

Břízová Pavla: Strategie Evropa 2020: Jsou národní cíle přiměřené?

Fendrych Luboš: Globalizace, vojenská moc a stát

Konečná Jana: Jižní křídlo EU a regionální politika

Krajča Štěpán: Regiony v evropské aréně: případová studie  
Zastoupení Olomouckého kraje při Evropské unii

Milěřová Blanka: Předseda Evropské rady a jeho první funkční období

Mužiková Marie: Podmínky pro založení firmy v České republice  
ve srovnání s Evropskou unií

Procházká Martin: Proces vzniku společného trhu s elektřinou EU

Prokešová Linda: Reflexe reformy komitologie z pohledu  
Evropského parlamentu

Sankot Ondřej: Protikrizová opatření EU v kontextu zájmů  
velkých evropských ekonomik

Vykouková Barbora: Monitoring a auditing strukturálních fondů EU:  
otázka decentralizace

**Ročník 2.**  
**1/2014**

## Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie



Katedra světové ekonomiky



Odbor informování  
o evropských záležitostech  
Úřadu vlády  
České republiky

# LABORATOŘ EVROPSKÉ UNIE

---

## RECENZOVANÝ SBORNÍK SYLABŮ NEJLEPŠÍCH DIPLOMOVÝCH PRACÍ S TEMATIKOU EVROPSKÉ UNIE

Vysoká škola ekonomická v Praze, Katedra světové ekonomiky  
Koordinátorka projektu: **Cihelková Eva**, [cihelka@vse.cz](mailto:cihelka@vse.cz)

### Hodnotitelé (recenzenti) příspěvků

**Bednářová Pavla**

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

**Borská Jana**

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

**Fojtíková Lenka**

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

**Jiránková Martina**

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

**Kunešová Hana**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

### Redakční rada

**Jiránková Martina** (vedoucí)

Vysoká škola ekonomická v Praze, Centrum evropských studií

**Vágnér Viktor**

Zastoupení Evropské komise v České republice

**Nejedlo Vít**

Úřad vlády ČR, Eurocentrum Praha

**Hasprová Olga**

Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

**Palíšková Marcela**

Nakladatelství C. H. Beck, Praha

**Tichá Ivana**

Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta

**Veselý Zdeněk**

Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů Praha, o.p.s.

# Ročník 2, 1/2014

---

## Obsah

<b>Předmluva</b>	3
<b>Úvod</b>	5
<b>Břízová Pavla:</b> Strategie Evropa 2020: Jsou národní cíle přiměřené?	8
<b>Fendrych Luboš:</b> Globalizace, vojenská moc a stát	27
<b>Konečná Jana:</b> Jižní křídlo EU a regionální politika	50
<b>Krajča Štěpán:</b> Regiony v evropské aréně: případová studie Zastoupení Olomouckého kraje při Evropské unii	70
<b>Milěřová Blanka:</b> Předseda Evropské rady a jeho první funkční období	87
<b>Mužíková Marie:</b> Podmínky pro založení firmy v České republice ve srovnání s Evropskou unií	103
<b>Procházka Martin:</b> Proces vzniku společného trhu s elektřinou EU	124
<b>Prokešová Linda:</b> Reflexe reformy komitologie z pohledu Evropského parlamentu	138
<b>Sankot Ondřej:</b> Protikrizová opatření EU v kontextu zájmů velkých evropských ekonomik	151
<b>Vykouková Barbora:</b> Monitoring a auditing strukturálních fondů EU: otázka decentralizace	161



## PŘEDMLUVA

Vážení a milí čtenáři,

mám radost, že se Vám do rukou dostává třetí vydání sborníku *Laboratoř Evropské unie* a soutěže o nejlepší diplomovou práci, který dává čerstvým absolventům vysokých škol možnost veřejně publikovat vlastní studijní nebo výzkumné práce. O projekt je značný zájem jak mezi studenty, tak členy akademické obce, třebaže je ještě krátká doba na jeho zásadnější hodnocení. Dosaďná ohlas je však nepochybně příslibem, že mezi námi roste řada mladých lidí, kteří dříve či později budou respektovanými autoritami v oblasti evropské integrace.

Dne 1. května 2014 jsme si připomněli 10. výročí vstupu České republiky do Evropské unie. Tato významná událost byla příležitostí k hodnocení toho, kam jsme se za dobu členství posunuli, ale také k úvahám o dalším směřování Evropské unie a o roli České republiky v tomto procesu. Jakkoliv toto hodnocení není a nemůže být černobílé, je podle mě jednoznačné, že naší zemi členství v Evropské unii výrazně prospělo.

Koncem května jsme také ve všech 28 členských zemích volili nové členy Evropského parlamentu. Českou republiku v něm bude zastupovat 21 nově zvolených zákonodárců, kteří se vedle našich zástupců v Radě budou podílet na schvalování evropské legislativy, jejíž návrhy předkládá Evropská komise. Tato zřejmá věc stojí za připomenutí, neboť z řady různých důvodů, včetně tzv. mediální zkratky, často slyšíme, že „Brusel rozhodl“, nebo že „Brusel nařídil“, což u veřejnosti vyvolává mylný dojem, že se v Evropské unii rozhoduje o nás bez nás. Nepochybuji, že právě vy jste si tohoto problému vědomi a že rozumíte, že to je pouze jedno z úskalí informovanosti o Evropské unii.

Velkou roli v tomto směru mohou sehrát právě dnešní studenti – budoucí politici, experti, pedagogové či žurnalisté. Hlavním cílem projektu *Laboratoř Evropské unie* je proto podnítit zájem studentů o evropské záležitosti a nabídnout těm nejlepším

možnost prezentace vlastních nápadů. Mladí lidé, kteří jsou plni ideálů a mají nové a svěží myšlenky, získávají díky tomuto sborníku také šanci stát se součástí odborné diskuze a být inspirací pro nás ostatní. Sborník *Laboratoř Evropské unie* proto může být cestou, jak nenechat často neotřelé pohledy na EU zapadnout, ale naopak je představit a zpřístupnit dalším zájemcům.

Věřím, že vedle ocenění autorů tří nejlépe ohodnocených sy-labů diplomových prací bude pro čerstvé absolventy za jejich píli a vynaložené úsilí ceněnou odměnou také vydání tohoto sborníku. Prokázání publikační činnosti může být užitečné nejen pro doktor-ské studium v případě těch, kteří se rozhodnou pokračovat v aka-demické dráze a budou i nadále rozvíjet teoretický diskurz o ev-ropské integraci a aktuálních otázkách pro Evropu 21. století, ale i pro ty, kteří se chystají zahájit svou profesní kariéru v soukromé či veřejné sféře.

Přeji všem publikovaným statím, aby se staly respektovaným příspěvkem k odborné i veřejné debatě a aby se vydání tohoto sbor-níku stalo prestižním a pravidelným způsobem ocenění práce a ná-padů studentů. A na samotný závěr ještě jednou děkuji všem, kteří zaslali své příspěvky do tohoto projektu a těm, kteří se podíleli na hodnocení jednotlivých prací.

Jan Michal  
vedoucí Zastoupení Evropské komise  
v České republice

## ÚVOD

Diplomová práce je závěrečnou prací, jejímž sepsáním, obhajobou a zveřejněním (zpravidla ve studijním informačním systému příslušné univerzity/vysoké školy) student magisterského studia prokazuje schopnost systematicky a samostatně písemně zpracovat téma související s obsahem studovaného oboru a uplatnit znalosti a dovednosti získané při studiu. Je jednou ze studijních povinností, po jejichž naplnění student nabývá magisterský titul a stává se absolventem oboru určitého profilu. Obsahová i formální kvalita obhájené diplomové práce svědčí nejen o připravenosti absolventa zahájit svou profesní kariéru, ale také o přístupech a náročnosti jednotlivých univerzitních – vysokoškolských pracovišť.

Jelikož vysoká kvalita diplomové práce jako výstupu z prvotní samostatné výzkumné činnosti studenta, jakož i odpovídající úroveň vzdělanosti absolventů univerzit/vysokých škol a jejich připravenost na výkon povolání v obecném smyslu, jsou v České republice imanentním zájmem celé společnosti, je zapotřebí uvítat každou podpůrnou aktivitu, která napomůže nejen vstupu studentů do praxe, resp. doktorského studia, ale umožní i výměnu zkušeností a spolupráci mezi vysokoškolskými pracovníky při zabezpečování těchto parametrů.

Takovou aktivitou je i projekt *Laboratoř Evropské unie: sborník nejlepších diplomových prací s tematikou EU* (COMM-PRA-7/2012), usilující jak o podnícení zájmu studentů diskutovat o věcné stránce diplomových prací, tj. evropských záležitostech, tak o podporu kvalitních diplomových prací studentů, jež budou splňovat určitá kvalitativní kritéria. Tento projekt vyhlášený a financovaný Zastoupením Evropské komise v České republice ve spolupráci s Odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky je realizován Katedrou světové ekonomiky Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze ve spolupráci s Centrem evropských studií VŠE a zástupci dalších univerzit/vysokých škol v ČR. Jeho posláním je ocenit ty

studenty/absolventy vysokých škol, kteří se věnují oblasti evropských záležitostí a jejichž diplomové práce budou přihlášeny do soutěže o nejlepší diplomovou práci a v této soutěži se umístí mezi deseti nej kvalitnějšími, zveřejněním sylabů těchto prací ve sborníku, jehož výhradním majitelem bude Zastoupení Evropské komise v ČR. Tím je autorům prací dána možnost prokázat v případě potřeby kvalitu své prvotní vědecké práce a využít ji tak i po skončení vysokoškolského studia při zahájení profesní kariéry. Ti studenti/absolventi, jejichž práce se umístí na 1. – 3. místě, obdrží navíc i finanční odměnu. V tomto kontextu chce zvýšit celkový zájem vysokoškolských studentů o dění na úrovni Evropské unie i mezinárodní úrovni jako takové.

Předkládaný sborník je výsledkem 3. kola realizace projektu, které bylo vyhlášeno v lednu a ukončeno v červnu roku 2014. Na základě *Výzvy k účasti na projektu Laboratoř Evropské unie a soutěži o nejlepší diplomové práce*, určené studentům – absolventům magisterských nebo navazujících magisterských studijních programů/oborů v České republice, se do tohoto kola přihlásilo se svými diplomovými pracemi 23 absolventů. Na základě hodnotících posudků nezávislých hodnotitelů a vlastního seznámení se s texty o deseti nejlepších pracích rozhodla kolektivně sedmičlenná redakční rada, která se řídila následujícími kritérii: stanovení cílů, hypotéz a jejich naplnění; použité metody; obsahová správnost a hloubka provedené analýzy; schopnost argumentace a kritického myšlení; citace a práce se zdroji; formální úprava, jazyková a stylistická úroveň.

Sborník nejlepších diplomových prací – ročník 2, č. 1/2014 – obsahuje autorské sylaby vybraných diplomových prací, které byly jen výjimečně upraveny editorkou sborníku na základě věcné korektury Evropské komise – Úřadu pro publikace. Po formální stránce nebyly texty v zásadě pozměňovány a sjednocovány (včetně formy citací a počtu uváděných pramenných děl). Odrážejí tak přístupy samotných autorů i zvyklosti příslušných fakult a oborů. Je respektován i rozdílný stránkový rozsah jednotlivých záznamů prací. Diplomové práce v plném znění lze nalézt na internetových stránkách, uváděných za sylabem práce.



Na 1. – 3. místě se ze zveřejněných prací umístily diplomové práce autorů:

1. Mgr. Luboš Fendrych, Univerzita Karlova, Praha, Přírodovědecká fakulta, obor Regionální a politická geografie;
2. Mgr. Štěpán Krajča, Univerzita Palackého Olomouc, Filozofická fakulta, obor Evropská studia a mezinárodní vztahy;
3. Mgr. Pavla Břízová, Univerzita Karlova, Praha, Fakulta sociálních věd, obor Ekonomie.

prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.  
koordinátorka projektu *Laboratoř Evropské unie*  
editorka sborníku

# STRATEGIE EVROPA 2020: JSOU NÁRODNÍ CÍLE PŘIMĚŘENÉ?

*Mgr. Pavla Břízová*

*Univerzita Karlova, Praha, Fakulta sociálních věd, obor Ekonomie*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Pavla Břízová

## **Abstrakt:**

Současná ekonomická strategie Evropské unie – strategie Evropa 2020 – definovala pět měřitelných hlavních cílů pro posílení ekonomického růstu, přičemž umožnila členským státům stanovit si své vlastní, národní číselné hodnoty pro tyto cíle. Tato práce analyzuje kvalitu zmíněného stanovování cílů. Nejprve zjišťuje, zda byly cíle stanoveny lépe než u předchozí Lisabonské strategie. Poté zkoumá, zda byly národní cíle definovány jasně a jednoznačně. Především však na základě originální empirické analýzy hodnotí, zda byly národní cíle určeny přiměřeně s ohledem na obecné možnosti jednotlivých evropských ekonomik. Hlavní závěry zkoumání ukazují, že k určitému poučení se z Lisabonské strategie došlo, nicméně kvalita národních cílů je nedostatečná a měla by být zvýšena.

## **Abstract:**

The current economic strategy of the European Union – the Europe 2020 Strategy – has defined five measurable Headline Targets to enhance economic growth and allowed the Member States to set their own national numerical values for these targets. This thesis analyses quality of this target setting process. First, it tries to figure out whether the targets have been set better than in the preceding Lisbon Strategy. Second, it examines whether the National Targets have been defined clearly and unequivocally. Third and the most important, based on original empirical analysis, the thesis evalu-

ates whether the National Targets have been determined reasonably with respect to general capacities of individual European economies. The main results reveal that some learning from the Lisbon Strategy has been made, but the quality of the National Targets is insufficient and should be increased.

**Klíčová slova:**

Evropa 2020, strategie, Evropská unie, národní cíle, empirická analýza, MULTIMOORA, Ratio System of MOORA, Reference point of MOORA, Full Multiplicative Form, Lisabonská strategie

**Klasifikace JEL:**

E61, F55, O52

---

## Úvod

Evropská unie je pověstná stanovováním různých cílů, plánů a strategií. Je však třeba si uvědomit, že tak rozsáhlý politický a ekonomický projekt potřebuje mít jasnou představu, kam směřuje a co je jeho cílem. Z tohoto důvodu vznikla v Unii tradice vytváření komplexních desetiletých strategií hospodářského rozvoje. První taková strategie byla sepsána v roce 2000 a je známá jako Lisabonská. Za svůj hlavní cíl si vytyčila výrazné zlepšení ekonomické konkurenceschopnosti Evropské unie. Během svého desetiletého období byla průběžně doplňována a upravována, její cíle však přes všechny snahy nakonec naplněny nebyly.

V roce 2010 na ni navázala druhá evropská hospodářská strategie, pojmenovaná Evropa 2020. Stanovuje priority, jichž má být v rámci evropských hospodářských politik dosaženo do konce tohoto desetiletí. Jako stěžejní bod celé strategie byla tentokrát zvolena podpora hospodářského růstu. Přestože byla nová strategie konstruována tak, aby navazovala na tu předchozí, doznala její struktura podstatných změn. Tou nejvýznamnější bylo stanovení omezeného počtu konkrétních a měřitelných cílů, jichž má být do

deseti let na úrovni Evropské unie dosaženo (tzv. hlavní cíle). Kromě nich si navíc každý členský stát samostatně stanovil své vlastní, národní hodnoty v rámci těchto cílů, kterých se bude snažit dosáhnout on sám (tzv. národní cíle).

Ve své první, teoretické části představuje diplomová práce podrobné shrnutí existujících poznatků o tvorbě, průběžných úpravách a hlavních nedostacích Lisabonské strategie, načež navazuje popisem vzniku strategie Evropa 2020 a identifikováním těch strukturních nedostatků, které byly v rámci nové strategie napraveny. Ve druhé, analytické části se práce zaměřuje na jeden ze zásadních předpokladů úspěšného splnění současné strategie, na kvalitu stanovených cílů. V souvislosti s tím hledá odpovědi na tři hlavní výzkumné otázky.

Nejprve porovnává proces stanovování cílů obou strategií a zjišťuje, zda byly cíle současné strategie stanoveny lépe než u té předchozí, zejména v souvislosti s nedostatky popsány v první části práce. Následně pečlivě prověřuje oficiální, veřejně dostupné zdroje, v nichž byly publikovány národní cíle strategie Evropa 2020, a hodnotí, zda byly tyto cíle stanoveny jasně a jednoznačně. Nakonec zkoumá, zda byly národní cíle zvoleny přiměřeně s ohledem na obecné ekonomické možnosti a relativní startovní pozici jednotlivých členských států na začátku této dekády. Jinými slovy zjišťuje, zda si některé státy v rámci strategie Evropa 2020 nestanovily nepřiměřeně ambiciózní národní cíle, které budou jen těžko schopny splnit, a na druhé straně zda si některé státy neurčily naopak příliš skromné národní cíle, které ve svém důsledku neumožní dosáhnout zamýšlených výsledků na úrovni Unie jako celku.

Tento přístup k hodnocení ekonomických integračních politik Evropské unie je zcela inovativní. Až doposud byly totiž ekonomické strategie posuzovány pouze na základě toho, jaký přínos mohou jejich cíle představovat pro další rozvoj Evropské unie a jestli bylo cílů nakonec dosaženo. Tato práce se naproti tomu zabývá relativní přiměřeností samotného stanovování cílů. To umožňuje alespoň částečně odhadnout budoucí úspěšnost dané strategie už v okamžiku jejího spuštění. Vzniká tak prostor k tomu, aby byly

nevhodně stanovené cíle ještě zavčas přehodnoceny. Pravděpodobnost, že strategie Evropa 2020 bude na rozdíl od té předchozí, Lisabonské, vnímána jako úspěšná, tak může být na základě této práce dodatečně zvýšena.

Následující tři kapitoly shrnují průběh a výsledky ověření platnosti tří výzkumných hypotéz zabývajících se různými aspekty kvality stanovování cílů strategie Evropa 2020. Zatímco první hypotéza se věnuje hlavním cílům strategie, platným pro Evropskou unii jako celek, zbývající dvě se vztahují k národním cílům členských států.

## 1. Poučení se z chyb Lisabonské strategie

Deklarované cíle jsou tím, co reprezentuje jakoukoli strategii, rozvojový plán či iniciativu navenek. Měly by proto zcela zřetelně odkazovat k hlavním myšlenkám daného projektu. Kromě toho by stanovené cíle měly být jednoznačné, snadno hodnotitelné a založené na empirických či analytických poznatecích, které dokládají jejich adekvátnost. Pokud má daný rozvojový plán mezinárodní charakter, jako je tomu v případě ekonomických strategií Evropské unie, je navíc třeba zajistit, aby zvolené cíle reflektovaly a respektovaly různorodost zúčastněných zemí.

Na základě těchto obecných kvalitativních vlastností pro stanovování cílů nahlíží první výzkumná hypotéza na rozdíly mezi dosavadními dvěma strategiemi Evropské unie pro ekonomický rozvoj. Hypotéza zní: *Cíle strategie Evropa 2020 byly stanoveny lépe než cíle Lisabonské strategie*. Její pravdivost je hodnocena na základě rozsáhlého studia existující odborné literatury.

Za nejvýznamnější nedostatky Lisabonské strategie tak, jak jsou popsány v první části diplomové práce, lze z pohledu kvality procesu stanovování cílů považovat následující dva. Za prvé, stanovené cíle nerespektovaly různorodost a odlišné socioekonomické podmínky zúčastněných zemí, jelikož byly stanoveny jednotně pro celou Evropskou unii (*one size fits all* charakter). To ve svém důsledku vedlo k tomu, že se jednotlivé členské státy s těmito cíli

dostatečně neidentifikovaly a nepřijali je za své, a z toho důvodu následně neprojevíly dostatek snahy podílet se na jejich splnění. Druhou slabinou Lisabonské strategie, co se procesu stanovování cílů týče, byl příliš malý počet kvantitativních, a tedy měřitelných, cílů. Naprostá většina cílů byla narativního charakteru. Pouze dva byly vyjádřeny numericky <sup>(1)</sup> a umožňovaly tak skutečně objektivní hodnocení.

Strategie Evropa 2020 představuje v tomto ohledu výrazné zlepšení. Na rozdíl od předchozí strategie je jejím základem osm jasných, měřitelných, kvantitativních cílů <sup>(2)</sup>, kterým jsou navíc od samého počátku platnosti strategie přiřazeny konkrétní statistické indikátory sloužící k jednoznačnému měření pokroků v dosahování těchto cílů. Splnění jakéhokoli cíle je tak jednoduše empiricky ověřitelné. (V průběhu Lisabonské dekády bylo sice vytvořeno velké množství indikátorů <sup>(3)</sup>, které měly sloužit k monitorování pokroků v jednotlivých členských státech, tyto veličiny nicméně nebyly nijak svázány s existujícími cíli, což vedlo k jejich nízké efektivitě.)

V čem naopak strategie Evropa 2020 selhala, to je vstupní charakter (*input character*) některých cílů. Již během platnosti Lisabonské strategie upozorňovali někteří vědci <sup>(4)</sup>, že cíl definovaný jako navýšení výdajů na výzkum a vývoj nevypovídá ve svém důsledku nic o tom, zda se Evropská unie stává konkurenceschopnou ekonomikou založenou na znalostech, jak znělo hlavní motto Lisabonské strategie. Takový cíl namísto požadovaných výstupů měří pouze vstupy. Strategie Evropa 2020 však tento cíl převzala v nezměněné podobě.

Podobná kritika navíc zaznívá i v souvislosti s cíli strategie Evropa 2020, které vznikly zcela nově (a nebyly tedy převzaty z Lisabonské strategie). Jedná se o cíle týkající se vzdělávání. Ty jsou definovány jako snížení procenta žáků, kteří odchází ze školy

---

<sup>(1)</sup> Evropská komise (2010a).

<sup>(2)</sup> Evropská komise (2013).

<sup>(3)</sup> Creel a kol. (2005).

<sup>(4)</sup> Mezi nimi např.: Mrak (2010) nebo Vilpišauskas (2011).

předčasně, a zvýšení procenta lidí, kteří mají vysokoškolské vzdělání. Csaba (2010) uvádí, že splnění těchto cílů samo o sobě nezajistí zlepšení situace na trhu práce, protože zcela opomíjí otázku kvality vzdělání (zaměřuje se pouze na kvantitu) a strukturálních potřeb trhu práce. Podobně lze pohlížet také na cíl snížení emisí skleníkových plynů nebo již zmíněný cíl pro výzkum a vývoj. Veličiny použité v definici těchto cílů neodpovídají primárně zamýšlenému efektu.

I přes právě zmíněné nedokonalosti nelze strategii Evropa 2020 upřít jedno zcela zásadní zlepšení oproti Lisabonské strategii. Je jím koncept národních cílů, kdy si každý členský stát samostatně definoval své vlastní číselné hodnoty, kterých chce v rámci jednotlivých hlavních cílů dosáhnout. Národní cíle jsou řešením nevhodného *one size fits all* principu Lisabonské strategie, jelikož umožňují jednotlivým státům určit si své cíle s ohledem na vlastní národní priority, specifické komparativní výhody, nebo třeba i různé velké ambice přispět ke společnému evropskému rozvoji. Kromě toho mohou členské státy při stanovování národních cílů zohlednit také svoji relativní startovní pozici v rámci Evropské unie. I méně rozvinuté země si tak mohou stanovit takové cíle, kterých budou schopny dosáhnout, čímž aktivně přispějí k naplnění společných evropských cílů. Klíčovým faktorem je zde osobní identifikace se zvolenými cíli, která motivuje k jejich následnému plnění.

Na základě důkladného porovnání obou strategií došla práce k závěru, že cíle strategie Evropa 2020 byly skutečně stanoveny lépe, než tomu bylo u Lisabonské strategie, zejména s ohledem na kvantitativní charakter cílů a možnost stanovit kromě číselných hodnot společných pro celou Evropskou unii také specifické národní cíle zohledňující odlišnou ekonomickou situaci jednotlivých členských států. Některé již dříve popsané vady procesu stanovování cílů Lisabonské strategie však byly novou strategií bez nápravy přejaty, např. vstupní charakter cíle pro výzkum a vývoj.

## 2. Jednoznačnost stanovených národních cílů

Skutečnost, že si jednotlivé státy mohly v rámci národních cílů přizpůsobit společné hlavní cíle strategie Evropa 2020 svým vlastním potřebám, sice představuje kvalitativní posun v porovnání s Lisabonskou strategií, nezaručuje však kvalitu národních cílů jako takových. Stejně tak jako hlavní cíle, i jejich národní protějšky by měly být definovány jasně a jednoznačně, aby mohly co nejlépe plnit svou funkci hlavního nástroje pro sledování a porovnávání dílčích úspěchů jednotlivých zemí. Druhá hypotéza tedy zní: *Národní cíle strategie Evropa 2020 byly stanoveny jasně a jednoznačně.*

Její ověření spočívá v pečlivé analýze oficiálních zdrojů strategie Evropa 2020, v nichž byly národní cíle zveřejněny. Paralelně vedle sebe existují dva takové zdroje. Prvním je samostatný dokument <sup>(5)</sup> Evropské komise, odkazovaný na jejích oficiálních webových stránkách věnovaných strategii Evropa 2020 <sup>(6)</sup>. Ten obsahuje přehlednou tabulku odsouhlasených číselných hodnot národních cílů jednotlivých členských států pro každý hlavní cíl strategie. Druhým zdrojem je potom konkrétní webová stránka Eurostatu věnovaná strategii Evropa 2020 <sup>(7)</sup>, která byla určena jako oficiální zdroj dat pro účely monitorování průběžného plnění cílů. Kromě informací o hodnotách národních cílů poskytuje také současná i historická data statistických indikátorů, pomocí nichž byly jednotlivé hlavní cíle definovány.

Přestože jsou oba zmíněné zdroje považovány za rovnocenné, data v nich uvedená nejsou totožná. To představuje závažné pochybení procesu stanovování cílů strategie Evropa 2020, zejména s ohledem na požadovanou přehlednost a jednoznačnost cílů. Konkrétním příkladem odlišných údajů je cíl na zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie. Zatímco zdroj Evropské komise uvádí národní cíle Maďarska a Polska ve výši 14,65 % a 15,48 %, Eurostat pro tytéž země publikuje hodnoty 13,0 % a 15,0 %.

---

<sup>(5)</sup> Evropská komise (2011).

<sup>(6)</sup> Evropská komise (2012).

<sup>(7)</sup> Eurostat (2013).



Oba zmíněné oficiální zdroje se liší také, co se týče použitých statistických veličin. Komise udává jako indikátor cíle na snížení emisí skleníkových plynů veličinu vyjadřující snížení emisí CO<sub>2</sub> v porovnání s úrovní roku 1990 a odvolává se přitom na rozhodnutí 2009/406/EC<sup>(8)</sup>. Eurostat definuje indikátor pro tentýž cíl jako snížení emisí nejen oxidu uhličitého, ale také metanu, oxidu dusného a fluorovaných plynů, opět oproti roku 1990. Odkazuje se přitom na totéž rozhodnutí jako zdroj Evropské komise. Ze zmíněného dokumentu však vyplývá, že národní cíle byly ve skutečnosti definovány jako snížení skleníkových plynů v porovnání s rokem 2005, tedy nikoli 1990, jak uvádí oba oficiální zdroje.

Jednotné nejsou ani v jednotkách cíle na zvýšení energetické účinnosti. Eurostat uvádí jako hlavní veličinu spotřebu primární energie měřenou v tisících tun olejového ekvivalentu, přičemž definici tohoto hlavního cíle mnohem lépe odpovídá veličina vyjádřená jako procentní úspora spotřeby energie, kterou Eurostat také zveřejňuje, avšak pouze jako doplňující indikátor. Rovněž Komise odkazuje ve svém zdroji na absolutní spotřebu energie. Jako jednotku však používá miliony tun olejového ekvivalentu.

Dalším nedostatkem v kvalitě zveřejnění národních cílů je nekompletnost údajů na stránkách Eurostatu. Tu považuje práce za vážné pochybení, zejména s ohledem na skutečnost, že databáze Eurostatu věnovaná strategii Evropa 2020 měla sloužit ke sledování pokroků jednotlivých zemí také široké veřejnosti. Na Eurostatu zcela chybí hodnoty národních cílů pro snižování emisí, energetickou účinnost a snižování chudoby, tedy pro tři z pěti hlavních cílů.

Co se týče kvality stanovení konkrétních vyjádření národních cílů, i zde byly nalezeny početné nedostatky. Za jednoznačně definovaný cíl např. není možné považovat rozmezí hodnot, jelikož takový údaj není vhodný pro další empirické analýzy. Samotný Eurostat takto deklarované cíle převádí na hodnoty určené jediným číslem. Dopouští se však přitom logické nekonzistentnosti, když

---

<sup>(8)</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

volí vždy spodní hranici stanoveného rozmezí, nehledě na žádaný směr vývoje dané veličiny <sup>(9)</sup>.

Ještě větší nejednoznačnost potom způsobuje vyjádření národního cíle pomocí porovnávacího znaménka, např. < 10 %, případně obdobného slovního vyjádření, např. „nejméně 40 %“. Negativní důsledky se opět projevily již při zveřejňování těchto údajů Eurostatem. Ten, aby mohl s daty dále pracovat, je převedl na jednočíselné hodnoty, přičemž se opět nevyhnul nekonzistentnímu zacházení, když všechna vyjádření typu „menší než“ nahradil hodnotami o jednu desetinu menšími (tj. 9,9 % místo < 10 %), ale u cílů stanovených jako „více než“ ponechal původní číselnou hodnotu.

Přestože bylo zavedení konceptu národních cílů motivováno především zohledněním specifík jednotlivých členských států, některé z nich možnosti stanovit si vlastní hodnoty cílů nevyužily v plném rozsahu. To je především případ Velké Británie, která si odmítla zvolit národní cíle pro čtyři z osmi hlavních cílů. Kromě ní nedodalo kompletní sadu vlastních cílů ještě dalších pět zemí, mezi nimi i Česká republika <sup>(10)</sup>.

Poslední v práci popsanou slabinou procesu stanovování národních cílů je nesrovnatelnost učiněných závazků v případě, že jsou cíle definovány s použitím nestandardních statistických indikátorů. K tomu docházelo nejčastěji u cíle na snížení chudoby, kde velké množství států definovalo svůj cíl v rámci svých vlastních, specifických národních indikátorů, místo aby respektovaly indikátor vytvořený za tímto účelem Eurostatem. Důsledkem je naprostá netransparentnost a nesrovnatelnost takových cílů.

Na základě detailní komparativní analýzy obou oficiálních zdrojů tak práce došla k závěru, že národní cíle strategie Evropa 2020 rozhodně nebyly stanoveny jasně a jednoznačně. Platnost druhé výzkumné hypotézy tedy byla vyvrácena.

---

<sup>(9)</sup> Při odstraňování cílů stanovených rozmezím tak uplatil u indikátorů, u nichž je žádoucí růst (např. zaměstnanost, mírný přístup, zatímco u veličin, jež mají klesnout (např. emise skleníkových plynů), přístup přísný.

<sup>(10)</sup> Ta nestanovila národní cíl pro energetickou účinnost.

### 3. Relativní přiměřenost národních cílů

Zatímco předchozí část analýzy se věnovala formálním aspektům kvality národních cílů, závěrečná část práce posuzuje adekvátnost samotných numerických hodnot těchto cílů. Jak již bylo uvedeno, hlavní přínos konceptu národních cílů spočívá v tom, že jednotlivé členské státy mohou samostatně určit, jakým dílem hodlají přispět k naplnění společných cílů ekonomické strategie Evropa 2020. Mohou tak při stanovování svých závazků plně zohlednit vlastní politické priority i národní specifika, stejně tak jako relativní úroveň svých socioekonomických podmínek.

Tato svoboda při stanovování cílů s sebou nicméně nese také určitá rizika. Některé členské státy mohou ve snaze prezentovat se na mezinárodním poli jako výrazně proevropsky orientované deklarovat příliš ambiciózní národní cíle. Jiné státy si zase mohou určit neadekvátně skromné cíle, které nepřispějí dostatečně k dosažení celkových záměrů současné evropské růstové strategie. A právě touto optikou relativní přiměřenosti hledí na kvalitu procesu stanovování cílů třetí výzkumná hypotéza: *Národní cíle strategie Evropa 2020 byly stanoveny přiměřeně, s ohledem na relativní startovní pozice jednotlivých členských států*. Její platnost je posuzována na základě vlastní rozsáhlé empirické analýzy.

Práce má za to, že téma přiměřenosti národních cílů je pro budoucí úspěšnost strategie Evropa 2020 naprosto stěžejní, jelikož úzce souvisí s pravděpodobností dosažení hlavních cílů vztahujících se na Evropskou unii jako celek. Zatímco existující empiricky orientovaná literatura zabývající se strategiemi Evropské unie <sup>(11)</sup> se věnovala pouze *ex post* hodnocení míry, nakolik byly cíle nakonec splněny <sup>(12)</sup>, a přiměřenost cílů posuzovala až zpětně (často na základě dosažených výsledků), originalita přístupu této diplomové práce spočívá v tom, že zkoumá kvalitu procesu stanovování cílů přímo, a to hned poté, co jsou vytvořeny. Díky tomu mohou být

---

<sup>(11)</sup> Např. Coussens a kol. (2008), Baležentis a kol. (2011), Blanke a kol. (2010), Treidler (2011) nebo Tilford a kol. (2010).

<sup>(12)</sup> Zkoumala tedy pouze Lisabonskou strategii, jejíž doba platnosti již byla dovršena.

národní cíle strategie Evropa 2020 na základě nejnovějších vědeckých zjištění ohledně jejich přiměřenosti ještě v průběhu působení strategie upraveny, což výrazně zvyšuje její šance na konečný dobrý výsledek.

Analýza relativní přiměřenosti národních cílů, prezentovaná v této práci, je založena na srovnání specifických startovních pozic jednotlivých členských států na počátku dekády (v roce 2010) a hodnot národních cílů, jež si vytyčily do roku 2020. Vzhledem k omezenému počtu pozorování a specifickému charakteru zkoumané otázky považuje práce za nejvhodnější použít statistickou metodologii pro vícekriteriální rozhodování <sup>(13)</sup>.

Konkrétně byla použita metoda zvaná MULTIMOORA <sup>(14)</sup>, kterou poprvé popsal Brauers (2004). Je založena na řazení subjektů podle jejich relativní výkonnosti, k čemuž využívá nezávisle na sobě tři různé statistické vzorce, z nichž každý klade důraz na trochu jiný aspekt relativní výkonnosti, čímž je umožněna určitá variabilita hodnocení. Na základě tří takto získaných pořadí je následně sestaven finální žebříček, který zajišťuje robustnost obdržených výsledků <sup>(15)</sup>.

V případě této práce byla metoda použita k porovnání 27 členských států Evropské unie <sup>(16)</sup> na základě konkrétních číselných hodnot statistických indikátorů reprezentujících hlavní cíle strategie Evropa 2020. Nezávisle na sobě byla metoda aplikována dvakrát, pokaždé na jiný soubor dat. Nejprve byly státy seřazeny podle výkonnosti, které v rámci hlavních cílů strategie dosahovaly v roce 2010 při jejím spuštění (tzv. startovní pozice). Potom byl tentýž proces řazení proveden ještě jednou, avšak tentokrát nikoli podle reálně dosažených výsledků, nýbrž na základě hodnot národních cílů, jichž se jednotlivé státy rozhodly dosáhnout do roku

---

<sup>(13)</sup> *Statistical multi-criteria decision making methodology.*

<sup>(14)</sup> *Multi-Objective Optimization by Ratio Analysis plus Full Multiplicative Form method.* Podrobný popis viz Brauers a kol. (2011).

<sup>(15)</sup> Brauers a kol. (2011).

<sup>(16)</sup> Chorvatsko, jež se stalo 28. členem Evropské unie 1. července 2013, nebylo do analýzy zahrnuto, protože dosud nepřijalo v rámci strategie Evropa 2020 žádné národní cíle.

2020. Rozdíl mezi relativní ambicí daného státu vyjádřenou stanovenými národními cíli a jeho relativní startovní pozicí potom představuje relativní přiměřenost zvolených cílů (ve výsledkové tabulce označena velkým řeckým písmenem delta).

Kladné hodnoty indikátoru znamenají vyšší relativní ambice daného státu při stanovování národních cílů pro rok 2020, než jaké byly jeho relativní skutečné výsledky na počátku dekády. Záporné hodnoty naopak odkazují na relativně skromnější cíle, než jaké bychom na základě startovní pozice daného státu mohli předpokládat. Jako ideální se v tomto ohledu jeví hodnoty blízko nuly, které znamenají relativní soulad mezi ambicemi a reálnými výsledky. Je vhodné zdůraznit, že nepřiměřeně ambiciózní cíle nejsou považovány za žádoucí, protože představují riziko vyšších než splnitelných závazků.

Během analýzy bylo zjištěno, že v době vzniku strategie Evropa 2020 měly v rámci indikátorů měřících osm hlavních cílů strategie nejlepší startovní podmínky Švédsko, Finsko a Rakousko. Na chvostu žebříčku se nacházela Malta, Lucembursko a Kypr. Co se týče stanovení národních cílů, k nejvyšším absolutním hodnotám indikátorů se zavázalo Švédsko, Rakousko a Portugalsko, zatímco obsazení na konci žebříčku bylo totožné s pořadím startovních podmínek (což mimo jiné dokládá relativní přiměřenost cílů stanovených těmito zeměmi).

Mnohem zajímavější jsou však zjištění vycházející z porovnání těchto dvou pomocných žebříčků. Příložená tabulka zobrazuje výsledné pořadí členských států na základě relativní přiměřenosti jejich národních cílů pro strategii Evropa 2020. Ukazuje, že zhruba jen polovina států si stanovila skutečně přiměřené cíle. Naproti tomu byly identifikovány tři země, jejichž národní cíle jsou extrémně nepřiměřené úrovni jejich reálných možností v roce 2010. Jsou jimi na jedné straně Portugalsko a Irsko s krajně nadhodnocenými národními cíli a na straně druhé potom Česká republika, jejíž ambice projevené při tvorbě cílů byly v porovnání se startovními podmínkami nejnižší v celé Unii.

Relativní přiměřenost národních cílů		$\Delta$	Členský stát
<b>příliš ambiciózní</b>	extrémně nepřiměřené	8	Portugalsko
		7	Irsko
	nepřiměřené	5	Španělsko
	mírně	3	Rumunsko
	nepřiměřené	2	Belgie
	2	Řecko	
<b>přiměřené</b>	přiměřené	1	Francie
		1	Rakousko
		0	Dánsko
		0	Itálie
		0	Kypr
		0	Lucembursko
		0	Malta
		0	Polsko
		0	Slovinsko
		0	Švédsko
		-1	Bulharsko
-1	Nizozemsko		
-1	Velká Británie		
<b>příliš skromné</b>	mírně nepřiměřené	-2	Estonsko
		-2	Lotyšsko
		-3	Maďarsko
	nepřiměřené	-4	Finsko
		-4	Litva
		-4	Německo
		-5	Slovensko
extrémně nepřiměřené	-6	Česká republika	

Na základě těchto zjištění došla práce k závěru, že národní cíle strategie Evropa 2020 nebyly stanoveny přiměřeně, berouce

v potaz startovní pozice jednotlivých členských států. Znění třetí výzkumné hypotézy bylo tedy prokázáno jako neplatné.

## Závěr

Úspěšnost jakékoli ekonomické strategie je podmíněna především splněním následujících předpokladů. Strategie musí mít velmi kvalitní cíle, její implementace musí být postavena na dobře definovaných kompetencích všech relevantních aktérů a musí být dostupné adekvátní nástroje hospodářské politiky. K zavedení strategie do praxe je navíc zapotřebí značná politická vůle.

Diplomová práce v souvislosti s aktuální ekonomickou strategií Evropské unie zkoumala první ze zmíněných předpokladů, tedy kvalitu cílů stanovených v rámci strategie Evropa 2020. Analyzovala a náležitě diskutovala několik klíčových faktorů kvality procesu stanovování cílů. Na základě rozsáhlého studia relevantní odborné literatury nejprve ukázala, že kvalita cílů strategie Evropa 2020 je podstatně vyšší, než tomu bylo v případě předchozí Lisabonské strategie. Tento závěr je založen především na faktu, že současná strategie, na rozdíl od Lisabonské, definovala jasné numerické hlavní cíle, jež byly svázány s konkrétními statistickými indikátory. Členským státům bylo navíc umožněno stanovit si své vlastní národní hodnoty pro každý z hlavních cílů, čímž byl vyřešen problém nevyhovujícího *one size fits all* charakteru předchozí strategie. Některé další strukturální nedostatky, jako např. vstupní charakter cíle pro výzkum a vývoj, však strategie Evropa 2020 v nezměněné podobě přejala.

Na základě detailní komparativní analýzy dvou oficiálních zdrojů dat o národních cílech strategie Evropa 2020 následně práce ukázala, že národní cíle rozhodně nebyly definovány jasně a jednoznačně, jak by vyžadovaly obecné nároky na jejich kvalitu. Předně, dva oficiální, paralelně existující zdroje prezentují rozdílné hodnoty konkrétních cílů. Dále, některé národní cíle byly definovány nevhodným, nekonzistentním způsobem, např. formou

rozmezí hodnot nebo komparativním kvantifikátorem namísto jediné číselné hodnoty. Některé národní cíle nebyly specifikovány vůbec, mnohé další se odvolávají na jiné než oficiální statistické indikátory. Aby mohla být strategie Evropa 2020 úspěšně implementována, je třeba tyto nedostatky odstranit.

Nakonec práce s použitím statistické metody pro vícekritériální rozhodování nazvané MULTIMOORA zhodnotila adekvátnost stanovených národních cílů s ohledem na reálné startovní pozice jednotlivých členských států. Výsledky ukazují, že mnoho zemí nastavilo své národní cíle nepřiměřeně skutečným možnostem a kapacitám svých ekonomik. To může na jedné straně vést k sub-optimálnímu ekonomickému vývoji Evropské unie, na straně druhé pak negativně motivovat ostatní členské státy ke stanovení nízkých, snadno dosažitelných cílů v budoucnu.

