



Evropský sociální fond

Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Hospodářská politika Evropské unie z pohledu teorie veřejné volby a vybrané kapitoly politik EU

učební materiál

v rámci projektu OPPIA CZ.2.17/3.1.00/32102

Praha 2012

ÚVOD	6
1. TEORIE MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ	8
1.1. Idealismus	9
1.1.1 Tradiční idealismus	9
1.1.2 Moderní idealismus	10
1.2. Realismus	11
1.2.1 Tradiční realismus	11
1.2.2 Neorealismus	13
1.2.3 Realismus	14
1.2.4 Geopolitika	14
1.3. Ostatní přístupy	15
1.3.1 Kritické teorie	15
1.3.2 Scientistní přístupy	16
1.4. Přístup racionální volby	18
1.4.1 Teorie her	18
1.4.2 Stát jako racionální jednotka?	20
1.5. Teorie veřejné volby	22
1.6. Problém analytických rovin	24
1.7. Shrnutí	26
1.8. Literatura:	27
2. DĚJINY EVROPSKÉ INTEGRACE	29
2.1. Kořeny ideje	29
2.2. Evropské sdružení uhlí a oceli	31
2.3. Evropské společenství	33
2.4. Jednotný evropský akt	36
2.5. Maastrichtské pilíře	38
2.6. Evropská ústava	41
2.7. Lisabonská smlouva	43
2.8. Integrovaní rétorika	44
2.9. Shrnutí	45
2.10. Literatura:	46
3. PRŮBĚH ROZŠIŘOVÁNÍ ES/EU	48

3.1. Rozšiřování EU – pojem a procedura	48
3.1.1 Pojem rozšiřování.....	48
3.1.2 Procedura rozšiřování ES/EU.....	50
3.2. Západní, jižní a severní rozšíření.....	52
3.2.1 Západní rozšíření (Británie, Irsko, Dánsko).....	52
3.2.2 Jižní rozšíření (Řecko, Španělsko, Portugalsko)	53
3.2.3 Severní rozšíření (Rakousko, Finsko, Švédsko)	54
3.3. Východní rozšíření EU.....	57
3.4. Asymetrie mezi starými a novými členy.....	64
3.5. Instituční problémy Evropské unie.....	66
3.6. Shrnutí	71
3.7. Literatura:	72
4. TEORIE EVROPSKÉ INTEGRACE.....	74
4.1. Přístupy k evropské integraci.....	74
4.1.1 Politické přístupy	74
4.1.2 Teoretické přístupy	76
4.2. Teoretické perspektivy rozšiřování	78
4.3. Preference, vyjednávání a suverenity	80
4.4. Náklady a výnosy rozšíření EU	83
4.5. Užitek občana a politika z rozšiřování EU	85
4.6. Tlak zájmových skupin.....	88
4.7. Shrnutí	91
4.8. Literatura:	92
5. DÍLČÍ ZÁVĚR.....	93
6. ÚVOD CHARAKTERISTIKA A VNITŘNÍ TRH	96
6.1. FÁZE EKONOMICKÉ INTEGRACE	101
7. STRATEGICKÉ DOKUMENTY – VNITŘNÍ TRH	105
7.1. Strategické dokumenty vnitřního trhu před rokem 1993	105
7.1.1 Bílá kniha do budování vnitřního trhu z roku 1985	105
7.1.2 Jednotný Evropský akt (JEA)	106
7.1.3 Cecchiniho zpráva.....	108
7.2. Strategické dokumenty po roce 1993 a hodnocení účinků vnitřního trhu	109
7.2.1 Bílá kniha. Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost. Výzvy a cesty vpřed do 21. století. 1993	109

7.2.2	Dopady a efektivita vnitřního trhu, 1996	111
7.2.3	Akční plán vnitřního trhu, 1997	112
7.2.4	Strategie pro evropský vnitřní trh na období 1999- 2003	114
7.2.5	Vnitřní trh – deset let bez hranic, 2002	115
7.2.6	Strategie vnitřního trhu na období 2003-2006.....	116
7.2.7	Lisabonská strategie, 2000	118
7.2.8	André Sapir Report, 2003	122
7.2.9	Tváří v tvář výzvám, Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost	123
7.2.10	Sdělení jarnímu zasedání Evropské Rady. Společně k růstu a zaměstnanosti. Nový začátek Lisabonské strategie. Sdělení předsedy Barrosa	124
7.2.11	Vnitřní trh pro 21. století, 2007.....	126
7.2.1	Lisabonská smlouva.....	128
7.2.2	Nová strategie pro vnitřní trh, zpráva předsedovi Evropské komise J.M. Barrosovi od Maria Montiho, 2010	130
8.	ČTYŘI ZÁKLADNÍ EKONOMICKÉ SVOBODY	135
8.1.	Volný pohyb zboží	140
8.2.	Volný pohyb osob.....	140
8.3.	Volný pohyb služeb	143
8.4.	Volný pohyb kapitálu	148
8.5.	Doprovodné politiky vnitřního trhu	149
9.	BARIÉTRY NA VNITŘNÍM TRHU	152
9.1.	Síťová odvětví a Trh se službami.....	153
9.2.	Veřejné zakázky	155
9.3.	Podnikatelské prostředí.....	157
9.4.	Implementace komunitárního práva	159
9.5.	Regulatorní framework	161
10.	DÍLČÍ ZÁVĚR	163
10.1.	Literatura	165
11.	REGIONÁLNÍ POLITIKA A POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI	
	EVROPSKÉ UNIE.....	169
11.1.	Důvody pro a proti existenci regionální politiky.....	172
11.2.	Hodnocení regionální politiky.....	175
11.3.	Vývoj politiky HSS	175
11.4.	Regiony NUTS	177

11.5.	Principy regionální politiky	179
11.6.	Nástroje regionální (strukturální) politiky EU.....	181
11.7.	Finanční perspektiva 2000 - 2006	182
11.8.	Finanční perspektiva 2007 - 2013	184
11.9.	Strukturální fondy	185
11.10.	Strukturální fondy a Česká republika.....	188
11.11.	Finanční prostředky pro ČR 2007 – 2013.....	191
11.12.	Čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů	194
11.13.	Typy projektů, žadatelé a příjemci finanční podpory	195
11.14.	Životní cyklus projektových žádostí.....	196
12.	DÍLČÍ ZÁVĚR	197
12.1.	Literatura	198

ÚVOD

Od zahájení integračních procesů v Evropě v raných 50. letech 20. století se objevila řada teorií integrace a mezinárodních vztahů, které na ně byly aplikovány. Evropská integrace bývá zkoumána z různých hledisek - institucionálního, historického, ekonomického, politického apod. Ačkoli všechna tato hlediska jsou přínosná, stále chybí analytický přístup, který by jednotlivé přístupy propojil. Naším cílem je ukázat, že vhodným analytickým nástrojem pro zkoumání procesu evropské integrace může být teorie veřejné volby.

Východiskem teorie veřejné volby je předpoklad, že nejen spotřebitelé ale i politici a státy sledují své vlastní (ekonomické, politické či jiné) zájmy. Teorie veřejné volby umožňuje proces evropské integrace „zidealizovat“ a realističtěji vidět zájmy jednotlivých aktérů v tomto procesu. I v oblasti evropské integrace je možné formulovat a testovat vědecké hypotézy, diskutovat empirické závěry, aniž by bylo třeba k EU zaujímat kladná či záporná hodnocení.

Politická věda a ostatní sociální vědy vyvinuly množství různých přístupů ke zkoumání evropské integrace. Řada z nich se zaměřila na vysvětlování, jiné se zabývaly otázkami o pravděpodobných a preferovaných budoucích účincích integrace. Většina teoretiků integrace ji pravděpodobně viděla jako žádoucí věc, ať už explicitně či implicitně. Evropská integrace byla vnímána jako proces vytvářející mír, bezpečnost a ekonomický blahobyt. Tato učební pomůcka opírající se o aparát teorie veřejné volby polemizuje s tímto zjednodušeným pohledem.

Evropská integrace není a priori nic dobrého ani špatného. Jde o výsledek střetávání různých zájmů. Někteří se zabývají institucionálními, formálními smlouvami a procedurami. Autoři se tak více zabývají politikou celého procesu. Nelze se spokojit se sociologickým přístupem k evropské integraci a konstruktivismem, který se řídí normativními úvahami spíše než objektivními zájmy. EU neexistuje ve „veřejném zájmu“, protože existuje pluralita zájmů a cílů jednotlivých zemí.

Teorie veřejné volby již byla aplikována na proces evropské integrace jak v ekonomii tak politické vědě. V ekonomii se dokonce někdy hovoří o „politické ekonomii“ evropské integrace. Politologové se soustřeďují zejména na hlasovací procedury uvnitř evropských institucí. Cílem této učební pomůcky je použít přístup veřejné volby ke zkoumání institucí Evropské unie a procesu rozšíření Evropské unie.

První kapitola diskutuje tradiční teorie mezinárodních vztahů a alternativní přístup racionální volby k nim. Jsou načrtnuty tradiční i moderní idealismus a realismus, kritické i scientistní přístupy k mezinárodním vztahům. Kapitola argumentuje, že přístup racionální volby je lepším analytickým nástrojem pro zkoumání mezinárodních vztahů než ostatní přístupy. Jako nový přístup je nabídnuta teorie veřejné volby. Druhá kapitola líčí dějiny evropské integrace. Analyzujeme kořeny evropské ideje, popisujeme vznik Šestky, cestu k Římským smlouvám, vznik Evropského společenství a britské váhání o členství v ES. Analyzován je jednotný evropský akt, maastrichtské pilíře, vývoj na přelomu tisíciletí včetně Amsterdamské smlouvy a smlouvy z Nice. Nechybí ani rozbor evropské ústavy, Lisabonské smlouvy a zhodnocení integrační rétoriky.

Následující kapitola zkoumá průběh rozšiřování ES/EU. Nejdříve definuje pojem a proceduru rozšiřování, pak stručně načrtává západní, jižní a severní rozšíření ES, stejně jako východní rozšíření EU v letech 2004 a 2007. Připomenuta je asymetrie mezi starými a novými členy a instituční problémy Evropské unie. Kapitola ukazuje, že rozšiřování unie vždy bylo – přes vznešené politické deklarace – vždy především o hájení zájmů jednotlivých zemí. Čtvrtá kapitola načrtává teorii evropské integrace. Nejdříve zkoumá teoretické i odborné přístupy k evropské integraci, pak diskutuje teoretické perspektivy rozšiřování. Přínosnost modelu racionální volby demonstruje analýzou preferencí, vyjednáváním a institucionální volbou. Nechybí ani analýza nákladů a výnosů z rozšíření. Formulován je model užitku politika a občana z rozšiřování EU a připomenut vliv zájmových skupin.

Studie potvrzuje možnosti teorie veřejné volby pro zkoumání Evropské unie a politických jevů obecně. Ačkoli ekonomie má náskok v porovnání s ostatními společenskými vědami (např. politologií či sociologií) v rozvoji svého analytického aparátu, rozhodně to neznamená, že ekonomové mohou ignorovat důležité poznatky, které již politická věda nashromáždila. Pouze citlivé a vyvážené propojení obou oblastí umožňuje lépe nahlédnout do procesů dnešní Evropy a založit tradici dalšího výzkumu.

Další kapitoly se zabývají vymezením charakteristiky zemí EU a eurozóny, formami evropské ekonomické integrace, vybranými zásadními politikami EU a jejich strategickými dokumenty. Mezi tyto politiky patří zejména vnitřní trh Evropské unie, který je postaven na základě čtyř ekonomických svobod – volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu a doprovodných politikách (politika hospodářské soutěže, ochrana spotřebitele aj.). Následující část práce je zaměřena na praktickou oblast problematiky vnitřního trhu a bariéry, které se doposud

nepodařilo odstranit. Poslední část práce mapuje regionální politiku a politiku hospodářské a sociální soudržnosti EU a aplikuje ji na příkladu České republiky.

1. TEORIE MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ

Evropská unie byla po roce 1989 pojímána idealisticky. Po zrušení konfliktu Východ - Západ se stala populární idea „sjednocené Evropy“. Postkomunistické země přišly s heslem „návratu do Evropy“, což nakonec vyústilo v deklarovanou připravenost unie přijmout všechny evropské státy. Ačkoli prvotní záměry byly hezké, postupně se do hry dostávaly reálné zájmy aktérů - jak stávajících členů tak kandidátských zemí.

Rozšíření EU (podobně jako rozšíření NATO) nebyly bezprostředně po skončení studené války jasně předvídaný ani doporučovaný. Maastrichtská smlouva byla ve znamení prohlubování integrace, rozšíření unie nebylo na pořadu dne. Mnozí vnímali rozšíření EU o skupinu křehkých demokracií na Východ jako riskantní, pokud ne přímo za destabilizující. Přesto k němu nakonec došlo.

Evropská unie může tematicky spadat do různých disciplín – ekonomie, politické vědy či mezinárodních vztahů. Existují různé podobory mezinárodních vztahů jako např. foreign policy analysis, peace research či výzkum povahy mezinárodních organizací, které jsou v ČR pomalu otevírány. Frieden, Lake (1990), Crane a Amawi (1991), Oatley (2010), Murphy a Tooze (1991), Krpec a Pšeja (2006) dokonce hovoří o „mezinárodní politické ekonomii“.

V této studii opřeme zkoumání rozšíření EU o analytický aparát teorie veřejné volby, který stojí na pomezí politologie a ekonomické vědy. Předtím však uděláme krátký exkurz do teorie mezinárodních vztahů. Cílem není jen suše popsat jednotlivé teorie, nýbrž i zaujmout elementární stanovisko k nim. Činíme tak proto, že teorie racionální volby, jejíž výhody chceme demonstrovat, nezařazují běžné učebnice do teorií mezinárodních vztahů.

Struktura kapitoly je následující: nejdříve začneme tradičním a moderním idealismem, proti nim postavíme realismus a neorealismus. Posléze rozebereme kritické směry a tzv. scientistní směry – behavioralismus a systémovou teorii. V závěru načrtneme základy teorie racionální volby, jejíž součástí je i teorie veřejné volby.

1.1. Idealismus

Mezinárodní vztahy zahájily svou existenci jako obor interdisciplinární, nikoli jako samostatná vědní disciplína, a zůstaly jím v podstatě dodnes. Ačkoli byla obohacována z různých geografických končin, hlavní příspěvky pocházely převážně z Británie a Spojených států. V prvních letech disciplíny získal dominantní postavení *idealismus*, což souviselo s atmosférou po první světové válce.

1.1.1 Tradiční idealismus

Základní vlastností směrů tradičního idealismu je přesvědčení o možnosti trvalého míru a spolupráce v mezinárodních vztazích a o klíčovém významu institucí pro rozvoj této spolupráce. Idealisté zpochybňují roli státu jako výlučného aktéra mezinárodních vztahů a relativizují jednoznačné oddělování vnitřní a zahraniční politiky. Na stát nelze nahlížet jako na subjekt s jasně definovaným zájmem, nýbrž spíše jako na konglomerát motivů.

Dimenze politicko-bezpečnostní nemusí být pro vývoj mezinárodních vztahů rozhodující. Idealistické směry zdůrazňují roli hospodářských, právních, etických, kulturních a technologických hledisek, které jsou pro mezinárodní vývoj neméně důležité než čisté sledování vlastního zájmu států. Důraz na sobecký sebezámek může podle idealistů vést ke konfliktům, a proto požadují různá normativní omezení států.

K nejvlivnějším idealistům před první světovou válkou patřil Norman Angell, jehož dílo „Velká iluze“ (Angell 1910) se dočkalo mnoha vydání. V roce 1933 byla Angellovi udělena Nobelova cena míru. Angell rozvíjí myšlenku vzájemné závislosti. Útočná válka není racionální, protože prostřednictvím mezinárodního obchodu a mezinárodních investic lze profitovat ze zdrojů jiných států smysluplněji než cestou vojenské okupace.

Podle idealistů nemá válka smysl a nemůže být racionálním nástrojem státní politiky. První světová válka byla způsobena tím, že vůdcové tehdejšího světa se stále více zaplétali do procesů, které nikdo nebyl schopen kontrolovat. Příčiny války spočívaly v nedorozumění mezi politickými vůdci a nedostatečné aplikaci demokratické odpovědnosti uvnitř států. Napětí, které leželo v základech celého konfliktu, bylo možné odstranit jen šířením principů státní suverenity a demokracie.

Příznačnou vlastností idealistického přístupu byla víra v pokrok (Angell 1910). Systém mezinárodních vztahů je podle nich možné proměnit v mírumilovnější a spravedlivější světový řád pod vlivem probuzené demokracie, vzniku „mezinárodního ducha“, rozvoje Společnosti národů, dobrých skutků lidí, kteří pracují pro mír. Úkolem vědců studujících

mezinárodní vztahy je napomáhat šíření pokroku, překonávat nevědomost, předsudky a nepřátelství.

1.1.2 Moderní idealismus

Teorií, která se dá s jistým zjednodušením zařadit mezi moderní idealismus, je teorie *funkcionalismu*. David Mitrany (1943) zdůraznil některé tradiční idealistické argumenty jako vzájemná závislost, blahodárny vliv mezinárodních institucí, zpochybnění výlučnosti státu mezi aktéry mezinárodních vztahů. Současně pochyboval o životaschopnosti tržní ekonomiky a obhajoval ekonomické plánování.

Mitrany se domnívá, že řešení mezinárodních otázek musí zůstat v rukou odborníků, kteří pomocí objektivní analýzy určí nejlepší řešení problémů. Vzniknou specializované mezinárodní instituce, jejichž členství a obsah práce bude dáno pouze technicky, nikoli politicky. Úřady odborníků budou koordinovány vyššími úřady stejného typu, takže vznikne síť, která uchrání mezinárodní systém před řevnivostí, iracionalitou a válečnými konflikty.

Představa, že za zády politiků vznikne těsné propojení států, které naprosto znemožní válku, je technokratická a současně idealistická. Víra, že vnitro- či zahraničně politické problémy lze řešit neutrálně, bez hodnot je nesprávná, protože nechápe podstatu politiky. Politika – jak na národní tak na mezinárodní úrovni – je o střetu zájmů, vizí a představ, které jsou nutně normativní a hodnotové.

Je příznačné, že funkcionalismus se stal jedním z hlavních směrů teoretické reflexe mezinárodní integrace a návodem strategií, které zdůrazňují nepolitický, praktický charakter evropské integrace. Představa, že hospodářské, sociální či politické problémy v moderním světě jsou takového rázu, že je není možné řešit na národní úrovni, se stala základem evropských integračních snah.

Koncem 50. let 20. století vystoupil na scénu *neofunkcionalismus*. Jeho protagonista. Ernst Haas (1958) objevil tzv. efekt „přelévání“ (spill-over). K přelévání dochází, když politické elity dojdou k závěru, že je žádoucí postup integrace do nových oblastí. K efektu přelévání došlo, když se hospodářská integrace v ES/EU posunula v integraci politickou, zahraničně-politickou či obrannou.

Pokračováním neofunkcionalismu je *transnacionalismus*, podle něhož stát již není tím aktérem, kterým býval. Národní stát byl rozvrácen čtyřmi faktory: hospodářskými konflikty, rozmachem mezinárodních komunikací a prostupností státních hranic, rozvojem leteckého

vedení boje a jadernými zbraněmi. Podle transnacionalistů je nepravděpodobné, že stát i do budoucna zůstane dominantní jednotkou mezinárodního společenství.

Sklon k mezinárodní integraci existoval i během padesátých let 20. století, avšak teprve transnacionalismus začal tvrdit, že se státní suverenity postupně rozpadá. Převládla představa, že pokud se státy nespojí s jinými podobnými ekonomikami, nebudou již schopny zajistit další hospodářský růst. Firmy dnes vytvářejí nadnárodní korporace, které se postupně vymykají vlivu národních vlád.

Od transnacionalistů je jen krůček k teoretikům „globalizace“, podle nichž vedle států existují i jiní aktéři mezinárodního dění – nadnárodní korporace a revoluční skupiny – takže nezbyvá nic jiného, než aby se státy spojily, chtějí-li čelit globálním výzvám. Tato ryze politická, v žádném případě ne technicko neutrální, koncepce byla rovněž argumentem pro zastánce evropské integrace (Gavin 2001).

1.2. Realismus

Opačným přístupem k idealismu je realismus, který se ve dvacátém století objevil v několika podobách: nejdříve jako tradiční realismus, po druhé světové válce jako neorealismus.

1.2.1 Tradiční realismus

V roce 1939 přinesl britský historik E. H. Carr nový styl úvah o předmětu oboru. Kritikou způsobu, jímž idealistické názory ovládaly oblast mezinárodních vztahů, byla kniha „Dvacetiletá krize“ (Carr 1946). Stejně jako příbuzné vědní obory byla podle autora i věda o mezinárodní politice zřetelně a upřímně utopická. První vizionářské plány byly nahrazeny logickými úvahami, které značily konec utopického období vědního oboru (Carr 1946: 8-9).

Realisté chtějí vykládat mezinárodní vztahy, jaké skutečně jsou, nikoli jaké by měly být. Ústřední otázkou pro realisty je problém moci (Drulák 2003: 55). Moc má řadu dimenzí, ale obvykle rozhoduje materiální základna či vojenská síla. Mezi aktéry mezinárodních vztahů převládá nepřátelství či rivalita. Trvalá spolupráce či mír nejsou možné. Nejdůležitější subjekty mezinárodních vztahů tvoří státy, na něž je třeba se dívat jako na racionálně jednající aktéry.

Díky realismu ztratily mezinárodní vztahy svůj normativní charakter. Carr představil jako „prvního významného politického realistu“ Machiavelliho. Realismus podle něj stojí na třech pilířích: 1. dějiny jsou spojitou řadou příčin a následků, jejíž běh lze pochopit intelektuálním

úsilím. 2. Praxe neplyne z teorie, nýbrž teorie plyne z praxe. 3. Politika není funkcí etiky, nýbrž etika je jednou z funkcí politiky. Morálka je produktem moci (Carr 1946: 63-64).

Idealisty kritizoval Carr za utopismus, který slouží k vytvoření nového světa, zatímco realistická teorie toliko odráží zavedenou praxi. Utopismus je blízký intelektuálovi, který věří v absolutní a nepřekročitelné principy. Realismus naopak uznává roli kompromisu, postupuje na základě precedentu, zkušenosti a intuice. Zatímco utopismus věří v univerzální etická pravidla, realismus přiznává existenci práva silnějšího.

O popularizaci realistického přístupu se zasloužil Hans Morgenthau ve své knize „Politika mezi národy“ (Morgenthau 1948). Podle autora, jehož mnozí považovali za ospravedlňovatele mocenské politiky USA po druhé světové válce, existují dvě možnosti jak přistupovat k politice: idealistická a realistická.

Podle první lze racionální a morální uspořádání vytvořit z univerzálně platného souboru mravních zásad. Tento názor, který předpokládá dobrotu lidské povahy, připisuje veškerou neschopnost žít v míru nedostatkům v uspořádání mezinárodního společenství. Podle druhého pohledu je politické dění výslednicí sil, jež jsou inherentně přítomné v lidské povaze. Abychom porozuměli mezinárodním vztahům, je nutné pracovat v souladu s těmito silami a nikoli proti nim.

Realistickou pozici shrnul Morgenthau (1973: 4-16) do několika bodů: 1. politice vládnou objektivní zákony, jejichž kořeny tkví v lidské přirozenosti, 2. pojetí zájmů je třeba definovat z hlediska moci (příliš nepřihlížet k pohnutkám a ideologickým preferencím), 3. podoba a podstata moci nejsou neměnné, nýbrž mění se v závislosti na prostředí, 4. univerzální mravní zásady nelze na jednání států aplikovat, klíčovým zájmem státu je přežití národa, 5. státy své politické kroky formulují pomocí morálky pouze v té formě, jak jim to vyhovuje, 6. platí autonomie politické sféry.

Důležitým pojmem realistů je národní zájem. Národní zájem státu je dán objektivně, bez ohledu na představy konkrétních představitelů státu a vnitrostátních aktérů. Národní zájem je třeba odhalit, neodvívá se od subjektivních preferencí aktérů. Mezinárodní vztahy jsou pak polem, kde se střetávají různé národní zájmy. Ty jsou nutně rozporné, neboť posílení moci jedné znamená oslabení pozice ostatních. Pokud se rozporné zájmy vyhroťí, může dojít k válce.

1.2.2 Neorealismus

Proud těch, kdo věří, že stát ve sféře mezinárodních vztahů stále zaujímá dominantní postavení, byl posílen *neorealismem*. Klíčovým dílem neorealismu je studie Kennetha Waltze „Teorie mezinárodní politiky“ (Waltz 1979). Stát se může spolehnout na loajalitu svých občanů a je stále monopolním držitelem legitimní moci. Stát stanovuje pravidla mezinárodního systému, ačkoli ne všichni aktéři musí jednat podle nich. Klíčovým pojmem neorealismu je „hegemonická stabilita“.

V raném díle „Člověk, stát a válka“ (1959) reprezentuje Waltz (1959) ještě realistický přístup. Příčiny válek vidí ve třech rovinách: 1. na úrovni jednotlivce v lidské sobeckosti a zaostalosti, 2. na úrovni státního uspořádání, kdy je válka spojována v souvislosti s nedemokratickým či imperialistickým charakterem státu a 3. na úrovni systému, kdy k válce dochází v době všeobecné nejistoty v prostředí svrchovaných států. Waltz kritizuje většinu přístupů proto, že se soustředí toliko na jeden druh příčin a pomíjí ostatní.

Mezinárodní vztahy se vyznačují anarchickou strukturou, která se odlišuje od hierarchické struktury domácí politiky (Linklater 2003: 155-177). Zatímco v domácí politice jsou vztahy mezi jednotlivými aktéry vymezeny ústavou, kde působí suverén, mezinárodní vztahy žádnou ústavu ani suveréna nemají, jde o strukturu decentralizovanou – anarchickou. Státy spolupracují jen, když existuje společná hrozba.

Předpoklad anarchie umožňuje Waltzovi opustit klasický realistický předpoklad zkažené lidské přirozenosti, který byl předtím kritizován jako nevědecký. Příčinou konfliktů není lidská přirozenost, nýbrž anarchické uspořádání. Anarchická struktura mezinárodních vztahů předpokládá stejnorodost jednotek, které jsou odkázány samy na sebe, nemohou si dovolit hlubší specializaci. Státy jsou si dosti podobné: disponují ozbrojenou silou, mají svrchovanou kontrolu nad územím, snaží se o hospodářský růst apod.

Mezinárodní vztahy se řídí logikou mocenské rovnováhy. Klíčové je rozložení moci. Waltz odlišuje strukturu bipolární (dvě velmoci) a multipolární (více velmocí). Bipolární uspořádání je podle něj stabilnější než multipolární, protože je přehlednější, zbavuje hráče závislosti na spojencích a umožňuje snazší dohodu o mezinárodních otázkách. Ekonomické, politické či kulturní problémy ustupují u Waltze do pozadí, v centru pozornosti stojí rozložení moci.

Oponentem Waltze v otázce stability bipolárního a multipolárního systému byl Raymond Aron (1966). Odlišuje mezi homogenním systémem, kde státy sdílejí základní hodnoty, a heterogenním systémem, kde podobná shoda chybí. Multipolární systém je podle Arona

stabilnější než bipolární, neboť rivalita je více rozptýlena, zatímco v bipolárním systému má stát jasně definovaného nepřítele a konflikt získává totální charakter.

Stephen Walt (1987) se pokusil vyrovnat s problémem Waltzovy teorie – otázkou vyvažování. Strategie, která v mezinárodních vztazích převládá, je vytvoření vyvažující aliance může podle autora zbrzdit potenciálního agresora. K vyvažování nedojde, pokud ohrožený stát nemůže vytvořit alianci, nebo čelí téměř jisté porážce. V takovém případě pravděpodobně stát zvolí politiku ústupků agresorovi. Walt nahradil pojem rovnováhy moci rovnováhou hrozeb.

1.2.3 Realismus

Prací, která je laděna neorealisticky a dokonce se odvolává na standardní ekonomickou teorii, napsal Robert Gilpin (1987). Na státy se dívá jako na subjekty maximalizující své užitky prostřednictvím mocenské expanze. Autor definuje mezní užitek a mezní náklady územní expanze. Státy budou expandovat, dokud mezní náklady nepřevýší mezní užitek z územní expanze.

1.2.4 Geopolitika

Za součást realistického myšlení lze považovat i anglosaskou a německou geopolitiku (Hnízdo 1995: 12-18). Hlavním představitelem na přelomu století byl Mackinder (1904) se svou koncepcí heartlandu. Zemi rozčlenil Mackinder do tří regionů: pivotní oblast zaujímá centrální Asii bez přístupu k nezamrzajícím přístavům. Vnitřní okruh představuje zbytek Euroasie bez Británie a Japonska. Amerika, Afrika a Austrálie patří ke vnějšímu okruhu.

Mezinárodní vztahy jsou podle něj střet pozemní a námořní moci, kde klíčem pro ovládnutí je kontrola Heartlandu – nitra Euroasie. Hlavní geopolitický závěr, jenž Mackinder odvodil z první světové války, byla snaha Německa zajistit si kontrolou východní Evropy ovládnutí heartlandu. Odtud pochází známé tvrzení: „Kdo ovládá východní Evropu, vládne Heartlandu. Kdo ovládá Heartland, vládne světovému ostrovu. Kdo ovládá světový ostrov, vládne světu“ (cit. in Hnízdo 1995: 14).

Pokračovatelem Mackindera byl Nicholas Spykman (1944), který ve 40. letech 20. století nabídl koncepci rimlandu. Pro kontrolu nad euroasií je nejdůležitější kontrola z moře přístupného pobřeží a přilehlých ostrovů (od Japonska po Velkou Británii). Spykman tak v roce 1944 předpověděl možné soupeření Británie a SSSR o kontrolu rimlandu, tato politika našla vyjádření v tzv. doktríně zadržování.

Geopolitikem, který úplně revidoval teorii Heartland – Rimland, byl Saul Cohen (1973). Svět se skládá ze dvou geostrategických regionů: na obchodě závislém přímořském světě a euroasijském kontinentálním světě. Na obchodě závislý přímořský svět představuje Angloamerika a Karibik, Jižní Amerika, Přímořská Evropa a Maghreb, Subsaharská Afrika a Ostrovní Asie a Oceánie. Euroasijský kontinentální svět tvoří jednak klasický heartland s východní Evropou a východní Asie.

V německé geopolitice dominoval ve 20. letech Karl Haushofer, který uznával pouze čtyři životaschopné státy: Německo, Rusko, Japonsko a USA. Na rozdíl od anglosaské geopolitiky svět podle něj netvoří jeden celek, nýbrž je rozdělen do panregionů. Každá ze čtyř velmocí má přitom vlastní panregion. Německa by mělo ovládnout střední a západní Evropu, Afriku a Blízký východ.

Takto rozdělený svět určuje podle Haushofera čtyři světové mocnosti: USA, Německo, Rusko a Japonsko. Autora zajímala teorie Lebensraumu a otázka případné expanze Německa ve východní Evropě. Německá geopolitická škola přisoudila USA roli jedné z dominujících velmocí. Haushoferův model lze rovněž interpretovat jako tzv. Monroeovu doktrínu krát tři. Geopolitické doktríny souvisejí s národními zájmy.

1.3. Ostatní přístupy

Do teorie mezinárodních vztahů lze zařadit ještě řadu dalších směrů, autorů a koncepcí. Protože tato práce si neklade ambici vyložit všechny možné přístupy, zmíníme se krátce o tzv. kritických teoriích (Drulák 2003: 110-133) a dále o scientistních přístupech, které lze považovat za předchůdce teorie racionální volby.

1.3.1 Kritické teorie

Do kritických směrů patří řada různorodých proudů a koncepcí – např. neomarxismus, konstruktivismus, postmoderna či feminismus. Kritické směry odmítají tezi, že mezinárodní vztahy představují objektivní realitu nezávislou na našem vědomí. Oddělení mezi subjektem a objektem výzkumu je neudržitelné, protože realita rovněž vyplývá z převládajících představ o mezinárodních vztazích, včetně očekávaných reakcí partnerů.

K hlavním představitelům kritických směrů patří od 60. let 20. století neomarxista Immanuel Wallerstein (1979) se svou teorií závislosti. Kapitalistická světoekonomika má podle něj centrum a periférii, bohatý Sever vykořisťuje chudý Jih. Mezinárodní systém trpí vnitřními

rozpory, jež nakonec povedou k jeho zániku. Wallerstein odlišuje tři dějinné hegemony: v 17. století Nizozemí, v 19. století Velkou Británií a ve 20. století USA.

Radikální proud kritických směrů představuje postmodernismus. Pod inspirací postmodernistů Jacquese Derridy a Michela Foucalta stojí Richard Ashley (1989), který se pokusil o dekonstrukci neorealismu v mezinárodních vztazích. Ashley kritizuje osvícenský ideál rozumného člověka a ideu suverénního státu. Postmoderní interpretace v mezinárodních vztazích odmítají myšlenku pokroku.

Do kritických směrů bývá řazen konstruktivismus, jemuž je nejbližší Alexander Wendt (1999). Realita mezinárodních vztahů je podle něj sociální konstrukcí vytvářenou aktéry mezinárodních vztahů. Podle konstruktivistů struktura (mezinárodní systém) vytváří aktéry (státy). Struktura mezinárodních vztahů se vyznačuje kulturou anarchie, která může mít tři stupně: hobbesovskou, lockovskou a kantovskou.

Pomineme-li fakt, že se kritické teorie, zejména neomarxistické, neskrývají normativním charakterem, což je věc ve standardní vědě problematická, zcela mylná je jejich kritika pozitivní vědy tvrzením, že v mezinárodních vztazích nelze odlišovat mezi subjektem a objektem. Lze souhlasit s Popperem (1997: 266), že vliv subjektu na objekt není specifikum společenských věd, nýbrž existuje i ve vědách přírodních včetně fyziky. Přesto nikdo nepochybuje o tom, že pozitivní přírodní věda je možná.

Ačkoli odmítnutí myšlenky pokroku ze strany postmodernistů je inspirativní, postmodernismus sám je spíše postoj než názor. Rozhodně postmodernismus nevyniká intelektuální disciplínou. Nahlédnutí konstruktivistů, že realita je společenský konstrukt, je v principu správný, nelze jej však považovat za námitku proti objektivní vědě. Teze o příchodu „postpozitivistické éry“ proto není možné přijmout.

1.3.2 Scientistní přístupy

Ke společným znakům tzv. scientistních přístupů patří, že vycházejí z možnosti objektivního poznání – ať už teoretického nebo empirického. Ačkoli do teorie mezinárodních vztahů přinesly tyto přístupy nová hlediska, obě nastolují problém měření a kvantifikace mezinárodních vztahů. Teorie a modely, které přináší, se snaží empiricky testovat, což je v souladu se standardní metodologií vědy.

Stoupenci těchto teorií se shodují v tom, že tradiční teorie mezinárodních vztahů jsou vágní, neboť je nelze ani potvrdit ani vyvrátit. Chtějí, aby teorie jasně specifikovala předpoklady a vyvodila závěry, které jsou empiricky testovatelné. Velké všeobjímající teorie jsou tedy

nahrazovány teoriemi středního rozsahu, které sice nemají ambice vysvětlit veškerý vývoj světa, ale zato je lze testovat, čímž se vytváří pokrok ve vědě.

Alternativním přístupem k realismu v 50. letech 20. století se stal behaviorismus. Podle behavioristů vede cesta k poznání přes sběr pozorovatelných dat. Údaje, které se v datech vyskytují pravidelně, mají ústít ve formulaci a prověření hypotéz, na nichž je následně možné stavět teorie. Vytváření těchto teorií má probíhat induktivně, bez spoléhání se – jako tomu bylo u realistů – na apriorní domněnky.

Behavioralisté kritizovali nejen idealisty ale i realisty za to, že pronášeli normativní výpovědi o mezinárodním dění. Zatímco idealisté je pronášeli explicitně, realisté podle kritiků implicitně. Z úsilí vyhnout se normativním soudům učinili behavioralisté charakteristický znak vědy. Aby člověk porozuměl chování států, je nezbytné rekonstruovat názory těch, kdo přijímají rozhodnutí. Takový přístup je podle behavioristů mnohem realističtější než předpoklad, že aktéři jednají racionálně.

John Vasquez v práci „Moc mocenské politiky“ (Vasquez 1983) argumentoval, že behavioralisté teoretické premisy realismu nikdy nezpochybnili. Uvádí tři společné body mezi realismem a behaviorismem: 1. národní státy nebo ti, kdo v nich rozhodují, jsou aktéři, kteří mají pro porozumění mezinárodním vztahům největší význam. 2. Je výrazný rozdíl mezi politikou domácí a mezinárodní. 3. Mezinárodní vztahy jsou bojem o moc a mír. Cílem oboru je pochopit, jak a proč k tomuto boji dochází, a navrhnout, jak ho usměrnit.

Behaviorismus napadal realismus spíše kvůli metodě než pro jeho premisy. Ačkoli měl tento útok závažné důsledky pro vývoj oboru, neboť odborníci začali brát více v úvahu význam metodologických otázek, debata mezi behaviorismem a realismem nebyla podle Vasqueze debatou mezi různými teoriemi, nýbrž sporem uvnitř jedné teoretické orientace.

Jiným scientistním příspěvkem do teorie mezinárodních vztahů, který lze považovat za předchůdce teorie racionální volby, je systémová teorie Mortona Kaplana. Autor ji nabídl v práci „Systém a proces v mezinárodní politice“ (Kaplan 1957). Teorie má podle něj vytvořit analytické nástroje, s jejichž pomocí je možné vyčlenit data z historického a biografického kontextu a převést do soustavy nadčasových výroků.

Kaplan definuje šest možných systémů uspořádání mezinárodních vztahů: mocenská rovnováha, volná bipolarita, těsná bipolarita, univerzální systém, hierarchický systém, systém s všeobecným vetem. Každý systém charakterizuje šest proměnných: základní pravidla, pravidla přeměny, parametry stability, aktéři (státy, bloky a organizace), schopnosti aktérů (vojenská síla, počet obyvatel) a informovanost aktérů.

Kaplan mezinárodní vztahy přirovnává k astronomii, kde nelze provádět experimenty. Pečlivě však definuje pojmy, formuluje modely a hypotézy, které mohou být empiricky testovány. Ačkoli systémová teorie se nevyznačuje matematickým aparátem a poznatky nejsou v přílišném rozporu s realistickými teoriemi, přináší techničtější a pozitivnější přístup k mezinárodním vztahům.

1.4. Přístup racionální volby

Půvab systémové teorie je, že chování jednotek staví do polohy, kdy je závislé na systému. Teorie racionální volby, jejíž součástí je i teorie veřejné volby, naopak předpokládá, že je důležité vidět, jak uvažují lidé, kteří tyto státy reprezentují. Jednotky podle ní uvažují racionálně, při čemž každá bere v úvahu i chování ostatních. „Mezinárodní systém“ je podle tohoto pojetí prostředím i výsledkem her, které národy hrají.

