí srv. tamtéž, s. 36-39, 69-73.

uzavřít ještě kapitoly spravedlnost a vnitro, ochrana životního prostředí, regionální politika, dopravní politika, politika volné soutěže. Rumunsku ještě zbývaly naprosto klíčové kapitoly politika volné soutěže, volný pohyb zboží, osob, kapitálu a služeb, dále kapitoly daňové systémy, energetická politika, regionální politika, ochrana životního prostředí, spravedlnost a vnitro, finanční kontrola.

Evropská komise však především dospěla k závěru, že přes celkový vysoký pokrok v jednáních **obě země** zatím obecně **nesplňují druhé kodaňské ekonomické kritérium**, totiž **schopnost vydržet tlak hospodářské soutěže** v Evropské unii. Navíc **Rumunsko nespĺňuje ani první ekonomické kritérium**, že uchazeč musí **mít funkční tržní ekonomiku**.

Na kodaňském summitu se tudíž Evropská rada dohodla, že přistoupení Bulharska a Rumunska je předpokládáno až k roku 2007. Jako náhradu za oddálené přistoupení zatím obě země dostaly od EU další, rozšířenou hospodářskou pomoc, orientovanou na zlepšení dopravní infrastruktury, na další přípravu zemědělského sektoru pro vstup, na realizaci hospodářských reforem a na ochranu životního prostředí. V roce 2004 objem této pomoci vzrostl o 20 %, na 1,23 miliard euro, v roce 2005 dosáhl 1,33 miliard a v roce 2006 již 1,43 miliard euro. Toto navýšení však bylo učiněno závislým na prokázaném dalším pokroku v přípravách ke vstupu a jmenovitě ve zdokonalení správy v těchto zemích pro využívání evropských fondů.⁷² K tomuto finančnímu zvýhodnění (které fakticky znamenalo, že obě země nikterak finančně nepocítí, že ještě nejsou řádnými členy EU) přibyla ještě další výhoda; totiž země z bývalého sovětského bloku, které vstoupily již v roce 2004, se staly v řadě rozměrů jakýmiisi pokusnými králíky, po zhodnocení těchto zkušeností se pak již začlenění Bulharska a Rumunska do Evropské unie stávalo snazším, resp. hladším.



Množství závazků, které uchazeči o členství během vyjednávacího procesu na sebe vzali a které měly být splněny do momentu vlastního vstupu, bylo velmi vysoké. Stejně tak zpoždování v neplnění těchto závazků tak, jak jsou v jednotlivých zprávách konstatována, se masivně navršovala. Proto Evropská komise doporučila zřídit dodatečnou kontrolní instanci, než bude vysloven definitivní souhlas s přistoupením.

Evropská komise nadále dohlížela na plnění zmíněných závazků kandidátskými zeměmi, a to i v etapě po podpisu přístupové smlouvy do data vlastního vstupu. Šest měsíců před vlastním vstupem vydala komise obsáhlou kontrolní zprávu, v níž znovu posoudila pokroky a nezbytné reformy přístupujících států a jmenovitě plnění přijatých závazků. A dodatečné přezkoumávání přístupujících zemí se neomezilo pouze na dobu před vstupem; pokračovalo se v něm i po datu vstupu. Významnou součástí se stalo sledování, jak jsou v praxi uplatňovány normy Evropské unie, a v případě potřeby se prostřednictvím Evropského soudního dvora mohla uplatňovat přechodná, resp. nápravná opatření.

⁷² EU leaders are to endorse increased pre-accession aid to Bulgaria and Romania (www.euractive.com, December 13, 2002).

Navíc sama přístupová smlouva zahrnuje v sobě i **ochranné klausule**⁷³ s platností na tři roky. Konkrétní ochranná klausule se měla uplatnit, pokud se narazí na „závažné obtíže, které přetrvávají v hospodářství obecně anebo které mohou zapříčinit závažné zhoršení hospodářské situace v jednom sektoru“. Komise pak sama mohla zavést nezbytná ochranná opatření.⁷⁴ Ochranné klausule byly zaměřeny především na fungování jednotného vnitřního trhu EU, na jeho ochranu; zejména se předpokládalo, že velmi intenzívně nutno sledovat kvalitu a hygienickou bezpečnost potravin ze strany některých nových členských států.