Závěry práce naznačují několik důležitých implikací pro současnou a budoucí praxi evropských ekonomických strategií, zejména s ohledem na proces stanovování cílů. Za prvé, je nesmírně důležité zajistit rychlé sjednocení dvou existujících oficiálních zdrojů národních cílů. Za druhé, ty z národních cílů, které byly definovány nevhodným způsobem (nekonzistentní matematickou formulací, nebo na základě indikátorů nesrovnatelných s ostatními státy), by měly být přeformulovány. Za třetí, na základě výsledků analýzy relativní přiměřenosti by měly být cíle některých států znovu posouzeny, případně dodatečně upraveny.

V souvislosti s tvorbou budoucích strategií by potom mělo být zvaženo vydání oficiálních pokynů definujících formální náležitosti národních cílů a náležité použití statistických indikátorů. A konečně, koncept hodnocení relativní přiměřenosti cílů, tak jak byl koncipován v diplomové práci, by měl být napříště použit přímo v průběhu procesu stanovování cílů, čímž by mohlo být dosaženo mnohem vyšší kvality výsledných cílů.

Navzdory komplexnosti zkoumaného tématu lze věřit, že diplomová práce významně přispěje současné literatuře zabývající se optimální specifikací cílů. Jejím hlavním přínosem je inovativní přístup k posuzování přiměřenosti cílů zaručující objektivní



a přímé hodnocení stanovování cílů, jež u existujících studií není vždy přítomno.

## **Použitá literatura**

- [1] Baležentis, Alvydas a Baležentis, Tomas. 2011. Framework of Strategic Management Model for Strategy Europe 2020: Diachronic Analysis and Proposed Guidelines. *Engineering Economics*. 2011, Sv. 22, č. 3, s. 271–282.
- [2] Blanke, Jennifer a Kinnock, Stephen. 2010. The Lisbon Review 2010: Towards a More Competitive Europe? *World Economic Forum*. [Online] 2010. [Cit. 24. 7. 2013]. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_LisbonReview\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_LisbonReview_Report_2010.pdf). ISBN 978-92-95044-82-1.
- [3] Brauers, Willem Karel M. 2004. *Optimization Methods for a Stakeholder Society: A Revolution in Economic Thinking by Multi-Objective Optimization*. Kluwer Academic Publishers, 2004. ISBN 1-4020-7681-9.
- [4] Brauers, Willem Karel M. a Zavadskas, Edmundas Kazimieras. 2011. Robustness in Economic Development Studies: The Case of Tanzania. [ed.] Gang Kou a kol. *New State of MCDM in the 21st Century: Selected Papers of the 20th International Conference on Multiple Criteria Decision Making 2009*. *Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems*. Springer, 2011, 17, s. 199–209.
- [5] Butković, Hrvoje a Samardžija, Višnja, [ed.]. 2010. From the Lisbon Strategy to Europe 2020 – An Introduction. From the Lisbon Strategy to Europe 2020. Zagreb: Institute for International Relations, 2010.
- [6] Coussens, Wouter a kol. 2008. *Benchmarking the Lisbon Strategy*. European Central Bank: Occasional Paper Series.

- [Online] červen 2008. [Cit. 5. 5. 2013]. ISSN 1725-6534. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp85.pdf>.
- [7] Creel, Jérôme, Laurent, Éloi a Le Cacheux, Jacques. 2005. Delegation in Inconsistency: The "Lisbon strategy" Record as an Institutional Failure. The Mannheim Centre for European Social Research. [Online] květen 2005. [Cit. 3. 5. 2013]. <http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/6/reader/Creel-Laurent-Le%20Cacheux-Connex%202005.pdf>.
- [8] Csaba, László. 2010. Green Growth – Mirage or Reality? Intereconomics. Europe 2020 – A Promising Strategy? květen/červen 2010, sv. 45, 3, s. 151–156.
- [9] Eurostat. 2013. Europe 2020 indicators, Headline indicators. European Commission, Eurostat. [Online] 18. 3. 2013. [Cit. 18. 3. 2013]. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators).
- [10] Evropská komise. 2010a. Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy evaluation document. European Commission. [Online] 2. 2. 2010. [Cit. 7. 5. 2013]. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf).
- [11] Evropská komise. 2010b. Communication from the Commission: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EUR-Lex. [Online] 3. 3. 2010. [Cit. 5. 7. 2013]. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- [12] Evropská komise. 2011. Europe 2020 targets. European Commission: Europe 2020. [Online] 2011. [Cit. 18. 3. 2013]. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf).

- [13] Evropská komise. 2012. Europe 2020. European Commission: Europe 2020. [Online] 23. 4. 2012. [Cit. 24. 4. 2012]. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
- [14] Evropská komise. 2013. Europe 2020 targets. European Commission: Europe 2020. [Online] 21. 1. 2013. [Cit. 9. 4. 2013]. [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm).
- [15] Evropská rada. 2000. Presidency Conclusions: Lisbon European Council. Council of the European Union. [Online] 23. a 24. 3. 2000. [Cit. 2. 5. 2013]. [http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm).
- [16] Fritz-Vannahme, Joachim a kol. 2010. Lisbon – A Second Shot. Bertelsmann Stiftung. [Online] únor 2010. [Cit. 15. 5. 2013]. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0C295852-96060455/bst/EU\\_2020.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0C295852-96060455/bst/EU_2020.pdf). ISSN 1865-7451.
- [17] Mrak, Mojmir. 2010. The Post-2010 Lisbon-type Strategy – Perspectives and Challenges. [ed.] Hrvoje Butković a Višnja Samardžija. From the Lisbon Strategy to Europe 2020. Zagreb: Institute for International Relations, 2010.
- [18] Notre Europe. 2010. Notre Europe's contribution to the Commission's consultation on the future "EU 2020" strategy. Notre Europe – Jacques Delors Institute. [Online] 19. 1. 2010. [Cit. 16. 5. 2013]. [http://www.notreeurope.eu/media/Notre\\_Europe\\_s\\_contribution\\_to\\_the\\_consultation\\_Europe\\_2020.pdf](http://www.notreeurope.eu/media/Notre_Europe_s_contribution_to_the_consultation_Europe_2020.pdf).
- [19] Rada Evropské unie a Evropský parlament. 2009. Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020. EUR-Lex. [Online] 5. 6. 2009. [Cit. 22. 7. 2013].

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:EN:PDF>.

- [20] Tilford, Simon a Whyte, Philip. 2010. The Lisbon Scorecard X: The Road to 2020. Ministry of Social Affairs and Employment, the Netherlands. [Online] březen 2010. [Cit. 22. 7. 2013].  
[http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34\\_2010\\_3\\_14100.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34_2010_3_14100.pdf). ISBN 978-1-901229-96-7.
- [21] Treidler, Oliver. 2011. Evaluating the Lisbon Strategy. Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Publikationen, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge. [Online] 2011. [Cit. 24. 4. 2012].  
[http://www.vwl.uniwuertzburg.de/fileadmin/12010400/sonstigebeitraege/DP\\_115.pdf](http://www.vwl.uniwuertzburg.de/fileadmin/12010400/sonstigebeitraege/DP_115.pdf).
- [22] Vilpišauskas, Ramūnas. 2011. Does Europe 2020 represent learning from the Lisbon strategy? European Union Centers of Excellence, European Union Studies Association. [Online] březen 2011. [Cit. 6. 5. 2013].  
[http://www.euce.org/eusa/2011/papers/7e\\_vilpisauskas.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/7e_vilpisauskas.pdf).
- [23] Wyplosz, Charles. 2010. The failure of the Lisbon strategy. VoxEU. [Online] 12. 1. 2010. [Cit. 13. 5. 2013].  
<http://www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>.

<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/125384/lang=cs>

## GLOBALIZACE, VOJENSKÁ MOC A STÁT

Mgr. Luboš Fendrych

Univerzita Karlova, Praha, Přírodovědecká fakulta,

obor Regionální a politická geografie

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Luboš Fendrych

### **Abstrakt:**

Primárním cílem diplomové práce je testovat platnost predikcí teorií neorealismu, neoliberálního institucionalismu a kritické geopolitiky o dopadech ekonomické globalizace na strukturu ozbrojených sil Finska a Švédska. Výzkum je koncipován jako komparativní případová studie kombinující metody kongruence a *process-tracing*. Konkrétní predikce jednotlivých teorií jsou následně komparovány s empiricky pozorovatelnými jevy. Empirická analýza ukázala, že teorie neorealismu disponuje dostatečnou explanační silou pro vysvětlení bezpečnostní politiky Finska. Navzdory ekonomické globalizaci, multilaterální spolupráci a rozpadu SSSR si Finsko zachovává teritoriální obranný systém s důrazem na vysoce mobilní pozemní armádu a masivní počet rezervistů. Finská armáda navíc neprošla významnou transformací směrem k expedičním a průzkumným jednotkám dle předpokladů neoliberalismu a kritické geopolitiky. Finsko navíc deklaruje zájem na hlubší spolupráci v rámci bezpečnostních struktur EU (společná zahraniční a bezpečnostní politika, respektive společná bezpečnostní a obranná politika), užší součinnost v programech NATO však odmítá. Švédsko naopak omezuje svou teritoriální obranu ve prospěch expedičních a lehkých jednotek odpovídajícím požadavkům NATO a dalších multilaterálních uskupení. Ačkoliv švédská obranná strategie částečně koreluje s predikcemi teorií kritické geopolitiky a neoliberálního institucionalismu, jejich platnost nemůže být plně potvrzena z důvodu nenaplnění dostatečných podmínek pro ověření kauzality. Z tohoto důvodu nemůžeme zcela vyloučit platnost

teorie neorealismu. V případě Finska se teorii neorealismu podařilo potvrdit, neboť nedochází k výrazné změně rozsahu a struktury ozbrojených sil ve prospěch expedičních a průzkumných jednotek. Studie také ukázala, že odlišná geografická exponovanost vůči Rusku přispívá ke značné varianci ve švédské a finské obranné strategii. Kauzální vztah mezi ekonomickou globalizací a případnou změnou obranných strategií nebyl empiricky prokázán.

**Abstract:**

The diploma thesis primarily aims to analyze predictions of neorealism, institutional neoliberalism, and critical geopolitics about the effects of economic globalization on the structure of Finnish and Swedish armed forces. Methodologically, the research is designed as a theory-driven comparative case study combining methods of congruence and process-tracing. The thesis proceeds with the comparison between empirically observable phenomena with theoretical predictions of particular theories. The results show that a theory of neorealism provides necessary and sufficient conditions for the explanation of a recent Finnish defense strategy. In spite of economic globalization, multilateral cooperation, and the collapse of USSR, Finnish defense forces still favor territorial protection emphasizing ground weaponry, mobile field army and massive reserve forces. Identically, Finnish army does not undergo an essential military transformation toward expeditionary and reconnaissance units. Multilaterally, Finland prefers limited security cooperation within the EU (ESDP) to a deeper involvement in NATO structures. In contrast, Sweden significantly reduces its territorial defense forces in favor of expeditionary units and also supports broader security cooperation within NATO. Although the Swedish national security strategy partly corresponds with predictions of critical geopolitics and institutional neoliberalism, theory of neorealism cannot be entirely rejected because of missing sufficient conditions to do so. One of the key explanations for different defense structures is their distinct geopolitical exposure

towards Russian potential threat. Furthermore, there is little evidence that economic globalization has any impact on Swedish and Finnish strategic reasoning.

**Klíčová slova:**

ekonomická globalizace, bezpečnost, ozbrojené síly, strategie, Finsko, Švédsko

**Klasifikace JEL:**

F68

---

## Úvod

Předkládaná práce je jedním z příspěvků do diskuze o dopadech ekonomické globalizace na klíčovou funkci bezpečnostního státu – obranu. Studie dále zkoumá, které z vybraných teorií jsou s to úspěšně predikovat či interpretovat reálný vývoj struktury a velikosti vojenských sil Finska a Švédska. Cílem práce je tedy testovat hypotézy, které nám umožní potvrdit či zamítnout platnost predikcí následujících teorií: 1) neorealismus, 2) neoliberální institucionalismus a 3) kritická geopolitika <sup>(17)</sup>. Rozhodnutí o výběru právě těchto výzkumných přístupů bylo učiněno jednak na základě jejich odlišných predikcí o dopadech ekonomické globalizace na strukturu obranných sil, obrannou strategii, potenciální spolupráci a význam fyzického prostoru státu, a také díky jejich relativně jednoznačným predikcím o funkci a významu bezpečnostního státu v mezinárodním systému. Následující řádky nabízejí stručný přehled hlavních charakteristik a postulátů zvolených teorií.

---

(17) Výzkumný proud v současné politické geografii.

## **Teoretický rámec**

Neorealismus je jednou z teorií mezinárodních vztahů (MV) považující suverénní stát za základní prvek mezinárodního anarchického systému. V této anarchické struktuře je primárním cílem státu zajistit si vlastní bezpečí, respektive přežití na úkor států ostatních (viz Layne 1994, Mearsheimer 2001). Neorealisté se k celému procesu globalizace staví skepticky a rozhodně jej nepovažují za strukturálně významný či ireverzibilní jev. Globalizaci považují spíše za nástroj mocenského soupeření hlavních geopolitických hráčů, kteří vytvářejí multilaterální vztahy za účelem akumulace moci. Neorealistům však bývá vytýkáno přehlížení EU jakožto významného činitele v zajišťování míru v Evropě. Představitelé neoliberalního institucionalismu (NI) ji naopak považují za jednu z klíčových nadnárodních organizací podporující ekonomickou spolupráci, mír a společnou evropskou identitu (Ruggie 1982, Keohane 1995). Neoliberalové dále kladou důraz na mezinárodní spolupráci (především ekonomickou, ale i bezpečnostní), přičemž nadnárodní instituce představují prostředek k udržení míru (Keohane 1984, Nye a kol. 2000). Výchozím předpokladem NI jsou pak existující sociální pravidla chování, kdy se dodržování pravidel stává autonomní hodnotou každého aktéra (Haggard, Simmons 1987). Mezinárodní instituce mohou nabývat podoby 1) organizací (NATO, Evropská unie), 2) formálních pravidel či režimů (např. Úmluva OSN o občanských a politických právech, GATT), 3) neformálních konvencí (mírové operace OSN). Představitelé kritické geopolitiky (KG) pak poukazují na snižování významu státních hranic v důsledku stále se prohlubující mezinárodní provázanosti (internacionalizace), globalizace a technického pokroku. Důsledky těchto změn vedou státy k přesunu pozornosti od klasických bezpečnostních hrozeb směrem k hrozbám neteritoriálním a asymetrickým (Ó Tuathail 2000).



## Výzkumné otázky

Výzkumné otázky nám umožní lépe vymezit a uchopit klíčové aspekty studované problematiky. Z těchto důvodů byly stanoveny dvě hlavní výzkumné otázky a několik vedlejších podotázek.

- 1) Odpovídají predikce testovaných teorií současným procesům v mezinárodní politice a bezpečnosti?
  - Do jaké míry dokáže geografická poloha, respektive geopolitická pozice státu determinovat strukturu vojenských sil a celkovou bezpečnostní strategii států?
  - Je případná změna obranných strategií Finska a Švédska důsledkem změny bezpečnostní situace v Evropě (rozpad SSSR, rozšíření NATO, členství v EU)?
  - Jsou za primární bezpečnostní rizika považovány teritoriální (mezistátní válka, obrana území) nebo neteritoriální hrozby (terorismus, nelegální obchod atd.)?
- 2) Je globalizace natolik významným procesem, že dokáže měnit tradiční bezpečnostní chování Finska a Švédska, respektive jejich strukturu obranných sil?
  - Způsobuje ekonomická globalizace snižování významu bezpečnostního státu jakožto monopolu na organizované násilí?
  - Můžeme hovořit o případném snižování výdajů na obranu a stavu armád jako o důsledcích ekonomické provázanosti či mezinárodní politické spolupráci?

## Metodika výběru případů

Klíčovým empirickým nástrojem práce je metoda kongruence, jež nám umožní nalézt pozorovatelné implikace shodující se s predikcemi teorií. K poodhalení kauzality mezi proměnnými je sekundárně využita metoda *process-tracing*. Metodou „souběžný výklad teorie“ pak docílíme empirického ověření validity teorií (Drulák 2008). Aby tento výklad byl empiricky proveditelný, je zapotřebí zvolit nezávislé proměnné (ekonomická globalizace, politická globalizace a geopolitická konfigurace oblasti). První závislou proměnnou je globalizace bezpečnosti. Indikátory proměnné poukazují na změny ve struktuře armád, počtu vojsk a typu výzbroje v důsledku ekonomické globalizace. Tyto indikátory jsou konkrétním projevem změn v celkovém významu vojenské moci a její struktury. Za druhou závislou proměnnou pak byla stanovena variabilita bezpečnostních dokumentů a obranných koncepcí Finska a Švédska. Nutno podotknout, že charakter těchto dokumentů může být pouze deklaratorní, a tudíž nemusí odhalit skutečné změny v bezpečnostní politice. Výzkum však prokázal, že obsah těchto dokumentů se často odráží i v samotné struktuře obranných sil.

Samotný výběr případů odpovídá strategii *plausibility probe*, tedy výběru nejvíce a nejméně pravděpodobného případu pro stanovenou teorii (George a Bennett 2005). Finsko a Švédsko jsou nejvíce pravděpodobnými případy pro KG a NI. Obě země jsou navíc vojensky formálně neutrální, postmateriální státy EU a zároveň nečelí bezprostřednímu vojenskému ohrožení ve smyslu vypuknutí války. Výše popsané faktory by se měly v souladu s predikcemi KG a NI promítnout i v přeformulování strategických dokumentů, bezpečnostních politik a především ve struktuře armád obou států.

Pro teorii neorealismu jsou vybrané státy naopak nejméně pravděpodobnými případy. Právě zde má teorie nejtěžší podmínky pro ověření své platnosti, jelikož studované případy disponují vysokým stupněm globalizace, víceúrovňovým vládnutím apod. (Ge-

orge a Bennett 2005, Gerring 2007). Avšak pokud se teorii neorealismu podaří i v takto těžkých podmínkách potvrdit, potom se významně zvyšuje její explanační síla. V takovém případě můžeme očekávat platnost neorealismu i v méně náročných podmínkách, kterými mohou být například státy Středního východu.

Oba státy se však liší z hlediska jejich geopolitické pozice. Finsko, jakožto hraniční stát EU, čelí větším potenciálním teritoriálním hrozbám (zejména ze strany Ruska) než je tomu v případě Švédska. Právě tato variance v míře potenciálního teritoriálního ohrožení nám ukáže, jak i relativně malý rozdíl v geostrategické pozici může zásadně ovlivnit strukturu armád a celkovou bezpečnostní strategii obou zemí. Nutno podotknout, že v porovnání s bezpečnostní hrozbou ze strany bývalého SSSR je v současnosti pravděpodobnost takového napadení velice nízká, leč ne zcela vyloučena.

## Hypotézy

Na základě diskuze teoretických přístupů byly stanoveny tři hypotézy. Každá z nich je primárně určena jedné teorii, avšak jejich obsah se částečně překrývá. Klíčové jsou pozorovatelné implikace, které nám umožní potvrdit či zamítnout hypotézu a tudíž i teorii.

### H1: Kritická geopolitika

Platnost kritické geopolitiky bude potvrzena, pokud platí, že: *rozvoj informačních technologií, ekonomická provázanost a postmoderní hodnoty způsobují pokles významu fyzického prostoru. Důsledkem je snížení významu ozbrojených kapacit určených pro komplexní teritoriální obranu suverénního státu (tanky, těžké dělostřelectvo, bojové letouny). Ohrožení naopak plyne z neteritoriálních hrozeb (terorismus, nelegální obchod, kybernetické útoky apod.), což se promítne jak v obsahu bezpečnostních dokumentů a strategií, tak i v posilování strategické mobility armády, tj. například zvýšeným zájmem o budování expedičních jednotek.*

## H2: Neoliberální institucionalismus

Platnost neoliberalismu bude potvrzena, pokud platí, že: *zvyšující se ekonomická globalizace je kontinuálně rostoucí proces zásadně ovlivňující význam bezpečnostního státu. Stát deleguje své klíčové bezpečnostní funkce na mezinárodní mírové a vojenské organizace, čemuž přizpůsobuje své ozbrojené síly. Důsledkem tohoto procesu je snižování počtu vojenských kapacit, obranných rozpočtů a změna struktury armády směrem k lehčím ozbrojeným jednotkám.*

## H3: Neorealismus

Platnost neorealistickej teorie bude potvrzena, pokud platí, že: *stát nesnižuje objem vojenských kapacit v důsledku vzájemné interdependence, struktura obranných sil se zásadně nemění a zůstává postavena na teritoriální armádě s velkou palebnou silou, silným letectvem a tankovou zbraní. Stát navíc nedeleguje klíčové kompetence na mezinárodní organizace, své bezpečnostní a ekonomické zájmy prosazuje bez ohledu na své závazky vůči ostatním státům. Za těchto podmínek má ekonomická globalizace zanedbatelný dopad na strukturu a změnu v obranných silách. Předpokládejme tedy, že s ohledem na teorii neorealismu bude mít variance v míře ekonomické globalizace nulový efekt na změnu struktury ozbrojených sil, výši obranných rozpočtů a počet vojáků.*

## **Empirická analýza ekonomické a politické globalizace Švédska a Finska: shrnutí výsledků**

Z této kapitoly vyplynulo, že i s přihlédnutím k nedávné ekonomické krizi můžeme sledovat stálé propojování ekonomických aktivit a subjektů v hospodářsky vyspělých státech. Švédsko a Finsko ve většině indikátorů dosahují nadprůměrných hodnot, což souvisí s jejich vysokou úrovní ekonomické globalizace. V relativním vyjádření se ekonomická interdependence projevuje více v případě Švédska než Finska. Provázanost je dále prohlubována novými procesy a obchodními strategiemi, jakými jsou například

nová mezinárodní dělba práce, systém subdodávek, nárůst mezifirmního obchodu či „offshoring“ a „outsourcing“.

**Tab. 1: Pozorovatelné implikace stanovených hypotéz**

Hypotéza	Teorie	Pozorovatelné implikace v případě potvrzení hypotézy (*)		
		Bezpečnostní dokumenty	Struktura obranných sil	Význam fyzického prostoru z hlediska bezpečnosti
<b>H1</b>	Kritická geopolitika	neteritoriální hrozby	expediční a průzkumné jednotky, důraz na strategickou mobilitu	marginální
<b>H2</b>	Neorealismus	teritoriální hrozby	teritoriální armáda s vysokou palebnou silou, tanková zbraň, silné útočné letectvo	zásadní
<b>H3</b>	Neoliberální institucionalismus	teritoriální a neteritoriální hrozby minimalizovány díky členství v mezinárodních organizacích	expediční a průzkumné jednotky, důraz na strategickou mobilitu	malý, spíše ekonomický

(\*) V případě *zamítnutí* hypotéz jsou očekávány opačné implikace.

Avšak v některých indikátorech (příchozí přímé zahraniční investice či podíl na zaměstnanosti firem v zahraničním vlastnictví) vykazuje Finsko nižší než námi očekávané hodnoty. Tato regionální anomálie byla z části přisouzena vyšším potenciálním bezpečnostním hrozbám z důvodů nepříznivé geostrategické konfigurace země v sousedství Ruska. Vzhledem ke své geopoliticky exponované pozici je Finsko mnohem méně chráněno před útokem cizích armád než Švédsko, a tudíž může dojít k potenciálnímu ohrožení investic realizovaných na finském území (viz Steinbock 2011, ale i Brooks 2005). Navzdory současné stagnaci ve vývoji ekonomické provázanosti můžeme i nadále konstatovat, že Finsko a Švédsko jsou ekonomicky nadprůměrně globalizované státy.

V případě globalizace politické, jejíž důsledky se již zásadně promítají v oblasti bezpečnosti, můžeme sledovat určitou variabilitu mezi zkoumanými státy. Dle KOF indexu politické globalizace <sup>(18)</sup> bylo Švédsko hodnoceno jako sedmý nejvíce politicky globalizovaný stát, Finsko se naopak umístilo až na 27. příčce. Z hlediska standardu západoevropských států je tato hodnota podprůměrná, před ním se navíc umístily všechny ostatní severské státy. Nižší ochota Finska participovat v globálních institucích je částečně vyvážená snahou o vyšší kooperaci na úrovni regionální (např. Rada států Baltského moře) a schopností zajistit si obranu primárně vlastními prostředky (Ministry for Foreign Affairs of Finland 2013). Politika vojenské neangažovanosti je jedním z klíčových předpokladů pro zajištění ochrany své vlastní země. Švédsko si naopak snaží zachovat tvář historicky neutrální, vojensky nezapojené a morální země s důrazem na aktivní mírovou politiku.

Analýza úrovně politické globalizace Švédska a Finska podhalila určitou selektivnost ve výběru jednotlivých politik a stupně mezinárodní spolupráce. Navíc se ukazuje, že úroveň politické globalizace značně koreluje s národními zájmy obou zkoumaných států.

---

<sup>(18)</sup> Index zkoumající úroveň politické globalizace pomocí celé řady indikátorů, např. členství v mezinárodních organizacích, počet ambasád, participace v mírových misích OSN apod.

## **Finsko a Švédsko v kontextu geopolitických změn Baltského regionu**

Konec 2. světové války vedl k několika klíčovým geopolitickým změnám ve světové rovnováze moci, které se výrazně projevíly nejen v bezpečnosti baltského makroregionu, ale i v konkrétních bezpečnostních strategiích a struktuře obranných sil Finska a Švédska. Za tyto události jsou považovány 1) období Studené války, 2) rozpad SSSR a následné geopolitické, vojenské a ekonomické oslabení Ruska v 90. letech 20. století, 3) opětovné nabytí nezávislosti pobaltských států a jejich následné přijetí do struktur NATO a EU v roce 2004, 4) přijetí Finska a Švédska do EU, respektive do aliančního programu Partnerství pro mír (Partnership for Peace, PfP).

Během studenoválečného období si oba státy udržovaly značný vojenský potenciál, který se opíral o brannou povinnost a s tím související vysoký počet kvalitních záloh s důrazem na pečotní armádu. Ačkoliv současná globální vojenská moc Ruska nedosahuje úrovně SSSR, pro Finsko nepřestává být potenciálním zdrojem ohrožení. Tento předpoklad demonstruje konstantní počet vojáků, mírně rostoucí výdaje na obranu a v zásadě neměnná struktura finských obranných sil ve sledovaném období (1972–2012).

Bezpečnostní situace Švédska byla, a stále je, příznivější. Nejen že Finsko i nadále funguje jako teritoriální a vojenská překážka proti případné ruské agresi, v roce 1994 navíc došlo ke stažení ruských vojsk z Estonska a dalších pobaltských zemí. Tento krok severské státy výrazně podporovaly a následně se výrazně zasadily o začleňování Pobaltí do struktur NATO.

Jak již bylo zmíněno, společným rysem obou států je jejich deklarovaná neutralita a status vojensky nezapojených zemí. Ve významu těchto doktrín se však zájmy obou států liší. Švédská neutralita se vyvíjela ve shodě s vnitřním politickým rozhodnutím a snahou získat status „morální velmoci“ mezi dvěma studenoválečnými bloky (Nurick, Norderman 2011). Finská pozice byla naopak charakteristická svým „realpolitickým“ uvažováním a snaze

vyhnout se nepřátelským reakcím ze strany svého východního souseda. Rozpad SSSR a následné snížení potenciální hrozby útoku umožnily Finsku otevřeněji spolupracovat se státy NATO a začlenit se v roce 1995 do struktur EU za účelem zvýšení své bezpečnosti. Švédsko svým členstvím v EU naopak sleduje spíše obchodní zájmy a s NATO spolupracuje otevřeněji než Finsko. S přijetím pobaltských států do NATO a EU došlo k další významné geopolitické změně. Švédsku odpadla nutnost udržovat rozsáhlé námořní síly, jelikož pravděpodobnost ruské námořní invaze, vzhledem k omezenému přístupu k baltskému moři, je výrazně nižší. Analogický proces nastal i v rovině pozemních sil a to především v případě záloh, jejichž počet během post-studenovělečných let poklesl téměř čtyřnásobně (The Military Balance 1992, 2012).

### **Analýza bezpečnostní strategie a struktury finských obranných sil: shrnutí výsledků**

Bezpečnost Finska je nadále založena na teritoriální obraně. Historická zkušenost, přímé sousedství a současný rostoucí vojenský potenciál (konvenční i jaderný) činí z Ruska klíčovou potenciální bezpečnostní hrozbu. Tomu odpovídá i finská obranná doktrína, jež je založena na konceptu „totální obrany“, zahrnující všechny vládní a ekonomické sektory do procesu obranného plánování (Ministry for Foreign Affairs 2013). Hlavními komponenty finské bezpečnostní politiky jsou: 1) funkční bezpečnostní složky schopné zajistit teritoriální integritu států a ochranu svých občanů, 2) možnosti jednat a rozhodovat unilaterálně ve věcech vojenských, 3) mezinárodní spolupráce za účelem posílení bezpečnosti a stability, 4) všeobecná branná povinnost, 5) politika vojensky nezapojené země a 6) technologicky pokročilé obranné prostředky (Finnish security and defence policy 2001). Bezpečnostní spolupráci Finsko prohlubuje skrze mezinárodní krizový management ve shodě s principy OSN, OBSE, Rady Evropy (RE) a EU. Širší multilaterální zapojení finských obranných sil je však omezeno,



a to Zákonem o mírových operacích stanovující maximální počet vojáků zapojených v mírových misích na 2000. Finsko si navíc vyhrazuje právo samostatně rozhodovat o účasti vojenských sil v misích vedených EU, přičemž každé rozhodnutí o poskytnutí svých jednotek bude posuzováno „případ od případu a s ohledem na finské bezpečnostní zájmy, geostrategickou polohu, strukturu ekonomiky a závislost na lodní dopravě (Finnish security and defence policy 2001, s. 34 a 36). Z vládních dokumentů je také patrný nárůst významu regionální spolupráce, a to zejména prostřednictvím Severské rady (SR), ale i v rámci Rady států Baltského moře (CBSS) či prohlubováním bezpečnostní spolupráce se Švédskem (Finnish security and defence policy 2012, s. 25). Kontakt s NATO je udržován aliančním programem PfP, jehož cílem je posilovat bezpečnostní stabilitu a mír. Země navíc nepodepsala Smlouvu o konvenčních ozbrojených silách v Evropě (CFE) stanovující limity pro celkový počet konvenčních zbraní a dalšího vojenského materiálu. Finsko také odmítlo připojit se k Ottawské smlouvě o zákazu šíření pozemních min (Finnish Ministry of Defence 2004). Tyto a další faktory poukazují na zdrženlivost Finska v přesunu rozhodovacích pravomocí o využití obranných sil na nadnárodní úroveň. Tím by totiž došlo k určitému omezení nezávislosti v rozhodování o využití vlastních vojenských prostředků v případě jakékoliv hrozby (Finnish security and defence policy 2001, s. 21). Finsko provedlo svou vlastní reformu ozbrojených složek mezi lety 2001 a 2012 a každým rokem navyšuje výdaje na obranu. Cílem této reformy je udržet silnou a početnou armádu založenou na teritoriální bázi, která navíc bude posilována všeobecnou brannou povinností produkující mohutné a akceschopné rezervy. Armáda také modernizuje konvenční výzbroj za účelem zvýšení mobility a flexibility ozbrojených sil.

Z finské bezpečnostní doktríny vyplývá, že Finsko usiluje pouze o „spolupráci“, nikoliv o „integraci“ v rámci nadnárodních uskupení. V ryze bezpečnostní organizaci, jakou je bezesporu NATO, Finsko pouze kooperuje na úrovni programu PfP. Navíc samotné rozhodnutí participace na operacích NATO bude i nadále

posuzováno „případ od případu“ (Finnish security and defence policy 2004). Faktem je, že v žádném vládním či obranném dokumentu není zmíněna „integrace“ finských bezpečnostních složek do nadnárodního uskupení. Členství v EU by navíc mělo „sloužit zejména finským zájmům“ a v rámci PfP by nemělo dojít k „žádným zásadním změnám ve finské bezpečnostní politice“ (Finnish security and defence policy 2012, s. 26 a 43).

Na základě detailního rozboru struktury finských obranných sil bylo konstatováno, že nedochází k zásadní změně struktury ozbrojených sil a celkové bezpečnostní koncepce ve sledovaném období. Finská obranná doktrína klade důraz na pozemní síly s podporou bojového letectva. Pouze v námořnictvu můžeme sledovat snižující se význam bitevního loďstva na úkor minonosek a minolovek. Tento proces nicméně souvisí s celkovou restrukturalizací armádních jednotek za účelem zvýšení flexibility a mobility. Finsko, na rozdíl od Švédska, nesnižuje absolutní výdaje na obranu. V poslední dekádě můžeme dokonce hovořit o jejich konstantním růstu. Po rozpadu SSSR navíc dochází k výrazné revitalizaci výzbroje a modernizaci stávajících bojových prostředků.

### **Analýza bezpečnostní strategie a struktury švédských obranných sil: shrnutí výsledků**

Primárním cílem švédských obranných složek je 1) zabránit konfliktům a válkám, 2) zachovat suverenitu země a 3) ochránit své občany (Ministry of Defence 2008). Švédsko od roku 1992 kontinuálně snižuje procentuální podíl obranného rozpočtu na celkovém HDP. Za pravděpodobně nejdůležitější geopolitickou změnu, která mohla ovlivnit vývoj počtu švédských vojenských kapacit, bylo přijetí pobaltských států do struktur NATO a EU. Tím došlo k omezení projekce ruských námořních a pozemních ozbrojených sil a tudíž i ke snížení pravděpodobnosti útoku na švédském území. Tato geopolitická změna se následně projevila v redukci švédských ozbrojených sil, a to zejména u složek urč-

ných k teritoriální obraně (hlavní bojové tanky, válečné lodě). Pokles počtu útočných a stíhacích letounů již několik let stagnuje, neboť některé typy byly přestavěny za účelem průzkumných a výzvědných letů.

Severoatlantická aliance je na rozdíl od Finska považována za ústředního aktéra švédské bezpečnosti (Government Offices of Sweden 2011). Švédsko také podporuje zlepšení evropské spolupráce v oblasti vyzbrojování prostřednictvím Evropské obranné agentury (EDA). Vzhledem k příznivému bezpečnostnímu vývoji Švédsko stále snižuje rozpočet a redukuje velikost svých obranných sil způsobující restrukturalizaci armády a snížení významu domobrany (Our Future Defence 2004). Navzdory této redukci naopak dochází k nárůstu vojenských kapacit v oblasti mezinárodních mírových operací, což kontrastuje s finskou obrannou strategií. Jedním z důsledků užší multilaterální spolupráce mezi Švédskem a některými státy EU (včetně Finska) byl vznik Severské bojové skupiny (NBG) v roce 2008 (Government Offices of Sweden 2011). Jedním z primárních požadavků kladených na současnou švédskou armádu je její operační flexibilita a adaptace na vznikající neteritoriální, komplexní, nestátní a nevojenské hrozby (Government Offices of Sweden 2011).

Švédské strategické a bezpečnostní dokumenty mnohem více zdůrazňují neteritoriální hrozby, zejména pak ochranu před kybernetickými útoky, nelegální migrací či environmentálními hrozbami. Komplexní analýza geopolitických zájmů ostatních států (Ruska) naopak chybí a případný útok cizích vojsk je v současných globálních podmínkách hodnocen jako vysoce nepravděpodobný (Government Offices of Sweden 2011).

S určitou opatrností bylo konstatováno, že neorealistické predikce o významu geopolitické konfigurace oblasti, geografické poloze a schopnosti pragmaticky rozhodovat o vlastní bezpečnosti a mezinárodní spolupráci představují klíčové příčinné mechanismy změn závisle proměnných (struktura a počet vojenských sil) jak v případě Finska, tak i v případě Švédska. Případ Švédska nám

však ukázal, že menší exponovanost území z hlediska potenciálních bezpečnostních hrozeb může zásadně změnit strukturu obranných sil a celkové bezpečnostní strategie.

## **Závěr: vyhodnocení stanovených hypotéz**

*H1: Kritická geopolitika*

### **Finsko:**

Deklaratorní význam finských strategických a bezpečnostních dokumentů nadále zdůrazňuje teritoriální hrozby, kterým Finsko musí být schopné čelit bez vnější pomoci. Objektivním ukazatelem případných změn v bezpečnostní koncepci je konkrétní změna ve struktuře vojenských sil. Empirická analýza ukázala, že Finsko i nadále udržuje, vzhledem ke svému nízkému počtu obyvatel, rozsáhlou armádu (zejména díky vysokému počtu záloh) s podporou moderních bojových tanků a víceúčelových bojových letounů. Navzdory zvyšování celkové mobility armády je význam expedičních jednotek zanedbatelný. Jelikož je Finsko v pozici „stěžejního případu“<sup>(19)</sup>, disponujeme *dostatečnými* a zároveň *nezbytnými* podmínkami pro zamítnutí platnosti teze KG.

### **Švédsko:**

Případ Švédska nám ukázal, že menší exponovanost území z hlediska potenciálních teritoriálních hrozeb zásadně přispívá ke změně obranné doktríny. Švédská obranná strategie akcentuje neteritoriální hrozby, zejména pak ochranu před kybernetickými útoky, nelegální migrací či environmentálními hrozbami. Jak již

---

<sup>(19)</sup> Dle neoliberální predikce a předpokladů kritické geopolitiky se Finsko dostává do pozice stěžejního případu (*crucial case*), který přesně odpovídá predikcím KG a NI, přičemž ostatním teoriím (neorealismu) se zcela vymyká (Eckstein 1975).

bylo zmíněno, jedním z primárních požadavků kladených na současnou švédskou armádu je její adaptace na vznikající neteritoriální a nevojenské hrozby.

Švédsko se nicméně nenachází v pozici stěžejního případu a tudíž disponujeme pouze *nezbytnými* podmínkami pro potvrzení teze KG. Jelikož však nebyly splněny *dostatečné* podmínky pro ověření kauzality kritické geopolitiky, nemůžeme vyloučit případnou platnost předpokladů vyplývajících z NI a neorealismu.

## *H2: Neoliberální institucionalismus*

### **Finsko**

Vysoká úroveň ekonomické globalizace nemá zásadní dopad na bezpečnostní politiku Finska. I když dochází k prohlubování mezinárodní spolupráce v rámci mezinárodních organizací, rozhodování o bezpečnostní koncepci a o struktuře vojenských sil zůstává na jednotlivých orgánech finské vlády. Stát si členstvím v nadnárodních či regionálních organizacích nepochybně vytváří důležitá ekonomická a politická spojení, avšak v zajišťování bezpečnosti, jakožto základní funkce suverénního státu, se Finsko omezuje na pouhou *kooperaci*, nikoliv na *integraci*. Ačkoliv je EU považována za základní stabilizační prvek mezinárodního prostředí a její společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) za garanta společné evropské bezpečnostní politiky, Finsko si Zákonem o mírových operacích a selektivním posuzováním hrozeb zachovává vlastní obrannou strategii. Jak již bylo uvedeno, struktura vojenských sil je i nadále založena na teritoriální bázi a ochraně fyzického prostoru.

Podobně jako v případě první hypotézy disponujeme *dostatečnými* a zároveň *nezbytnými* podmínkami pro zamítnutí platnosti teorie NI. Hypotéza určena k testování platnosti NI tudíž nebyla v případě Finska potvrzena, jelikož ekonomická globalizace zásadně nemění význam a funkce bezpečnostního státu.

## Švédsko

Švédsko se naopak staví otevřeněji ke spolupráci s NATO a považuje jej za ústředního aktéra evropské bezpečnosti. Zároveň podporuje zlepšení evropské spolupráce v oblasti vyzbrojování prostřednictvím EDA. Švédská bezpečnostní strategie z roku 2004 ještě více podporuje mezinárodní spolupráci a multilaterální jednání o příhraničních bezpečnostních hrozbách (Our Future Defence 2004). S poklesem vojenských kapacit schopných bránit teritorium došlo ke snížení významu fyzického prostoru jakožto klíčového objektu švédské obrany.

Jelikož se Švédsko nenachází v pozici stěžejního případu, disponujeme pouze *nezbytnými* podmínkami pro potvrzení teorie NI. *Dostatečné* podmínky pro ověření kauzality NI chybí, a tudíž nemůžeme vyloučit případnou platnost teorie neorealismu.

### *H3: Neorealismus*

## Finsko

Neorealismus je teorií, jejíž predikce o mezinárodní politice a klíčovém významu vojenské moci dokáže nejlépe vysvětlit bezpečnostní strategii Finska. Země podporuje EU jakožto zásadního vyvažovatele moci proti Rusku, není členem NATO a politika „vojensky nezapojené země“ odpovídá snaze udržet si maximální kontrolu nad svými obrannými prostředky. Finsko si navíc ponechává významné ozbrojené síly schopné ubránit fyzický prostor státu.

Strategické a bezpečnostní chování Ruska i nadále výrazně ovlivňuje finskou bezpečnostní politiku. Rusko v rozšiřování NATO stále vidí hrozbu pro svou bezpečnost a je ochotné přistoupit k odvetným akcím. To platí zejména pro sousední Finsko, pro které by přijetí plného členství v NATO mohlo znamenat ekonomické sankce, diplomatické spory, provokace či dokonce vojenskou hrozbou ze strany Ruska (Russia of transformations 2010). Tím můžeme vysvětlit finskou snahu podporovat SZBP, jakožto potenciální mezinárodní bezpečnostní alternativu NATO.

Jelikož je Finsko v pozici stěžejního případu, disponujeme *dostatečnými* a zároveň *nezbytnými* podmínkami pro potvrzení hypotézy určené k testování platnosti neorealistickej teorie. Explanační síla a kauzální robustnost z neorealismu vytváří teoreticky silnou základnu pro vysvětlení bezpečnostního chování Finska v mezinárodním systému. Zároveň můžeme konstatovat zamítnutí KG a NI, pro jejichž potvrzení jsme nezískali dostatek důkazů.