Jednotlivci spolupracují, aby vytvořili systém, v jehož rámci mohou uzavírat smlouvy pro konkrétní cíle. Racionální činitelé uzavírají smlouvy jen tehdy, pokud jim vyhovují. Vzájemné ovlivňování ve světě racionálních činitelů lze zkoumat jako výsledek individuálně uskutečňovaných, racionálních voleb strategie. Podobně i v evropské integraci platí, že ji lze chápat jako výsledek sledování zájmů různých aktérů.

Teorie racionální volby je jednou z nejpůsobivějších, nejelegantnějších a nejpodmanivějších teorií ve společenských vědách. V oblasti mezinárodních vztahů umožňuje pracovat nejen se státy sledujícími vlastní zájmy, ale i racionálními jednotkami menšími než národní stát - konkrétně s individuálními občany zaujímajícími mocenské pozice. Racionální činitelé mohou ale nemusí být lidé z masa a kostí. Mohou to být státy, zástupci těchto států i úředníci.

Specialisté na mezinárodních vztahy mají někdy sklon analýzu racionální volby přehlížet. V našem pojetí jde nejen o působivou teoretickou perspektivu, nýbrž ale dokonce lze racionální volbu chápat jako přesahující hranice tradičních přístupů mezinárodních vztahů a ekonomie. Základní premisa racionálního jednání může být sdílena dominantními paradigmaty ve společenských vědách, ačkoli političtí vědci a sociologové sdílejí tento předpoklad méně nadšeně než ekonomové.

1.4.1 Teorie her

Příkladem, kdy byla premisa racionálního jednání plodně použita v politologii, je např. teorie her. Teorie her je alternativa k teorii systémů. Zachází s jednotkami jako s racionálními aktéry a tvrdí, že chování systému je (mnohdy nezamýšleným) součtem rozhodnutí, jež provedly

jednotky. Není přitom důležité, jak jsou tyto jednotky vnitřně uspořádány. Stačí, když víme, že se chovají, *jakoby* vždy dospěly k racionálnímu řešení.

Jedna z prvních herně-teoretických přístupů v mezinárodních vztazích pochází od Lewise Fry Richardsona (Drulák 2003: 104-105). Autor předpokládá, úroveň výzbroje státu A je rostoucí lineární funkcí úrovně výzbroje státu B. Získává tak dvě reakční přímky, jejichž vzájemná poloha určuje průběh zbrojení. Pokud p a q značí koeficienty, pak reakční rovnice lze zapsat následovně:

$$\text{Výzbroj A} = p_1 + q_1 \cdot \text{Výzbroj (B)}$$

$$\text{Výzbroj B} = p_2 + q_2 \cdot \text{Výzbroj (A)}.$$

Složka p znamená minimální rezervu zbraní jednoho státu bez ohledu na výzbroj druhého státu. Zatímco q_1 a q_2 jsou kladné, tj. stát bude reagovat na zbrojení soupeře zvýšením vlastního zbrojení, výrazy p_1 a p_2 mohou být i záporné, tj. země začne zbrojit, až když úroveň výzbroje druhé země překročí určitou kritickou mez, která se pro ni stává nebezpečnou. Průsečík obou reakčních křivek je bod rovnováhy, kdy žádná ze zemí nemá zájem zvyšovat či snižovat zbrojení.

V roce 1960 aplikoval teorii her na mezinárodní vztahy Rapoport v knize „Střety, hry a iluze“ (Rapoport 1960). Střety ilustroval pomocí matematických modelů závodů ve zbrojení, hry pojmal v duchu teorie her a „diskuze“ zkoumal s pomocí práce o povaze symbolů a názorových systémů. Podobné nápady přinesli Thomas Schelling v práci „Strategie konfliktu“ (1960) a Robert Axelrod (1984) v práci „Vývoj spolupráce“.

Jako příklad aplikace teorie her v mezinárodních vztazích lze uvést dilema SSSR a USA ve studené válce – odzbrojit či neodzbrojit (Hollis – Smith 2000: 142-145). Pokud se oba státy dohodnout odzbrojit, mohou dosáhnout slušného výsledku (3,3). Ve skutečnosti nikdo neví, jak bude druhý reagovat. Pokud „podrazí“ SSSR, může vydělat (1,4), ale také dopadnout hůře (2,2). Podobně platí pro USA.

Tabulka č. 1 : Věžňovo dilema

		SSSR	
		Odzbrojit	Neodzbrojit
USA	Odzbrojit	(3,3)	(1,4)

	Neodzbroit	(4,1)	(2,2)
--	------------	-------	-------

Pramen: Hollis – Smith (2000), s. 142-145.

Aby spolu dvě velmoci spolupracovaly, přátelství a důvěry není třeba. K rozvoji spolupráce je třeba, aby jednotlivci měli reálný zájem na svých budoucích interakcích. Teorie her se stala hlavním teoretickým nástrojem, který slouží k rozvíjení teorií o chování států v mezinárodním systému. Vstoupila i do úvah americké vlády o její zahraniční a obranné politice a poznamenala debaty o jaderné strategii v 50. a 60. letech 20. století.

Přestože je mezinárodní dění anarchické ve smyslu, že jednotlivé národy sledují své národní zájmy a křehké mezinárodní regule porušují vždy, když se jim to hodí a když je to nepřijde příliš drahé, možnosti a meze se v něm stále vyskytují. Uvnitř státu jednotlivé součásti byrokratického aparátu musejí své manévry legitimizovat tvrzením, že přispívají k prosazování národních zájmů.

Z přístupu racionální volby vycházel rovněž Bruce Bueno de Mesquita, jenž zkoumal ozbrojené konflikty v letech 1816-1974. Na 76 konfliktech testoval hypotézu, že stát zahájí ozbrojený konflikt pouze tehdy, když je jeho čistý očekávaný užitek z konfliktu kladný. Čistý očekávaný užitek vzniká jako rozdíl mezi ziskem z vítězství násobeným pravděpodobností vítězství a náklady na porážku násobenými pravděpodobností porážky.

Pravděpodobnost vítězství určil autor z poměru vojenských schopností států, i pravděpodobnosti účasti dalších států. Ze 76 konfliktů odhadl v 65 případech, že očekávaný užitek agresora byl kladný, zatímco v 11 případech byl záporný. Ačkoli odhad očekávaného užitku je do značné míry spekulativní, lze tento přístup přivítat jako standardní pokus empiricky testovat hypotézu založenou na teorii racionálního rozhodování.

1.4.2 Stát jako racionální jednotka?

Graham Allison (1971) argumentoval, že nejběžnější způsob výkladu zahraničně-politického chování států, který používají jak realisté tak oponenti realistů, považuje rozhodovací proces uvnitř státu za racionální. Je však třeba odlišit mezi různými přístupy: většina analytiků chování národních vlád vykládá z hlediska jednoho základního pojmového modelu, který lze označit jako model racionálního aktéra (model „klasický“). Kromě něj však existuje i model organizačního procesu a model vládní (byrokratické) politiky.

Model racionálního aktéra ukazuje, proč dané jednání bylo vzhledem k cílům politických představitelů racionální. Modely racionálního aktéra považují zahraniční politiku za nasměrovanou k určitému cíli a předpokládají, že vychází z vědomých rozhodnutí učiněných představiteli nebo skupinami, jež mají jasné cíle. Problém je, že stát není monolitním útvarům s nějakými zájmy, nýbrž souborem různých organizací, z nichž každá má svůj názor na svět. Rozhodnutí nejsou přijímána ve shodě s určitou teorií národních zájmů, nýbrž plynou ze zájmů byrokratického aparátu.

Model byrokratické politiky argumentuje, že zahraniční politika není ani tak výsledkem procesu rozhodování jako spíše vyjednávání mezi skupinami, které patří do rámce rozhodovacího mechanismu konkrétního státu. Zahraniční politika je tak produktem vyjednávání mezi skupinami uvnitř státu, při čemž každá z nich má na zájmy státu jiný názor. Osobnosti a preference jsou při určování stanoviska v politických otázkách daleko méně důležité než pozice, které aktéři zaujímají v byrokratické struktuře.

Ačkoli se zastáncům modelu byrokratické politiky podařilo ukázat, že pro analýzu potřebujeme menší jednotku než národní stát, není model racionálního aktéra irelevantní. Bylo by nepřirozené, kdyby model racionálního aktéra ignoroval byrokratický vstup do rozhodování národních států. Na druhou stranu se zdá, že příslušníci byrokracie kalkulují, jaké prostředky jsou třeba k dosažení určitých cílů, takže jsou v jistém smyslu rovněž racionálními aktéry (Allison 1971).

Národní státy nemusí být základní jednotkou teorie racionální volby aplikované na zahraniční politiku. Výhodou modelu racionálního aktéra je, že je ochoten v případě potřeby přejít od situace k jednotlivcům. Výhodou modelu byrokratické politiky je, že jednotliví byrokraté rozhodují při službě svému úřadu sami za sebe. Model byrokratické politiky i model racionálního aktéra lze proto elegantně spojit, takže se ze zahraniční politiky stane sféra účelově racionálních příslušníků byrokratického aparátu.

Model byrokratické politiky umísťuje moc do byrokratických struktur v různém rozsahu, což se projevuje ve schopnosti jednoho úřadu ovládat jiný. V modelu racionálního aktéra se moc typicky projevuje v „ceně povolnosti“ různých aktérů respektive v mechanismu cen, v jehož rámci jsou k většímu či menšímu prospěchu konkrétních aktérů uzavírány dohody.

Každý vědní obor – aby mohl vytvářet teorie – abstrahuje od barevnosti reálného světa. Ačkoli lze širokou škálu mezinárodních styků zjednodušit s pomocí teorie racionální volby jen do určité míry, je toto zjednodušení poučné. Považujeme-li společnost a instituce za

výtvar jednotlivců či mezinárodní systém za výtvar států, pak je teorie racionální volby podmanivá a užitečná pro vysvětlení mezinárodních vztahů.

Teorie racionální volby aplikovaná na mezinárodní vztahy má řadu výhod. Za prvé se zaměřuje nikoli na to, jak by se lidé měli chovat, nýbrž na to, jak se chovají. To je v protikladu s běžným popisem. Neklade tedy důraz na etiku jednání (idealistický pohled), nýbrž zaujímá střízlivé a současně realistické stanovisko. To neznamená, že morálka aktérů nemá v předmětu studia žádné místo, nýbrž že v mezinárodním dění jsou hybnou silou jiné motivy.

Za druhé, teorie racionální volby v mezinárodních vztazích podporuje tvrzení, že proces rozhodování na úrovni vlády je racionální. I když všechny politické kroky racionální nejsou, teorie racionální volby ukazuje, jak porozumět individuální racionalitě. Tím, že se zaměřuje na racionalitu, dává obnovený smysl pojmání států jako jednotlivců, protože každého lze považovat za hráče v konkrétní hře.

Teorie racionální volby, jejíž logika má obecný charakter, umožňuje vytvářet pozoruhodné analogie. Tím, že chování států v konkrétních podmínkách klasifikuje spolu s chováním aktérů jiných typů v analogických podmínkách, teorie racionální volby spojuje mezinárodní vztahy se širší oblastí sociálního chování. Státy v krizi jsou např. jako firmy angažující se v cenové válce.

1.5. Teorie veřejné volby

Speciální verzí teorie racionální volby aplikovaná na politiku je tzv. teorie veřejné volby. Přístup veřejné volby založili klasičtí autoři jako Black (1948), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan a Tullock (1962), Olson (1965), Niskanen (1971), Tullock (1998). Teorie veřejné volby je ekonomickou analýzou politiky. Chce být realističtější než přístupy v politické vědě, když postuluje vlastní zájem politiků jako hybný motiv jednání. Přístup veřejné volby zkoumá teorii státu, volební pravidla, fungování institucí, chování voličů, byrokracie, zájmových skupin apod.

Analýza veřejné volby posiluje řadu specifických teorií zahrnujících alternativní předpoklady o rozdělení moci a vlivu. Např. modely voliče mediána předpokládají, že politici jsou vysoce citliví na přání elektorátu. Zájmové skupiny a byrokratické modely předpokládají, že znalosti voliče jsou slabé. Přístup veřejné volby je kritický vůči racionálním modelům jednotného státu, ale přijímá, že ekonomické a geopolitické úvahy zdůrazňované ve ekonomických a bezpečnostních otázkách mají důležitý vliv na vládní chování.

Tzv. Arrowův teorém, podle něhož neexistuje neutrální způsob volby, který by rozhodl o seřazení preferencí tří voličů (nebo skupin voličů), lze plodně použít i na oblast mezinárodních vztahů. Předpokládejme, že existují tři země – X, Y, Z – které mají rozhodnout o třech variantách A, B, C, když o jejich preferencích platí:

Tabulka č. 2: Arrowův teorém

X	A	>	B	>	C
Y	C	>	A	>	B
Z	B	>	C	>	A

Pramen: Holman (1999), s. 484.

Kdybychom se snažili seřadit A, B, C podle „veřejné“ preference na základě většinového hlasování, hodnotí variantu A jako lepší než B dvě země. B před C preferují opět dvě země (Holman 1999: 484). Ačkoli by se dalo usuzovat, že A je lepší než C, ve skutečnosti C preferují před A rovněž dvě země, což zdánlivě porušuje tranzitivitu preferencí (ve skutečnosti nikoli, protože tranzitivita se vztahuje jen k preferencím jednoho subjektu).

Arrowův teorém nemožnosti, který vychází z Condorcetova paradoxu, nevznikne vždy. Jeho pravděpodobnost však stoupá s počtem variant i členů společenství. Aplikace na mezinárodní vztahy je prozaická: čím více zemí a čím více politických variant (což jistě případ EU je), tím větší pravděpodobnost, že se v nějaké podobě objeví Condorcetův paradox. Hovořit o „obecném“ či „evropském“ zájmu či názoru není proto možné.

Relativně nejucelenější teorií, která se dá aplikovat na rozšiřování, a jež vychází z teorie veřejné volby, je teorie klubů (Vaubel 1986). Podle klasického příspěvku Jamese Buchanana (1965) organizace rozšíří své instituce a členství, jestliže jak pro členy tak pro uchazeče mezní výnosy z rozšíření převyšují mezní náklady. Svobodné vyjednávání mezi členy a kandidáty tak povede k optimální velikosti organizace.

Teorie veřejné volby nezkoumá stát jako celek, nýbrž chování jednotlivců v politickém procesu - voličů, politiků a byrokracie. Stejně východisko lze použít i v mezinárodní politice: státy podobně jako jednotlivci sledují především své vlastní zájmy. Existuje však problém:

máme při studiu nadstátních institucí vycházet a) ze sledování vlastních zájmů *států*, nebo b) ze sledování vlastních zájmů *politiků* (zástupců těchto států)?

Jeden výklad zní, že státy v mezinárodních organizacích jednají ve vlastním zájmu, a že úkolem teoretika veřejné volby je toto jednání zkoumat. Druhý výklad zní, že nejen tyto nadstátní instituce, nýbrž ani jednotlivé státy „nejednají“, protože jednají pouze politici a zástupci těchto států. Chápeme tyto interpretace nikoli jako konfliktní, nýbrž spíše jako komplementární.

Náš přístup nepolemizuje s „bohulibostí“ či „nebohulibostí“ evropské integrace, nýbrž argumentuje, že integrace vyplývá z individuálních motivací a zájmů. To neznamená, že bychom za určitých okolností při analýze nemohli uvažovat jednání vlády v národním zájmu. Nelze však zapomínat, že politici nejsou altruističtí a národní či evropské zájmy svých zemí sledují jen částečně.

1.6. Problém analytických rovin

Důležitou otázkou ve společenských vědách je, zda ve studiu společenských a politických procesů má vědec postupovat „zespoda“, od jednotlivých aktérů a jejich preferencí a brát realitu jako výsledek sledování zájmů těchto aktérů, nebo uchopit jednání hráčů „v kontextu“ a soustředit se na vliv různých politických, sociálních, kulturních faktorů, které na něj působí. Někdy se hovoří o přístupu atomistickém a holistickém (Buzan 2000: 19-20). Tyto dva přístupy spolu soutěží jak v ekonomii tak ve společenských vědách typu politologie.

V mezinárodních vztazích existuje dilema: máme při jejich studiu vycházet z preferencí a sledování zájmů racionálních jednotek, tj. nejčastěji národních států, nebo se soustředit na širší mezinárodní kontext včetně vývoje mezinárodních organizací, smluvních vztahů či institucionálních struktur? Možné jsou oba přístupy, i když v naší studii klademe větší důraz na přístup první.

Tolerance vůči různým přístupům v mezinárodních vztazích je v souladu s tím, co bývá nazýváno „problémem analytických rovin“ či „systémovým problémem“ (Hollis – Smith 2000: 19-20). I kdybychom došli k závěru, že máme vyjít z racionálních jednotek – národních států – které mezinárodní systém tvoří, vzniká další problém analytické roviny: máme vysvětlovat chování států jako systém sám o sobě, nebo z hlediska chování jednotlivých součástí státního aparátu, úřadů apod.? A když dojdeme k závěru že to druhé, máme chování státní byrokracie vysvětlovat z hlediska chování jednotlivých lidí, z nichž se skládá nebo naopak?

Tabulka č.3: Analytické roviny v mezinárodních vztazích

	Zdroje výkladu		
	Schopnost interakce	Struktura	Proces
Analytické jednotky			
Systém			
Subsystem			
Jednotka			
Byrokratický aparát			
Jednotlivec			

Pramen: Buzan (2003), s. 121.

V každé fázi se „jednotka“ vyšší úrovně stává „systémem“ pro úroveň nižší (viz tabulka č.3). Mezinárodní systém je systém vztahů mezi národními státy. Národní státy jsou systémem z hlediska národní byrokracie. I národní byrokracie je systémem pro zájmové skupiny a zájmové skupiny jsou systémem pro jednotlivce, kteří je tvoří. Na těchto různých vrstvách lze postavit různé analytické postupy, z nichž jeden vede „sestupně“ a druhý „vzestupně“. Problém nejnižší analytické roviny pak je, zda jednotliví aktéři vytvářejí institucionální role a pravidla či naopak.

Teorie racionální volby v mezinárodních vztazích přináší ze zákulisí na hlavní scénu individuální aktéry. V tom se podobá realistickému či neorealistickému přístupu. Rozdílem je výrazně ekonomické ladění základní myšlenky: zatímco v realismu si státy hájí především vlastní zájmy, v teorii racionální volby maximalizují hlavní aktéři – ať už státy nebo politici - svůj užitek.

Kapitola průběh rozšiřování akcentuje to, jak státy v průběhu evropské integrace racionálně prosazovaly své zájmy. Kapitola teorie evropské integrace bude vycházet spíše z předpokladu, že politici maximalizují vlastní užitek. Oba tyto přístupy nejsou podle našeho názoru konfliktní, nýbrž komplementární, a oba jsou v souladu s teorií racionální volby aplikovanou na mezinárodní vztahy.

1.7. Shrnutí

První kapitola přinesla teoretické základy mezinárodních vztahů. Tradiční idealismus argumentuje vzájemnou závislostí, volá po větší roli mezinárodních institucí a zpochybňuje výlučnost státu mezi aktéry mezinárodních vztahů. Mezi moderní idealistické koncepty lze zařadit neofunkcionalismus, který upřednostňuje specializované mezinárodní instituce, jejichž členství a obsah práce bude dáno pouze technicky, nikoli politicky.

Načrtnuty jsou základy tradičního i moderního realismu. Pro realisty je ústřední otázkou problém moci a rovnováhy. Trvalá spolupráce či mír nejsou možné. Nejdůležitější subjekty mezinárodních vztahů tvoří státy, které sledují vlastní zájmy. Podle neorealistů je stát stále monopolním držitelem legitimní moci, stanovuje pravidla mezinárodního systému. Klíčovým pojmem neorealismu je „hegemonická stabilita“. Za součást realistického myšlení lze považovat i anglosaskou a německou geopolitiku.

Tzv. kritické teorie jsou buď zřetelně normativistické (jako neomarxismus), nebo přinášejí do teorie mezinárodních vztahů jen pojmový zmatek (jako postmodernismus). Připomenuty jsou cenné přístupy, které přispěly k mezinárodním vztahům jako pozitivnímu oboru: behavioralismus a systémová teorie. Teorie a modely, které přinesly, se rovněž snaží empiricky testovat, což je v souladu se standardní metodologií vědy.

Vyzdvížena je teorie racionální volby a její zvláštní součást - teorie veřejné volby. I v politologii je známá teorie her a jiné na matematice založené přístupy. Ekonomie má při rozpracování teorie racionálního rozhodování komparativní výhodu. V oblasti mezinárodních vztahů umožňuje pracovat nejen se státy sledujícími vlastní zájmy, ale i racionálními jednotkami menšími než národní stát - konkrétně s jednotlivci, kteří zaujímají mocenské pozice.

Problém analytických rovin znamená otázku, zda máme při studiu mezinárodních vztahů vycházet z preferencí a sledování zájmů racionálních jednotek (národních států), nebo se soustředit na širší mezinárodní kontext včetně vývoje mezinárodních organizací. Teorie racionální volby přináší ze zákulisí na hlavní scénu individuální aktéry, čímž se podobá realismu. Zatímco podle realistů si státy hájí především vlastní zájmy, v teorii racionální volby inspirovanou ekonomicky maximalizují hlavní aktéři svůj užitek.

1.8. Literatura:

- Allison, G.: *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crises*: Boston, Little – Brown 1971.
- Angell, N.: *The Great Illusion*: London, Heinemann 1910.
- Aron, R.: *Peace and War. A Theory of International Relation*: London, Weidenfeld & Nicholson 1966.
- Arrow, K. J.: *Social Choice and Individual Values*: New York, John Wiley and Sons 1951.
- Ashley, R.: Living on Border Lines – Man, Poststructuralism and War. In: Der Derian, J. – Shapiro, M. J. (eds.): *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*: New York, Lexington Books 1989, s. 259-322.
- Axelrod, R.: *The Evolution of Cooperation*: New York, Basic Books 1984.
- Black, D.: On the Rationale of Group Decision-Making: *Journal of Political Economy* 56 (1948), s. 23-34.
- Buzan, B.: Zkoumání problému analytických rovin v mezinárodních vztazích. In: Hollis, M. – Smith, S. (eds.): *Teorie mezinárodních vztahů. Interpretace a porozumění*: Brno, CDK 2000.
- Carr, E. H.: *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*: London, Macmillan 1946.
- Cohen, S.: *Geography and Politics in a World Divided*: Oxford U. P., New York 1973.
- Crane G. T. – Amawi, A. (eds.): *The theoretical evolution of international political economy*: New York – Oxford, Oxford University Press 1991.
- Downs, A.: *An Economic Theory of Democracy*: New York, Harper 1957.
- Drulák, P.: *Teorie mezinárodních vztahů*: Praha, Portál 2003.
- Frieden, J. A. – Lake, D. A.: *International Political Economy*: London, Unwin Hyman 1990.
- Gavin, B.: *The European Union and Globalisation. Towards Global Democratic Governance*: Cheltenham, UK, Edvard Elgar 2001.
- Gilpin, R.: *The Political Economy of International Relations*: Princeton, Princeton University Press 1987.
- Haas, E.: *The Uniting of Europe*: Stanford, Stanford University Press 1958.
- Hnízdo, B.: *Mezinárodní perspektivy politických regionů*: Praha, Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1995.
- Hollis, M. – Smith, S.: *Teorie mezinárodních vztahů. Interpretace a porozumění*: Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2000.
- Holman, R. a kol.: *Dějiny ekonomického myšlení*: Praha, C. H. Beck 1999.
- Kaplan, M.: *System and Process in International Politics*: New York, Wiley 1957.
- Krpec, O. – Pšeja, P. (eds.): *Mezinárodní politická ekonomie*: Brno, Mezinárodní politologický ústav MU 2006.
- Linklater, A.: Neorealismus v teorii a praxi. In: Booth, K. – Smith, S. (eds.): *Současné teorie mezinárodních vztahů*: Brno, Barrister & Principal 2003, s. 155-177.

- Mackinder, H. J.: The geographical pivot of history: *Geographical Journal* 23 (1904), s. 421-442. Mackinder, H. J.: *Democratic Ideals and Reality – a Study in the Politics of Reconstruction*: London, Holt, New York 1919.
- Mackinder, H. J.: The round world and the winning of the peace: *Foreign Affairs* 21 (1943), s. 595-605.
- Mitrany, D.: *A Working Peace System*: London, RIIA 1943.
- Morgenthau, H.: *Politics among Nations – the Struggle for Power and Peace*: New York, Knopf 1973.
- Murphy, C. N. – Tooze, R. (eds.): *The New international political economy*: London, Macmillan Education 1991.
- Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*: Chicago, Aldine Press 1971.
- Oatley, T.: *International political economy*: Glenview, Longman 2010.
- Olson, M.: *Logic of Collective Action*: Cambridge, Mass., Harvard University Press 1965.
- Popper, K. R.: *Logika vědeckého bádání*: Praha, Oikoymenth 1997, s. 266.
- Rapoport, A.: *Fights, Games and Influence*: Ann Arbor, University of Michigan Press 1960.
- Schelling, T.: *The Strategy of Conflict*: Cambridge, Harvard University Press 1966.
- Spykman, N. J.: *The Geography of the Peace*: Harcourt, Brace, New York 1944.
- Tullock, G. – Buchanan, J. M.: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*: Ann Arbor, University of Michigan 1962.
- Tullock, G.: *On voting – a public choice approach*: Cheltenham, Edward Elgar 1998.
- Vasquez, J.: *The Power of Power Politics – A Critique*: New Brunswick, Rutgers University Press 1983.
- Vaubel, R.: A Public Choice Approach to International Organization: *Public Choice* 51 (1986), s. 39-57.
- Wallerstein, I.: *The Capitalist World Economy*: Cambridge, Cambridge University Press 1979.
- Walt, S.: *The Origins of Alliances*: Ithaca, Cornell University Press 1987.
- Waltz, K.: *Man, the State and War*: New York, Columbia University Press 1959.
- Waltz, K.: *Theory of International Politics*: Reading, Addison-Wesley 1979.
- Wendt, A.: *Social Theory of International Politics*: Cambridge, Cambridge University Press 1999.

2. DĚJINY EVROPSKÉ INTEGRACE

Idea jednotné Evropy se v dějinách objevovala v rozličných formách. Její kořeny lze spatřovat už ve filozofickém světě antického Řecka, ve sjednotitelském úsilí římské říše a posléze v integračních tendencích středověké „Svaté říše římské“ vycházející z křesťanství. Ideou evropské federace se zabýval také německý filozof Immanuel Kant. O moderní provedení jednotné Evropy usilovali někteří politici mezi světovými válkami a posléze po druhé světové válce.

Padesát pět let od podepsání Římských smluv, které nedávno uplynuly, jsou příležitostí poohlédnout se za evropskou integrací hlouběji. Jaké jsou kořeny evropské ideje? Jak probíhala evropská integrace po druhé světové válce? Jsou Evropská společenství výsledkem spíše mezivládního nebo federálního přístupu? Jakou roli sehrál jednotný evropský akt a Maastrichtská smlouva? Byla by průlomem evropská ústava? Jaký posun v evropské integraci sehrála Lisabonská smlouva?

2.1. Kořeny ideje

Booker a North (2006) ve své převratné knize „Skryté dějiny evropské integrace“ vyprávějí příběh jednoho z nejpozoruhodnějších politických projektů v dějinách, který se rozvíjel po řadu desetiletí, od původních počátků až dodnes. Většinu fakt, která autoři „odhalují“, jsou historikům, ekonomům či politologům důvěrně známá. Nová je však jejich interpretace, která postup od národních států k supranacionální úrovni označuje jako „velký klam“.

Klíčem k porozumění pravé podstaty projektu je pohled na zrození jeho ústřední myšlenky. Základ Bookerova a Northova bádání spočívá na zjištění, že vznik Evropské unie byl inspirován událostmi první světové války a po ní, zejména pak idejemi dvou přátel, kteří zastávali významné funkce ve Společnosti národů: Francouze Jeana Monneta a jeho britského kolegy Arthura Saltera.

První poválečná léta „evropské myšlenky“ ani výzvam k „evropské integraci“ příliš nepřála. Starý kontinent vyšel z dosud největšího velmocenského střetu hospodářsky oslabený, politicky nestabilní a náchylný k politickému extremismu. Vítězství ruských komunistů v občanské válce, vznik fašistického státu v Itálii, otřesy, jimž byly vystaveny tradiční parlamentní demokracie – to vše činilo jakoukoli formu „evropské integrace“ nerealizovatelnou (Kovář, Horčíčka 2005: 24).

V roce 1918, ještě před koncem války, vydal italský průmyslník a zakladatel impéria Fiat Giovanni Agnelli knihu „Evropská federace neboli Společnost národů“, podle níž jedinou účinnou protilátkou proti destruktivnímu nacionalismu bude federativně uspořádaná Evropa. Hrabě Richard Coudenhove-Kalergi vydal knihu „Panevropa“ (1922), která se stala inspiračním zdrojem stejnojmenného hnutí. Nejoddanějším stoupencem panevropského hnutí se stal francouzský ministr zahraničí Aristide Briand (McCormick 2005: 34).

Model Panevropské unie, který představoval první opravdu politický projekt výstavby sjednocené Evropy, vyvolal kritické reakce. Podle některých měl potvrdit francouzskou hegemonii v Evropě, podle jiných byl krycím plánem na vybudování německé Mitteleuropy. Ačkoli se panevropské hnutí prezentovalo jako úspěšné, mělo minimální praktické výsledky. K jeho výzvě se nepřipojila žádná z evropských vlád (Kovář, Horčíčka 2005: 28).

V roce 1941, kdy většina Evropa trpěla pod nadvládou nacistů nebo fašistů, vynalezl bývalý italský komunista Altiero Spinelli ve vězení na ostrově poblíž italského pobřeží vizi, že až druhá světová válka skončí, měli by osvícení politici začít budovat „Spojené státy evropské“. Altiero Spinelli po dlouhou dobu předpokládal, že se budou tiše shromažďovat všechny podstatné vlastnosti nového státu, aniž by museli o svém cíli příliš otevřeně hovořit (Dinan 2012: 11).

O strukturách své evropské federace Spinelli mlčel, ale bylo jasné, že má na mysli všemocnou nadnárodní instituci. Ta měla postupně přerůst ve „Spojené státy evropské“ s vlastní ústavou a armádou. „V době revoluce, kdy se instituce vytvářejí, a nikoli pouze spravují, nemohou demokratické procedury fungovat,” prohlásil Spinelli (cit. in Booker, North 2006: 52). Naznačil tak, že na názor lidu se vůdcové zeptají až v okamžiku, kdy bude celý projekt prakticky dokončen.

Kromě těchto počátečních vizionářů se na zrodu ideje významně podílel ještě další muž – belgický premiér Paul-Henri Spaak. Právě on vnukl Monnetovi ideju, že nejjednodušším způsobem, jak skrýt skutečný politický cíl projektu, bude zpočátku předstírat, že jde jen o hospodářskou spolupráci postavenou na odstranění obchodních bariér, tj. na vytvoření společného trhu (Baldwin, Wyplosz 2008: 35).

Všechny utopické vize 20. let 20. století, od Společnosti národů přes Panevropské hnutí až po Briandovu Evropskou federalistickou unii, měly jedno společné: všechny byly postaveny na ideji spolupráce národů na „mezivládní bázi“. Univerzální mír nastane podle nich jen tehdy, až se vlády států naučí dobrovolně spolupracovat pro společné dobro, aniž se přitom vzdají národní svrchovanosti (McCormick 2005: 35).

2.2. Evropské sdružení uhlí a oceli

Začátek druhé světové války, neschopnost národních států čelit nacistickému nebezpečí a postupně se vytvářející protihitlerovská koalice způsobily, že myšlenka na sjednocení Evropy začala být přijímána celou řadou organizací. Vedle federalistických aktivit v čele s Panevropskou unií se myšlenka vytvořit nadnárodní evropskou organizaci vynořila rovněž v rámci odbojového hnutí (Fiala, Pitrová 2009: 38).

Když Winston Churchill po druhé světové válce hovořil o nutnosti založit Spojené státy evropské, ohlížel se za internacionalistickým idealismem 20. let. Sjednocená Evropa měla být založená na partnerství mezi Francií a Německem. Je ironií dějin, že právě v tomto jedinném bodě se Churchill a Monnet shodovali. Jestliže měly vzniknout „Spojené státy evropské“, mělo to být bez účasti Británie (Goodman 1996: 30).

Churchillova účast v integračním procesu bývá předmětem řady nedorozumění. Bývalý britský premiér sice v Curychu v roce 1946 mluvil o Spojených státech evropských, ale přesto jej nelze označit za evropského federalistu. Ve svých vyjádřeních již od poloviny 20. let používal obrat „Británie a Evropa“. Spíše než by vkládal naděje do britsko-francouzské unie, věřil, že cesta vpřed je možná jen prostřednictvím usmíření Francie a Německa (Kovář, Horčíčka 2005: 62).

Pro rozvoj poválečné západoevropské spolupráce měl význam Marshallův plán (Dinan 2010: 17). Ačkoli se považuje za altruistické gesto USA na pomoc zchudlým západním spojencům ve chvíli nouze, podle Northe a Bookera (2002: 64) za ním stály silné obchodní zájmy. Americké firmy si uvědomily, že před sebou mají příležitost odkoupit cenný evropský majetek za směšně nízké ceny. Součástí plánu byla i podpora evropské integraci.

Poválečný mír v Evropě nezajistila evropská integrace, ale vojenský pakt - Severoatlantická alliance (Goodman 1996: 34). NATO vzniklo 4. dubna 1949 ve Washingtonu, sídlilo v Bruselu a stalo se zárukou míru v Evropě na dalších čtyřicet let. Jeho úspěšný vznik byl především triumfem mezivládního principu – spolupráce nezávislých států, která nijak neumenšovala jejich svrchovanost.

Ačkoli se aktivitě vedoucím k Evropskému sdružení uhlí a oceli nazývá Schumanův plán, podle Bookera a Northe (2006: 81) to jeho plán nebyl. Po důkladném rozboru k němu měl Schuman dokonce i jisté výhrady a přijal jej pouze jako spásný prostředek, který ho vytáhl z potíží. Historické dokumenty podle autorů jednoznačně prokazují, že za vším stál jediný muž - Jean Monnet.

Vysoký plánovací úřad, který byl složený z představitelů výrobních podniků, vládních úředníků a rovněž odborů, dal Monnetovi dostatek prostoru pro vytvoření vlastní představy o řešení hospodářských a politických problémů Evropy. Monnet měl nejen praktickou zkušenost s obnovou poválečné ekonomiky, ale rovněž kontakty a znalosti, které získal v pozici ekonomického zmocněnce generála Charlese de Gaulla v období světové války (Fiala, Pitrová 2009: 50).

Jak Monnet předpokládal, Adenauer plán podpořil. Britský premiér Attlee dal najevo, že Británie nemůže v žádném případě přijmout, aby nejdůležitější hospodářské prostředky země byly předány do rukou nedemokratické a nikomu neodpovědné instituce. Protože pouhý rok předtím britská vláda znárodnila britské železárny a ocelárny, nepovažovala za žádoucí předat jejich řízení jinému orgánu (Booker, North 2006: 78-79).

Francouzsko-německá výroba uhlí a oceli začala spadat pod jeden společný Vysoký úřad, což mělo vytvořit základy pro hospodářský rozvoj a stát se prvním krokem k federaci. K jednání byli přizváni rovněž zástupci Beneluxu a Itálie. Novému uskupení se začalo říkat Šestka. Konečnou dohodu stvrdila Pařížská smlouva z 18. dubna 1951, která založila Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), neboli Montánní unii (Collins 1998: 24).

Evropský projekt brzy vytvořil vlastní mytologii o své genezi. Vůdci si přáli, aby ho lidé vnímali jako plán zrozený po roce 1945. Chtěli šířit mýtus, že se jim podařilo ukončit evropské války a předstírat, že byl vždy pokrokovým budovatelem moderního světa, a nikoli nenaplněným snem 20. let. Jen z hávu poválečného ideálu mohl působit jako něco nového a vpřed hledícího (Gilbert 2008).

Booker a North (2006: 86) hovoří dokonce o přepisování dějin. Spinelli byl přes veškerou rétoriku o diktatuře a revoluci uváděn jako muž, jemuž EU vděčí za svůj demokratický charakter. Schuman je na plaketi umístěné na budově Evropského parlamentu ve Štrasburku uctíván jako „otec Evropy”, přestože ve skutečnosti jeho jediným přínosem bylo, že po krátkou dobu vystupoval jako Monnetova nastrčená figura.

Ačkoli Monnet brilantně zvládl první etapu svého velkolepého plánu, v další fázi své síly přecenil. Návrh založit Evropské obranné společenství, který měl položit základy budoucí evropské armády, v jejímž čele by stál evropský ministr obrany a rada ministrů se společným rozpočtem a zbrojním programem, nevyšel. Na rozdíl od Schumanova pánu nevyvolal tento plán v zahraničí příznivé reakce (Dinan 2010: 20).

Tzv. Plevenův plán spočíval ve vytvoření evropské armády a sjednocení jejího velení do jednoho centra, pod jednotné evropské ministerstvo obrany. Francouzský bezpečnostní model

předpokládal správu rezortu pomocí Rady ministrů zahraničních věcí. Evropské obranné společenství mělo sjednotit obrannou politiku západoevropských zemí (Fiala, Pitrová 2009: 58-59).

27. května 1952 byla podepsána Smlouva o evropské obraně a s ní i obecná dohoda o obnovení německé suverenity. Spaak navrhl založení Evropského politického společenství, které by bylo společnou politickou střešou pro Evropské společenství uhlí a oceli a Obranné společenství. Za tím účelem byl sestaven výbor v čele se Spaakem, který vypracoval návrh základního zákona Evropského společenství – první návrh evropské ústavy (McCormick 2005: 62).

Gaulle byl zásadně proti obrannému společenství, hovořil o něm jako o „obludné smlouvě“, která by Francii připravila o suverenitu. Po bouřlivé debatě, která se soustředila především na nadnárodní princip, smlouvu o obranném společenství francouzský parlament zamítl. Tím spadla pod stůl i Spaakova iniciativa. V té chvíli se zdálo, že postup k nadnárodní integraci byl víceméně zastaven (Baldwin, Wyplosz 2008: 38).

Monnetovou bezprostřední reakcí na drtivou porážku byla rezignace na post předsedy Společenství uhlí a oceli. Svému cíli se Monnet přiblížil až tehdy, když ho jeho spojenci přesvědčili o nutnosti použít dosud nejodvážnější strategii: zahalit celý projekt rouškou klamu. Díky Euroatomu byla politická integrace zastírána pláštíkem ekonomické integrace. Tak vznikla podle Northe a Bookera (2006: 87) základní mystifikace celého příběhu.

Spaak si při jednání o nové smlouvě poznamenal, že to, „čeho dosáhneme, není nic menšího než revoluce“. Na Monnetovo naléhání se nemluvalo o „vysokém úřadu“, nýbrž neutrálněji o Komisi. Francouzi protlačili do textu společnou zemědělskou politiku. Británie, která dávala přednost volnému obchodu a nadstandardním obchodním vztahům s Commonwealthem, se k římské smlouvě nepřipojila (McAllister 2010: 24).

