

Střední a východní Evropa na cestě do Evropské unie

Werner Weidenfeld (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Strategien für Europa. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1995, 288 stran, ISBN 3-89204-214-4.

Problematika vstupu středoevropských a východoevropských „nových demokracií“ do Evropské unie je jedním z nejaktuálnějších jevů mezinárodních vztahů na starém kontinentě nejen v závěru tohoto století, ale výhledově i v dalším století. Proto je této otázce věnována řada odborných i populárních článků, mezinárodních konferencí a vědeckých sympozií, ale i samostatných publikací. Nejde přitom o jakési konečné řešení problému. Vše je nutné posuzovat ve vývoji, i když o konečném cíli – sjednocení Evropy na bázi rovnoprávnosti jednotlivých států, tolerance, ekonomické výhodnosti a všestranného respektování lidských práv – neexistují závažné pochybnosti. Vzhledem k různosti evropských států a jejich specifických podmínek jde však o problematiku tak složitou a náročnou, že jakýkoliv jednoduchý a obecně platný recept je velmi nereálný.

V současné době je reálné posoudit stávající stav a podle toho se pokusit o stanovení hlavních parametrů předpokládaného vývoje. Právě o to se poměrně úspěšně pokusili autoři uvedené publikace, což prozrazuje i její podtitul, charakterizující ji jako zprávu o průběhu integrace a o integračních schopnostech středoevropských a východoevropských států. Zárukou serióznosti publikace je Bertelsmannova nadace, která si v průběhu let získala mezi politologickou veřejností celé Evropy dobré jméno a v jejímž nakladatelství byla publikace vydána.

Věcná uzávěrka publikace je dána obdobím podzimu 1995. Může být tedy považována za velmi aktuální, a to až do doby přijetí závěrů Mezivládní konference Evropské unie, zahájené v březnu 1996, která potrvá přibližně jeden rok. I tak však dnes známá základní kritéria mohou sotva doznat podstatnějších změn.

Členění publikace lze považovat za zdařilé a velmi přehledné, umožňující rychlou obsahovou orientaci. Její první částí je souhrnné pojetí stavu integračních schopností posuzovaných států, včetně jasně formulovaných kritérií tohoto procesu. Druhá část obsahuje souhrnné zprávy o aktuální situaci v jednotlivých státech a konečně třetí (závěrečná) část pojednává o problémech a perspektivách zapojení těchto států do Evropské unie.

Čtenář tedy dostává celkový obraz dané situace i jejího předpokládaného vývoje a má dost věcných východisek k tomu, aby si vytvořil co nejreálnější názor jak na celkovou situaci, tak i na postavení, možnosti a výhledy jednotlivých států.

Autoři publikace konstatují, že reformní proces ve středoevropských a východoevropských státech viditelně a vcelku úspěšně pokračuje. To je zřejmě míněno nejen ve smyslu vnitropolitického vývoje v každém z nich, nýbrž i ve smyslu deklarovaného úmyslu vstoupit do Evropské unie, který je obsažen ve vládních programech stávajících vlád těchto zemí. Přitom počet uchazečů o budoucí členství dnes dosáhá deseti. Nejde tedy jen o geograficky vymezenou střední a částečně východní Evropu, ale v podstatě o zbytek světadílů s výjimkou evropských států Společenství nezávislých států. Do poslední skupiny však nepatří tři pobaltské státy, které deklarovaly plnou samostatnost a vůli ke vstupu do Evropské unie a nejsou členy SNS.

Proces rozšíření Evropské unie je však do značné míry protikladný. Na jedné straně je tento proces od esenského vrcholného setkání představitelů Evropské unie koncem roku 1994 značně dynamický, na druhé straně se však výhledy na její brzké rozšíření na východ konkrétně jen málo zlepšily. Přistoupení středoevropských a východoevropských států již dávno není jen problémem stavu kompatibility jednotlivých států, nýbrž zahrnuje i schopnost reformy a rozšíření samotné Evropské unie. Příprava na přistoupení si proto na obou stranách vyžádá značné úsilí. Zájemci o členství budou muset pokračovat v realizaci druhé

fáze reformního procesu a výrazněji definovat vlastní priority a zájmy na cestě do Evropské unie. To platí pro všechny bez výjimky a v uvedeném smyslu jde o postupné vyrovnávání zásadních rozdílů jak mezi nimi samotnými, tak i mezi nimi a etablovanými členskými státy Evropské unie. Právě tato skutečnost má zásadní význam při posuzování časových aspektů vstupu, kdy u značné části veřejnosti (a to někdy i odborné) převládají názory o možnosti vstupu během příštích 3–4 let.