### **Švédsko**

Jelikož Švédsko není stěžejním případem, musíme se spokojit pouze s *nezbytnými* podmínkami pro potvrzení platnosti teorie neorealismu. Naopak *dostatečné* podmínky, které by byly s to plně zamítnout či potvrdit teorii neorealismu, nám chybí.

### **Klíčová zjištění**

Potvrzení teorie neorealismu v případě Finska je jedním z klíčových výsledků této studie. Navíc se ukazuje, že i relativně malý rozdíl v teritoriálních hrozbách a geografické poloze zásadně diferencuje strukturu obranných sil. Navzdory malé, avšak stále přítomné, potenciální bezpečnostní hrozbě ze strany Ruska je Finsko nuceno uvažovat v intencích rovnováhy moci a udržovat odpovídající vojenské prostředky. Geograficky méně exponovaná poloha Švédska je v tomto směru mnohem více otevřena alternativnímu (mírovému) způsobu bezpečnostního uvažování.

Z výsledků práce byly vyvozeny politicko-bezpečnostní implikace pro Armádu České republiky (AČR). Na základě zběžné analýzy struktury ozbrojených sil je zřejmé, podobně jako u drtivé většiny menších evropských států, že AČR nemá dostatek vojenských kapacit schopných ubránit své území. ČR navíc neplní své závazky vůči NATO a nedostatečně usiluje o prohloubení spolupráce v rámci SZPB, resp. společné bezpečnostní a obranné poli-

tiky. ČR by se měla naopak snažit tuto spolupráci prohlubovat, navýšit výdaje na obranu a vzhledem k výsledkům práce udržovat alespoň základní prvky teritoriální obrany.

## **Použitá literatura**

### Knižní zdroje

BROOKS, S. (2005): *Producing Security: Multinational Corporation, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict*. Princeton University Press, New Jersey, 336 s.

DRULÁK, P a kol. (2008): *Jak zkoumat politiku*. Portál, Praha, 255 s.

ECKSTEIN, H. (1975): *Case studies and theory in political science*. In: Greenstein, F. I., Polsby, N. W. (eds.): *Handbook of political science. Political science: Scope and theory*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., Boston, 420 s.

GEORGE, L. A., BENNETT, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Science*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 350 s.

GERRING, J. (2007): *Is there a (Viable) Crucial-Case method?* *Comparative Political Studies*, 40, č. 3, s. 231–253.

HAGGARD, S., SIMMONS, B. A. (1987): *Theories of international regimes*. *International Organization*, 41, č. 3, s. 491–517.

International Institute for Strategic Studies (1992): *The Military Balance 1992/1993*, University Press, Oxford.

International Institute for Strategic Studies (2012): *The Military Balance 2012*, Routledge, London.

KEOHANE, R. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discort in the World Political Economy*. Princeton University Press, New Jersey, 290 s.



KEOHANE, R. (1995): Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. In: Keohane, R.: *Power and Governance in Partially Globalized World*. Routledge, London, 298 s.

LAYNE, C. (1994): Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. *International Security*, 19, č. 2, s. 5–49.

MANN, M. (1984): The Autonomous Power of the State: Its origins, mechanism and results. *European Journal of Sociology*, 25, č. 2, s. 185 – 213.

MEARSHEIMER, J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. W. M. Norton and company, New York, 555 s.

NURICK, R., NORDENMAN, M. (2011): *Nordic-Baltic Security in the 21st Century: The Regional agenda and the Global Role*. Atlantic Council, Washington, DC, 73 s.

NYE, J., DONAHUE, J. a kol. (2000): *Governance in a Globalizing World*. RR. Donnelly and Sons, Virginia, 386 s.

Our Future Defence (2004): *The focus of Swedish defence policy 2005 – 2007*. Swedish Government Bill 2004: 05:5. Government offices of Sweden. Stockholm, 38 s.

Ó TUATHAIL, G. (2000): The Postmodern Geopolitical Condition: States, Statecraft and Security at the Millennium. *Annals of the Association of the American Geographers*, 90, č. 1, s. 166–178.

RUGGIE, J. G. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36, č. 2, s. 379–415.

STEINBOCK, D. (2011): *Inward FDI in Finland and its policy context*. Columbia FDI Profiles, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 18 s.

## Elektronické zdroje

FINNISH SECURITY AND DEFENCE POLICY 2001 [online]. 2001. [cit. 2013-05-25]. Dostupné z: <http://www.defmin.fi/files/1149/InEnglish.pdf>

FINNISH SECURITY AND DEFENCE POLICY 2012 [online]. 2012. [cit. 2013-05-25]. Dostupné z: [http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/VNKJ0113\\_LR\\_En.pdf](http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/VNKJ0113_LR_En.pdf)

FINNISH SECURITY AND DEFENCE POLICY 2004 [online]. 2004. [cit. 2013-05-25]. Dostupné z: [http://www.defmin.fi/files/311/2574\\_2160\\_English\\_White\\_paper\\_2004\\_1\\_.pdf](http://www.defmin.fi/files/311/2574_2160_English_White_paper_2004_1_.pdf)

FINNISH MINISTRY OF DEFENCE [online]. 2004. [cit. 2013-05-22]. Dostupné z: [http://www.defmin.fi/en/publications/reports/final\\_report\\_regarding\\_anti\\_personnel\\_landmines\\_2004](http://www.defmin.fi/en/publications/reports/final_report_regarding_anti_personnel_landmines_2004).

GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN [online] 2011. [cit. 2013-07-17]. Dostupné z: <http://www.government.se/sb/d/3103/a/116839>

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, FINLAND [online]. 2013. [cit. 2013-06-19]. Dostupné z: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=277118&nodeid=32281&contentlan=2&culture=en-US>

RUSSIAN OF TRANSFORMATIONS [online]. 2010. [cit. 2013-06-22]. Dostupné z: [http://www.defmin.fi/files/2345/Russia\\_of\\_Transformations.pdf](http://www.defmin.fi/files/2345/Russia_of_Transformations.pdf).

## Další klíčová literatura

HIRST, P. et al. (2009): Globalization in Question. Polity Press, Cambridge, 318 s.

HOWARD, M. (1997): *Válka v evropské historii*. Barrister & Principal, Brno, 160 s.

KING, G., KEOHANE, R., VERBA, S. (1994): *Design Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press, Princeton, 300 s.

KOFROŇ, J. (2012c): Geopolitika na pomezí geografie a mezinárodních vztahů, *Mezinárodní vztahy*, 47, č. 2, s. 57–78.

McGREW, A. (2010): Globalization and global politics. In: Baylis, J., Smith, S. (eds.): *The Globalization of World politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, New York, 636 s.

RIPSMAN, N., PAUL, T. (2010): *Globalization and the National Security State*. Oxford University Press, New York, 285 s.

**<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/120683>**

## JIŽNÍ KŘÍDLO EU A REGIONÁLNÍ POLITIKA

*Ing. Jana Konečná*

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,  
obor Mezinárodní obchod*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Jana Konečná

### **Abstrakt:**

Cílem této diplomové práce je analyzovat evropskou politiku hospodářské a sociální soudržnosti v jižních zemích Evropy z pohledu její efektivity a úspěšnosti. Smysl regionální politiky spočívá v posílení soudržnosti (koheze) skrze snižování rozdílů v socioekonomické úrovni jednotlivých členských zemí EU a jejich regionů. Významná položka v rozpočtu Evropské unie alokovaná na výkon regionální politiky potvrzuje její důležitost. Státy jižní Evropy (konkrétně Portugalsko, Španělsko, Itálie a Řecko) mají dlouhou zkušenost s implementací této politiky, a tak lze na jejich příkladu hodnotit účinnost prováděných opatření. Výsledkem práce jsou potenciální doporučení na národní a evropské úrovni vedoucí ke zvýšení efektivity kohezní politiky.

### **Abstract:**

The aim of the diploma thesis is the analysis of the European policy of economic and social cohesion in the southern states of the European Union. The importance of the regional policy consists in the strengthening of cohesion through the diminution of existing differences in socioeconomic level between EU member states and their regions. Significantly high budget item assigned to the regional policy on the European level affirms its importance. The selected states of the southern Europe (Portugal, Spain, Italy and Greece) gained long-standing experience in the implementation of the cohesion policy; therefore they are suitable for the evaluation

of its effectiveness. The thesis seeks to deliver potential recommendations for the effectiveness improvement on the national as well as on the European level.

**Klíčová slova:**

jižní Evropa, regionální politika, hospodářská a sociální soudržnost, politiky EU, strukturální fondy, komparace, efektivita

**Klasifikace JEL:**

F36

---

**Úvod**

Evropská unie představuje jedinečný projekt mezinárodní integrace, který se zrodil po 2. světové válce a formuje se dodnes. Během posledních šedesáti let se z uskupení šesti zakládajících členů se zaměřením pouze na obchod s uhlím a ocelí stala politická a ekonomická unie o 28 členských státech zahrnující více než 500 milionů obyvatel. V návaznosti na skutečnost, že se během jejího vývoje mění název, legislativní ukotvení a především počet členů a hloubka integrace, vyvíjí se a přizpůsobují i jednotlivé politiky EU. Politika hospodářské a sociální soudržnosti neboli také regionální či kohezní politika sahá k samotným počátkům celého uskupení, nicméně její cíle, rozsah a nástroje se v čase významně liší. Obecně lze regionální politiku charakterizovat jako snahu o harmonický rozvoj celé Evropské unie skrze snižování hospodářských, sociálních a územních rozdílů (neboli disparit) mezi členskými státy i jednotlivými regiony navzájem.

Regionální politice byla v minulém programovém období 2007–2013 věnována více než třetina rozpočtu EU (347 miliard EUR), což svědčí o její důležitosti a komplexnosti zároveň. Tato práce si klade za cíl analyzovat efektivitu vynaložených prostředků na příkladu zemí jižního křídla Evropy (Španělska, Portugalska, Řecka a Itálie). Výstupem z této analýzy je odhalení slabých míst

při čerpání z evropských fondů na straně poskytovatele, příjemce i na systémové úrovni a především následné vypracování návrhů a doporučení vedoucí ke zvýšení účinnosti regionální politiky.

První kapitola předkládá potřebný teoretický základ k porozumění široké problematice politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Nejprve představuje definici regionální politiky, dále poskytuje přehled o jejím historickém vývoji a poskytuje přehled o cílech a nástrojích sloužících k jejich naplnění.

Na základě statistických dat o dopadech kohezní politiky byla stanovena hypotéza č. 1: „Efekty politiky hospodářské a sociální soudržnosti mohou být pro přijímací ekonomiku relativně velmi významné.“ Druhá kapitola se bude věnovat právě ověření této hypotézy hodnocením konkrétních dopadů v jednotlivých zemích. Součástí analýzy je shrnutí dopadů na infrastrukturu, inovace, lidské zdroje a životní prostředí a dále vliv těchto investic na hlavní makroekonomické ukazatele (HDP, HDP/obyv., míra zaměstnanosti, nezaměstnanosti, průměrná mzda a produktivita práce, míra inflace a fiskální ukazatele). Za důležité jsou považovány i informace vypovídající o schopnosti země čerpat dostupné prostředky.

Uplatňovaný princip partnerství a subsidiarity v regionální politice znamená, že rozhodování o rozdělení a využití prostředků spadá do kompetence orgánů na nejnižší možné úrovni. Tento fakt vedl ke stanovení hypotézy č. 2: „Úspěšnost kohezní politiky do určité míry závisí na vhodné implementaci v dané zemi.“ Tato hypotéza bude ověřena v kapitole 2.5 formou komparativní analýzy mezi státy jižní Evropy.

Na základě informací předešlých kapitol bude ve 3. kapitole na regionální politiku kriticky nahlíženo se záměrem stanovit její systematické slabiny s ohledem na plánované změny do dalšího programového období. Tato kapitola prověří poslední stanovenou hypotézu č. 3: „Existuje prostor pro zvýšení efektivity politiky hospodářské a sociální soudržnosti.“ Ve 4. kapitole následuje souhrn potenciálních opatření a doporučení vedoucích ke zvýšení efektivity čerpání společných prostředků při respektování rozdílů jednotlivých ekonomik.

Závěr připomíná vytyčené cíle a stanovuje stupeň jejich naplnění, potvrzuje či vyvrací na začátku stanovené hypotézy, shrnuje fakta a vykrytalizované poznatky. Kromě toho jsou v závěru popsány nedostatky zvoleného postupu, omezení práce a předložena témata k další diskuzi.

Podkladové informace pro zpracování této diplomové práce jsou čerpány z knih věnujících se regionální politice a vývoji evropské integrace, z legislativy upravující kohezní politiku, dále z oficiálních zpráv orgánů Evropské unie (např.: Kohezní zprávy, Analýzy chyb v regionální politice) a nezávislých institutů zabývajících se politikami EU (např.: Švédský institut pro evropské politické studie – SIEPS) a konečně ze statistik předních statistických úřadů (Eurostat, OECD, Český statistický úřad).

## **1. Úvod do problematiky politiky hospodářské a sociální soudržnosti**

Neexistuje všeobecně uznávaná definice pojmu regionální politika, avšak mezi nejvýznamnější se řadí definice Vanhove a Klaassena z roku 1987:

*„Regionální politika představuje všechny veřejné intervence, které vedou ke zlepšování geografického rozdělení ekonomických činností, resp. které se pokoušejí napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky pro dosažení dvou vzájemně závislých cílů – ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů.“*

Obecně lze regionální politiku charakterizovat jako cílevědomou činnost veřejných představitelů na všech úrovních správy s cílem dosáhnout hospodářského růstu a zároveň zvyšující se životní úroveň všech obyvatel daného uskupení skrze optimalizaci rozložení ekonomických aktivit a vhodné sociální rozdělení ekonomických efektů.

Na přípravě, realizaci a hodnocení regionální politiky se podílí mnoho subjektů na evropské, národní i regionální úrovni, nicméně celková zodpovědnost za realizaci regionální politiky leží

na členských státech. Právní základ kohezní politiky je stanoven ve Smlouvě o EU a její priority určuje Evropská unie, nicméně realizace kohezní politiky připadá na činitele na národní a regionální úrovni. Primární odpovědnost za stanovení výše rozpočtu pro dané programové období, tzv. finanční perspektivy, leží na Evropské Radě. Podle množství prostředků určených na regionální politiku předkládá Evropská komise návrh na rozpočet jednotlivých fondů a vypracovává pravidla využívání těchto prostředků Evropskému parlamentu a Radě EU.

Každý členský stát si určuje tzv. „řídící orgán“, který zodpovídá za realizaci regionální politiky v daném státě. Tento orgán kromě jiného vypracovává dokumenty vymezující podobu politiky pro programové období – tzv. Národní strategický referenční rámec (NSRR) a Národní rozvojový plán (NRP) – které jsou v souladu s vyhlášenými prioritami a obecnými zásadami Evropské komise. Referenční rámec specifikuje strategii jednotlivých států a definuje soustavu operačních programů (OP), které mají vést k naplnění vytyčených cílů. Evropská komise následně tyto operační programy schvaluje, případně připomínkuje. Provádění operačních programů je dále v kompetenci „řídícího orgánu“, mezi jehož další úkoly patří výběr, kontrola a hodnocení navržených projektů. Tento řídící orgán se běžně liší podle konkrétního operačního programu, tudíž většinou kromě nich existuje ještě „koordinační orgán“, který zastřešuje všechny operační programy a zůstává roli oficiálního partnera vůči Evropské komisi.

Veškeré politiky EU se řídí obecnými a zvláštními principy zakotvenými v primárním a sekundárním právu EU, a tak i provádění kohezní politiky respektuje následující principy: princip koncentrace, princip programování, princip monitorování a vyhodnocování, princip subsidiarity, princip partnerství a princip adicionality.

Podoba kohezní politiky odráží vývoj integračního uskupení, jelikož reaguje na potřeby jednotlivých států a společenství jako celku. První zmínky o regionální politice se objevují již v zakládajících smlouvách, nicméně je faktem, že tato politika nebyla na ev-



ropské úrovni jasně definována a tudíž probíhala i nadále na národní úrovni bez společné koordinace. Mezi důležité milníky ve formování regionální politiky lze zařadit podepsání Římské smlouvy, která zakládá Evropský sociální fond (ESF) a Evropskou investiční banku (EIB). Dalším krokem je vznik Evropského zemědělského orientačního a záručního (garanční a podpůrný) fondu (EAGGF) v roce 1961, jenž se ze své podstaty výrazně regionální politiky dotýká.

Faktické provádění společné regionální politiky však podnítil až vstup Velké Británie, Irsko, Dánska (1973) a Řecka (1981) do EU. Irsko a Řecko představovaly relativně chudší státy, které v roce 1981 dosahovaly 77 %, resp. 86 % evropského průměru HDP/obyv. podle parity kupní síly. Velká Británie se naopak vyznačovala výraznými regionálními disparitami a právě ona hrála zásadní roli při formování evropské regionální politiky, jelikož svým vstupem do EU přišla o příjmy z cel, které měly být regionální politikou kompenzovány.

Dalším popudem byla tzv. Thomsonova zpráva (britský komisař George Thomson ve funkci mezi lety 1973–1977), která varovala před zvyšujícími se meziregionálními rozdíly jako překážkou k dokončení jednotného volného trhu. Zpráva konstatuje, že od roku 1958 až do roku 1972 nedochází k vyrovnávání rozdílů mezi regiony, naopak, že se tyto rozdíly ještě více prohlubují. Kromě toho je regionální politika dávana do úzké souvislosti se záměrem zavedení společné měny, která by schopnost zemí vyrovnávat regionální disparity ještě snížila. Tato zpráva navrhuje vytvoření „Fondu regionálního rozvoje“, který po vyjednávání členských států opravdu v roce 1975 vzniká Nařízením Rady (EHS) č. 724/75 pod názvem Evropský fond regionálního rozvoje (European Regional Development Fund, ERDF).

Za významný milník v utváření kohezní politiky je považováno přijetí Jednotného evropského aktu s účinností od roku 1987 (JEA, Single European Act, SEA), který deklaroval ambici zavedení jednotného vnitřního trhu do roku 1992 a poprvé zavedl politiku hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) jako samostatnou politiku. Snaha o naplnění vytyčených cílů vyústila v tzv. Balíček

Delors I, který zdvojnásobil množství prostředků směřujících do méně vyspělých regionů. Nutnost implementace balíčku stála za zformováním programových období umožňující střednědobé plánování: 1989–1993 (5 let), 1994–1999 (6 let), 2000–2006 (ustáleno na 7 letech), 2007–2013 a současné 2014–2020. Smlouva o Evropské Unii stanovila soudržnost jako hlavní cíl po boku cíle dosažení hospodářské a měnové unie a jednotného vnitřního trhu. Jako další nástroj kohezní politiky založila Maastrichtská smlouva Fond soudržnosti (FS, Cohesion fund, CF) a Finanční nástroj pro podporu rybnářství (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG). Úměrně nárůstu důležitosti regionální politiky narůstal i rozpočet na ní vynakládaný. Jestliže v roce 1970 bylo na strukturální výdaje věnováno 2,82 % celkového rozpočtu Společenství, v roce 2000 to bylo již 31,73 %.

Regionální politika se musela vyrovnat s plánovaným východním rozšířením o 10 států v roce 2004, o 2 státy v roce 2007 a zatím poslední člen přistoupil k EU v roce 2013. Tyto země dosahovaly zhruba polovičního průměrného HDP/obyv. oproti původnímu Společenství.

Adekvátně s historickým vývojem se formovaly i jednotlivé cíle, které si regionální politika kladla. Obecně lze říci, že počet stanovených dílčích cílů se v čase snižuje a jejich struktura zjednodušuje. V současném programovém období se počet cílů ustálil na dvou: Investice pro růst a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce.

K naplňování stanovených cílů slouží jednotlivé fondy, které jsou zařazovány do regionální politiky podle aktuálních potřeb a priorit. Mezi dlouholeté nástroje se řadí ERDF, ESF a Fond soudržnosti, v aktuálním programovém období se k nim přidává Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

## 2. Dopady hospodářské a sociální politiky soudržnosti

Investice z rozpočtu Společenství do kohezní politiky dosahují ve zkoumaných zemích jižní Evropy značných objemů. Na druhou stranu vzhledem k současnému působení různých politik a přirozených tržních sil nelze dopady na ekonomiku přisoudit jednotlivým opatřením, spíše se jedná o kombinaci vlivů, které zapříčiňují výsledný stav. Efekty kohezní politiky jsou významně ovlivněny disponibilním objemem prostředků, rozvržením těchto financí mezi cíle, nastavením priorit na regionální úrovni a nepochybně také konjunkturálním vývojem. Detailní komparativní analýza odhalila některé shodné a některé rozdílné prvky čerpání z evropských fondů.

Mezi shodné prvky vyskytující se ve vybraných státech patří postupný nárůst finanční alokace s tím, jak se na regionální politiku kladl větší důraz, tudíž státy dosahovaly s rostoucí zkušeností na větší objem prostředků. Tento fakt lze považovat za velmi přínosný ve srovnání se situací v České republice, kdy bylo právě pro první období přiděleno pravděpodobně největší množství prostředků vůbec.

Nezkušenost veřejné správy s čerpáním velkého objemu financí a jeho přerozdělováním mezi operační programy vykazovaly taktéž všechny čtyři země, v jejichž případech vyústila především v roztržštěnost aktivit. Lze pozorovat, že v prvním období byl stanoven vysoký počet cílů a následně definováno mnoho operačních programů. S každým novým obdobím docházelo k redukci počtu cílů a koncentraci prostředků do méně OP, což přispělo k všeobecnému zjednodušení a zpřehlednění nejen pro žadatele. Snížení administrativních nároků se projevilo i na snížení příspěvku na OP Technická pomoc, který je určen pro správu operačních programů.

Zjednodušeně je možno identifikovat 3 fáze investic, kam postupně směřovalo nejvíce zdrojů. Prvotním úkolem bylo zajištění základní infrastruktury, především skrze výstavbu a zkvalitnění dopravních a komunikačních sítí. Po zajištění nutné infrastruktury se nejvýznamnější objem prostředků přesměroval do oblasti lidských zdrojů s cílem zvýšit zaměstnanost a omezit riziko

chudoby a sociálního vyčlenění. Za třetí fázi investic lze považovat zvyšování produktivity práce skrze podporu produktivního prostředí, technologické infrastruktury, informační společnosti, výzkumu a vývoje, aj. Jelikož každá ze zemí disponovala odlišnými výchozími podmínkami, ocitla se v jiné fázi potřebných investic. Částečně tyto fáze podléhají zvolené strategii na národní úrovni.

Projekty využívající podpory z rozpočtu EU musí být do určité míry kofinancovány z jiných zdrojů, nejčastěji z národních nebo regionálních veřejných rozpočtů a soukromých investic. V tomto ohledu se projevuje otázka vyvážení regionálních a tematických (sektorových) operačních programů a to s ohledem na potřebu kofinancování na lokální úrovni, na níž nemusí být alokováno dostatek zdrojů. Společným rysem je postupný nárůst podílu soukromých investic na úkor veřejných zdrojů (např. v případě Řecka ze 7,3 % celkových výdajů v období 89–93 na 25,8 % v období 94–99 a podobně v případě Španělska z 16,7 % na 22,5 %), což lze zdůvodnit kromě jiného zvyšující se informovaností soukromých subjektů, nárůstem důvěry v projekty spolufinancované z evropských fondů a zlepšujícími kompetencemi žadatelů.

Portugalsko, Španělsko, Itálie a Řecko se však v čerpání podpory z fondů Evropské unie v mnohém liší. Jednou z diferencujících skutečností je míra rozložení pravomocí mezi centrální správou a regionálními samosprávnými jednotkami. Pro větší autonomii místní samospráv mluví lepší flexibilita a uplatňování principu subsidiarity. Na druhou stranu jsou s přenosem pravomocí spojené vyšší náklady na koordinaci. Management operačních programů může být buď prováděn skrze agentury v rámci stávající administrativy (Španělsko) anebo vznikne paralelní systém orgánů jen pro strukturální fondy (Portugalsko). Výhoda v případě duálního systému spočívá například v možnosti nábory a udržení kvalifikované pracovní síly, pokud je omezena atraktivita státní správy jako zaměstnavatele.

Výraznější trend regionalizace se projevil především v Portugalsku, méně ve Španělsku a Itálii, nejnižšími pravomocemi disponují regiony v Řecku. Portugalsko prošlo transformací od centralizovaného řízení k delegaci části pravomocí na lokální jednotky

a je často dáváno za příklad správného řízení evropských fondů. Španělské regiony disponují mnohými pravomocemi, nicméně čerpání z evropských fondů probíhalo zejména v prvních dvou obdobích zcela v dominanci centrální vlády. Multiregionální programy zůstaly v kompetenci centrální vlády, zato o zajištění fungování regionálních programů se dělí s regiony. V Itálii se o míru autonomie lokálních jednotek vede spor mezi severními a jižními regiony a to zejména kvůli možnosti zrevidování systému financování regionů ve prospěch severních regionů. Řecko se vyznačuje vysokou mírou centralizace, jež se projevuje v malém podílu na správě veřejných investic na regionální a místní úrovni, který se pohybuje na úrovni cca 20 %.

Rozdíly v alokaci zdrojů mezi regionální a sektorové operační programy lze názorně demonstrovat na komparaci Itálie a Řecka. Itálie investovala 63,3 % v období 2000–2006 a 73,7 % mezi 2007–2013 do regionálních programů na rozdíl od Řecka, kde podíl regionálních programů má mnohem menší váhu (35 % v 2000–2006, 40, 2 % v 2007–2013). Společným znakem je nárůst jejich důležitosti v čase v obou případech. Nutným doprovodným jevem decentralizace je posilování technických kapacit na regionální úrovni, aby se snížil čas věnovaný nekvalitním projektům, které nemají nárok na financování z evropských fondů, a naopak se zvýšil se podíl relevantních žádostí.

Jak již bylo naznačeno, země se liší svými výchozími podmínkami a tím pádem i oblastmi, do kterých je alokováno největší množství investic. Rozdíly však existují i u států se srovnatelnou výchozí situací jako je například Portugalsko a Španělsko. Zatímco Španělsko výrazně upřednostňovalo investice do infrastruktury, Portugalsko finančně podporovalo především rozvoj produktivního prostředí. Tento trend byl zřetelný pro první dvě období a projevil se v růstu produktivity práce. Mezi lety 1995–2005 se zvyšovala produktivita práce v Portugalsku výrazně více (1,25% růst reálného HDP/zaměstnance ročně) než ve Španělsku (cca 0,1 %), kde se produktivita práce zvyšovala nejpomaleji v celé EU27.

Vysoké veřejné výdaje ve stavebnictví ovlivňují pouze krátkodobou zaměstnanost a zároveň podporují inflaci cen a mezd, navíc nepřinášejí multiplikační efekt. Ačkoliv nepodložena rostoucí produktivitou práce, zvyšovala se minimální mzda ve Španělsku od roku 2002–2010. V případě Portugalska byl tento růst významně pomalejší.

Hospodářská politika vůči MSP se projevuje například v rozdílné úrovni daně z příjmu právnických osob (DPPO). Zatímco ve Španělsku se DPPO ocitá ve výši 35 %, v Portugalsku je korporátní daň stanovena na úrovni 30 %. Na druhou stranu ve Španělsku dosahuje téměř třetina populace vysokoškolské vzdělání, nejvíce z vybraných zemí. Do jaké míry se však daří vzdělávacímu systému reflektovat potřeby pracovního trhu je těžko změřitelné.

Rozdíly se vyskytují i v účelnosti a efektivitě investic, které směřují do stejné oblasti. Jako vhodný příklad poslouží zpráva o stavbě dálnic a silnic vyhotovená Evropským auditorským dvorem, která porovnávala náklady při různých fázích stavby ve Španělsku, Německu, Polsku a Řecku. Tato zpráva došla k závěru, že nejdražší celková výstavba dálniční a silniční sítě/1 000 km<sup>2</sup> je ve Španělsku (496 tis. EUR/1 000 km<sup>2</sup>), následované Polskem (445 tis. EUR/1 000 km<sup>2</sup>). Levněji se staví v Řecku (357 tis. EUR) a nejefektivněji jsou vynaložené prostředky v Německu (287 tis. EUR). Vysvětlení lze hledat částečně ve skutečnosti, že ve Španělsku existuje velký rozdíl mezi náklady na konstrukci komunikace a průměrnými náklady na stavbu. Tento fakt spočívá především ve vysokých nákladech na mosty a tunely. Na samotnou konstrukci silnice bez zahrnutí prací nejvíce prostředků vydává Polsko.

Náklady na plochu silnic a dálnic je jeden ze způsobů porovnání, srovnání s náklady na uživatele komunikace nabízí odlišnou perspektivu zohledňující chybovost v odhadech využití plánovaných tahů. Z 22 zkoumaných se mezi 5 projekty s nejvyššími náklady (celkové náklady 1 km dálnice/uživatele) umístily 3 španělské, 1 polská a 1 řecká dálnice. V případě nejdražší komunikace „La Herradura“ (4 121 EUR/uživatele) za konečnou vysokou cenou stál především chybný odhad využitelnosti, která se ani z poloviny nenaplnila.

### **3. Kritika současného způsobu vykonávání politiky hospodářské a sociální soudržnosti**

Kritika nahlíží na nedostatky systémového nastavení na evropské a národní úrovni. Často diskutovaným prvkem politiky soudržnosti stanoveným Evropskou Komisí je míra spolufinancování ze strany EU a podíl zdrojů investován ze strany příjemce dotace. V minulém programovém období se míra kofinancování pohybovala mezi 75–95 % podle cíle, pod který region spadal (koreluje s vyspělostí regionu). Pro nadcházející finanční rámec 2014–2020 se míra spolufinancování bude lišit pouze podle vyspělosti regionu:

- 75–85 % v méně rozvinutých a odlehlých regionech (<75 % HDP/obyv. průměru EU v PPS),
- 60 % v přechodových regionech (75–90 % HDP/obyv. průměru EU v PPS),
- 50 % ve více rozvinutých regionech (>90 % HDP/obyv. průměru EU v PPS).

Zešíření škály odstupňování pomoci dle vyspělosti regionu je možno považovat za přínosný krok vedoucí k adekvátnějšímu nasměrování vyhrazených zdrojů. Dopad krize na jednotlivé státy se významně lišil a právě země více postižené poklesem HPD/obyv., vyšší nezaměstnaností a rostoucím ohrožením chudobou budou čelit více problémům a zároveň jim k dispozici bude méně národních veřejných zdrojů.

Aktuální nastavení grantového systému disponuje propracovanými monitorovacími a evaluačními technikami, ale stále postrádá výraznější motivační prvek pro žadatele pro 100% naplnění nebo pro překročení plánovaných cílů. Komplexní koncepci zahrnující motivační prvek a řešení nedostatečných finančních zdrojů pro kvalitní projekty by mohla nabídnout Evropská komise ve spolupráci s EIB a Evropským investičním fondem (EIF). Tato koncepce by mohla zahrnout i chybějící propojení navazujících úspěšných projektů v čase. Ze samotné podstaty dotací vychází i jejich negativní vliv na fungování volných tržních sil a v této souvislosti

vyvstává otázka, zda by preference návratných finančních nástrojů nebyla v dlouhodobém měřítku pro ekonomiky příznivější.

Podle Evropského účetního dvora bylo za rok 2012 chybně vyplaceno více než 6 mld. EUR mimo jiné také na regionální politiku. Většinou za porušením pravidel stojí nerespektování či neznalost příslušné legislativy. K typickým chybám patří platby nezpůsobilým příjemcům nebo na nezpůsobilé projekty, při nichž nebyla řádně uplatněna pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Mezi státy s vysokými měrami chybovosti se řadí 3 ze 4 zkoumaných států: Španělsko, Řecko, Itálie a dále Polsko nebo Česká republika. Za prvé je třeba zkvalitnit kontrolu na národní úrovni tak, aby se chyby odstranily před proplacením dotace, a za druhé existuje potenciál ve větší podpoře systému celoevropských veřejných zakázek.

Evropská unie zavedla soubor minimálních harmonizovaných pravidel, která jsou povinná pro všechny veřejné zakázky. Pro ústřední a jiné veřejné instituce jsou stanoveny tzv. prahové hodnoty, které určují, zda postačí zadání veřejné zakázky podle vnitrostátních pravidel (splňující evropské minimum) nebo zda je zapotřebí vypsání celoevropského veřejného zadávacího řízení. Zadávání nadlimitních zakázek podrobně upravují směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2004/18/ES a 2004/17/ES. Prahové hodnoty se liší podle oblasti investic, podle zadavatele a obsahují mnoho výjimek. Ze složitosti této právní úpravy nepochybně taktéž vyplývá zvýšená chybovost při zadávání veřejných zakázek.

Následující odstavce se věnují kritice systémového nastavení na národní a regionální úrovni především s ohledem na zkoumané země. Dlouhodobý trend ve zjednodušování implementace regionální politiky probíhá v jednotlivých zemích různě rychle. V případě Portugalska se počet operačních programů postupně snižoval z 60 v prvním období na 15 v současném období 2007–2013, z čehož jen 3 OP jsou tematického zaměření (TOP). Ve Španělsku se počet tematických OP taktéž ustálil na třech (+ OP Technické asistence), v Itálii na 5 (+ OP Technické asistence). Řecko aktuálně



čerpá ze 7 tematických OP (+ OP Technické asistence), jejichž počet byl snížen oproti minulému období z deseti, nicméně stále je rozdělení financí poměrně široké. S počtem OP souvisí náklady na Technickou asistenci, která zajišťuje její správu. Výše příspěvku na OP Technická pomoc však odráží i velikost země a tedy množství způsobilých regionů. Nejvíce zdrojů na správu OP vydává v tomto programovém období Itálie (0,37 mld. EUR) na rozdíl od Španělska, jenž je srovnatelné svou velikostí a počtem regionů, které na administraci OP vydává šestinu prostředků (0,06 mld. EUR).

Všeobecně lze říci, že čím bohatší region, tím méně zdrojů (po přepočtu na hlavu) směřuje do dané oblasti, tudíž mezi ekonomickou vyspělostí a alokací prostředků do jednotlivých regionů existuje negativní závislost. Její síla se však různí podle zemí, na různé úrovni regionů reaguje nejadekvátněji regionální politika ve Španělsku a Portugalsku. Ve Španělsku jsou regiony adekvátně financovány více méně dle své hospodářské úrovně, nápadně nadfinancovaný je jen nejchudší region Extremadura a naopak více zdrojů by příslušelo oblasti Murcie. V případě Portugalska mezi těmito veličinami existuje silná negativní závislost, ale mezi průměrnými alokacemi na hlavu jsou velké rozdíly. Itálie rozděluje prostředky mezi ROP celkem rovnoměrně s ohledem na ekonomickou úroveň regionů, jedinou možnou kritikou je nadměrné financování regionu Liguria (421 EUR/obyv., 110 % HDP/obyv. v PPS), zatímco podobně osídlenému avšak hospodářsky méně výkonnému regionu Abruzzo (104 EUR/obyv., 86 % HDP/obyv. v PPS) se dostává prostředků zřetelně méně.

V Řecku je možno najít znatelné rozdíly mezi výšemi příspěvků směřujících do jednotlivých regionů, Voregio Aigaio (1 860 EUR/obyv., 68 % HDP/obyv. v PPS) a Notio Aigaio reprezentující oblasti, kterým je přiděleno poměrně mnoho prostředků oproti např. Kentriki Makedonii. Po sloučení řeckých regionů se ještě snížila síla závislosti alokace/obyv. na HDP/obyv. v PPS, neboť se hodnoty rozdílných regionů zprůměrovaly. Avšak těžko obhajitelná je skutečnost, že sdružení regionů s nejnižším HDP/obyv.

v PPS (Sterea Ellada – Thessalia – Ipeiros, průměr 72 %) je přiděleno nejméně zdrojů, pokud přepočteno na obyvatele. Hlavní město představuje zdaleka nejvyspělejší oblast země, a přestože v něm žije skoro polovina obyvatel Řecka, alokace ve výši 12 % zdrojů na Cíl 1 a 2 (594 EUR/obyv.) není opodstatněná a ve srovnání s ostatními jihoevropskými státy běžná.

Pro úspěšnou implementaci kohezní politiky je zapotřebí zajistit dostatečné zdroje, jež budou za prvé kofinancovat podpořené projekty a za druhé pomohou překlenout dobu od schválení projektu do proplacení peněz příjemci dotace. Jednou z nejčastějších variant jsou veřejné zdroje v podobě státních, krajských a obecních rozpočtů. K nezbytným zásadám regionální politiky však patří dodržování principu adicionality, což je ze strany Evropské unie kontrolováno. Na počátku programového období (*ex ante*) se stanoví míra veřejných výdajů, která se v polovině a na konci období vyhodnocuje. V současném finančním rámci se v roce 2010 podle EK dařilo v průměru stanovenou míru veřejných výdajů dodržovat, ačkoliv se situace v jednotlivých zemích různí. Ze sledovaných států se pouze Španělsku podařilo udržet a dokonce navýšit míru výdajů z veřejných rozpočtů, i když mezi důvody se řadí i nutnost sanace bankovního sektoru. V Portugalsku klesly veřejné výdaje o 8,2 % oproti plánu, zato v Itálii a Řecku o více než 20 % (21,4 %, resp. 22,4 %). V případě Itálie byl pokles zapříčiněn spíše nerealistickým odhadem, v Řecku nutným krátcením výdajů kvůli dluhové krizi.

#### **4. Doporučení**

Na evropské úrovni vyplývají z kritiky následující doporučení:

- 1) Optimalizace míry kofinancování ze strany EU
- 2) Propojení finančních nástrojů na evropské úrovni a regionální politiky
- 3) Podpora systému celoevropských veřejných zakázek

Na národní úrovni lze na základě komparativní analýzy identifikovat tato doporučení:

- 1) Zjednodušení systému OP
- 2) Optimalizace alokace zdrojů v rámci ekonomiky
- 3) Umožnění snadnějšího přístupu k alternativním finančním nástrojům
- 4) Vymezení právní a majetkové odpovědnosti

## Závěr

Tato diplomová práce si kladla za cíl pomocí komparativní analýzy provádění regionální politiky ve 4 státech jižní Evropy dospět k doporučením pro zvýšení efektivity vynakládaných finančních prostředků primárně z rozpočtu Evropské unie. Hospodářská, sociální a územní soudržnost je považována za důležitou podmínku správného fungování jednotného trhu EU a její význam potvrzuje i objem alokovaných prostředků a právní ukotvení.

Samotná realizace regionální politiky probíhá především skrze přerozdělení prostředků ve prospěch potřebných oblastí v podobě investic, pochopitelně se však potýká se střety zájmů zúčastněných subjektů. Zatímco Evropská komise sleduje zejména naplnění cílů kohezní politiky, jednotlivé státy posuzují výši prostředků plynoucích do ekonomiky ve srovnání s příspěvkem do evropského rozpočtu a koneční příjemci porovnávají náklady s žádostmi o dotace s potenciálním možným přínosem. Sladění různých zájmů ústí v každém finančním rámci v politický kompromis, který je akceptovatelný všemi zúčastněnými. Nedokonalosti v implementaci kohezní politiky jsou částečně tímto kompromisem způsobeny a je nutno na ně tedy tak nahlížet.

Základní hypotéza stanovená na úvodu této práce říká, že „efekty politiky hospodářské a sociální soudržnosti mohou být pro přijímací ekonomiku relativně velmi významné.“ Přes nemožnost spolehlivě oddělit efekty způsobené regionální politikou lze podle pokroku dosaženého v jednotlivých oblastech na základě analýzy provedené ve 2. kapitole potvrdit, že dopady intervencí pro méně

rozvinuté ekonomiky a regiony mají zřetelný význam. Počet regionů s úrovní HDP/obyv. v PPS menšího než 75 % průměrů EU se dlouhodobě ve státech jižní Evropy snižuje, a to i bez statistického efektu. Ekonomická krize měla na proces konvergence jednoznačně negativní vliv, jelikož slabší ekonomiky, resp. regiony, znamenaly výraznější pokles HDP, případně se projevíly a zesílily nedostatky fungování místního hospodářství. Poslední dostupná data z roku 2010 zařazují do skupiny méně rozvinutých oblastí (< 75 % HDP/obyv. v PPS) dvacet z 60 regionů vybraných států (Portugalsko – 3, Španělsko – 1, Itálie – 7, Řecko – 9), což lze hodnotit jako úspěch. Neoddiskutovatelný vliv na konvergenci k průměru EU má nepochybně zapojení do jednotného trhu Evropské unie. V tomto bodě se cíl a důsledek kohezní politiky prolíná, protože vyšší míra zapojení do společného trhu přináší sblížení jednotlivých území (cíle) a na druhou stranu správně prováděná kohezní politika umožňuje méně rozvinutým oblastem se jednotného trhu plnohodnotně zúčastnit (důsledek).

Implementace regionální politiky spadá do kompetencí států, čímž dochází k rozdílným výsledkům napříč jednotlivými zeměmi. Schopnost ekonomik alokované zdroje účelně absorbovat demonstruje míra čerpání prostředků, která se mezi státy zdatelně liší (k 13. 6. 2013 existoval rozdíl mezi nejrychleji a nejpomaleji čerpajícím státem – Portugalsko-Itálie ve výši 18,5 p. b.). Kromě objemu prostředků mohou státy v současném nastavení kohezní politiky v rámci stanovených pravidel ovlivnit oblasti, kterým bude věnována největší pozornost skrze definování tematických OP a regiony s největším příspěvkem díky regionálním OP. Reálné dopady realizace regionální politiky vyplývají především a zejména z kvality schválených projektů, které jsou schvalovány taktéž na úrovni řídicích orgánů operačních programů. Míra chybovosti částečně vypovídá o schopnosti přidělené prostředky správným způsobem dle pravidel čerpání použít a následně vykázat. Vybrané země jsou posuzovány dle široké škály indikátorů a na základě jejich výsledků lze odvodit doporučení pro individuální zlepšení ve sledovaných oblastech. Poměrně dobře si ve srovnání s ostatními státy vede Španělsko a Portugalsko, o něco hůře Itálie, zato velké

nedostatky v čerpání, jež jsou částečně zapříčiněny současnou dluhovou krizí a nestabilitou tamní ekonomiky, se projevují v Řecku, nicméně mohou být hodnoceny i jako jedny z příčin tohoto stavu. Na základě provedené komparativní analýzy lze konstatovat, že hypotéza č. 2 („Úspěšnost kohezní politiky do určité míry závisí na vhodné implementaci v dané zemi.“) se jednoznačně potvrdila.