2.3. Evropské společenství

Zástupci zemí Šestky podepsali smlouvy o Euroatomu a společném trhu dne 25. března 1957 v Římě. Smlouva zakládala nové instituce – Komisi, Radu ministrů a Shromáždění skládající se z delegátů jejich národních parlamentů. Kromě nich měl vzniknout Evropský soudní dvůr. Pravidlo jednomyslnosti bylo v nové organizaci silně omezeno. Ratifikace proběhla ještě v roce 1957 (Collins 1998: 25).

Deklarovaným cílem Evropského hospodářského společenství bylo zřídit mezi šesti členy „společný trh“ založený na čtyřech svobodách: svoboda pohybu zboží, služeb, lidí a kapitálu.

Tento společný trh však nebyl zamýšlen jako „zóna volného obchodu“. Zmíněné čtyři svobody byly totiž vymáhány stále silnějším systémem regulací. Zakladatelé EHS nahlíželi na Římskou smlouvu jako na zárodek budoucí „evropské vlády“ (Jovanovič 2005: 12).

Jedním ze základních rysů Monnetovy „evropské vlády“ bylo, že jakmile nadnárodní orgán získá nějakou pravomoc či „kompetenci“, už ji nikdy nepustí. K předávání moci proto dochází směrem od jednotlivých států k nadnárodní instituci, ale nikdy naopak. Jakmile jsou kompetence jednou postoupeny, stanou se součástí posvátného vlastnictví Společenství – *acquis communautaire* (Booker, North 2006: 134) (Lisabonská smlouva sice formálně umožňuje i opačný postup, totiž převod kompetencí z centra na členské státy, ten však v praxi nebyl využit).

Chod Evropského hospodářského společenství zajišťovala institucionální struktura vytvořená podle ESUO. Orgány společenství byly Komise, Rada, Shromáždění, Soudní dvůr a poradní Hospodářský a sociální výbor. V čele EHS stála Komise složená z devíti členů, byla řídicím orgánem Společenství a zastupovala EHS v mezinárodních jednáních. Komisaři byli delegováni svými vládami a odpovídali za svou činnost Shromáždění, které mělo 142 zástupců (Fiala, Pitrová 2009: 73-74).

Existuje asymetrie mezi členskými a přistupujícími zeměmi. Přistupující země mohou dosáhnout nanejvýš takzvaných dočasných „výjimek“ neboli přechodných ústupků, aby se daná země mohla snadněji přizpůsobit požadavkům *acquis*, jež bude nakonec muset v plném rozsahu dodržet. Přistupující země jsou vždy v méně výhodném postavení, protože pravidla a rozhodnutí o členství nakonec činí členové klubu (Baldwin, Wyplosz 2008: 47).

Skutečným cílem konstruktérů evropské integrace bylo přenést více moci z národních parlamentů na nadnárodní centrum (Dinan 2010: 35). Podle Římské smlouvy bylo Evropské společenství oprávněno schvalovat tři typy právních norem: směrnice, nařízení a rozhodnutí. V rámci tzv. slučovací smlouvy v roce 1965 se EHS, Euroatom a Evropské společenství uhlí a oceli spojily v jeden celek, nazvaný Evropská společenství.

Moment, kdy v letech 1963-64 Evropský soudní dvůr potvrdil nadřazenost práva ES nad národním právem, právem nazývají Booker a North (2006: 156) „státním převratem“. Návrh, podle něhož právo Společenství je nadřazené právu vnitrostátnímu, byl totiž při dokončování Římské smlouvy zamítnut. Díky dvěma historickým rozsudkům Evropského soudního dvora se však tento princip stal pravidlem, na němž byla vystavěna celá obrovská stavba nadnárodní vlády. V roce 1977 potvrdil Evropský soudní dvůr, že Římská smlouva má hodnotu „vnitřní ústavy“ Společenství a členské státy jsou povinny ji dodržovat.

V 60. letech francouzský prezident Charles de Gaulle odmítl členství Velké Británie ve společenství, a to ne pouze jednou, ale dokonce dvakrát. Booker a North (2006: 139) vyslovují hypotézu, že Francouzi nechtěli, aby Britové měli možnost účastnit se rozhodujících jednání o společné zemědělské politice z obavy, aby neohrozili velmi výhodné podmínky, které mohli důvodně očekávat.

Společná zemědělská politika byla zaváděna v době, kdy ve Francii zemědělství zaměstnávalo čtvrtinu obyvatel. V žádné zemi proto systém dotací nenabyl takového politického významu jako ve Francii. De Gaulle odmítl britské členství v ES z důvodu, že vstup Británie byl zcela změnil charakter společenství. Británie se zabývá především průmyslem a obchodem, zemědělství v ní hraje okrajovou roli (Goodman 1996: 58).

V červnu 1965 Francie ve snaze prosadit svou představu financování zvýšila tlak na ostatních pět zemí. De Gaulle nebyl ochotný ke kompromisu, nechtěl se vzdát práva rozhodovat o francouzském příspěvku EHS. Protože zbývající členové Šestky odmítali souhlasit s dohodou o společné zemědělské politice, francouzský ministr zahraničí opustil jednání Rady. Francouzi se poté uchýlili k politice „prázdné židle“, kdy francouzským úředníkům bylo zakázáno účastnit se jednání v Bruselu (Kovář, Horčíčka 2006: 24-25).

Odlíšné stanovisko Velké Británie k dalšímu integračnímu procesu se promítlo do návrhu vytvořit zónu volného obchodu, která měla umožnit dosáhnout přínosu z uvolnění obchodních bariér bez rizik spojených s nadnárodním řízením ekonomiky. Britská koncepce zóny volného obchodu obsahovala volný pohyb průmyslových produktů, ale netýkala se zemědělství. Cílem Britů bylo dosáhnout zapojení co největšího počtu zemí, tedy i členských zemí ESUO, do navrhované zóny (Fiala, Pitrová 2009: 78).

Britský odpor vůči nadnárodnímu principu vycházel z odlišné vize evropské integrace. Protože Britové dávali přednost „mezivládnímu“ modelu, podporovali zakládání nejrůznějších typů mezivládních organizací, od NATO, přes Radu evropy až po Evropské sdružení volného obchodu (EFTA) a Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Británie nakonec vstoupila až v roce 1973 (Booker, North 2006: 195).

Motivy Británie pro podání přihlášky do ES byly nejen hospodářské, ale i politické. Ke změně britské politiky přispěly dva faktory. Hlavním bylo zjištění, že EFTA svým významem nepředstavovala pro EHS prakticky žádnou konkurenci. Druhým faktorem byl upadající vliv Londýna v mezinárodních vztazích, zvláště pokud šlo o vliv na země Commonwealthu (Kovář, Horčíčka 2006: 32-33).

Protože původní cíle vybudovat širokou zónu volného obchodu se nepodařilo prosadit (teritoriálně a smluvně omezená EFTA nemohla nahradit ztrátu obchodních vazeb ve větším měřítku, a rovněž Spojené státy radily Velké Británii, aby navázala užší vztahy s Evropskými společenstvími a především s Francií, rozhodla se nakonec Británie přihlášku podat (Fiala, Pitrová 2009: 86).

Britský zmocňovací zákon z roku 1973, který delegoval přímou zákonodárnou moc na ministry, hodnotí North a Booker (2006: 190) moc jako z ústavně-právního hlediska největší předání moci do rukou exekutivy. Došlo k bezprecedentní pravomoci do rukou nevolených úředníků v Bruselu i Londýně, kteří získali právo vytvářet zákony v procesu, který měl s demokracií jen málo společného.

Referendum o setrvání Británie v ES o pár let později dopadlo kladně. Proto Británie ve společenství zůstala, byť tlak Margaret Thatcherové na získání slev na příspěvku do rozpočtu byl tvrdý (Dinan 2010: 56). Byly i jiné země, které váhaly s členstvím v ES. Poté, co Norsko nevyjednalo v přistupujících jednáních dobré podmínky v rybolovné politice, norští občané vstup do ES v roce 1971 odmítli. Přístupová jednání rovněž několikrát odmítli Švýcaři.

2.4. Jednotný evropský akt

Když v roce 1970 zveřejnil Wernerův výbor zprávu o „hospodářské a měnové unii“, šlo o obrovský skok kupředu v politické integraci. Mělo dojít ke vzniku evropského federálního státu s jednotnou měnou. Všechny nástroje národního ovlivňování hospodářství (rozpočtová, měnová, důchodová a regionální) měly být předány do rukou centrálních federálních institucí. Plán předpokládal transformaci stávajícího Společenství v průběhu deseti let (Urwin 1995).

V roce 1972 uzavřeli evropští centrální bankéři v Basileji Evropskou dohodu o směnných kurzech, přezdívanou had. Kurzy jejich měn se měly udržovat v rozmezí 2,25 %. Do systému se zapojily země šestky a dále Británie, Švédsko, Norsko, Dánsko a Irsko. Hadovi se však příliš nedařilo. Postupně z něj odešly Británie, Itálie, Francie. V polovině 70. let se zdálo, že naděje na splnění Wernerova plánu hospodářské a měnové unie jsou zmařeny (Chang 2009: 24-25).

Kromě dvojího rozšíření procházela Evropská společenství ve druhé polovině 70. let a v první polovině 80. let složitým procesem prohlubování integrace. Šlo především o zavedení hospodářské a měnové unie. Tento proces zkomplikoval „ropný šok“ z roku 1973, který společně s mezinárodní měnovou krizí a recesí z roku 1975 přispěl k prohloubení hospodářské nerovnováhy v rámci Devítky (Kovář, Horčíčka 2006: 69).

Problémy vyplývající z neudržitelných fixních měnových kurzů však paradoxně přispěly ke znovuvzkříšení ideje hospodářské a měnové unie. Evropští politici znovu využívali krizi k ospravedlnění rozšíření pravomocí ES a následně k prohloubení integrace. Ke společným institucím se měly přiřadit i evropská „politická moc“, rozpočet Společenství a centrální bankovní systém. Je prý rovněž nutné zavést celoevropské daně (Monticelli, Papi 1996: 25).

V době zvolení Jacquese Delorse do čela Evropské komise v roce 1985 se začala plánovat Smlouva o Evropské unii. Šlo o dokument tak ambiciózní, že jej bylo nutno z taktických důvodů rozdělit do dvou samostatných smluv, které se schvalovaly v rozmezí pěti let. První vstoupila do dějin jako Jednotný evropský akt, druhá jako Maastrichtská smlouva (Majone 2005).

Iniciátorem tohoto kroku byl Altiero Spinelli. Spinelli byl přesvědčen, že jediný způsob, jak uskutečnit federální Evropu, je chopit se iniciativy prostřednictvím parlamentu a usilovat i kompletní reformu Římské smlouvy. Argumentoval, že hlubší integrace je neodkladná kvůli „rozšíření“. Společenství se mělo totiž rozšířit o tři nové členy – o Řecko, Španělsko a Portugalsko. Z „Devítky“ se tak měly stát „Dvanáctka“ (Nava, Altomonte 2005: 67-68).

Skutečný význam jednotného aktu spočíval v jeho názvu (Armstrong, Bulme 1998: 303). Ačkoli byl prezentován tak, že pojednává především o trhu, ve skutečnosti představoval zásadní krok směrem k vybudování jednotné Evropy. Vzal vládám pravomoci v řadě nových oblastí, zejména životního prostředí. Rozšířil většinové hlasování, čímž citelně posílil nadnárodní charakter Evropského společenství (Hix 1999: 283).

Akt se dotýkal otázek zvýšení životní úrovně, pracovních podmínek, zdraví obyvatel, životního prostředí, zmenšení rozdílů jednotlivých regionů Společenství, spolupráce ve vědě a technologiích. Obsah Jednotného evropského aktu daleko přesahoval záměr vytvoření pouhého společného trhu. Úvahy o měnové unii, které navazovaly na zavedení jednotného trhu, zatím brzdila nejen Británie, ale i SRN (Kovář, Hořčíčka 2006: 89).

Jacques Delors byl tvrdý a nadaný evropský federalista (Klaus 2011: 26-27). Zatímco nejslavnější pokus o centralizaci ve velkém – Sovětský svaz – byl na pokraji zhroutení, Evropská komise pod Delorsovým vedením byla posledlá centralizací. Výsledkem se měl stát umělý megastát. Je příznačné, že při rozpadu jugoslávské federace bylo jedinou snahou ES ujistit federální úřady, aby Jugoslávie zůstala celistvá.

Delors byl přesvědčen o nutnosti posílit nadnárodní rozměr Evropských společenství, neboť podle jeho názoru pouze supranacionalita byla zárukou úspěšného vytvoření politické unie. Ve své nástupní řeči před Evropským parlamentem 14. ledna 1985 se Delors distancoval od

vlny „všeobecné skepse“, označované jako „europesimismus“ či „euroskleróza“ a vyzval k větší důvěře v Komisi (Fiala, Pitrová 2009: 117).

Nejviditelnějším důsledkem společného trhu byl nárůst regulace (Armstrong, Bulmer 1998: 314-315). Harmonizace práva probíhala ve všech aspektech ekonomické činnosti, od štítků na hasicí přístroje k úhlu zakřivení banánů. Tato legislativa ráda naoko prosazovala zásady, proti nimž nemohl nikdo nic namítnout – starost o „bezpečnost“, „hygienu“, „ochranu spotřebitele“, „ochranu životního prostředí“ apod.

Jednotný evropský akt se skládal z 34 článků pozměňujících Smlouvy o EHS, ESUO a EUROATOM. Posílil pravomoci Evropského parlamentu, který již nadále neměl vystupovat jen v roli poradního orgánu, ale jako instituce spolupracující na přijímání evropské legislativy. V jednotném evropském aktu byl definován vnitřní trh a stanoven harmonogram pro jeho dokončení. Členské státy se přihlásily ke „sbližování hospodářských a měnových politik“ (Fiala, Pitrová 2009: 122-123).

2.5. Maastrichtské pilíře

Již během diskusí o rozšíření Evropských společenství o bývalou NDR spolkový kancléř Helmut Kohl podporoval názor francouzského prezidenta Mitteranda, podle něhož bylo třeba dosáhnout namísto postupu evropské integrace do východní Evropy dalšího prohloubení spolupráce v rámci Dvanáctky. Oba státníky podpořil i šéf Komise Delors, který prosazoval vytvoření politické unie (Kovář, Horčíčka 2006: 101).

Úsilí Komise se soustředilo na zahájení sociálního dialogu a posléze na vytvoření Charty základních sociálních práv pracovníků, známou pod zkratkou Sociální charta. Dokument obsahoval zajištění práva na svobodné usazování na území ES, svobodnou volbu a výkon povolání za spravedlivou odměnu, nárok na sociální ochranu apod. Přijetí Sociální charty se uskutečnilo 9. prosince 1989 na summitu ve Štrasburku, ale bez souhlasu Velké Británie (Fiala, Pitrová 2009: 125).

Protože další rozvoj integrace, ať už v ekonomickém či politickém rozměru, překračoval rámec zakládajících smluv, bylo nezbytné přistoupit k jejich revizi. Mezivládní konference byla ukončena přijetím dokumentu s názvem Smlouva o Evropské unii na zasedání Evropské rady v nizozemském Maastrichtu, jež se konalo 9.-10. prosince 1991. Text smlouvy byl podepsán ministry zahraničních věcí 7. února 1992 (Chang 2009: 50).

Maastrichtská smlouva byla největším skokem v evropské integrace od Římské smlouvy (Dinan 2010: 90-91). Zavedla „třípilířovou“ strukturu: společnou hospodářskou a měnovou

politiku; společnou zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku; a spolupráci v oblasti justice a vnitřních záležitostí. Členské státy se zavázaly podporovat „vnější a bezpečnostní politiku Unie aktivně a bezvýhradně, v duchu loajality a solidarity“. Smlouva navýšila strukturální fondy v podobě Fondu soudržnosti.

Nejvýznamnější však bylo, že maastrichtská smlouva rozšířila pravomoci Evropské komise a zároveň zavedla hlasování kvalifikovanou většinou v dalších třiceti oblastech. Evropská komise posouvala hranice do nejrůznějších nových oblastí, včetně kultury, školství, zdravotnictví a sociálního zabezpečení. Evropské se dostalo na první místo, národní na místo druhé. Do Maastrichtu to bylo opačně (Klaus 2011: 28).

Princip subsidiarity, který smlouva zavedla, považují North a Booker (2006: 323) za podvod. Přestože princip říká, že dojde k delegování moci směrem dolů, ve skutečnosti nejdůležitější pravomoci jsou předávány směrem nahoru. Bylo věcí „vyšších úřadů“, aby rozhodly, kdy se má subsidiarita uplatnit. Princip subsidiarity je proto princip centralizační, a nikoli decentralizační.

Maastrichtská smlouva zavedla společnou evropskou měnu (Neal 2007: 94-114). První, přípravné období bylo zahájeno v roce 1992. Druhá navazující etapa zřídila institucionální strukturu nutné pro fungování měny. Ve třetí etapě měly být neodvolatelně stanoveny směnné kurzy zemí zavádějících společnou měnu. Součástí koncepce měnové unie bylo zveřejnění konvergenčních kritérií, které musejí země dodržovat.

Ratifikace Maastrichtu se neobešla bez komplikací (Levitt, Lord 2000: 86). Dánové smlouvu napoprvé odmítli, což způsobilo rozruch v celé Evropě. Stačilo, aby jediný člen smlouvu neratifikoval, a musela být prohlášena za neplatnou. Rada ministrů rozhodla, že ratifikační proces bude pokračovat, jako by se nic nestalo. Francouzi potvrdili maastrichtskou smlouvu jen velmi těsnou většinou 50,5 %. Poté, co Dánsku bylo umožněno nepřijmout jednotnou měnu a neúčast na společné obranné politice, dopadlo druhé dánské referendum kladně (Pelkmans 2001: 25).

Maastrichtská smlouva přinesla revoluci ve způsobu vládnutí (Hix 1999: 285). Z Evropského společenství se stala továrna na zákony, chrlící rok od roku více směrnic a nařízení. Jediným zdánlivě demokratickým orgánem zůstala Rada ministrů. Jenže její jednání dlouho probíhala za zavřenými dveřmi a veřejnost neměla k dispozici žádné zápisy z jejich zasedání či hlasování (Booker, North 2006: 337).

Ať EU tvrdila o cílech politiky cokoli, výsledkem byl vždy pravý opak. Jednotný trh, který měl být krokem k liberalizaci a deregulaci, přinesl jedno z největších posílení regulace

v dějinách. Reforma společné zemědělské politiky nepřinesla snížení přebytků, ale ještě větší množství nežádaných potravin za ještě větší cenu. Společná rybolovná politika, jež měla ochránit evropské zásoby ryb, vyvolala ekologickou krizi.

Aby nemuseli závazně přislíbit novým členům brzké datum vstupu, stanovili staří členové pro vstup do EU pět kodaňských kritérií. Kandidátské země si podle nich musely nejdříve zajistit řádně fungující demokracii a tržní ekonomiku, ochranu menšin, právní stát a dodržování lidských práv. Rovněž měly být schopni vzít na sebe povinnosti členství včetně sledování cílů hospodářské a měnové unie. Tyto podmínky byly oddalovací taktikou.

Održenost od reality doprovázely na dalších evropských radách. Delorsova Bílá kniha přišla s návrhem, jak vyléčit Evropu ze strukturální nezaměstnanosti. Výsledkem byla snůška frází, jako „základy pro udržitelný rozvoj“ a potřeba „vytrvale pokračovat v budování sjednocené Evropy“. Stále těsnější integrace byla považována za lék na všechny evropské problémy (McAllister 2010: 167).

Na přelomu tisícletí vznikla měnová unie (Chang 2009: 57). V lednu 1999 musely být měny členských států trvale fixovány. V lednu 2002 byly vydány mince a bankovky a národní měny přestaly být zákonným platidlem. Tzv. maastrichtská kritéria – deficit veřejných rozpočtů nižší než 3 % HDP a státní dluh nižší než 60 % nakonec porušovali i největší členové eurozóny. Přitom vůči novým členům vyžadují nejtvrdší dodržování. Pakt stability se změnil ve frašku (Mach 2001).

Amsterdamská smlouva zrušila práva veta v šestnácti dalších oblastech, včetně zdravotnictví, podpory zaměstnanosti, výzkumného programu EU a rovného zacházení pro muže a ženy (Dinan 2010: 122-123). Do rámce společenství byl převeden volný pohyb osob, schengenská dohoda, azylová politika, přistěhovalectví a policejní spolupráce, třebaže se tyto oblasti vztahovalo jednomyslné hlasování (Pelkmans 2001: 27).

Základní změnou Amsterdamské smlouvy byla komunitarizace otázek vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Amsterdamská smlouva vyjmenovává zakládající principy unie, jimiž jsou „zásady svobody, demokracie, právního státu, lidská práva a další zásady společné členským státům“. V případě, že některá ze zemí poruší zmíněné principy, může Evropská rada na základě jednomyslné shody a po souhlasu dvou třetin členů Evropského parlamentu přistoupit k jejímu postihu (Fiala, Pitrová 2009: 151).

Ratifikací Amsterdamské smlouvy vstoupil v platnost pouze omezený okruh změn, jejichž vliv na kapacitu a efektivnost evropských institucí byl spíše malý. Protože Amsterdamská smlouva neřešila otázku fungování EU po rozšíření o země střední a východní Evropy,

vystupoval s blížící se perspektivou jejich členství tento problém do popředí (Kovář, Horčíčka 2006: 127-128).

Smlouva z Nice přijala řadu opatření, jak přizpůsobit instituce většímu počtu členských států a tím připravit EU na rozšíření (McAllister 2010: 206). Zasedání Evropské rady proběhlo 7.-11. prosince 2000 v Nice. Ministři zahraniční členských zemí EU Smlouvu z Nice podepsali 26. února 2001. Smlouva z Nice rozšířila možnosti, kdy lze v unii hlasovat kvalifikovanou většinou (Jovanovič 2005: 36).

Kvalifikovanou většinou lze po Smlouvě z Nice v unii hlasovat při přijímání podpůrných opatření Společenství pro potírání diskriminace, otázky řešení vážných hospodářských potíží vzniklých např. v důsledku přírodních pohrom, otázek měnové politiky, velké části společné obchodní politiky, rozhodování týkajících se adaptace průmyslu na strukturální změny, podpory podnikání, koordinace nástrojů hospodářské a sociální soudržnosti či definování úkolů strukturálních fondů (Fiala, Pitrová 2009: 170).

Smlouva z Nice svěřací kazajku evropské integrace dále upevnila. Ratifikace probíhala na jednu výjimku parlamentní cestou, pouze v Irsku probíhala ratifikace referendem. Právě v této zemi se celý proces zkomplikoval. V prvním referendu, které se v Irsku konalo, smlouva ratifikována nebyla. Převážily argumenty vyjadřující obavy o tradiční irské zájmy a neutralitu (Baldwin, Wyplosz 2008: 51). Druhé irské referendum dopadlo kladně.

V roce 2004 vstoupilo do EU deset nových členů (Jovanovič 2005: 846-847). Ti na jedné straně musely nést náklady s dodržováním více než 100 000 stran komunitárních předpisů a otevřít své trhy zboží z ostatních zemí EU, na straně druhé viděly, že nabízené podmínky upírají jejich občanům na prvních sedm let právo pracovat ve stávajících zemích EU a jejich zemědělcům poskytují zpočátku jen čtvrtinu dotací, které dostávají jejich západní kolegové.

2.6. Evropská ústava

Laekenská deklarace založila Konvent, který měl prozkoumat, zda je Evropa v budoucnu připravena přijmout ústavní text. Přestože deklarace toliko naznačila, že by Konvent měl posoudit různé možnosti, a nikoli že má sepsat návrh „ústavy“, předseda Giscard se s ničím menším nespokojil. Definitivní ústavní text byl dodán mezivládní konferenci k jednání. 18. června 2004 schválila evropskou ústavu Evropská rada.

Evropská ústava byla v porovnání s americkou podstatně podstatně delší. Zatímco původní americká ústava měla pouze sedm článků, k nimž se po čtyřech letech připojilo deset dalších krátkých článků listiny práv, návrh ústavy pro Evropu jich obsahoval 465. Ačkoli cílem bylo

zjednodušit a zprůhlednit stávající text, byl návrh nové smlouvy o 40 % delší než 338 článků, které měl nahradit (Brodský 2006).

Evropská ústava chtěla zrušit neforemnou třipilířovou strukturu z Maastrichtu. První část vymezovala hlavní hodnoty a cíle EU, čímž se podobala ústavám členských států. Vyjmenovala symboly unie (vlajka, hymna, heslo, měna a Den Evropy). EU by nově získala právní subjektivitu. Kdyby euroústava vstoupila v platnost, mohla by uzavírat mezinárodní smlouvy a stát se členem mezinárodních organizací. Na rozdíl od starších smluv jednoznačně stanovila nadřazenost evropského práva nad právem národním (Kovář, Horčíčka 2006: 137).

Ústava rozšířila pravomoci Unie na škálu nových cílů a kompetencí (McCormick 2005: 80-81). Ústava rozdělila pravomoci mezi orgány Unie a členské státy. Euroústava odlišila výlučné pravomoci EU, sdílené pravomoci EU a členských zemí a doplňkové pravomoci. Ve druhé oblasti mohou jednotlivé země vydávat vlastní legislativu jen v případě, pokud zde již nepůsobí EU (vnitřní trh, ochrana životního prostředí, vybrané problémy sociální politiky). Ve třetí oblasti jen Unie doplňuje či podporuje aktivity členských států (průmysl, kultura apod.).

Euroústava omezovala práva veta členských států a mnohem více využívala hlasování kvalifikovanou většinou. Hlasování kvalifikovanou většinou je (není-li stanoveno jinak) standardním mechanismem rozhodování v Radě ministrů. Rozšiřuje se její aplikace i v Evropské radě, kde dosud nebyla příliš využívána. Euroústava zřizovala nového prezidenta a ministra zahraničí. Připojena byla charta základních práv (McAllister 2010: 225).

Euroústava by znamenala revoluci v právním systému. Euroústava revidovala dosavadní právní systém tím, že zavedla evropské zákony, evropské rámcové zákony, evropská nařízení, evropská rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Článek I-60 vymezoval podmínky vystoupení členského státu z unie. Euroústava by přinesla změnu státoprávního uspořádání daleko závažnější, než byl samotný vstup do EU (Dinan 2010: 150).

Návrh neobsahoval nic, co by Unii činilo transparentnější či demokratičtější a nepřiblížil evropské instituce blíže občanům (Loužek 2005). Stovky stran ústavy představovaly nejsložitější systém vlády, jaký svět poznal. Tak jako v okamžiku, kdy byl evropský projekt před půl stoletím zahájen, spočívala jeho důmyslnost v tom, že ponechával všechny vnější instituce národních vlád, ale vyprazdňoval je zevnitř.

Když evropskou ústavu odmítly referenda ve Francii a Nizozemí, hra byla zdánlivě dohrána. Ústava považovaná za symbolické vyvrcholení padesáti let integrace dostala silnou ránu. Evropské politické představitel zachvátil nejdříve chaos, pak období reflexe (Fiala 2007) a

nakonec vznikl pokus ústavu uvést v život jinými cestami. Upravenou verzí evropské ústavy se stala Lisabonská smlouva.

2.7. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu a vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Lisabonská smlouva přinesla některé zásadní změny. Potvrdila nadřazenost evropského práva nad národním právem. Protokol připomněl, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora EU mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.

Článek 6 Smlouvy o Evropské unii, odst. 1 nově konstatuje, že Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako smlouvy. Je tedy zřejmé, že Listina, která dnes není součástí práva EU, se náhle má stát jeho součástí a bude nadále právně závazná (Petřík 2008: 42-43).

Lisabonská smlouva posiluje evropské instituce, vytváří i nové úřady, např. nová instituce ministra zahraničních věcí EU, která je označena jako „vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“. Zachována má být i další novinka z euroústavy, kterou je článek o dobrovolném vystoupení z Unie (čl. 50). Dohoda o podmínkách vystoupení však musí být schválena 72 % členů Rady představujících 65 % obyvatel (Dinan 2010: 153).

Do Lisabonské smlouvy je zapracována i překlenovací doložka (*passarela*), tedy zjednodušený postup pro přijímání změn. Evropská rada může jednomyslně zmocnit Radu ministrů, aby rozhodla kvalifikovanou většinou i v oblastech, kde dosud platila jednomyslnost. Obešel by se tedy souhlas národních parlamentů. Oblasti, v nichž členské státy mají stále právo veta, by mohly být převedeny pod většinové hlasování, aniž by bylo potřeba dalších smluv (Petřík 2008: 45).

Dosavadní článek 352 Smlouvy o fungování EU stanovil, že ukáže-li se k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu nezbytná určitá činnost Společenství a tato smlouva k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření. Nyní rozsah těchto cílů byl značně rozšířen na „dosažení některého z cílů stanovených smlouvami“.

Oblast sdílených pravomocí úplně převrací dnes platný princip, kdy Unie koná „pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států. V oblasti sdílených pravomocí nyní mohou členské státy konat jen v rozsahu, v jakém

Unie nekonala. Dosud platilo pravidlo, podle něhož by Unie měla konat jen tehdy, když cílů nemůže být dosaženo na úrovni členských států (McAllister 2010: 242).

Konzultativní pravomoc národních parlamentů je čistě formální. Komise bude návrh aktu přezkoumávat jen v případě, že se na nějaké námitce shodne většina národních parlamentů. Bude to však pouze Komise, která rozhodne o zachování, změně či stažení návrhu. Legislativní návrh Komise nebude dále zvažován jen v případě, pokud 55 % členů Rady nebo Evropského parlamentu zaujme stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity (Petřík 2008: 50-51).

Změny zakládajících smluv, které provedla Lisabonská smlouva, jsou natolik zásadní, že v zájmu usnadnění její ratifikace byly do textu vkládány uklidňující prohlášení. Polsko a Velká Británie si vymohly výjimku pro oblast, která se stává se vstupem Lisabonské smlouvy účinnou, a kterou je dosud neexistující právní závaznost Listiny základních práv EU. Podobnou výjimku si později vymohl i český prezident Václav Klaus.

2.8. Integrovaná rétorika

Jedním z triumfů evropského projektu bylo, že se mu podařilo vytvořit si vlastní mýtus (Booker – North 2006: 535-536). Monnetova genialita spočívala v jeho talentu k zákulisnímu jednání a manipulování s lidmi. Věděl, že pro jeho plán se mu nikdy nepodaří získat podporu, bude-li jej prosazovat přímočaře a naráz. Svého cíle dosáhne jen tak, že bude postupovat mravenčími krůčky a skutečnou podstatu bude zakrývat bagatelizací jejího významu.

Zvláštní psychologický tlak, jemuž jsou vystaveni lidé při přesvědčování o členství v EU, působí, že vznikají víry, který racionální člověk nesmí zpochybňovat. Ve světě médií, politiky a obchodních organizací se „vstup do Evropy“ stal nezpochybnitelnou ortodoxií. To bylo zdrojem všeobíhajícího pocitu „správnosti“, který byl po desetiletí hnací silou tolika událostí (Bednář 2003).

Evropští politici měli skálopevnou víru v transcendentální význam svého konání. Považovali jej téměř za smysl života. Byli to „pravověrní“, kteří kráčeli za svou vizí, po dlouhé a krkolomné cestě k zářnému vzdálenému cíli. V tomto ohledu měla evropská „ideologie“ psychologické znaky sekulárního náboženství, které neustále opakovalo stejné články víry a na adresu kacířů, kteří se je odvážili zpochybnit, nenechalo nit suchou.

Zastánci evropské integrace působí jako věřící - podobně jako lidé, kteří přijmou za svou kolektivní náboženskou doktrínu. Považují za samozřejmost, že se vyznačuje morální nadřazeností, která nestrpí žádné diskuse. Symbolika Evropy založená na altruistických

myšlenkách nesobecké spolupráce, „míru“ a „stále těsnější unie“, měla v sobě zřejmý religiózní nádech (Gilbert 2008).

Podporovat evropský projekt znamená být otevřený, pozitivní, internacionalistický, pokrokový a na straně budoucnosti. Antievropan je kritizován jako někdo, kdo se uzavírá do sebe, je negativní, nacionalistický, bojí se změnit a náleží do světa minulosti. Z pohledu člověka věřícího v evropský projekt působily racionální pochybnosti jako projev „hysterie“, „zahořklosti“ či „fanatismu“ (Klaus 2011: 37).

Evropská unie trpí značným demokratickým deficitem (Follesdal, Hix 2006). Hlavní vlastností demokratických režimů je, že občané mohou změnit vládu. To ale neplatí v EU. Ať vytváří Komise jakékoli nařízení či předpisy, občané nemají žádnou možnost ji odvolat. Transfer kompetencí ve prospěch Společenství posiluje moc exekutivy na úkor národních parlamentů. Rada ministrů rovněž není odpovědná jako kolektivní instituce.

Obrovská továrna na zákony v Bruselu neustále chrlí nové směrnice, nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska, z nichž všechny mají z Evropy učinit lepší, bezpečnější, spravedlivější, lépe organizované a z hlediska životního prostředí odpovědnější místo pro život. Vládní aparáty národních států tu jsou stále více pouze od toho, aby vykonávaly její nadnárodní úkoly za peníze místních daňových poplatníků.

Booker a North (2006: 566) dokonce tvrdí, že jsme se stali obětmi jednoho z největších kolektivních klamů 20. století, který se může měřit se sebeobelhávajícím snem komunismu. Fantazie evropského projektu se nejen hrouť pod tíhou rozporů, ale zanechává za sebou situaci, z níž se budou evropské národy dlouho vzpamatovávat. Padesát let evropské integrace je příležitostí vracet se ke kořenům. Měli bychom tak činit bez iluzí.

2.9. Shrnutí

Deklarovaným cílem Evropského hospodářského společenství bylo zřídit mezi šesti členy „společný trh“ založený na čtyřech svobodách: svoboda pohybu zboží, služeb, lidí a kapitálu. Tento společný trh však nebyl zamýšlen jako „zóna volného obchodu“. Zmíněné čtyři svobody byly totiž vymáhány stále silnějším systémem regulací. Zakladatelé EHS nahlíželi na Římskou smlouvu jako na zárodek budoucí „evropské vlády“.

V době zvolení Jacquese Delorse do čela Evropské komise v polovině 80. let se začala plánovat Smlouva o Evropské unii. Šlo o dokument tak ambiciózní, že jej bylo nutno z taktických důvodů rozdělit do dvou samostatných smluv, které se schvalovaly v rozmezí

pěti let. První vstoupila do dějin jako Jednotný evropský akt, druhá jako Maastrichtská smlouva.

Maastrichtská smlouva zavedla Evropskou unii a společnou evropskou měnu. Amsterdamská smlouva a smlouva z Nice nadnárodní charakter unie ještě posílily. Stále více oblastí v evropských institucích přecházelo z jednomyslnosti do rozhodování kvalifikovanou většinou. Ačkoli evropská ústava byla odmítnuta, podařilo se její hlavní myšlenky vtělit do Lisabonské smlouvy.

Jedním z triumfů evropského projektu bylo, že se mu podařilo vytvořit vlastní mýtus. Současné hospodářské problémy Evropy, zejména krize eurozóny, však naznačují, že evropská integrace narazila na své limity. Představa, že lékem na evropské problémy je stále těsnější integrace, je bohužel mylná. Za přemíru regulací a přebujelý sociální stát zaplatíme v podobě hubeného hospodářského růstu, nebo dokonce stagnace.

2.10. Literatura:

Armstrong, K. – Bulmer, S.: *The governance of the Single European Market*: Manchester – New York, Manchester University Press 1998.

Baldwin, R. – Wyplocz, Ch.: *Ekonomie evropské integrace*: Praha, Grada 2008.

Bednář, M.: *Evropanská tyranie*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2003.

Booker, Ch. – North, R.: *Skryté dějiny evropské integrace*: Brno, Barrister and Principal 2006.

Brodský, J. (ed.): *What is Europeism?* Prague, Center for Economics and Politics 2006.

Collins, C. D.: History and Institutions of the EU. In: El-Agraa, A. M. (ed.): *The European Union. History, Institutions, Economics and Policies*: London - New York, Prentice Hall Europe 1998, s. 21-46.

Davies, N.: *Evropa. Dějiny jednoho kontinentu*: Praha 2000.

Dinan, D.: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*: Basingstoke, Palgrave Macmillan 2010.

Fiala, P.: *Evropský mezičas*: Brno, Barrister & Principal 2007.

Fiala, P. – Pitrová, M.: *Evropská unie*: Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2009.

Follesdal, A. – Hix, S.: Why There is a Democratic Deficit in the EU: *Journal of Common Market Studies* 44 (2006), č. 3, s. 533-562.

Gilbert, M.: Narrating the Process. Questioning the Progressive Story of European Integration: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), č. 3, s. 641-662.

Gillingham, J.: *European integration, 1950-2003: superstate or new market economy?* Cambridge, GB, Cambridge University Press 2003.

Goodman, S. F.: *The European Union*: London, Macmillan 1996.

- Hix, S.: *The Political System of the European Union*: Basingstoke, Palgrave 1999.
- Chang, M.: *Monetary Integration in the European Union*: Basingstoke, Palgrave Macmillan 2009.
- Jovanovič, M.: *The Economics of European Integration. Limits and Prospects*: Cheltenham, UK, Edward Elgar 2005.
- Kaniok, P. – Dočkal, V.: *Základní škola Evropské unie*: Brno, MU - Mezinárodní politologický ústav 2006.
- Klaus, V.: *Evropská integrace bez iluzí*: Praha, Euromedia 2011.
- Klaus, V.: *Evropa pohledem politika, pohledem ekonoma*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2001.
- Klaus, V.: *Co je evropeismus*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2006.
- Kovář, M. – Horčíčka, V.: *Dějiny evropské integrace I, II*: Praha, Triton 2005, 2006.
- Levitt, M. – Lord, Ch.: *The political economy of monetary union*: Houndmills, GB, Macmillan 2000.
- Loužek, M. (ed.): *Krach evropské ústavy. Sborník CEP č. 42/2005*: Praha, CEP 2005.
- Mach, P.: *Úskalí evropské integrace*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2001.
- Machlup, F.: *A history of thought on economic integration*: London, Macmillan 1977.
- Majone, G.: *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*: Oxford, Oxford University Press 2005.
- McAllister, R.: *European Union. An historical and political survey*: London, Routledge 2010.
- McCormick, J.: *Understanding the European Union*: Basingstoke, Palgrave 2005.
- Monticelli, C. – Papi, L.: *European integration, monetary coordination, and demand for money*: Oxford, GB, Clarendon Press 1996.
- Nava, M. – Altomonte, C.: *Economics and Policies of an Enlarged Europe*: Cheltenham, UK, Edward Elgar 2005.
- Neal, L.: *The Economics of Europe and the European Union*: Cambridge, Cambridge University Press 2007.
- Ott, A. – Vos, E. (eds.): *Fifty Years of European Integration. Foundations and Perspectives*: Hague, TMC Asser Press 2009.
- Pelkmans, J.: *European Integration. Methods and Economic Analysis*: London – New York, Dentice Hall 2001.
- Petřík, M.: *Evropa ve slepé uličce. Lisabonská smlouva a politická unifikace*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2008.
- Urwin, D. W.: *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*: London, Longman 1995.
- Veber, V.: *Dějiny sjednocené Evropy – od antických počátků do současnosti*: Praha, Nakladatelství Lidové noviny 2009.
- Weiler, J. H. H.: *The Constitution of Europe*: Cambridge, Cambridge University Press 1999.