Jádrem první části publikace je dost přesné vymezení kritérií pro schopnost integrace do Evropské unie. Třebaže jsou mnohá z nich obecně známa, jsou teprve zde vyjádřena se značnou přesností a úplností. Pod obecnými hesly je totiž uveden konkrétní obsah, který základní kritérium rozšiřuje o řadu podrobností. V uvedeném smyslu jde např. u zahraniční a bezpečnostní politiky nejen o její základní orientaci, ale i o členství v mezinárodních organizacích, o konkrétní stanovení cílů s ohledem na Evropskou unii, Západoevropskou unii a NATO, o reformu ozbrojených sil, o regionální spolupráci, ale též o politiku vůči Rusku a ostatním státům SNS. Přitom každá z těchto podoblastí je sama o sobě souhrnem řady dílčích problémových okruhů. Nejdůležitější oblastí celého spektra podmínek pro integraci je ekonomická oblast, která je zákonitě i věcně nejobsáhlejší a je jí věnováno nejvíce místa. Dává jasnou odpověď té skupině politiků a teoretiků, kteří na evropskou integraci hledí prizmatem filozoficko-politického pojetí.

Ve stručném posouzení publikace není dost místa na věcné hodnocení jednotlivých kritérií vstupu do Evropské unie. Jen základních oblastí je šest (demokratický vývoj, kompatibilita právního systému, zahraniční a bezpečnostní politika, hospodářská reforma, společenská reforma a stav reálných aspektů přidružení) se značným počtem již zmíněných podoblastí. Důležité je především jejich celkové hodnocení. V tomto hodnocení jsou zmínky o jednotlivých státech jen sporadické, protože jeho cílem je dokumentovat určitý závěr nebo vyjádřit výjimku z obecně pojatého stavu. Při studiu této části publikace si čtenář uvědomí značnou variabilitu jednotlivých kritérií v některých státech a existenci celé řady problémů jak uvnitř států, tak i v jejich vzájemných vztazích, bez jejichž vyřešení by byla integrace velmi problematická. Jako příklad je možné uvést nevyřešené problémy mezi Maďarskem a Slovenskem, ale také mezi Maďarskem a Rumunskem ohledně konečného řešení otázky národnostních menšin. Kromě toho pozitivní představy obyvatelstva o Evropské unii nejsou v souladu s konkrétními poznatky, což je zdánlivě paradoxní. Bližší zamyšlení však ukáže, že je to vina národních institucí, včetně vlád, které obyvatelstvo nedostatečně reálně informují o věcných aspektech vstupu do Evropské unie ve smyslu jeho konkrétního vlivu na život a životní úroveň občanů.

Určitá pozornost je v publikaci věnována i fenoménu strachu o vlastní identitu, který stále silněji doprovází proces evropské integrace. V mnoha zemích sice veřejnost souhlasí se vstupem do Evropské unie, avšak současně se vyslovuje proti začlenění do nadnárodních organizací. Po období potlačování národní identity v rámci předchozího režimu lze pozorovat sílící uvědomění si národní a regionální identity. Tato okolnost spolu s rozdíly v životní úrovni a v hospodářském rozmachu předznamenává i napětí mezi státy střední a východní Evropy.

Druhá (rozsahem nejobsáhlejší) část publikace se zabývá stavem integrační připravenosti jednotlivých zemí – Bulharska, Estonska, Lotyšska, Litvy, Polska, Rumunska, Slovenska, Slovinska, České republiky a Maďarska. Z pochopitelných důvodů sem není zařazeno Chorvatsko, i když rovněž projevuje vůli k integraci.

Charakteristiky jednotlivých zemí jsou zpracovány místními odborníky a vyznačují se jednak bohatostí obsahu, jednak realitou a seriózností dílčích závěrů. Uspořádány jsou tak, aby poskytovaly zasvěcenou odpověď na problémy, definované a seřazené v úvodní části. Čtenář tak získává komplexní pohled na situaci příslušného státu ve všech oblastech. Nejde přitom o úvahu. Téměř každá část je doložena řadou statistických údajů, ať již v textu, nebo formou tabulek. I když se mohou u určité části čtenářské veřejnosti vyskytnout pochybnosti o jejich přesnosti, je možné konstatovat, že statistika i přes dílčí nepřesnosti vždy vyjadřuje trendy vývoje v příslušné oblasti i jejich vzájemné vztahy a souvislosti. A to je cennější než nějaké desetiny procenta nebo jiné relevantní výkyvy.