Již zmíněná **kontrolní zpráva**, která byla zveřejněna šest měsíců před vlastním datem rozšíření, přímo vyjmenovávala, ve kterých oborech lze očekávat ochranná opatření, pokud nedojde k nápravě ze strany vstupujícího nového člena. To mělo fungovat jako jakési předběžné varování.⁷⁵

V řadě záležitostí hrozil pro vstupující země **vývoj k „sebediskvalifikaci“**. Noví členové, pokud by ve velkém rozsahu nebyli schopni plnit závazky přijaté ve vyjednávacím procesu a v přístupové smlouvě, by takto sami sebe stavěli do role členů druhé kategorie. Neúspěšnost skutečné integrace by pak přinesla s nejvyšší pravděpodobností zastavení procesu dalšího rozšiřování. Vstup Bulharska a Rumunska by mohl být oddálen na neurčito, podobně Turecka, tím spíše perspektivy pro země „západního Balkánu“. To by přinášelo značnou destabilizaci, včetně zrodu averzí vůči „členům druhé kategorie“ ve veřejném mínění dosavadních členských zemí EU.

Zároveň **přistoupení právě v roce 2004** znamenalo **riskantní záležitost**, nakolik noví členové, kteří se ještě příliš neorientovali v systému a dynamice evropské integrace, budou ne vždy adekvátně reagovat v tak zásadních očekávaných změnách celého systému Evropské unie, jako byla připravovaná reforma zemědělské politiky, reforma rozhodovacích struktur a institucí (jmenovitě aplikace výsledků plynoucích z připravované Ústavy pro Evropu (nakonec nepřijaté)) a reforma principů konstrukce rozpočtu v následujícím sedmiletém období. Stejně tak riskantní však mohla být možná necitlivost v procesu reformem ze strany starých členů Evropské unie vůči zájmům a skutečným potřebám a problémům nových členů. Už předem se tehdy očekávalo, že pro soudržnost Evropské unie bude tedy rozšíření v roce 2004 znamenat značnou zátěž a že **dovršení** celého procesu východního rozšíření se zřejmě protáhne daleko **za horizont roku 2020**.

⁷³ To bylo ostatně uplatněno již při rozšiřování v roce 1995.

⁷⁴ Towards the Enlarged Union. Strategy Paper..., s. 28.

⁷⁵ Towards the Enlarged Union. Strategy Paper..., s. 29

(http://europa.eu.int./comm/enlargement/report2002/strategy_en.pdf) (též v německé [...de.pdf] a francouzské [...fr.pdf] verzi).

Druhá fáze východního rozšíření a specifický dodatek

Přístupová jednání s Bulharskem byla uzavřena 15. července 2004.⁷⁶ Svázání své měny, lev, přímo s kursem německé marky Bulharsko jednostranně vyhlásilo ještě v roce 1998, a to k 1. lednu 1999 (to ovšem marka již končí v nové měně euro a vůči ní je realizováno ono svázání).

V prosinci 2004 byla uzavřena **přístupová jednání s Rumunskem**. Ovšem vzhledem k tehdejší – i ve srovnání s Bulharskem – velmi špatné situaci v hospodářství, jakož i závažným nedostatkům v právním systému byly vůči Rumunsku postaveny velmi náročné úkoly pro období do roku 2007-

Přístupová smlouva s Bulharskem a Rumunskem byla podepsána 25. dubna 2005. Některé s pasáží umožňovaly – pro případ neplnění naložených úkolů – posunout vstup do EU, původně plánovaný na 1. ledna 2007, na termín o rok později. **Přistoupení** bylo skutečně **realizováno** k původnímu termínu, **1. ledna 2007**, ovšem ve skutečnosti jen jako podmíněčné; v případě neplnění vyjmenovaných podmínek během následujících tří let, bylo možné pro EU přistoupení jednostranně pozastavit či dokonce zcela zrušit. (To je historicky vůbec první případ postavení podmínky tohoto druhu v procesu rozšiřování ES, resp. EU.) A poslanci zvolení v roce 2007 za obě země do Evropského parlamentu získali pouhý status pozorovatelů, a to až do dalších řádných voleb do Evropského parlamentu v roce 2009.