3. PRŮBĚH ROZŠÍŘOVÁNÍ ES/EU

Rozšíření unie je ovlivněno politikou a ideologií, ale i úvahami o postupném rozdělení moci. Některé členské státy podporovaly rozšíření o blízké sousedy, aby se posunulo pásmo jejich bezpečnosti. Jiné se domnívaly, že přijetím nových členů dojde k rozředění hlasovací síly některých členů uvnitř unie. V každém případě to, že se rozšíření nakonec uskutečnilo, lze považovat za malou politologickou záhadu a tu je třeba rozřešit.

Třetí kapitola charakterizuje průběh rozšiřování ES/EU. První část definuje pojem a proceduru rozšiřování. Druhá část zkoumá průběh západního, jižního a severního rozšíření ES. Třetí část se zaměřuje na východní rozšíření EU. Čtvrtá část zkoumá politické aspekty rozšiřování, včetně asymetrie mezi starými a novými členy. Pátá část připomíná instituční problémy Evropské unie.

3.1. Rozšiřování EU – pojem a procedura

Necháme-li stranou revize smluv, je nejvýznamnější změnou v institucionálním rámci Evropského společenství přijetí nových členů. To zní na jedné straně překvapivě, protože přístupová vyjednávání nemají přímo za cíl změnu v pravidlech hry. I když se však nemění pravidla, mění se mocenská struktura EU tak sdílení nákladů a výnosů ze členství v EU, a proto se mění i institucionální struktura.

3.1.1 Pojem rozšiřování

Teoreticky lze odlišit tři různá pojetí rozšiřování prostoru, politického a hospodářského vlivu ES/EU (Fiala, Pitrová 2001: 9). 1. Nejužší a nejobvyklejší pojetí chápe rozšíření jako zvýšení počtu plnoprávných členů ES/EU. 2. Druhá, méně užívaná možnost je rozšíření ES/EU ve smyslu asociovaných členů. 3. Třetí možností je rozšířením ES/EU chápáno jako rozvíjení speciálních bilaterálních smluv nebo dohod se skupinou zemí, jejichž cílem je posílení regionálního či globálního vlivu společenství (např. zvláštní vztahy s Ruskem, dohody s africkými zeměmi apod.).

Rozšiřování ES/EU je proces historickým. Jde o proces spojený s určitým dějinným okamžikem, geopolitickou situací, vývojem evropských struktur a stavem vnitřní integrace. Na druhé straně i tento proces se řídí jistými politickými a ekonomickými zákonitostmi. Z hlediska teorie racionální volby je možné konstatovat, že proces rozšiřování by se neuskutečnil, kdyby neodpovídal určitým zájmům či užitkům hlavních aktérů.

Evropské společenství či později Evropská unie prošly několika fázemi rozšiřování, které se někdy označují jako „vlny“ (Fiala, Pitrová 2001: 11). O vlnách se hovoří proto, že Společenství preferuje přijímání skupin zemí a nikoli separátní vstup kandidátského státu. Na druhé straně slovo vlna vyvolává dojem spontaneity a opakovaného nárazu, což není úplně přesné. Rozšiřování ES/EU je pečlivě kalkulovaný proces - jak ze strany kandidátských zemí tak stávajících členů, kdy si všichni aktéři snaží maximalizovat vlastní prospěch.

Během první vlny rozšiřování, která proběhla v roce 1973, vstoupily do společenství Velká Británie, Irsko a Dánsko. Druhá vlna proběhla v 80. letech 20. století, kdy bylo přijato Řecko (1981) a Španělsko a Portugalsko (1986). V rámci třetí vlny rozšiřování byly do unie přijaty Finsko, Švédsko a Rakousko (1995). Někteří autoři proto hovoří o první vlně jako západním rozšíření, druhé vlně jako jižním rozšíření, třetí vlně jako severním rozšířením, které bylo v prvním desetiletí 21. století doplněno tzv. východním rozšířením (2004).

Jiní rozdělují jižní vlnu na tzv. druhé rozšíření (Řecko) a třetí rozšíření o Španělsko a Portugalsko. Východní rozšíření proběhlo rovněž ve dvou fázích - v roce 2004 deset zemí (Malta, Kypr, ČR, Polsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko) a v roce 2007 další země (Rumunsko, Bulharsko). Východní rozšíření je zcela nesrovnatelné s minulými fázemi rozšíření - a to jak s kvantitativního tak kvalitativního hlediska (Schadler 2007: 375).

Přičlenit ke společenství deset států je zcela bezprecedentní. Existují mezi nimi rozdíly v historicko-kulturních tradicích, sociální a ekonomické vyspělosti, velikosti i geopolitickém postavení. Když se v 80. letech přičleňovaly Řecko, Španělsko a Portugalsko, šlo rovněž o země, které se v předcházejícím desetiletí zbavily autoritativních režimů. Nebyly v nich však narušeny kořeny tržní ekonomiky včetně soukromého vlastnictví jako v zemích bývalého východního bloku (Goněc 2002-2003).

Důležité rovněž je, že se v 90. letech zintenzivnil proces integrace EU, jehož viditelným znakem je zavedení jednotné měny a snaha zavést společnou obrannou a zahraniční politiku. Není však zřejmý cíl, ke kterému má evropská integrace dospět. Ačkoli na budoucím obrazu EU je do značné míry závislý počet zemí, které mohou být přijaty, neexistuje společně sdílená představa, zda Evropa směřuje k federálnímu či mezivládnímu modelu.

3.1.2 Procedura rozšiřování ES/EU

Cynik by řekl, že formální kritéria existují, aby odradila ty, kteří nejsou vítáni (Hirsch, Almor 1996). Dobrá vůle na obou stranách neznamena, že nedojde k tvrdým vyjednáváním. Uchazeč se pokouší vyhnout jemu nepříznivým ustanovením, zatímco unie požaduje přijetí plného *acquis communautaire* a *acquis politique* a co největší příspěvky do rozpočtu. Vyjednávání a kompromisy, které charakterizují rozhodování EU, začínají ještě předtím, než se země stává členem.

K formálním náležitostem rozšiřování patří žádost země o vstup, která je adresována Radě. Ta ji konzultuje s Komisí. Komise vydá stanovisko o připravenosti kandidáta na členství ve Společenství. To je předpokladem pro zahájení vyjednávání. Doba, během níž je stanovisko vypracováno Komisí, závisí na složitosti a rozsahu nutného vyjednávání s danou zemí. Např. Norsko čekalo na stanovisko pouze čtyři měsíce, zatímco Malta, Turecko či Kypr téměř tři roky.

Po obdržení stanoviska Komise následuje vlastní vyjednávání mezi kandidátskou zemí a Společenstvím. Po uzavření všech sporných kapitol, které se většinou týkají problémových oblastí kandidátské země, je jednání ukončeno. Je podepsána přístupová smlouva, která je schválena Radou, Evropským parlamentem a podléhá ratifikaci všemi členskými zeměmi i přístupující zemí (referendem či rozhodnutím parlamentu).

Strategie postupu celé procedury a vyjednávání je v zásadě definována vnitřním rozhodnutím Rady. Pro přijímání nových členů je oproti jiným druhům vnějších vztahů příznačné opačné postavení Rady a Komise z hlediska odpovědnosti. Dominantní postavení zaujímá Rada, přesto zde ale Komise – jako tzv. strážkyně práva Společenství – hraje významnou roli.

Žadatel o členství musí bezvýhradně přijmout *acquis communautaire* (Dinan 2005: 149). Jen výjimečně jsou povoleny tzv. trvalé výjimky či přechodná období. Žadatel musí přijmout legislativu Společenství v souladu s primárním právem, výsledky rozhodovací praxe Evropského soudního dvora a rozhodnutí, další akty přijaté v rámci Společenství a mezinárodní smlouvy uzavřené mezi členskými zeměmi, jež se týkají činností Společenství.

Jednání o přístupu se zaměřuje na konkrétní problémy žadatele při přijímání *acquis*. Proces přizpůsobování je zaměřen na časově omezené období, určené datem, ke kterému budou recipročně odstraněna omezení ve vztazích obou stran, a k němuž dojde k harmonizaci právních předpisů. Předpokladem pro uplatnění rozšiřování je minimalizace rozdílů mezi hospodářskou, politickou a právní úrovní Společenství a kandidátskou zemí.

Obecně platí, že Společenství preferuje vyjednávání se skupinou zemí žádající o členství (nikoli s jednotlivými zeměmi), což umožňuje značnou racionalizaci procesu jednání spolu s ekonomickými úsporami. Protože proces rozšiřování se zakládá na konsenzu všech členských zemí, bývá vyjednávání o přístupu předmětem střetů o prosazení dílčích zájmů členských zemí (Barnes – Barnes 1995: 395).

Pro členství v EU existují tři obecná kritéria (Baldwin 1994: 155): 1. ekonomika kandidátské země by se měla rozumně rychle vyrovnat se zvýšenou konkurencí uvnitř unie, a současně poskytnout pozitivní příspěvek do unie, přinejmenším v dlouhém období; 2. uchazečská země musí mít administrativní schopnost převzít a zavést evropské zákony a normy; 3. uchazeč musí být ochoten přijmout *acquis politique*, včetně slučitelnosti vlastní zahraniční politiky se zahraniční politikou členů EU.

Obsahem vyjednávání jsou tři věci: délka přechodného období, v němž nový člen musí vyhovět *acquis communautaire*, rozpočtový příspěvek nového člena, účast nového člena na institucích a politikách unie (Nello – Smith 1998: 5-30).

Oficiálně by měl jakýkoli nový člen převzít plný rozsah *acquis communautaire*. Ve skutečnosti *acquis communautaire* není něco neměnného. Aspirující členové mají malou, pokud vůbec nějakou, naději na změnu převládajících politik unie. Mohou nicméně uspět v získávání výjimek z pravidel, nebo mohou získat odkaz ve smlouvě, že EU uznává zvláštnost jejich vlastních politik. Nejenže jsou možné výjimky, ale jejich počet se dokonce zvýšil, jak noví členové vstupovali do unie a kompetence unie se rozšiřovaly. *Acquis communautaire* se určitým způsobem mění při každém rozšíření, nezávisle na institucionálních přizpůsobeních: čím více zemí se účastní obecných politik a programů, tím více zemí těží z výdajů Společenství a tím více zemí sdílí náklady těchto výdajů.

Pravidla unie nejsou uniformní. Když vznikla EU v roce 1991, Německo získalo speciální klauzuli v článku 92 smlouvy, která umožnila zajistit státní podporu za hranicí normální intenzity podpory do regionů bývalého východního Německa. Podobně existuje speciální německá úprava občanství. Francie získala možnost podporovat zámořské departmenty. Dánsko a Spojené království uspěly při získání výjimek z účasti na měnové unii. Švédsko a Finsko rovněž žádaly o udělení výjimky z měnové unie, ale neuspěly. Je nepravděpodobné, že by jakýkoli další člen obdržel výjimku z budoucí účasti v EMU.

V oblasti plateb do unijního rozpočtu lze vyjednat poměrně málo. Větší naději má nový člen v jednání, co bude přijímat z rozpočtu EU. Pomoc pro regionální rozvoj pochází ze strukturálních fondů unie. Náklady kompenzující nordické farmáře by byly sdíleny všemi

patnácti členy EU. Suma, kterou země přispívá do rozpočtu EU, není přísně určena. EU odvozuje svůj příjem z cel, zemědělských odvodů a příspěvkům vztaženým k HDP členských států.

Byly vyžadovány různé standardy na zdravotnictví, bezpečnost a ochranu životního prostředí. Případy čtyř zemí EFTA ukazují, že i relativně bohaté země se mohou potýkat s problémem přizpůsobení. Výjimek z pravidla volného trhu, především ve formě tzv. přechodných období, je hodně. Při prvním rozšíření unie bylo přechodné období pět let. Když vstupovalo Řecko, bylo sjednáno přechodné období na sedm let pro zemědělské produkty a volný pohyb osob. Přechodné období u Španělska a Portugalska činilo sedm let, které bylo prodlouženo na deset let u citlivých produktů. Přechodná období se liší země od země a produkt od produktu.

3.2. Západní, jižní a severní rozšíření

Rozšiřování Evropských společenství (či dnes Evropské unie) proběhlo v několika fázích. Odlišováno bývá západní rozšíření o Británii, Irsko a Dánsko (1973), jižní rozšíření o Řecko, Španělsko a Portugalsko (1986), severní rozšíření o Rakousko, Finsko a Švédsko (1995) a konečně východní rozšíření o deset nových zemí střední a východní Evropy (2004) (Kaiser – Elvert 2004).

3.2.1 Západní rozšíření (Británie, Irsko, Dánsko)

První rozšíření Evropských společenství (ES) - tzv. severní - se uskutečnilo 1. ledna 1973 - šestnáct let po podpisu Římských smluv a více než dvacet let po založení Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO) (Sychra 2001: 21-47). Rozšíření zahrnovalo Velkou Británii, Dánsko a Irsko. Smlouvy o přistoupení byly podepsány 22. ledna 1972, kdy je rovněž podepsala Rada ministrů.

Žádná z rozšíření ES/EU nedoprovázely takové spory, jako tomu bylo v případě Británie, Irska a Dánska. Spor o členství Velké Británie se vedl velmi dlouho, neboť Británie byla stát s historicky, mocensky i geograficky zvláštním postavením v Evropě. Východiska Británie, Francie a Německa o budoucí podobě Evropy byla rozdílná a zůstala rozdílná dodnes.

Členství Británie v ES bylo dvakrát zablokováno Francií – poprvé v roce 1963, podruhé v roce 1967. V obou případech se o veto zasloužilo prezident de Gaulle (Sychra 2001: 36-38). I poté, co Británie v roce 1972 vstoupila do ES, existovaly tlaky pro i proti členství. V březnu 1974 dokonce labouristický premiér Wilson inicioval referendum v otázce pokračování

britského členství v ES. Referendum se nakonalo 5. června 1975 a dopadlo 67:33 pro setrvání Británie v ES (Harrop 1992: 25).

Irské vztahy s ES byly vzhledem k úzkým bilaterálním vztahům závislé na Británii. Irsko požádalo o členství v ES vždy bezprostředně po Británii, z obou stran (Dublinu i Bruselu) však byly nastolovány pochybnosti o slučitelnosti irské neutrality s členstvím v EHS. Přes obavy o ztrátu státní suverenity a posunu k těsnější politické integraci byl vládní návrh na členství v ES v irském parlamentu podpořen 89 hlasy proti 16. 10. května 1972 se v Irsku konalo referendum o členství země v ES, v němž vyjádřilo souhlas 83 % zúčastněných voličů.

V Dánsku podobně jako Irsku rozhodlo o vstupu země do ES národní referendum. Kampaň kolem referenda se zaměřila hlavně na hospodářské otázky a příliš se netýkala dalšího vývoje ES k těsnější formě politické unie. Větší důraz byl kladen na dánskou účast v rozhodovacím procesu než na možnost uplatnit právo veta. V referendu 2. října 1972 podpořilo vstup do ES 63 % voličů, takže se Dánsko stalo členem ES 1. ledna 1973.

V souvislosti s připojením Dánska však o patnáct let později došlo k bezprecedentní události: pokusu vystoupit z ES. Římské smlouvy nepředpokládaly možnost vystoupení nějakého členského státu či jeho části z ES. 23. února 1982 se však konalo referendum v Grónsku - samosprávném územním Dánska - které se většinou 52 % vyslovilo proti setrvání v ES. Dánská vláda zahájila s ES jednání o podmínkách vystoupení Grónska, které vstoupilo v platnost 1. února 1985 (Sychra 2001: 43).

3.2.2 Jižní rozšíření (Řecko, Španělsko, Portugalsko)

Po prvním rozšíření v roce 1973 byla ES nuceno se vyrovnat s tím, že padly nedemokratické režimy v Řecku, Španělsku a Portugalsku (Nicholson 1987). Postupem doby i tyto země požádaly o členství. Jižní rozšíření ES s sebou neslo odlišný typ problémů, než jakým Společenství čelilo v případě vstupu Velké Británie, Irska a Dánska. Zatímco země první vlny byly politicky stabilní a s výjimkou Irska i mnohem ekonomicky vyspělejší, země středomořského regionu byly odlišné (Svačina 2001: 48-95).

V případě Řecka byla situace komplikována jeho geopolitickým postavením na Balkáně, především kvůli sporům s Kyprem a blízkostí Turecka. Jednání o vstupu Řecka do ES vyvrcholila 28. května 1979 podpisem Athénské dohody s platností od 1. ledna 1981, která byla ratifikována řeckým parlamentem a parlamenty devíti členských států. Ratifikace proběhla hladce ve všech státech s výjimkou Francie.

V řeckém parlamentu se pro vstup do ES vyslovilo 193 hlasů, proti 93 hlasům PASOKu a 11 hlasům komunistů. Kritici vstupu Řecka do ES se nevzdali ani po vstupu. Po změně vlády v Řecku došlo k podobné snaze jako ve Velké Británii – o vystoupení z ES. Premiér Papandreu prosazoval vypsání referenda o setrvání v ES a snažil se o renegociaci vstupní smlouvy. Referendum se nakonec neuskutečnilo, neboť jeho vypsání bylo zcela v pravomoci prezidenta (Svačina 2001: 59).

Španělsko podalo žádost o uzavření asociační dohody s EHS respektive ES v souvislosti s žádostí Velké Británie o členství z roku 1961. Formální žádost o přistoupení podalo 28. července 1977, bezprostředně po sestavení vlády Adolfa Suaréze. V únoru 1978 bylo zřízeno speciální ministerstvo pro vztahy s ES. Se státy EFTA podepsalo Španělsko v prosinci 1978 dohodu o volném obchodu, členem se však nestalo.

Negociační proces Španělska se Společenstvím byl zahájen 5. února 1979. V únoru 1981 při pokusu o puč v Madridu pozastavilo Společenství se Španělskem rozhovory. Později byla jednání obnovena. Smlouvu o přistoupení, kterou schvaloval parlament, a která byla sjednána 11. června 1989 a podepsána o den později s účinností od 1. ledna 1986 (Krutílek 2001: 73).

V Portugalsku padl autoritativní režim, který vládl od roku 1926, až v dubnu 1974. Portugalsko bylo v roce 1949 zakládajícím členem NATO, členem OEEC a později i OECD. V březnu 1975 se konal neúspěšný komunistický puč a byla ustavena Nejvyšší revoluční rada s výlučnými pravomocemi. Po demokratizaci vstoupilo Portugalsko do ES v roce 1982.

Po vstupu Španělska a Portugalska existovalo tzv. klasické přechodné období, dlouhé maximálně sedm let. V prvních třech letech byly sníženy tarify a kvóty ze strany obou států Pyrenejského poloostrova vůči Společenství na polovinu, ve zbývajících čtyřech letech měly být překážky zcela zrušeny. Druhá forma režimu byla stanovena jako maximálně desetiletá a pokrývala především rybolov a citlivé středomořské zemědělské výrobky.

3.2.3 Severní rozšíření (Rakousko, Finsko, Švédsko)

Předposlední rozšíření Evropské unie proběhlo 1. ledna 1995. Šlo již o Evropskou *unii*, nikoli *společenství*, neboť mezitím proběhla ratifikace maastrichtské smlouvy (1991). V rámci tzv. severní vlny se mělo součástí EU stát Švédsko, Finsko, Rakousko a Norsko (Kaniok 2001: 88-110). Norsko však vstup do EU v referendu odmítlo, takže do EU vstoupily jen tři kandidátské země. V roce 1997 a 2001 rovněž proběhla referenda o kandidatuře do EU ve Švýcarsku, která obě vyzněla negativně.

Těsnější vztahy měly z geopolitických důvodů Švédsko a Rakousko. Obě země patřily k zakládajícím členům Evropského sdružení volného obchodu. V červnu 1990 začala jednání mezi ES a EFTA o vytvoření Evropského hospodářského prostoru, který obě organizace propojil a začal fungovat od 1. ledna 1994. Rakousko podalo žádost o členství v červenci 1989, o dva roky později Švédsko a v březnu 1992 Finsko. Norsko požádalo o členství v listopadu 1992.

O vstupu Finska rozhodli voliči 16. října 1994. Pro hlasovalo 57 % voličů. Zvláštností finského referenda byl fakt, že se v zemi konala dvě lidová hlasování o vstupu do EU. Svého práva vyhlásit samostatné referendum využily Alandské ostrovy. Referendum se konalo 20. listopadu 1994 a převážně švédsky mluvící obyvatelé s v něm vyslovili pro přistoupení k EU. Finský parlament schválil přistoupení k EU 18. listopadu 1994 (Kaniok 2001: 100).

Ve Švédsku se snahy zaměnit členství v EFTA za ES začaly objevovat v 60. letech 20. století. Žádost o přidružení podalo Švédsko v roce 1961. V roce 1971 pak Švédsko žádost stáhlo a soustředilo se na dohodu o volném obchodu mezi ES a EFTA. Integrační snahy 60. let byly podporovány především konzervativními a obchodními kruhy. Sociální demokracie se postavila proti kvůli neutralitě země a specifickému sociálně-politickému modelu.

Teprve konzervativní vláda premiéra Carlssona v červenci 1991 oznámila, že usiluje o členství v EU. Referendum o vstupu Švédska se konalo 13. listopadu 1994. Hustě obydlený a průmyslový jih se ukázal jako „proevropský“. Referendem odsouhlasený vstup Švédska do EU byl schválen parlamentem 15. prosince 1994. Švédsko podobě jako ostatní severské státy přinesly do unie nová témata jako např. rovnoprávnost pohlaví či důraz na životní prostředí.

Nejtěžší pozici z kandidátských zemí mělo Norsko. Vstup do ES již voliči odmítli v roce 1972, kdy pro přistoupení hlasovalo 47 % voličů. Tehdejší referendum způsobilo rozpad tehdejší vlády a od té doby nepatřila otázka členství v ES k hlavním tématům norské politické diskuse. Obrat nastal až koncem 80. let. Žádost Norska o členství v ES byla podána 25. listopadu 1992 (Kaniok 2001: 102).

Norské referendum se konalo jako poslední – 28. listopadu 1994 (viz tabulka č.1). Nebyla to náhoda. Pozitivní výsledek referend ve zbývajících státech měl podpořit proevropský tábor, který v průzkumech veřejného mínění mírně převažoval nad odpůrci členství. Kladný postoj k členství nakonec zaujala většina celostátních médií, proti se naopak postavily odbory. Nakonec těsnou většinou (52:48) voliči přistoupení Norska odmítli.

Tabulka č.1: Referenda o členství v ES/EU

Stát	Datum	Předmět referenda	Pro v %	Proti v %	Účast v %
Francie	23.4.1972	Rozšíření ES o Británii, Irsko, Dánsko a Norsko	68	32	61
Irsko	10.5.1972	Vstup do ES	83	17	70
Norsko	25.9.1972	Vstup do ES	47	53	78
Dánsko	2.10.1972	Vstup do ES	63	37	90
Velká Británie	5.6.1975	Setrvání v ES	67	33	65
Grónsko	23.2.1982	Setrvání v ES	48	52	75
Rakousko	12.6.1994	Vstup do EU	66	34	81
Finsko	16.10.1994	Vstup do EU	57	43	74
Švédsko	13.11.1994	Vstup do EU	52	48	83
Norsko	28.11.1994	Vstup do EU	48	52	89
Švýcarsko	8.6.1997	Kandidatura do EU	26	74	35
Švýcarsko	4.5.2001	Kandidatura do EU	23	77	55

Pramen: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): Rozšiřování ES/EU: Brno, Masarykova Univerzita – Mezinárodní politologický ústav 2001 + internetové zdroje.

Rakouské politické spektrum bylo v otázce členství relativně jednotné, až na FPÖ. Určitá opozice však existovala i uvnitř dvou vládních stran. Lidová strana musela překonat silný odpor zemědělského křídla v rámci stranu. Někteří socialisté namítali, že členství v EU poškodí rakouskou neutralitu. V Rakousku podobě jako v severských zemích se konala referenda o vstupu do EU v roce 1994. Pro vstup Rakouska bylo 66 % hlasujících.

Rakousku, Švédsku a Finsku všem zbylým státům podařilo uzavřít vyjednávání na schůzce v Bruselu, jež se konala ve dnech na přelomu února a března 1994. V květnu 1994 pak

schválil velkou většinou hlasů Evropský parlament. Dohoda o přistoupení Švédska, Norska, Rakouska a Finska byla podepsána na summitu EU na řeckém ostrově Korfu 24. června 1994. S výjimkou Norska tyto dohody vstoupily v platnost k 1. lednu 1995.

3.3. Východní rozšíření EU

Čtvrté rozšíření ES/EU, které se konalo v roce 2004, bylo největším aktem rozšíření v dějinách Evropských společenství (Preston 1997). Smlouva z Nice z prosince 2000 předpokládala první vlnu rozšíření o Polsko, ČR, Maďarsko, Slovinsko, Estonsko a Kypr. Později k nim přibýlo i Slovensko, Litva, Lotyšsko a Malta. Stranou tedy zůstalo Bulharsko a Rumunsko, které vstoupily v roce 2007.

Otazníky spojené s tzv. východním rozšířením o země střední a východní Evropy byly pro Společenství po roce 1989 značné. I přes nadšení spojené s pádem železné opony nebyla rizika – hospodářská, politická a bezpečnostní - na obou stranách brzy překonána. Vědomí těchto rizik vedlo postupně ke značně rezervovanému postoji Společenství k procesu rozšiřování o země střední a východní Evropy (Artis – Banergee - Marcellino 2006).

Pro většinu politiků v postkomunistických zemích naopak plnohodnotné členství představovalo završení jejich procesu transformace. Nadšení z otevření nových možností pro navázání užších vztahů Společenství vůči zemím střední a východní Evropy bylo vystřídáno značně zdrženlivým postojem poté, co postkomunistické země projeví zájem nejen o navázání nových politických vazeb, ale i o hospodářskou integraci v podobě samotného členství v EU (Keereman – Szekely 2009: v).

Obdobu Marshallova plánu se nepodařilo uskutečnit, neboť chyběla politická vůle. Vzájemné hospodářské vztahy byly komplikovány řadou protekcionistických překážek. Bylo uvažováno o modelu soustředných kružnic kolem tvrdého jádra Společenství na základě různého charakteru smluv, které by umožňovaly stabilizaci zemí střední a východní Evropy a přitom by nebyla ohrožena integrační dynamika Společenství.

Zdrženlivost Společenství vůči brzkému přijímání nových členů podpořila zkušenost s nákladným sjednocením východního Německa 3. října 1990, které představuje rané východní rozšíření ES (Sinn 1999). Znovusjednocení Německa bylo možná fiskálně výhodné pro nové spolkové země, ale integraci zemí střední a východní Evropy spíše zbrzdilo. Existovaly obavy z přílivu pracovních sil z východních regionů do západních.

Schopnost zemí střední a východní Evropy dostat všem závazkům plnohodnotného členství se zdála členským státům unie na počátku 90. let 20. století nereálná. Společenství se s přijetím

cíle rozšíření o země střední a východní Evropy snažilo podpořit obnovu a stabilizaci tržního hospodářství a demokracie. Podobnou roli ES znalo již v 80. letech při přijímání Řecka, Španělska a Portugalska.

Jako náhražku plnohodnotného členství nabídla EU zemím střední a východní Evropy tzv. statut přidružení. Přidružení je privilegovaný vztah Společenství k jinému subjektu, při němž jeho význam je poměrně široký. Vůči zemím střední a východní Evropy byl realizován v podobě Evropských dohod o přidružení. Jejich cílem bylo vytvořit rámec pro politický dialog, závazek postupného utváření oblasti volného obchodu, podmínky pro hospodářskou, kulturní a sociální spolupráci a spolupráci při prevenci kriminality (Dimitrova 2004: 8).

Součástí přidružení bylo omezené naplnění čtyř svobod - volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Byla upravena míra liberalizace v určitých oblastech. Zejména u rybolovu, zemědělství a volného pohybu pracovních sil však zůstala značná omezení. Finanční spolupráce zahrnovala grantovou podporu prostřednictvím programu PHARE a podporu Evropské investiční banky.

Otázkou rozšíření se EU zabývala na zasedání Rady v Lisabonu 16. - 27. června 1992, kde byla poprvé deklarována možnost přistoupení zemí střední a východní Evropy. Politický průlom však přineslo teprve zasedání rady v Kodani 21. - 22. června 1993, kde se hlavy členských států shodly na tom, že země, které si to přejí, se mohou stát členy Společenství. Musí k tomu však splnit určitá kritéria.

Kodaňská kritéria pro členství - 1. stabilita demokratických institucí, respekt k ochraně menšin, 2. fungující tržní ekonomika, 3. schopnost vyrovnat se s tržními tlaky uvnitř Společenství, 4. schopnost přijmout závazky členství zahrnující též oddanost cílům politické, hospodářské a měnové unie – sloužila spíše k odrazení méně vítaných kandidátů. Jejich interpretace byla a je dosti subjektivní – např. rozdílné interpretace plnění kritérií u zemí jako Turecko, Kypr, Estonsko či Slovensko (Jovanovič 2005: 826-827).

Rada v Essenu 9. - 10. prosince 1994 podpořila rychlou přípravu na přistoupení v oblasti vnitřního trhu Společenství. Byly určeny čtyři nástroje rozšiřování: 1. Evropské dohody, 2. strukturovaný dialog, 3. program PHARE a 4. Bílá kniha o pravidlech přistupování k vnitřnímu trhu. Klíčové oblasti při přípravě vnitřního trhu představovaly soutěžní politika, kontrola státní pomoci a přijímání *acquis* vnitřního trhu (Fiala a Pitrová 2001: 127).

Na zasedání Rady v Cannes 26. - 27. června 1995 byl sestaven rozpočtový plán Společenství pro podporu předvstupní strategie vůči zemím střední a východní Evropy a přijat dokument

Příprava přidružení zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu (Bílá kniha).

Na zasedání Rady v Amsterdamu 16.-17. června 1997 vydala Komise dokument – Agenda 2000, jenž znamenal mimo jiné rozpočet Společenství pro období 2000-06. Komise v rámci Agendy 2000 navrhla započítí vyjednávání s tzv. první vlnou rozšiřování (ČR, Estonsko, Kypr, Maďarsko, Polsko a Slovinsko) (Nello – Smith 1998: 5).

Jednání Rady v Lucemburku 12.-13. prosince 1997 rozhodlo o zahájení vyjednávání s první vlnou kandidátských zemí. Ze zbývajících zemí střední a východní Evropy se udělala druhá vlna. K formálnímu otevření negociace došlo 31. března 1998. Z původních čtyř nástrojů předvstupní strategie vypustila strukturovaný dialog a nahradila jej Evropskou konferencí, kterou tvořili zástupci 15 členských zemí a představitelé přidružených zemí se statutem přidružení.

Zasedání Rady v Helsinkách (10.-11. prosince 1999) potvrdilo význam jednotného přístupu ke všem zemím střední a východní Evropy (Ingham – Ingham 2002: 15). Bylo rozhodnuto, že v únoru 2000 bude započato vyjednávání se všemi těmito zeměmi. V březnu 2000 se konalo v Lisabonu zvláštní zasedání Evropské rady, který se však rozšíření přímo netýkal.

V prosinci 2000 se v Nice pod předsednictvím Francie konal summit Evropské rady, kde se státy dohodly na rozšíření většinové volby, na změně v přidělování křesel v Evropské komisi (jeden komisař za každou zemi), dále pak na zvýšení počtu křesel v parlamentu na 740 (ČR 20). Upravily také rozdělení hlasů v Radě ministrů podle počtu budoucích členů (ČR 12). Lídři EU sice nestanovili přesné datum rozšíření, nicméně vyjádřili jasný záměr rozšířit Unii o nejlépe připravené země v červnu 2004.

Tabulka č. 2. Síla hlasů v evropských institucích podle smlouvy v Nice

Členský stát	Rada	Evropský parlament	Výbor regionů	Hospodářský a sociální výbor
Německo	29	99	24	24
Velká Británie	29	72	24	24
Francie	29	72	24	24
Itálie	29	72	24	24
Španělsko	27	50	21	21

Polsko	27	50	21	21
Rumunsko	14	33	15	15
Nizozemí	13	25	12	12
Řecko	12	22	12	12
Česká republika	12	20	12	12
Belgie	12	22	12	12
Maďarsko	12	20	12	12
Portugalsko	12	22	12	12
Švédsko	10	18	12	12
Bulharsko	10	17	12	12
Rakousko	10	17	12	12
Slovensko	7	13	9	9
Dánsko	7	13	9	9
Finsko	7	13	9	9
Irsko	7	12	9	9
Litva	7	12	9	9
Lotyšsko	4	8	7	7
Slovinsko	4	7	7	7
Estonsko	4	6	7	7
Kypr	4	6	6	6
Lucembursko	4	6	6	6
Malta	3	5	5	5
Součet	345	732	344	344

Pramen: Smlouva Nice v původním znění (později byly podíly některých zemí, včetně ČR, upraveny).

Původní rozdělení na lucemburskou skupinu (Polsko, ČR, Maďarsko, Estonsko, Slovinsko a Kypr) a helsinskou skupinu (Litva, Lotyšsko, Malta, Slovensko, Rumunsko, Bulharsko) na summitu v Nice nakonec padlo, takže do EU v roce 2004 vstoupilo deset zemí. Stranou zatím zůstalo pouze Rumunsko a Bulharsko, které vstoupily v roce 2007, Chorvatsko vstupuje v roce 2013.

V rámci tzv. lucemburské skupiny mělo do EU vstoupit Polsko, Česká republika, Maďarsko, Estonsko, Slovinsko a Kypr. Svým způsobem výsadní mělo v integraci do EU Polsko. To je s 39 milióny obyvatel nejvýznamnější zemí regionu mezi EU a postsovětským prostorem. Sousedství SRN mu navíc zajišťuje podporu tohoto hospodářsky nejsilnějšího člena Unie.

V Polsku panovala od počátku 90. let poměrně silná podpora vstupu do EU. Během 90. let však dosti kolísala: od 80 % v roce 1995 až k 50 % v roce 1999. Nejvíce skeptičtí byli rolníci, kteří se obávali, že restrukturalizace zemědělství bude bolestná. Zdrženliví byli i dělníci z problematických oborů jako ocelářství i část katolického obyvatelstva. Referendum, které se konalo 6.-8. března 2003, dopadlo 77:23 pro vstup.

V ČR byla podpora parlamentních politických stran byla silná, i přes kritičtější hlasy ODS. Hlavním příznivcem vstupu ČR do EU bylo podobně jako u Polska Německo, i když jeho podpora byla čas od času ohrožována spornými tématy jako Benešovy dekrety či bezpečnost jaderné elektrárny Temelín. Referendum, jež se konalo 13.-14.6.2003, dopadlo 77:23 pro vstup.

S Maďarskem byly vedeny vstupní rozhovory od března 1998, jež postupovaly poměrně rychle. Ačkoli maďarská média byla poměrně kritická k výhodnosti vnitřních reforem Unie pro Maďarsko (maďarský ministr zahraničí zaujal poměrně ostrý postoj vůči německo-rakouskému plánu na přechodné období pro volný pohyb pracovních sil), dopadlo nakonec referendum 12.4.2003 jednoznačně 84:16 pro vstup.

K nejbohatším kandidátům na vstup do EU ze zemí východní Evropy patří Slovinsko. Vstup do EU měl ve Slovinsku poměrně širokou podporu, s výjimkou Slovinské nacionální strany. Existovala citlivá témata – vlastnictví nemovitostí, otázka zachování státní suverenity, rakouský tlak na uzavření jaderné elektrárny Krško i snaze po revizi výsledků druhé světové války. Referendum z 23.3.2003 dopadlo 90:10 pro vstup.

Problémem při přičleňování půmilionového Estonska, které bylo jinak hospodářsky nejúspěšnějším pobaltským státem, byl jazykový zákon, jenž měl podle EU znaky diskriminace ruské menšiny (přibližně 30 % obyvatel). V roce 2000 byla přijata novela zákona. Estonskému členství vyjadřovalo podporu především Dánsko, Švédsko a Finsko. Dne 14. září 2003 podpořili voliči vstup Estonska poměrem 67:33.

Kypr je v porovnání s ostatními kandidáty východního rozšíření relativně bohatá země – díky trvalému růstu, prakticky plné zaměstnanosti a HDP na obyvatele převyšujícímu 10 000 dolarů na hlavu. V podpoře vstupu byla jednotná jak politická reprezentace tak obyvatelstvo řecké části. Z členských zemí bylo hlavním zastáncem integrace Kypru do ES Řecko, dále Itálie a Francie. Překážkou kyperského vstupu bylo rozdělení ostrova.

Vedle Kypru bylo a je citlivé postavení Turecka. Při úvahách o tom, zda přijmout Turecko do ES/EU, hraje roli otázka, nakolik tato země vůbec patří do Evropy – geograficky, kulturně, politicky i ekonomicky. Pro většinu Evropanů je obtížné představit si členství země, vůči níž se Evropa vymezovala podstatnou částí svých křesťanských dějin, země obývaná převážně muslimským a etnicky odlišným obyvatelstvem.

V roce 1995 došlo však k potvrzení dohody o celní unii. Hodnotící práva z roku 2000 je k Turecku stále dosti kritická, a to hlavně v otázce plnění politických kritérií. Demokratický režim byl neukotvený a vnitřní problémy byly shledány i politické oblasti (Kurdistán). Turecko ani podle EU nelze označit za fungující tržní ekonomiku, nepodařilo se vyřešit makroekonomickou nestabilitu.

Navzdory společnému startu byla helsinská skupina poměrně různorodá (Bulharsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Rumunsko, Slovensko). Bulharsko je země s nejnižším HDP na obyvatele (23 % průměru EU). To vysvětluje, proč bylo na helsinském summitu v prosinci 1999 vstup Bulharska podobně jako Rumunska označen za „podmíněný“. EU si nebyla ani jistá stabilitou demokratických institucí v Bulharsku.

Litva podobně jako Estonsko se dostala do vnímání EU záhy po rozpadu SSSR. Bylo zvažováno, nakolik pro Litvu a ostatní pobaltské státy znamená vstup do EU cíl sám o sobě, nebo má posloužit jako pootevření dveří do NATO. Zapojení Litvy, Lotyšska a Estonska do struktur EU tak bylo posuzováno s větší opatrností. Referendum v Litvě se konalo v březnu 2003 a dopadlo 91:9 ve prospěch stoupenců vstupu.

Lotyšsko, které získalo nezávislost v roce 1991 nebylo na doporučení Komise v prosinci 1997 přizváno k jednání o vstupu do helsinské skupiny (spolu s Estonskem). Důvodem byl jazykový zákon diskriminující ruskou menšinu (24 % obyvatel). Byl přijat Akční plán, přijat

zákon o občanství i program pro usnadnění naturalizaci menšin. Nakonec se bylo Lotyšsko zařazeno do vlny východního rozšíření v květnu 2004.