Pro všechny vědecké i operativní pracovníky představuje publikace značnou výhodu v tom, že ve vztahu příslušné země k integračnímu procesu nemusejí pracně vyhledávat dílčí prameny a charakteristiky, ale mají je po ruce v komplexní formě. Přitom mají jistotu, že nejde o názor nějakého „znalce“, jenž v příslušné zemi strávil několik týdnů nebo měsíců, nýbrž o zasvěceného autora, který má – obrazně řečeno – ruku na tepu své země, žije její situací, zná mentalitu lidí a rozumí jejímu historickému vývoji i geograficko-strategickým a demografickým ukazatelům. Může se snad vyskytnout námitka, že zpracovatel je touto skutečností negativně ovlivněn, protože si nedokáže vytvořit reálný, na vlastní mentalitě nezávislý obraz. Tato obava je – jak se domnívám – buď bezpředmětná, nebo zanedbatelná, protože možnost zkreslování reality je v současném vzájemně propojeném světě minimální a každá neserióznost by se dříve či později projevila ke škodě samotného autora. A to riziko v současné době sotva někdo podstoupí.

Třetí část publikace, věnovaná problémovým oblastem a perspektivám integrace, je zvláště cenná pro každého, kdo se uvedenou problematikou zabývá profesionálně, ale i pro běžného občana s odpovídající erudicí. Konstatuje se v ní, že i po šesti letech od historických změn v roce 1989 hledají státy střední a východní Evropy své místo. Jsou však zatím od plného návratu do Evropy značně vzdáleny. Také v Evropské unii se šíří vystřízlivění a realismus. Rozšíření na východ již není jen otázkou stupně vývoje jednotlivých „nových demokracií“, ale dotýká se základních otázek reformní a akční schopnosti samotné Evropské unie. Je proto nutné počítat se vzájemným propojením systémových změn v uvedených státech se zásadní systémovou reformou Evropské unie. V Evropě dvaceti nebo třiceti států musí nutně dojít nejen k reformě institucionálních rozhodovacích struktur, ale též společně zemědělské i regionální politiky. Od roku 1996 bude tedy hlavním úkolem Evropské unie vytvořit koncepci rozvoje jednotlivých oblastí vnitřní reformy, a to tak, aby nedošlo ke ztrátě dynamiky otevírání se novým přidruženým státům. Celý proces integrace je procesem postupných kroků. Přitom se ani Evropská unie, ani Severoatlantická aliance dosud nerozhodly pro přijetí časového plánu. U NATO je to brzděno ohledy na stanovisko Ruska, avšak Evropská unie si – obrazně řečeno – stojí v cestě sama.

Mezivládní konference 1996 bude zřejmě projednávat v první řadě otázky vnitřních reforem Evropské unie. Teprve po vytvoření potřebných institucionálních podmínek mohou být zahájena jednání o přistoupení dalších států. Avšak tato vzájemná závislosti a priorit vlastní vnitřní uspořádání není – jak se domnívám – značné části veřejnosti ve státech střední a východní Evropy dostatečně známa.

Agenda Mezivládní konference je prakticky již vytížena vlastním reformním programem. Seriózní úvahy vycházejí z toho, že si dohoda o reformě vyžádá delší dobu. Kromě oblastí zemědělské a strukturální politiky bude jedním z nejobtížnějších problémů vstup do „třetího stupně“ hospodářské a měnové unie. To by znamenalo omezení akceschopnosti Evropské unie navenek.

Naproti tomu kladně hodnotí publikace úspěchy států střední a východní Evropy v procesu postupného přizpůsobování Evropské unii. Především je oceněna poměrně rychlá konsolidace a hospodářská stabilizace zejména v České republice, v Polsku a v Maďarsku. V této souvislosti je zdůrazněn výrok českého předsedy vlády V. Klause o pacientovi, který již opustil operační stůl a je na cestě k zotavení.

Reformní státy však čeká další, neméně obtížná fáze transformace. Jejím jádrem jsou institucionální reformy, přizpůsobení právního systému, problémy strukturální politiky a sociální otázky. I v této fázi budou reformní státy do značné míry odkázány na podporu členských států Evropské unie, která by měla vycházet z pochopení jejich zvláštností, především z rozdílů mezi těmito státy, které netvoří žádný kompaktní blok, dále z řešení problému budoucích východních hranic Evropské unie, z perspektiv vývoje obchodu mezi ní a reformními státy, z jejich sociální situace, z retardačních tendencí ve smýšlení obyvatelstva ve vztahu k Evropské unii, z nedostatečné kooperace mezi reformními státy samotnými a z existujícího napětí mezi existencí národních států a nadnárodní integrací. V poslední oblasti je považováno integrační úsilí Maďarska za vyhraněnější, než je tomu u České republiky a Polska, kde je otázka národní identity vnímá-

na silněji. Vcelku jde o vzájemný poměr mezi pojmy „rozšíření“ a „prohloubení“. Za motor rozšíření Evropské unie na východ považuje publikace především Německo.