Od momentu vstupu se ještě urychlila hospodářská dynamizace obou zemí. S finanční a hospodářskou krizí vypuknuvší 2008 se v průběhu druhého desetiletí 21. století lépe vyrovnávalo Rumunsko a dokázalo předběhnout Bulharsko v ukazateli ekonomického výkonu na jednoho obyvatele. Stabilizaci a lepšímu ekonomickému vývoji Rumunska zásadně napomohl i příliv investic z Německa, následně z Rakouska, posléze např. i z Maďarska; spolu s lepším uplatňováním právního systému, zejména pro podnikání, to podstatně zvýšilo důvěryhodnost Rumunska pro další investory, pro efektivnější zapojení do mezinárodního obchodu, etc. Naopak v Bulharsku původně vítaný masivní příliv tureckého kapitálu, spolu s pozůstatky vlivu výkonné moci státu na ekonomiku a na právní rámec podnikání a obchodování, vedly k pomalejšímu vymaňování se z důsledků zmíněné finanční a hospodářské krize a s narůstajícími problémy samotné turecké ekonomiky⁷⁷ je aktuální stav bulharské ekonomiky velmi znejistělý. Jmenovitě sever Bulharska (pásmo mezi hlavním hřebenem pohoří Balkán a tokem Dunaje) představuje daleko nejchudší a nejméně rozvinutý region v celé EU.

□ □

⁷⁶ Připomeňme, že v únoru, resp. v březnu 1993 uzavřely Rumunsko a Bulharsko asociační dohody s Evropskou unií; ty vstoupily v platnost 1. února 1995. Poté Rumunsko podalo 22. července 1995 oficiální žádost o přijetí za řádného člena EU, Bulharsko 14. prosince téhož roku.

⁷⁷ Ocitající se stále více pod neúnosným tlakem státní moci.

Ještě na summitu EU v Soluni 2003 byla vyhlášena **integrace zemí západního Balkánu** za nejbližší velký cíl v procesu rozšiřování EU. V následujících deseti letech se však proces zdařil jen pro Chorvatsko.

Chorvatsko získalo **status oficiálního kandidáta na přistoupení 18. července 2004**. Rada Evropské unie se v prosinci 2004 usnesla započít vyjednávání o přistoupení 17. března 2005, a to na základě souboru celkem už 35 vyjednávacích kapitol. Rada členských zemí EU však upozorňovala, že Chorvatsko nedostatečně spolupracuje s Haagským tribunálem pro válečné zločiny, proto byla jednání odsouvána a reálně zahájena teprve 4. října 2005. V březnu 2008 kalkulovali vysocí představitelé Evropské komise s přijetím Chorvatska do EU k přelomu 2009/2010. **Vyjednávání o přístupové smlouvě** se však opakovaně protahovala; byla **dovršena 30. června 2011**, s předpokladem přistoupení Chorvatska k 1. červenci 2013. Přístupová smlouva byla podepsána 9. prosince 2011 v Bruselu.

22. ledna 2012 proběhlo v Chorvatsku referendum o přistoupení, za přistoupení se vyslovilo 66,3 % voličů, ovšem při celkové účasti pouhých 43,51 %. Referendum ovšem bylo uznáno za platné. Po příslušné ratifikační proceduře se **Chorvatsko** stalo **řádným členem EU** k očekávanému datu **1. července 2013**. Měnu euro přijímá Chorvatsko k 1. lednu 2023.

Perspektivy pro západní Balkán

5. července 2014 Jean Claude Juncker vyhlásil před Evropským parlamentem ve Strassbourgu své hlavní cíle jakožto kandidát na předsedu Evropské komise. V tom mimo jiné uvedl, že Evropská unie a její občané budou muset ono přistoupení 13 států během posledních deseti let teprve strávit. **Evropská unie si musí sama sobě uložit přestávku pro další rozšiřování**, tudíž po následujících minimálně pět let nebude přijat žádný nový kandidát. Probíhající vyjednávání ovšem budou pokračovat, protože především **země západního Balkánu** si musí **udržet evropskou perspektivu**. A rovněž tzv. východní partnerství s Moldávií a Ukrajinou musí být dále rozvíjeno.