Malta, která je nejmenším členským státem (378 000 obyvatel), vzbuzovala rozpaky Unie zejména kvůli zahraničně-politické a vojenské neutralitě. Nedůvěru vzbuzoval i příliš velký podíl státu a ochrana malých podniků. Postoj dvou hlavních stran – Nacionalistické strany a Labouristické strany – byl odlišný. Referendum v březnu 2003 nakonec dopadlo nejtěsněji ze všech kandidátů východního rozšíření - 54:46 pro vstup při 91 % účasti.

Slovensko nebylo přizváno do lucemburské skupiny, ačkoli podepsalo asociační dohodu a podalo přihlášku ve stejné době jako ČR, Polsko a Maďarsko. Komise vytýkala v roce 1997 jako jediné kandidátské země neplnění politické části kodaňských kritérií, zejména v oblastech stability demokratických institucí, vztahů vlády a opozice a nezávislosti médií. Nakonec však bylo Slovensko přizváno do východního rozšíření v květnu 2004, mimo jiné i díky politickému konsenzu hlavních politických stran.

3.3.1.1 Tabulka č. 3: Referenda o členství v EU při východním rozšíření

Země	Datum refer.	Téma hlasování	Pro	Proti	Účast
Malta	8.3.2003	Vstup do EU	54	46	91
Litva	10.-11.3.2003	Vstup do EU	91	9	63
Slovinsko	23.3.2003	Vstup do EU	90	10	60
Maďarsko	12.4.2003	Vstup do EU	84	16	46
Slovensko	16.-17.5.2003	Vstup do EU	93	7	52
Polsko	6.-8.3.2003	Vstup do EU	77	23	59
ČR	13.-14.6.2003	Vstup do EU	77	23	55
Estonsko	14.9.2003	Vstup do EU	67	33	64
Lotyšsko	20.9.2003	Vstup do EU	67	33	73

Pramen: www.euroskop.cz

Rumunsko podalo oficiální žádost o vstup do Evropské unie podalo 22. června 1995. Přístupová vyjednávání začala až o pět let později. Rumunsko představovalo palčivý problém. Země je chudá – dosahuje 25 % průměrného HDP na hlavu v zemích EU. Na summitu v Kodani v prosinci 2002 bylo rozhodnuto, že se Rumunsko může stát členem EU od roku 2007. Přístupovou smlouvu podepsalo Rumunsko, spolu s Bulharskem, 25. dubna 2005.

Předvstupní vyjednávání Bulharska byla zahájena v roce 2000. Kvůli nedostatečnému pokroku v přípravě na členství nebylo Bulharsko v roce 2002 zařazeno mezi desítku zemí tzv. východního rozšíření. Smlouvu o přistoupení podepsalo Bulharsko 25. dubna 2005 v Lucemburku, spolu s Rumunskem. Obě země se staly součástí EU 1. ledna 2007. Tehdejší prezident Georgi Parvanov usiloval o uspořádání referenda, nakonec však o přistoupení země hlasoval pouze parlament.

Lze pochybovat o tom, zda by politické elity ve střední a východní Evropě dopustily referendum o vstupu do EU (viz tabulka č.3), kdyby nálada veřejnosti nebyla rozšíření nakloněna. Není náhodou, že referenda o vstupu do NATO se nekonala téměř nikde. Je příznačné, že žádný ze stávajících členů neschvaloval rozšíření EU v referendu (s výjimkou Irska, kde však lidé hlasovali o celé smlouvě z Nice, nikoli o samotném rozšíření). To naznačuje, že rozšíření EU bylo více zájmem politických elit na obou stranách hranic než samotných občanů EU.

3.4. Asymetrie mezi starými a novými členy

Sociologická (konstruktivistická) literatura o rozšiřování tvrdí, že rozšíření ES/EU bylo vedeno idealistickými motivy jako touha sjednotit Evropu pod stejnými hodnotami. Průběh jednotlivých kol rozšiřování ES/EU však ukazuje, že nejzávažnější a nejmocnější zdroj jak integrace tak rozšiřování v uplynulých třech desetiletích byly národní – zejména ekonomické a geopolitické - zájmy.

Pohled do historie spíše potvrzuje teorii racionální volby než funkcionalistické interpretace rozšiřování. Rozšíření neřídili techničtí a neutrální experti v Evropské komisi s moudrými politickými znalostmi a vizemi a legitimitou. Průběh a načasování se řídilo hlavně přáním dosavadních členů. Ačkoli Komise a Evropský parlament jednaly jako iniciátoři či zprostředkovatelé, neměly vliv na rozdělení zisků mezi jednotlivé země.

Každé rozšíření v dějinách ES/EU znamenalo narušení křehkého konsenzu ohledně poměru sil zastoupených v rámci jeho institucí. Hledání rovnováhy mezi prohlubováním integrace a

rozšiřováním bylo ve Společenství vždy důležitou otázkou: i když bylo někdy považováno rozšiřování za nevyhnutelné, dominantní členové preferovali především prohlubování jako způsob udržení původní podoby integrace.

Lze souhlasit s Fialou a Pitrovou (2001: 14-15), že proces rozšiřování charakterizuje asymetričnost v pozicích a rolích hlavních aktérů. Tím, kdo určuje „pravidla hry“ - scénář rozšiřování, termíny a podmínky - byly EU respektive dosavadní členské státy. Ti, kdo chtěly vstoupit do EU, se musely skutečností panujícím uvnitř tohoto uskupení přizpůsobit. To představuje pro kandidátské země určitý problém.

Společenství je navíc relativně uzavřená organizace, která z logiky věci sleduje především maximální užitek pro stávající členy. Kdyby rozšíření nebylo v zájmu stávajících členů, neuskutečnilo by se. Proto je ze strany Společenství uplatňován větší politický tlak na to, aby hlavní část reforem nutných pro rozšíření udělala sama kandidátská země. Ta přitom nemůže ovlivnit pravidla uvnitř Společenství.

Podobně i strategii a nástroje utvářející vztah Společenství a kandidátské země před vstupem může kandidát ovlivnit jen poměrně málo. Čím je hospodářská, politická a právní úroveň kandidátské země vůči Společenství vzdálenější a složitější, nejasnější a rizikovější, tím naléhavěji vyvstává ve vztazích kandidátské země a Společenství možnost rozsáhlého prosazování pravidel Společenství i v rozporu se zájmy kandidátské země.

Země střední a východní Evropy byly nuceny provádět v souvislosti se vstupem do EU „harmonizaci“ norem. Bylo nezbytné přizpůsobit se požadavkům EU v právní, ekonomické a politické oblasti. Rychlost těchto změn byla dána nejen potřebou provést stovky normativních úprav, ale kandidátské země byly rovněž tlačeny do pozice soutěžících, kteří jsou hodnoceni podle toho, jak dobře a rychle plní „domácí úkoly“.

Tyto změny nebyly v mnoha případech projevem vnitřních politických rozhodovacích procesů a nevycházely z požadavků, přání a zájmů společnosti, jež byly zprostředkovány stávajícím politickým systémem. Byly naopak výsledky vnější transformace, postrádaly demokratickou legitimitu a byly de facto aplikovány shora. Přinesly s sebou určité náklady, které v řadě případů nebyly nutné a je obtížné předvídat, jaké politické a sociální účinky budou nakonec mít a nakolik budou efektivní.

V oblasti přizpůsobování probíhají dva souběžné procesy: nejenže se kandidátské země připravují na vstup, ale současně sama EU prochází reformou, aby byla schopna přijmout kandidátské země. EU měla dlouho strukturu, která odpovídala původnímu počtu šesti členů, což nebylo optimální ani pro někdejších patnáct členských států. Mělo-li dojít k rozšíření na

25 či 27 členů, nemohla by unie bez reforem fungovat vlastně vůbec. Proto současně s rozšířením dochází ke změně financování Společenství, reformě stávajících politik včetně přehodnocení principů regionální politiky i pokusům reformovat mechanismy rozhodování EU.

Snaha o rychlou negociaci může vést k nechtěným následkům. Pravidla, která byla přebrána ve snaze o rychlou aproximaci právních řádů, nezohledňovala sociální a ekonomické dopady této úpravy. Asymetrie vyjednávacích pozic vytváří riziko, že podmínky členství budou více než zájmům přidružených zemí vyhovovat zájmům členských států a jejich subjektům. Nová pravidla vytváří pro přidružené země a jejich subjekty náklady, které zvyšují již tak velké transformační náklady.

3.5. Instituční problémy Evropské unie

Ronald Vaubel (2009: 15-17) ukazuje, jak a proč evropské instituce snaží o centralizaci. Evropská komise není pouze a dokonce ani především „strážkyní smluv“. Zavádí legislativu, utrácí peníze, vede kvazisoudní řízení a má výsadní právo iniciovat návrhy právních aktů Evropské unie. Tato kombinace exekutivních, legislativních a soudních funkcí je neslučitelná s principem dělby moci. Představuje naopak nebezpečné hromadění moci.

Nejpodivnější anomálií je monopol Komise iniciovat legislativu. Komisaři jsou vybíráni vládami, potvrzováni Evropským parlamentem a jmenováni Evropskou radou. Obvykle rozhodují za zavřenými dveřmi a když je to potřeba, rozhodují prostou většinou. Veškerá legislativa je tak navrhována orgánem, který není voleným parlamentem, ani se nezodpovídá veřejnosti.

Podobně Evropský parlament neodráží preference občanů týkající se evropské politické integrace (Vaubel 2009: 29-31). Protože neexistuje evropská vláda podporovaná vítěznou koalicí, je toho málo, z čeho by chtěla většina vyloučit menšinu. V žádné hře se nevítězí. Díky svým vlastním nezadatelným zájmům a zájmu na další centralizaci jsou europoslanci všech stran stejně zaujatí. Evropský parlament zastupuje sám sebe.

Evropský parlament je rovněž příliš velký. Je to pravděpodobně zdaleka největší parlament na světě. Po vstupu Bulharska a Rumunska stoupl v roce 2007 počet křesel na 782. Nový parlament zvolený v roce 2009 má 751 členů, tj. byl zredukován o méně než 4 %. Evropský parlament nemá ani pravomoci obvyklého parlamentu. Je to asi jediný parlament na světě, který nemá právo navrhnout legislativu.

Na evropské centralizaci mají zájem rovněž mnozí členové Rady, tj. ministři členských států a premiéři (Vaubel 2009: 37-38). Na evropské centralizaci mají větší zájem než poslanci jejich stran, neboť na úrovni EU mají přímou legislativní pravomoc. Evropská unie do značné míry umožňuje národním ministrům získávat legislativní pravomoc na úkor členů svého národního parlamentu.

Na evropské centralizaci mají zájem rovněž členové Evropského soudního dvora. Evropský soudní dvůr je považován za „motor“ evropské integrace. Vynalezl různé doktríny – doktrínu nadřazenosti práva a doktrínu přímého účinku, které nejsou obsaženy v zakládajících smlouvách. Experti, kteří jsou způsobilí k tomu, aby byli jmenováni do Evropského soudního dvora, jsou právníci, kteří více než v subsidiaritě věří v centralizaci.

Čím mají evropské instituce více pravomocí, tím širší je rozsah legislativy a administrativy EU a tím významnější a zajímavější jsou případy, o nichž jsou soudci Evropského soudního dvora oprávněni rozhodovat (Vaubel 2009: 54-55). Soudci Evropského soudního dvora, stejně jako komisaři a členové Evropského parlamentu mohou mít na centralizaci na evropské úrovni svůj zájem, protože zvyšuje jejich vliv a prestiž.

Centralizace na mezinárodní úrovni zvyšuje pro voliče náklady politické informovanosti. Pro většinu občanů je sídlo mezinárodní organizace mnohem vzdálenější než jejich hlavní město. Mezinárodní organizace užívá cizí jazyky, kterým většina voličů nerozumí. Rozhodování na mezinárodní úrovni je navíc neprůhledné, neboť se týká složitých a abstraktních otázek a rozhodnutí o nich jsou přijímána za zavřenými dveřmi.

Někdy slyšíme, že rozšiřování unie a prohlubování integrace uvnitř jdou proti sobě: čím širší společenství, tím menší šanci na prohlubování integrace v něm. Ve skutečnosti jsme však svědky pozoruhodného pohybu EU ke stále silnější centralizaci, která je zdůvodňována právě aktem rozšíření: aby evropské instituce byly akceschopné, je třeba jednohlasná rozhodnutí stále více nahrazovat většinovým rozhodováním (Seidelmann 1996: 54-59).

Zdá se rozumné předpokládat, že kdyby neexistovalo rozšiřování, integrace uvnitř EU by probíhala ještě rychleji než dosud. Rozšiřování EU je tak účinnou brzdou integrace. Pro stoupence centralistického modelu je však záminkou, aby dále prosazovali federální uspořádání. Podle nich demokratický deficit evropských institucí se nejlépe odstraní nikoli jejich oslabením, nýbrž posílením.

Evropská unie dosud byla zvláštním útvarem na pomezí mezinárodní organizace a konfедераčního celku. Veškeré změny institucionální struktury Společenství je nutné posuzovat s ohledem na nejednotnost členských států v otázce integračního cíle, jež pramení

z prolínání integračních paradigmat federalismu a intergovernmentalismu. Přijetí evropské ústavy by znamenalo příklon k federálnímu modelu.

Vývoj Společenství od roku 1952 až do současnosti dokládá postupnou, ve vlnách postupující dominanci nadnárodních rysů (Williams 1991). Převaha supranacionálních rysů nad mezivládními je patrná především na poli politik. Pokračováním společného trhu mělo být přijetí společné měny, jež byla nejvyšší stadiem hospodářské integrace chápána jako vhodný prostředek k budování politické unie.

Přelom přinesla maastrichtská smlouva, v níž v roce 1992 členské státy deklarovaly zájem budovat zahraničně-politickou jednotu Společenství, ale i jeho obranu a jednotnou správu vnitřních věcí (Healey 1995). Původní cíle Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO), Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM) tím byly mnohonásobně překročeny (Marks 1996).

Neustálým rozšiřováním ES/EU docházelo k určité instituční těžkopádnosti, která byla dána několika faktory (Goodman 1996: 79-114). Především se jedná o heterogenitu členských států, jež se rozšiřováním stále prohlubuje – a to jak z hlediska hospodářského tak politického. Ve svém důsledku tato změna znamená navýšení závazků na nové členské státy. V důsledku aplikace je ve Společenství možné sledovat vlny zvýšení integrační dynamiky, jež jsou pokusem o kompenzaci jednotlivých etap rozšíření.

Výsledkem realizovaných rozšíření byly pouze dílčí úpravy, jejichž cílem bylo zajistit nové rozložení vlivu členských států v Radě, Evropském parlamentu, Komisi a dalších orgánech (Richardson 2001). Kromě těchto úprav nebyly provedeny žádné významnější změny podporující větší flexibilitu a legitimitu institucí, čímž postupně došlo k předimenzování institucionálního systému.

Hlavním důvodem k reformě institucí byly nesoulad mezi ambiciózními cíli na poli politik a skutečnými nástroji evropských orgánů, netransparentnost rozhodovacího procesu, demokratický deficit a rovněž legitimizace již aplikované různosti závazků členských států v podobě „opt-outs“. Řešením problémů spojených s instituční reformou měla být tzv. vícerychlostní Evropa.

Skutečné zásahy do institucionální struktury Společenství začínají přijetím Smlouvy o EU. Maastrichtská smlouva rozdělila agendu na supranacionální pilíř a dva mezivládní pilíře (Corbett 2004). V prvním pilíři byl posílen Evropský parlament, který se stal spoluodpovědný za volbu Komise a získal možnost uplatnit právo veta v legislativní oblasti v rámci procedury

spolurozhodování. Ve druhém a třetím pilíři byly nadnárodní orgány jen účastníky další integrace.

Evropská instituční struktura kombinuje a vzájemně vyvažuje mezivládní princip rozhodování s nadnárodní správou vybraných oblastí. Většina rozhodnutí podléhá souhlasu členských států, nicméně na druhé straně nadnárodní autorita disponuje nad členskými státy pravomocemi s možností efektivní kontroly a nástrojem vymáhání závazků pomocí nadřazeného evropského práva.

Evropská instituční soustava nevykazuje známky oddělení legislativní a exekutivní moci, jak je to obvyklé v demokratickém systému. Naopak je pro ni typická vzájemná provázanost jednotlivých evropských orgánů. V centru pozornosti instituční reformy se ocitá trojúhelník Rady, Komise a Evropského parlamentu. Významný informační kanál pro členské státy představují komisaři, i když je nelze chápat jako představitele příslušné země (Fiala, Pitrová 2001: 171).

Mezivládní konference v roce 2000 v Nice měla řešit neschopnost dosáhnout dohody o institučních otázkách při přípravě Amsterdamské smlouvy. Zrychlení procesu rozšíření přinesl změnu strategie, jež měla za následek sloučení kandidátů lucemburské a helsinské skupiny a prosazení strategie regaty. Výchozí body diskuse na mezivládní konferenci v Feiře bylo stanovisku tzv. Výboru tří moudrých (Richard von Weizsäcker, David Simon a Jean-Luc Dehean) o institucionálních důsledcích rozšíření.

Smlouva v Nice změnila oba hlavní primární dokumenty – Smlouvu o ES a Smlouvu o EU (Galloway 2001). Odebrání druhého komisaře velkým členským zemím k 1. lednu 2005 bylo současně podpořeno omezením velikosti Komise na maximálně 27 členů. Při přistoupení dvanácté kandidátské země měl být v Radě jednomyslně přijat rotační princip komisařů. Zmenšení velikosti Komise bylo kompenzováno posílením podílu velkých členských zemí jak v Radě tak v Evropském parlamentu. Počet mandátů byl 1. lednem 2004 rozdělen na 732.

Smlouva v Nice přinesla vedle kvantitativních posunů i kvalitativní změny ve způsobu hlasování (Stubbs 2002). K odklonu od jednomyslného hlasování došlo při volbě čelních představitelů Unie a rovněž na poli politik. Smlouva z Nice v návaznosti na Amsterdamskou smlouvu obsahuje hlasování dvojí většinou, která zohledňuje počet obyvatel. Na rozdíl od amsterdamské smlouvy vyžadující jednomyslnost umožňuje Smlouva v Nice dospět k rozhodnutí o tom, že byly porušeny hodnoty, pouze čtyřpětinovou většinou. Smlouva mimo jiné zavedla soudní jednotku pro spolupráci, tzv. Eurojust.

Smlouva z Nice byla výrazným posunem k supranacionalizaci Společenství (Fiala, Pitrová 2001: 179). Ten se projevuje v hlasování kvalifikovanou většinou, větším podílu Evropského parlamentu při přijímání rozhodnutí, v téměř úplném odklonu od jednomyslnosti při volbách čelných představitelů a rovněž odstranění jednomyslnosti v případě porušování základních hodnot Unie. Smlouva v Nice tak odstranila překážky bránící rozšíření Společenství, prohloubila však integraci na úroveň, která pro mnoho zemí přestává být snesitelná.

Na červnovém summitu v Göteborgu rozhodla EU, že je schopna ukončit jednání o přistoupení již na konci roku 2002 a přijmout nejlépe připravené uchazeče v roce 2004. Na sklonku roku 2001 (14.-15.12.) zasedala Evropská rada v Laekenu, na která byla přijata Laekenská deklarace, z níž vyplývají následující zásadní body: text ustavil Konvent pod vedením Giscarda D'Estainga, který měl připravit půdu pro další mezivládní konferenci.

Jednání Konventu, ačkoli se jej mohly účastnit také kandidátské státy, přineslo podstatnou změnu oproti původním podmínkám přistoupení. Kandidátské země, v nichž se v roce 2003 konaly referenda, tak nakonec vstupují do jiné Evropské unie, než se kterou zahájily vyjednávání. Proto není překvapení, že řada z nich měla výhrady ke konceptu evropské ústavy výhrady.

Evropská ústava byla zatím největším nakročením ke společnému státu v Evropě (O'Neill 2009). EU by tím získala nejen právní subjektivitu, ale i základní ústavní zákon, který by byl spolu s legislativou EU nadřazen právu členských zemích. Výlučná působnost a výlučná působnost jsou typicky federální pojmy. EU by již měla i personální znaky státu – společného prezidenta, ministra zahraničí.

Lisabonská smlouva byla pokusem uvést evropskou ústavu do života jiným způsobem (Piris 2010). V zásadě převzala hlavní myšlenky evropské ústavy – nadřazenost evropského práva nad národním, Listinu základních práv EU, evropského prezidenta, ministra zahraničí, překlenovací doložku, rozdělení pravomocí na výlučné a sdílené (známé z federálních systémů) a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou.

Vstup zemí střední a východní Evropy do EU nejenže zvýšil náklady na dosažení dohody, ale rovněž heterogenitu potřeb a preferencí. Nikdy předtím nebyl rozdíl v příjmech mezi starými a vstupujícími zeměmi tak velký a nikdy předtím nebyly historické tradice tak odlišné. Když se tedy mezi členskými zeměmi zvýší rozdíly v preferencích, měla by hranice pro požadovanou většinu být rovněž zvýšena a nikoli snížena.

3.6. Shrnutí

Třetí kapitola přiblížila průběh rozšiřování Evropských společenství od jejich vzniku až do současnosti. Nejdříve byl definován pojem a nastíněna procedura rozšiřování. Formální kritéria členství existují, aby odradila ty, kdo nejsou vítáni. Přestože pro plnění členství jsou stanoveny věcné podmínky – ekonomické či legislativní – v konečném důsledku je přijetí člena do EU otázkou politickou.

Historicky první – a možná nejobtížnější – bylo rozšíření ES o Británii, Irsko a Dánsko. Kvůli rozšíření se konalo referendum ve Francii, nikoli však v Británii. Přijetí Británie bylo dvakrát zablokováno Francií. Složitě vyjednávání s Irskem a Dánskem ukázalo, že evropská integrace je – i přes vznešená hesla o evropském sjednocování - především o hájení vlastních zájmů hlavních aktérů.

Jižní rozšíření o Řecko, Španělsko a Portugalsko v 80. letech 20. století bylo ekonomicky i politicky. Všechny tyto země byly relativně chudé, navíc se vymanily z nedemokratických režimů. V případě Řecka byla situace komplikována i geopolitickým postavením – blízkostí Turecka. Přesto všechny tři země nakonec do ES vstoupily, i když s různými přechodnými obdobími.

Severní rozšíření o Rakousko, Finsko a Švédsko v roce 1995 bylo zvláštní v tom, že do unie vstupovaly relativně bohaté země. Zatímco na jižním a východním rozšíření společenství finančně ztrácelo, problematické

na severním naopak získalo. S výjimkou Rakouska dopadla referenda o přistoupení velmi těsně, Norsko vstup do EU opětovně (byť těsně) odmítlo. Opakovaně za účasti lidového hlasování odmítlo vstup do unie rovněž Švýcarsko.

Východní rozšíření je v dějinách EU zatím největší. Původní rozdělení na lucemburskou skupinu (Polsko, ČR, Maďarsko, Estonsko, Slovinsko a Kypr) a helsinskou skupinu (Litva, Lotyšsko, Malta, Slovensko, Rumunsko, Bulharsko) nakonec padlo, takže do EU v roce 2004 vstoupilo deset zemí. Rumunsko a Bulharsko vstoupily v roce 2007, Chorvatsko vstoupí v polovině roku 2013.

Průběh rozšiřování ukazuje, že jde o obtížný proces, který je spojen s řadou problémů jak na straně společenství tak potenciálních uchazečů o členství. Někteří uchazeči jsou soustavně odmítáni (např. Turecko), jiní naopak členství odmítají, ačkoli by o ně unie měla zájem (Norsko, Švýcarsko). Na rozšíření unie či prohlubování integrace neexistuje žádný „vyšší“ zájem, neboť primárně vychází ze zájmů hlavních aktérů.

Proces rozšiřování charakterizuje asymetričnost v pozicích a rolích hlavních aktérů. Tím, kdo určuje „pravidla hry“ - scénář rozšiřování, termíny a podmínky - byla EU respektive dosavadní členské státy. Ti, kdo chtějí vstoupit do EU, se museli skutečností panujícím uvnitř tohoto uskupení přizpůsobit. Proto měly kandidátské země – dokud nejsou členy - jen malou možnost ovlivnit věci uvnitř společenství.

Evropská unie čelí permanentním institučním problémům. Na jedné straně existuje napětí mezi prohlubováním integrace a rozšiřováním společenství. Na druhé straně neustálým rozšiřováním ES/EU dochází k určité instituční těžkopádnosti, která se stává argumentem pro posílení většinového rozhodování v unii, výhodné především pro velké země. O demokratickém deficitu evropských institucí se diskutuje dlouho, uspokojivé řešení však zatím není v dohledu.

3.7. Literatura:

Artis, M. – Banergee, A. – Marcellino, M.: *The Central and Eastern European Countries and the European Union*: Cambridge – New York, Cambridge University Press 2006.

Baldwin, R. E.: *Towards an Integrated Europe*: London, Centre for Economic Policy Research 1994.

Barnes, I. – Barnes, P. M.: *The Enlarged European Union*: London – New York, Longman 1995.

Corbett, R.: *The Treaty of Maastricht. From conception to ratification*: Harlow, Longman 1994.

Dimitrova, A. L. (ed.): *Driven to Change. The EU Enlargement Viewed from the East*: Manchester – New York, Manchester University Press 2004.

Dinan, D.: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*: Basingstoke, Palgrave Macmillan 2005.

Fiala, P. - Pitrová, M. (eds.): *Rozšiřování ES/EU*: Brno, Masarykova Univerzita - Mezinárodní politologický ústav 2001.

Galloway, D.: *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*: Sheffield, Sheffield Academic Press 2001.

Goněc, V.: *Rozšiřování ES/EU, I, II*: Brno, Brněnské centrum evropských studií 2002-2003.

Goodman, S. F.: *The European Union*: London, Macmillan 1996.

Harrop, J.: *The Political Economy of Integration in the European Community*: Aldershot, Edward Elgar 1992.

Healey, N. (ed.): *The Economics of the New Europe. From Community to Union*: London – New York, Routledge 1995.

Hirsch, S. – Almor, T.: *Outsiders' Response to European Integration*: Copenhagen, Handelshøjskoleens Forlag 1996.

Ingham, H. – Ingham, M. (eds.): *EU Expansion to the East. Prospects and Problems*: Cheltenham, UK, Edward Elgar 2002.

- Jovanovič, M. N.: *The Economics of European Integration. Limits and Prospects*: Cheltenham, UK, Edward Elgar 2005.
- Kaiser, W. – Elvert, J. (eds.): *European Union enlargement. A comparative history*: London, GB, Routledge 2004.
- Kaniok, P.: Čtvrté rozšíření – Rakousko, Finsko, Švédsko. In: Fiala, P. - Pitrová, M. (eds.): *Rozšiřování ES/EU*: Brno, Masarykova Univerzita - Mezinárodní politologický ústav 2001, s. 88-110.
- Keereman, F. – Szekely, I. (eds.): *Five Years of an Enlarged EU. A Positive Sum Game*: Heidelberg – London – New York, Springer 2009.
- Krutílek, O.: Třetí rozšíření – Španělsko, Portugalsko. In: Fiala, P. - Pitrová, M. (eds.): *Rozšiřování ES/EU*: Brno, Masarykova Univerzita - Mezinárodní politologický ústav 2001, s. 67-87.
- Loužek, M.: *Rozšiřování EU z pohledu teorie veřejné volby*: Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky 2004.
- Marks, G.: *Governance in the European Union*: New York, Sage 1996.
- Nello, S. S. – Smith, K. E.: *The European Union and Central and Eastern European Countries. The Implications of enlargement in stages*: Aldershot, Ashgate 1998.
- Nicholson, F. – East, R.: *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*: Chicago, St. James Press 1987.
- O'Neill, M.: *The Struggle for the European constitution. A past and future history*: London, Routledge 2009.
- Piris, J. C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*: Cambridge – New York, Cambridge University Press 2010.
- Preston, C.: *Enlargement and integration in the European Union*: London, Routledge 1997.
- Richardson, J.: *European Union. Power and Policy-Making*: London, Routledge 2001.
- Seidelmann, R.: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. In: Nohlen, D. (ed.): *Lexikon der Politik V. Die Europäische Union*: München, C. H. Beck 1996, s. 54-59.
- Schadler, S.: The Challenges of Enlargement. In: Artis, M. – Nixon, F. (eds.): *The Economics of the European Union*: Oxford – New York, Oxford University Press 2007.
- Sinn, H. – W.: *EU Enlargement, migration and lessons from German unification*: University of Munich, Center for Economic Studies, working paper 182, 1999.
- Svačina, P.: Druhé rozšíření – Řecko. In: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): *Rozšiřování ES/EU*: Brno, MU – Mezinárodní politologický ústav 2001, s. 48-65.
- Sychra, Z.: První rozšíření – Velká Británie, Irsko, Dánsko. In: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): *Rozšiřování ES/EU*: Brno, MU – Mezinárodní politologický ústav 2001, s. 21-47.
- Stubb, A.: *Negotiating flexibility in the EU. Amsterdam, Nice and beyond*: Basingstoke, Palgrave 2002.
- Vaubel, R.: *Evropské instituce jako zájmová skupina*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2009.

4. TEORIE EVROPSKÉ INTEGRACE

Vývoj Evropského společenství či Evropské unie charakterizují souběžně dva procesy: prohlubování integrace a proces rozšiřování (Seidelmann 1996: 54-59). Oba se přitom navzájem ovlivňují. Teoreticky by se zdálo, že čím širší je společenství, tím šance pro prohlubování integrace v něm klesá (že mezi rozšiřováním a prohlubováním integrace existuje trade-off vztah). Na druhé straně právě rozšiřování se může stát argumentem pro další prohloubení integrace.

Zatímco třetí kapitola přistoupila k rozšiřování EU deskriptivně, čtvrtá kapitola je více teoretická. Nejdříve načrtneme teoretické i politické přístupy k evropské integraci. Poté se zabýváme teoretickými perspektivami rozšiřování. Načrtnut je model preference – vyjednávání – suverenity. Připomenuta je analýza nákladů a výnosů z rozšiřování unie. Je podána analýza užitku politika a občana z rozšiřování EU a připomenut vliv zájmových skupin.

4.1. Přístupy k evropské integraci

Politická věda až donedávné doby nebyla schopna uchopit Evropskou unii z hlediska stávající terminologie a klasifikovala ji jako útvar *sui generis*. Někdy bývá označována jako „institucionální a konstitucionální hybrid“ (Pitrová 1999: 9). Evropská unie je stále vyvíjející subjekt, jehož institucionální vývoj není ukončen. Nejznámější příspěvky do teorie evropské integrace přinesli Meichelmann a Soldatos (1994), Moravcsik (1998), Kelstrup a Williams (2000) či Rosamind (2000).

K evropské integraci existuje řada přístupů – ať už politických nebo teoretických. V naší práci odlišujeme přístupy *politické* a *teoretické* v souladu s principem hodnotové neutrality ve vědě. To neznamena, že by se jednotlivé přístupy navzájem neovlivňovaly, někdy dokonce nemísily. Analyticky je však takové odlišení nutné, chceme-li udržet vědecký charakter debaty.

4.1.1 Politické přístupy

Politicky existují dva základní směry představ společného evropského integračního procesu: *federální* a *mezivládní*. Měřítkem je, do jaké míry politici a občané žádají udržení priority národního státu v rozhodovacím procesu či připouštějí, nebo doporučují přenesení určitých pravomocí na nadnárodní orgány, či dokonce koketují s myšlenkou společného státu v Evropě (Wildenmann 1991).

Federalistické hnutí působilo v Evropě již po první světové válce, byť ve velmi idealistické podobě, kterou mu vtiskl francouzský ministr zahraničních věcí Aristide Briand svým plánem na vytvoření Spojených států evropských z roku 1929. K největšímu rozkvětu v meziválečném období dosáhlo integrační úsilí Richarda Nikolause Coudenhove-Kalergiho, jenž vydal v roce 1923 programový spis „Panevropa“ (Coudenhove-Kalergi 1926).

Sjednocená Evropa měla být budována v etapách, ta první by se zaměřila na výchovu a přípravu k evropanství, další by vedly přes volné konfederativní uspořádání Evropy přes funkční kontinentální celní unii až k ustavení Spojených států evropských. S podporou myšlenek i ohromné organizační iniciativy Coudenhove-Kalergiho bylo od roku 1924 zakládáno panevropské hnutí nazvané Panevropská unie s měsíčníkem Panevropa.

Po válce se panevropské hnutí federalistů vzpamatovávalo jen pomalu. V roce 1946 byla založena Evropská unie federalistů, jež zastřešovala osmdesát skupin federalistů ze třinácti evropských zemí od levicové italské Movimento federalista Europea až k pravicové francouzské La Fédération. Federálnímu modelu má dodnes nejbližší Německo a Francie, ale i země Beneluxu a Itálie.

Protiváhu federálního přístupu tvoří mezivládní přístup (intergovernmentalismus). Stoupenci mezivládního přístupu považují národní státy za hlavní aktéry mezinárodního dění. Rychlé změny integračního procesu se podle nich mohou uskutečnit jen tehdy, jestliže jsou v souladu s národními státy a odpovídají jejich zájmům. Zastánci mezivládního přístupu se obávají prohlubování integrace, jež hrozí ztrátou národní suverenity.

Mezivládní přístup prosazuje v evropské tradici především Velká Británie a některé skandinávské země. Mezivládní přístup podporuje vytvoření volného trhu, omezuje se na mezivládní spolupráci v oblasti politické a zahraničně-politické při plném zachování suverenity jednotlivých států. Tyto země odmítají účast v politické unii a mnohé z nich odmítají společnou evropskou měnu.

V průběhu dějin je možné sledovat střídání a mnohdy i vzájemné prolínání obou přístupů – federálního i mezivládního. Fakt, že jednotlivé politické reprezentace spojovaly budoucnost Unie s jedním nebo naopak s druhým přístupem, zanechala na evropských institucích své následky. Po téměř padesáti letech existence je institucionální struktura EU kompilátem obou modelů.

4.1.2 Teoretické přístupy

Pokud jde o *teoretické* koncepty, pak k dominantním proudům uvažování o evropské integraci, patří *funkcionalismus* (Schmitter 2001). Ten klade na první místo uspokojování potřeb lidí a řídí se heslem: forma má odpovídat funkci. Protože tuto funkci národní státy neplní, hledají funkcionalisté pomoc u nadnárodních institucí. Argument pro funkcionalisty představuje vnitřní dynamika integračního procesu, při níž státy spolupracují v určitých oblastech a vytvářejí si k tomu nové instituce.

Neofunkcionalisté nacházejí několik momentů prohlubování integrace: funkcionální přelévání (spill-over), podle něhož integrace v jedné oblasti si na základě objektivních znaků vyžaduje integraci v jiné oblasti. Dále politické přelévání, podle něhož mezinárodní obchodování vyžaduje existenci společných regulativních orgánů. Roli hraje i sbližování elit, touha po společné evropské identitě a tlak vnějších aktérů.

Všechna taková vysvětlení považují Evropské společenství za jedinečné, výjimku ve světové politice, která vyžaduje teorii *sui generis*. Tento předpoklad vedl studium evropské integrace rozvíjet se v průběhu minulých čtyřiceti let jako zvláštní disciplína, oddělená od obecných teorií mezinárodních vztahů. Evropská integrace je vnímána jako jedinečný proces, na něj jsou běžné teorie společenských věd použitelné jen částečně.

Realisté, kteří po druhé světové válce mezi autory píšícími o evropské integraci představují spíše menšinu, pokládají za nejdůležitějšího aktéra politiky stát. Morgenthau se přihlásil k hegemoniální interpretaci, když připsal některým představitelům americké vlády názor, že „sjednocení Evropy pod německým vedením je nevyhnutelné a současně žádoucí“ (cit. in Drulák 2000: 117). Z tohoto pohledu je evropská integrace jedním z mnoha pokusů o regionální hegemonii.

Waltz (1979: 70-71) upozornil, že integrace začala v okamžiku, kdy tradiční evropské velmoci ztratily své postavení a dostaly se do stínu dvou supervelmocí. Evropské demokratické státy pro sebe přestaly v době studené války představovat hlavní hrozby a vznikly tak pokusy o evropskou integraci ekonomickou a posléze i politickou. Prohlubování integrace po pádu železné opony je v tomto smyslu překvapivé.

Neorealisté od 70. let 20. století argumentovali, že důležitější než úmysly evropských institucí jsou jejich struktury a zájmy členských zemí. Vedle realismu působila i teorie transakcionalismu podporovaná především Karlem Deutschem (1970), která zkoumá mnohočetné vazby mezi jednotlivými společenstvími jako základy integračního procesu.

Z pohledu teorie racionální volby analyzuje evropskou integraci Andrew Moravcsik (1998), který odmítá názor neofunkcionalistů, že integrace byla tažena technokratickým procesem, který vychází z imperativů moderního ekonomického plánování a moudrosti supranacionálních expertů. Vlády spolupracovaly, protože se řídily ekonomickými zájmy, relativní silou a strategickými závazky.

Primární motivací těch, kdo volili integraci, nebylo zabránit další francouzsko-německé válce, zajistit globální prestiž či vyvážit sílu supervelmocí. Ani integrace neznamenal vítězství obhájců široce sdílené, idealistické vize jednotné Evropy nad nacionalistickou opozicí. Evropská integrace podle Moravcsika představuje odlišnou moderní formu mocenské politiky.

Na pomezí neutrálního a politického konceptu stojí tzv. supranacionalismus, který předpokládá vznik institucí a sítí vytvářením politik v nadstátní rovině. Argumentem supranacionalistů je, že evropské právo má již dnes převahu nad národním, na poli exekutivy probíhají mezistátní kontakty a vzájemná funkční závislost a vytvářejí se funkční sítě přes národní hranice. Supranacionalisté předpokládají, že toliko nadnárodní autorita může splnit potřebná očekávání a usměrnit partikulární zájmy evropských zemí.

Ačkoli neofunkcionalismus a supranacionalismus zdůrazňují vliv supranárodních sil při vzniku integračních iniciativ, lze namítnout, že hlavním zdrojem integrace byly reálné zájmy některých aktérů. Teorie racionální volby, které není tak vzdálený neorealismus, vysvětluje proces integrace EU lépe: konečná odpovědnost leží uvnitř členských států. Evropská integrace je tak výsledkem střetávání různých národních zájmů.

Pokud jde o vztah politických a teoretických konceptů, nelze souhlasit s názorem Rovné (2001: 26), který se objevuje i u Druláka (2000) a v poněkud měkčí verzi i u Fialy a Pitrové (2003: 13-19), že „proudům federálním jsou blízcí funkcionalisté, neofunkcionalisté a transakcionalisté“, zatímco „k mezivládním můžeme přiřadit realisty“. Na evropskou integraci se lze dívat z různých vědeckých hledisek – neofunkcionálního či neorealistickeho – a přitom politicky preferovat mezivládní či federální model.

Např. německý eurofederalista se klidně může dívat na evropskou integraci očima Realpolitik (realisticky), neboť se domnívá, že právě tak nejlépe prosazuje německé zájmy. Naopak vědec, který se na EU dívá z neofunkcionálního hlediska, by mohl politicky preferovat mezivládní přístup. Mezi politickými a vědeckými koncepty evropské integrace tedy nevede *logická* spojitost.