Třetí část publikace, kterou je nutné považovat za nejcennější, se nevyhýbá ani problémům budoucí strategie Evropské unie, věnuje značnou pozornost otázce konsenzu Evropské unie v oblasti možných a pro ni očekávaných dlouhodobých výhod rozšíření na východ a v této souvislosti požaduje vypracování konkrétního časového plánu a nových pravidel pro nejbližší kolo jednání o přistoupení. Vyjadřuje potřebu přijetí pružných přechodných pravidel a předpokládá nejen konzultační činnost, nýbrž i aktivní účast budoucích partnerů, tj. reformních států v nastávajících jednáních. Klade důraz i na zlepšení koordinace podpůrných opatření ze strany Evropské unie. Věnuje pozornost hlavně hospodářským opatřením a v jejich rámci především obchodu a programu PHARE. Posuzuje jednotlivé oblasti kooperace a nevyhýbá se reálnému hodnocení jak současného stavu, tak i očekávaného vývoje.

Právě tato závěrečná část publikace poskytuje čtenáři mnohé impulzy k reálným úvahám o hierarchii problémů, které musejí reformní státy řešit na cestě do Evropské unie. Na mnohého čtenáře, jenž má o této cestě idealistické představy, může publikace působit jako studená sprcha. To se ovšem nemůže stát střízlivě uvažujícím ekonomům za předpokladu, že neupadnou do makroekonomického snění a správně zhodnotí možnosti jak své země, tak i Evropské unie v integračním procesu, který je přes všechny obtíže a peripetie možné považovat za stejně nezvratný, jako bylo postupné sjednocování Německa v 19. století na bázi ekonomické nutnosti a výhodnosti. Bude však záležet na schopnosti příslušných orgánů každé země, jaké podmínky vytvoří k tomu, aby integrace přinesla více prospěchu než obtíží a přispěla k zlepšení kvality života jeho obyvatel.

Publikace představuje v dané oblasti dosud nejhodnotnější dílo. Kromě celkového přehledu umožňuje i pracovníkům v jednotlivých oborech využít údajů politického, právního, ekonomického, demografického a sociologického charakteru. Může být využita rovněž na vysokých školách ekonomického směru a stát se podkladem pro řadu článků popularizujících problematiku integrace v širší veřejnosti. Jejím snad jediným nedostatkem je, že nevěnuje dostatek pozornosti trendům úspory podpůrných fondů pro méně vyspělé státy, jak to v jednom ze svých projevů naznačil předseda Evropské komise Jacques Santerre, která by mohla v případě rozšíření Evropské unie znamenat snížení očekávané pomoci právě pro státy střední a východní Evropy, zdaleka nedosahující úroveň 75 % hrubého domácího produktu na jednoho obyvatele ve srovnání s průměrem vyspělých států Evropské unie. Na druhé straně je však třeba uznat, že i tento problém bude jednou ze součástí komplexu otázek o dalším vývoji vnitřní reformy Evropské unie.

V neposlední řadě je třeba vzdát dík zpracovatelům části, týkající se České republiky, za maximální serióznost, všestrannost a realitu přístupu k vyjádření orientace naší země i vztahu k evropské integraci a doporučit tuto část ke studiu všem zájemcům o její průběh a realizaci.

Ve vztahu k celkové informovanosti občanů o otázkách integrace České republiky do Evropské unie se vnucuje dojem, že vláda ani sdělovací prostředky nevyvinuly dostatek úsilí k tomu, aby přístupným způsobem informovaly širokou veřejnost o výhodách i nevýhodách vstupu do Evropské unie právě z hlediska jednotlivého občana. Jinak se totiž může stát, že dojde k obdobné charakteristice, jako tomu bylo u jistého nizozemského občana, který vyslovil názor, že jedinou výhodou členství v Evropské unii je pro něj to, že kdyby se dostal do úzkých v zemi, kde jeho vlast nemá diplomatické zastoupení, může se obrátit na kterýkoli zastupitelský úřad členských států Evropské unie, jenž je povinen poskytnout mu pomoc. To by však bylo pro občana trochu málo. Proto lze považovat přístupnou a průběžnou vysvětlovací kampaň nejen za věcně důležitou, ale i za výraz konkrétní péče o člověka a o jeho zájmy, což je konečný cíl každé fungující demokracie.

Milan Štembera