Od roku 2007 se uplatňuje Stabilizační a asociační smlouva Evropské unie s **Černou Horou**. Ještě v devadesátých letech 20. století se země úzce jednostranně ekonomicky propojila s EU, když po zrušení oběhu jugoslávského dináru se měnou stala německá marka a následně k momentu prvotního spuštění eurozóny se euro stalo i měnou Černé Hory. V prosinci 2008 podala Černá Hora žádost o řádné členství v EU, v prosinci 2010 dosáhla oficiálního statutu kandidáta pro přistoupení k EU. **Rozhodnutí zahájit jednání o přistoupení** s Černou Horou

přijala Evropská rada **koncem června 2012**, reálné zahájení jednání odstartovalo 18. prosince 2012. Momentálně jsou rozjednány všechny kapitoly přístupového vyjednávání. Komise EU hodnotí výsledky Černé Hory vysoce pozitivně, nejlépe ze všech kandidátů. Na druhé straně však kapitoly k tématu demokracie a právního státu vykazují výrazné zpomalení reformního procesu a přežívání významných deficitů např. v oblasti svobody tisku, svobody svědomí, též značné deficity v kapacitách veřejné správy a implementace norem EU.

Ještě pod názvem **Makedonie** získala tato země oficiální status kandidáta přistoupení k EU 15. prosince 2005 (žádost o přijetí za řádného člena EU byla podána 22. března 2004). Stabilizační a asociační dohoda je v platnosti od 1. dubna 2004. Země se však stala **obětí svých dvou ultranacionalistických** (a komplexem méněcennosti těžce postižených) **sousedů, Řecka a Bulharska**. Nakolik Řecko vyhrožovalo vetem⁷⁸ pro přístupová vyjednávání, musela Makedonie vyhovět řeckému nátlaku a přejmenovat se na Severní Makedonii (2019). **Koncem března 2020** Evropská rada přijala **rozhodnutí započít vyjednávání o přístupové smlouvě se Severní Makedonií**. Praktická stránka vyjednávání však byla zablokována Bulharskem, pro jeho na pohled pitoreskní velmocenské mánie; m.j. Bulharsko odmítá přijmout makedonštinu za další úřední jazyk EU.⁷⁹ Bulharská blokáda skončila v červenci 2022 a EU bezprostředně zahájila reálná vyjednávání o přistoupení.

V květnu 2009 byla úspěšně uzavřena se **Srbskem** jednání o Stabilizační a asociační smlouvě s EU, a to po přerušení způsobených absencí srbské komunikace s Haagským tribunálem pro válečné zločiny. Přidružení vstoupilo v platnost po uzavření ratifikační procedury teprve k počátku druhého pololetí 2013. V prosinci 2009 Srbsko požádalo o přijetí za řádného člena EU, od 1. března 2012 je oficiálním kandidátem na přistoupení. Screening Evropské komise byl uzavřen ke konci března 2014, **první dvě vyjednávací kapitoly o přístupové smlouvě byly otevřeny v polovině prosince 2015**. Vyjednávací proces nejvíce zadržává v tématech stabilizace právního státu.

Albánie podala žádost o řádné členství v EU v dubnu 2009, oficiální status kandidáta na přistoupení získala 24. června 2014. Stabilizační a asociační dohoda s EU je v platnosti již od 1. dubna 2009. **Koncem března 2020** bylo v Bruselu přijato **rozhodnutí zahájit vyjednávání o přístupové smlouvě** (společně se Severní Makedonií). Konkrétní zahájení bylo však zablokováno vetem ze strany Nizozemí. V červenci 2022 Nizozemí stáhlo své veto a reálné vyjednávání o přistoupení bylo zahájeno 19. července 2022. Hlavní problémy setrvávají v oblasti právního státu v Albánii, počínaje omezenou funkčností Ústavního soudu a obou nejvyšších soudů, v celkové justiční reformě, v celkové správní reformě, ve volebním právu, v dodržování práv člověka, v insuficienci boje proti korupci a proti organizované kriminalitě. Dále v silně omezených schopnostech přebírání a reálné aplikace norem EU.