Teorie racionální volby, z níž v této práci vycházíme, podporuje spíše neorealistický než neofunkcionální přístup k evropské integraci. V žádném případě ji však nelze zaměňovat s podporou politického stanoviska – ať už mezivládního nebo federálního. Teorie racionální volby je analytický nástroj, který umožňuje nahlédnout i do fungování mezinárodních vztahů lépe než alternativní teoretické koncepty (Loužek 2005).

4.2. Teoretické perspektivy rozšiřování

Vzhledem k jeho politické relevanci je zarážející, že rozšíření EU je dosud spíše opomíjené téma v teorii regionální integrace (Wallace 2000: 149-163). Klasické přístupy ke studiu integrace jako neofunkcionalismus či transakcionalismus zmiňovaly většinou technickou rovinu či geografický růst mezinárodního společenství. Teoretické studie o rozšíření EU se zaměřovaly především na politiku uchazečů ze zemí EFTA a makropolitiku EU vůči rozšíření.

Těžiště literatury o rozšiřování zatím tvoří deskriptivní studie o jednotlivých zemích či kolech rozšiřování (Friis, Murphy 1999). Největší deficity jsou ve studiu politické dimenze a dopadu rozšíření na jedné straně a komparativní analýze politiky členských států a organizační makropolitiky na straně druhé. Zatím se jen málokomu podařilo uchopit problematiku rozšiřování uceleně a předložit systematickou teorii celého procesu.

O obecnější teorii rozšiřování EU se pokusili Schimmelfennig a Sedelmeier (2002), ta však zdaleka není uspokojivá. Rozšíření organizace definují jako „proces postupné a formální horizontální institucionalizace organizačních pravidel a norem“. Rozdíl mezi horizontální a vertikální institucionalizace koresponduje s obvyklým užíváním slov „rozšiřování“ a „prohlubování“ (Schimmelfennig – Sedelmeier 2002: 503).

Autoři odlišují mezi racionalistickým a sociologickým (či konstruktivistickým) institucionalismem. Zatímco racionalistický institucionalismus vychází z preferencí aktérů a pomocí nich se snaží vysvětlit kolektivní rozhodnutí na evropské úrovni, sociologický přístup vychází ze sdílených hodnot a norem, které definují účel a politiku EU, a pomocí náklonnosti kandidátů k těmto hodnotám vysvětluje rychlejší či pomalejší proces rozšiřování.

Ačkoli článek přináší některé cenné postřehy, autoři se dopouštějí při konstrukci obou přístupů nepřijatelného zjednodušování. Např. nelze souhlasit s tezí, že jak racionalismus tak konstruktivismus jsou sociální metateorie založené na sadě ontologických předpokladů. Metodologické předpoklady společensko-vědních teorií nelze zaměňovat ani ani s ontologickým ani s politickým stanoviskem.

Rovněž není přijatelná interpretace „racionalistického institucionalismu“, který instituce vykládá z „individuálních, materiálních“ zájmů (Schimmelfennig – Sedelmeier 2002: 520-521). Stoupenec teorie racionální volby by nemohl redukovat zájmy či užitek aktérů na materiální zájmy. Užitek či zájem v ekonomické teorii je chápán co nejšířeji, tj. jako zohledňující jak materiální tak duchovní, ekonomické i politické zájmy.

Lze odlišit čtyři dimenze zkoumání rozšíření EU: 1. politika přistupujících zemí vůči rozšíření, 2. politika dosavadních členských států vůči rozšíření, 3. politika EU vůči rozšíření, 4. dopad rozšíření, tj. účinky formálních aktů. Základní otázka s ohledem na politiku kandidátů vůči rozšíření je, proč a za jakých okolností usilují nečlenové o přístup k nějaké regionální organizaci, a proč dosavadní členové jsou ochotni kandidáty přijmout.

Teoretické studie o východním rozšiřování se zabývali převážně a často výlučně makro dimenzí politiky EU. Klíčová otázka těchto studií byla, proč se EU rozhodla otevřít vyjednávání o rozšíření. Překvapivě však těžiště této literatury se pohybuje v sociologickém (či konstruktivistickém) paradigmatu (Christiansen – Jorgensen – Wiener 1999), a nikoli v paradigmatu racionální volby, které je daleko vhodnější.

Inspiraci pro interpretaci rozšiřování z pohledu teorie racionální volby lze nalézt u Moravcsika (1998: 5). Ve světě, v němž se chovají vlády racionálně a instrumentálně, lze na rozšiřování nahlížet jako na proces vycházející z preferencí aktérů a vyjednávání o podmínkách vstupu jednotlivých zemí. Evropská integrace je podle něj výsledkem racionálního sledování vlastních zájmů jednotlivých zemí.

Nelze však souhlasit s Moravcsikem (1998: 7), že výsledek vyjednávání v rámci EU je obecně pareto-efektivní. Za prvé, evropská integrace dospěla do stadia, kdy zdaleka ne všechna rozhodnutí na evropské úrovni jsou činěna jednomyslně, nýbrž existují i různé formy většinového hlasování. V takovém případě není jisté, že si žádný stát nemůže při rozhodování pohoršit.

Za druhé, dokonce ani při jednomyslném rozhodování není paretoovská efektivnost na evropské úrovni zaručena, pokud bereme v úvahu politický cyklus na národní úrovni. Snadno se stane, kdy vláda určité země souhlasí s určitým opatřením, a je později vystřídána jinou vládou, která s takovým rozhodnutím nesouhlasí, ale už jej nemůže změnit a je jím dokonce vázána. V takovém případě nelze tezi o paretoovské efektivnosti přijmout.

Schimmelfennig (2001) argumentuje, že normativní institucionální prostředí EU umožnilo aktérům, aby upřednostňovali rozšíření ze sobeckých důvodů, ale používaly institucionální

normy instrumentálně. Takové „rétorické jednání“ zvýšilo jejich vyjednávací sílu, která jim umožnila zahanbit zdrženlivé členy, kteří se více zajímali o svou reputaci než o rozšíření.

Výsledek rozšíření organizace závisí na vyjednávací síle a formálních pravidlech organizace. Není nutné, aby rozšíření jako takové bylo výhodné pro *každého* člena. Rozšíření totiž vyplývá z nerovné vyjednávací síly mezi zainteresovanými. Členové, kteří očekávají čisté ztráty z rozšíření, mohou souhlasit s rozšířením, jestliže vyjednávací síla je dostatečná k získání určité kompenzace prostřednictvím postranních plateb (Padoan 1997).

Obhájci východního rozšíření EU byly na počátku 90. let 20. století v menšině, protože neuměli přesvědčit zdrženlivější vlády výhodnosti unilaterální či koaliční dohody se zeměmi vně EU. Přidružení – původní výsledek rozšiřovacího procesu – koresponduje s Nashovou rovnováhou, která chránila ztrácející země před náklady obchodu a rozpočtovou konkurencí, a která byla pro ostatní prospěšnější než status quo.

4.3. Preference, vyjednávání a suverenita

Zatímco neofunkcionální teorie aplikovaná na Evropskou unii se zaměřuje na roli „supranacionálních“ aktérů při překonávání transakčních nákladů mezistátního vyjednávání, teorie racionální volby zdůrazňuje, že výsledky mezistátního vyjednávání jsou vytvářeny především relativní silou hlavních aktérů. V této části, která se inspiroje Moravcsikem (1998), považuje za racionální aktéry členské a kandidátské země.

Ačkoli neofunkcionalismus se zaštiťuje neutralitou a odborností, ve skutečnosti předpokládá určitou dějinnou teleologii, podle níž konečným účelem dějin je jednotná Evropa. Technokratické vize a evropský idealismus však netvořil rozhodující sílu klíčových rozhodnutí. Ústřední argument této kapitoly je, že evropské rozhodování může být nejlépe vysvětlena jako série racionálních rozhodnutí učiněných národními aktéry.

Teorie racionální volby aplikovaná na Evropskou unii předpokládá, že státy jednaly racionálně nebo instrumentálně, aby zajistily své zájmy a preference při vyjednávání. Jde o reakci na kritiky dřívějších teorií evropské integrace, které zdůrazňují roli sdílených hodnot. Toto racionální jednání má tři stadia: tvorbu národních preferencí, mezistátní vyjednávání a volbu mezinárodních institucí (Moravcsik 1998: 20).

1. První stadium při vysvětlování výsledku rozhodování EU je odhalit národní preference. Národní preference lze definovat jako seřazenou řadu hodnot kladených na různé budoucí situace, které mohou vyplynout z mezinárodních interakcí. Preference zohledňují cíle těch

domácích skupin, které ovlivňují státní aparát. Při vysvětlování národních preferencí se lze přit o relativní váhu geopolitických zájmů a ekonomických zájmů.

Geopolitické zájmy reflektují vnímané hrozby národní suverenity nebo teritoriální integritě, ať už vojenské nebo ideologické. Geopolitická interpretace staví na vrchol hierarchie národních cílů otázku bezpečnosti a případné „bezpečnostní externality“ (Moravcsik 1998: 27). Ekonomické zájmy reflektují výnosy ze vzájemného obchodu či kapitálových toků, případné fiskální přerozdělování.

2. Druhé stadium analýzy evropské politiky je zkoumání vyjednávání, které lze uchopit jako hru. Konfigurace národních preferencí vytváří „vyjednávací prostor“ potenciálně ratifikovatelných dohod, které mají určité distribuční důsledky. Protože vyjednávání uvaluje různé zisky a ztráty na země, vlády jsou mezi nimi jen zřídka indiferentní. Prou se proto o přesné podmínky vstupu a výši postranních plateb.

Dimenze vyjednávacího procesu jsou efektivnost a rozdělení zisků. Důležitou otázkou je, zda je mezistátní vyjednávání o rozšíření pareto-efektivní. Podle Coasova teorému ve světě nulových transakčních nákladů by soukromá vyjednávání vedla k pareto-efektivnímu výsledku. Racionální vláda pak odmítne jakoukoli dohodu, která by byla pro její zemi horší než dosavadní stav, pokud by nebyla dostatečně kompenzována.

Nashův vyjednávací model předpovídá, že země, které nejvíce těží z rozšíření, budou dělat největší ústupky a poskytovat největší kompenzace, aby tohoto cíle dosáhly. Naopak vlády s atraktivními jednostrannými či koaličními alternativami hodnotí dohodu méně a jsou méně ochotné činit ústupky a kompromisy. Nashova rovnováha proto reprodukuje existující rozdělení moci a uspokojení (Moravcsik 1998: 51).

Ve skutečnosti není pareto-vská efektivnost mezistátního vyjednávání zaručena. Transakční náklady vyjednávání mezi státy nejsou nulové, což neumožňuje plně aplikovat Coasův teorém. To, že se preference aktérů mohou měnit, ještě nepopírá pareto-vskou efektivnost ve statickém modelu. Horší je, že předání suverenity nadnárodnímu celku může být nevratné.

Bylo by krátkozraké využívat těchto slabin pareto-efektivního mezivládního vyjednávání k podpoře supranacionálního uspořádání. Rozhodování centra o tom, co je dobré či špatné pro jednotlivé země, trpí velkou informační asymetrií, neboť centrum nemůže mít informace o preferencích všech aktérů. Supranacionální diktát je tak pro vyhovění všem preferencím ještě horší než nedokonalé mezivládní vyjednávání.

3. Třetí stadium racionalistického přístupu k EU je institucionální volba: kdy a proč členské či kandidátské vlády delegují či sdílejí kompetence nadnárodních institucí? Proč si neponechají právo činit budoucí rozhodnutí čistě jednostraně? Evropská unie se skládá z Rady ministrů, Komise, Evropského parlamentu a Soudního dvora EU. Tyto instituce přesahují koordinační pravidla a administrativní sekretariáty v mezinárodních organizacích; zjevně zasahují do národní suverenity (Moravcsik 1998: 67).

Omezení suverenity probíhá obecně dvěma způsoby: sdílením či delegací suverenity. Suverenita je sdílená, když vlády souhlasí s rozhodováním o budoucích otázkách pomocí hlasovacích procedur jiných než jednomyslnost. V evropském legislativním procesu se taková rozhodnutí odehrávají kvalifikovanou většinou v Radě ministrů. Suverenita je delegována, když na supranacionální aktéry přechází právo rozhodovat autonomně v určitých věcech, aniž by kterýkoli stát mohl použít práva veta.

Lze souhlasit s Moravcsikem (1998: 487), že ze tří možných vysvětlení pro delegaci či sdílení suverenity - federalistická ideologie, potřeba centralizované technokratické koordinace a plánování či přání důvěryhodných závazků - technokratické motivace přes oficiální zdůvodňování oficiálně vysvětlují z průběhu evropské integrace málo. Větší roli hrály faktory ideologické.

Náš racionální model se vyhýbá pokušení, kterému neodolala řada teorií mezinárodních vztahů, totiž předpokládat, že státní preference jsou fixní, ať už jsou konfliktní či konvergentní, aby vyřešily určitý mezinárodní problém. Ačkoli apriorní předpoklad, že preference jsou fixní, může pomoci vyřešit určité analytické problémy, pro zkoumání chování států je spíše nevhodný.

Náš model předpokládá, že primární politický nástroj, pomocí něhož jednotlivci a skupiny ovlivňují mezinárodní vyjednávání, je národní stát, který zvenku jedná jako jednotný a racionální aktér podle přání svých účastníků. Rozšiřování ES/EU přináší dostatek přímé evidence, že předpoklady racionálního jednání států poskytují užitečnou první aproximaci pro skutečné chování vlád v negociačním procesu.

Předpoklad racionálního jednání států neznamena, že by existovala jednotná vnitřní politika. „Národní“ preference ohledně různých mezinárodních situací jsou vytvářeny domácími politickými skupinami podle ústavních pravidel té které země. Předpoklad pouze znamená, že poté, co zvláštní cíle vzniknou z domácí politické konkurence, chovají se státy jako jednotní aktéři vůči jiným státům, aby dosáhly svých cílů.

Předpoklad racionálního aktéra – státu - v mezinárodních vztazích neznamena, že státy jsou jednotné, nýbrž se chovají, „jakoby“ byly jednotné. To je v souladu s instrumentalistickou metodologickou pozicí v ekonomii a společenských vědách. Podobně i o rozhodování vlády či centrální banky, které jsou složeny z mnoha členů s různými názory, lze legitimně předpokládat, že tvoří racionální jednotku a sledují určité cíle.

Státní preference se samozřejmě mohou měnit s ekonomickým, ideologickým či geopolitickým prostředím uvnitř Evropské unie či jednotlivých zemí. Preference nelze ztotožňovat s materiálními podněty, neboť část z nich je zakořeněna v idejích. Spíše to znamená, že v průběhu vyjednávání konkurence mezi domácími politickými skupinami vytváří sadu preferencí ohledně různých mezinárodních situací, které potom národní státy prosazují.

4.4. Náklady a výnosy rozšíření EU

Ačkoli by analýza procesu rozšiřování respektive vstupu do EU pomocí nákladů a výnosů mohla být populární, ve skutečnosti se do ní příliš teoretických ekonomů nepouští. Většina studií se orientuje buď na deskripci stavu země před vstupem do EU (Urban 2003), nebo sklouzává do normativních úvah o prospěšnosti vstupu (Klvačová 2003). Janáčková (2002) uvažuje o nákladech a přínosech, aplikuje je však na vstup do eurozóny.

Schimmelfennig a Seidelman (2001) odlišují dva typy nákladů rozšiřování EU: transakční a politické. Transakční náklady vznikají členským zemím, protože přijetí nových členů si vyžádá organizační infrastrukturu, která by umožnila komunikaci uvnitř organizace a provádění rozhodnutí. Noví členové obvykle zvyšují heterogenitu organizace a náklady centralizovaného rozhodování rostou, když se jej účastní stále více a více zemí.

Politické náklady vznikají původním členům ve formě nákladů vytlačování, protože v rozšíření organizaci by měli sdílet veřejné statky s novými členy. Pro účastníky politické náklady zahrnují členské příspěvky a přizpůsobení domácích politik. Noví členové se těší výnosům v podobě příspěvků nových členů a uchazeči mohou očekávat, že budou těžit z účasti v klubu. Ačkoli je takové odlišení zajímavé, jejich výklad a kvantifikace je složitější.

Nelze souhlasit s názorem Mayhewa (1998: 180), že rozšiřování EU přinese oběma stranám „velké ‚objektivní‘ výnosy, které jasně vyváží náklady“. Především není pravda, že všechny členské země budou získávat ve stejném stupni a určití jednotlivci a skupiny ve všech zemích se budou cítit znevýhodnění. Rozšiřování je ovlivněno nejen idejemi, ale i činnostmi skupin, které z procesu získávají nebo ztrácí.

Politici v EU se domnívají, že výnosům z rozšiřování se těší především kandidátské země, zatímco stávající členové nesou náklady (Baldwin – Francois – Portes 1997). Ve skutečnosti to není tak jednoduché. Připojení chudších zemí s sebou přinese tlak na strukturální a zemědělské fondy, které jsou však současně reformovány. Rozpočet se sestavuje na několik let dopředu. Stávající členské státy mají páky k tomu, aby na rozšíření příliš neprodělaly.

Úředníci EU podporují rozšíření, protože povede ke zvýšení prestiže a moci unie na mezinárodní scéně a organizacích. Rozšíření EU je vnímáno jako rozšíření pásma bezpečnosti a stability ve střední a východní Evropě. Ačkoli příchod nových členů ze střední a východní Evropy neposílí příliš EU ekonomicky, znamená hodně z hlediska počtu obyvatel a v konečném důsledku rozšíří vliv unie na jiné světové obchodní a politické bloky.

Ekonomické výnosy z rozšíření pro stávající členy pocházejí ze tří zdrojů: za prvé, přibude 150 miliónů spotřebitelů, jejichž kupní síla sice není vysoká, ale zvyšují manévrovací schopnosti západních podniků. Za druhé, noví členové jsou potenciální místo pro výrobu a zakládání firem s nízkými náklady. Za třetí, vstup nových členů přinese více konkurence na trhu stávajícího Společenství.

Politické výnosy z členství pro kandidátské země spočívají v tom, že tyto státy se stanou součástí organizace, které provádí klíčová rozhodnutí v západní a střední části evropského kontinentu a má politickou a ekonomickou váhu v mezinárodních vyjednáváních jako jeden ze tří mocných obchodních bloků. Tím, že vstupují do EU, však současně noví členové nesou riziko, že mohou vstoupit do konfliktu s jinými bloky, aniž by si to sami přáli.

Rozšíření EU a vstup kandidátů do unie nelze dost dobře provádět pomocí cost-benefits analýzy, neboť skutečnosti neexistují „náklady“ a „výnosy“ pro země jako celek. Existují různé skupiny a jednotlivci, na něž rozšíření dopadá různou měrou. Co možné je, je srovnávat fiskální dopady přiřazení na dosavadní členské země tak na kandidátské země. Zde jsou však odhady poměrně různorodé – od optimistických až k pesimistickým.

K nejobtížnějším tématům, které souvisejí s rozšířením, vždy patřilo financování. Relativně velkorysý výklad finančního usnesení berlínského summitu z roku 1999 (Agenda 2000) zůstal zachován, došlo však ke zvětšení původně plánovaného počtu zemí pro vstup. Vstup deseti nových členů znamená více, než se pro první vlnu rozšíření počítalo v Nice (šest kandidátů). Na kandidátské země tak zůstalo vcelku méně prostředků.

Ačkoli Polsko má přibližně stejný počet obyvatel, má dostat nanejvýš polovinu toho, co dosud získávalo Španělsko. Pokud jde o limity (které v realitě nemusí být naplněny), Polsko dostane z Bruselu maximálně 67 eur na osobu, Maďarsko 49, Slovinsko 41 a ČR 29 eur. To

ostře kontrastuje s s dotacemi, které čerpali stávající členové (Řecko 437 eur na osobu, Irsko 418, Portugalsko 211, Španělsko 126) (Mach 2003: 82).

I kdyby byla pravda, že strukturální fondy výrazně urychlily hospodářský růst v Irsku, Španělsku či Portugalsku, pro země střední a východní Evropy tato teze nemusí platit. Potřeba navyšovat strukturální fondy při zachování dosavadních pravidel by zcela znechutilo bohatší státy. Vyčlenění určité částky na nově přicházející země, která nemusí být v harmonii s tím, co ze strukturálních a jiných fondů dostávaly v polovině 80. let jiné státy, je tak krutým řešením, s nímž se politici a občané ve střední a východní Evropě museli smířit, pokud do unie chtěli.

Poněkud jednostranná je představa Mayhewa (1998: 196), podle něhož výnosem pro nové kandidátské státy je i přijetí regulací tržní ekonomiky EU. Podobně spekulativní je názor Klvačové (2003: 240), že i kdyby ČR nedostala ze strukturálních fondů ani euro, vstup do EU by byl pro ni jednoznačně přínosem, neboť pro ni znamená právo vstupu do prostoru, na němž platí pravidla hry státu evropského typu, jehož je EU následovníkem.

4.5. Užitek občana a politika z rozšiřování EU

Chceme-li vysvětlit rozšiřování EU z pohledu teorie veřejné volby, musíme vycházet z užitkových funkcí občana a politika. V této kapitole definujeme užitek občana a politika z rozšiřování EU a vysvětlíme jejich odlišnosti. Vysvětlení rozšiřování EU na základě „vyššího“ (veřejného či evropského) zájmu není podle našeho názoru v souladu se standardním přístupem ekonomie a společenských věd.

Užitek občana (spotřebitele i voliče) z rozšiřování EU lze uchopit pomocí standardního aparátu mikroekonomické teorie. Spotřebitel disponuje košem statků $X(X_1, X_2...X_m)$. Užitek z něho odvozený pro jedince i lze zapsat jako $U_i(X_1, X_2...X_m)$. Užitek politika z rozšiřování EU

je dán funkcí, kde $U_i(\overset{+}{X}, \overset{+}{R}, \overset{+}{V}, G)$ X je koš spotřebních komodit, R je reputace politika, V jsou šance na znovuzvolení a G jsou politické cíle.

Předpokládejme, že reputace se odvíjí od velikosti společenství, které politik zastupuje. Při rozšíření společenství stoupne reputace, tedy i užitek politika. U politických cílů (G) to tak není. U „euroskeptických“ politiků může užitek po rozšíření (ale i po prohloubení integrace) klesnout, u „eurooptimisticky“ naladěných stoupnout. Z definice však vyplývá, že kdyby si politik nesliboval zvýšení svého užitku po rozšíření unie, rozšíření by nepodporoval.

Sklon podporovat rozšíření unie je větší u politických elit než u samotných občanů. Pokud sklon k rozšiřování závisí na příjmu (ΔI), pak lze předpokládat, že politik v kandidátské zemi díky rozšíření o práci pravděpodobně nepřijde, neboť vznikne nová rozhodovací úroveň, ale staré zůstanou zachovány, což zvyšuje jeho šance na zvolení do některého z evropských úřadů či na znovuzvolení uvnitř do některého z národních úřadů kvůli menší konkurenci mezi politickými insidery.

To je v souladu s empirickým pozorováním, kdy sklon podporovat rozšíření podle sociologických průzkumů mezi obyvatelstvem EU nebyl příliš velký, zatímco u politické elity na Západě rozšíření byl větší. Naše analýza umožňuje vysvětlit tento jev: pro politiky v dosavadních členských státech je rozšíření EU příležitostí zvýšit moc nad větším politickým celkem, pokud sedí v některé z evropských institucí, nebo vyhoví poptávce evropské politické elity po rozšíření.

Ačkoli ne všichni politici v dosavadních členských státech zasedají v evropských institucích, vliv „evropské lobby“ v jejich zemích je tak silný, že si nedovolí proti rozšíření aktivněji protestovat. Např. španělský ministr financí může zvýšit své šance na znovuzvolení nikoli tím, že bude podporovat rozšíření EU, ale že bude minimalizovat náklady plynoucí z rozšíření pro jeho vlastní zemi.

Rozšiřování EU lze uchopit z pohledu teorie her - buď jako kooperativní hru, při níž stávající členové a kandidátské země vyjednávají podmínky vstupu s cílem uskutečnit rozšíření, či nekooperativní hru, v níž některé zájmové skupiny hrají způsobem, který má vést k neprovedení rozšíření (nacionalistické kruhy apod.). Dilema politické rétoriky v přistupujících zemích i stávajících členských státech zobrazuje tabulka č.1

Tabulka č. 1: Věznovo dilemma politické rétoriky

		Postoj kandidátů ke vstupu do EU	
		Nadšení	Skepse
Dosavadní členové: rozšíření EU	Urychlovat	(3,3)	(1,4)
	Zdržovat	(4,1)	(1,1)

Snaha politiků v dosavadních členských státech urychlit rozšíření EU spolu s „nadšením“ přistupujících kandidátů by mohly mezinárodní situaci dovést ke vcelku příznivé situaci (3,3). Problém je, že na obou stranách politické elity se nacházejí „černí pasažéři“: část politiků ve stávajících členských ale i kandidátských státech může být v pokušení jednání co nejdéle zdržovat, aby vylepšily vyjednávací pozici své země při rozšíření.

Situace (4,1) nastává, kdy politici ve stávajících zemích „zneužijí“ nadšení svých kolegů na východě a vynutí si potupné podmínky vstupu. Situace (1,4) naopak vyjadřuje, že politici v kandidátských zemích „obehráli“ své kolegy na Západě a vyjednali pro svou zemi lepší podmínky. Pokud však obě strany hrají nekooperativně, pak tato hra je však může přivést k oboustranně nevýhodné situaci (1,1).

Na to, zda bude partner hrát kooperativně či nekooperativně, spekulují politici i uvnitř vlastní národní politické elity. Tabulka č.1 ukazuje, že skepse či zdržování rozšíření nemusí znamenat to, že si politici vstup do EU či rozšíření unie inherentně nepřejí. Někdy mohou používat zdržovací taktiku, aby vylepšili podmínky vstupu pro vlastní zemi, nebo zaujali výhodnou pozici na vnitropolitické scéně.

Tabulka č. 2: Odlišné zájmy v přístupových jednáních

Kandidátské země	Stávající členové
↑ Transfery (TR)	↓ Transfery (TR)
↑ Daně (TX)	↓ Daně (TX)

Tabulka č.2. ukazuje, že s blížícím se rozšířením se stupňuje tlak stávajících členů na snížení dotací a transferů pro nové členy, aby snížili dodatečné daně pro své občany a mohlo tak dojít k rozšíření. Výnosy kandidátských zemí tak budou pravděpodobně menší než původně zamýšlené (omezené zemědělské dotace, minimální transfery, omezený pohyb pracovních sil apod.). Existuje výhoda volného trhu, která však z velké části existovala již před rozšířením.

Výsledky vyjednávání se budou blížit situaci, aby stávající členové příliš „neztratili“ a noví členové nic moc nedostali. Fiskální přerozdělování je v lepším případě hrou s nulovým součtem, v horším případě hrou se záporným součtem díky nákladům mrtvé váhy plynoucích z přerozdělování: národní státy platí příspěvky do bruselského centra, které se přerozdělují na

nejrůznější programy zemědělské, strukturální apod. Tyto náklady přerozdělování nejsou nenulové.

4.6. Tlak zájmových skupin

Až dosud jsme předpokládali, že hlavní aktéři rozšiřování jsou občané a politici. Teorie veřejné volby však přináší na scénu ještě jedny významné aktéry – zájmové skupiny. Rozšiřování EU, případně jeho načasování je pak výsledkem střetů zájmů různých skupin pro a proti rozšíření, mocí těchto zájmů ovlivňovat politický proces a znalostí, pomocí jichž ovlivňují vlády věci v unii a v kandidátských zemích (Laboutková 2003).

Konvenční teorie konkurence mezi zájmovými skupinami podle Beckera (1983) předpokládá, že politiky jsou schvalovány především ve prospěch těch skupin, jejichž zájmy jsou relativně koncentrované jako např. výrobci, proti rozptýleným či nejistým zájmům jako např. spotřebitelů.

Někteří oponenti rozšíření EU jak v unii tak v kandidátských zemích využívají ekonomickou rentu plynoucí z tržních selhání nebo prostřednictvím ochrannářské celní či obchodní politiky. Jiní jsou k rozšíření zdrženliví, protože těží z „politické renty“ vzhledem k vlivu, který vykonávají na politický proces na národní úrovni, a který může být při rozšíření ztracen.

Mayhew (1997: 344) vyslovil názor, že zatímco výnosy z rozšíření jsou rozděleny přibližně rovně pro různé zájmy na obou stranách, ztráty jsou daleko více koncentrované na zvláštní skupiny nebo regiony. Existuje proto podle něj pravděpodobnost, že síly proti rozšíření vyvinou efektivnější kampaň než ti, kdo jsou pro rozšíření. Autor však podceňuje prostředky zastánců rozšíření, které plynou z vládních i unijních zdrojů, na něž odpůrci rozšíření nedosáhnou.

Hráči v unii, kteří ovlivňují proces rozšíření, jsou vlády členských států, regionální správy, organizace zaměstnavatelů či investorů, sektory jako zemědělství nebo ocelářství, odbory a řada nevládních organizací (Greenwood 2007). Někteří z těchto hráčů se obávají ze ztráty ekonomického či politického vlivu a rozšíření zdržovali. Jiní naopak rozšíření aktivně podporovali.

Jedna z vlivných sektorových lobby je zemědělství. Pohled na společnou zemědělskou politiku ukazuje, že jde o lobby velmi efektivní. Na rozšíření unie může být právem nahlíženo jako na hrozbu malým farmářům ve společenství. Ačkoli zemědělská lobby byla oslabena již dříve liberalizací obchodu se zemědělskými produkty v rámci WTO, obecně farmáři v unii podporovali rozšíření nejméně, nebo mu dokonce oponovali.

Jiné odvětvové skupiny, které mohou oponovat rozšíření, jsou průmyslové obory jako ocelářství, chemické podniky, textilní průmysl a výrobci produktů s nízkou přidanou hodnotou (Pijnenburg 1998). Na druhé straně společnosti jako ABB, Pilkington, Volkswagen, Fiat, Lucchini, General Motors, ICL, Thomson, Philips či ING jsou hlavními investory v kandidátských zemích, takže rozšíření podporovaly.

Zdrženlivost či nesouhlas s rozšířením panoval mezi odborářskými bossy, kteří se obávali přílivu levné pracovní síly. Vliv této zájmové skupiny se projevil v přechodných obdobích na pohyb pracovní síly u řady dosavadních členských států, zejména těch, které bezprostředně sousedí s novými členy.

Vedle klasických zájmových skupin vystupovaly v rozšíření s rozdílnými zájmy i národní vlády s ohledem na rozpočtové platby a transfery. Čistí přispěvatelé – Německo, Rakousko, Švédsko, Nizozemí a Spojené království – chtěli sdílení nákladů na rozšíření s dalšími členy. Čistí příjemci, včetně relativně bohatého Dánska, chtěli udržet transfery z unijního rozpočtu na dosavadní úrovni a proto za rozšíření příliš nebrojili. Zdrženlivé k rozšíření bylo Španělsko, Portugalsko a Řecko, které dosud čerpaly citelné sumy ze strukturálních fondů.

Stejně jako v dosavadních členských zemích existovaly i v kandidátských státech různé zájmové skupiny, které rozšíření unie respektive vstup do ní vítaly nebo nevítaly. Zdrženlivost projevovali někteří zástupci odborů, pro něž díky vstupu poroste konkurence z východu, i část průmyslové lobby. Ačkoli ani v rámci politické elity nebyly preference jednoznačné, byla podpora rozšíření v kandidátských zemích poměrně silná.

Citlivě byla v zemích střední a východní Evropě vnímána otázka ztráty suverenity, na niž si tyto státy vzpomínají v rámci komunistického bloku. Někteří lidé mají pocit, že poprvé, co měli reálnou moc vytvářet svou budoucnost ve stabilních demokraciích, opět předávají pravomoci legislativní, výkonné i soudní na úroveň, kde o ni budou moci spolurozhodovat jen zčásti nebo vůbec.

Vaubel (2009: 22-23) argumentuje, že nezávislá byrokracie, obzvlášť ta mezinárodní, je velmi často lhostejná k finančním otázkám, které se dotýkají jí samé a je náchylná ke korupci. Zejména Komise je velmi přístupná tomu, co po ní požadují jednotlivé zájmové skupiny. Kolegium komisařů je poměrně malý orgán a pro lobbisty je mnohem snazší získat na svou stranu většinu z 27 komisařů než z 782 členů Evropského parlamentu. Komise je rovněž snazší cíl, neboť rozhoduje prostou většinou, zatímco většina rozhodnutí Rady vyžaduje kvalifikovanou většinu nebo dokonce jednomyslnost.

Problém je navíc umocněn tím, že úředníci se nemusejí ucházet o znovuzvolení. Politici jsou při jednání se zájmovými skupinami opatrnější, neboť takové laskavosti by je mohly stát hlasy voličů. Úředníci Komise ovšem žádnými volbami omezováni nejsou. Tím, že zvyšuje netečnost voličů, zvyšuje evropská politická centralizace význam organizovaných zájmových skupin. Dnes působí v Bruselu minimálně 15 000 soukromých lobbistů, celkový počet lobbistů včetně různých vládních a nevládních organizací je odhadován na 55 000.

Komise vybrané zájmové skupiny podporuje, neboť úředníci a lobbisté mají společné cíle. Mají zájem na politické centralizaci, která jim umožňuje uniknout pozornosti voličů. Komise a zájmové skupiny jsou spojenci proti voliči – proti demokratické kontrole. Poslanci Evropského parlamentu zastupují rovněž spíše zájmové skupiny než voliče. 66 % členů Evropského parlamentu se angažuje v nějaké organizované zájmové skupině. V roce 2005 bylo při Evropském parlamentu akreditováno 2030 takových organizací.

Odolná vůči tlaku zájmových skupin není rovněž Rada (Vaubel 2009: 37-39). Ministři, kteří v Radě zasedají, jsou závislí na podpoře dobře organizovaných zájmových skupin (zemědělců, průmyslu, odborů apod.). Voliči neradi vidí, že se zájmovým skupinám vychází vstříc. Politici mají proto nutkání takovou „špinavou práci“ maskovat tím, že ji delegují na mezinárodní organizaci.

Ministři členských států a většina poslanců, která za nimi doma stojí, mají zájem na celounijních daňových a regulačních kartelech. Směrnice o DPH z roku 1992 je výmluvná. Německá vláda, které chyběla většina v parlamentu k tomu, aby zvýšila DPH, si prosadila svou tím, že navrhla evropskou minimální sazbu, která byla vyšší než tehdejší německá sazba DPH.

Většinové hlasování umožňuje zájmovým skupinám a vládám členských zemí, kde je vysoká míra regulace, rozšířit platnost svých vlastních předpisů na ostatní členské státy. Andersen a Eliassen (1991) porovnávali vliv zájmových skupin na evropské úrovni a členských státech a dospěli k závěru, že systém EU je orientován na lobbying mnohem více než v jakémkoli evropském národním systému.

Členství v mezinárodních organizacích je pro ministry a úředníky přitažlivé, neboť díky tomu cestují, získávají pozornost médií a mají práci (Vaubel 2009: 37). Rada EU je v podstatě klubem ministrů a státních tajemníků, jehož členství znamená různé výhody a prestiž, zvláště pro představitele z malých a chudších zemí. Rada představuje klub pro úřadující ministry, kteří usilují o znovuzvolení. Proto se rádi navzájem podpoří.

4.7. Shrnutí

Čtvrtá kapitola načrtla přístupy k evropské integraci - teoretické a politické. Mezi hlavní politické přístupy patří federalismus a mezivládní přístup. Z teoretických přístupů dominuje neofunkcionalismus, existuje však i řada dalších, např. neorealismus či transakcionalismus. Kapitola ukázala, že teorie racionální volby je průlomový analytický nástroj, který umožňuje nahlédnout do fungování evropské integrace lépe než alternativní koncepty.

Načrtnuty jsou teoretické perspektivy rozšiřování. Ačkoli někteří odlišují konstruktivistický a racionalistický přístup k rozšiřování, systematická teorie rozšiřování EU zatím nabídnuta nebyla. Kandidátem by mohla být teorie veřejné volby s její teorií klubů: k rozšíření organizace podle ní dojde, pokud mezní výnosy na nového člena převýší mezní náklady.

Na evropskou integraci bylo aplikováno racionalistické schéma preference - vyjednávání - institucionální volba. Ačkoli mezivládní vyjednávání nezajišťuje dokonale pareto-efektivní výsledek, supranacionální diktát by byl ještě horší. Připomenuta je analýza nákladů a výnosů plynoucích z rozšiřování, k níž jsou ekonomové spíše skeptičtí kvůli problematické kvantifikaci nákladů a výnosů.

Srovnání užitků politika a občana z rozšiřování EU ukazuje, že zatímco uživková funkce občana je tvořena spotřebitelskými preferencemi a limitována příjmem, vstupují do užitkové funkce politika i politické cíle, faktor reputace a šance na znovuzvolení. Odlišnost užitkových funkcí umožňuje vysvětlit, proč politici v původních členských státech rozšíření podporují, ačkoli veřejnost mu příliš nakloněna není.

Politici v kandidátských zemích rozšíření podporují, protože vzniká možnost „umístit se“ do některého z evropských úřadů, nebo se zvyšují šance na znovuzvolení na národní úrovni (menší konkurence mezi politickými insidery). Pro politiky v dosavadních členských státech je rozšíření EU příležitostí zvýšit moc nad větším politickým celkem, pokud sedí v některé z evropských institucí, nebo vyhoví poptávce evropské politické elity po rozšíření.

Nezávislá byrokracie, obzvlášť ta mezinárodní, je velmi přístupná tlaku zájmových skupin a je náchylná ke korupci. Zejména Komise je velmi přístupná tomu, co po ní požadují zájmové skupiny. Úředníci se nemusejí ucházet o znovuzvolení. Členství v mezinárodních organizacích je pro ministry a úředníky přitažlivé, neboť díky tomu cestují, získávají pozornost médií a mají práci.