Ve 4. kapitole jsou nastíněny doporučení na evropské a národní úrovni, které by dle provedené analýzy mohly přispět k zvýšení efektivity opatření kohezní politiky. Mezi nejvýraznější návrhy úpravy politiky hospodářské a sociální soudržnosti na evropské úrovni patří optimalizace míry kofinancování ze strany EU při současném zavedení motivačního prvku pro příjemce dotace a vyšší podpoře naplňování cílů kohezní politiky ze strany EIB a EIF ve formě návratných finančních nástrojů. Jednotný trh EU přes veškeré snahy stále vykazuje nemalé překážky ve svém fungování a to i na poli veřejných zakázek při uskutečňování kohezní politiky, což má za následek zvýšené náklady. Podpora celoevropského systému veřejných zakázek nejen, ale i pro projekty spolufinancované z evropských fondů v podobě zjednodušení pravidel pro zveřejňování, zvýšení jazykové dostupnosti a propagace portálu TED mezi potenciálními subjekty.

Opatření směřující k vyšší efektivitě na národní úrovni vyplývají jednak z analýzy jednotlivých zemí a následně jsou pod nejvýznamnějšími body shrnuty do doporučení v podobě maximálního zjednodušení systému OP, optimalizace alokace zdrojů mezi regiony podle jejich ekonomické vyspělosti a mezi oblastmi podle jejich přínosu ke konvergenci méně rozvinutých regionů. Zároveň umožnění snadnějšího přístupu k alternativním finančním nástrojům v kombinaci s dotacemi by otevřel OP subjektům s nižší kapitálovou vybaveností, pro které je účast na současných projektech omezena. Ze zkušenosti s komplikacemi v případě navrácení chybně čerpaných zdrojů vyvstává potřeba jasného vymezení právní a majetkové odpovědnosti mnohých subjektů účastnících se procesu alokace prostředků z fondů Evropské unie.

Výše uvedená doporučení představují podklady pro potvrzení poslední stanovené hypotézy č. 3: „Existuje prostor pro zvýšení efektivity politiky hospodářské a sociální soudržnosti.“ Některé z návrhů se částečně promítají do přicházejícího programového období 2014–2020, jiné si na svou případnou realizaci budou muset ještě počkat.

## POUŽITÁ LITERATURA

1. BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. *Strukturální politika Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2009.
2. BOLDRIN, C., CANOVA F. *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*. Economic Policy, 2001, ISSN: 0266-4658.
3. BRANACATI, R. a kol. *Regional Technological Development: some lessons from evaluation activities* [online]. 2000 [citováno 12. 7. 2013]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docconf/edimbourg/pdf/atel1-branc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/edimbourg/pdf/atel1-branc_en.pdf)>.
4. BOECKHOUT, S. *Country Report Portugal, Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds* [online]. 2002 [citováno 2. 7. 2013]. Dostupné z: <<http://www.strukturalnifondy.cz/getmedia/97d1af6a-4793-4835-a392-9caa985099c5/Portugal>>.
5. CIDEK. *Ex- post evaluation of Objective 1, 1994-1999. National report Portugal* [online]. 2003 [citováno 29. 6. 2013]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/portugal.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/portugal.pdf)>.

6. ROBERT KLÁN, M. A.: Regionální politika Evropské unie a její růstové efekty na regiony Jižní Itálie. Praha, 2008. Diplomová práce na Vysoké škole ekonomické na fakultě Mezinárodních vztahů. Vedoucí práce: Ing. Josef Abrahám, Ph.D.
7. TARSCHYS, D. *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies, 2003, Stockholm, ISSN 1651-8942.
8. VALLVÉ, J. – SOLSONA, M.: *The greatest Solidarity Operation in History – A Chronicle of the EU regional policy in Spain*. 2007. ISBN: 978-92-79-06032-8.
9. VANHOVE, N. A., KLAASSEN, L. H. *Regional Policy: A European Approach*. Aveburg, Aldershot, Brookfield, 1987.
10. WOKOUN, R., MALINOVSKÝ, J., DAMBORSKÝ, M., BLAŽEK, J. *Regionální rozvoj (Východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2008, 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.
11. ŽÁK, M. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-381-5.

**<http://uloz.to/xzDQEx6N/diplomova-prace-jana-konecna-pdf>**

# REGIONY V EVROPSKÉ ARÉNĚ: PŘÍPADOVÁ STUDIE ZASTOUPENÍ OLOMOUCKÉHO KRAJE PŘI EVROPSKÉ UNII

*Mgr. Štěpán Krajča*

*Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, obor Evropská studia a mezinárodní vztahy*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Štěpán Krajča

## **Abstrakt:**

Vznik regionálních zastoupení v Bruselu zaznamenal v posledním desetiletí prudký nárůst. Přítomnost těchto subjektů je v současné době běžnou součástí politického života Evropské unie. S přistoupením České republiky k Evropské unii začaly i české kraje následovat tento trend. Tato práce je případovou studií Zastoupení Olomouckého kraje při Evropské unii. Na základě funkční kategorizace činnosti regionálních zastoupení z nových členských států od Carolyn Rowe analyzuje relevanci tohoto modelu v případě Zastoupení Olomouckého kraje při Evropské unii. Práce sleduje konkrétní činnost Zastoupení a zjišťuje, zda tato koresponduje s uvedenou kategorizací.

## **Abstract:**

The emergence of regional representations in Brussels in the last decades has seen a sharp increase. The presence of these entities is currently a common part of the political life of the European Union. With the accession of the Czech Republic to the European Union the Czech regions have begun to follow this trend. This paper is a case study of the Olomouc Region Representation to the European Union. Based on the functional categorization of the activities of regional representations in the new Member States from the Carolyn Rowe it analyzes the relevance of this model in the case of the Olomouc Region Representation to the European



Union. Specific activities are monitored and it is examined whether they correspond with the categorization of Carolyn Rowe.

**Klíčová slova:**

regionální zastoupení, Olomoucký kraj, Evropská unie, víceúrovňové vládnutí, reprezentace zájmů, analýza politických sítí

**Klasifikace JEL:**

F55, F59, R50

---

## Úvod

Tato práce se zabývá případovou studií Zastoupení Olomouckého kraje při EU (ZOk). Funkci zastoupení v současné době vykonává zájmové sdružení právnických osob OK4EU, jež započalo svou aktivní činnost v září roku 2011. Cílem této práce je přispět k propojení dosavadních teoretických poznatků z oblasti problematiky regionálních zastoupení v Bruselu a hlubokých praktických znalostí o fungování ZOk.

Práce se časově omezuje na analýzu činnosti ZOk mezi zářím 2011, kdy ZOk zahájilo ve své nové podobě svou činnost, a listopadem 2013.

Téma „Regiony v evropské aréně: případová studie Zastoupení Olomouckého kraje při Evropské unii“ bylo zvoleno z důvodu půlročního působení autora práce na pracovní stáži v Bruselu pro ZOk (od září 2012 do února 2013). Autor má k dispozici množství oficiálních i pracovních materiálů a praktické zkušenosti s fungováním a chodem ZOk. Tyto tvoří v analytické části práce hlavní zdroj informací a dat. Doplnkovým zdrojem informací je rozhovor s vedoucí ZOk Michaelou Vráželovou. I když je rozhovor veden pouze s jedním respondentem, z povahy této práce je ve sledovaném období osoba vedoucí ZOk tím nejvhodnějším. Pro kontrolu informací jsou pak používány primární zdroje v podobě zpráv o činnosti, výročních zpráv apod.

Zkoumání činnosti ZOk je rovněž přínosné i z toho pohledu, že z hlediska právní formy (sdružení právnických osob) se minimálně v rámci České republiky jedná o ojedinělou formu zastoupení konkrétního kraje v Bruselu. Je zajímavé sledovat, zda může mít tato forma vliv na činnost ZOk a zda jej může odlišovat od ostatních zastoupení.

Cílem této práce je s pomocí typologie, kterou ve své práci *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation* představila Carolyn Rowe, analyzovat fungování ZOk v předem stanovených oblastech činnosti. Tímto způsobem tak mohou být vyvráceny či zpřesněny některé obecné závěry, k nimž C. Rowe ve své práci v případě regionů z nových členských států dochází.

Dle C. Rowe závisí agenda a činnost regionálních zastoupení na samotném typu regionu. Tyto rozdělila do dvou, respektive tří kategorií, kdy poslední kategorii tvoří regiony z nových členských států a formálně mohou být zahrnuty do jedné z předcházejících dvou. Jedná se tedy o regiony:

1. konstituční,
2. administrativní,
3. z nových členských států.

C. Rowe pak kategorizuje činnost regionálních zastoupení do pěti oblastí, které jsou pro ně typické a jejichž vykonávání, rozsah či samotný význam se liší v závislosti na samotném typu regionu. Jedná se o následující aktivity:

1. shromažďování informací, interpretace a analýza politik (uvažováno jako aktivity směrem „dolů“),
2. reprezentace a lobbing (uvažováno jako aktivity směrem „nahoru“),
3. tvorba sítí a spolupráce,
4. komerční příležitosti, vyhledávání partnerů a provádění analýz fondů,
5. promoční a propagační aktivity pro region, prezentace kultury, produktů, turistických zajímavostí a investiční příležitosti.

Diplomová práce se zabývá následující výzkumnou otázkou: „*Odpovídá rozsah činnosti ZOk obecné charakteristice tohoto typu regionu dle C. Rowe?*“

Práce je rozdělena na tři základní části, které se následně dělí do jednotlivých kapitol. První část tvoří teoretický a konceptuální rámec, kde bude představen zejména konceptu víceúrovňového vládnutí (Multi-level governance, MLG). Dále bude věnována pozornost konceptu analýzy politických sítí, který je některými autory vnímán jako vhodný doplněk konceptu MLG. Konkrétně pak budou představeny politické sítě, které vznikají v procesu vládnutí v EU. Poslední z hlavních prvků této části bude tvořit kategorizace Carolyn Rowe.

Druhá část práce se obecně věnuje konceptu prosazování zájmů regionů skrze jednotlivé kanály a instituce EU. Krátce jsou představeny faktory vedoucí k mobilizaci regionů a vliv regionální politiky EU na tento fenomén. Je představena role regionů ve vytváření evropské politiky. V neposlední řadě jsou zkoumány kanály regionálního vlivu, a to zejména skrze Výbor regionů, Evropský parlament (EP), Evropskou komisi (EK), Radu ministrů, asociace a sítě regionů působících v Bruselu a konečně skrze samotné regionální zastoupení v Bruselu.

Třetí (analytická) část práce se věnuje samotné případové studii činnosti ZOk. Činnost ZOk je zařazena do předem stanovených kategorií dle kategorizace C. Rowe a následně je zjišťováno, zda tato odpovídá obecně stanovenému rozsahu činnosti administrativního regionu z nového členského státu EU.

## **1. Koncept víceúrovňového vládnutí (MLG)**

Proces rozhodování a vytváření politik v EU zahrnuje množství aktérů a zájmů, jejichž počet je tak vysoký, že je obtížné stanovit konkrétní odpovědnost. Spolu s velmi vysokým počtem aktérů hrajících určitou roli se konstantně mění i struktura EU. Koncept MLG vznikl na počátku 90. let, kdy dosavadní převládající

přístupy (intergovernmentalismus a supranacionalismus) ve zkoumání procesů vládnutí na úrovni EU přestávaly být schopny postihnout měnící se realitu. Ve druhé polovině 20. století probíhaly v Evropě dva protichůdné procesy. Na straně jedné docházelo k decentralizaci a regionalizaci, kdy národní státy přenášely část svých pravomocí na nižší územně správní celky – regiony. K tomuto procesu docházelo nezávisle na evropské integraci. Na straně druhé docházelo k prohlubování evropské integrace a k přenosu kompetencí z úrovně národních států na nadnárodní úroveň EU. Vládnutí se tak ze státní úrovně rozšiřuje či přesouvá na úroveň regionální či supranacionální a před výzkumem vládnutí se tak otevírá víceúrovňová perspektiva (Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, 2001)

MLG nám umožňuje představit si EU jako systém složený ze tří základních úrovní – supranacionální úroveň EU, národní úroveň a regionální úroveň. Každá úroveň má pravomoc v určitých oblastech a tyto úrovně navzájem spolupracují a komunikují. Tato práce tak považuje koncept MLG za základní přístup, který je schopen vysvětlit narůstající viditelnost a vliv regionů v rámci EU.

MLG je v jisté míře unikátní tím, že doslova zmiňuje podíl regionální úrovně na procesu vládnutí v EU. Některé další konkurenční koncepty zabývající se touto problematikou objasňují důvody, proč členské státy přesunuly své pravomoci na supranacionální úroveň a objasňují postupný *spill over* (neofunkcionalismus) či dvouúrovňové vyjednávání v rámci liberálního intergovernmentalismu. Role regionů, byť někteří mohou namítnout, že je v určitých okamžicích zanedbatelná, však zůstává těmito teoriemi nepostihnuta. Koncept MLG je tak vhodným nástrojem, který dokáže postihnout sílicí regionální mobilizaci na konci 80. a na počátku 90. let minulého století. Jedním z nejhmatatelnějších projevů této mobilizace je pak zřizování regionálních kanceláří v Bruselu.

## **2. Koncept politických sítí**

Vznik konceptu politických sítí je odvozen od snahy porozumět způsobu, jakým je vytvářena politika v národních politických

systemech, kde dochází k posunu od *government* ke *governance*. Při prvotním výzkumu tohoto tématu se ukázalo problematické porozumět, jakým způsobem aktéři z různých institucí spolupracují za účelem dosažení určitých politických výsledků a jak si centrální autority dokáží poradit s reprezentací a mobilizací aktérů z periferie či ze zájmových skupin. Ve snaze blíže pochopit tento proces zakládající se na vytváření aliancí a agregaci zájmů přišel R. Rhodes s konceptem politických sítí (Warleigh, Alex, 2006). Dle J. Petersona je pojem síť často používán pro popis klastru různých aktérů, jenž jsou navzájem propojeni v politickém, sociálním či ekonomickém životě. Sítě mohou mít volnou strukturu, ale stále jsou schopny podniknout společnou akci či šířit informace (Peterson, 2003). Termín politická síť (*policy network*) je pak charakterizován opět jako klastar aktérů, z nichž má každý zájem v daném politickém sektoru a zároveň má kapacitu pomoci ovlivnit politický úspěch či neúspěch v dané věci.

Schopnost aktérů ovlivnit výsledek politického procesu je dána několika základními faktory. Jedná se zejména o jejich schopnost získat členství a postavení v privilegované skupině aktérů, kteří kontrolují události v určité politické oblasti. Aktéři se ve snaze dosáhnout tohoto postavení snaží stát součástí politické sítě. Relativní postavení a síla uvnitř politické sítě jsou pak závislé na kvantitě a kvalitě zdrojů, jako jsou finanční prostředky, znalosti, dovednosti či kontakty (Warleigh, 2006) Politické sítě tak mají několik funkcí. Určují limity, kdo může participovat na procesu tvorby politiky, definují role, které tito aktéři mohou zastávat, filtrují a předkládají agendu, formují chování aktérů skrze pravidla a normy.

Dle mnoha autorů je právě prostředí EU vhodným „podhoubím“ pro vznik politických sítí a následně pro jejich analýzu. Díky stále více formálnějšímu a komplexnějšímu procesu vládnutí, jenž je dán ve smlouvách, vznikají neformální struktury. Vznik a šíření politických sítí „ve stínu formálních institucí“ v EU tak lze považovat za důsledek formalizovanějšího systému rozhodování v rámci EU. Dle některých se dokonce kreativní využívání nefor-

málních strategií ve snaze předejít zablokování politického procesu stalo přirozenou součástí vládnutí v EU (Héritier, Adrienne, 1997). A co více, EK je sama v této oblasti aktivní a snaží se prosazovat zapojení politických sítí a budování koalic v procesu tvorby politiky – ať už se jedná o sektorální, transnacionální či subnárodní sítě.

Dle C. Moore pak vznik politických sítí zahrnujících regionální aktéry, tedy zpravidla jejich regionální zastoupení, podtrhuje názor, že některé regionální kanceláře vyzrály do podoby efektivních politických aktérů v bruselských kruzích. Regionální aktéři mají váhu demokratické legitimacy na nižší než celostátní úrovni, což je faktor, který usnadňuje jejich zapojení v řadě politických sítí (Moore, 2008).

Regionální aktéři se v prostředí EU snaží spojovat a vytvářet koalice či aliance, aby tak byli schopni prosadit svůj společný zájem. Díky provázanosti a propojení jednotlivých úrovní v procesu vládnutí v EU, tak jak je popisuje a definuje koncept MLG, jsou pak regionální aktéři schopni prosadit své zájmy. A právě spojování se v rámci politických sítí a následné posilování pozic umožňuje subnárodním aktérům tyto své partikulární zájmy efektivně artikulovat a prosazovat.

### **3. Kategorizace Carolyn Rowe**

Mezi regiony a jejich zastoupeními v Bruselu existují poměrně velké rozdíly. Tyto rozdíly jsou dány zejména charakterem či typem daného regionu. Spektrum činností, které odlišné regiony v Bruselu vykonávají, je rovněž poměrně rozdílné.

Typologizací regionálních zastoupení v Bruselu se ve své práci *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation* zabývá C. Rowe. Jedná se o velmi komplexní, podrobný a obsáhlý rámec pro analýzu činností regionálních zastoupení. C. Rowe definuje pět oblastí činností, kterými se regionální zastoupení v Bruselu zabývají a s jejichž využitím ná-

sledně analyzuje fungování regionálních zastoupení. Nosným tématem její analýzy je výzkum relativního významu ekonomických aktivit zastoupení – snaha o získávání zdrojů je v přímém kontrastu s důrazem na ovlivňování politiky na evropské úrovni (*policy shaping*). Kategorie činností jsou dle C. Rowe následující:

1. Shromažďování informací, interpretace a analýza politik (uvažováno jako aktivity směrem „dolů“)
2. Reprezentace a lobbing (uvažováno jako aktivity směrem „nahoru“)
3. Tvorba sítí a spolupráce
4. Komerční příležitosti, vyhledávání partnerů a provádění analýz fondů
5. Promoční a propagační aktivity pro region, prezentace kultury, produktů, turistických zajímavostí a investiční příležitosti

#### **4. Kanály regionálního vlivu v Evropské unii**

Dle G. Markse (1992) můžeme v EU pozorovat mobilizaci regionálních, ale i lokálních aktérů, kteří se snaží získat přímý kontakt s tvůrci evropských politik. Tohoto se regiony snažily dosáhnout několika způsoby, mimo jiné také vytvořením regionálního zastoupení v Bruselu. G. Marks tento vývoj spojuje s dostupností nových příležitostí na úrovni EU (jedná se zejména o evropské fondy, schopnost vykonávat vliv na podobu politik EU a přístup k informacím).

Vznik a postupný růst významu regionální politiky EU vedl k mobilizaci regionů v Bruselu. Role, kterou získaly regiony v procesu programování a implementace politiky, jim poskytla nové kompetence a podpořila evropeizaci států.

Jedním ze zásadních faktorů, který ovlivňuje roli regionu v Bruselu, je faktor institucionální. Ten ovlivňuje celkové vystupování a profil regionu mnohem více, než je tomu v případě členského státu. Například regiony s větší autonomií vůči centru

(zejména federální státy) jsou v lepším postavení, co se týče prosazování svých zájmů, v porovnání s regiony institucionálně slabšími (Brunazzo, 2010).

Evropské regiony mají několik možností a kanálů jak ovlivnit a účastnit se na procesu tvorby politiky v EU. Tyto kanály se liší v závislosti na právu regionů účastnit se procesu tvorby politiky EU, které je odvozeno buď z evropské legislativy, nebo z národního práva. Přístup k procesu tvorby politiky je rovněž ovlivněn tím, zda je tento přímý, či se děje skrze členské státy. (Brunazzo, 2010).

Pokud se zaměříme na úroveň EU, můžeme pozorovat šest možných příležitostí, díky kterým mohou regiony ovlivnit tvorbu politik EU. Tyto příležitosti jsou uplatňovány skrze Radu ministrů, EK, EP, Výbor regionů (VR), regionální kancelář v Bruselu a evropské sítě a asociace (Tatham, 2008). Předpokládá se, že ve snaze maximalizovat reprezentaci svých zájmů se regionální aktéři snaží využít všech šest kanálů reprezentace. Tato multiplikace je dle L. Hoogheho a G. Markse součástí širší transformace EU – od státocentrického vládnutí k víceúrovňovému vládnutí (MLG) (Hooghe, Marks, 2001).

## **5. Analýza činnosti Zastoupení Olomouckého kraje při EU**

Olomoucký kraj v současné době zastupuje při EU zájmové sdružení právnických osob OK4EU. Sdružení zahájilo svou činnost v září 2011. Účelem zájmového sdružení právnických osob OK4EU je zajistit zastupování zájmů členů sdružení – subjektů se sídlem na území Olomouckého kraje v institucích Evropské unie. Sdružení má v současné době třináct členů. Patří mezi ně Olomoucký kraj, všechna okresní města a město Litovel, Univerzita Palackého v Olomouci, Vysoká škola logistiky, Moravská vysoká škola, Krajská agrární i hospodářská komora či neziskové organizace zastoupené Nadačním ústavem regionální spolupráce.



Činnost sdružení je v následující části analyzována v návaznosti na teoretický rámec uvedený v předchozích částech této práce.

### **A. Shromažďování informací, interpretace a analýza politik (uvažováno jako aktivity směrem „dolů“)**

Z analýzy činnosti ZOk v této oblasti vyplývá, že ZOk neprovádí analýzu evropských politik jako takovou a prioritou je zejména zaměření se na shromažďování informací o vývoji evropských politik a výstupů z realizovaných projektů. Část této aktivity je tak úzce propojena s aktivitami v oblasti vyhledávání komerčních příležitostí, partnerů a provádění analýz fondů. Na hlubokou analýzu nových legislativních návrhů či změn ve stávajících politikách není ZOk v souladu s konstatováním C. Rowe dostatečně personálně vybaveno. ZOk na rozdíl od obsahu činnosti definovaného C. Rowe neprovádí překlad cizojazyčné legislativy, který je časově velmi nákladný. Lze také konstatovat, že ZOk se zpravidla nevěnuje interpretaci politik. Jsou však shromažďovány a poskytovány informace o vývoji některých evropských politik, a to pouze v obecné rovině na příslušné odbory Krajského úřadu. S výjimkou analýzy legislativních návrhů a překladu cizojazyčné legislativy však lze konstatovat, že ZOk funguje v souladu s kategorií C. Rowe. Zaměřuje se zejména na získávání a přenos informací do regionu, což je jedna ze stěžejních aktivit v této oblasti. Tato aktivita je vykonávána na základě dobré znalosti bruselského prostředí a na základě znalosti regionálního prostředí, kdy jsou přenášené informace vhodně adresovány relevantním subjektům.

### **B. Reprezentace a lobbying (uvažováno jako aktivity směrem „nahoru“)**

Pokud srovnáme rozsah činnosti ZOk v této oblasti s rozsahem činnosti příslušného regionálního zastoupení dle C. Rowe, lze konstatovat, že absence téměř jakékoliv aktivity v oblasti lobbyingu je v tomto případě společná. ZOk se v souladu s C. Rowe snaží

o reprezentaci regionu spíše skrze akce typu Evropského týdne regionů a měst, kterého se aktivně zúčastnilo v letech 2012 i 2013. V případě ZOk je rovněž možno vysledovat přímý kontakt se zástupci evropských institucí, například z EK. Ten probíhá poměrně často, a to jednak díky otevřenosti EK a jednak díky jejímu výsadnímu postavení v legislativním procesu EU. Interakce probíhá také prostřednictvím Shromáždění evropských regionů (Assembly of European Regions, AER), které umožňuje přímý kontakt regionálních zástupců s pracovníky EK. Díky členství Olomouckého kraje v AER může ZOk diskutovat legislativní návrhy EK a interpretovat postoje a názory svých členů k danému legislativnímu návrhu.

### **C. Tvorba sítí a spolupráce**

Z analýzy činnosti ZOk v této oblasti vyplývá, že pro ZOk je spolupráce v rámci sítí předmětem výměny informací či zkušeností. Hlavním cílem aktivit v rámci sítí je snaha o monitoring a případné zapojení členů sdružení do mezinárodního konsorcia a příprava projektových žádostí v rámci těchto uskupení. Pro ZOk je členství v sítích rovněž důležitým prostředkem k efektivnímu přenosu informací, zkušeností a příkladů dobré praxe. Uvedené motivy členství v sítích a spolupráce s jinými regiony plně odpovídají konceptu C. Rowe. Ta říká, že partnerství či aliance s ostatními regionálními zastoupeními jsou zásadním úkolem pro regionální kanceláře z nových členských států. Konstatuje, že „*cílem je vytváření projektů, čerpání prostředků z evropských fondů či přenos zkušeností z ostatních regionů*“ (Rowe, 2011).

Schopnost ovlivnit výsledek politického procesu je však v případě ZOk (jak již bylo zmíněno v předchozí části analýzy) omezená. Koncept analýzy politických sítí říká, že schopnost aktérů ovlivnit politický výsledek je ovlivněna faktory jako je schopnost získat členství a postavení v privilegované skupině aktérů. Relativní síla je pak závislá na kvantitě a kvalitě zdrojů jako jsou finanční prostředky, znalosti, dovednosti či kontakty. ZOk je tak li-

mitováno i v tomto směru, jelikož jeho finanční prostředky a personální obsazení jsou nedostatečné pro získání silné pozice v rámci dané politické sítě.

#### **D. Komerční příležitosti, vyhledávání partnerů a provádění analýz fondů**

Z analýzy činnosti ZOk v této oblasti vyplývá, že pro ZOk je vyhledávání partnerů a provádění analýz fondů klíčovou aktivitou. Nedílnou součástí práce je účast na tzv. informačních dnech, kde jsou podrobně představeny aktuálně vyhlášené výzvy v příslušných programech a dochází k síťování partnerů. ZOk vykazuje ve srovnání s činností definovanou C. Rowe větší aktivitu v regionu a vykonává tak osvětu mezi místními subjekty, jelikož povědomí o komunitárních programech je mezi potenciálními příjemci stále ještě poměrně slabé. Jelikož C. Rowe nezmiňuje ve své práci roli regionálních zastoupení při vzdělávacích a informačních aktivitách v rámci regionu, je tato činnost ZOk nad rámec její analýzy.

Lze tak konstatovat, že rozsah aktivit v této oblasti v podstatě koresponduje s konceptem C. Rowe. ZOk ovšem překračuje tento rámec a snaží se o osvětovou činnost v rámci regionu skrze pořádání seminářů komunitárních programů. Cílem této aktivity je opět větší povědomí a zapojení regionálních subjektů do žádostí o finance z komunitárních programů.

#### **E. Promoční a propagační aktivity pro region, prezentace kultury, produktů, turistických zajímavostí a investiční příležitosti**

Z analýzy plyne, že funkce promoční a propagační je v případě ZOk funkcí doplňkovou. Hlavní význam a smysl zastoupení spatřují členové ve výše uvedených činnostech. To je zřejmé již z rozpočtu sdružení. Prezentaci a propagaci se ZOk věnuje pouze jako jedné ze svých aktivit. To je rozdíl oproti jiným českým zastoupením (např. pravidelné aktivity hl. m. Prahy v tzv. Pražském

domě) a jiným evropským regionům. Prezentační aktivity pořádané ZOk tak tvoří pouze okrajovou část činnosti a promoční a propagační funkce je tak spíše doplňkovou aktivitou.

C. Rowe konstatuje, že tato oblast je regionálními zastoupeními z nových členských států považována za naprosto klíčovou a dokonce ji označuje za aktivitu s největší prioritou. Zde tak existuje zásadní rozpor mezi fungováním ZOk a konstatováním C. Rowe. Propagační a prezentační aktivity nelze v případě ZOk považovat za klíčovou a zásadní oblast činnosti. Rozsah aktivit v této oblasti tak neodpovídá obecné charakteristice tohoto typu regionu.

## **Závěr**

Pro zodpovězení výzkumné otázky stanovené v úvodu této práce byla zkoumána činnost ZOk, kterou vykonává sdružení OK4EU. Jako rámec analýzy byla využita kategorizace činností regionálních zastoupení od C. Rowe. Tato práce si ve svém úvodu stanovila následující výzkumnou otázku: *„Odpovídá rozsah činnosti ZOk obecné charakteristice tohoto typu regionu dle C. Rowe?“*

Z analýzy fungování ZOk vyplynulo, že ZOk funguje jako expertní organizace v oblasti analýzy a zprostředkování dotačních příležitostí z komunitárních programů s organizační kapacitou pro zajištění kompletního servisu pro pracovní návštěvy v Bruselu.

Pokud se podíváme podrobněji na srovnání činnosti ZOk s kategorizací C. Rowe v první oblasti, tedy shromažďování informací, interpretaci a analýzu politik, lze konstatovat, že zde ZOk neprovádí analýzu politik jako takovou a cíleně se zaměřuje spíše na získávání informací ohledně regionální politiky či příprav víceletého finančního rámce. Lze konstatovat, že s výjimkou absence překladu legislativy a interpretace politik odpovídá rozsah činnosti ZOk obecně definovaným úlohám zastoupení z nových členských států.

Ve druhé oblasti, tedy reprezentaci a lobbingu, se ZOk zaměřuje spíše na první zmíněnou aktivitu. Ostatně i C. Rowe tvrdí, že tato zastoupení se lobbingu věnují jen velmi málo. Bez jasně definovaných stanovisek, požadavků a zadání zejména ze strany politické reprezentace kraje, ale také od představitelů jednotlivých členů sdružení, však cílený lobbing není v praxi realizovatelný. Druhou otázkou je síla Olomouckého kraje ovlivnit proces vládnutí. Například členství v AER či přístup k SZ ČR nabízejí vhodné příležitosti tyto zájmy artikulovat a prosazovat. V souladu s C. Rowe jsou tak současné cíle ZOk daleko více pragmatické a zaměřují se spíše na podporu regionálních projektů a získávání finančních prostředků z EU. Činnost ZOk v této oblasti je úzce spojena s otázkou účasti na systému víceúrovňového vládnutí, tak jak byl definován v první kapitole této práce. Analýza ukázala, že Olomoucký kraj jednoduše nemá kapacity a institucionální charakteristiky a nastavení, které by mu umožňovali aktivně se skrze ZOk angažovat v rozhodovacím procesu EU.

Třetí oblastí aktivit je tvorba sítí a spolupráce. Olomoucký kraj je zapojen do jedné z nejnámennější evropské sítě regionů, AER. V souladu s tvrzením C. Rowe je v činnosti ZOk marginalizována snaha o naplnění politicky orientovaných cílů a je v těchto případech omezena na shromažďování a přenos informací či spolupráci při čerpání prostředků z evropských fondů. Síť hustých kontaktů v této oblasti je nepochybně silnou stránkou ZOk a předpokladem pro úspěšné získání finančních prostředků z EU. Schopnost ZOk vstupovat a aktivně působit v rámci politických sítí je však velmi omezená. Relativní síla, která je závislá na množství zdrojů, je totiž v případě ZOk velmi malá.

Ve čtvrté oblasti, tedy ve vyhledávání komerčních příležitostí, partnerů a provádění analýz fondů, vidí ZOk svou klíčovou roli. ZOk tak aktivně vyhledává vyhlášené výzvy z komunitárních programů, zasílá svým členům jejich přehled a případným zájemcům zajišťuje zahraniční partnery. ZOk se v tomto případě rozsahem své činnosti liší od obecné charakteristiky C. Rowe. Ve snaze zvýšit šance regionálních subjektů na získání prostředků z EU pořádá

v regionu semináře komunitárních programů. Rozsah činnosti ZOk je tak v této oblasti širší, než je tomu u kategorizace C. Rowe.

Co se týče poslední kategorie, funkce promoční a propagační je v případě ZOk funkcí doplňkovou. Hlavní význam a smysl zastoupení spatřují členové sdružení ve výše uvedených činnostech. To je zřejmé již z rozpočtu sdružení, prezentaci a propagaci se OK4EU věnuje pouze jako jedné ze svých aktivit. V žádném případě tak nelze v kontrastu s C. Rowe tuto oblast z úrovně Olomouckého kraje považovat za naprosto klíčovou a za činnost *s nejvyšší prioritou*. Rozsah aktivit v této oblasti tak neodpovídá obecné charakteristice tohoto typu regionu.

Pokud se pokusíme odpovědět na stanovenou výzkumnou otázku, lze souhrnně konstatovat, že rozsah činnosti ZOk neodpovídá obecné charakteristice regionu z nových členských států. Největší rozdíl v důrazu na provádění a význam aktivit lze pozorovat v oblasti promočních a propagačních aktivit. V ostatních oblastech, s výjimkou absence činnosti v oblasti interpretace politik a překlada legislativy, a naopak většího rozsahu aktivit v oblasti pořádání regionálních seminářů komunitárních programů odpovídá rozsah činnosti ZOk charakteristice a rozsahu činnosti tak, jak jej definovala C. Rowe pro regionální zastoupení z nových členských států.

## **Použitá literatura**

- [1] Bache, Ian. 1998. *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- [2] Bache, Ian. 2004. „Multi-level governance and European Union Regional Policy. In: Ian Bache, Matthew Flinders (eds.). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- [3] Bomberg, Elizabeth, Peterson, John. 1998. "European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities." *Political Studies*, 46 (2), 219–235.
- [4] Brunazzo, Marco. 2010. „Regional Europe.“ In: Michelle Cini, Nieves Perez-Solorzano Borragan. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- [5] Greenwood, Justin. 2011. „Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions.“ *Journal of European Integration*, 33 (4), 437–451.
- [6] Hooghe, Liesbet. 1995. „Subnational Mobilisation in The European Union.“ *West European Politics*, 18 (3), 175–198.
- [7] Hooghe, Liesbet, Marks, Gary. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- [8] Keating, Michael, Hooghe, Liesbet. 2006. "Bypassing the Nation-state? Regions and the EU Policy Process." In: Jeremy Richardson (ed.). *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- [9] Marks, Gary. 1992. "Structural Policy in the European Community." In: Alberta Sbragia (ed.). *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institute.
- [10] Moore, Carolyn. 2008. „A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels.“ *Regional & Federal Studies*, 18(5), 517–535.
- [11] OK4EU. 2013. *Výroční zpráva OK4EU za rok 2012*. Olomouc.
- [12] Peterson, John. 2003. *Policy Networks*. Institute for Advanced Studies. (6. 10. 2013) Dostupné z: [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_90.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf)

- [13] Rowe, Carolyn. 2011. *Regional representations in the EU: between diplomacy and interest mediation*. Basingstoke: Palgrave.
- [14] Tatham, Michaël. 2008. „Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union.“ *Regional & Federal Studies*, 18(5), 493–515.
- [15] Warleigh, Alex. 2006. “Conceptual Combinations: Multilevel Governance and Policy Networks.” In. Michelle Cini, Angela K. Bourne (eds.). *Palgrave Advances in European Union Studies*. London: Palgrave Macmillan.

**[http://portal.upol.cz/wps/PA\\_StagPortletsJSR168/KvalifPracticeDownloadServlet?typ=1&adipidno=175058](http://portal.upol.cz/wps/PA_StagPortletsJSR168/KvalifPracticeDownloadServlet?typ=1&adipidno=175058)**



## **PŘEDSEDA EVROPSKÉ RADY A JEHO PRVNÍ FUNKČNÍ OBDOBÍ**

*Mgr. Blanka Miléřová*

*Masarykova univerzita, Brno, Fakulta sociálních studií, obor Evropská studia*

**Zpracovatelka sylabu diplomové práce:** Mgr. Blanka Miléřová

### **Abstrakt:**

Diplomová práce se zabývá prvním funkčním obdobím předsedy Evropské rady (ER) Hermana Van Rompuye, které trvalo od prosince 2009 do května 2012. Herman Van Rompuy se po přijetí Lisabonské smlouvy stal prvním stálým předsedou ER a diplomová práce si klade otázku, zda naplňoval své povinnosti podle Lisabonské smlouvy, vyhýbal se jim, nebo se snažil o emancipaci. Tyto možnosti nabízí institucionalismus racionální volby a jeho model principál-agent, z nichž práce teoreticky vychází. Metodou, která sloužila k ověření hypotézy, byla kritická diskurzivní analýza vybraného vzorku Van Rompuyových veřejně dostupných výstupů.

### **Abstract:**

The diploma thesis focuses on Herman Van Rompuy's first term in office as a President of the European Council (EC). Herman Van Rompuy became the first permanent president of the EC after adoption of the Lisbon Treaty in December 2009 and his first term in office lasted until May 2012. This thesis raises a question whether he fulfilled his responsibilities according to the Lisbon Treaty, avoided them, or attempted to emancipate. These options are offered by the rational choice institutionalism and its principal-agent model, on which this thesis is theoretically based. The method used to verify the hypothesis is a critical discourse analysis of a chosen sample of Van Rompuy's publicly available outputs.

**Klíčová slova:**

stálý předseda Evropské rady, Herman Van Rompuy, kritická diskurzivní analýza, institucionalismus racionální volby, model principál-agent, Lisabonská smlouva, President of the European Council, critical discourse analysis, rational choice institutionalism, principal-agent model, Lisbon Treaty

**Klasifikace JEL:**

D80

---

**Úvod**

Diplomová práce se zabývá jedním z institucionálních prvků, který byl poprvé obsažen v neschválené Smlouvě o Ústavě pro Evropu a své místo si udržel následně i v Lisabonské smlouvě a u něhož nebylo od počátku zřejmé, zda se má jednat o posílení mezivládního nebo naopak nadnárodního integračního paradigmatu. Jedná se o předsedu Evropské rady (ER), formálně nejvýše postaveného funkcionáře Evropské unie (EU), jelikož stojí v čele instituce, kde se pravidelně scházejí hlavy států a vlád.

Již z podstaty funkce je evidentní, že moc soustředěná v rukou předsedy ER by mohla být značná. Na druhou stranu její parametry jsou specifikovány Lisabonskou smlouvou, ta byla dílem členských států a určuje, jaký prostor se předsedovi ER otvírá. Prostřednictvím zkoumání jeho reálného působení na nově vytvořeném postu můžeme posoudit, nakolik vymezeného prostoru využívá, přičemž je třeba vzít v potaz, že do zákulisí evropské politiky, která hraje také svou roli, běžný pozorovatel nemá přístup.

Cílem práce je provést komplexní analýzu funkce předsedy ER od jejího vzniku 1. prosince 2009 se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost do konce prvního 2,5letého funkčního období. Teoreticky je práce ukotvena v institucionalismu racionální volby pracujícím s modelem principál-agent. Využívanou metodou je kritická diskurzivní analýza.

## 1. Teoretická část – stanovení hypotézy a nastavení výzkumu

Základním předpokladem, z něhož při řešení výzkumného problému vycházíme, je, že funkce předsedy ER byla členskými státy vytvořena jako jejich agent podle logiky institucionalismu racionální volby. Po Hermanu Van Rompuyovi, který od prosince 2009 funkci aktivně vykonával, se žádalo, aby plně respektoval a naplňoval úkoly v rozsahu, v jakém mu je stanovila Lisabonská smlouva, a pracoval ve prospěch členských států – principála.

Předpokládáme, že Herman Van Rompuy se choval v souladu s teorií institucionalismu racionální volby, a proto byla stanovena hypotéza v následujícím znění: „*Herman Van Rompuy vykonával funkci předsedy ER ve svém prvním funkčním období v souladu s kompetencemi, které mu stanovila Lisabonská smlouva.*“

Van Rompuyovo chování ve funkci může vést podle institucionalismu racionální volby ke třem výsledkům. Předseda ER může beze zbytku plnit roli agenta členských států, což předpokládáme, nebo se naopak plnění svých úkolů vyhýbat (*shirking*), popř. činit rozhodnutí v rozporu s preferencemi principála (*slippage*) (Pollack 1997, s. 108–109). U předsedy ER bude některá z těchto tendencí vyvozena na základě diskursu, který během svého prvního funkčního období v souvislosti se svou funkcí utvářel.

Diskurz byl zkoumán prostřednictvím kritické diskurzivní analýzy. Diskurzivní analýzu řadíme do skupiny metod kvalitativní metodologie. Vychází z předpokladu, že sociální realita není objektivně dána, ale je neustále konstruována společenskou interakcí a komunikací. Za hlavního sociálního konstruktéra je považován jazyk. Realita je konstruována jazykem, nikoli jazyk realitou (Skálová a kol. 2011, s. 63). K pochopení textu se musíme ptát, co mluvčí či pisatel textu zamýšlel, jak se jeho text či promluva jeví ve společenském kontextu, jak jej tento kontext ovlivnil a jak mu jeho příjemci mohli či naopak nemohli rozumět. Proto existuje i názor, že diskurzem nemůžeme rozumět jen samotný text, ale také sociální praxi (Skálová a kol. 2011, s. 58–59). Kritická diskurzivní analýza pracuje ve třech rovinách zkoumání. První di-

menze se zaměřuje na vnitřní vztahy a strukturu textu, druhá dimenze se zabývá vnějšími vztahy textu a mezidiskurzivními vztahy. Důraz je kladen na skutečnost, že text byl realizován v určitých vnějších vztazích, v kontextu tvořeném společenskou praxí. Třetí rovina analýzy přechází od zkoumání diskurzivní praxe k analýze praxe společenské. Zaměřuje se na vztahy mezi diskurzem jakožto významovou strukturou, ideologií a mocí. Vychází z předpokladu, že pravidla diskurzu ovlivňují mocenské vztahy mezi lidmi tím, že ovlivňují způsob, jakým spolu lidé jednájí a komunikují, zároveň je diskurz ovlivňován lidmi (Beneš 2008, s. 102–103). V textech bychom měli analyzovat způsob a formu argumentace, zvolené argumentační strategie, vnitřní logiku a kompozici textu, důsledky a náznaky, které jsou v textu obsaženy implicitně, symbolismus, metafory, idiomy, rčení, klišé, slovní zásobu a stylistiku. Podstatné jsou i projevy přítomné v mluvené formě – důraz na některá slova, intonace, zaváhání, opravování se apod. (Meyer 2001, s. 26).