⁷⁸ A přímo vetovalo vstup Makedonie do NATO.

⁷⁹ Makedonština je pro extrémistické bulharské nacionalisty pouhým dialektem bulharštiny.

Kosovo má budoucnost zcela nejasnou. Na jedné straně má uzavřenou (s platností od 16. dubna 2016) Stabilizační a asociační dohodu s EU.⁸⁰ Další perspektivy jsou však blokovány skutečností, že **z 27 členských států EU neuznává Kosovo až pět států** (Kypr, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Španělsko);⁸¹ ani opakované povolební razantní změny vlád v těchto zemích nepřinesly ani náznakovou změnu postoje ke Kosovu a uznání nelze očekávat ani dlouho do budoucnosti. Navíc Kosovo ani zlomkovitě neplní žádné z „kodaňských kritérií“, není tedy o čem jednat.

Bosna a Hercegovina má od 6. června 2008 podepsanou **Stabilizační a asociační dohodu** s EU. Ratifikace se ovšem protáhla (m.j. pro závažné ústavněprávní problémy Bosny a Hercegoviny, počínaje ústavní diskriminací určitých skupin obyvatelstva a absentujícími garancemi práv člověka; stav je absolutně neslučitelný s prvním okruhem „kodaňských kritérií“), dohoda proto vstoupila v platnost teprve **k 1. červnu 2015**. Oficiální žádost Bosny a Hercegoviny o řádné členství v EU byla podána 15. února 2016. Pro pokračující dílčí závažné problémy zůstala žádost „u ledu“. Teprve 12. října 2022 navrhla Komise EU poskytnout pro Bosnu a Hercegovinu status kandidáta na řádné členství; musí to však jednomyslně schválit všech 27 členských států EU, to znamená alibismus Komise EU.



Již zahájená vyjednávání pokračují zvolna, čas od času zcela stojí. Největší problémy mají státy západního Balkánu se skutečnou stabilizací právního řádu, se skutečným fungováním právního státu, s hlubokými nedostatky ve stabilizaci administrativního výkonu státních a lokálních orgánů, s nedostatečnou (či zcela absentující) schopností uplatnit právo Evropské unie na svém území. To je zdrojem pro problémy i v právním rámci pro fungování/nefungování ekonomiky.

A pro trvale politicky nestabilní Bosnu a Hercegovinu zůstávají perspektivy přistoupení k EU stále mlhavé. Kvůli minimálním, resp. v leckterých případech pro nulové pokroky právě Bosny a Hercegoviny kolují v posledních dvou letech mezi politiky členských zemí EU stále objemnější pochybnosti, zda přistoupení Bosny a Hercegoviny je vůbec realistickým cílem. A od počátku léta 2021 se už generalizuje v širším měřítku, totiž **zda celkově je přistoupení zbývajících zemí Západního Balkánu realistickým cílem**. Skepse narůstá. Paralelně připomeňme, že Turecko je oficiálním kandidátem členství v EU už 23 let. Vnitropolitický vývoj v Turecku i zahraničněpolitické aktivity Turecka zapříčinily, že přijetí Turecka za člena EU je aktuálně vzdáleno více než kdykoli dříve.

⁸⁰ Takové dokumenty jsou od momentu platnosti Lisabonské smlouvy už čistě v kompetenci Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise; členské státy je nemohou vetovat.

⁸¹ Způsob vyhlášení nezávislosti Kosova považují (byť s rozdílným konkrétním zdůvodněním) za principiální ohrožení svých národních zájmů.

Perspektivy pro země Východního partnerství⁸²

Tyto země začaly postupně přeměňovat svou ekonomiku v důsledku svého zapojení do Středoevropského sdružení volného obchodu (CEFTA),⁸³ začaly se přibližovat Evropě. Následně přicházely i dílčí politické posuny, alespoň v některých z těchto zemí směřovaly k Evropě. Dnes klepou na bránu do Evropy tři z nich: Moldávie, Ukrajina a Gruzie. Specifické dohody v programu „Východního partnerství“ Evropské unie podepsaly ještě v listopadu 2013. Vzápětí započala vyjednávání o plnohodnotných smlouvách o přidružení těchto zemí k EU, šitých na míru konkrétním poměrům každé z nich.