4.8. Literatura:

- Andersen, S. S. – Eliassen, K. A.: European Community lobbying: *European Journal of Political Research* 20 (1991), s. 173-87.
- Baldwin, R. – Francois, J. – Portes, R.: The costs and benefits of Eastern enlargement – the impact on the EU and Central Europe: *Economic Policy* 24 (1997), s. 125-176.
- Becker, G.: A Theory of Competition among Pressure Groups: *Quarterly Journal of Economics* 98 (1983), s. 372-399.
- Coudenhove-Kalergi, R. N.: *Panevropa*: Praha, Panevropa 1926.
- Deutsch, K.: *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*: Archon Books 1970.
- Drlulák, P.: Vývoj teorií evropské integrace: Praha, *Acta oeconomica pragensis* 8 (2000), č. 5.
- Fiala, P. – Pitrová, M.: *Evropská unie*: Brno, CDK 2003.
- Friis, L. – Murphy, A.: The European Union and Central and Eastern Europe – governance and boundaries: *Journal of Common Market Studies* 37 (1999), č. 2, s. 211-232.
- Greenwood, J.: *Interest representation in the European Union*: Basingstoke, GB, Palgrave Macmillan 2007.
- Christiansen, T. – Jorgensen, K. E. – Wiener, A.: The social construction of Europe: *Journal of European Public Policy* 6 (1999), č. 4, s. 528-544.
- Janáčková, S.: Rozšiřování eurozóny – některá rizika pro dohánějící země: *Politická ekonomie* 2002, č. 6, s. 759-799.
- Kelstrup, M. – Williams, M. C. (eds.): *International relations theory and the politics of European integration*: London, Routledge 2000.
- Klaus, V.: *Evropa pohledem politika, pohledem ekonoma*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2001.
- Klvačová, E.: Kultivace institucionálního rámce jako základní přínos vstupu ČR do EU: *Politická ekonomie* 2003, č. 2, s. 236-253.
- Laboutková, Š. – Vašíček, B.: Zájmové skupiny, transformace a integrace do EU. In: Žák, M. – Kadeřábková, A. – Spěváček, V. (eds.): *Růst, stabilita a konkurenceschopnost*: Praha, Linde 2003, s. 88-93.
- Loužek, M.: Dokáže teorie veřejné volby vysvětlit rozšiřování EU? *Mezinárodní vztahy* 40 (2005), č. 2, s. 5-23.
- Mach, P.: *Úskalí evropské integrace*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2003.
- Mayhew, A.: Cost and benefits of enlargement. In: Mayhew, A.: *Recreating Europe. The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*: Cambridge, Cambridge University Press 1998.
- Michelmann, H. J. – Soldatos, P. (eds.): *European Integration. Theories and Approaches*: London, University Press of America 1994.
- Moravcsik, A.: Theorizing European Integration. In: Moravcsik, A.: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*: London, UCL Press 1998, s. 18-85.

- Padoan, P. P.: Regional arrangements as clubs – the European case. In: Mansfield, E. D. – Milner, H. V. (eds.): *The Political Economy of Regionalism*: New York, Columbia University Press 1997, s. 107-133.
- Pijnenburg, B.: EU lobbying by ad hoc coalitions – an exploratory case study: *Journal of European Public Policy* 5 (1998), č. 2, s. 303-321.
- Pitrová, M.: *Institucionální struktura EU*: Brno, Masarykova Univerzita 1999.
- Rosamind, B.: *Theories of European Integration*: London, Macmillan Press 2000.
- Rovná, L.: Z historie evropské integrace. In: Kubát, M. (ed.): *Východní rozšíření Evropské unie. Východiska, stav, perspektivy*: Brno – Praha, FSV UK – Mezinárodní politologický ústav MU – Europeum 2001.
- Seidelmann, R.: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. In: Nohlen, D. (ed.): *Lexikon der Politik V. Die Europäische Union*: München, C. H. Beck 1996, s. 54-59.
- Schimmelfennig, F. – Sedelmeier, U.: Theorizing EU enlargement – research focus, hypotheses, and the state of research: *Journal of European Public Policy* 9 (2002), č. 4, s. 500-528.
- Schimmelfennig, F.: The Community trap – liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union: *International Organization* 55 (2001), č. 1, s. 47-80.
- Schmitter, P.: Three neo-functional hypotheses about international integration: *International Organization* 55 (2001), s. 47-80.
- Urban, Z.: Česká republika na prahu Evropské unie: *Politická ekonomie* 2003, č. 3, s. 351-372.
- Vaubel, R.: *Evropské instituce jako zájmová skupina*: Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 2009.
- Wallace, H.: EU enlargement – a neglected subject. In: Cowles, M. G. – Smith, M. (eds.): *Risk, Reforms, Resistance, and Revival. The State of the European Union* (vol.5): Oxford, Oxford University Press 2000, s. 149-163.
- Waltz, K.: *Theory of International Politics*: Reading MA, Addison – Wesley 1979, s. 70-71.
- Wildenmann, R. (ed.): *Staatswerdung Europas?* Baden – Baden, Nomos 1991.

5. DÍLČÍ ZÁVĚR

Teorie veřejné volby se hodí i ke zkoumání Evropské unie. Studie připomněla tradiční teorie mezinárodních vztahů – jak idealistické tak realistické. Teorie veřejné volby, která je zvláštním případem teorie racionální volby, stojí blízko neorealistickým teoriím. Zatímco podle realistů si státy hájí vlastní zájmy, v teorii veřejné volby maximalizují hlavní aktéři – ať už státy nebo politici - svůj užitek.

Volba racionálního aktéra – zda jde o politika či stát – souvisí s problémem analytických rovin. Není třeba nutně trvat na tom, že jediným vhodným aktérem teorie racionální volby

aplikované na mezinárodní vztahy musí být politik. Za určitých okolností to může být i stát, pokud zkoumáme proces evropské integrace jako výsledek mezistátního vyjednávání.

Dějiny evropské integrace od 50. let 20. století do současnosti potvrzují, že evropské státy hájí především vlastní zájmy. Evropská integrace je dynamický proces, který je ovlivněn řadou faktorů politických, hospodářských, kulturních i náboženských. Po dlouhá desetiletí spolu soupeří dva politické přístupy: federalismus a mezivládní přístup. V teorii dominoval neofunkcionalismus, což vyústilo do mylné představy o nepolitickém charakteru integrace.

EU čelí permanentním institučním problémům. Na jedné straně existuje věčné napětí mezi prohlubováním integrace a rozšiřováním společenství. Na druhé straně rozšiřováním ES/EU došlo k určité instituční těžkopádnosti, která se pro některé stala argumentem pro posílení většinového rozhodování v unii. Samostatným tématem jsou demokratické deficity, které se zatím nepodařilo uspokojivě vyřešit.

Analogií Arrowova teorému, který zpochybnil tezi o „veřejném zájmu“ na úrovni národní politiky, lze vyvodit, že v situaci mnoha evropských zemí a politických představ o dalším vývoji nelze najít neutrální hlasovací mechanismus, který by rozhodl o tom, co je „nadanárodním“ či „evropským“ zájmem. Princip tranzitivních preferencí lze aplikovat na jednoho aktéra, ve společenství více aktérů však naráží na vážné problémy.

Užitková funkce politika se může lišit od užitkové funkce prostého občana. To umožňuje vysvětlit, proč politici v původních členských státech rozšíření unie podporovali, ačkoli veřejnost mu příliš nakloněna nebyla (strach z migrace, konkurence levnějšího zboží aj.). Rozšiřování EU lze uchopit jako kooperativní hru politickými elitami v členských a kandidátských státech. Zanedbat nelze ani tlak zájmových skupin.

Politici v kandidátských zemích rozšíření podporovali, protože vznikla možnost umístit se do některého z evropských úřadů, nebo se zvyšují šance na znovuzvolení na národní úrovni (menší konkurence mezi politickými insidery). Pro politiky v dosavadních členských státech je rozšíření EU příležitostí zvýšit moc nad větším politickým celkem, pokud sedí v některé z evropských institucí, nebo vyhoví poptávce evropské politické elity po rozšíření.

Východní rozšíření EU je zatím největší rozšíření v dějinách Evropských společenství. Zatímco v polovině 90. let vstupovaly do EU bohaté země (Rakousko, Švédsko, Finsko), při východním rozšíření vstupují spíše chudé státy, dokonce ještě chudší, než bylo Španělsko, Portugalsko či Řecko v 80. letech 20. století. Podmínky vstupu zemí, které byly přijímány v roce 2004 a 2007, jsou proto nevýhodnější, než měly země při předchozích vlnách rozšiřování.

Příliš dlouho byla teorie evropské integrace v zajetí neofunkcionalistických schémat. Teorie racionální volby aplikovaná na mezinárodní vztahy umožňuje celý proces oddealizovat a zexaktnit. Hlavním nahlédnutím teorie veřejné volby aplikovanou na EU je, že k rozšiřování EU nedochází kvůli altruismu aktérů, nýbrž racionálnímu sledování individuálních nebo skupinových zájmů.

6. ÚVOD CHARAKTERISTIKA A VNITŘNÍ TRH

Evropská unie je v celosvětovém měřítku ojedinělým integračním uskupením, které se více jak půl miliardou svých obyvatel podílí zhruba na jedné pětině světového obchodu. V případě států eurozóny s více jak 330 mil. spotřebiteli se jedná o příspěvek zhruba ve výši 17%. Podíl společné měny států eurozóny eura na světových měnových zásobách činí zhruba 27%.¹ Státy Evropské unie zvláště pak ty, které jsou členy eurozóny, se potýkají především s nízkým tempem růstu hrubého domácího produktu, vysokým veřejným zadlužením, relativně nízkou produktivitou práce a nepříznivým demografickým vývojem. Některé země EU prochází v posledních čtyřech letech největší krizí od svého vzniku.

V následujících tabulkách uvádíme srovnání zemí EU na základě vybraných základních makroekonomických ukazatelů.

Tabulka č. 1: Roční tempo růstu reálného HDP v% (jednotlivé státy EU27)

země	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staré členské země															
Belgie €	1.4	3.7	1.9	3.5	3.7	0.8	1.4	0.8	3.2	1.7	2.7	2.9	1	-2.8	2.2
Dánsko	2.8	3.2	2.2	2.6	3.5	0.7	0.5	0.4	2.3	2.4	3.4	1.6	-1.1	-5.2	2.1
Finsko €	3.6	6.2	5	3.9	5.3	2.3	1.8	2	4.1	2.9	4.4	5.3	0.9	-8.2	3.1
Francie €	1.1	2.2	3.4	3.3	3.7	1.8	0.9	0.9	2.5	1.8	2.5	2.3	-0.1	-2.7	1.5
Irsko €	7.8	11.5	8.4	10.9	9.7	5.7	6.5	4.4	4.6	6	5.3	5.6	-3.5	-7.6	-1
Itálie €	1.1	1.9	1.4	1.5	3.7	1.8	0.5	0	1.5	0.7	2	1.5	-1.3	-5.2	1.3
Lucembursko €	1.5	5.9	6.5	8.4	8.4	2.5	4.1	1.5	4.4	5.4	5	6.6	1.4	-3.6	3.5
Německo €	1	1.8	2	2	3.2	1.2	0	-0.2	1.2	0.8	3.4	2.7	1	-4.7	3.6
Nizozemí €	3.4	4.3	3.9	4.7	3.9	1.9	0.1	0.3	2.2	2	3.4	3.9	1.9	-3.9	1.8
Portugalsko €	3.7	4.4	5	4.1	3.9	2	0.7	-0.9	1.6	0.8	1.4	2.4	0	-2.5	1.3
Rakousko €	2.2	2.1	3.6	3.3	3.7	0.5	1.6	0.8	2.5	2.5	3.6	3.7	2.2	-3.9	2
Řecko €	2.4	3.6	3.4	3.4	4.5	4.2	3.4	5.9	4.4	2.3	5.2	4.3	1	-2	-4.5
Španělsko €	2.4	3.9	4.5	4.7	5	3.6	2.7	3.1	3.3	3.6	4	3.6	0.9	-3.7	-0.1
Švédsko	1.6	2.7	4.2	4.7	4.5	1.3	2.5	2.3	4.2	3.2	4.3	3.3	-0.6	-5.3	5.5
Velká Británie	2.9	3.3	3.6	3.5	3.9	2.5	2.1	2.8	3	2.2	2.8	2.7	-0.1	-4.9	1.3
Nové členské země															
Česká Republika	4	-0.7	-0.8	1.3	3.6	2.5	1.9	3.6	4.5	6.3	6.8	6.1	2.5	-4.1	2.3
Bulharsko	-9.4	-5.6	4	4.4	5.7	4.2	4.7	5.5	6.7	6.4	6.5	6.4	6.2	-5.5	0.2
Estonsko €	5.7	11.7	6.7	-0.3	10	7.5	7.9	7.6	7.2	9.4	10.6	6.9	-5.1	-13.9	3.1
Kypr €	1.8	2.3	5	4.8	5	4	2.1	1.9	4.2	3.9	4.1	5.1	3.6	-1.7	1
Litva	3.6	8.3	4.8	3.3	6.9	8	6.5	7.2	8.7	10.6	12.2	10	-4.2	-18	-0.3
Lotyšsko	5.2	7.5	7.6	-1.1	3.3	6.7	6.9	10.2	7.4	7.8	7.8	9.8	2.9	-14.7	1.3
Maďarsko	0.7	3.9	4.8	4.1	4.9	3.8	4.1	4	4.5	3.2	3.6	0.8	0.8	-6.7	1.2
Malta €	:	:	:	:	:	-1.6	2.6	-0.3	1.1	4.7	2.1	4.4	5.3	-3.4	3.7
Polsko	6.2	7.1	5	4.5	4.3	1.2	1.4	3.9	5.3	3.6	6.2	6.8	5.1	1.7	3.8
Rumunsko	3.2	-4.9	-2.1	-0.4	2.4	5.7	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	6.3	7.3	-7.1	-1.3
Slovensko €	6.9	4.4	4.4	0	1.4	3.5	4.6	4.8	5.1	6.7	8.5	10.5	5.8	-4.8	4
Slovinsko €	3.6	4.9	3.6	5.4	4.4	2.8	4	2.8	4.3	4.5	5.9	6.9	3.7	-8.1	1.2

Zdroj: Eurostat, 2011

¹ European Central Bank, The International role of the Euro, 2010.

Tabulka č. 2: Míra nezaměstnanosti v% (jednotlivé státy EU27)

země	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staré členské země														
Belgie €	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7	7.9	8.3
Dánsko	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.3	6	7.4
Finsko €	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4
Francie €	11.5	11	10.4	9	8.3	8.6	9	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.7
Irsko €	9.9	7.5	5.6	4.2	3.9	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.6	6.3	11.9	13.7
Itálie €	11.3	11.3	10.9	10.1	9.1	8.6	8.4	8	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4
Lucembursko €	2.7	2.7	2.4	2.2	1.9	2.6	3.8	5	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.5
Německo €	9.4	9.1	8.2	7.5	7.6	8.4	9.3	9.8	11.2	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1
Nizozemí €	5.5	4.3	3.5	3.1	2.5	3.1	4.2	5.1	5.3	4.4	3.6	3.1	3.7	4.5
Portugalsko €	6.7	5	4.5	4	4.1	5.1	6.4	6.7	7.7	7.8	8.1	7.7	9.6	11
Rakousko €	4.4	4.5	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.9	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4
Řecko €	:	10.8	12	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6
Španělsko €	16.7	15	12.5	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.5	8.3	11.3	18	20.1
Švédsko	9.9	8.2	6.7	5.6	5.8	6	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.4
Velká Británie	6.8	6.1	5.9	5.4	5	5.1	5	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8
Nové členské země														
Česká Republika	:	6.4	8.6	8.7	8	7.3	7.8	8.3	7.9	7.2	5.3	4.4	6.7	7.3
Bulharsko	:	:	:	16.4	19.5	18.2	13.7	12.1	10.1	9	6.9	5.6	6.8	10.2
Estonsko €	:	:	:	13.6	12.6	10.3	10	9.7	7.9	5.9	4.7	5.5	13.8	16.9
Kypr €	:	:	:	4.9	3.8	3.6	4.1	4.7	5.3	4.6	4	3.6	5.3	6.5
Litva	:	14.3	14	13.7	12.9	12.2	10.5	10.4	8.9	6.8	6	7.5	17.1	18.7
Lotyšsko	:	13.2	13.7	16.4	16.5	13.5	12.5	11.4	8.3	5.6	4.3	5.8	13.7	17.8
Maďarsko	9	8.4	6.9	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10	11.2
Malta €	:	:	:	6.7	7.6	7.5	7.6	7.4	7.2	7.1	6.4	5.9	7	6.8
Polsko	10.9	10.2	13.4	16.1	18.3	20	19.7	19	17.8	13.9	9.6	7.1	8.2	9.6
Rumunsko	:	:	7.1	7.3	6.8	8.6	7	8.1	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9	7.3
Slovensko €	:	12.6	16.4	18.8	19.3	18.7	17.6	18.2	16.3	13.4	11.1	9.5	12	14.4
Slovinsko €	6.9	7.4	7.3	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6	4.9	4.4	5.9	7.3

Zdroj: Eurostat, 2011

Tabulka č. 3: Míra inflace v% (jednotlivé státy EU27)

země	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staré členské země														
Belgie €	1.5	0.9	1.1	2.7	2.4	1.6	1.5	1.9	2.5	2.3	1.8	4.5	0	2.3
Dánsko	2	1.3	2.1	2.7	2.3	2.4	2	0.9	1.7	1.9	1.7	3.6	1.1	2.2
Finsko €	1.2	1.3	1.3	2.9	2.7	2	1.3	0.1	0.8	1.3	1.6	3.9	1.6	1.7
Francie €	1.3	0.7	0.6	1.8	1.8	1.9	2.2	2.3	1.9	1.9	1.6	3.2	0.1	1.7
Irsko €	1.3	2.1	2.5	5.3	4	4.7	4	2.3	2.2	2.7	2.9	3.1	-1.7	-1.6
Itálie €	1.9	2	1.7	2.6	2.3	2.6	2.8	2.3	2.2	2.2	2	3.5	0.8	1.6
Lucembursko €	1.4	1	1	3.8	2.4	2.1	2.5	3.2	3.8	3	2.7	4.1	0	2.8
Německo €	1.5	0.6	0.6	1.4	1.9	1.4	1	1.8	1.9	1.8	2.3	2.8	0.2	1.2
Nizozemí €	1.9	1.8	2	2.3	5.1	3.9	2.2	1.4	1.5	1.7	1.6	2.2	1	0.9
Portugalsko €	1.9	2.2	2.2	2.8	4.4	3.7	3.3	2.5	2.1	3	2.4	2.7	-0.9	1.4
Rakousko €	1.2	0.8	0.5	2	2.3	1.7	1.3	2	2.1	1.7	2.2	3.2	0.4	1.7
Řecko €	5.4	4.5	2.1	2.9	3.7	3.9	3.4	3	3.5	3.3	3	4.2	1.3	4.7
Španělsko €	1.9	1.8	2.2	3.5	2.8	3.6	3.1	3.1	3.4	3.6	2.8	4.1	-0.2	2
Švédsko	1.8	1	0.5	1.3	2.7	1.9	2.3	1	0.8	1.5	1.7	3.3	1.9	1.9
Velká Británie	1.8	1.6	1.3	0.8	1.2	1.3	1.4	1.3	2.1	2.3	2.3	3.6	2.2	3.3
Nové členské země														
Česká Republika	8	9.7	1.8	3.9	4.5	1.4	-0.1	2.6	1.6	2.1	3	6.3	0.6	1.2
Bulharsko	:	18.7	2.6	10.3	7.4	5.8	2.3	6.1	6	7.4	7.6	12	2.5	3
Estonsko €	9.3	8.8	3.1	3.9	5.6	3.6	1.4	3	4.1	4.4	6.7	10.6	0.2	2.7
Kypr €	3.3	2.3	1.1	4.9	2	2.8	4	1.9	2	2.2	2.2	4.4	0.2	2.6
Litva	8.1	4.3	2.1	2.6	2.5	2	2.9	6.2	6.9	6.6	10.1	15.3	3.3	-1.2
Lotyšsko	10.3	5.4	1.5	1.1	1.6	0.3	-1.1	1.2	2.7	3.8	5.8	11.1	4.2	1.2
Maďarsko	18.5	14.2	10	10	9.1	5.2	4.7	6.8	3.5	4	7.9	6	4	4.7
Malta €	3.9	3.7	2.3	3	2.5	2.6	1.9	2.7	2.5	2.6	0.7	4.7	1.8	2
Polsko	15	11.8	7.2	10.1	5.3	1.9	0.7	3.6	2.2	1.3	2.6	4.2	4	2.7
Rumunsko	154.8	59.1	45.8	45.7	34.5	22.5	15.3	11.9	9.1	6.6	4.9	7.9	5.6	6.1
Slovensko €	6	6.7	10.4	12.2	7.2	3.5	8.4	7.5	2.8	4.3	1.9	3.9	0.9	0.7
Slovinsko €	8.3	7.9	6.1	8.9	8.6	7.5	5.7	3.7	2.5	2.5	3.8	5.5	0.9	2.1

Zdroj: Eurostat, 2011

Tabulka č. 4: Podíl dluhů veřejných rozpočtů na HDP v% (jednotlivé státy EU27)

země	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staré členské země															
Belgie €	127	122,3	117,1	113,6	109,1	108,1	105,8	98,6	94,3	92,2	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Dánsko	69,2	65,2	60,8	57,4	50,1	47,8	47,2	45,8	43,8	37,1	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Finsko €	56,9	53,8	48,2	45,5	44,6	43,9	42,6	44,3	44,1	41,4	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Francie €	58,0	59,2	59,4	58,9	57,2	56,8	58,6	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	78,3	81,7
Irsko €	73,5	64,3	53,6	48,5	38,4	36,1	32,3	31,1	29,4	27,5	24,8	25,0	44,3	65,6	96,2
Itálie €	120,9	118,1	114,9	113,7	111,2	110,6	108,0	104,3	103,8	105,8	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Lucembursko €	7,4	7,4	7,1	6,5	5,5	5,5	5,7	6,3	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Německo €	58,4	59,7	60,3	60,9	60,2	59,4	60,8	63,8	65,6	67,8	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Nizozemí €	74,1	68,2	65,7	61,1	55,9	52,9	52,6	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Portugalsko €	59,9	56,1	52,1	51,4	53,3	55,6	58,1	56,9	58,3	63,6	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Rakousko €	68,3	64,4	64,8	67,2	67,0	67,1	66,6	64,6	64,8	63,7	62,1	60,7	63,8	69,6	72,3
Řecko €	101,3	108,2	105,8	105,2	106,2	106,9	104,7	97,9	98,6	98,8	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8
Španělsko €	67,4	66,1	64,1	62,3	61,2	57,5	54,6	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Švédsko	73,0	71,0	69,1	64,8	52,8	54,4	52,6	53,5	51,2	50,9	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Velká Británie	-	49,8	46,7	43,7	42,1	38,9	38,5	38,7	40,6	42,3	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Nové členské země															
Bulharsko	-	105,1	79,6	79,3	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Česká Republika	12,5	13,1	15,0	16,4	18,2	25,2	28,9	30,1	30,4	29,8	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Estonsko €	7,4	6,2	5,5	6,0	5,0	4,7	5,7	5,5	5,0	4,5	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Kypr €	-	-	58,6	58,9	61,7	64,4	67,1	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Litva	14,3	15,6	16,6	22,8	24,3	23,4	22,8	21,2	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2
Lotyšsko	13,9	11,1	9,6	12,5	13,9	16,2	15,5	14,4	14,9	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7
Maďarsko	73,7	64,0	62,0	61,1	55,4	53,5	57,1	58,0	59,4	61,7	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
Malta €	40,1	48,4	53,4	57,1	57,1	61,8	61,7	69,3	72,1	69,8	63,4	62,0	61,5	67,6	68,0
Polsko	43,4	42,9	38,9	39,6	36,6	36,7	41,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Rumunsko	11,1	15,2	16,6	21,9	22,6	26,0	25,0	21,5	18,8	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Slovinsko €	-	-	-	-	26,7	26,9	27,8	27,9	27,2	27,0	26,7	23,1	21,9	35,2	38,0
Slovensko €	31,1	33,8	34,5	47,8	49,9	48,7	43,3	42,4	41,4	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0

Zdroj: Eurostat, 2011

Tabulka č. 5 : Podíl deficitu veřejných rozpočtů na HDP v% (jednotlivé státy EU27)

země	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staré členské země															
Belgie €	-3,8	-2,2	-0,7	-0,5	0,2	0,5	0,1	0,0	-0,2	-2,6	0,2	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1
Dánsko	-1,9	-0,5	1,1	3,1	2,6	3,1	1,7	0,1	2,0	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7	-2,7
Finsko €	-3,5	-1,2	1,3	1,9	7,1	5,2	4,3	2,5	2,4	2,8	4,0	5,2	4,2	-2,5	-2,5
Francie €	-4,0	-3,3	-2,7	-1,6	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0
Irsko €	-0,1	1,1	2,4	2,2	4,4	1,1	-0,2	0,4	1,4	1,7	2,9	0,0	-7,3	-14,4	-32,4
Itálie €	-7,0	-2,7	-2,8	-1,8	-0,6	-2,6	-2,3	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6
Lucembursko €	1,7	3,7	3,1	3,6	6,3	6,3	2,7	0,5	-1,2	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,7	-1,7
Německo €	-1,9	-0,5	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,5	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-3,3
Nizozemí €	-1,9	-1,2	-0,8	0,7	2,2	0,0	-1,9	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4
Portugalsko €	-4,5	-3,5	-2,6	-2,4	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-3,4	-6,1	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1
Rakousko €	-4,0	-1,8	-2,4	-2,3	-1,5	0,2	-0,2	-1,6	-4,4	-1,6	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6
Řecko €	-	-	-	-	-2,0	-1,4	-1,4	-5,6	-7,5	-5,1	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5
Španělsko €	-4,8	-3,4	-2,7	-1,1	-0,9	-0,4	0,0	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Švédsko	-3,2	-1,5	1,9	1,5	5,1	2,8	0,0	-0,9	0,8	2,3	2,3	3,6	2,2	-0,9	0,0
Velká Británie	-4,3	-2,2	0,2	1,1	3,8	0,7	-1,6	-3,3	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	-10,4
Nové členské země															
Česká Republika	-3,3	-3,8	-5,0	-3,7	-4,5	-6,4	-6,4	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
Bulharsko	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1,6	1,9	1,9	1,1	1,7	-4,7	-3,2
Estonsko €	-0,4	2,2	-0,7	-3,5	-0,3	0,3	1,8	1,8	1,7	1,5	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1
Kypr €	-	-	-4,1	-4,3	-2,4	-2,4	-4,6	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,0	-5,3
Litva	-0,4	1,2	0,0	-3,9	-2,6	-2,1	-1,4	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,3	-9,5	-7,1
Lotyšsko	-3,3	-11,9	-3,1	-2,8	-2,7	-1,6	-2,7	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,2	-9,7	-7,7
Maďarsko	-4,7	-6,2	-8,2	-5,5	-3,0	-4,4	-9,3	-7,2	-6,4	-7,8	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,2
Malta €	-8,0	-7,7	-9,9	-7,7	-6,5	-6,4	-5,7	-9,9	-4,7	-2,9	-2,7	-2,3	-4,8	-3,7	-3,6
Polsko	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-1,8	-3,5	-3,6	-6,3	-5,7	-4,3	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
Rumunsko	-	-4,5	-3,2	-4,5	-4,4	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,5	-6,4
Slovinsko €	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,0	-5,7	-2,7	-2,3	-2,8	-3,3	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9
Slovensko €	-1,2	-2,4	-2,5	-3,1	-3,0	-2,7	-1,9	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-6,0	-5,6

Zdroj: Eurostat, 2011

Integrační uskupení v jednotlivých formách (zóna volného obchodu, celní unie, společný trh, hospodářská a měnová unie, politická unie) existují v různých oblastech světa. Evropské integrační seskupení je však naprosto ojedinělé. Je postaveno na propojení a společné koordinaci jednotlivých politik suverénních států, dobrovolné harmonizaci a snaze o sladění ve vytyčených oblastech, na relativně vysokém počtu obyvatel (více než 500 milionů spotřebitelů s relativně silnou kupní silou, řadí se tak mezi největší co do počtu spotřebitelů i rozsahu působnosti), na vhodné geografické poloze a vysokém počtu členských států. Ze všech významných integračních seskupení má EU v současné době poměrně blízko k vytvoření politické unie, i když tato skutečnost není kodifikována v žádném z přijatých dokumentů.²

Již v Římských smlouvách, podle kterých došlo k založení Evropského hospodářského společenství, se v čl. 2 uvádí: „*Posláním společenství je vytvoření společného trhu³ a postupné odstraňování rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států a tím podporovat harmonický rozvoj hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitý a vyvážený růst, vyšší stabilitu, rychlejší zvyšování životní úrovně a užší kontakty mezi členskými státy*“.⁴ Cílem integračních snah a budování společného trhu má být odstranění překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, sladění některých národních předpisů nezbytných pro fungování společného trhu a vytvoření závazných pravidel, které by zaručovaly, že v rámci společného trhu nebude narušována hospodářská soutěž.⁵

Dle Římských smluv měl být společný trh vytvořen během dvanácti let ve třech etapách po čtyřech letech. Délka jednotlivých etap⁶ se mohla za určitých podmínek měnit a v rámci každé etapy byly vymezeny cíle a nástroje, které měly být během daného období dosaženy. Římské smlouvy byly v té době vysoce ambiciózním dokumentem. Za hlavní cíl si vytyčil ekonomickou spolupráci, která měla vést k vytvoření společného trhu. Bohužel již Zakládající smlouvy připouštěly mnoho výjimek, na které se mohly členské státy odkázat v případech ohrožení jejich hospodářské stability či v případě měnových potíží.

² Již v roce 1970 byl představen plán lucemburského ministerského předsedy Pierra Wernera, který počítal se zavedením společné měny do roku 1980. V tomto plánu se používal tzv. měnový had a zahrnoval požadavek na konvergenci ekonomik. Hospodářská a měnová unie byla jasně deklarována jako předstupeň politické unie. Dále můžeme sledovat skrytý posun k politické unii již v samotném přejmenování, ke kterému došlo za předsednictví J. Delorse v Evropské komisi, kdy došlo k posunu názvu z Evropských společenství na Evropskou unii.

³ V dnešní terminologii vnitřního trhu.

⁴ Smlouva o založení EHS.

⁵ Smlouva o založení EHS.

⁶ Pokud by byla zavedena přechodná období, mohlo toto období být prodlouženo o 3 roky.

Volný pohyb zboží a osob se s určitými výhradami dařilo postupně liberalizovat. Vážnější problémy se však objevovaly při postupné liberalizaci v oblasti volného pohybu služeb (zvláště pak v licenční politice, uznávání kvalifikace a vzdělávání) a v oblasti volného pohybu kapitálu (odlišná devizová politika, opatření a předpisy).

Celní unii (nižší integrační formu) se podařilo vytvořit prakticky již v roce 1968, téměř dva roky před plánovým datem. Zahrnovala pouze část spotřebního a průmyslového zboží. Netýkala se však zemědělských komodit a části potravinářského zboží. Tyto podléhaly režimu společné zemědělské politiky. Podle mnohých ekonomů, politologů, sociologů, ale i politiků neschopnost uplatnit celní unii v té době i pro oblast zemědělských komodit přineslo zárodky dnešního administrativně-byrokratického a protekcionistického fungování a řízení Evropské unie.⁷

S realizací společného trhu to však bylo mnohem složitější a to zejména v souvislosti s ekonomickou a politickou atmosférou, která v 70. letech v Evropě převládala.⁸ Ta se nesla v duchu zavádění nových protekcionistických a ochranných opatření ze strany jednotlivých vlád. Ropné šoky způsobily rychlý nárůst cen ropy a dalších komodit a měly celosvětový dopad. Tato situace spojená se stagflací a slumpflací, ochranou domácích výrobců, nezájmem a neochotou spolupracovat na dokončení vnitřního trhu, vedla k zastavení snah o prohlubování integračního procesu. To se projevilo v konečném důsledku ve zpomalení a později snižování konkurenceschopnosti hospodářství. Sedmdesátá léta bývají označována za dekádu ekonomické stagnace.

Osmdesátá léta se již nesla ve znamení většího ekonomického, ale i politického uvolnění, Evropa po nelehkém ekonomickém desetiletí začala zase nabírat na výkonnosti. Dochází k odklonu od uplatňování keynesiánské hospodářské politiky, která byla ideovou doktrínou od doby Velké hospodářské krize. V řadě evropských států, ale i v USA se dostávají do popředí nové ekonomické teorie (monetarismus, škola racionálního očekávání, ekonomie strany nabídky). Tyto teoretické koncepce místo politiky státních zásahů a intervencionismu, kladou důraz na vytváření tržně konformního prostředí, liberalizační procesy, privatizaci, snižování státních zásahů a ochranu soukromého vlastnictví.

⁷ Prakticky dodnes existují určité bariéry (skyté či zjevné) pro pohyb zemědělských komodit. Často to bývá spojováno s protesty různých zájmových zemědělských skupin. Skrytá ochranná opatření jsou uplatňována i pomocí různých interpretací fytohygienických norem, certifikáty původu, ale i pomocí ekonomických nástrojů, kdy se uplatňuje diferenciovaná dotační politika vůči jednotlivým zemím EU.

⁸ Pád Bretton-woodského měnového systému, problém s hlasováním v Radě ministrů EU, tzv. lucemburský kompromis, vzestup nových konkurentů (Japonsko, Hongkong, Tchaj-wan, Singapur, Jižní Korea). V této nepříznivé situaci byly hnací silou evropské integrace zejména rozsudky Evropského soudního dvora.

K určitému posunu EHS, resp. ES došlo v polovině osmdesátých let, kdy byla ustanovena nová Evropská komise a do jejího čela usedl Francouz Jacques Delors. Tato komise bývá označována jako hnací motor integrace. Eurokomisařem pro obchod, který byl zodpovědný za oblast vnitřního trhu, se stává Brit Lord Arthur Cockfield. Pod vedením tohoto konzervativního politika z Velké Británie byl vypracován kritický dokument s názvem „*Bílá kniha dokončení vnitřního trhu*“,⁹ který byl z našeho pohledu pro úspěšné pokračování evropské integrace zásadní a který stanovil termín vytvoření vnitřního trhu od 1. ledna 1993.

6.1. FÁZE EKONOMICKÉ INTEGRACE

Podle předmětu zkoumání rozlišujeme dva typy integrace:

- 1) Mikroekonomickou – jedná se o různé formy slučování činností výrobních faktorů či institucí (firem), které tyto výrobní faktory (činitele) používají pro svou činnost. Mikroekonomická integrace se jako pojem nepoužívá příliš často. Spíše se zažily termíny jako je sloučení firmy, fúze (horizontální, vertikální), akvizice, převzetí firmy, nepřátelské převzetí firmy atd.
- 2) Makroekonomickou, která se odehrává mezi jednotlivými hospodářskými aktéry, jako jsou státy, jednotlivé ekonomiky. Makroekonomická integrace se dotýká všech oblastí společenského života: hospodářské, politické, sociální, kulturní, geografické a dalších.

Ekonomickou integraci můžeme obecně rozdělit do následujících forem, které představují různé stupně dosažené integrace.¹⁰

- 1) zóna volného obchodu
- 2) celní unie
- 3) společný trh
- 4) hospodářská a měnová unie
- 5) politická unie

Tabulka č. 1 uvádí stupně ekonomické integrace včetně stručné charakteristiky dle Balassy (1966).¹¹ Z jeho vymezení ekonomické integrace vychází většina ekonomů s vlastními

⁹ Podle (Kučerová, 2010 : 131) se předchůdcem budoucí Bílé knihy o vnitřním trhu z roku 1985 stal Narjesův plán, který se týkal především odstraňování netarifních překážek. Byl zpracován v letech 1982 – 1983.

¹⁰ Používá se také označení stupně, fáze. Samotné označení forem se u různých autorů může lišit včetně počtu stupňů. Srovnej Balassa, (1961 : 26); Slaný, (2003 : 228); Pelkmans, (2006 : 7); Molle, (2006 : 10-11); Moussis, (2008 : 69 – 70).

modifikacemi dodnes. Některé jeho charakteristiky se však později ukázaly jako nedostatečné. Zejména se jedná o prvky pozitivní integrace v rámci jednotlivých stupňů, resp. jejich absence v celní unii a společném trhu.¹²

Tabulka č. 1 - Stupně ekonomické integrace

	Vymezení	Charakteristika/Klasifikace
Pásmo volného obchodu	- zrušení tarifů a kvót mezi členskými zeměmi - členské země si zachovávají národní tarify (a kvóty) vůči třetím zemím	- podstata definice GATT - žádná pozitivní integrace
Celní unie	- odstranění vzájemných bariér mezi členskými zeměmi na trhu výrobků (zboží) - zavedení společných tarifů pro obchod s třetími zeměmi	- podstata definice GATT - žádná pozitivní integrace
Společný trh	realizace celní unie včetně odstranění omezení pohybu výrobních faktorů	- nad rámec GATT - definice by měla také zahrnovat služby - žádná pozitivní integrace
Hospodářská unie	společný trh s určitým stupněm harmonizace národních hospodářských politik za účelem odstranění diskriminace, která vzniká jako důsledek rozdílnosti této politiky v různých státech	- pozitivní integrace - extrémně vágní
Úplná ekonomická integrace	- sjednání měnové, fiskální, sociální a anticyklické politiky - zřízení nadnárodního orgánu, jehož rozhodnutí jsou pro členské státy závazná	- vize jednotného státu, centralismus - nadnárodní princip

Zdroj: Pelkmans (2006 : 7), Balassa, 1966

Zóna volného obchodu

Cílem je odstranění bariér (cla a různé kvantitativní restrikce), které brání vzájemnému obchodu se zbožím, zpravidla pouze průmyslovým.¹³ Jednotlivé země si ponechávají vlastní režim v obchodní politice (celní oblast) vůči třetím zemím, v důsledku toho je zachována kontrola na hranicích členských států. Státy tehdejšího Evropského hospodářského společenství dospěly do této fáze v roce 1965. Jako příklad zóny volného obchodu v Evropě i

¹¹ Béla Balassa byl americký ekonom maďarského původu, který se mimo svojí teorii ekonomické integrace proslavil tzv. Balassa-Samuelson efektem, který objasňuje proces ekonomického dohánění vyspělých států méně vyspělými ekonomikami. Více viz. Balassa (1964, 585:596).

¹² B. Balasa později sám přehodnotil vlastní klasifikaci a uznal, že určitá část pozitivní integrace se ve formě společného trhu vyskytuje.

¹³ Nejedná se např. o zemědělské komodity, určité potraviny a další komodity.

ve světě uvádím EFTA, CEFTA, NAFTA, ASEAN. Zóna volného obchodu je typickým příkladem negativní integrace.

Celní unie

Jedná se o vyšší formu integrace, kde dochází mezi zúčastněnými zeměmi k vzájemnému odstranění bariér¹⁴ v obchodu se zbožím. Je zavedena společná obchodní politika vůči třetím zemím včetně společného celního sazebníku. Kontrola i proclívání probíhají na vnějších hranicích. Státy ES zavedly celní unii již v polovině roku 1968 s předstihem roku a půl oproti původně stanovenému datu.

Společný trh¹⁵

V rámci společného trhu dochází k dalšímu odstranění překážek ve volném pohybu služeb a výrobních faktorů (práce a kapitálu). Dochází k postupné integraci trhu. Vytvářejí se společná pravidla (např. v oblasti hospodářské soutěže), společné normy (hygienické, bezpečnostní aj).

Můžeme také sledovat tzv. spill-over efekt (efekt přelévání) společného trhu v dalších oblastech. V Evropské unii se jedná o doprovodné politiky vnitřního trhu např. ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele, sociální a regionální politika atd.

Hospodářská a měnová unie

V této fázi dochází k provádění společné měnové politiky prostřednictvím centrální autority a zavedení jednotné měny. Jednotlivé členské státy vykonávají vysoký stupeň koordinace národní hospodářské politiky, v některých významných sektorových oblastech probíhá jejich harmonizace.