Úkoly, které má předseda ER ve své funkci plnit, byly v základní podobě vymezeny v čl. 15 SEU ve znění Lisabonské smlouvy. Stálý předseda ER, který se stal součástí institucionálního rámce EU, převzal úkoly dosavadního rotujícího předsednictví členských států v ER a byl obohacen o některé další.

Z toho, jak jsou v primárním právu a jednacím řádu Rady vymezeny úkoly předsedy ER, lze usuzovat, že členské státy si v pozici předsedy ER přály organizátora, manažera a vyjednavče, který svou účastí na jednáních zefektivní fungování ER. Pokud by si v čele ER přály leadera EU nebo integračního vizionáře, jeho pravomoci by musely být stanoveny jinak, např. by mu byla udělena legislativní iniciativa nebo by on byl reprezentantem EU navenek na všech úrovních.

Proto lze předpokládat, že pokud by se předseda ER rozhodl plnit beze zbytku přání členských států, utvářený diskurz by byl následovný: předseda ER by o sobě vytvářel představu úředníka, jehož práce je spíše technického charakteru a který nemá ambici promlouvat do evropského dění, raději chce moderovat diskuzi o něm. Vyjednavčské role by se ujímal v zákulisí, takže z jeho

projevů na veřejnosti by nebylo možné vyčíst příliš konkrétních informací o názorovém souladu nebo nesouladu členských států. Nedával by najevo nespokojenost s tím, jak byla jeho pozice v institucionální struktuře členskými státy nadefinována. Jeho projev by jevil známky střídmosti, nenápadnosti, naznačoval by automatické plnění úkolů. Lze také předpokládat, že ve svých vystoupeních a projevech by se rád opíral o oficiální stanoviska přijatá členskými státy s absencí reprezentace vlastního názoru, členské státy by vnímal jako nadřazenou autoritu. Komunikační strategie v médiích i v oficiálních prohlášeních by byla neútočná, klidná, věcná.

Rozhodnutími činěnými v rozporu s preferencemi principála rozumíme snahu předsedy ER o vlastní emancipaci, vytváření vlastní evropské politiky a reprezentace vlastního názoru na průběh integrace. Pokud by se předseda dopouštěl tohoto chování, byl by i jím utvářený diskurz zcela jiný než v předchozím případě. Za jeho vystoupeními bychom mohli pozorovat snahu o legitimaci a podsouvání vlastních názorů, důraz na vlastní důležitost a důležitost ER, v případě názorového nesouladu s členskými státy by se mohla objevit tendence navození nejistoty o správnosti postupu členských států. Pro prevenci vybočení agenta z jeho role členské státy přijaly kontrolní mechanismy, které by příliš zřejmou snahu o předsedovu emancipaci odhalily a umožnily reflektovat, v krajním případě až odvoláním z funkce. V předsedově diskurzu bychom mohli očekávat předstírání požadované manažerské funkce, mocenské ambice by se projevovaly nenápadně, opatrně a v náznacích. Ve vlastní prezentaci by však byl aktivní, někdy až útočný, snažil by se používat účinné přesvědčovací metody, čemuž by přispůbil slovník i nonverbální projev.

Vyhýbání se úkolům je poslední uvažovanou možností, jedná se také o selhání ve funkci agenta členských států, projevuje se ale na rozdíl od předchozího případu pasivitou v momentech, kdy by měl být předseda aktivní. Znamenalo by např. nedostatečné zasazení se o dosahování konsensu, zanedbávání kontaktu s ostatními institucemi nebo nedostatečná reprezentace v SZBP. Opět platí, že v zájmu setrvání ve funkci by předseda v rámci svého diskurzu vytvářel dojem manažera a vyjednavče, ve skutečnosti by

však bylo možné odhalit náznaky pasivity, nespolupráce a rezignace na svěřené úkoly. V mediální prezentaci by se vyhýbal problematickým a diskutabilním otázkám, často by se odvolával na svá dřívější prohlášení, poskytoval by zavádějící a nekonkrétní odpovědi. Při případné kritice na jeho osobu by se snažil vyvolat dojem mylného pochopení své funkce ze strany veřejnosti nebo médií, prostřednictvím kritiky některých svých kolegů by ospravedlňoval vlastní postup atd.

Vybrané zdroje budou analyzovány na všech třech úrovních zkoumání, které lze v případě diskurzivní analýzy uplatňovat. Pro posouzení v první dimenzi postačí vybrané Van Rompuyovy výstupy, půjde zejména o vnitřní strukturu, jazyk textu a nonverbální projev. Pro vyhodnocení druhé dimenze, tzn. vnějších vztahů a kontextu bude třeba využít i dalších zdrojů, abychom si o okolnostech, ve kterých se události odehrávaly, mohli vytvořit přesnou představu. Bude využito oficiální dokumentace EU i dalších, mj. mediálních výstupů. Analýza v druhé dimenzi nám poskytne představu o celkové situaci a podmínkách, za kterých se předseda ER své práci věnoval. Třetí dimenze nabízí nejvíce prostoru pro vlastní interpretaci. Ve Van Rompuyových vyjádřeních budou sledovány zejména stopy projevu mocenských ambicí, aspirace na posílení vlastní pozice nebo naopak vyvolávání dojmu nevýznamnosti vlastní funkce.

Analyzováno bude 34 Van Rompuyových veřejně dostupných výstupů, tj. rozhovory, videozáznamy tiskových konferencí, proslovy, videoposelství, haiku a vyjádření na sociálních sítích. Zdroje byly vybírány s cílem zachovat jejich co největší pestrost, rozložení v celé sledované době, široký záběr témat i platforem, kde byly prezentovány.

## 2. Empirická část – předseda ER v prvním funkčním období

### První rok ve funkci: 1. prosinec 2009 – 30. listopad 2010

Provedená analýza deseti výstupů zveřejněných v prvním roce Hermana Van Rompuye ve funkci ukázala, že krátce poté, co se ujal své funkce předsedy ER, příliš nevěděl, jak s ní naložit. Působil nejistě až rozpačitě, čemuž odpovídal i diskurz, který o své funkci vytvářel. Nedá se přímo říci, že by se plnění své role vyhýbal a docházelo tak k efektu *shirking* podle institucionalismu racionální volby; nenaplnění potenciálu vyplývalo spíše ze špatné orientace v evropském prostoru a nejistoty, co předseda ER má a nemá, resp. může a nemůže dělat. O tom svědčí zejména analýza jeho projevů na půdě evropských institucí po nástupu do funkce, zejména nejistý výkon na tiskové konferenci po prvním zasedání ER, kterému předsedal, dne 11. února 2010.

Již v únoru 2010, tři měsíce od jmenování do funkce, při Van Rompuyově proslovu v Collège d'Europe došlo k posunu. Přihlásil se o roli tvůrce kompromisu a agenda-settera v ER, za své přijal hospodářské otázky, klimatické problémy, transatlantické vztahy. Také ale naznačil, že se bude snažit být i aktivním tvůrcem zahraniční politiky EU, kde bylo možné tušit konflikt rolí s dalšími akéry vnějších vztahů, zejména s vysokou představitelkou Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a předsedou Evropské komise. Změna diskurzu hovořila ve prospěch role, pro kterou byla funkce předsedy ER vytvořena, tedy agenta členských států.

Van Rompuy pochopení pro náplň práce agenta prokazoval především při vystoupeních na neutrální půdě, tedy na setkání různých apolitických organizací nebo think-tanků. Projednávaným tématem tehdy byly zejména ekonomické otázky a v takových momentech Van Rompuy pracoval odpovědně ve prospěch členských států.

V průběhu doby a na vnitřní politické scéně EU však byla situace odlišná. Na půdě EU docházelo k bojům o moc a názorovým rozepřím, ve kterých se Van Rompuy snažil prosadit vlastní

názory a posílit své postavení, přestože přímo tyto problémy nepři-  
znal. Zejména v konfliktu o pravomoci s vysokou představitelkou  
a v názorových přích s členskými státy, které samozřejmě možné  
jsou, ale z hlediska zájmů EU by bylo vhodnější řešit je spíše za  
zavřenými dveřmi a neprezentovat je na tiskových konferencích  
nebo při poskytování rozhovorů, můžeme dospět k závěru, že se na  
konci prvního roku jeho funkčního období objevily tendence k či-  
nění rozhodnutí v rozporu se zájmy členských států. Jak jsme ná-  
zorně mohli vidět na společné tiskové konferenci Hermana Van  
Rompuye a Angely Merkel, členské státy v takovém případě byly  
schopné uplatňovat své kontrolní mechanismy a předsedu ER na-  
vracet do jemu určených hranic.

### **Druhý rok ve funkci: 1. prosinec 2010 – 30. listopad 2011**

Diskurz, který předseda ER o svém postu ve druhém roce  
funkčního období vytvářel, nabral dva nesourodé směry.

Prvním byla linie neúspěšného komunikátora agendy EU,  
resp. ER směrem k veřejnosti. Není zcela jasné, jestli se jedná  
přímo o Van Rompuyův úkol. Smlouva o ničem podobném ne-  
mluví a jednací řád ER také ne. Ale byl to předseda ER, kdo na  
tiskových konferencích po zasedání ER po boku předsedy EK  
Barrosa zprostředkoval výsledky jednání ER médiím, byl žádán  
o rozhovory a sám začal být aktivní na sociálních sítích, zveřejňo-  
val své videozprávy, ve kterých odpovídal na dotazy obyvatel EU  
nebo k nim promlouval z vlastní iniciativy. Proto je možné dospět  
k závěru, že mu komunikační úkoly náležely a vzhledem k tomu,  
že jich v průběhu doby neubývalo, lze také říci, že členské státy  
s tím byly srozuměny. Přestože Van Rompuyovi nelze upřít určitou  
snahu, v roli neobstál a navíc se některým z úkolů i vyhýbal, kon-  
krétně poskytování rozhovorů v angličtině. Pokud opomineme  
otázky a odpovědi na závěr tiskových konferencí, bylo množství  
online zveřejněných rozhovorů v anglickém jazyce za celé jeho  
funkční období minimální, některé z nich navíc byly poskytnuté  
v psané formě nebo Van Rompuy znal prokazatelně otázky pře-



dem. I jeho videozprávy, které původně měly být vstřícným gestem k veřejnosti, většinou neoplývaly vysokou přidanou hodnotou. Snaha tak byla spíše deklaratorní a Van Rompuy se raději realizoval dovnitř ER. Van Rompuy si nicméně své komunikační neúspěchy uvědomoval a vyvolávaly u něj pocity bezradnosti, jak ukazuje analýza haiku zveřejněná na jeho účtu na Twitteru 6. února 2011 (Van Rompuy 2011a).

To je i druhá rovina diskurzu, kterou je možné na základě analýzy dalších čtrnácti záznamů z druhého roku ve funkci definovat. A tady lze jeho působení vyhodnotit odlišně – jeho aktivita bez problémů splňovala kritéria agenta členských států, dokonce v určitých momentech šla i nadále nad rámec pravomocí stanovených Lisabonskou smlouvou až směrem k efektu *slippage*. Výrazný byl tento moment např. ve Van Rompuyově tlaku na pokrok EU směrem k fiskální unii, kdy pro své výroky evidentně neměl podporu v názorech členských států.

Jak se ukázalo, Van Rompuy dokázal přimět svým aktivním přístupem členské státy, aby na něj samy převáděly více pravomocí, což jsme mohli pozorovat v souvislosti s řešením dluhové krize v Řecku. Protože předseda ER prokázal schopnost navrhnout řešení, která měla šanci na přijetí v rámci kompromisních snah, zvětšoval se jeho manipulační prostor. Proces však probíhal pod kontrolou členských států. Jedná se o nový jev, který přímo teorie institucionalismu racionální volby nepředvídala, je však logický vzhledem k volnému nastavení, jaké se funkci předsedy ER dostalo v Lisabonské smlouvě.

Přestože diskurz aktivního manažera ER převládal, i uvnitř ER se objevily dílčí situace, kdy Van Rompuy nečinil všechno, co by mohl, aby naplnil očekávání členských států. Stále více se projevovaly tenze a nízká míra spolupráce s vysokou představitelkou Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jak znovu potvrdila např. analýza jeho rozhovoru poskytnutého pro Schumanovu zprávu o Evropě (Van Rompuy 2011). Aktivní předseda s vyjednávacími schopnostmi Van Rompuye by problém vyřešil, zvláště uvážíme-li, že s předsedou EK se rozpory vyjasnit podařilo. Van Rompuy tak z nějakého důvodu v tomto případě řešení dostatečně

aktivně nehledal a raději volil taktiku vyhýbat se tématu na veřejnosti a pravděpodobně i uvnitř EU.

Druhý rok proto vyznívá pro Van Rompuye nejednoznačně. Z pohledu členských států je rozhodující, že byl schopen efektivně řídit jednání ER. Van Rompuy sám si byl svých kvalit vědom a získal ve funkci patřičné sebevědomí, které se mj. projevovalo občasnými pokusy o prosazení vlastních idejí, i když se rozcházely s postoji členských států. Objevilo se i problematické plnění úkolů s částečným efektem *shirking* v oblasti komunikace s veřejností. V době krize, kdy bylo třeba soustředit se hlavně na evropská témata, byly členské státy zřejmě ochotny to tolerovat, avšak lze si představit, že v klidnější době, kdy by byl čas zaměřit se více na prezentaci EU navenek, by to mohlo předsedovi ER činit potíže.

### **Závěr funkčního období: 1. prosinec 2011 – 30. květen 2012**

V posledním půlroce prvního Van Rompuyova funkčního období již k zásadní proměně diskurzu nedošlo, jak prokázala analýza dalších deseti jeho vyjádření.

Diskurz komunikátora se mu podařilo vylepšit v prostředí sociálních sítí, nikoli v prostředí videoposelství. Nedá se říci, že byl ochotnější k poskytování rozhovorů, takže i nadále se částečně svému úkolu vyhýbal. Zajímavé je, že všeobecně vzato se k této roli přihlásil dobrovolně, a tak není jasné, proč tak činil. Jeho komunikace s veřejností byla poměrně plytká, trvalým znakem bylo množství nevyužitých šancí, co se týká témat, ke kterým se mohl vyjádřit. Pouze v přání do nového roku z prosince 2011 se dopustil i osobnějšího sdělení, což by mohla být cesta, jak si občany EU naklonit, ovšem v oblasti komunikace s veřejností Van Rompuy jednoduše narážel na hranice svých možností.

Diskurz směřující dovnitř ER určitou změnou přece jen prošel. Zmizely z něj snahy o překračování svých pravomocí, což si lze vysvětlit jednoduše jako Van Rompuyovu taktiku v zájmu svého znovuzvolení do funkce předsedy ER. Definitivně přišel o roli agenda-settera a bez problémů se tomu podvolil, přestože

v minulosti si postavení aktivně hájil. I když měl dostatek příležitostí, nesnažil se prosazovat vlastní představu integrace v rozporu s představou členských států, jak to činil v minulosti. Dobrým příkladem v tomto ohledu může být jeho vystoupení na Humboldtově univerzitě 6. února 2012, při němž věnoval své úsilí tomu, aby přítomné přesvědčil o smysluplnosti evropského projektu. Rétorika zůstala i přes silné poselství umírněná, i když svůj přínos na řešení hospodářských problémů Van Rompuy poměrně explicitně neopomněl zdůraznit.

Definici agenta členských států formálně Van Rompuy nejlépe naplňoval až v samém závěru prvního funkčního období. Protože tak nečinil pro prospěch členských států, ale svůj vlastní a sledoval tím svůj cíl být znovu zvolen na post předsedy ER, lze říci, že přestože se jako agent choval, ve skutečnosti jím nebyl. Držel si stále svou linii agenta více či méně často usilujícího o autonomii ve svém úřadu, ale v závěru funkčního období na základě pro něj tolik charakteristického pragmatismu byl schopen své skutečné snahy a ambice skrývat, což je v důsledku ještě zákeřnější forma *slippage*, než když otevřeně deklaruje, že má také své zájmy, které chce hájit.

## Závěr

Cílem práce bylo pomocí diskurzivní analýzy vybraných autorských dokumentů předsedy ER Hermana Van Rompuye zjistit, zda ve svém prvním funkčním období naplňoval svoji roli podle kompetencí, které mu vymezila Lisabonská smlouva. Pro identifikaci situací, které mohly nastat, bylo využito institucionalismu racionální volby. Nabízely se tři možnosti. Pokud by Van Rompuy dodržoval své kompetence, byl by agentem členských států. V případě jejich překročení hovoříme o *slippage* a při vyhýbání se povinností o *shirking*.

Diskurz, který předseda o své funkci od prosince 2009 do května 2012 vytvářel, prošel dynamickým vývojem charakteristickým váhavými začátky, výrazným 2. rokem a zdánlivou stabilizací v závěru funkčního období.

Lisabonská smlouva není ve vymezení povinností a pravomocí předsedy ER příliš konkrétní. Na počátku působení Van Rompuye ve funkci byla zřejmá nejistota, která pramenila částečně z tohoto faktu a částečně z nejistoty o správnosti některých rozhodnutí členských států. Přestože Van Rompuy neplnil zpočátku svoje poslání uspokojivě, nelze jednoduše říci, že by se povinnostem vyhýbal, spíše nevěděl, jak k nim přistoupit. Výsledek je však v obou případech podobný.

Charakteristickým Van Rompuyovým znakem, který se projevoval nejvýrazněji na počátku funkčního období, byla nejistota v kontaktu mimo EU a vyšší míra jistoty dovnitř ER. Stejně tak byl lépe schopen naplnit očekávání, pokud mu byla umožněna dostatečná příprava. Nerad improvizoval, a pokud k tomu byl nucen, zvyšovalo se riziko selhání.

Již po prvním půlroce ve funkci bylo možné pozorovat výrazné změny diskurzu. Van Rompuy začal působit sebevědoměji a zejména na poli meziinstitucionálního boje o moc mezi ním, předsedou EK Barrosem a vysokou představitelkou hájil svou pozici tak důrazně, že se dostával až za hranici Lisabonské smlouvy k efektu *slippage*.

Zatímco s předsedou EK se mu podařilo spory vyřešit a dokázal, že umí pracovat funkčně v souladu s představami členských států, s vysokou představitelkou se situace nevyjasnila. Van Rompuy na řešení rezignoval (*shirking*) a navíc místy posiloval svou pozici na její úkor. Členské státy proti vývoji situace nezasáhly, takže také nelze situaci interpretovat tak, že by Van Rompuy činil rozhodnutí v přímém rozporu s nimi.

V závěru prvního roku a v průběhu druhého roku oscilloval Van Rompuyem utvářený diskurz mezi agentem členských států a snahou o emancipaci. V analyzovaných případech se objevovaly náznaky tendencí ke *slippage*, pohlédneme-li však na problém jako

na celek, je evidentní, že opakované náznaky znamenaly dlouhodobý Van Rompuyův záměr provázený snahou nebýt příliš nápadný. Předseda ER výrazně prezentoval vlastní vizi integrace, někdy i v přímém rozporu s členskými státy, zejména v otázce hlubší integrace ve fiskální oblasti. Agent se snaží obhajovat názory členských států a nikoli svoje, takže v tomto ohledu byla jeho emancipační snaha dlouhodobě zřejmá. Výrazně také vyzdvihoval svůj přínos na práci ER a přičítal si přínos v řešení problémů celé EU. Členské státy však uměly účinně uplatnit proti jeho emancipačním snahám kontrolní mechanismy, proto se kontrole nevymkl a navíc se naučil autoregulaci. Zjistil, co jsou členské státy ochotny tolerovat a co ne a uměl se podle toho zařídit.

Objevil se i aspekt dobrovolného převedení větších pravomocí členskými státy na agenta v případě, kdy samy nebyly schopny nalézt vhodná řešení uvnitř ER. Van Rompuyovi nahrávala složitá situace řecké krize, kde si dlouhodobou snahou o seberealizaci dokázal posílit svou pozici s posvěcením členských států. Ukázal, že je možný nejen proces, kdy se agent podvoluje vůli členských států, ale také může nastat situace, kdy členské státy vyhoví tlaku agenta, pokud z toho mohou mít prospěch. Pro agenta se jedná o motivační faktor, aby se o podobný vývoj pokoušel opakovaně, pokud je jeho cílem posilovat své postavení.

Nejvýraznější Van Rompuyovou slabou stránkou byla komunikace s veřejností. V průběhu 2,5 let sice bylo možné zaznamenat posun, ale celkově lze hodnotit jeho působení kriticky. Přitom sám aktivně rozšiřoval své spektrum aktivit v roli komunikátora, a tak by se dalo očekávat, že hodlal být k veřejnosti otevřený. Chyběly ale hmatatelné výsledky, opakovaně nevyužíval své šance konkrétně se vyjádřit k palčivým otázkám, a tak je také třeba konstatovat, že se vyhýbal stoprocentnímu plnění role, ke které se sám hlásil.

Závěr funkčního období by mohl sloužit jako příručka, jak má vypadat skutečný agent členských států, který pravomoci ani nepřekračuje, ani se nevyhýbá povinnostem. Van Rompuy zmírnil svou rétoriku, byl opatrnější ve vyjádřeních pro tisk, byl ochoten zakrývat skutečné aktivity ER až do nalezení potřebných řešení,

pokud to bylo v zájmu členských států, ale činil tak, aniž by na své přínosy upozorňoval. Jak bylo ale objasněno, přesto nemůžeme říci, že by se skutečně v této době jako agent členských států choval. Šlo o jeho „předvolební kampaň“, protože stál o prodloužení mandátu ve funkci předsedy ER. Naopak jeho strategie nese z morálního hlediska negativní znaky. Van Rompuy opět potvrdil, jako již několikrát v průběhu funkčního období, že je pragmatikem, který činí, co je třeba, aby dosáhl svých cílů.

Diskurz, který Van Rompuy v průběhu 2,5 let ve funkci vytvářel, prošel více různorodými podobami a nelze ho vystihnout jedním jednoduchým označením. Objevily se u něj všechny tři tendence, které předpokládal institucionalismus racionální volby. Van Rompuy si je dobře vědom, jak podle představ členských států ideálně vypadá agent sloužící jejich zájmům, protože v momentě, kdy to potřeboval, dokázal se do role bez problémů vžít. Často byla tato pozice zřejmá také v politicky neutrálním prostředí na univerzitní půdě nebo mezi podnikateli, kde Van Rompuy zapomínal na své emancipační snahy. Přesto u něj převažovala snaha funkci dodat přidanou hodnotu nad rámec Lisabonské smlouvy, zpestřit její repertoár a zvětšit své vlastní možnosti. Využíval i toho, že Lisabonská smlouva nechávala mnohá prostranství otevřená.

Takový závěr je podstatný pro druhé funkční období, které právě probíhá. Po něm Van Rompuy již nemůže být znovu zvolen, a tak lze očekávat, že využije příležitosti k tomu, aby svou emancipaci dále posílil. Řekli jsme, že kontrolní mechanismy fungují, ale lze předpokládat, že na Van Rompuye v prvním období účinkovaly i díky vizi prodloužení mandátu. Ve druhém funkčním období by proto mohl být odvážnější a posunout hranice postu ještě dále, čímž by nastavil i širší pole působnosti pro svého nástupce. Pokud by se v ER stalo, že předsedové ER budou absolvovat obě dvě funkční období vždy, povede to v horizontu několika let, resp. desetiletí k rozšíření pravomocí funkce jako takové, pokud ovšem budou předsedy ER jmenováni politici podobných ambicí, jaké nakonec projevil Herman Van Rompuy. Varianta takřka automatického prodlužování mandátu není úplně nepravděpodobná vzhledem k tomu, že ostatní aktéři vnějších vztahů mají pětiletý

mandát, na což upozorňoval i Van Rompuy. Pokud se předsedovi ER podaří sladit s nimi své aktivity, bylo by z pohledu členských států nestrategické takového člověka hned po 2,5 letech z funkce odvolávat a znovu absolvovat období meziinstitucionálních rozporů.

Z hlediska interinstitucionální stability bude proto třeba i nadále věnovat otázce působení předsedy ER v institucionální struktuře EU pozornost a do budoucna se případně zamýšlet nad tím, jak fungování institucí dále zefektivnit.

### **Použitá literatura**

- [1] Beneš, V. (2008). *Diskurzivní analýza*. In: Drulák, P. a kol. *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.
- [2] Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Vol XLIV, s. 936–957. Online text: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf>, ověřeno k 18. 5. 2014.
- [3] House of Lords (2008). *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*. HL Paper 62-I, London: The Stationery Office Limited. Online text: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>, ověřeno k 18. 5. 2014.
- [4] Kassim, H. & Menon, A. (2003). The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10:1, s. 121–139. Online text: [http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions\\_and\\_culture/Kassim\\_on\\_P-A\\_in\\_EU.pdf](http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions_and_culture/Kassim_on_P-A_in_EU.pdf), ověřeno k 17. 4. 2013.
- [5] Meyer, M. (2001). *Between theory, method, and politics: positioning of the approaches to CDA*. In: Wodak, R. & Meyer,

M. *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.

- [6] Pollack, M. A. (1997). Delegation, agency and agenda setting in the European Community. *International Organization*, Vol. 51, č. 1, s. 99–134. Online text: [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009\\_readings/ME2.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/ME2.pdf), ověřeno k 18. 5. 2014.
- [7] Skálová, B. a kol. (2011). *Vybrané metodologické problémy mezinárodních teritoriálních studií*. Praha: Matfyzpress.
- [8] Zdroje pro diskurzivní analýzu: Veřejně dostupné výstupy Hermana Van Rompuye z jeho prvního funkčního období; přesný seznam uveden v diplomové práci. Diplomová práce dostupná z: [http://is.muni.cz/th/274105/fss\\_m/?lang=en;id=244348](http://is.muni.cz/th/274105/fss_m/?lang=en;id=244348).

**[http://is.muni.cz/th/274105/fss\\_m/DP\\_Milerova.pdf](http://is.muni.cz/th/274105/fss_m/DP_Milerova.pdf)**



# PODMÍNKY PRO ZALOŽENÍ FIRMY V ČESKÉ REPUBLICE VE SROVNÁNÍ S EVROPSKOU UNIÍ

*Ing. Marie Mužíková*

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,  
obor Mezinárodní obchod*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Marie Mužíková

## **Abstrakt:**

Cílem této diplomové práce je přinést ucelený přehled o podmínkách pro zakládání firem v Evropské unii. Práce definuje základní podnikatelské pojmy, informuje o historickém vývoji podnikatelského prostředí a o podmínkách pro založení firmy na území dnešní Evropské unie. Přináší přehled právních forem podnikání a rozebírá postup založení firmy v České republice, ve vybraných státech EU a v rámci Evropské unie. Dále se věnuje problematice daní a dopadu daňové politiky států na zakládání firem. Práce identifikuje a hodnotí kritéria ovlivňující podmínky pro založení firmy a jejich vývoj v čase. Srovnává výsledky jednotlivých států Evropské unie a na základě zanalyzovaných dat pomáhá rozhodnout, zda a pro jaké typy firem je výhodnější založit firmu v ČR nebo v jiné zemi EU.

## **Abstract:**

The aim of this diploma thesis is to provide a comprehensive overview of conditions for establishing a company in the European Union. This work defines basic business terms and discusses the historical development of the business environment and conditions for establishing a company in the territory of today's European Union. Surveys the legal forms of businesses and analyzes the procedure of founding a company in Czech Republic, in selected EU member states and in the European Union. It deals with taxes and the impact of the tax policy on the establishment of companies.

The work identifies and evaluates the criteria which determine conditions for starting up a business and their development in time. It compares the results of the EU member states and based on the analyzed data helps to decide whether it is better and for what kind of a company to establish a company in Czech Republic or in another country in EU.

**Klíčová slova:**

založení firmy, podnikatelské prostředí, podmínky pro podnikání, Česká republika, Evropská unie, podnikání

**Klasifikace JEL:**

F23, G32, H25, K22, L26, M13

---

**Úvod**

Práce se zaměřuje na podmínky pro založení firmy v České republice a jejich srovnání s podmínkami v Evropské unii. Od vstupu ČR do EU uběhlo již devět let a v této souvislosti si práce klade následující otázky. Jaké jsou dnes podmínky pro založení firmy v České republice a jak moc se liší od ostatních zemí Evropské unie? Je zde znát přibližující se a sjednocující se trend? V jakých oblastech se podmínky pro založení firmy výrazně liší? V rámci využívání výhod pokročilého stádia ekonomické integrace dochází k zakládání firem v jiných členských státech, než je ten domácí. Jak často a pro které typy firem je tento postup výhodný?

Dle mé hypotézy jsou podmínky pro zakládání firem v západních zemích EU příznivější než v České republice. Naopak v České republice jsou podmínky lepší než v ostatních zemích EU bývalého východního bloku. V zemích EU, které dříve byly součástí Sovětského svazu, se dá předpokládat vyšší míra korupce než na západě, což bude jeden z klíčových faktorů, který bude negativně ovlivňovat hodnocení tamního podnikatelského prostředí. Dále k horšímu hodnocení povede fakt, že ve východních zemích

je zkonstatnější a méně flexibilní státní aparát, mezi jehož primárními cíli nebude snaha o zlepšení fungování celé společnosti, ani dílčích částí. Přesto dle mé hypotézy bude docházet ke sblížení podmínek, jak z důvodu vyšší konkurenceschopnosti, tak z důvodu společné politiky v rámci EU. Předpokládám také, že se najde několik států mimo EU 15, které právě např. na základě zvýšení své konkurenceschopnosti budou mít lepší podmínky pro podnikání a zakládání firem, než státy EU hospodářsky vyspělejší.

Na začátku práce definuji základní pojmy a věnuji se historii podnikání na území dnešní Evropské unie včetně podmínek pro zakládání firem. Následně rozebírám existující právní formy společností včetně nové možnosti založit společnost dle evropského práva.

V následující kapitole se zaměřuji na postup založení firmy a možnosti založit firmu tzv. na klíč. Jaké jsou výhody a nevýhody založení firmy na klíč, co všechno firmy, které prodávají hotové firmy ušité na míru nebo ve standardizované formě, nabízí?

Dále se věnuji tématu daní, jejich komplexnosti v jednotlivých státech a v neposlední řadě vlivu, který má tato oblast na rozhodování o založení firmy v zahraničí. S tímto úzce souvisí otázka tzv. daňových rájů. Shrnuji, které země do této specifické skupiny spadají a jaké nabízejí firmám podmínky. Také analyzuji, jakým firmám se vyplatí založení firmy v jedné z offshorových destinací a jaké jsou jejich výhody a nevýhody.

V další kapitole se zaměřuji na podporu podnikání v ČR a všeobecně ze strany EU včetně podpory legislativní. Následně vyhodnocuji, jaký pokrok ve zlepšování podnikatelského prostředí udělaly jednotlivé státy v čase, a které faktory nadále příznivý rozvoj podnikání brzdí. Poté hodnotím důvody, klady a zápory pro založení firmy v zahraničí na základě zanalyzovaných informací a rozhovoru s odborníkem z praxe.

Cílem práce je analyzovat aktuální situaci, přinést přehled faktorů, které je třeba zvážit a rozebrat před skutečným založením firmy, ale i při a po něm. Dále vybrat specifické faktory, které jsou charakteristické pro vybrané země a tvoří tak konkurenční výhodu, nebo naopak jsou nevýhodné a mohou od založení firmy v daném

státě odradit. Také si kladu za cíl odpovědět si na položené otázky a potvrdit či vyvrátit stanovenou hypotézu.

V práci jsou použity především vědecké metody komparace, analogie a analýza a syntéza. Důležitým zdrojem číselných dat a podkladů k reformám v podnikání je databáze Světové banky a Mezinárodní finanční korporace DoingBusiness.org. Podklad pro právní náležitosti tvoří zejména český obchodní zákoník, evropský právní server eur-lex.europa.eu a právní zákoníky vybraných zemí. Data týkající se daní jsou získána převážně z databáze poradenské společnosti KPMG. Informace o reálných podmínkách zprostředkovává Jan Habermann, odborník z praxe, na základě osobního rozhovoru.

Přínosem práce je zpřehlednění tematiky a zpracování nejdůležitějších kritérií na základě informací, které dnes jsou dostupné téměř všem, avšak kterých je nepřehledné množství, a tudíž není snadné se v nich orientovat a vždy vyhledat všechny potřebné relevantní údaje. Tato práce by měla být nápomocným vodítkem především pro ty, kteří uvažují o založení firmy v ČR, nebo o založení firmy v jiné zemi EU.

## 1. Definice pojmů

V začátku práce definuji základní pojmy týkající se podnikání. Dle českého obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.) můžeme podnikání charakterizovat následovně: „*Podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.*“<sup>(20)</sup> Evropská komise definuje podnikání jako „*myšlení a proces k vytvoření a rozvoji hospodářské činnosti kombinující*

---

<sup>(20)</sup> Zákony: Obchodní zákoník – Část I. – Hlava 1 – Díl 1 – Obecná ustanovení. *Business.center.cz* [online]. 2013 [cit. 2013-05-21]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/obchzak/cast1.aspx>.

*podstupování rizik, kreativitu a/nebo inovace s řádným řízením v rámci nové nebo existující organizace.*“<sup>(21)</sup>

Podnikatelem je podle českého zákona č. 513/1991 Sb., § 2 odst. 2:

- a) osoba, která je zapsaná v obchodním rejstříku;
- b) osoba podnikající na základě živnostenského oprávnění;
- c) osoba podnikající na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů;
- d) osoba provozující zemědělskou výrobu zapsaná do evidence podle zvláštního předpisu.

Podnikem se v českém právu rozumí soubor hmotných, osobních a nehmotných složek podnikání. Lze jej také charakterizovat jako „*subjekt, ve kterém dochází k přeměně zdrojů (vstupy) ve statky (výstupy)*“<sup>(22)</sup>.

## **2. Pohled do historie podnikání v ČR a v EU**

Pro pochopení a možnost analýzy současné situace na poli podnikání se vrátíme do minulosti a shrneme si podnikatelské prostředí a podmínky pro zakládání firem od období před industrializací až do 90. let 20. století na území dnešní Evropské unie.

Před obdobím industrializace bylo podnikání silně ovlivňováno panovníky. Založení firmy bylo vázáno na jejich vůli, jelikož oni udělovali koncese, povolení k usídlení pro přistěhovalce a různá privilegia. Nebyl to trh, který měl dopad na úspěch firmy, ale podpora ze správných míst. Hlavní roli v tomto období hrály

---

<sup>(21)</sup> EM5765/03 COM (03) 27 – European Commission Green Paper: Entrepreneurship in Europe. [online]. 2013 [cit. 2013-05-08]. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/142/142.pdf>.

<sup>(22)</sup> Co by měl podnikatel vědět: Pojetí a význam malých a středních firem. VEBER, Jaromír a kol. *Podnikání malé a střední firmy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2008, s. 13–23. ISBN 978-80-247-2409-6.

malé podniky. Toto vše se však začalo v 19. století měnit. V návaznosti na průmyslovou revoluci a industrializaci došlo k převratným změnám v oblasti transportu, komunikace a produkce. Industrializace měla za následek změnu důležitosti nejvýznamnějších průmyslů své doby. Důležitou roli tehdy při tvorbě zákonů a nařízení sehrálo Rakousko-Uhersko, čímž ovlivnilo rozvoj evropských států v mnoha ohledech. Tento historický vývoj má dopad jak na dnešní Českou republiku, tak na další země Evropské unie i EU jako celek.

Podnikání po roce 1918 v Československu vzkvétalo, především díky průmyslově zaměřeným českým zemím, které byly ještě těsně před první světovou válkou, co se hospodářské vyspělosti týče, nad evropským průměrem. Naopak slabinou tehdejšího Československa byla jeho východní část (Slovensko a Podkarpatská Rus), která byla především zemědělská a patřila mezi hospodářsky nejméně vyspělé oblasti v Evropě. Problémem, se kterým se nově vzniklá Československá republika po rozpadu Rakouska-Uherska musela vypořádat, byl nedostatek kapitálu. V roce 1919 bylo následně vyhlášeno, že všechny společnosti, které působí na území Československé republiky, sem musí přenést i svá sídla. Tzv. nostrifikace měla vést k posílení postavení českých bank, shromáždění kapitálu a vzdělaných pracovních sil v Československu a tím k hospodářskému rozvoji mladého státu. <sup>(23)</sup>

Krátce po válce Evropa bojovala s recesí, ale od roku 1924 nastávají „zlatá léta“. Nové objevy a růst v průmyslové výrobě přispěly k boomu ve většině evropských ekonomik. Od roku 1929 byla však Evropa tvrdě zasažena světovou krizí, která vedla ke zhroucení ekonomik po celém světě. Nejvíce zasáhla USA, Německo, Polsko, ale i Československo. V návaznosti na hospodářskou krizi v roce 1939 vypukla druhá světová válka. V tomto šes-

---

<sup>(23)</sup> RŮŽIČKA, M. ČESKÁ TELEVIZE. *Průkopníci podnikání v českých zemích: Jaroslav Preiss*. 1998 [cit. 2013-03-31]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1036836797-prukopnici-podnikani-v-ceskych-zemich/298327273350001-jaroslav-preiss/>.

tiletém období bylo československé hospodářství řízeno na základě potřeb okupujícího Německa, mnoho podniků a živnostníků však v rámci možností provozovalo svou činnost nadále.

Po druhé světové válce došlo k radikálním změnám v politice a ve fungování mnoha evropských ekonomik včetně československé. Východní Evropa byla sdružena pod Sovětský svaz a byl nastolen socialismus. V socialistické ekonomice neexistoval trh, tržní ceny ani podnikání. V Československu došlo ke znárodnování soukromého majetku v roce 1948 a státními zásahy bylo zrušeno svobodné podnikání a s ním volný trh. Zatímco východní Evropa byla odizolována železnou oponou, západní Evropa vykročila po válce směrem ke sjednocení jednotlivých států a položila základy Evropské unie. Až v 90. letech došlo v celé Evropě k významným geopolitickým změnám, které uvolnily podmínky pro podnikání a umožnily jeho rozkvet.

Po revolucích a rozpadu Sovětského svazu na konci 80. let musely bývalé státy sovětského bloku projít transformací ekonomiky z centrálně plánované na tržní. Změna režimu znamenala pro Československo možnost svobodného podnikání, a tak došlo k rapidnímu nárůstu počtu individuálních podnikatelů a nových firem. Tento trend byl podpořen uskutečněním malé a velké privatizace a zároveň relativně jednoduchými podmínkami k založení firmy. V průběhu 90. let se ale postupně situace pro vznik nových firem měnila. Založení firem se stalo komplikovanější, vzrostly administrativní náklady a počet procesů, podmínky byly náročnější a komplexnější. Stále totiž nebyl vytvořen kompletní právní řád, mnohé instituce teprve vznikaly a zároveň morální hodnoty obyvatelstva byly pokřivené z dob socialismu, ať se jednalo například o korupci či okrádání státu. <sup>(24)</sup> Na základě tohoto vývoje získalo podnikání v ČR velmi špatnou pověst, která přetrvává v představách mnoha občanů dodnes. Pro země západní Evropy se otevřely nové trhy a příležitosti a následný vývoj ovlivnil budoucnost Evropy i tamní podnikatelské prostředí.

---

<sup>(24)</sup> ŽÍDEK, Libor. *Transformace české ekonomiky: 1989–2004*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9922-X.

### 3. Právní formy podnikání

Tato kapitola se zaměřuje na jednotlivé právní formy v ČR a ve vybraných státech EU. Také se věnuje společnostem, jejichž forma vznikla z podnětu Evropské unie a které umožňují snazší přeshraniční spolupráci.

V České republice je možné podnikat jako fyzická nebo právnická osoba. Fyzická osoba provozuje na základě živnostenského oprávnění tzv. živnost (ohlašovací nebo koncesovanou) nebo podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění, tedy vykonává tzv. svobodné povolání (např. duševní tvůrčí činnost, restaurování památek, lékaři, advokáti, znalci, tlumočníci). Právnická osoba má volbu mezi několika subjekty: společnost s ručením omezeným, akciová společnost, veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, družstvo.

V Evropské unii se můžeme z hlediska historického vývoje setkat převážně se stejnými právními formami podnikání. Stejně tak jako v Česku je i ve většině evropských zemí nejběžnější právní formou podnikání živnost pro fyzické a společnost s ručením omezeným pro právnické osoby. Z právního hlediska si jsou evropské společnosti s ručením omezeným velmi podobné, výrazněji se odlišují až povinnou zákonnou výší základního kapitálu a způsobem zdanění.

Evropské hospodářské zájmové sdružení, evropská společnost a evropská družstevní společnost spadají pod evropské právo a jsou upraveny zvláštními předpisy. Jedná se o společnosti, které může založit podnikatel kterékoliv země Evropské unie.

Zvolit vhodnou formu podnikání je klíčové pro založení a fungování podnikání. Není to však rozhodnutí jednoduché a špatně zvolená forma se později nesnadno mění. V této kapitole jsou proto také podrobně rozebrána kritéria, která by měla být zvažena před finálním rozhodnutím o právní formě podnikání.



#### 4. Založení a vznik firmy

Proces založení firmy u nás i v ostatních zemích EU je poměrně komplexní záležitost, která vyžaduje vyřízení mnoha dokumentů a často osobní návštěvy příslušných úřadů.

Na začátek je důležité si definovat pojmy „založení“ a „vznik“ firmy:

- založení: společnost je založena sepsáním a podpisem společenské nebo zakladatelské smlouvy,
- vznik: společnost vzniká dnem zápisu do obchodního rejstříku.

Jednou z podmínek pro podnikání v ČR je zajištění živnostenského či jiného oprávnění k výkonu činnosti. Zahájení živnosti je třeba oznámit na kterémkoliv živnostenském úřadu nebo Czech Pointu, tzv. Českém podacím ověřovacím informačním národním terminálu. Založení a vznik právnické osoby je v práci popsán na příkladu nejčastěji se vyskytující formy podnikání u nás, společnosti s ručením omezeným. Postup založení všech právních forem definuje obchodní zákoník (Zákon č. 513/1991 Sb.). Na tomto místě je důležité zmínit, že od roku 2014 vstoupil v platnost nový zákon o obchodních korporacích, který založení firmy v ČR zjednodušuje. První změnou je prodloužení lhůty podání návrhu na zápis společnosti do obchodního rejstříku, druhou velmi výraznou změnou je minimální výše vkladu u s. r. o., která nově činí 1 Kč, pokud společenská smlouva neurčí jinak.