Moldávie dospěla v politických i hospodářských proměnách nejdále, m.j. díky zprostředkovatelské úloze Rumunska a celkové mentální provázanosti Moldávie⁸⁴ na Rumunsko. 27. července 2014 byla v Bruselu uzavřena smlouva o přidružení Moldávie k EU, analogická výše uvedené smlouvě o přidružení Polska k EU. Na ni se vázaly realizační programy pro dlouhodobou transformaci Moldávie ve směru postupného přibližování se k plnění „Kodaňských kritérií“. Od 1. září 2014 je Moldávie členem Prohloubené a komplexní zóny volného obchodu (DCFTA).⁸⁵ Byť prolamování zejména politických bariér (jakožto postsovětského dědictví) je velmi náročné, Moldávie postupuje ze všech zemí Východního partnerství nejsoustavněji a nejsvědomitěji.

3. března 2022 předložila Moldávie žádost o přijetí za řádného člena Evropské unie (v bezprostřední reakci na ruskou agresi vůči Ukrajině). Evropská rada už 7. března 2022 vyzvala Komisi EU k (strukturovanému a argumentovanému) zaujetí stanoviska. Komise zaslala vládě Moldávie „dotazník“. Na ten Moldávie odpověděla 12. května 2022. Komise po vyhodnocení navrhla 17. června 2022 udělit Moldávii oficiální status kandidáta, 24. června 2022 udělila Evropská rada Moldávii status kandidáta členství v Evropské unii. Jako podmínka pro další rozvoj statutu kandidáta bylo stanoveno naplňování celkem devíti reformních kroků, resp. priorit, počínaje principiální justiční reformou, garancemi nezávislosti státních zastupitelství, posilováním mechanismů občanské společnosti, reálným garantováním práv člověka, přes posílení boje proti korupci a efektivní potlačování organizované kriminality, etc.

Ukrajina uzavřela politickou část smlouvy o přidružení k EU v březnu 2014. Hospodářská část smlouvy o přidružení k EU byla podepsána 27. června 2014, opět analogická výše zmíněné

⁸² Projekt Východního partnerství EU vznikl z polské a švédské iniciativy v květnu 2009. EU zpočátku jednostranně vyhlášovala programy pro konkrétní postup sociálního rozvoje a investice do infrastruktury pro Moldávii, Ukrajinu, Bělorusko, Gruzii, Arménii a Ázerdajdžán. Od roku 2013 byly uzavírány komplexnější ekonomické smlouvy mezi EU a jednotlivými uvedenými zeměmi. V červnu 2021 Bělorusko opustilo Východní partnerství.

⁸³ Central European Free Trade Association. Zakladatelské země tohoto sdružení však přestoupily v roce 2004 přímo mezi členské státy EU, v roce 2007 další dva; těžiště sdružení se posunulo na jihovýchod.

⁸⁴ Jde ostatně historicky o východní Moldávii, západní Moldávii (tedy území od hlavního hřebene Východních Karpat po řeku Prut, včetně historického hlavního města Iasi) je přímou součástí Rumunska.

⁸⁵ Deep and Comprehensive Free Trade Areas. Je nástrojem k postupnému sladování trhů zemí, které podepsaly smlouvu (tj. dosud Moldávie, Ukrajina, Gruzie), s trhem EU a k celkovému prohlubování ekonomické spolupráce těchto zemí s EU. Už prokázaným výsledkem je reálné výrazné navýšení obchodu těchto zemí s EU.

smlouvě o přidružení Polska k EU; v ní byly zahrnuty i podmínky pro postupné formování zóny volného obchodu. Platnost obou částí asociační dohody však startovala až od 1. září 2017. Vnitropolitickou paralelou vyjednávání o přidružení Ukrajiny k EU se ovšem stal ostrý konflikt, který vyústil ve svržení prezidenta Janukovyče. Následovala první vlna ruské agrese proti Ukrajině, s vrcholem v ruské okupaci Krymu. Od 1. ledna 2016 je Ukrajina rovněž členem DCFTA.