Postup a podmínky založení a vzniku firmy v zemích Evropské unie se od sebe liší. Počínaje zákonnou minimální výší vloženého kapitálu při založení, přes náklady na založení, po počet dní a procesů potřebných k jejímu založení. Pro porovnání založení firmy v ČR s dalšími zeměmi Evropské unie práce uvažuje založení s. r. o. v Irsku, zemi, kde doba založení firmy, počet procesů potřebných k jejímu založení i minimální vložený kapitál při založení patří k nejnižším v EU. Pro kontrast je druhým státem ke srovnání Rakousko, kde se doba založení pohybuje ke konci celounijního žebříčku, stejně tak jako počet procesů a výše finančních nákladů.

Tato kapitola se dále zabývá postupem založení evropských společností spadajících pod právo Evropského společenství a možností založit „firmu na klíč“. Mnohdy složité postupy a zdlouhavá komunikace s úřady při zakládání firmy přispěla v zemích, kde se jedná o poměrně složitý a pomalý proces, ke vzniku firem, které se na zakládání firem specializují. Tzv. firmy na klíč nebo *ready-made* společnosti jsou nejoblíbenější v zemích, kde se musí pro založení provést velký počet administrativních úkonů, kde je silná byrokracie a příslušné úřady pracují pomalu. Nově vznikla v ČR také druhá možnost. ZalozFirmu.cz je obecně prospěšná společnost, která umožňuje založení firmy přes internet. Na rozdíl od společností, které se poskytováním těchto služeb živí, je založení firmy s pomocí ZalozFirmu.cz bezplatné. Provoz portálu je financován z dotací a grantů na podporu podnikání a je podporován Hospodářskou komorou ČR. Díky průběhu založení firmy online je tento proces velmi rychlý a provádí se prostřednictvím jednoduchého registračního formuláře.

## 5. Daně

Daně hrají důležitou roli při rozhodování o právní formě a místě založení firmy. Všeobecně se jedná o jeden z klíčových faktorů, skrze které státy vytvářejí příznivé podmínky pro podnikání. V rámci EU se také čím dál významnějšími hráči stávají orgány Evropské unie, jejichž cílem je unifikovat zákony, a tak zjednodušit jejich komplexitu a odlišnosti mezi jednotlivými zeměmi.

Daňový systém v České republice je v hlavních bodech podobný systémům v Evropě, patří však z celoevropského měřítka k jednomu z nejsložitějších. Všeobecně lze také říci, že daňové zatížení je v ČR nižší, než je průměr EU. K významným změnám v oblasti daní došlo z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004. Podmínkou pro vstup bylo (mimo jiné) sladění právního řádu ČR s řádem společenství (*acquis communautaire*).

Co se ostatních zemí EU týče, má každá země vlastní daňovou politiku a může si tedy určovat výši daní sama. Některé státy

využívají daňových výhod či úlev k regulaci podnikatelského prostředí a přílivu investorů do země.

Daňové zatížení má přímý dopad na podnikání na vnitřním trhu EU a značně je ovlivňuje. Jedním z prostředků, jak upevnit společný trh a zjednodušit mezinárodní obchod, je harmonizace daňových systémů členských zemí. Daňový systém v domácí zemi bývá sám o sobě velmi komplexní a podnikatel často musí využívat služeb daňového poradce. O to více se situace komplikuje, když vstoupí na zahraniční trhy. Náklady na daňové poradenství tak bývají často velikou finanční a administrativní zátěží pro podnikatele, kteří by sjednocení na společném trhu nepochybně uvítali. Členské země se však bojí o svou suverenitu a jsou v oblasti daní k jakémukoliv sjednocování velmi skeptické. Přestože tedy přímé daně zůstávají nadále plně v kompetenci jednotlivých států, bylo dosaženo harmonizace v oblasti nepřímých daní, které ovlivňují volný pohyb zboží a služeb. Vznikla společná ustanovení o minimálních sazbách a minimálním daňovém základu u DPH a spotřebních daní.

Extrémně příznivé daňové podmínky naleznou firmy v tzv. daňových rájích nebo zemích s optimalizovaným daňovým režimem. Mimo značné úspory patří mezi výhody daňových rájů například i podstatně nižší administrativní povinnosti ve vztahu k státu. Daňové ráje a *offshore* (onshore) země také poskytují podnikatelům ochranu a zachování anonymity. Země, které se profilují jako daňové ráje, jsou obvykle malé země s nízkým počtem obyvatel a vysokou životní úrovní. Patří sem například Andorra, Bahamy, Gibraltar, Lichtenštejnsko. Za *onshore* destinace v Evropské unii můžeme považovat především Nizozemsko, Lucembursko, Kypr, Maltu, často zahraniční firmy zakládají svá sídla i ve Velké Británii a Irsku. *Onshore* destinace jsou častou volbou podnikatelů, jejichž primárním cílem není daňová optimalizace, ale spíše lépe vymahatelná legislativa a jednodušší a jasnější zákony než v jejich domácí zemi. Nejoblíbenější destinací českých firem je Nizozemsko, kde je počet českých firem ze všech zahraničních

zemí s výrazným náskokem nejvyšší, následováno Kypr a Lucemburskem. Z důvodu krize se však nyní mnohé evropské země snaží proti úniku daní svých občanů do daňových rájů bojovat.

## 6. Podpora podnikání

V každém státě Evropské unie existují programy, které podporují začínající podnikatele v jejich podnikání, ať se jedná o rozjezd či již jejich samotné fungování. Součástí podpory podnikatelského prostředí jsou národní a operační programy, státní instituce a sdružení, dále různá fóra a komunity, které podnikatele sdružují a podporují z hlediska financí, informovanosti, legislativy atd. Národní programy jsou financovány ze státního rozpočtu, zatímco v případě operačních programů rozhodující zdroje pochází ze strukturálních fondů EU. V rámci národních programů je podporováno především malé a střední podnikání. Obecně se jedná o přímé dotace, záruky za úvěry a krytí úroků. Evropská unie podporuje podnikání jak informativně, tak finančně i strategicky. EU vytváří rámcové podmínky pro rozvoj a fungování malých a středních podniků a následně prosazuje jejich implementaci v jednotlivých členských zemích.

V ČR podporují podnikatele např. portál BusinessInfo.cz, sloužící ke zvýšení informovanosti především malých a středních podnikatelů a exportérů, CEBRE, kancelář v Bruselu, která prezentuje a obhajuje zájmy českých podnikatelů v EU, projekt „Informační místa pro podnikatele“, který si klade za cíl vytvořit síť informačních míst po celé České republice, ministerstva – jak v ČR, tak v EU, agentury specializující se na podporu podnikatelského prostředí (CzechTrade, CzechInvest), Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB) pro podporu malého a středního podnikání či Exportní, garanční a pojišťovací společnost (EGAP) a Česká exportní banka (ČEB), které jsou důležitými institucemi pro exportéry.

Evropská unie se intenzivně snaží podporovat podnikání v Evropě a za tímto účelem poskytuje rozsáhlé dotace a granty,

kteřé jsou přidělovány na národní úrovni. Dále existuje nespočetné množství unijních organizací, projektů a informačních serverů vzniklých na podporu začínajících podnikatelů, stejně jako vzdělávacích programů a programů odborné přípravy pro podnikatele. Podnikání a jednotný trh ale Evropská unie nepodporuje pouze finančně či informativně, ale významně i vydáváním nařízeních a směrnic, jejichž implementací ve všech členských státech dochází k postupnému zjednodušování podmínek pro podnikání v nich a mezi nimi.

## **7. Srovnání podmínek pro založení firmy a příznivosti podnikatelského prostředí ve státech Evropské unie**

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, hraje přívětivost podnikatelského prostředí důležitou roli pro malé a střední podniky a následnou konkurenceschopnost celé ekonomiky. Podnikatelské prostředí má tak jistý vliv na vznik nových firem. Jak skutečně podnikatelské prostředí ovlivňuje vznik podniků a jak se státy starají o zavedení či udržení příznivého podnikatelského prostředí? V kterých oblastech došlo v posledních letech ke zlepšení a naopak? Na následující otázky se práce snaží najít odpovědi pomocí zanalyzovaných dat a vybraných faktorů, jakými jsou počet nově založených firem, regulace podnikatelského prostředí, náročnost založení firmy i index vnímání korupce v jednotlivých státech Evropské unie.

Po hloubkové analýze vybraných vstupů lze vyvodit následující závěry. Je evidentní, že podmínky pro podnikání mají nejdélněji nastavené severské země včetně Velké Británie, které odrážejí vysoký životní standard, velikou míru liberalizace a rovnosti ve společnosti, efektivního řízení státu a stability a důvěryhodnosti řídicího aparátu.

Skupinou, ve které probíhá nejvíce změn, jsou vybrané cílevědomé státy většinou bývalého východního bloku, které s vytrvalostí a vidinou kvalitního fungujícího státního aparátu a uvědoměním si důležitosti efektivních reforem podnikatelského prostředí

podnikají výrazné změny k dosažení vytyčených cílů. Do této skupiny lze zařadit Lotyšsko, Estonsko, Slovinsko, Slovensko a Portugalsko.

Naopak Španělsko, Itálie a Řecko se i přes řadu reforem nachází všeobecně na konci celounijního žebříčku.

Bulharsko a Rumunsko jsou země, které vstoupily do Evropské unie jako poslední. Ze všech členských zemí se řadí k nejméně vyspělým, což je zřetelné i na skutečnosti, že v jednoduchosti podnikání se nacházejí téměř na samém konci žebříčku. Z analyzovaných dat je však možné vysledovat pozitivní kroky učiněné ke zjednodušení procesů nutných k založení firmy.

Francie, Nizozemsko a Belgie se všeobecně nacházejí na celoevropském průměru. Německo a Rakousko, další dva stabilní členové EU se v jednoduchosti podnikání umístily v první polovině žebříčku, z jejich strany však není znát zájem o změny a inovace, což se z dlouhodobého hlediska může projevit jako problém.

Česká republika, Polsko a Maďarsko, země bývalého sovětského bloku, členové EU od roku 2004, se z hlediska jednoduchosti podnikání nachází ke konci celounijního žebříčku. Na rozdíl od Maďarska, kde jsou znatelné změny k lepšímu, se podobnými výsledky Česká republika ani Polsko pochlubit nemohou. Obě země se ve všech parametrech nacházejí až v druhé polovině ze všech zemí Evropské unie. Skutečnost, že k příliš mnoha změnám nedochází ve vyspělejších státech EU (viz Německo, Nizozemsko apod.) je pochopitelná, všeobecně mají jednodušší a lépe nastavené podmínky pro podnikání. Že ke změnám ale nedochází v zemích bývalého východního bloku, není zde patrná snaha k výrazným změnám ani k aktivnímu zlepšování podnikatelských podmínek ve srovnání např. se Slovenskem, Lotyšskem či Estonskem, je znepokojující. Abychom mohli být konkurenceschopní, je třeba minimálně držet krok, ne-li být podněcovateli inovací a změn; tato vůle však bohužel není v České republice ani Polsku patrná. Do skupiny k České republice a Polsku je také možné zařadit Litvu, která přes poměrně dobrý výsledek v jednoduchosti podnikání ve všech ostatních oblastech spíše zaostává, a nachází se na podobných příčkách jako ČR a Polsko.

Irsko, Kypr, Lucembursko a Maltu zařazuje Světová banka mezi *offshore* finanční centra. Na rozdíl od ostatních tří zemí je Irsko poměrně pokrokové, co se zlepšování podmínek pro podnikání týče. Přes nadprůměrný počet nově vznikajících firem na Maltě a v Lucembursku obě země, co se jednoduchosti podnikání a počtu dnů a počtu procesů potřebných k založení firmy týče, skórují z hlediska průměru EU velmi špatně. Malta dokonce často nejhůře z celé Unie. Z tohoto je zřejmé, že pro početné množství zájemců o založení firmy v těchto destinacích žádné z výše uvedených kritérií nehraje roli a země jim nabízejí zcela jiné výhody.

Na základě provedené analýzy lze shrnout, že podmínky pro podnikání a postupy k založení firmy v České republice ve srovnání s Evropskou unií nejsou ideální. Jak v jednoduchosti podnikání, tak v dalších hodnocených parametrech Česko skóruje pod průměrem Evropské unie. Česká republika od vstupu do Evropské unie v roce 2004 zrealizovala v rámci zlepšení podnikatelského prostředí základní nutné kroky a další změny jsou již dnes v procesu realizace. Ve srovnání s ostatními zeměmi EU však, co se změn za účelem zlepšení podnikatelského prostředí týče, dopadá spíše podprůměrně. Přes velmi dobrou výchozí pozici ve srovnání s ostatními zeměmi bývalého východního bloku působí ČR dojemem, že v posledních letech „usnula na vavřínech“ a značná část zemí ji mezitím předehнала. To je škoda, protože potenciál zde byl veliký, bohužel se zdá, že realizace a snaha na správných místech chyběla a stále chybí.

## **8. Založení firmy v ČR či v zahraničí (v rámci EU)?**

Evropská unie nabízí otevřené trhy, podporu a vybrané země EU výhodné podmínky pro investory. Rozhodli by se čeští podnikatelé založit svou firmu mimo území ČR, a pokud ano, jaké motivy vedou k tomuto rozhodnutí? Na tuto a další otázky ohledně zakládání firem pomohl najít odpovědi odborník z praxe Jan Habermann, spoluzakladatel a partner venture kapitálového fondu Credo Ventures.

Důvody pro založení firmy v zahraničí jsou různé a u jednotlivých firem se mohou lišit podle jejich potřeb. Všeobecně ale lze říci, že se sem řadí fungující právní systém, nižší daňové zatížení, náklady na založení a udržování firmy a pověst vybrané země.

Jak složité je založit firmu v zahraničí? K založení firmy v zahraničí je vhodné využít služeb administrátorské firmy, kterých je v každé zemi dostatek. Dle zkušeností Jana Habermanna se zakládáním firmy na Kypru je ideální nechat si administrátorskou firmu doporučit na základě zkušeností důvěryhodného zdroje. Poté je založení vlastní firmy velmi jednoduché. Pro vyřízení veškerých formalit není třeba žádné osobní schůzky v dané zemi, vše může proběhnout přes internet. Založení firmy je rychlé a vše probíhá bez problémů v angličtině. Jak tedy následně vedení firmy v zahraničí funguje? Partnerská firma poskytuje pronájem sídla, umožňuje přístup do zasedací místnosti, vede účetnictví a vyřizuje veškeré administrativní náležitosti. Zároveň zprostředkuje lokálního ředitele, který je členem představenstva. V místě založení firmy pak zasedá představenstvo a valná hromada.

I přestože je dle Jana Habermanna založení firmy v ČR zbytečně komplikované, může být pro mnoho firem i přesto vhodnější. Ne pro všechny firmy je totiž založení firmy v zahraničí dobrou volbou. Například tuzemský maloobchod či řemeslná výroba patří do této skupiny. Proti mluví nejenom náklady na vedení firmy v dané zemi, ale i nedůvěra obchodních partnerů či dodavatelů a především místo působitě. Pokud má založená firma v plánu být aktivní pouze na českém trhu, je pro ni naprosto zbytečné řešit jiné struktury.

## **Závěr**

Cílem diplomové práce bylo srovnání podmínek pro založení firmy v ČR a v EU. Na základě zanalyzovaných dat a s přihlédnutím k historickému vývoji země se ukázalo, že pro zakládání firem není v České republice nejpříznivější prostředí. Ve srovnání



s ostatními zeměmi Evropské unie se Česko umístilo podprůměrně.

Dle očekávání se ve východních zemích vyskytuje vyšší míra korupce než v zemích západní Evropy. Hraje zde roli dědictví socialismu, které přes transformaci ekonomiky přetrvává nejen ve státních institucích, ale především v myšlení lidí, a brzdí tak ekonomický i celospolečenský rozvoj.

Potvrdila se hypotéza, že podmínky pro zakládání firem jsou ve většině západních zemí EU příznivější než v České republice. Na druhou stranu se nepotvrdilo tvrzení, že v České republice jsou podmínky lepší než v ostatních EU zemích bývalého východního bloku. Státy Lotyšsko, Estonsko, Slovinsko a Slovensko vyšly z analýzy výrazně lépe než Česká republika, dokonce i lépe než ostatní země východní, ale i jižní Evropy. Tato skupina tak odpovídá domněnce, že bude možné identifikovat několik států mimo EU 15, které budou mít lepší podmínky pro založení firmy než státy hospodářsky vyspělejší. Všeobecně lze říci, že v oblasti podmínek pro zakládání firmy se (až na hodnoty vnímání korupce) smývají rozdíly mezi zeměmi bývalého Sovětského svazu a zeměmi západní Evropy a nejhůře dopadající státy západní Evropy se nachází na úrovni zemí východní Evropy nebo dokonce i níže.

Lze shrnout, že ze špatně nastaveného podnikatelského prostředí vyvstává v domácí ekonomice závažný problém. Domácí podnikatelé se uchylují k zakládání firem ve stabilnějších jurisdikcích s důvěryhodným právním systémem, nízkými daněmi a mírou korupce a lepší vymahatelností práva než poskytuje jejich domácí ekonomika. V České republice toto řešení získává na oblibě a státu tak na daních unikají vysoké částky.

Řešení tohoto problému je komplikované a je během na dlouhou trať. Přesto již byly identifikovány kroky, které mohou Českou republiku posunout dál, pokud budou implementovány. Hlavním důležitým bodem je dle návrhu EU zavedení kvalitního zákona o státní správě, který by pomohl omezovat prostor pro korupci, umožnil nestranně aplikovat efektivní změny a řádně a důsledně potírat trestnou činnost. Od vstupu ČR do EU v roce 2004 bylo ze strany EU navrženo ČR množství podnětů na zlepšení

i včetně možných způsobů realizace. Ne vždy byly všechny návrhy aplikovány, avšak na základě výsledků zemí EU, které reformy v oblasti zjednodušení zakládání firem a optimalizaci podnikatelského prostředí zavedly, by mohlo být pro Českou republiku prospěšné doporučení Evropské unie realizovat. Jak se ukázalo, hraje Evropská unie důležitou roli v navrhování změn, a díky její silně pro-podnikatelské strategii tak dochází k dlouhodobému zlepšování a sjednocování podnikatelského prostředí.

## Použitá literatura

### Knižní publikace

- [1] BERGHOFF, H. *Moderne Unternehmensgeschichte: eine themen- und theorieorientierte Einführung*. Paderborn: Schöningh, 2004. ISBN 3-506-97020-8.
- [2] DEYL, Z. Demografický vývoj a profesní, národnostní a sociální složení obyvatelstva. In: LACINA, V. a kol. *Dějiny hospodářství českých zemí od počátku industrializace do současnosti*. Praha: Karolinum, 1995. ISBN 80-7184-051-3.
- [3] HOLMAN, R. *Transformace české ekonomiky v komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000. ISBN 80-902795-6-2.
- [4] LACINA, V. a kol. *Dějiny hospodářství českých zemí od počátku industrializace do současnosti: Období první Československé republiky a německé okupace 1918–1945*. Praha: Karolinum, 1995. ISBN 80-7184-051-3.
- [5] PETŘÍČEK, V. *Česká podpora podnikání v evropském kontextu*. Praha: Corona Communications, 2007. ISBN 80-903954-2-8.
- [6] PETŘÍČEK, V. *Vývoj podnikatelského prostředí v České republice*. Praha: Corona, 2006. ISBN 80-903363-6-1.

- [7] EBER, J. a kol. *Podnikání malé a střední firmy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2008. ISBN 978-80-247-2409-6.
- [8] ŽÍDEK, L. *Transformace české ekonomiky: 1989–2004*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9922-X.

#### Internetové zdroje

- [9] Business Center. *Zákony: Obchodní zákoník*. *Business.center.cz* [online]. 2013 [cit. 2013-05-18]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/obchzak/>
- [10] Europa. Přehledy právních předpisů EU: „Small Business Act“ pro evropské MSP. *Europa.eu* [online]. 2011 [cit. 2013-06-08]. Dostupné z: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/business\\_environment/et0001\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/business_environment/et0001_cs.htm)
- [11] European Commission. EM5765/03 COM (03) 27 – European Commission Green Paper: Entrepreneurship in Europe. [online]. 2013 [cit. 2013-05-08]. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldeucom/142/142.pdf>
- [12] Hospodářská komora ČR. Informační místa pro podnikatele. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-06-06]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/informacni-mista-pro-podnikatele-1/projekt-inmp/>
- [13] IPodnikatel. *Začít podnikat na živnost nebo založit obchodní společnost aneb Jak vybrat vhodnou právní formu podnikání?*. *IPodnikatel: Specializovaný portál pro začínající podnikatele* [online]. 2011 [cit. 2013-05-08]. Dostupné z: <http://www.ipodnikatel.cz/Zahajeni-podnikani/zacit-podnikat-na-zivnost-nebo-zalozit-obchodni->

spolecnost-aneb-jak-vybrat-vhodnou-pravni-formu-podnikani.html

- [14] KLAPPER, L., LOVE, I. *The Impact of Business Environment Reforms on New Firm Registration* [online]. 2010 [cit. 2013-05-01]. Dostupné z: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/10/15/000158349\\_20121015162357/Rendere d/PDF/WPS5493.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/10/15/000158349_20121015162357/Rendere d/PDF/WPS5493.pdf). Policy Research Working Paper 5493. The World Bank.
- [15] OECD. Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. *Organization for Economic Development and Cooperation* [online]. 1998 [cit. 2013-05-26]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>
- [16] Podnikatel. Plánujete začít podnikat? Čtěte výhody a nevýhody ready-made společností. In: *Podnikatel.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-05-24]. Dostupné z: <http://www.podnikatel.cz/clanky/planujete-zacit-podnikat-ctete-vyhody-a-nevyhody-ready-made-spolecnosti/>.
- [17] RŮŽIČKA, M. ČESKÁ TELEVIZE. *Průkopníci podnikání v českých zemích: Jaroslav Preiss*. 1998 [cit. 2013-03-31]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1036836797-prukopnici-podnikani-v-ceskych-zemich/298327273350001-jaroslav-preiss>.
- [18] Gruendungswissen. Gründerlexikon: Rechtsform. *Unternehmensgründung in Österreich* [online]. 2010 [cit. 2013-05-22]. Dostupné z: <http://www.gruendungswissen.at/gruendungswissen/blog-post/2010/06/28/gruenderlexikon-rechtsform/>
- [19] World Bank. 2013. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

## Ostatní zdroje

[20] HABERMANN, Jan. Osobní rozhovor. Praha, 22. 5. 2013.

**[http://isis.vse.cz/zp/index.pl?podrobnosti\\_zp=37018;zpet=0;vzorek\\_zp=marie%20muzikova;dohledat=Dohledat;kde=nazev;kde=autor;kde=klic\\_slova;stav\\_filtr=bez;typ=1;typ=1;typ=2;typ=3;typ=6;typ=8;fakulta=10;fakulta=10;fakulta=40;fakulta=60;fakulta=20;fakulta=30;fakulta=50;fakulta=11](http://isis.vse.cz/zp/index.pl?podrobnosti_zp=37018;zpet=0;vzorek_zp=marie%20muzikova;dohledat=Dohledat;kde=nazev;kde=autor;kde=klic_slova;stav_filtr=bez;typ=1;typ=1;typ=2;typ=3;typ=6;typ=8;fakulta=10;fakulta=10;fakulta=40;fakulta=60;fakulta=20;fakulta=30;fakulta=50;fakulta=11)**

## PROCES VZNIKU SPOLEČNÉHO TRHU S ELEKTRINOU EU

*Ing. Martin Procházka*

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,  
obor Mezinárodní obchod*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Martin Procházka

### **Abstrakt:**

Práce analyzuje dosavadní postup integrace elektroenergetického trhu v EU, překážky tohoto procesu a možnosti jejich úspěšného překonání. První kapitola testuje míru integrace skrze regresní analýzu souladu vývoje cen na energetických burzách a cen pro konečné spotřebitele. Druhá kapitola se věnuje problematice přenosových soustav, jejich významu pro společný trh a trhu podpůrných služeb. Třetí kapitola je zaměřena na politiku obnovitelných zdrojů a její důsledky pro společný trh s elektřinou. Čtvrtá kapitola zkoumá působnost regulačních orgánů v energetice a regulační modely distribučních sítí.

### **Abstract:**

The paper analyzes the current electricity market integration process in the EU, barriers to this process and the possibility of a successful solution. The first chapter tests the level of integration through regression analysis according to the price development of energy markets and prices for final consumers. The second chapter is dedicated to the transmission system, their importance to the common market and market support services. The third chapter focuses on renewable energy policy and its consequences for the common electricity market. The fourth chapter examines the scope of regulators in the energy industry and regulatory models of distribution networks.

**Klíčová slova:**

elektřina, obnovitelné zdroje, regulace, přenosová soustava, energetická burza, TYNDP2012, společný trh, zákon jedné ceny, energetika

**Klasifikace JEL:**

F15

---

**Úvod**

Projekt společné energetické politiky a společného energetického trhu patří mezi ambiciózní a strategicky velmi významné kapitoly evropské integrace. Tato politika má nedocenitelné potenciální přínosy pro střednědobý a dlouhodobý rozvoj naší civilizace, je tedy nepochybně společným zájmem všech členských států EU a jejich občanů, aby byla úspěšně prováděna.

Práce komplexně pojímá současný vývoj elektroenergetického trhu v EU, navzdory své hloubce stále srozumitelně i pro laika. Cílem práce je zhodnocení dosavadní integrace elektroenergetického trhu a identifikace hlavních překážek, které brání v dokončení tohoto ambiciózního projektu.

Teoreticky práce vychází ze zákona jedné ceny. Na něm je založena hypotéza, že při odstranění překážek na společném vnitřním trhu nebudou rozdíly v cenách elektřiny pro konečného zákazníka. Tato základní hypotéza zjevně naplněna není a diplomová práce ve svých kapitolách poukazuje na příčiny a analyzuje, zda by bylo možné se přiblížit stavu, který zákon jedné ceny předvídá.

První kapitola se věnuje segmentu velkoobchodního trhu s elektřinou. Ceny elektřiny na tomto trhu v sobě nezahrnují transakční náklady, přiblížení se zákonu jedné ceny je tedy na tomto segmentu trhu nejpravděpodobnější.

Druhá kapitola se zaměřuje na přenos elektřiny, posilování přenosové soustavy a přeshraničních přenosových kapacit a rovněž fungování trhu podpůrných služeb.

Třetí kapitola rozebírá konflikt dvou politik EU, společného trhu s elektřinou a politiky obnovitelných zdrojů.

Čtvrtá kapitola je zaměřena na problematiku regulace distribučních služeb, spolupráci regulátorů v EU a speciální případ elektroenergetického trhu ve Francii.

## 1. Cena silové elektřiny

Tato část představuje úvod do problematiky liberalizace elektroenergetického trhu. Analyzuje stav velkoobchodních trhů v jednotlivých zemích z hlediska rozvoje obchodu na energetických burzách, podílu obchodu s elektřinou v těchto zemích na burzách a zapojení těchto burz do přeshraniční spolupráce. Využívá regresní analýzu k posouzení míry závislosti vývoje cen mezi jednotlivými burzami navzájem a návaznosti vývoje cen na burze na vývoj cen pro konečné odběratele, zvláště pro firmy a zvláště pro domácnosti.

Bohužel ne všechny země dosud implementovali 3. liberalizační balíček, nebyl dokončen proces unbundlingu a v některých zejména východoevropských zemích je obchodování s elektřinou stále ve velmi rané fázi rozvoje.

Naproti tomu jiné trhy mají za sebou delší rozvoj a jsou mezi sebou integrovány v maximální míře, kterou umožňuje současný stav elektroenergetické přenosové soustavy. Díky zavedení market couplingu odpadl problém s povinností zvláštního nákupu přeshraničních kapacit v síti a byla tak odstraněna významná překážka mezinárodního obchodu s elektřinou. V některých zemích je podíl burzovních obchodů s elektřinou velmi nízký, z důvodů historického vývoje přetrvávají smluvní kontrakty s méně transparentní cenotvorbou.

Testování cen poukázalo na odlišnou úroveň cen na některých burzách a velmi slabou souvislost mezi cenami na burzách a cenami pro odběratele. Přestože dochází ke korelaci mezi vývojem cen na některých burzách, cenová úroveň se stále velmi liší. Zásadní podmínkou fungujícího společného vnitřního trhu



s elektřinou je dostatečná přeshraniční přenosová kapacita sítí. Indikací splnění této podmínky by byla jediná cena na energetických burzách. Sbližování konečných cen komplikuje fakt, že cena silové elektřiny má na konečné ceně pro spotřebitele relativně nízký podíl.

## **2. Přenosové a distribuční sítě**

Kapitola přináší teoretický rozbor problematiky síťových odvětví a přirozeného monopolu a možností, jak se s problematikou monopolní struktury vypořádat co nejpřátelštěji k trhu. Podává ucelený přehled o zvoleném modelu unbundlingu, legislativních opatřeních EU a analyzuje, nakolik byla tato opatření implementována v jednotlivých zemích. Je zde dokumentován výraznější pokrok u starých členských zemí oproti novým členům EU, kde liberalizace začala později.

Pro zajištění fungování společného trhu s elektřinou je nezbytná úzká spolupráce jednotlivých operátorů přenosových soustav, kteří se za tímto účelem sdružují do organizace ENTSO-E. Účelem sdružení je účinná komunikace mezi členy sdružení (operátory přenosových soustav), regulátory, Komisí a národními vládami za účelem naplnění cílů energetické politiky EU – zejména integrace obnovitelných zdrojů, posílení stability a bezpečnosti sítě a propojení elektroenergetických soustav. Do oblasti působnosti patří také výměna poznatků při tvorbě trhu podpůrných služeb, který by měl snížit náklady na provoz přenosových soustav.

Výstavba elektroenergetické infrastruktury je klíčovou podmínkou pro fungování společného trhu s elektřinou a po jejím dostavění by měl být naplněn zákon jedné ceny na velkoobchodních trzích. V rámci sdružení ENTSO-E byl připraven desetiletý plán rozvoje evropské elektroenergetické soustavy (TYNDP). Tento plán bere v úvahu trendy změn ve spotřebě a výrobě elektřiny v Evropě a identifikuje v přenosové soustavě takzvaná úzká hrdla, která brání dokonalé mobilitě elektrické energie. Investice v následujících deseti letech by měly značně posílit přenosovou soustavu na

klíčových místech, přesto dosud vyčleněný objem investic nebude dostatečný. Přenosová kapacita tedy bude překážkou společného trhu ještě dlouho.

Poslední část kapitoly je zaměřená na proces nákupu takzvaných podpůrných služeb, které udržují síť v chodu. Podpůrná služba je zjednodušeně závazek výrobce či odběratele upravit na příkaz operátora přenosové soustavy množství odebírané či dodávané elektřiny. Jakkoliv je to technicky zdánlivě komplikované, patří trh s podpůrnými službami mezi dobře fungující segmenty elektroenergetického trhu a přispívá k efektivitě a transparentnosti prostředí. Práce přímo porovnává stav tohoto trhu v České republice a Německu. Německý trh je díky delším zkušenostem vyspělejší, trendy jsou však stejné, cílem je umožnit zapojení do trhu podpůrných služeb co největšímu počtu subjektů včetně malých elektráren a maximálně zprůhlednit proces cenotvorby za účelem zvýšení bezpečnosti a stability přenosové soustavy a současném poklesu celkových nákladů na provoz přenosových soustav.

### **3. Podpora obnovitelných zdrojů v EU**

Politika obnovitelných zdrojů velmi výrazně ovlivňuje elektroenergetické prostředí. Tato politika je mnohem starší než projekt společného trhu s elektřinou. Evropské země jsou tradičně lídry v oblasti ochrany životního prostředí, druhý okruh zastánců má tato politika kvůli energetické bezpečnosti a posílení energetické nezávislosti na nedemokratických a tedy potenciálně nebezpečných zemích.

Smutným konstatováním je, že politika podpory obnovitelných zdrojů je prováděna nezávisle na politice společného trhu s elektřinou. Ústředním tématem se stal boj proti klimatickým změnám a maximální rozvoj výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů bez ohledu na důsledky pro elektroenergetický trh.

Práce se zde zabývá stanovenými cíli v oblasti podílu obnovitelných zdrojů na spotřebě energií a analyzuje metody, jakými se jich státy snaží dosáhnout. Mezi nejrozšířenější patří garantované

výkupní ceny či prémie k výkupní ceně. Distributorům je také uložena povinnost přednostně odkoupit veškerou elektřinu vyrobenou obnovitelnými zdroji.

Následkem této formy podpory je, že dochází k vytěsňování levné konvenční elektřiny dražšími obnovitelnými zdroji. Protože nejdříve musí být odkoupena drahá obnovitelná elektřina a teprve zbytek poptávky může být uspokojen prostřednictvím volného trhu, klesá na volném trhu poptávka a tento trh míří ke kolapsu, zatímco spotřebitelé platí čím dál více. Hněv spotřebitelů se tak obrací i proti liberalizaci trhu s elektřinou, od které jim bylo slibováno zlevnění. Největší nebezpečí této politiky je ve ztrátě tržních signálů. Dnes už není tržní cena, která by indikovala potřebu stavět nové zdroje. Aby bylo možné nové zdroje postavit, i ony budou muset mít administrativně určenou garanci výkupní ceny. Takový systém vede ke ztrátě efektivity a úpadku odvětví.

Politika obnovitelných zdrojů ve své současné podobě není slučitelná s politikou společného trhu s elektřinou. Za současného nastavení systému podpor obnovitelných zdrojů nemůže být dosaženo ničeho, co by trh připomínalo. Buď se tedy zřekneme tržního prostředí v energetice, nebo razantně změníme politiku obnovitelných zdrojů energie.

Řešením by mohlo být využití jiných nástrojů podpory obnovitelných zdrojů, které by neměly takový dopad na ceny a nedeformovaly tržní prostředí. Tím však dojdeme k tomu, že by provoz či investice musely být hrazeny z veřejných rozpočtů. Dosažení cílových podílů obnovitelných zdrojů na hrubé energetické spotřebě je s jinými možnostmi podpory naprosto nemožné.

Od podpory obnovitelných zdrojů byl očekáván rozvoj těchto technologií, jejich zlevnění a následné zapojení do volné soutěže. Tato strategie je však velice nákladná a nepřírozeně urychlený technologický pokrok bude muset zaplatit spotřebitel. Otázkou pak je sama správnost takové strategie, zda to, co bylo podpořeno, není pouze výroba jedné technologie na úkor jejího dalšího rozvoje.

Fakt, že EU vynakládá značné množství zdrojů na politiku obnovitelných zdrojů a těmito náklady zatěžuje podniky a domácnosti, těžce oslabuje její konkurenceschopnost na světových trzích. Zároveň představují značné ztráty náklady obětované příležitosti. Tak jde politika obnovitelných zdrojů proti svému smyslu čelit klimatickým změnám. Toho je schopna jen bohatá společnost a my se značného bohatství současným nastavením politik zříkáme.

Navzdory tomu, že tyto potíže vstupují do širšího povědomí odpovědných představitelů, není plánována žádná změna politiky obnovitelných zdrojů, která by zachránila společný trh s elektřinou.

#### **4. Regulace na elektroenergetickém trhu**

Tato kapitola se podrobně věnuje problematice distribuční soustavy a její regulace. Distribuce elektřiny je významnou složkou ceny pro koncové zákazníky, podíl se pohybuje mezi 30–40 % konečné ceny.

Po vzoru jiných síťových odvětví je i pro energetiku ustanoven nezávislý úřad regulátora, v jehož gesci je regulace vztahů mezi dodavatelem a odběratelem, vztahů mezi výrobcem elektřiny a operátory přenosových a distribučních sítí a cenová regulace poplatků za přenos a distribuci, která je pak účtována koncovým zákazníkům a na kterou se tato práce zaměřuje.

Pokud má být na elektroenergetickém trhu naplněn předpoklad zákona jedné ceny, je nutné, aby i tato složka byla pro koncového zákazníka ve všech zemích podobná. Tento předpoklad je nejvíce vzdálen současné realitě. Integrace tohoto segmentu energetiky je také vůbec nejpomalejší.

Vzhledem k monopolnímu charakteru sítí je nutná cenová regulace, dosud se však ani neuvažuje o jednotné metodice pro členské země. Není totiž znám ani způsob regulace, který by vedl k dlouhodobě uspokojivým výsledkům. Při rešerši regulačních modelů v jednotlivých státech nebyly nalezeny modely totožné, v žádném zkoumaném státě regulační model nevydržel více než jedno

regulační období, což jen podtrhuje, jak komplikovaná tato regulace je. Existuje totiž značná informační asymetrie mezi regulovaným subjektem a regulátorem. Regulovaný subjekt ví o svých nákladech vždy více než regulátor.

Práce podává přehled o jednotlivých typech regulace a jejich výhodách a nevýhodách. Dopady zvolených modelů na elektroenergetické prostředí jsou analyzovány na příkladech vývoje v České republice, Finsku, Norsku a Velké Británii. Regulační vzorce se neustále vyvíjejí a zdokonalují, čímž se stávají relativně složitými zejména zabudováním prvků srovnávací analýzy nákladů (DEA), nicméně některé prvky jako *price sharing* (při regulaci povolených výnosů či zisku je přebytek poměrně dělen mezi distribuční společnost a koncové zákazníky) by při správném nastavení mohly být účinné pro hlavní smysl regulace – motivovat k efektivitě a nízkým nákladům, aniž by byly zanedbávány investice do infrastruktury.

Zvláštní pozornost je věnována celkovému elektroenergetickému prostředí ve Francii. To se velmi liší od prostředí ve zbytku EU díky fenoménu EDF. Tento státem vlastněný koncern má na francouzském trhu výsadní postavení dané skladbou zdrojů převážně jaderných a vodních, vystavěných s podporou a garancemi francouzské vlády. Francie má díky tomu téměř nejlevnější elektřinu v EU, patří mezi její exportéry elektřiny a EDF má aktivity prakticky po celém světě. To jsou faktory, pro které Francie postupuje v liberalizaci jen minimálně, nepřináší žádné výhody ani pro spotřebitele, ani pro státní koncern. Vzhledem k velikosti francouzského trhu a jeho geografické poloze tento přístup Francie společný trh ohrožuje.

Práce neopomíná ani spolupráci regulátorů v EU. Ta dosud probíhala ve formě poradních orgánů Komise, se 3. liberalizačním balíčkem je zakládána agentura ACER sdružující evropské regulátory. Od úřadu se očekává dozor nad propojováním energetických trhů, kontrola plnění investičního plánu TYNDP 2012, analýza a vyhodnocování regulačních modelů a jejich harmonizace skrze

nejlepší praxi. V případě úspěšného pokračování integrace energetických trhů by pak subjekty energetického trhu s nadnárodním významem mohly podléhat přímo tomuto regulátorovi.

Z hlediska dopadů na energetický trh lze očekávat harmonizaci i v oblasti cen za distribuci, nelze však očekávat, že by se tyto ceny v přijatelném časovém horizontu sjednocovaly. Tempo a úroveň integrace v této oblasti je vůbec nejnižší a značnou část nákladů distribučních společností tvoří mezinárodně neobchodovatelné statky. Nejbližším hmatatelným přínosem v této oblasti tak bude výměna zkušeností a dohoda na pravidlech regulace tak, aby byl zajištěn rozvoj distribučních soustav za co nejnižší cenu pro konečného spotřebitele.

## **Závěr**

Elektroenergetické odvětví nyní prochází razantní změnou filozofie z veřejné služby na volnotržní odvětví. Není to tak dávno, kdy bylo něco takového pro většinu veřejnosti nepředstavitelné. Dosažený pokrok v této oblasti je velkým úspěchem evropské integrace a evropských institucí, ačkoliv cíle ještě zdaleka nebyly dosaženy.

Práce analyzovala stav elektroenergetického trhu v EU, přičemž teoreticky vycházela ze zákona jedné ceny. Bylo předpokládáno, že se tento zákon jedné ceny uplatní na velkoobchodním trhu s elektřinou, ani zde však není integrace na takové úrovni, aby byly ceny elektřiny na stejné cenové hladině. Největší překážkou předpokládanému stavu je nedostatečná kapacita přenosové soustavy. Velkoobchodní trhy jsou nejrychleji se integrujícím segmentem elektroenergetického trhu, přestože vyspělost velkoobchodního trhu s elektřinou je v různých zemích různá, velmi se liší podíl burzovních a mimoburzovních obchodů. Platí, že původní členské země jsou na tom zpravidla lépe, než nové členské země.

Posílení přenosových kapacit je nezbytnou podmínkou pro fungování společného trhu s elektřinou, proto jsou v následujících deseti letech plánovány masivní investice, které by měly zvýšit

možnosti přenosu elektřiny na území EU a usnadnit tak obchodování s touto komoditou. Ani tyto investice ale nejsou dostatečné, aby odstranily veškeré překážky obchodu s elektřinou. Operátoři přenosových soustav spolu velmi dobře spolupracují ve sdružení ENTSO-E. Díky této spolupráci dochází k výměně poznatků v oblasti bezpečnosti provozu elektroenergetické soustavy, zajištění přístupu třetích stran k síti a rozvoji trhu podpůrných služeb, aby byl tento trh přístupný co nejširšímu okruhu subjektů, nákup služeb ze strany operátorů probíhal transparentně a náklady na provoz přenosové soustavy tak byly co nejnižší.

Největší a nejaktuálnější hrozbou pro společný trh s elektřinou je v současné době konflikt politiky podpory obnovitelných zdrojů elektřiny a politiky společného trhu s elektřinou. Ze zjištěných poznatků vyplývá, že současné nastavení politiky podpory obnovitelných zdrojů energie nevyhnutelně vede ke zhroucení velkoobchodního trhu s elektřinou. Již nyní jsme ztratili tržní signály z tohoto trhu, které by nám indikovaly potřebu stavby nových zdrojů, prostředí je pro investice nejisté a vyžaduje garance cen ze strany vlády, to už však není to prostředí, kterého se snaží dosáhnout politika společného trhu s elektřinou. Vyřešení deformací elektroenergetického trhu vyžaduje přehodnocení způsobu podpory obnovitelných zdrojů, pravděpodobně i snížení ambiciózních cílů v této oblasti a dost možná i převzetí již existujících závazků k výrobcům obnovitelné energie veřejným sektorem, aby byl odstraněn negativní dopad na konkurenceschopnost ekonomiky.

Nejobtížněji se integrujícím segmentem elektroenergetického trhu je oblast distribuce elektřiny. Vzhledem k významu této složky na konečné ceně pro spotřebitele se práce věnovala problematice regulace monopolního postavení distribučních firem. Pro distribuční firmy i pro regulátory se jedná po implementaci evropské legislativy o nové prostředí, se kterým se musí naučit pracovat. Dosud se nepodařilo najít takový model regulace, který by naplňoval očekávání, tedy motivoval distribuční firmy k dostatečným investicím do distribuční soustavy a přinášel co nejnižší náklady konečnému spotřebiteli.

Se třetím liberalizačním balíčkem byla ustanovena agentura ACER sdružující energetické regulátory a dohlížející na kroky vedoucí k integraci elektroenergetického trhu.

Práce objasnila ne příliš přátelský postoj Francie k liberalizaci a integraci elektroenergetického trhu daný specifickými podmínkami francouzské energetiky.

Bylo identifikováno mnoho překážek, které brání dokončení společného trhu s elektřinou, tyto překážky však nejsou nepřekonatelné. Společný trh s elektřinou má strategický význam pro technickou úroveň a konkurenceschopnost evropské ekonomiky, jeho úspěšné dokončení by proto mělo být prioritou.

### **Použitá literatura:**

- [1] Briciu, S., Danescu, T., Danescu, A.: The integration process of the east European newmember states in the single electricity market, 2010, dostupné z <http://search.proquest.com/docview/857667415/fulltext-PDF?accountid=17203>, staženo 27. 1. 2012
- [2] ČEPS: Kodex II – podpůrné služby, 2013, dostupné z [http://www.ceps.cz/CZE/Data/Legislativa/Kodex/Documents/2013/%C4%8C%C3%A1stII\\_13\\_fin.pdf](http://www.ceps.cz/CZE/Data/Legislativa/Kodex/Documents/2013/%C4%8C%C3%A1stII_13_fin.pdf), staženo 15. 3. 2013
- [3] Di Lorenzo, Thomas J.: The Myth of Natural Monopoly; 2011, dostupné z <http://mises.org/daily/5266/The-Myth-of-Natural-Monopoly>, staženo 10. 4. 2012
- [4] EC: Obnovitelná energie: Významný činitel na evropském trhu s energií, 2012, dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/12/st11/st11052.cs12.pdf> , staženo 27. 4. 2013



- [5] EC: Zelená kniha – Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030, dostupné z [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:52013DC0169:EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0169:EN:NOT), staženo 25. 4. 2013.
- [6] EC: Zpráva o pokroku v oblasti podpory obnovitelných zdrojů, 2013, dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0175:FIN:CS:PDF>, staženo 27. 4. 2013
- [7] ECOFYS: Financing Renewable Energy in the European Energy Market, 2011, dostupné z [http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011\\_financing\\_renewable.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf) staženo 10. 1. 2012
- [8] ENTSO-E: Fact sheet 2011, dostupné z <https://www.entsoe.eu/resources/publications/general-reports/factsheet/#c645> , staženo 31. 5. 2012
- [9] ENTSO-E: SOAF 2012, dostupné z <https://www.entsoe.eu/about-entso-e/workingcommittees/system-development/system-adequacy-and-market-modeling/soaf-2012-2030/> staženo 24. 8. 2012
- [10] ENTSO-E: TYNDP 2012, dostupné z <https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/tyndp-2012/> staženo 22. 8. 2012
- [11] ERÚ: Národní zpráva Energetického regulačního úřadu o elektroenergetice a plynárenství v České republice za rok 2011, 2012, dostupné z [http://www.eru.cz/user\\_data/files/narodni%20zpravy/NZ\\_2011.pdf](http://www.eru.cz/user_data/files/narodni%20zpravy/NZ_2011.pdf) staženo 28. 10. 2012
- [12] ERÚ: Závěrečná zpráva Energetického regulačního úřadu o metodice regulace III. regulačního období včetně základních parametrů regulačního vzorce a stanovení cen v odvětví elektroenergetiky a plynárenství, 2009, dostupné z [http://www.eru.cz/user\\_data/files/prezentace\\_III\\_RO/Za-](http://www.eru.cz/user_data/files/prezentace_III_RO/Za-)

- verecna\_zprava\_o\_metodice\_%20III\_RO.pdf staženo 10. 1. 2012
- [13] HOŘEJŠÍ, Bronislava. *Mikroekonomie*. 5. aktualizované vydání, Praha: Management Press, 2010, ISBN 978-80-7261-218-5
- [14] INSEAD: Deregulating electricity markets: The French case, 2004, dostupné z <http://dev.ulb.ac.be/soco/tracadan/uploads/file/EDF%20and%20the%20Deregulation.pdf>, staženo 21. 4. 2013
- [15] Klaus, Václav: *Modrá, nikoliv zelená planeta*, 2. vydání, Dokořán Praha, 2009, ISBN: 978-80-7363-243-4
- [16] Léveque, Francois: France's new electricity act: A potential windfall profit for electricity suppliers and a potential incompatibility with EU law, 2011, dostupné z <http://www.microeconomix.eu/files/default/import/ElecJournalNOME.pdf> staženo 21. 4. 2013
- [17] MUSIL, Petr: *Globální energetický problém a hospodářská politika se zaměřením na obnovitelné zdroje*, C. H. Beck 2009, první vydání, ISBN 978-80-7400-112-3
- [18] NordPool Spot: Annual Report 2010, dostupné z [http://www.nordpoolspot.com/Global/Download%20Center/Annual-report/annual-report-Nord-Pool%20-Spot\\_2010.pdf](http://www.nordpoolspot.com/Global/Download%20Center/Annual-report/annual-report-Nord-Pool%20-Spot_2010.pdf), staženo 24. 2. 2012
- [19] OFGEM: Strategy decision for the RIIO-ED1 electricity distribution price control, 2013, dostupné z <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/ElecDist/PriceCntlrs/riiod1/consultations/Documents1/RIIOED1DecOverview.pdf> taženo 28. 4. 2013
- [20] The Energy Market Authority: Regulation methods for the assessments for reasonableness in pricing of electricity distribution network operations and high-voltage distribution

network operations in the third regulatory period, 2011, dostupné z

[http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Confirmation\\_decision\\_Methods\\_DSOs.pdf](http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/Confirmation_decision_Methods_DSOs.pdf) staženo 20. 4. 2013

- [21] Viljainen, S., Tahvanainen, K. a kol.: Regulation of electricity distribution business, Lappeenranta University of Technology, 2008, dostupné z  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.8140&rep=rep1&type=pdf>, staženo 10. 1. 2012
- [22] ZAJÍČEK, Miroslav: Vybrané kapitoly z historie de(re)regulace v energetických odvětvích, 2002, Liberální institut, dostupné z  
[http://www.libinst.cz/mae100/historie\\_deregulace.pdf](http://www.libinst.cz/mae100/historie_deregulace.pdf), staženo 23. 3. 2012

**[http://isis.vse.cz/zp/index.pl?podrobnosti\\_zp=34110;zpet=0;vzorek\\_zp=martin%20proch%E1zka;dohledat=Dohledat;kde=nazev;kde=autor;kde=klic\\_slova;stav\\_filtr=bez;typ=1;typ=1;typ=2;typ=3;typ=6;typ=8;fakulta=10;fakulta=10;fakulta=40;fakulta=60;fakulta=20;fakulta=30;fakulta=50; fakulta=14;prehled=vyhledavani;zpet=0](http://isis.vse.cz/zp/index.pl?podrobnosti_zp=34110;zpet=0;vzorek_zp=martin%20proch%E1zka;dohledat=Dohledat;kde=nazev;kde=autor;kde=klic_slova;stav_filtr=bez;typ=1;typ=1;typ=2;typ=3;typ=6;typ=8;fakulta=10;fakulta=10;fakulta=40;fakulta=60;fakulta=20;fakulta=30;fakulta=50; fakulta=14;prehled=vyhledavani;zpet=0)**

## REFLEXE REFORMY KOMITOLOGIE Z POHLEDU EVROPSKÉHO PARLAMENTU

*Mgr. Linda Prokešová*

*Masarykova Univerzita, Brno, Fakulta sociálních studií, obor Evropská studia*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Mgr. Linda Prokešová

### **Abstrakt:**

Předkládaná diplomová práce se bude zabývat postojem Evropského parlamentu k reformám komitologie. Komitologie představuje v rámci EU kontrolní mechanismus, jehož prostřednictvím členské státy kontrolovaly Komisi při výkonu delegovaných pravomocí. Evropský parlament se stal hlavním kritikem kontrolního mechanismu, jelikož byl dlouhou dobu ze systému výborů vyloučen. Vadilo mu, že jako jediný přímo volený orgán a jako jeden z legislátorů nemá právo podílet se na kontrole delegovaných pravomocí. Základem práce bude analýza jeho požadavků k fungování komitologie s ohledem na jeho celkové postavení v institucionálním systému EU. Jednotlivé ambice EP budou zkoumány od vzniku tohoto systému výborů s ohledem na směřování EU k Lisabonské smlouvě. Cílem práce bude odpovědět na otázku, zda výsledná reforma komitologie provedená v Lisabonské smlouvě skutečně odráží veškeré požadavky EP.

### **Abstract:**

This master thesis deals with the position of the European Parliament to the revisions of the Comitology. Comitology represents a control mechanisms designed by member states of EU, which primary task was to supervise executive activities of the European Commission. The European Parliament strongly opposed Comitology committees, because it was not involved in this supervision. The European Parliament as a directly elected body doesn't have right to control executive activities. The main purpose of this thesis

will be the analysis of the parliamentary requirements for the parliament's involvement in the Comitology. Individual ambition will be examined from the creation of the first Comitology committees with regard to Lisbon treaty. In the context of Lisbon treaty we will clarify if the last revision of Comitology system reflects the whole European Parliament position.

**Klíčová slova:**

Evropský parlament, komitologie, delegované pravomoci, prováděcí pravomoci, Lisabonská smlouva, teorie racionální volby

**Klasifikace JEL:**

F55, H77

---

## 1. Úvod

Evropská unie je pozoruhodným výsledkem integračního procesu mezi evropskými státy, který po dlouhá léta formoval její institucionální a politickou architekturu do dnešní funkční podoby. Původně jasná dělba moci v EU prošla poměrně významnými proměnami, které byly provázeny přesunem kompetencí mezi jednotlivými aktéry. Zejména pro realitu výkonu exekutivních pravomocí se stal typický proces delegování na Komisi. Transfer těchto kompetencí zůstal ze strany členských států kontrolován pomocí soustavy jimi vytvořených výborů, jejichž vztah s Komisí začal být označován pojmem komitologie.

Komitologie představovala v dimenzi Evropské unie „mystérium“, jež se pozvolna vyvinulo v systém disponující dostatečným prostorem pro vlastní rozhodování a stalo se útvarem, který vedle institucionálního trojúhelníku EU začal značně ovlivňovat evropský legislativní a exekutivní prostor. Zpočátku byla komitologie považována pouze za čistě kontrolní mechanismus. Nicméně ten zdaleka přesáhla rozsahem svých funkcí, jelikož výbory začaly čím dál více samostatně rozhodovat o stále narůstajícím objemu

legislativy. Není troufalé o tomto systému výborů říci, že byl a i nyní je zahalen do určité „nevědomosti“, kdy o skutečném fungování komitologie vědí jen její samotní aktéři a veřejnosti ani politické elitě není mnoho známo. Vedle defektu spočívajícího v nedostatečné transparentnosti tohoto systému se dalším palčivým problémem stal parlamentní dohled nad výkonem exekutivních pravomocí. Evropskému parlamentu jako jednomu z legislátorů začala vadit jeho absence v tomto systému. Expanze utváření politiky skrze delegované pravomoci a nepřítomnost EP v komitologii přispívala k jeho celkovému oslabování v institucionálním systému. Z tohoto důvodu přijal hned od počátku vývoje komitologie dobrovolně roli jednoho z největších kritiků systému výborů. Na základě teorie racionální volby můžeme předpokládat, že se EP bude snažit maximalizovat své kompetence a chtít dosáhnout toho, aby se politika odehrávala skrze procedury, v nichž disponuje určitým stupněm kontroly nad politickým rozhodováním. Pro EP bude tudíž logické požadovat účast v kontrolním mechanismu delegovaných kompetencí. Lisabonská smlouva jako poslední smluvní revize výrazně posílila vyjednávací sílu EP, a proto budeme zkoumat, zda mocenský potenciál EP skutečně vedl k tomu, že byly prosazeny jeho veškeré nároky ke komitologii. Cílem práce bude odpovědět na otázku, zda *„Odpovídá reforma komitologie provedená Lisabonskou smlouvou požadavkům Evropského parlamentu na jeho zapojení do této procedury?“*. Abychom zjistili, že Lisabonskou revizí byly naplněny veškeré požadavky EP, je zapotřebí sledovat jejich linii v průběhu vývoje komitologie. Proto bude postoj EP ke komitologii a jeho požadavek na začlenění do kontrolního mechanismu zkoumán na základě parlamentních stanovisek v jednotlivých časových fázích s ohledem na jeho postavení dle formálních institucionálních pravidel.

## 2. Představení fenoménu komitologie v kontextu Evropské unie

Ačkoliv systém kontroly delegovaných pravomocí nebyl součástí počátečních smluv zakládajících Evropské společenství, stal se fenoménem, který evropskou integraci provází od jejích počátků. Původně pověření o delegaci kompetencí bylo vágně vymezeno již v článku 155 Smlouvy o EHS. Samotná smlouva o EHS přinášela spíše nový rozměr do evropské integrace spočívající v budování společných politik důležitých ekonomických zájmů, jako byla společná zemědělská politika. Nový trh na evropské úrovni znamenal rozšíření supranacionální administrativy, kterou měla vykonávat Komise, čímž by došlo k naplnění jejích aspirací po větší pravomoci. Tento vývoj se stal impulsem pro vytvoření prvních výborů kontrolujících Komisi a znamenal zrod komitologie. Zlomovým ve vývoji komitologie se stal Jednotný evropský akt, který byl první smluvní revizí, která se výrazněji dotkla problematiky delegování pravomocí a kodifikovala fungování systému komitologie. Úprava delegování pravomocí a smluvní zakotvení komitologie znamenala, že do budoucna začalo docházet k přesnějšímu vymezení fungování těchto procedur skrze usnesení Rady. Jednotlivá nařízení Rady se postupně stala objektem intenzivní mezi-institucionální rivality o podobu fungování komitologie, která přicházela zejména ze strany EP.

Základním společným atributem výborů komitologie je jejich složení z národních reprezentantů, díky čemuž jsou svou strukturou, ale i charakterem hlasování podobné Radě. Jejich nejdůležitějším úkolem je interpretovat pravidla legislativních aktů, která jsou po přijetí Radou příliš obecná a abstraktní a vyžadují specifikaci provedenou právě skrze delegování kompetencí. Během plnění těchto funkcí by výbory měly jednat jako tzv. *gatekeepers*, jejichž úkolem je kontrolovat Komisi a hlídat vlastní národní zájmy. Komitologie funguje skrze jednotlivé procedury, jejichž prostřednictvím členské státy umožňují Komisi vykonávat delegované pravomoci. Skrze tyto procedury mohou členské státy participovat

na ovlivňování politických otázek a posilovat svou exekutivní moc.

### **3. Postoj Evropského parlamentu ke komitologii v průběhu evropské integrace**

#### **3.1 Postoje Evropského parlamentu ke komitologii v rané fázi jejího vývoje**

Evoluce komitologie jako kontrolního mechanismu se započala v Evropském společenství v 60. letech a až do její smluvní kodifikace v 80. letech ji lze považovat za ranou fázi. Postupně se rozvíjel systém výborů, který se dostával do povědomí hlavních institucionálních aktérů. EP v této době představoval nejslabší článek institucionálního trojúhelníku bez faktických reálných pravomocí v politickém procesu, a proto byl vyloučen z procesu a kontroly delegování pravomocí. Jeho postoj ke komitologii vycházel z požadavku na akceptaci jeho konzultativní pravomoci ve sféře implementace legislativních aktů. EP tak poprvé představil svůj požadavek na tzv. *droit de regard* neboli právo kontroly, které se stalo základním atributem jeho postoje ke komitologii. Obecně lze konstatovat, že EP vystupoval k systému výborů spíše nedůvěřivě, jelikož se jeho kritika nemohla opírat o silné institucionální postavení. EP souhlasil s delegací pravomocí, ale obával se, že by se Komise mohla stát podřízeným aktérem Rady díky silnému postavení komitologie a tím pádem by byla oslabena její odpovědnost vůči EP.

#### **3.2 Postoj Evropského parlamentu ke komitologii v 80. letech**

Období 80. let lze s ohledem na postoj EP ke komitologii označit za etapu, v níž EP již konkrétně dokázal naformulovat své požadavky ke komitologii a snažil se je, ač neúspěšně, prosadit.



Jeho postoj v institucionálním systému ES vycházel z přímé demokratické legitimacy a opíral se o silnější kompetence v legislativní a rozpočtové oblasti, a proto si mohl dovolit důrazněji vystupovat proti tomuto způsobu kontroly delegovaných pravomocí. Na začátku tohoto období je možné pozorovat, že EP ve svém postoji ke komitologii stále vycházel z předpokladu, že Komise je jediným exekutivním aktérem, který má vykonávat implementaci legislativních aktů, a to nezávisle na kontrole členských států. Z tohoto důvodu neuznával existenci výborů s restriktivní kontrolní procedurou a připouštěl pouze fungování poradních výborů. Přijetí nové smluvní revize, která přinesla kodifikaci komitologie, přineslo EP možnost pokusit se ovlivnit její činnost. Vytváření konkrétní úpravy delegovaných pravomocí v podobě přijetí nařízení Rady umožnilo EP nahlas vyslovit svůj názor. Ve svých požadavcích chtěl být přímo jako Rada zahrnut do činností komitologie. Nicméně jeho nárok byl příliš radikální, a proto ho raději doplnil o záměr být informován o dění ve výborech. Nařízení Rady 87/373/EEC, které poprvé detailněji upravilo fungování komitologie, bylo pro EP nečekanou deziluzí. V žádném případě nereflektovalo jeho požadavky a zcela potvrdilo, že v případě komitologie mocenský monopol náleží Radě. EP se následně raději zaměřil na získávání informací o fungování výborů skrze uzavření meziinstitucionální dohody, aby alespoň nějakým způsobem pronikl do komitologie.

### **3.3 Postoj Evropského parlamentu ke komitologii v 90. letech**

V Maastrichtském období lze spatřovat zlom v postoji EP ke komitologii, a to z důvodu posílení jeho postavení na základě procedury spolurozhodování, podle níž se stal rovnocenným legislátorem jako Rada. Díky této nové funkci získal obrovský potenciál k jejímu „vydírání“, což si členské státy ihned neuvědomily. Sílící tlak na jejich působení v komitologii ze strany EP je pak donutil ke vstřícnosti, která se promítla do ochoty dělit se o informace. Tento

závazek se projevil opět pouze v podobě meziinstitucionální dohody, se kterou měl EP již negativní zkušenost z 80. let. Nicméně v případě *modus vivendi* lze mluvit o úspěchu, jelikož se k ní poprvé přidala Rada. EP, povzbuzený svým zdarem, se následně rozhodl realizovat své požadavky ke komitologii v rámci primárního práva. Vedle zisku informací bylo opět jeho výchozím záměrem získat plnohodnotné právo na kontrolu. Nepodařilo se mu ale dosáhnout úpravy komitologie a kontroly delegovaných pravomocí v Amsterodamské smluvní revizi. Důvodem tohoto neúspěchu bylo, že se členské státy nedokázaly dohodnout na podobě reformy a i když u nich panovala shoda nad zahrnutím EP do komitologie, nebyly ochotny měnit rámec několika článků. Deklarovaly pouze svůj záměr provést tuto změnu skrze nové nařízení, což pro EP znamenalo výzvu, aby se v žádném případě nenechal obejít jako při předešlém rozhodnutí Rady. Oproti předcházející úpravě byl EP v novém nařízení Rady 1999/468/EC již více zahrnut do komitologie. Bez jakýchkoliv pochyb mu bylo přiznáno právo na informace. Složitější to bylo s jeho požadavkem na kontrolu prováděcích opatření, který ve svém návrhu nařízení Komise vůbec nereflektovala a ani členské státy o něm neuvažovaly. Nicméně díky své vytrvalosti a silnější pozici v legislativním procesu se přece jen EP podařilo získat kontrolní pravomoc tzv. *ultra vires*, která spočívala v hlídání potenciálního překročení pravomocí. EP získal možnost sledovat přijímání prováděcích opatření a vyjádřit se k nim v případě, kdy se domníval, že je překročena delegovaná pravomoc na Komisi. Nicméně za žádných okolností nemohl zabránit přijetí, jelikož neměl právo veta a záleželo na Komisi a Radě, jak toto upozornění vezmou na vědomí.

### **3.4 Postoj Evropského parlamentu ke komitologii po roce 2000**

EP vstoupil do nového tisíciletí s ohledem na komitologii s očekáváním, že v dalších smluvních revizích dokáže prosadit změnu článku 202 Smlouvy o ES upravující delegované pravomoci, kdy začal opět hovořit o potřebné hierarchii legislativy, na

jejímž základě by byla lépe vymezena jeho role. V souvislosti s Lamfalussyho reformou, která upravovala dobudování společného finančního trhu, byl EP ochotný akceptovat rozšíření delegovaných pravomocí a jejich kontrolu, ale pouze tehdy, pokud on sám měl z toho prospěch. Za tento profit lze jednoznačně považovat několik závazků na jeho lepší informovanost, na prodloužení lhůt a zejména na *sunset* klauzuli v rámci komitologie. Tyto závazky byly ale deklarovány primárně v rámci legislativy týkající se jednotného finančního trhu a měly pouze deklaratorní charakter. Představovaly tak spíše precedent, na jehož základě mohl EP reálně do budoucna požadovat více pravomocí v komitologii. Příprava návrhu Ústavní smlouvy znamenala pro EP absolutní vítězství, jelikož přišla s přetransformováním celého článku 202 Smlouvy o ES a nabídla novou kategorizaci legislativy. Na jejím základě by byl EP výrazně posílen. Získal by stejně jako Rada pravomoci v oblasti delegovaných aktů a v případě zachování komitologie by měl právo podílet se na přijímání nařízení, které upravovalo tento mechanismus. Nepřijetí této smluvní revize znamenalo pro EP obrovské zklamání, které se odrazilo v jeho nátlaku na přezkum nařízení z roku 1999. S ohledem na EP lze reformu komitologie provedenou nařízením Rady 2006/512/EC považovat za jednoznačný krok vpřed, který již konečně odrážel jeho postavení v legislativním procesu. EP byl plně začleněn do komitologie stejně jako Rada, kdy získal skutečné právo kontroly založené na vyjádření námitky, která může vést až k předání návrhu zpět do legislativního procesu. Nicméně EP neměl úplně rovné výsady jako Rada, jelikož musel svou námitku řádně odůvodnit. S ohledem na změny navržené v Ústavní smlouvě můžeme novou úpravu považovat spíše za gesto vstřícnosti ze strany Rady vůči EP než jeho skutečné vítězství.

### **3.5 Postoj Evropského parlamentu k úpravě komitologie představené v Lisabonské smlouvě**

Lisabonská smlouva představuje radikální reformu pro stávající fungování přenesených pravomocí a jejich kontrolu skrze

komitologii. Tato změna spočívala v představení nové kategorizace aktů a v kompletním nahrazení článku 202 Smlouvy o ES s ohledem na posílenou roli EP. Komise podle nové úpravy přijímá dva druhy aktů, a to delegované, které jsou upraveny článkem 290 Smlouvy o fungování EU (SFEU), a akty prováděcí upravené článkem 290 SFEU. V případě delegovaných aktů byla kontrola skrze výbory nahrazena kontrolou, kterou provádí společně Rada s EP. Tito aktéři mohou legislativním aktem na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se mění nebo doplňují některé nepodstatné prvky legislativního aktu. Legislativním aktem jsou vymezeny podmínky přenesení této pravomoci (čl. 290 odst. 1 SFEU) Následně Rada a EP provádí *ex post* kontrolu, v níž mohou rozhodovat o zrušení přenesení pravomoci a mohou vyslovit námitky proti aktu v přenesené působnosti (čl. 290 odst. 2 SFEU). V rámci delegovaných aktů došlo k úplnému zrušení komitologie a kontroly skrze její výbory a jako dozorce byl přizván EP, který získal právo opozice vůči aktům a právo revokace přenesené pravomoci. Prováděcí akty se týkají implementace evropské legislativy, která prvotně náleží členským státům. Avšak ve specifických případech, kdy je zapotřebí jednotných podmínek, může tyto prováděcí pravomoci vykonávat Komise. V tomto případě je zachována kontrola členských států skrze komitologii. Její fungování je nicméně upraveno tím, že způsoby jejího fungování již nevymezuje nařízení přijaté pouze Radou, ale naopak musí být přijato předem řádným legislativním postupem za účasti EP (čl. 291 odst. 3 SFEU). Smluvní vymezení těchto kategorií bylo nicméně velmi obecné a nechávalo institucím prostor vzájemně se dohodnout na konkrétní úpravě. V případě delegovaných aktů můžeme vidět, že smlouva EP přímo uznala za stejného hráče jako je Rada a poskytla obou aktérům pravomoc vykonávat *ex post* kontrolu těchto pravomocí. Nicméně EP nepovažoval tyto dva způsoby dozoru za konečné a v souvislosti s konkrétní úpravou naznačil, že může využívat i jiné možnosti. Následně se také nehodlal smířit s tím, že by jeho způsob dohledu byl nějak omezen například restriktivními časovými lhůtami. Můžeme tak pozorovat, že v případě konkretizace opatření pro úpravu delegovaných aktů

vystupoval velmi suverénně a nehodlal ustoupit ze svých požadavků. Ve výsledné meziinstitucionální dohodě se EP snažil nalézt kompromis spíše s Radou, aby společně zamezily Komisi realizovat své nároky, v nichž se skrýval potenciál jejího posílení v delegovaných aktech. Kromě toho se EP snažil zabránit přijetí takových požadavků, které by mohly posílit Radu na jeho úkor. Tomu odpovídala například otázka zahrnutí národních expertů do přípravné fáze, kde EP prosadil i svou účast. Paralelně s konkretizací delegovaných aktů probíhala i debata u prováděcích aktů, kde EP spolu s Radou měl vymezit fungování jejich kontrolního mechanismu, který představoval komitologii v užším slova smyslu. EP poprvé získal právo ovlivnit strukturu komitologických procedur a potenciálně v nich posílit svou roli. Nicméně pokud se podíváme na konkrétní nařízení, tak můžeme říci, že pro EP nepřineslo nějaké výrazné posílení v komitologii. Získal sice spolu s Radou právo na kontrolu prováděcích pravomocí, nicméně pro jeho postavení v komitologii to znamenalo výrazný krok zpět. Mohl totiž pouze upozornit, že jsou překročeny prováděcí pravomoci, ale následně už záleželo na Komisi, jaký zvolí postup a legislatory o něm informuje. Tato kontrolní pravomoc pro EP znamenala návrat do 90. let, kdy mu obdobné právo bylo již přiznáno. Bohužel od té doby dokázal získat silnější pravomoci v komitologii, o které tímto nařízením přišel.

#### **4. Závěr**

EP představuje v EU aktéra, který se nebál nahlas vyslovit své námitky proti působení kontrolního mechanismu v případě přenesených kompetencí na Komisi. U komitologie upozorňoval, že se během svého vývoje stala silným aparátem členských států, který přímo ovlivňoval přijímání velkého množství legislativních aktů a v němž on sám nehrál žádnou roli. Analýza postoje EP ke komitologii během vymezených časových úseků měla za cíl sledovat linii požadavků, aby nám umožnila pochopit, s jakými ambicemi ke komitologii vstupoval EP do období přijetí Lisabonské

smlouvy. Díky tomuto rozboru můžeme konstatovat, že postoj EP ke komitologii ve všech námi sledovaných etapách měl základ ve dvou hlavních požadavcích. První spočíval ve snaze omezit působení komitologie v kontrole delegovaných pravomocí, která ohrožovala exekutivní autonomii Komise a v některých případech obcházela řádný legislativní proces. Záměr měl být uskutečněn na základě hierarchie legislativních aktů, která byla představena EP již v 80. letech a skrze niž mělo být jasně ohraničeno působení komitologie. Druhým základním atributem postoje EP byl požadavek na rovnocenné postavení v komitologii. Kompetence EP v kontrole delegovaných pravomocí byly naplňovány skrze jednotlivá oprávnění v procedurách komitologie, které EP postupně získával. V 90. letech byl představen požadavek na změnu článku 202 Smlouvy o ES, na jehož základě mělo být rovnocenné postavení přímo deklarováno.

Lisabonská smlouva v úpravě delegovaných pravomocí a jejich kontroly skrze komitologii odráží představený postoj EP. Na výzkumnou otázku diplomové práce, jejímž záměrem bylo zjistit, zda reforma komitologie provedená Lisabonskou smlouvou odpovídá požadavkům EP, lze odpovědět kladně. Výslednou úpravu komitologie a delegovaných pravomocí je totiž možné považovat za vítězství EP, a to z toho důvodu, že byla tato problematika konečně dostatečně upravena primárním právem a EP byl uznán za plnohodnotného aktéra. Můžeme konstatovat, že přijatá hierarchie legislativních aktů reflektovala požadavky EP na zjednodušení komitologie a na jeho rovnocenné postavení v kontrole delegovaných a prováděcích aktů. S ohledem na rok 2016, kdy má Komise předložit zprávu o uplatňování nového komitologického nařízení, lze předpokládat, že se naskytne prostor, aby EP zhodnotil svou roli v nynějším fungování komitologie. Do budoucna pak nelze vyloučit, že by mohlo dojít k další úpravě fungování kontrolního mechanismu u prováděcích aktů, která by mohla reflektovat představený postoj a požadavky EP ke komitologii.

## Použitá literatura

1. Bergström, Carl-Frederik. 2005. *Comitology. Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford: Oxford University Press.
2. Bergström, Carl-Frederik a Farrell, Henry a Héritier, Adrienne. 2007. *Legislate or Delegate? Bargaining over Implementation and Legislative Authority in the EU*. *West European Politics*. Vol. 30, č. 2, s. 338–366.
3. Blom-Hansen, Jens. 2008a. *The EU Comitology System: Who Guards the Guardian*. Fourth Pan-European Conference on EU Politics.
4. Blom-Hansen, Jens. 2011a. *The EU Comitology system in Theory and Practise. Keeping an Eye on the Commission?*. New York: Palgrave Macmillan.
5. Brandsma, Gijs Jan a Blom-Hansen, Jens. 2012. *Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, č. 6, s. 939–957.
6. Council Decision of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. 87/373/EEC.
7. Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. 1999/468/EEC.
8. Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. 2006/512/EC
9. Corbett, Richard. 1998. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. New York: Palgrave.

10. Hix, Simon. 2000. *Parliamentary oversight of executive power: What role for the European Parliament in comitology?* In: Christiansen T., Kirchner, E. eds. *Committee governance in the European Union*. Manchester: University Press, pp. 62–78.
11. Christiansen, Thomas. A Dobbels, Mathias. 2012. *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*. European Integration on-line Papers, Vol. 16, Article 13.
12. Joerges, Christian a Neyer, Jürgen. 1997. *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*. European Law Journal, Vol 3, č. 3, s. 273–299.
13. Moury, Cathrine a Hérítier, Adrienne. 2012. *Shifting competences and changing preferences: the case of delegation to comitology*. Journal of European Public Policy, Vol. 19, č. 9, s. 1316–1335.
14. Pollack, Mark A. 2003b. *The Engines of European integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.

**[http://is.muni.cz/th/333011/fss\\_m?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dkomitologie%26start%3D1](http://is.muni.cz/th/333011/fss_m?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dkomitologie%26start%3D1)**



# PROTIKRIZOVÁ OPATŘENÍ EU V KONTEXTU ZÁJMŮ VELKÝCH EVROPSKÝCH EKONOMIK

*Ing. Ondřej Sankot*

*Vysoká škola ekonomická v Praze, obor Mezinárodní obchod*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Ondřej Sankot

## **Abstrakt:**

Diplomová práce se zabývá reakcí EU na evropskou dluhovou krizi a postojem velkých evropských ekonomik (Německo, Francie a Velké Británie) k přijatým protikrizovým opatřením. V první kapitole je popsána hospodářsko-politická tradice a následně přístup velkých evropských ekonomik k evropskému integračnímu procesu. Druhá kapitola se po stručném nástinu průběhu evropské dluhové krize věnuje krátkodobým a následně systémovým protikrizovým opatřením a jejich zasazení do kontextu postojů a zájmů velkých evropských ekonomik.

## **Abstract:**

This master's thesis deals with the response of the EU to the European Debt Crisis and with the attitude of large European economies (Germany, France, Great Britain) to approved anti – crisis measures. In the first chapter the economic and political tradition of large European economies is described, followed by their attitude to the European integration. After a brief outline of the European Debt Crisis, the second chapter deals with short-term and subsequently systemic anti-crisis measures and puts them into the context of attitudes and interests of large European economies.

## **Klíčová slova:**

protikrizová opatření, Velká Británie, Německo, evropská dluhová krize, hospodářská politika, Francie

## **Klasifikace JEL:**

F 55

---

## **Úvod**

Diplomová práce se zabývá problematikou evropské finanční a dluhové krize, kterou zasazuje do kontextu zájmů velkých evropských ekonomik. Velkými evropskými ekonomikami se pro potřeby této práce rozumí Spolková republika Německo, Francie a Velká Británie. Tyto země nebyly zvoleny pouze kvůli svému hospodářskému výkonu, ale zejména protože se jedná o přirozené vůdce různých názorových skupin v rámci evropské integrace.

Cílem diplomové práce je na základě pochopení fundamentů hospodářských politik vybraných evropských mocností identifikovat jejich zájmy a analyzovat jejich postoje k jednotlivým opatřením proti současné evropské dluhové krizi. Diplomová práce má tímto přispět především k lepšímu pochopení evropské ekonomické governance, dále pak k porozumění zájmům velkých evropských ekonomik.

Práce je členěna do dvou kapitol. První z kapitol vymezuje nejprve základní směry, tradice a priority hospodářské politiky velkých evropských ekonomik a následně i hospodářskou politiku srovnávaných států v kontextu evropského integračního procesu. Druhá kapitola se zabývá samotnou evropskou dluhovou krizí. Po stručné charakteristice dluhové krize následuje deskripce jejího průběhu, do které jsou postupně na základě časové souslednosti zasazována jednotlivá protikrizová opatření. Nejprve jsou analyzována krátkodobá, v poslední části pak i dlouhodobá protikrizová opatření. Pro naplnění cíle diplomové práce jsou využity následující metodiky: analýza, generalizace, komparace, dedukce a analogie.

## 1. Dlouhodobá geneze a manifestace hospodářské politiky velkých evropských ekonomik

Vzhledem k faktu, že se sociálně-kulturní prostředí jednotlivých států liší, existují i mezi velkými evropskými ekonomikami značné rozdíly v prioritách a tradicích hospodářské politiky. Prvním aspektem, podle kterého lze hospodářsko-politické tradice porovnávat, je míra regulace mikroekonomického prostředí. Přestože procesy globalizace a evropeizace dlouhodobě působí na unifikaci hospodářsko-politických přístupů směrem k celkově liberálnějšímu řádu, můžeme i mezi jednotlivými členskými státy EU neustále pozorovat značné diference. Při určité míře zobecnění můžeme Francii charakterizovat jako zástupce státního kapitalismu, tedy zřízení, kde stát svými zásahy do ekonomiky intervenuje relativně nejvíce. Velká Británie by pak byla řazena naopak mezi zástupce tzv. tržního kapitalismu, ve kterém je mnohem větší důraz kladen na nezasahování do přirozeně se vyvíjejících tržních mechanismů. Spolková republika Německo se snaží o určitý průnik mezi předchozími dvěma přístupy. Preferuje sice řešení ekonomických otázek skrze tržní mechanismy, tyto však usměrňuje v oblastech, kde to pokládá za vhodné. Míra regulace vlastního mikroekonomického prostředí ovlivňuje i přístup každého státu k řešení ekonomické recese tak, že státy v obecné rovině tíhnoucí k intervencionismu, inklinují i k aktivnější protikrizové politice a naopak.

Druhým aspektem ke komparaci hospodářských politik států jsou jejich priority v makroekonomické rovině, tj. zejména přístup k jednotlivým vrcholům magického čtyřúhelníku. V tomto ohledu patří Francie mezi státy preferující plnou (nebo alespoň maximální možnou) zaměstnanost před stabilní cenovou hladinou. Německo vykazuje opačný přístup, nejnižší možnou inflaci považuje za jednoznačně nadřazenou snaze o vyšší zaměstnanost a hospodářský růst. Pozice Velké Británie je v tomto ohledu poměrně ambivalentní, snaží se oba přístupy vyvažovat a nelze proto určit jednoznačnou prioritu a tradici státu v makroekonomické rovině.

Velké evropské ekonomiky se značně liší i v přístupu k evropskému integračnímu procesu. Německo se pomocí aktivní participace ve vznikajících evropských strukturách snažilo o opětovné zapojení do mezinárodního společenství a postupem času také o využívání výhod rychle rostoucího a liberalizujícího se evropského trhu. Francie kromě určité kontroly Německa sledovala aktivním zapojením do integračního procesu především vlastní politické cíle. Protože Německo nebylo vzhledem k historickým souvislostem ochotno prosazovat svou ekonomickou sílu i v politické rovině, získávala Francie na mezinárodním poli větší význam, než by jí náležel jako samostatně stojícímu subjektu. Z tohoto důvodu souhlasila Francie i s nepopulárním omezováním národní suverenity. Velká Británie nebyla schopna prosadit integrační model založený na kooperaci na mezivládní úrovni, který by jí dlouhodobě garantoval vyšší míru národní suverenity, což vedlo k odmítání evropské integrace jako celku. I po vstupu do evropských struktur v roce 1973, od kterého si Britové slibovali především ekonomický přínos, patřilo Spojené království trvale k nejhlasitějším odpůrcům prohlubování integračního procesu.

Výše zmiňované rozdíly ještě zřetelněji vykryštalizovaly v souvislosti s posunem integrace do roviny měnové politiky. Takto hluboká integrace již zasahuje jeden z nejdůležitějších prvků hospodářské politiky a představuje proto citelné omezení státní svrchovanosti. Německo s tímto krokem souhlasilo pouze po prosazení vlastní představy fungování společné měny, založené na silné a nezávislé centrální bance, sledující jako primární cíl stabilní cenovou hladinu. Pro Francii paradoxně zavedení společné měny představovalo znovunabytí určitých rozhodovacích pravomocí, protože v předcházejícím režimu řízených měnových kurzů byla francouzská centrální banka do značné míry nucena slepě kopírovat měnovou politiku Bundesbanky. Velká Británie měnovou unii dlouhodobě odmítala a tento postoj se ještě vyostřil po krizi Evropského měnového systému (EMS), ve které centrální banky ostatních evropských států nedokázaly dostatečně ochránit britskou libru před spekulativními útoky finančních trhů.

Velké evropské ekonomiky vykazovaly již před vznikem evropské dluhové krize diametrálně odlišné přístupy k hospodářské politice i evropskému integračnímu procesu. Tento fakt pak determinoval jejich chování v průběhu dluhové krize.

## **2. Opatření EU vyvolaná dluhovou krizí a jejich korespondence s cíli hospodářských politik vybraných ekonomik**

Evropská finanční a dluhová krize byla svou hloubkou, délkou, průběhem i charakterem v mnoha ohledech bezprecedentní. Hospodářská krize byla umocněna krizí finanční a velmi záhy si proto vyžádala zapojení národních i nadnárodních institucí. Jednotlivé členské státy EU nejprve řešily krizi pouze na národní úrovni snahou o stabilizaci svých finančních sektorů a omezení dopadů hospodářské krize. Jediným společným zásahem v prvotní fázi krize byl Plán evropské hospodářské obnovy. Primárně se jednalo o koordinovaný rozpočtový impulz, jehož alokace a velikost byla do značné míry v gesci národních států. Sekundárně se Plán pokoušel řešit nefunkčnost úvěrových mechanismů v EU a podpořit dlouhodobé strategické cíle EU; naplnění druhotných cílů v praxi však bylo neuspokojivé. V této fázi krize narážely francouzské snahy o aktivnější přístup k řešení krize na nesouhlas Velké Británie i Německa. Velká Británie tradičně obhajovala princip subsidiarity a odmítala proto řešení krize na celoevropské úrovni. Německo vzhledem k vysoké míře zadlužení evropských států nesouhlasilo s expanzivní hospodářskou politikou a v souladu s vlastní ordoliberalní tradicí preferovalo řešení krize přirozenými tržními mechanismy. V průběhu času se však hospodářská a finanční krize rozšířila o krizi dluhovou.