Jako přímou reakci na novou vlnu ruské agrese v únoru 2022 proti Ukrajině podpořily Polsko, Slovinsko a Litva požadavek Ukrajiny po získání oficiálního statutu kandidáta členství v EU. 28. února 2022 podepsal prezident V. Zelenskyj žádost o přijetí Ukrajiny do EU. Evropská rada (v analogickém časovém schématu jako v případě Moldávie) vyzvala 7. března 2022 Komisi EU zaujmout stanovisko k ukrajinské žádosti. 12. května 2022 rovněž Ukrajina předložila své odpovědi na „dotazník“ Komise. A 24. června 2022 udělila Evropská rada (po návrhu Komise EU) Ukrajině oficiální status kandidáta členství v Evropské unii. Podmínky dalšího rozvoje kandidátského statutu jsou ještě náročnější než ve výše uvedeném případě Moldávie, počínaje reálnou nezávislostí Ústavního soudu, přes důsledné uplatňování již přijatého zákona proti oligarchům, garantování svobody tisku, etc.

Gruzie podepsala hospodářskou a politickou dohodu o přidružení k EU 7. června 2014; v platnost vstoupila k 1. červnu 2016. Od 1. září 2014 je i Gruzie členem DCFTA. Žádost o řádné členství v EU podala Gruzie 3. března 2022 (i v tomto případě šlo o bezprostřední reakci na ruskou agresi vůči Ukrajině, po vlastních zkušenostech s předchozími vlnami ruské agrese přímo proti Gruzii).⁸⁶ 7. března 2022 Evropská rada vyzvala Komisi EU k vyjádření k žádosti, 10. května 2022 předložila gruzínská vláda odpovědi na „dotazník“ Komise EU. 24. června 2022 udělila Evropská rada na návrh Komise EU nově specifikovaný status „výhledově kandidáta“ členství v EU pro Gruzii. Komise bude sledovat další reformní pokroky Gruzie v celkem 12 záležitostech (počínaje razantní justiční reformou, která přinese m.j. skutečně nezávislé soudnictví, až např. po uplatnění nástrojů pro efektivní potírání organizované kriminality, etc.); po uspokojivém naplnění může Gruzie získat plný status kandidáta.



Přistoupení jakékoli další země z „postsovětského“ prostoru znamená velmi náročný cíl. Už jen přímá či nepřímá válečná zátěž posouvá takový cíl i pro ty nejpokročilejší, tedy Moldávii, Ukrajinu a Gruzii, do neurčitě vzdálené budoucnosti. Předtím se musí naplnit úkol nové stabilizace a současně ozdravení ekonomik. Ještě náročnější bude mentální transformace, nutnost překonat mentální zátěže z dlouhodobého ruského panství; to znamená úkol, pro nějž i časové rozpětí dvou generací představuje pravděpodobně to krajní minimum.⁸⁷ Mentální transformace je podmínkou pro funkční a stabilizovaný výsledek politické transformace.

⁸⁶ Rusko ve dvou vlnách okupovalo Abcházii, dále okupovalo Jižní Osetii.

⁸⁷ Celý postsovětský prostor má obrovské deficity jmenovitě v absenci prostého vnímání, tím spíše v absenci uznávání samotné hodnoty lidského individua. V tom zaostává za Evropou nikoli o dvě, ale o dvěstě let (jak obvykle hodnotil

T. G. Masaryk), nýbrž o celé pětistiletí. Typickým projevem postsovětské mentality je „právo na svévoli“ pro nositele jakékoli, i té nejmenší funkce ve správě. Jiným typickým projevem je odmítání jakékoli zodpovědnosti (druhou stránkou těchto jsou trendy formálně „kolektivního rozhodování“, s výsledkem „ono se stalo“ anebo „můžou za to ti nahoře“ (i za neuklizený chodník)). Jiným typickým postojem je „Evropa se musí rusifikovat, my se nikdy nesmíme europeizovat“.