Dluhová krize, projevující se rostoucí rizikovou přírůbkou u státních dluhopisů postižených zemí, znemožňovala národním státům efektivně reagovat na krizi finanční a hospodářskou. Případný bankrot některého z postižených států by znamenal kromě vysokých nákladů na následnou sanaci bankovních sektorů a šíření

dluhové krize do dalších evropských států i nepředvídatelná sociální a bezpečnostní rizika. Z těchto důvodů bylo v zájmu všech členských států evropskou dluhovou krizi řešit. Poté, co musela být Řecku k odvrácení hrozícího bankrotu poskytnuta *ad hoc* půjčka, byly spěšně založeny dočasné záchranné fondy – Evropský finanční nástroj stability (*European Financial Stability Facility*, EFSF) a Evropský mechanismus finanční stabilizace (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM). Oba tyto fondy mohly emitovat vlastní dluhopisy až do výše garancí účastnických států (EFSF) nebo Evropské komise (EFSM). Činnost obou těchto dočasných fondů bude postupně nahrazována fondem Evropského stabilizačního mechanismu (*European Stability Mechanism*, ESM), který je koncipován jako trvalý. Francie vznik záchranných fondů plně podporovala, protože nebyla schopna vzhledem k vlastnímu vysokému zadlužení provádět aktivistickou hospodářskou politiku. Záchranné fondy garantované všemi státy eurozóny navíc umožnily rozložit náklady a rizika záchrany postižených států i na relativně ekonomicky zdravé členy. Německo se vznikem záchranných fondů neochotně souhlasilo, ale půjčky podmiňovalo úspornými opatřeními a strukturálními reformy. Velká Británie prosadila omezení působnosti záchranných fondů pouze na členy eurozóny, což jí umožnilo i nadále praktikovat suverénní fiskální politiku. Do řešení dluhové krize se prostřednictvím nákupů státních dluhopisů postižených zemí aktivně zapojila také ECB a Francie její postup plně podporovala. Tento nástroj byl velmi účinný a navíc se neprojevoval na velikosti státního dluhu. Německo naopak s postupem ECB s ohledem na inflační rizika a porušení principů nezávislé centrální banky nesouhlasilo.

Ve snaze předcházet opakování dluhové krize v budoucnu se členské státy EU rozhodly pro užší koordinaci svých fiskálních politik. Bylo přijato větší množství opatření, které postupně přesouvaly čím dál větší pravomoci na evropské orgány. Celkovým cílem fiskální koordinace není pouze dohled nad fiskální zodpovědností členských států, ale také postupné odstraňování makroekonomických nerovnováh, které ke vzniku dluhové krize přispěly. V této práci je analyzován evropský semestr, Pakt euro plus, Six-pack,

Fiskální kompakt a Two-pack. Názory velkých evropských ekonomik na hlubší fiskální koordinaci se lišily stejnou měrou, jako tomu bylo v předcházejících fázích integračního procesu. Spolková republika Německo byla nucena v průběhu dluhové krize uvolnit značné množství prostředků na záchranu postižených států, aniž by měla možnost výrazněji kontrolovat nebo usměrňovat jejich fiskální politiku. V přesunu pravomocí na evropské orgány proto Německo vidělo možnost, jak problematické státy tlačit k potřebným reformám a rozpočtové zodpovědnosti. Francie vítala hlubší fiskální integraci jako mezistupeň vzniku fiskální unie. Tento krok měl dále stabilizovat hospodářskou situaci v eurozóně a přinést vyšší solidaritu států severního křídla, což byla v daný moment francouzská priorita, kvůli které byla Francie ochotna vzdát se části vlastní suverenity v oblasti fiskální politiky. Velká Británie fiskální integraci *a priori* odmítala. Protože disponovala vlastní měnou, nemusela řešit dlouhodobou neslučitelnost jednotné monetární a individuálních fiskálních politik.

## **Závěr**

Dnešní EU je z hlediska priorit hospodářské politiky a národních zájmů stále velmi heterogenním uskupením, přestože evropský integrační proces probíhá již několik desetiletí. Rozdíly v principech, prioritách a cílech hospodářské politiky, které se projevovaly v průběhu evropské integrace i při přijímání opatření proti evropské dluhové krizi lze demonstrovat na příkladu velkých evropských ekonomik, tj. Německa, Francie a Velké Británie. Tyto tři názorové proudy se rozcházejí v obecném přístupu k řešení hospodářské krize, prioritách makroekonomické politiky i v názorech na evropský integrační proces. Francie zastává stanovisko, že stát má aktivně zasahovat do ekonomiky, podporovat plnou zaměstnanost, a to zejména v případě recese, a na evropskou integraci nahlíží jako na pozitivní mezinárodněpolitický nástroj k prosazování vlastních zájmů a ambic. Spolková republika Německo naopak inklinuje spíše k nezasahování do tržních principů, a to i v dobách

hospodářské recese. Evropský integrační proces byl pro poválečné Německo způsobem k prolomení mezinárodní izolace. Tento motiv je postupně nahrazován využíváním příležitostí společného trhu. Velká Británie se řadí mezi zastánce liberálního přístupu, její postoje v průběhu evropské dluhové krize však byly determinovány spíše naprostou neochotou vzdát se části své suverenity ve prospěch nadnárodních institucí.

Všechny tyto názorové proudy značnou měrou ovlivnily finální podobu protikrizových opatření. Na jednotlivých krocích je patrný vliv Francie (opatření jsou zaváděna v rámci celé eurozóny), Německa (opatření vyžadují dodržování stanovených pravidel, případně provedení potřebných reforem) i Velké Británie (opatření se nevztahují na státy mimo eurozónu). Finální výsledek je proto kompromisem, který byl přijímán mnohdy zdoluhavě, jeho aplikace v praxi je byrokraticky náročná, původní problém řeší obvykle pouze nepřímou, ale v rámci možností reprezentuje stanovisko dvaceti sedmi členských států.

## **Použitá literatura**

ALLEN, Roy; *Financial Crises and Recession in the Global Economy*; Edward Elgar Publishing ltd., Cheltenham, 2009; ISBN: 978 1 84720 508 7

BALDWIN, Richard; WYPLOSZ, Charles; *Ekonomie evropské integrace*; Grada, Praha, 2008; ISBN: 978-80-247-1807-1

BORDES, Christian; GIRARDIN, Eric; MÉLITZ, Jacques; *European Currency Crises and After*; Manchester University Press, Manchester, 1995; ISBN: 0 7190 4706 4

COLLIGNON, Stefan; *European monetary policy*; Pinter, London, 1997; ISBN: 1 85567 457 2

CIHELKOVÁ, Eva; JAKŠ, Jaroslav a kol.; *Evropská Integrace – Evropská unie*; Praha, 2004; ISBN: 80-245-0854



DICKINSON, David; ALLEN, William; Monetary Policy, Capital Flows and Exchange Rates; Routledge, London, 2002; ISBN: 0-415-25135-4.

EIJFFINGER, Sylvester; DE HAAN, Jakob; European monetary and fiscal policy; Oxford University Press, New York, 2000; ISBN: 0-19-877616-0

GIOVANNINI, Alberto; MAYER, Colin; European Financial Integration; Cambridge University Press, Cambridge, 1991; ISBN: 0 521 40244 1

GREGORY, Paul; STUART, Robert; Comparing Economic Systems in the Twenty – First Century; New York; 2004; Houghton Mifflin Company; ISBN: 0-618-26181-8

KUNEŠOVÁ, Hana; CIHELKOVÁ, Eva a kol.; Světová ekonomika nové jevy a perspektivy; Beck, Praha, 2006; ISBN: 80-7179-455-4

LAMPERT, Heinz; The Economic and Social Order of the Federal Republic of Germany; Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, 1993

MELVIN, Michael; International Money and Finance; Addison – Wesley; Reading, 2000; ISBN: 0-321-050-51-7

SCHMIDT, Vivien; The Futures of European Capitalism; Oxford University Press Inc., New York, 2002; ISBN: 978-0-19-925368-5

SOMMERS, Frans a kolektiv; European Community Economies: A comparative study; London, Pitman Publishing, 1994; ISBN 0-273-60347-7.

SIRŮČEK, Pavel a kolektiv; Hospodářské dějiny a ekonomická teorie: vývoj, současnost, výhledy; Slaný: Melandrium; 2007; ISBN 978-80-861175-03-4.

## Časopisy a ročenky

Bergedorfer Gesprächskreis; Wirtschaftspolitik in der Krise? Vereinigte Staaten, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland; Bergedorfer Gesprächskreis, Bonn, 1982; ISSN: 0522-9138

HOELLER, Peter; LOUPPE, Marie-Odile; The EC`s internal market: implementation and economic effects; OECD, 1994. Staženo z: <http://www.oecd.org>

ŠINDEL, Jaromír; Nerovnováha běžného účtu platební bilance v členských státech eurozóny, Vysoká škola ekonomická, Praha. Staženo z: [http://sindel.webpark.cz/publikace/sindel\\_relevantnost.pdf](http://sindel.webpark.cz/publikace/sindel_relevantnost.pdf)

**[https://library.vse.cz/F/VHSKJXMQ2CJMMF9XUQCKI9A5NMBLMCVCPQMMBSRL374B2NRJQB-03334?func=service&doc\\_library=UEP01&doc\\_number=000250465&line\\_number=0002&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://library.vse.cz/F/VHSKJXMQ2CJMMF9XUQCKI9A5NMBLMCVCPQMMBSRL374B2NRJQB-03334?func=service&doc_library=UEP01&doc_number=000250465&line_number=0002&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)**

# MONITORING A AUDITING STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EU – OTÁZKA DECENTRALIZACE

*Ing. Barbora Vykouková*

*Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,  
obor Politologie*

**Zpracovatel sylabu diplomové práce:** Ing. Barbora Vykouková

## **Abstrakt:**

Práce otvírá problematiku heterogenity decentralizačních procesů a zkoumá jejich skutečný stav v oblasti auditingu a monitoringu strukturálních fondů Evropské unie. Prostřednictvím analýzy dostupných dokumentů hodnotím současné vztahy subjektů zapojených do auditingu a monitoringu strukturálních fondů. Práce sleduje dvě roviny problému: funkčně-právní vztahy unijních a národních orgánů a vztahy orgánů uvnitř členských států, které následně srovnává. První úroveň představuje obecnou rovinu nastavení systému mezi unijními orgány a členskými státy, zatímco druhá úroveň se zaměřuje na situace v případě operačního programu Praha – Konkurenceschopnost. Výchozí hypotézu práce nepotvrdila a dochází k závěru, že na nadnárodní úrovni převládají spíše dekoncentrační tendence, zatímco silnější decentralizace se projevuje na vnitrostátní úrovni.

## **Abstract:**

This thesis explores the question of the decentralization processes between institutions and other parties involved in auditing and monitoring of the structural funds of the EU. I evaluate the present functional relations of these subjects using document analysis. The thesis follows two levels of analysis, which are compared in the end. The first level concerns the general setting of the systems of relations between union bodies and member states. The second one presents specific situations in the operational program Prague Competitiveness. The thesis disproves the initial hypothesis and claim that the relations on the supranational level tend to be more

deconcentrated than decentralized, whereas the system at the national level shows more decentralization characteristics in this specific case.

**Klíčová slova:**

auditing, decentralizace, monitoring, strukturální fondy, operační program Praha – Konkurenceschopnost

**Klasifikace JEL:**

F55, H77, R19, Z00

---

**Úvod**

V diplomové práci „Monitoring a auditing strukturálních fondů EU – otázka decentralizace“ se zabývám otázkou, jaká je současná situace ve vztazích mezi Evropskou unií a jejími členy v oblasti decentralizace a analýzu vztahuji také na regionální aktéry, kteří získávají v decentralizační politice EU čím dál větší význam. Otázka vztahů mezi jednotlivými aktéry v Evropské unii je stále aktuálnější. S nástupem finanční a ekonomické krize se na politické scéně i mimo ni otevírají diskuze o hlubší federalizaci Evropy jako možného řešení krize. Decentralizace se také často objevuje v rétorice evropských institucí jako odpověď na sporný, leč často Unii vyčítaný „demokratický deficit“. Projekt federalizované Evropy má jistě velké množství odpůrců i příznivců, kteří přinášejí celou řadu rozdílných argumentů také ze současné praxe. Proto se zde otevírá otázka, jaký je vlastně charakter decentralizace mezi aktéry zapojenými do správy a řízení evropských záležitostí? Práce se snaží alespoň v omezeném rozsahu přinést odpověď na tuto zásadní otázku. Decentralizace je jen jedním z možných způsobů delegace pravomocí. Vzhledem k velmi odlišným kvalitám těchto procesů se v práci snažím nalézt odpověď na otázku, jaká tendence vlastně převládá v oblasti auditingu a monitoringu strukturálních fondů. Je to opravdu proces

decentralizace, jak jej popisuje teorie, nebo je tento pojem v praxi zneužíván a ve skutečnosti jde o dekoncentraci? Přesun pravomocí zkoumám na úrovni funkčně-právních vztahů nadnárodních orgánů a orgánů členských států a v rovině vztahů členského státu a jeho nižších orgánů. Jejich vzájemná komparace pak umožní identifikovat shodné a rozdílné rysy a jejich celkovou míru decentralizace. Na první úrovni vztahů zkoumám problematiku poměrně všeobecně s ohledem na jejich jednotnou úpravu. <sup>(25)</sup> Druhá úroveň je složitější a může se lišit nejen v jednotlivých členských státech, ale také v různých operačních programech. Jako příklad ke studii druhé úrovně jsem vybrala jeden ze dvou pražských operačních programů, protože jako jediný je přímo řídí samosprávný orgán. Volba mezi těmito dvěma operačními programy již byla spíše technicistního rázu, protože jejich charakter je velmi podobný.

Lze hypoteticky předpokládat, že výsledek porovnání by měl odpovídat menší decentralizaci na nadnárodní rovině a větší míře decentralizace na úrovni vztahů mezi unijními orgány a členskými státy. Základ hypotézy vyplývá z charakteristických znaků obou rovin. Logika, podkládající toto tvrzení, vychází z faktu, že členské státy jsou stále suverénními aktéry na svém území, tedy jejich celková autonomie by měla být vyšší.

Charakter vzájemných vztahů národních a unijních institucí v evropském prostoru řeší ve svých pracích mnoho autorů. Z těch zaměřených na otázku decentralizace se většina zabývá pouze decentralizací na území jednotlivých členských států. Zde bych chtěla upozornit na poměrně rozsáhlou publikaci kolektivu autorů zaštitěnou jmény B. Říchové a V. Fialy *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, <sup>(26)</sup> ve které se zaměřují na detailní analýzu situace ve Velké Británii, Španělsku a Itálii. Publikace se vyznačuje velmi dobře vypracovanou metodologií, a proto mi

---

<sup>(25)</sup> Základem vzájemných vztahů v oblasti auditingu a monitoringu strukturálních fondů jsou nařízení platná stejně pro všechny členské státy.

<sup>(26)</sup> FIALA, V; ŘÍCHOVÁ, B. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 2002. ISBN 80-900965-8-1.

posloužila jako zdroj inspirace pro metodologické uchopení problému.

Studii, které jsou zaměřeny na úroveň vztahů mezi Evropskou unií a členskými státy, je výrazně méně. Větší část z nich je velmi prakticky zaměřena na některou ze specifických politik nebo na praktické aspekty Unie jako celku. Aplikace decentralizační teorie veřejné správy na nadnárodní úroveň, jako ji používám v této práci, je v politologické literatuře ojedinělá, stejně jako srovnání funkčně právních vztahů Evropské unie a národních států s těmito vztahy uvnitř členského státu.

Z analytických důvodů je práce omezena pouze na auditing a monitoring strukturálních fondů, kde se velmi viditelně projevuje spolupráce lokálních, národních a nadnárodních orgánů i dalších zainteresovaných subjektů v systému. Systém auditů a kontrol je v rámci kohezní politiky velmi složitý, a tak práce může posloužit, mimo své závěry, také jako základní orientační rámec v problematice.

Práce je rozdělena na tři části sledující vědecký postup práce. První kapitola obsahuje teoretické východisko založené zejména na teorii veřejné správy a obhajuje možnost zkoumat auditing a monitoring jako její součást. Dále představuji metodu práce, která je založená na průzkumu dostupných legislativních a právních dokumentů ve zkoumané oblasti a stanovují analytická kritéria. Druhá kapitola představuje podání systematické informace o funkčně-právních vztazích, které vyplývají z výše zmiňovaných dokumentů. Třetí kapitola obsahuje samotnou analýzu těchto vztahů a zhodnocení výsledků.

V práci využívám kvalitativní metodu analýzy. Shromážděné informace zkoumám na základě šesti kritérií, které vycházejí z konceptu komparace decentralizovaných systémů A. Čepové.<sup>(27)</sup> Pro lepší uchopení výsledků analýzy a vzájemnou komparaci výše

---

<sup>(27)</sup> ČEPOVÁ, A. *Decentralizace národních států v západní Evropě*. In: FIALA, V; ŘÍCHOVÁ, B. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 2002, s. 36–107. ISBN 80-900965-8-1.

zmíněných rovin využívám převod kvalitativních závěrů na určité kvantitativní hodnoty.

## **1. Decentralizace, dekoncentrace a kritéria jejich hodnocení**

Ve strukturální politice všeobecně probíhá velmi široký přesun pravomocí z vyšších orgánů na nižší orgány nebo jiné subjekty, ať už na národní nebo lokální úrovni. Tento přesun je laickou veřejností všeobecně nazýván decentralizací. Dochází zde však k velkému zjednodušení. Proces přesunu pravomocí může probíhat minimálně dvěma různými způsoby, které se budou lišit v zásadních charakteristických rysech se závažnými dopady do praktického fungování systému. Jak politologická teorie, tak teorie veřejné správy vyčleňuje dva základní typy procesu přenosu pravomocí: decentralizaci a dekoncentraci. V obou případech jsou delegována určitá práva a pravomoci na nižší úroveň, ale rozdíl spočívá v míře autonomie subjektu při jejich vykonávání. Dekoncentrace se na rozdíl od decentralizace vyznačuje nízkou autonomií při výkonu svěřených pravomocí, často se mluví přímo o vztazích podřízenosti. Jako samostatný proces je zvlášť vyčleňována ještě tzv. devoluce.

Decentralizace a dekoncentrace jsou v zásadě dvě různé odstředivé tendence vycházející ze stejného procesu delegace kompetencí, přičemž pojmy centralizace a koncentrace odpovídají stejnému stavu, který pouze vymezují prostřednictvím odlišných charakteristik.

Při hodnocení decentralizace na evropské úrovni je důležité si uvědomit, že celý proces decentralizace/dekoncentrace může projít až třemi úrovněmi: z Evropské unie na členské státy a z členských států na samosprávné celky nebo orgány státní správy. Dohromady tedy zkoumáme dva procesy, které mohou kompetence v oblasti auditingu a monitoringu rozdělovat různým způsobem. Proto jsem popisnou i analytickou část práce ještě rozdělila na dvě podskupiny. První zkoumá, kolik

„volnosti“ ponechává Evropská unie členským státům, a druhá se zaměřuje na národní úpravu vztahů.

V případě kontroly, monitoringu a auditingu v oblasti strukturálních fondů lze jednoznačně identifikovat odstředivý charakter těchto procesů. Je evidentní, že celá struktura se pohybuje na určité úrovni přenášení pravomocí a jejich sdílení. Jakmile existují jakékoli subjednotky v rámci organizace, není potřeba diskuze, abychom poznali, že jde o určitý způsob delegace kompetencí, ale je zapotřebí hlubšího zkoumání k určení jeho povahy. Pravidlo, které je zde v zásadě možné uplatnit, zní: pokud existují nižší organizační celky a prokáže se, že se nejedná o decentralizaci, musí jít o dekoncentraci. Respektive proces je decentralizací do té míry, do jaké se nejedná o dekoncentraci. Toto pravidlo vyplývá z definic decentralizace a dekoncentrace jako protikladných jevů. Vycházejíc této z premisy získávám stanovením charakteristik decentralizace zároveň i negativní vymezení dekoncentrace.

Jako kritéria pro kvalitativní analýzu využívám charakteristické znaky, podle kterých je možné decentralizaci rozpoznat. Vhodný koncept přináší A. Čepová<sup>(28)</sup> definicí šesti kritérií umožňujících komparaci různých decentralizovaných systémů. Autorka předpokládá přímou úměrnost politické autonomie a decentralizace. Ačkoli její přístup je primárně zaměřen na národní státy, domnívám se, že jej lze úspěšně aplikovat na zkoumaný případ. Kritéria A. Čepové dále upravuji a uvádím do kontextu zkoumané problematiky. Aby bylo možné následně stanovit celkovou míru decentralizace na obou úrovních, jsou kritéria vážena z hlediska jejich významu, tj. možností ovlivnit limity systému změnou pravidel hry.

Kritérium legislativní vymezení a politické kompetence  
1) hodnotí obtížnost změny převedených kompetencí. Jedná-li se o ústavu, je postup složitější než jeho projednání zákonem nebo třeba jen nařízením vlády. Kritérium také zkoumá význam kompetencí z hlediska rozsahu a obsahu. Je třeba rozlišovat mezi různými

---

<sup>(28)</sup> ČEPOVÁ, A. *Decentralizace národních států v západní Evropě*, s. 83–95.



způsoby, jimiž jsou pravomoci přidělovány. Je zásadní rozdíl, pokud jsou decentralizovanému orgánu pravomoci explicitně přiděleny v zákoně či jiným způsobem, anebo jsou vymezeny negativně/zbytkově vůči přesně stanoveným pravomocím centrální organizace.

Míra vlivu na centrální politiku 2) nemusí zahrnovat pouze tvorbu centrální politiky, ale i schopnost legislativu na centrální úrovni měnit a upravovat. Nejedná se zde o způsob vymezení pravomocí, ale o rámec, který určuje pravidla a nástroje jejich uplatňování.

Faktor aplikace práva 3), který A. Čepová využívá, hodnotí účast na rozhodování o politice EU a týká se zejména zahraniční politiky státu vůči EU. Pro účely této analýzy, jej překlápím na úroveň aplikace evropského práva do národních legislativních systémů.

V oblasti financování 4) A. Čepová sleduje dva ukazatele – fiskální a finanční autonomii. Hodnocení fiskální autonomie v případě auditingu a monitoringu strukturálních fondů není smysluplné, protože přímo souvisí s možností výběru daní. Váže se tedy čistě na teorii decentralizace spojenou se státem. Vedle toho finanční autonomie se omezuje na možnost autonomního využívání finančních prostředků bez ohledu na způsob jejich získání, tudíž mohou pocházet ze státního i ostatních rozpočtů. Zásadní otázka zní, existuje-li přímá vazba mezi výší poskytnutých prostředků a možnými limity pro jejich využití, které jsou stanoveny stanovenými centrálními orgány pro jejich využití, které stanoví centrum.

Otázka kontroly nižších orgánů 5) řeší vztah mezi decentralizovanou jednotkou a nižšími místními orgány. Čím větší pravomoci nad podřízenými jednotkami, tím větší má decentralizovaná jednotka autonomie.

Posledním kritériem jsou konflikty mezi centrem a nižšími subjekty 6). Konkrétně se zabývá způsobem řešení konfliktů mezi centrálními orgány a decentralizovanými subjekty, respektive složením orgánu, který případné konflikty řeší a vlivem zainteresovaných stran na jeho složení. Obsahové pokrytí jednotlivých kritérií shrnují jejich aspekty uvedené níže v tabulce (Komparace decentralizačních tendencí v auditingu a monitoringu).

Pro větší přehlednost a názornost výstupu kvalitativní analýzy přiřazuji každému kritériu kvantitativní hodnotu, která umožňuje vzájemné porovnání jejich evropské a národní roviny. Stupnice hodnocení se pohybuje na stupnici od nuly do šesti a určuje rozpětí mezi dekoncentrací (0) a decentralizací (6). Zároveň jsou kritéria vážena z hlediska jejich významu v systému s ohledem na to, do jaké míry naplnění těchto kritérií umožňuje změnu pravidel hry.

Jednotlivé ukazatele zkoumám zvlášť. Nejdříve analyzuji vztahy v oblasti auditingu a monitoringu v rovině EU – členské státy a následně vztahy na úrovni členské státy – autonomní jednotky v konkrétním případě operačního programu Praha – Konkurenceschopnost.

## **2. Výsledky analýzy a komparace decentralizačních procesů**

Analýza dokumentů, jejichž detailní rozbor je obsahem druhé kapitoly práce, přinesla následující závěry.

Legislativní vymezení a politické kompetence 1) jsou na evropské úrovni výrazně méně decentralizované. Pohybují se na hranici mezi decentralizací a dekoncentrací. Ve vztahu státu a nižších jednotek operačních programů jsem došla k závěru, že se jedná o vztah velmi decentralizovaný, přičemž poměrně velkou roli zde hrají právě unijní struktury, které regionálním aktérům zaručují určité jistoty na úrovni, která je pro jednotlivé centrální orgány velmi složitě ovlivnitelná.

V otázce vlivu na centrální politiku 2) jsou vztahy v obou rovinách víceméně dekoncentrované. Menší míra dekoncentrace v případě Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost je způsobena zejména vlivem Řídícího koordinačního výboru a postavením jednotlivých orgánů uvnitř tohoto výboru. Unijní úroveň se projevuje velmi silnými dekoncentračními tendencemi, protože sama Unie dává národním státům velmi malý prostor pro jejich přímé působení tím, že se často obrací přímo na regionální subjekt nebo národní orgány působí pouze jako zprostředkovatel

přenosu informací. Malá míra decentralizace ve vztahu EU – členské státy se tak výrazně odráží v možnosti decentralizace na národní úrovni.

V oblasti aplikace práva 3) jsou obě roviny na střední hodnotě. Tato situace je zřejmě výsledkem aplikace principu partnerství v celé oblasti strukturálních fondů. Uvedená skutečnost svědčí o snaze nižších orgánů v obou směrech získat určitou autonomii a nezávislost. Z politologického hlediska se tento přístup zdá vhodný, zejména ve chvíli, kdy je vliv nižších orgánů na centrální politiku značně omezen. Při decentralizovaném systému aplikace práva se může uplatnit jedna z největších výhod procesu decentralizace – lepší znalost lokálních podmínek orgány, které se nacházejí blíže řešeným problémům. Zároveň středně decentralizované systémy mohou alespoň částečně profitovat z možnosti upravovat centrálně určenou legislativu místním podmínkám, ať už na celostátní nebo regionální úrovni.

V oblasti financování 4) se mi podařilo analyzovat pouze vztah mezi EU a členskými státy. Státy zde profitují z poměrně velké míry decentralizace. Ovšem zkoumala jsem pouze oblast monitoringu a auditingu a příslušných orgánů, nelze vyloučit, že situace v jiných oblastech bude méně decentralizovaná.

Rozhodování o nižších orgánech 5) je více decentralizované na národní úrovni. Tento závěr podporuje i logika integračního vztahu mezi EU a členskými státy, kde je primární tendence přenos pravomocí z členských vlád na centrum (myšleno na EU resp. Evropskou komisi). Tento proces probíhá postupně a velmi pomalu pravděpodobně proto, že členské státy se jen neradi vzdávají vlastní suverenity. Přesto je míra kontroly nižších orgánů Komisí v auditingu a monitoringu strukturálních fondů vysoká. Opačný trend by působil jako zpětný chod předešlé integraci. Pro dekoncentrační tendence v pátém kritériu mluví také vynechání národních centrálních orgánů při přenosu informací směrem ke Komisi. Díky tradičně silnému postavení národních států však nelze hovořit o silných dekoncentračních tendencích. Naopak ve vztahu českých centrálních orgánů a hlavního města Prahy, je řídicímu orgánu svěřena prakticky plná odpovědnost za činnost

orgánů spojených s operačním programem Praha – Konkurenceschopnost, která nasvědčuje decentralizaci ve vztahu národních a regionálních subjektů.

Otázku konfliktů mezi centrem a nižšími orgány 6) bylo možné zodpovědně zhodnotit pouze na národní úrovni. Střední hodnoty tohoto kritéria vycházejí zejména z postavení regionálních partnerů v Řídícím koordinačním výboru. Konkrétní hodnoty jsou pro lepší srovnání a přehlednost uvedeny v následující tabulce.

Výše uvedené tendence a jejich rozdíly v obou rovinách znázorňuje následující graf. Dekoncentrační tendence jsou vyjádřeny pohybem linie směrem ke středu a decentralizační tendence ve směru opačném. Strany šestiúhelníku tak můžeme považovat za extrémní případ zcela decentralizovaného systému. Jednotlivé osy znázorňují hodnocení kritérií na základě stupnice stanovené v teoretické části.

Z grafu je jednoznačně patrné, že vztahy v oblasti monitoringu a auditingu nejsou vyvážené ani na jedné ze zkoumaných úrovní. Vyváženost lze chápat ve smyslu pohybu všech kritérií kolem střední hodnoty (přerušovaná čára) nebo pohybu všech kritérií kolem jakékoli jiné, stejné hodnoty (např. kolem stupně jedna, který by svědčil o celkové dekoncentraci všech zkoumaných aspektů). Je zjevné, že vyváženost není naplněna ani v jednom z jejích pojetí. Přestože souhrnné průměrné hodnoty obou úrovní vycházejí blízko střední hodnoty, hodnoty jednotlivých kritérií silně kolísají. Fluktuace je méně výrazná v rovině vztahů centrálních orgánů České republiky a ostatních subjektů operačního programu Praha – Konkurence-schopnost.

## Komparace decentralizačních tendencí v auditingu a monitoringu

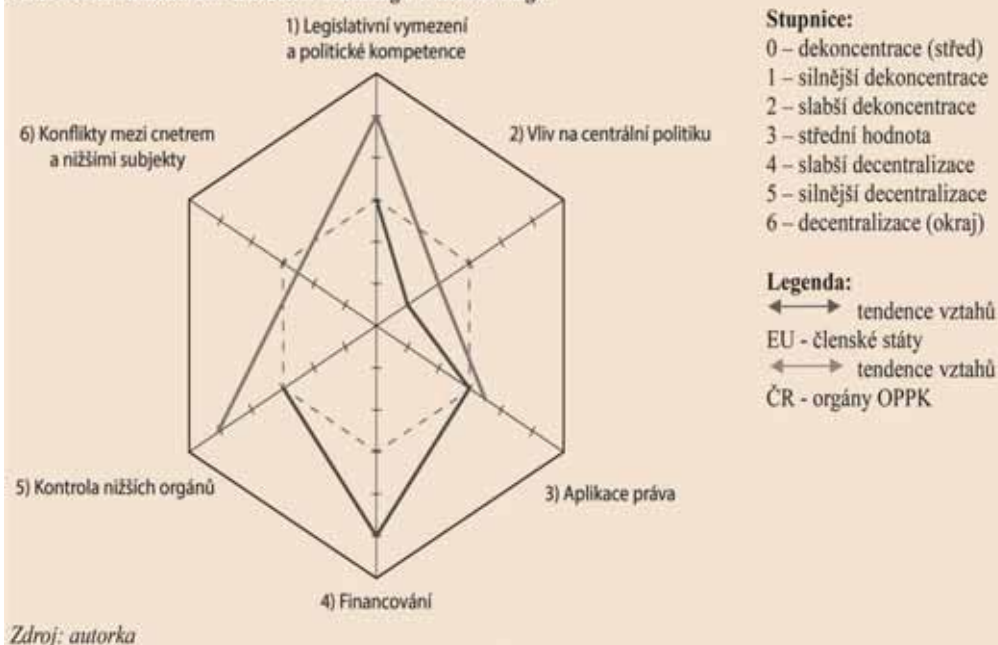
Kritérium	Váha*	Aspekty	Evropa – stát		Stát – OPPK
1. Legislativní vymezení a politické kompetence	23 %	ústava/legislativa	3	3	5
		kdo rozhoduje		2	
		způsob vymezení		4	
2. Vliv na centrální politiku	19 %	šíře ovlivňování	1	1	2
		síla		0	
3. Aplikace práva	16 %	způsob aplikace práva	3		3/4
4. Financování	14 %	finanční autonomie	5		–
5. Kontrola nižších orgánů	14 %	rozhodování o ostatních orgánech	3		5
6. Konflikty mezi centrem a nižšími subjekty	14 %	složení rozhodčího orgánu	–		3
Celkem	100 %		2,48		3,21

*Poznámka:*

Váhy jsou stanoveny na základě logického postupu vysvětleného v kapitole 1.2.2 diplomové práce.

*Zdroj:* autorka.

### Graf decentralizačních tendencí v auditingu a monitoringu



Souhrnné zhodnocení vztahu evropského a národních center se přiklání spíše na stranu dekoncentračních tendencí, přesto nejsou nijak silné (hodnota 2,48).

Celková míra decentralizace mezi orgány operujícími při monitoringu a auditingu v oblasti operačního programu je vyšší a prokazuje převládající decentralizační tendence (hodnota 3,21).

Rozdíl v absolutních hodnotách obou úrovní není výrazný, ale přináší velmi důležitý poznatek. Vztahy mezi orgány EU a členskými státy mají spíše tendenci k dekoncentraci, zatímco v rámci případové studie se projevují tendence spíše decentralizační. Tento trend odporuje původní hypotéze, která předpokládala zcela opačné závěry. Vysvětlením mohou být tři faktory. Prvním je charakter EU jako nadnárodní organizace, na kterou členské státy přenášejí své suverénní pravomoci v určitých oblastech. V integračním procesu dochází vlastně k procesu koncentrace/centralizace. Vzhledem ke složitosti řízení některých

oblastí na supranacionální úrovni je ovšem Evropská komise nucena přenášet jejich výkon zpátky na národní státy. Pokud by členským státům svěřovala významné pravomoci i s příslušnou mírou autonomie jejich výkonu, tak aby to odpovídalo decentralizaci, působila by zcela protichůdně proti procesu předchozí integrace. Delegace pravomocí zpět na národní úrovni je v tomto směru nezbytná, ale vzhledem k evropskému integračnímu procesu má spíše povahu dekoncentrace.

Druhým faktorem, který by mohl dekoncentrační tendence v tomto vztahu vysvětlit, je enormní zodpovědnost Komise za prostředky, které jí byli svěřeny členskými státy do správy. V takovém případě by bylo logické upřednostňovat vysoce centralizovaný systém, který je jednodušeji kontrolovatelný. Velikost a složitost systému implementace strukturálních fondů neumožňuje udržet centralizované řízení, proto evropské orgány udržují schopnost kontroly dekoncentrací, jako určitý kompromis mezi systémovými požadavky na efektivní kontrolu a rozsáhlostí kontrolovaného systému.

Méně výraznou skutečností, která podporuje dosažený závěr, je neustálý tlak na efektivnost a ekonomičnost evropského integračního procesu. Decentralizace oproti dekoncentraci přináší výrazně větší náklady na koordinaci.

Zároveň je nutné podotknout, že závěry analýzy vznikly na základě studia dostupných dokumentů bez konfrontace s jejich aplikací v praxi. Nelze vyloučit, že závěry, které by vyplynuly z analýzy praktického fungování systému auditingu a monitoringu ve strukturálních fondech a v operačním programu Praha – Konkurenceschopnost, by mohly vykazovat určité odlišnosti od závěrů dosažených zde.

## **Závěr**

V práci jsem se snažila získat odpověď na otázku, jaký je charakter přenosu pravomocí v oblasti auditingu a monitoringu strukturálních fondů na nadnárodní a národní úrovni.

Teorie veřejné správy ukazuje, že proces delegace pravomocí, který je většinou laickou veřejností nazýván decentralizací, není ve svém významu zcela jednoznačný. Všeobecný přenos kompetencí může mít dvojí charakter. Přesun pravomocí spolu s velkou mírou autonomie rozhodování je nazýván decentralizací. Delegaci výkonu moci nebo jen svěřeného úkolu bez příslušných pravomocí a politické zodpovědnosti pojmenovává teorie veřejné správy jako proces/stav dekoncentrace. Základní rozdíl mezi nimi je v pozici centrálních orgánů, která má praktické dopady na postavení jednotlivých subjektů.

Systémy funkčních vztahů v obou rovinách jsem podrobila kvalitativní analýze podle šesti různých decentralizačních kritérií. Zároveň jsem si vymezila stupnici hodnocení, v rámci které jsem kritériím určila konkrétní hodnoty. Tento přístup mi umožnil porovnat jinak zdánlivě neporovnatelné úrovně, které mají odlišný právní základ i charakter úpravy vnitřních vztahů.

Výsledky analýzy jednotlivých kritérií mají větší rozptyl na úrovni vztahů Evropské unie (zejména Evropské komise) a národních orgánů, přesto se zde nejčastěji vyskytuje střední hodnota. Nejsilněji dekoncentrovaný je vliv národních států na podobu unijních předpisů spojených s auditingem a monitoringem. Výrazným faktem je zde centralizovaná povaha dokumentů (nařízení), které stanovují základní pravidla, v jejichž rámci se pak odehrává celý proces auditingu i monitoringu. Naopak faktorem velmi decentralizovaným je otázka financí, kde jsem zkoumala zejména finanční autonomii států při čerpání prostředků z operačního programu Technická pomoc. V celkovém charakteru zkoumaných vztahů se projevuje dekoncentrační tendence.

Funkční vztahy centrálních orgánů státu a subjektů zapojených do auditingu a monitoringu operačního programu Praha – Konkurenceschopnost se podle většiny kritérií pohybují na střední hodnotě decentralizace a výše. Výjimku tvoří pouze kritérium vlivu na centrální politiku. Převažující dekoncentrační tendence v rámci tohoto kritéria jsou způsobeny velkým omezením samotných národních center ve vztahu k EU. Výsledkem je poměrně silný, ale velmi úzce vymezený vliv Magistrátu hlavního



města Prahy na politiku v oblasti auditingu a monitoringu. Celkově při delegování pravomocí mezi centrálními orgány a nižšími subjekty zapojenými do auditingu a monitoringu v operačním programu Praha – Konkurenceschopnost převažují decentralizační tendence.

Při vzájemném srovnání rozdíl mezi oběma systémy funkčně-právních vztahů není příliš výrazný, přesto obě roviny vykazují odlišné tendence oproti původní hypotéze. Vysvětlení lze nalézt v samotné podstatě supranacionálního procesu vládnutí, který spočívá v přenosu pravomocí z členských států na nadnárodní úroveň. Případný proces decentralizace by tak působil zcela proti jeho povaze. Druhým faktorem, který může působit ve prospěch dekoncentrace, je velká odpovědnost Evropské komise za svěřené prostředky, protože auditing a monitoring je součástí procesu jejich řízení.

Výsledky analýzy ukazují, že decentralizace v rámci Evropské unie neprobíhá zcela jednosměrně a jednoznačně. Naznačují, že význam tohoto pojmu není v rétorice evropských institucí dodržován do důsledků. Zároveň nás závěry práce upozorňují na stálou potřebu bližšího zkoumání jednotlivých fenoménů objevujících se v unijní terminologii, na nutnost jejich reflexe a komparace s aktuální situací.

## **Použitá literatura**

### Odborná literatura

1. BOHÁČKOVÁ, I; HRÁBÁNKOVÁ, M. Strukturální politika Evropské unie. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
2. ČEPOVÁ, A. *Decentralizace národních států v západní Evropě*. In: FIALA, V; ŘÍCHOVÁ, B. Úloha politických aktérů v procesu decentralizace. Olomouc – Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 2002, s. 36–107. ISBN 80-900965-8-1.

3. FIALA, V; ŘÍCHOVÁ, B. *Úloha politických aktéru v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 2002. ISBN 80-900965-8-1.
4. KRÁLÍČEK, V. *Auditing*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997. ISBN 80-7079812-2.
5. MATES, P; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999. ISBN 80-7079-407-0.
6. POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.
7. VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1.

#### Legislativa a oficiální dokumenty

8. Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013 [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2007 [cit. 2013-01-02]. Dostupné z: <<http://www.strukturalnifondy.cz/getmedia/c81992d9-a5a7-4382-a859-a7ec13e9d654/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CJ-cervenec>>.
9. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 [online]. In: Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2012-09-15]. Dostupné z: <<http://www.s-f.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Dokumenty/Legislativa/Narizeni-ke-strukturalnim-fondum-a-Fondu-soudrznosti>>.
10. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999 [online]. In: Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2012-09-15]. Dostupné z: <<http://www.s-f.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech>>

EU/Dokumenty/Legislativa/Narizeni-ke-strukturalnim-fondum-a-Fondu-soudrznosti>.

11. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, včetně následných oprav [online]. In: Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2012-09-15]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:CS:PDF>>.
12. Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94 [online]. In: Úřední věstník Evropské unie, 2006 [cit. 2012-09-15]. Dostupné z: <<http://www.s-f.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Dokumenty/Legislativa/Narizeni-ke-strukturalnim-fondum-a-Fondu-soudrznosti>>.
13. Nařízení Rady (EURATOM, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem [online]. In: Úřední věstník Evropské unie, 1996 [cit. 2012-09-15]. Dostupné z: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31996R2185:CS:PDF>>.
14. Operační program Praha – Konkurenceschopnost 2007–2013 [online]. Odbor fondů Evropské unie MHMP, 2011 [cit. 2013-02-01]. Dostupné z: <[http://www.prahafondy.eu/userfiles/File/OPPKDokumenty/Operani\\_program/OPPP\\_verze\\_c.\\_3\\_-\\_prosinec\\_2011.pdf](http://www.prahafondy.eu/userfiles/File/OPPKDokumenty/Operani_program/OPPP_verze_c._3_-_prosinec_2011.pdf)>.

**<http://www.vse.cz/vskp/eid/38626>**

<b>Název</b>	<b>Laboratoř Evropské unie Sborník sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie</b>
<b>Editor</b>	Cihelková Eva
<b>Vydavatel</b>	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica
<b>Vydání</b>	první
<b>Počet stran</b>	177
<b>Sazba</b>	Cihelková Eva
<b>Návrh obálky</b>	Horná Kristýna
<b>Redakční úprava</b>	Evropská komise – Úřad pro publikace
<b>Grafické úpravy</b>	Keilová Radka
<b>Tisk</b>	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica

Výhradním majitelem Sborníku sylabů nejlepších diplomových prací s tematikou Evropské unie je Zastoupení Evropské komise v České republice, <http://ec.europa.eu/ceskarepublika>.

**Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů,  
nikoli Zastoupení Evropské komise v České republice.**

© Evropská unie, 2013

© Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica – 2014

ISBN 978-80-245-2048-3

**[www.vse.cz/oeconomica](http://www.vse.cz/oeconomica)  
[www.eshopoeconomica.cz](http://www.eshopoeconomica.cz)**

**Online prezentace sborníku:**

<http://kse.vse.cz>

<http://ces.vse.cz>

<http://www.euhrou.cz>

<http://www.vlada.cz>



ISBN: 978-80-245-2048-3