Již na počátku 60. let Robert Mundell¹⁶ (1961) zformuloval v *Teorii optimální měnové oblasti* základní předpoklady pro fungování měnové unie, resp. za jakých podmínek je výhodné zavést společnou měnu. Dle této teorie by státy, u kterých nedochází k dostatečné mobilitě pracovní síly, ceny a mzdy nejsou flexibilní,¹⁷ existují diametrální rozdíly v produktivitě práce, neměly zavádět společnou měnu, ale používat systém volně pohyblivých kurzů. Z tohoto teoretického pohledu státy EU dosud netvoří optimální měnovou oblast, protože nesplňují výše uvedené základní podmínky, jak je tomu např. v současné době v USA.

¹⁴ Nadále se však mohou vyskytovat některé skryté překážky při pohybu zboží např. z důvodů odlišných technický předpisů, nepřímých daní atd.

¹⁵ Někteří autoři předřazují této fázi ještě jeden stupeň – jednotný trh zboží.

¹⁶ Robert Mundell je nositel Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1999.

¹⁷ Existují diametrální rozdíly v cenové struktuře.

Země, které nezavedly společnou měnu, provádějí autonomní měnovou politiku a mají možnost ovlivňovat hospodářský cyklus prostřednictvím změny kurzu (devalvace či revalvace), peněžní zásoby, změnou úrokových sazeb, operacemi na devizovém trhu atd. Státy, které vstoupí do eurozóny, o výše uvedené nástroje přicházejí.

Politická unie

Nejvyšší možná fáze integrace. Národní státy odevzdávají převážnou část svých kompetencí, vzdávají se své suverenity ve prospěch vytvoření jednotného politického celku. Provádějí společnou vnitřní, zahraniční, obrannou a bezpečnostní politiku.

Molle (2006 : 11) rozlišuje kromě politické unie ještě tzv. „full union“, kdy dochází ke kompletnímu sjednocení, nastává virtuální situace, jako by všechny politiky probíhaly v rámci jedné země.

V souvislosti s vývojem Evropského společenství se používají následující charakteristiky: „deepening“, „widening“, a enlargement (Pelkmans, 2006 : 16). Deepening je označení pro prohlubování integračního procesu v oblasti ekonomické liberalizace, odstraňování překážek, integraci trhu. K deepeningu ve vývoji evropské integrace docházelo na základě revize Římských smluv, tj. přijetím Jednotného evropského aktu, Maastrichtské smlouvy, Amsterodamské smlouvy, Smlouvy z Nice a také Lisabonské smlouvy. Widening představuje rozšíření integrace do dalších oblastí jako je regionální politika, ochrana spotřebitele, podpora vědy a výzkumu, ochrana životního prostředí, sociální politika¹⁸ ale můžeme do této kategorie zařadit např. Wernerův plán, Evropský měnový systém nebo Schengenskou smlouvu. Enlargement se používá pro rozšíření členské základny o nové země. Kučerová (2010 : 66) však jako vhodnější považuje členění dle kritéria zvyšování počtu členů na „accessing“, a „enlargement“,¹⁹ tj. připojení a rozšíření a dle kritéria posunů ve formulaci integračních cílů na „spill-over“, „deepening“, „widening“, tj. přelévání, prohlubování, rozšíření. Dále „broadening“ pro vymezení rozšiřování integračního procesu do dalších sektorů.

¹⁸ Srovnej Kučerová (2010: 68). Tyto aktivity klasifikuje spíše jako projev deepeningu.

¹⁹ Srovnej u Kučerová (2010 : 67) označení accessing a enlargement.

7. STRATEGICKÉ DOKUMENTY – VNITŘNÍ TRH

Vysvětlení používané terminologie

Pro program vnitřního trhu existují různá označení. Římské smlouvy (1957) použily termín „společný“ trh. Pojmenování „jednotný“ trh bylo poprvé uvedeno v Bílé knize dokončení vnitřního trhu z roku 1985. Jednotný evropský akt (1986) zavedl název „vnitřní“ trh, který má znamenat opravdovou liberalizaci v oblasti volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Lisabonská smlouva používá termín „vnitřní trh“. V práci používáme následující označení pro proces evropské integrace. Evropské hospodářské společenství (EHS) pro členské země do roku 1965, Evropská společenství (ES) či Společenství pro členské státy od roku 1965 do roku 1993 a Evropská unie (EU) pro členské státy po roce 1993.

7.1. Strategické dokumenty vnitřního trhu před rokem 1993

Jen velmi pomalými kroky se postupně dařilo odstraňovat překážky a bariéry, které bránily dokončení vnitřního trhu. Je také zajímavé sledovat, že v některých oblastech, které jsou politicky i ekonomicky „citlivé“ pro jednotlivé státy, se nedaří překážky odstraňovat od samotného počátku evropské integrace.

7.1.1 Bílá kniha dobudování vnitřního trhu z roku 1985²⁰

Bílá kniha k dobudování vnitřního trhu znamenala naprosto zásadní dokument, který analyzoval tehdejší neutěšený stav naplňování společného trhu. Byla finalizována z dnešního pohledu během relativně krátké doby za neuvěřitelných šest měsíců. V tomto dokumentu se konkrétně popisuje alarmující situace neplnění hlavních ekonomických priorit, které byly vytyčeny již při samotném zakládání Společenství, a na kterých měl být celý integrační proces postaven. Dokument zmapoval tři základní typy překážek, které brání jeho dokončení (fyzické, technické a daňové). Napočítáno bylo přes 280 překážek a bariér, které je třeba ještě odstranit, aby mohly být tzv. čtyři základní svobody naplněny.

Zejména se jednalo o následující zjištění:

- došlo k zrušení cel, ale nadále jsou na třetí země a dokonce i mezi členskými státy uplatňována kvantitativní opatření s obdobnými účinky jako cla
- mezi nejviditelnější překážky patří to, že na společných hranicích doposud přetrvávají fyzické kontroly

²⁰ EC, Completing the internal market, 1985.

osob a zboží, což způsobuje administrativní náklady a časové prodlevy

- nadále existují odlišné technické předpisy (technické, veterinární a fytohygienické normy, které se dle zvyků (zdravotních, bezpečnostních, ekologických, ochrana spotřebitele) v jednotlivých státech liší
- je nezbytné přejít na tzv. „nový přístup“ vzájemného uznávání a harmonizaci základních bezpečnostních a zdravotních norem
- existuje rozdílnost v sazbách DPH a spotřebních daní mezi členskými státy – objevuje se požadavek po jejich harmonizaci
- princip země určení s sebou nese zachování kontrol na hranicích
- neexistuje volné poskytování služeb přes hranice (finančních a dalších)
- bariéry přetrvávají v síťových odvětvích, jako je výroba a distribuce vody, elektřiny, zemního plynu, telekomunikace, doprava – tyto oblasti nejsou dostatečně pokryty evropskou legislativou
- projevuje se protekcionismus v zadávání veřejných zakázek, dochází k porušování hospodářské soutěže, neexistuje dostatečná ochrana duševního vlastnictví

Zdroj: Completing the Internal Market, White paper from the Commission to the European Council, 1985

Některé důležité oblasti ekonomické integrace, které však úzce s vnitřním trhem souvisí, nebyly v dokumentu řešeny nebo byly řešeny jen okrajově. Jedná se zejména o oblast sociální legislativy,²¹ ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí. Také hlubší ukotvení politiky hospodářské a sociální soudržnosti bylo upraveno až pozdější legislativou. Chyběla mimo jiné i jasná úprava tzv. přirozených monopolů²² (Urban, 2002: 43-44).

Nedílnou součástí této Bílé knihy byla nejenom analýza nedostatků a problémových oblastí, ale také návrhy na odstranění bariér (prostřednictvím přijetí nových směrnic a nařízení), včetně stanovení konečného a finálního termínu dokončení vnitřního trhu do 1. ledna 1993 a vytvoření tzv. „Evropy bez hranic“.

7.1.2 Jednotný Evropský akt (JEA)

V Římských smlouvách bylo zakotveno, že všechna rozhodnutí, která se týkají společného trhu, musí být přijímána v Radě jednomyslně. Tento způsob rozhodování bývá některými autoritami prezentován jako „jediný spravedlivý“. Žádný členský stát nemůže být přehlasován a každý stát disponuje při rozhodování jedním hlasem. Na jednu stranu se jeví tento způsob hlasování jako „nejvíce demokratický“, na druhou stranu však může na základě tohoto

²¹ Charta základních sociálních práv pracujících v ES byla přijata v roce 1989 (součástí primárního práva se však stala až s přijetím Amsterodamské smlouvy).

²² Do této oblasti podle tehdejší definice tzv. přirozených monopolů spadaly zejména síťová odvětví – telekomunikace, energetika, doprava, vodohospodářství, kanalizace aj.

principu docházet ke zdržování či blokaci celého rozhodovacího procesu. V některých případech může docházet i k „vydírání“ ze strany jediného státu, který nebude s předkládaným návrhem souhlasit. Vzhledem k tomu, že vytvoření vnitřního trhu vyžadovalo přijetí řady nových legislativních kroků a další úpravy, což by při zachování principu jednomyslnosti bylo opravdu složité, bylo nezbytné změnit stávající hlasování a přejít na princip rozhodování kvalifikovanou většinou. Tato změna byla mimo jiných implementována prostřednictvím první revize zakládajících smluv do dokumentu, který dostal označení Jednotný evropský akt (dále jen JEA).

Jednotný evropský akt byl podepsán v únoru 1986. V platnost vstoupil po proběhnutí ratifikačního procesu 1. července roku 1987. Čelní představitelé členských států a reprezentanti vlád byli schopni se poprvé dohodnout na tolik nutné změně původních zakládajících smluv. Článek 13 JEA definuje vnitřní trh: *„Vnitřní trh zahrne oblast bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu v souladu s ustanoveními této smlouvy“*. Základní změny a úpravy, týkající se vnitřního trhu, které v sobě dokument zahrnoval lze shrnout:

Rozhodování v oblasti vnitřního trhu	• kvalifikovaná většina namísto jednomyslné shody • jednomyslnost zachována ve velmi citlivých otázkách týkajících se členských států (fiskální oblast, sociální oblast, volný pohyb osob v zaměstnaneckém poměru)
Posílení pravomocí Evropského parlamentu při schvalování legislativy	• procedura „spolupráce“
Vyvolání tzv. „spill over efektu“ (efektu přelévání) vnitřního trhu i do následujících oblastí:	• ekonomická a sociální soudržnost • sociální politika • ochrana spotřebitele • ochrana životního prostředí • výzkum a technický rozvoj • kapitola o hospodářské a měnové unii

Zdroj: Urban (2002), JEA, vlastní výběr

7.1.3 Cecchiniho zpráva²³

Evropská komise pověřila v roce 1988 italského ekonoma Paola Cecchiniho vypracováním studie, která měla vyhodnotit budoucí očekávané výhody vnitřního trhu. Alternativně měla zjistit, kolik by Společenství ztratilo za situace, kdy se vnitřní trh realizovat nebude (tzv. náklady Ne - Evropy). Podkladem pro studii se stal výzkum, kterého se zúčastnilo okolo 11 tisíc subjektů. Skupina pod vedením tohoto ekonoma si položila základní cíl a to odhadnout náklady, které Evropské společenství ponese, pokud nepřistoupí k vytvoření jednotného trhu a zůstane rozděleno na národní trhy. Odhady těchto nákladů se pohybovaly až ke 200 mld. ECU (v cenách roku 1988). To tehdy představovalo cca 5% HDP celého Společenství.

Dále zde byla snaha vyčíslit přínosy (resp. náklady, jež mohou být ušetřeny), které vzniknou po zrušení některých bariér, mezi které patří zrušení fyzických kontrol na hranicích, liberalizací dalších služeb atd. Cecchiniho zpráva se pokusila vyčíslit úspory, které vzniknou odstraněním kontrol na hranicích, dále kvantifikuje výnosy, které vzniknou větší konkurencí mezi firmami zemí ES a výnosy po odstranění technických překážek, což způsobí větší rozsah výroby (Urban, 2002:47).

Podrobně byla analyzována oblast veřejných financí, do které spadá i trh s veřejnými zakázkami. Zpráva konstatuje, že členské státy se chovají velmi protekcionisticky a upřednostňují domácí subjekty a své národní firmy před zahraniční konkurencí.²⁴

Ekonomičtí experti posuzovali možné efekty vnitřního trhu, které lze rozdělit dle ekonomické teorie do tří skupin:

Efekt alokační – v delším časovém horizontu bude celkově docházet k efektivnější alokaci výrobních zdrojů a to z důvodu odstranění překážek a bariér mezi státy, které povedou ke zvýšené konkurenci. V krátkém časovém horizontu může být tento efekt negativní, protože vyšší konkurenční prostředí povede k likvidaci té výroby, která je neefektivní a neekonomická, což s sebou následně může přinášet vyšší nezaměstnanost, vyšší veřejné výdaje a celkové zhoršení ekonomické situace v daném regionu (Kučerová, 2010 : 136 - 137).

Efekt akumulační – v delším časovém období zvýšená konkurence povede k vyšším ziskům a díky vyšším investicím pak také k rychlejšímu ekonomickému růstu a potenciálu.

²³ EC, Europe 1992 The overall challenge, 1988.

²⁴ Racionálním a efektivním chováním při zadávání veřejných zakázek mohlo být dle této studie ušetřeno až 20 mld. ECU.

Lokalizační efekt – tento efekt vyvolává dva účinky. Na jedné straně může na jeho základě docházet ke sbližování ekonomické úrovně jednotlivých regionů vyvolaný volným pohybem základních výrobních faktorů. Na straně druhé vyšší specializace a koncentrace může naopak ještě zvyšovat propastné rozdíly mezi bohatými a chudými regiony v daném státě, ale i rozdíly mezi státy navzájem. „Akumulační i alokační efekt vnitřního trhu povedou k takovému vývoji, v němž investice budou směřovat do regionů s vyšší výnosností“ (Kučerová, 2010 : 137). Jako kompenzace za tento druhý efekt se pak nabízí nezbytnost více rozvíjet a soustředit se na regionální a strukturální politiku na evropské úrovni a také na tuto politiku alokovat více finančních prostředků než tomu bylo v minulosti.

Cecchiniho zpráva byla ve svých závěrech velmi optimistická, byly jí však vytýkány metodologické nedostatky a v mnoha oblastech i nereálnost (Urban, 2002).

Po odstranění bariér mělo být realizací vnitřního trhu vytvořeno zhruba 1,8 mil. nových pracovních míst, celkový HDP členských zemí se měl zvýšit přibližně o 4,5% a inflace měla klesnout přibližně o 6,1%.

Cecchiniho zpráva poukazovala na to, že efekty vnitřního trhu se neprojeví ihned, ale nejspíše až ve střednědobém období, tedy s určitým časovým zpožděním.

7.2. Strategické dokumenty po roce 1993 a hodnocení účinků vnitřního trhu

Původně stanovený cíl v Římských smlouvách předpokládal vytvoření společného trhu během 12 let, tj. do roku 1970. Ten nebyl naplněn. Nestalo se tomu tak ani o 20 let později. První studie, která mapovala a odpovídala na možné přínosy společného trhu, byla již výše zmiňovaná Cechiniho zpráva (Náklady Ne-Evropy), jež se snažila odhadnout účinky vnitřního trhu ex-ante. V této kapitole se budu zabývat rozбором jednotlivých strategických dokumentů a efektů vnitřního trhu ex-post.

7.2.1 Bílá kniha. Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost.

Výzvy a cesty vpřed do 21. století. 1993²⁵

Evropská rada na zasedání v Kodani v roce 1993 vyzvala Evropskou komisi, aby předložila Bílou knihu o střednědobé strategii v oblasti růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

²⁵ EC, Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, 1993.

Hlavní důvody této iniciativy lze spatřovat v negativním ekonomickém vývoji v EU na počátku 90. let, který byl provázen poměrně vysokou nezaměstnaností a nízkým ekonomickým růstem. Objevuje se nezbytnost inovovat cíle a opatření, které by konečně vedly k uskutečnění vnitřního trhu.

Autoři této studie poukazují na to, že od počátku 70. let (s výjimkou druhé poloviny let osmdesátých) se počet nezaměstnaných ve Společenství neustále zvyšoval. Za posledních dvacet let sice objem produktu vzrostl o 81%, celková zaměstnanost se však zvýšila o pouhých 9%. Počet nezaměstnaných v roce 1993 v Evropské unii činil více než 17 miliónů lidí. Ještě v letech 1986-1990 byla průměrná roční míra růstu domácího produktu na relativně vysoké hodnotě (okolo cca 3,2% ročně). Od roku 1991 se však průměrná roční míra růstu HDP Společenství začala zpomalovat. V roce 1993 (poprvé od roku 1973) dosáhla záporných hodnot. Na těchto ne příliš příznivých výsledcích se s největší pravděpodobností také podepsala ekonomická situace v Evropě na počátku 90. let (stagnace, měnové otřesy, ale také řada politických událostí – např. sjednocení Německa, transformační procesy v postsocialistických zemích, rozpad RVHP, rozpad Varšavské smlouvy, nové geopolitické uspořádání atd.). V následující tabulce shrnuji poznatky, týkající se vnitřního trhu a ekonomické situace v ES v 80. a 90. letech 20. století:

Přínosy programu vnitřního trhu od roku 1985 - 1992

- Odstraněno 70 miliónů celních dokladů
- V rámci mezinárodní dopravy ušetřeno 3% nákladů
- Počet nákupů a fúzí podniků ve Společenství se ztrojnásobil
- Dvakrát víc evropských podniků se podílelo na fúzích a nákupech ve třetích zemích
- V dříve chráněných odvětvích před konkurencí se obchod v rámci Společenství zdvojnásobil
- Investice v letech 1985-1990 vzrostly o třetinu
- Bylo vytvořeno 9 miliónů pracovních míst (v letech 1986 – 1990)
- Význam obchodu uvnitř Společenství (jako podílu na celkovém obchodu) v letech 1985-1992 neustále narůstal. Vrostl podíl importu na celkovém importu (z 53,4% na 59,3%). V případě exportu se jednalo o nárůst z 54,9% na 61,3%.
- Zřízení vnitřního trhu bylo doprovázeno růstem přímých zahraničních investic v rámci Společenství
- Vzrostly nepřímé investice (portfolio investment) členských zemí v jiných státech Společenství

Přetrvávající problémy členských států ES souvisejících s nenaplněním vizí vnitřního trhu do roku 1992

- Snížilo se průměrné roční tempo růstu evropské ekonomiky, měřeno tempem růstu HDP (ze zhruba 4% na cca 2,5% ročně)
- Nezaměstnanost se v uvedeném období převážně zvyšovala
- Míra investic klesla o 5%

- Konkurenceschopnost Společenství se ve vztahu k USA a Japonsku zhoršila (zejména v ukazatelích nezaměstnanosti, podílu na vývozních trzích, výzkumu, vývoji, inovacích a vývoji nových výrobků)

Zdroj: Bílá kniha. Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost. Výzvy a cesty vpřed do 21.století, 1993

Některé hospodářské výpočty ukazují, že v letech 1986 – 1992 integrace přispívala k hospodářskému růstu Společenství v průměru okolo 0,4% ročně.

7.2.2 Dopady a efektivita vnitřního trhu, 1996²⁶

Další studii si v roce 1996 objednala Evropská komise od nezávislých expertů a výzkumných institucí. Hlavním předmětem analýzy byl vliv a efekty budování vnitřního trhu. Studie vznikla na podkladu 38 dílčích odborných studií a na základě průzkumu 13 tisíc firem z 12 členských států EU působících v oblasti služeb a zpracovatelském průmyslu. Posuzovala současný stav na vnitřním trhu, hodnotila slabé i silné stránky. Zásadní nedostatkem této studie byla krátká hodnotící doba (pouze dva roky). V tabulce uvádím stručný přehled zjištěných efektů vnitřního trhu za sledované období (tzv. extra přínosy, které by nevznikly bez realizace vnitřního trhu):

Přínosy díky realizaci vnitřního trhu:

- Vyšší zaměstnanost o 300 – 900 tisíc osob
- Vyšší HDP celého společenství o 1,1 – 1,5 % (za období 1987-1993)
- Míra inflace nižší o 1-1,5%
- Ekonomická konvergence a koheze mezi některými regiony v rámci EU
- Zvýšení přílivu zahraničních investic (na počátku 90. let 44% směřovalo do zemí EU)¹
- Zdvojnásobení objemu veřejných zakázek mezi jednotlivými zeměmi
- Zvýšení vzájemného obchodu mezi členskými státy (zpracovatelský průmysl se zvýšil na 14 % oproti 12% v letech 1980 – 1993)
- Zrušení kontrol na hranicích ročně ušetří obchodníkům až 5 mld. ECU
- Zvýšení počtu akvizic a fúzí (mezi roky 1986-1995 v oblasti služeb nárůst ze 783 na 2602, v průmyslu ze 720 na 2296); nicméně 70% těchto aktivit se odehrálo mezi firmami uvnitř čl. států

Zdroj: The Impact and the Effectiveness of the Single Market, 1996

Analýza dále odhalila, že přínos v oblasti vnitřního trhu zaznamenaly zejména větší podniky. U malých a středních firem se požadovaný efekt prozatím nedostavil. Jako problematické se také ukázalo zavádění směrnic do praxe (Urban, 2002: 134). I když zhruba 90% směrnic

²⁶ EC, The Impact and Effectiveness of the single market, 1996.

týkajících se vnitřního trhu bylo přijato Radou, do právních soustav jednotlivých států (EU-15) bylo převedeno okolo 75%. Pouze 56% opatření z Bílé knihy o dokončení vnitřního trhu bylo transponováno do legislativy všech členských států, což mělo samozřejmě velký vliv na snížení efektů fungování vnitřního trhu.²⁷ Nemalé množství směrnic nebylo přijato včas. Týkaly se např. harmonizace nepřímých daní, liberalizace dopravních služeb aj.

Jak lze z výše popsaného jednoduše vysledovat, efekty vnitřního trhu se oproti původním očekáváním prozatím nenaplnily. Žádoucího cíle nebylo dosaženo u ekonomického růstu, nezaměstnanosti (resp. zaměstnanosti) a cenového vývoje. Na druhou stranu lze konstatovat, že se začaly projevovat pozitivní účinky v některých oblastech díky reformám, které měly vést k vytvoření vnitřního trhu, nicméně **vnitřní trh se do konce roku 1992 (jak stanovila Bílá kniha) realizovat nepodařilo.**

7.2.3 Akční plán vnitřního trhu, 1997²⁸

Dalším strategickým dokumentem, který měl přispět k odstranění dosud existujících překážek, byl Akční plán vnitřního trhu. Plán byl schválen v roce 1997 a obsahoval stanovení termínu 1.1.1999, do kterého mají být implementována zbývající opatření.²⁹

V Akčním plánu byly stanoveny následující čtyři základní cíle:

1. Efektivnější využívání pravidel	Respektování pravidla, že vnitřní trh je založen na vzájemné důvěře. Očekává se, že členské státy zajistí fungování těchto pravidel včetně donucovacích nástrojů. Je nezbytné, aby pravidla vnitřního trhu byla zjednodušena na nadnárodní i národní úrovni.
2. Zabývat se přetrvávajícími deformacemi na trh	Zejména by měly být odstraněny zbývající daňové překážky u nepřímých daní a zajištěno, aby nebyla porušována pravidla na ochranu hospodářské soutěže.
3. Odstranit zbývající bariéry	Přijetí další nezbytné legislativy v oblastech, které nebyly pokryty Bílou knihou (1985).
4. Uzpůsobovat vnitřní trh tak, aby z něho mohli co nejvíce těžit občané EU	Vnitřní trh vytváří nové pracovní příležitosti, poskytuje osobní svobodu, přináší přínosy pro spotřebitele. Důraz by měl být kladen více na sociální dimenzi vnitřního trhu.

²⁷ Problémy se netýkaly pouze časové implementace daných směrnic, ale také nesprávné implementace ze strany členských států do národních právních systémů.

²⁸ EC, Action plan for the single market, 1997.

²⁹ Tento termín se shodoval se spuštěním závěrečné etapy Hospodářské a měnové unie.

Akční plán byl rozdělen na části dle „opatření“: schválení a rychlá implementace některých opatření (například rozšíření služeb EURES); opatření, která již byla v minulosti řešena a u kterých se předpokládalo jejich rychlé zavedení do praxe; přijetí již existujících návrhů opatření (statut evropské společnosti, liberalizace trhu s dodávkami plynu, směrnice o biotechnologických objevech, směrnice o transparentnosti služeb v informační společnosti) atd.

Pro kontrolu plnění závazků a povinností spojených nejen s Akčním plánem vydává Evropská komise dvakrát ročně tzv. *Single Market Scoreboard*, kde je uveden srovnání jednotlivých zemí v přijímání legislativy týkající se vnitřního trhu. Od roku 2000 bylo stanoveno, aby tzv. „legislativní deficit“ nebyl vyšší než 1,5% počtu přijaté legislativy.³⁰

I když cíle obsažené v Akčním plánu posunuly vnitřní trh „o něco blíže k jeho možnému dokončení“, nadále existovala řada překážek. Týkaly se zejména následujících oblastí: liberalizace síťových odvětví, veřejných zakázek, harmonizace a způsobu výběru nepřímých daní a některých technických předpisů.

K další revizi zakládajících smluv dochází prostřednictvím Amsterodamské smlouvy, která vnitřní trh doplnila a rozšířila o další politiky. Jedná se o ochranu spotřebitele, sociální a ekologickou politiku, životní prostředí, zdravotnictví a další.

³⁰ EC, “Time to move up a gear” - Commission President Barroso presents Annual Progress Report on Growth and Jobs, 2005.

7.2.4 Strategie pro evropský vnitřní trh na období 1999- 2003³¹

Tato strategie se zaměřila zejména na následující čtyři strategické cíle a doporučení:

CÍL	DOPORUČENÍ
Občané	Zdokonalit kvalitu života občanů EU; zabezpečit, aby vnitřní trh přispíval k udržitelnému a vyváženému rozvoji; zajistit bezpečnost a zdraví spotřebitelů.
Trhy	Zvýšit výkonnost trhu s výrobky a výkonnost kapitálového trhu.
Podniky	Zlepšit podnikatelské prostředí; odstranit přetrvávající daňové bariéry a nekalé daňové praktiky; učinit pokrok při přijímání legislativy; zefektivnění výběru nepřímých daní; podpora malých a středních podniků.
Vnější prostředí	Dokázat využít úspěchu vnitřního trhu v měnícím se a globalizujícím světě; zajistit fungující vnitřní trh s ohledem na rozšíření o další členské státy.

Zdroj: Strategy for the Internal Market, 1999

Na jaře 2002 byla na zasedání Evropské rady v Barceloně věnována pozornost postupu přijatých opatření ze strany členských států. Čelní představitelé na tomto vrcholném summitu potvrdili, že je nezbytné dokončit integraci finančních trhů. Dále bylo přijato rozhodnutí o liberalizaci trhu zemního plynu a elektřiny do roku 2004. Evropská rada doporučila členským státům, aby zvýšily své výdaje na vědu, výzkum a vývoj a aby se tyto výdaje přiblížily k referenční hodnotě 3% do roku 2010 (Urban, 2002: 165-166).

³¹ EC, Strategy for the internal market 1999 – 2003, 1999.

7.2.5 Vnitřní trh – deset let bez hranic, 2002³²

Vnitřní trh – deset let bez hranic je další zprávou Evropské komise, která se podrobně věnuje dané problematice a která hodnotí a shrnuje efekty za deset let fungování vnitřního trhu. Přínosy vnitřního trhu mezi roky 1992-2002 jsou následující:

Ekonomické přínosy

- Celkové HDP EU je z důvodu realizace vnitřního trhu v roce 2002 vyšší o 1,8% (164,5mld. eur v absolutním vyjádření)
- Dodatečně bylo vytvořeno 2,5 mil. pracovních míst
- Na jednu domácnost připadá přírůstek důchodu v průměru ve výši 5700 eur za uplynulých deset let
- Zvýšení exportu do třetích zemí z 6,9% na 11,2%
- Zvýšení přitažlivosti pro zahraniční investice (investice vzrostly o více než dvojnásobek- měřeno v % HDP)

Přínosy pro občany a spotřebitele

- Dle průzkumu EK si 80% občanů EU myslí, že se rozšířila nabídka zboží a služeb a 67% věří, že se také zvýšila jejich kvalita
- Díky integraci trhů a vyšší konkurenci se snížily ceny u některých výrobků a to zejména u potravin
- Poklesly ceny u některých služeb (u telekomunikací poklesly tarify až o 50% díky zrušení domácích monopolů, u letenek až o 40%)
- Více než 15 miliónů občanů se odstěhovalo do jiné země EU za práci nebo do penze, milion studentů absolvovalo část svých studií v zahraničí

Přínosy pro podnikatele

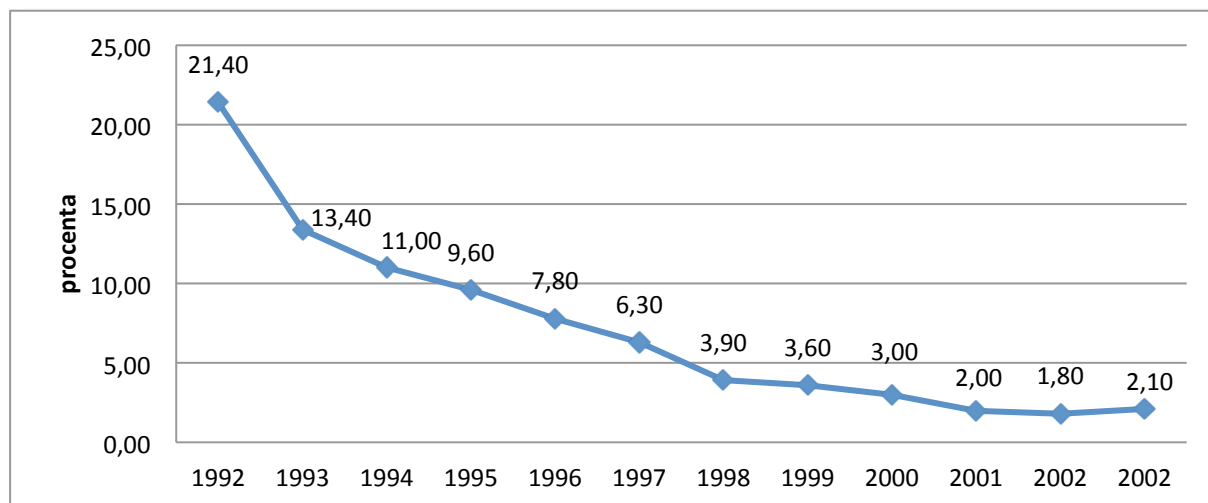
- Zrušením hraničních kontrol se usnadnil obchod mezi státy, ročně odpadlo vyplňování až 60 miliónů celních dokumentů
- Působí efekt vzájemného uznávání
- Unijní směrnice a nařízení nahrazují velké množství domácích vzájemně rozdílných norem
- Více než 60% firem, které exportují do více než 5 zemí EU tvrdí, že vnitřní trh jim pomohl zvednout prodej
- Přínosy pro malé a střední podniky – otevření nových exportních trhů
- Zpřístupnění některých zakázek veřejného sektoru podnikům

Zdroj: The Internal Market – Ten years without Frontiers, 2002

³² EC, The Internal Market - Ten Years without Frontiers, 2002.

V roce 2002 se celkový počet směrnic týkajících se vnitřního trhu zvýšil na 1475 (oproti 1291 v roce 1995). Velké problémy ale nadále přetrvávaly při jejich implementaci do domácího práva.

Graf č. 1 - Udává vývoj tzv. legislativního deficitu od roku 1992 do roku 2002 v členských státech EU



Zdroj: The Internal Market – Ten Years without Frontiers, str.10

Jak můžeme z grafu vidět, postupně dochází k viditelnému posunu v zavádění legislativy EU do legislativy členských států, nicméně více než 2 % deficit v roce 2002 měl mimo jiné za následek, že potenciál vnitřního trhu nemohl být naplno využíván. A také nebyl splněn 1,5% limit stanovený jako závazný v roce 2000. Dále pak v roce 2002 více než 1500 směrnic týkající vnitřního trhu bylo zavedeno do národních právních soustav chybně (oproti 700 v roce 1992).

7.2.6 Strategie vnitřního trhu na období 2003-2006³³

Strategie vnitřního trhu přijatá v květnu 2003, navrhovala v deseti bodech opatření, která by měla zvýšit účinnost vnitřního trhu. Dle tohoto dokumentu existují tři hlavní důvody, proč je nezbytné pokročit v oblasti vnitřního trhu:

- 1) Evropská unie si předsevzala velmi ambiciózní cíle prostřednictvím Lisabonské strategie. Je tedy nutné v oblasti vnitřního trhu jednat co nejrychleji, protože přijatá opatření a jejich efekty se neprojeví ihned, ale až s určitým časovým zpožděním.

³³ EC, Internal Market Strategy, Priorities 2003 – 2006, 2003.

- 2) Z důvodu rozšiřování EU a pro hladké začlenění nových členských států je důležité, aby vnitřní trh fungoval bez větších problémů.
- 3) Odstraněním překážek na vnitřním trhu získá Evropa výhodnější ekonomické postavení a bude tak schopna lépe čelit výzvám spojeným se stárnutím evropské populace.

Strategie se zaměřuje na posílení a zdokonalení základních principů, na základě kterých by měl vnitřní trh fungovat, definování slabín a návrhu opatření, která by měla být přijata.

Základní principy	Opatření
1. Usnadnit volný pohyb zboží	• V určitých případech nadále existují technické překážky volného pohybu zboží (obchod s třetími zeměmi roste rychleji než obchod mezi členskými státy) • Respektovat a používat pravidlo vzájemného uznávání • Vytvářet evropské standardy • Dodržovat minimální standardy čistoty vody, ovzduší, nakládání s odpady • Zvýšit důvěru spotřebitelů v bezpečnost výrobků • Doporučení pro automobilový průmysl – uznávání technických parametrů výroby a možnost jejich umisťování a prodej v jakémkoliv členském státě
2. Integrovat trhy služeb	• Rada a Parlament musí připravit do konce roku 2003 návrh Směrnice o službách a také směrnici, která by umožňovala vzájemné uznávání kvalifikace
3. Zajistit vysokou kvalitu síťových odvětví	• Přijetí a implementace tzv. energetického balíčku (otevřít trh s plynem a elektřinou pro ostatní zájemce (do konce roku 2004) a pro domácnosti (do konce roku 2007)) • Otevření sektoru dodávek vody • Liberalizace trhu poštovních služeb • Úprava státních podpor při realizaci tzv. PPP (Public private partnership) • Systém Single European Sky
4. Snížit daňové překážky	• Úprava zdanění mateřských a dceřiných společností • Revize směrnice o fúzích • Zamezení dvojího zdanění • Zjednodušení výběru daně z přidané hodnoty – snížení administrativních nákladů
5. Otevření a větší transparentnost na trhu s veřejnými zakázkami	• Zvýšení podílu cizích investorů na domácích veřejných zakázkách – pouze 10% (1998) veřejných zakázek bylo uskutečněno přes hranice (v roce 1987 to bylo 6%) • Zavedení tzv. e-procurement
6. Zlepšení podnikatelského prostředí	• Nutnost přijetí evropského patentu • Ochrana duševního vlastnictví • Statut evropské společnosti • Závaznost mezinárodních účetních standardů
7. Čelit demografickým změnám	• Směrnice o převodu penzí mezi členskými státy
8. Zjednodušit regulační rámec	• Snaha o nalezení nejvhodnějšího přístupu k implementaci dané problematiky (kdy je vhodné zvolit princip harmonizace nebo vzájemného uznávání, implementace prostřednictvím směrnice či nařízení atd).
9. Zajistit lepší	• Zrychlení procesu zavádění směrnic a jejich správná implementace do národní

implementaci legislativy týkající se vnitřního trhu	legislativy • Stanovení lhůty transpozice na max. 2 roky
10. Lepé informovat občany i podniky	• Vytváření národních plánů informovanosti o vnitřním trhu • Nový webový portál EUROPA

Zdroj: Internal Market Strategy, Priorities, 2003 - 2006

7.2.7 Lisabonská strategie, 2000

Lisabonská strategie byla přijata na zasedání Evropské Rady konané v Lisabonu v březnu 2000. Měla reagovat na relativně nepříznivou ekonomickou situaci v Evropské unii na konci 90. let. Strategie obsahuje komplexní soubor ambiciózních cílů a návrhů, které mají z Evropské unie vytvořit vysoce výkonnou, konkurenceschopnou a efektivní ekonomiku založenou na znalostech. Lisabonská strategie měla být realizována v následujících deseti letech, tedy do konce roku 2010. Samotné Lisabonské strategii předcházela tzv. cardiffský proces, který se zaměřil zejména na odstranění přetrvávajících bariér na trhu kapitálu a zboží, což bránilo mimo jiné i vytvoření plně funkčního vnitřního trhu.³⁴

Hlavním cílem, na kterém se dohodli vládní představitelé na summitu v Lisabonu, bylo učinit z Evropské Unie: *„nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku světa schopnou udržitelného růstu, která bude nabízet více a lepší pracovní místa a větší sociální soudržnost“*. Aby Evropská unie byla schopna dosáhnout tohoto cíle, měla se soustředit na následující oblasti:³⁵

- 1) Připravit přechod na ekonomiku založenou na znalostech prostřednictvím zlepšení politik v oblasti informační společnosti, vědy a výzkumu stejně tak jako urychlení procesu strukturálních změn, které umožní konkurenceschopnost, inovace a dokončení vnitřního trhu
- 2) Modernizovat evropský sociální model, investovat do lidí a bojovat proti sociálním exkluzím
- 3) Prostřednictvím vhodných makroekonomických politik udržovat zdravou ekonomickou perspektivu a hospodářský růst

Lisabonskou strategii a navrhované reformy lze rozdělit do tří pilířů: ekonomického, sociálního a environmentálního.

³⁴ Tento proces započal na jednání Evropské Rady v Cardiffu v roce 1998.

³⁵ Lisbon European Council, Lisbon Strategy, 2000.

Ekonomický pilíř	Sociální pilíř	Environmentální pilíř ³⁶
Příprava na přechod ke konkurenceschopné, dynamické znalostní ekonomice	Modernizace evropského sociálního modelu prostřednictvím investic do jejích obyvatel a budování tzv. státu blahobytu	Udržitelný rozvoj a kvalita života
• Informační společnost pro všechny • Vytvoření evropského výzkumného prostoru • Vytvoření příznivého podnikatelského prostředí (zaměření zejména na MSP) • Ekonomické reformy k dokončení vnitřního trhu • Výkonné a integrované finanční trhy • Koordinace makroekonomických politik – udržitelnost veřejných financí	• Podpora celoživotního vzdělávání a zvyšování profesní kvalifikace • Aktivní politika zaměstnanosti • Modernizace sociální ochrany • Podpora integrace ohrožených a sociálně slabých osob	• Šetrné nakládání s přírodními zdroji • Ochrana veřejného zdraví • Klimatické změny • Podpora kombinované dopravy

Výsledným efektem přijatých návrhů a opatření mělo být do roku 2010:

- zvýšení míry zaměstnanosti z tehdy aktuálních průměrných 61% na 70%,
- zvýšení zaměstnanosti u žen z tehdy aktuálních průměrných 51% na 60%.

Podrobněji provádíme rozbor agendy, která se váže k problematice vnitřního trhu se zaměřením na ekonomický pilíř. Priorita informační společnosti pro všechny se měla realizovat prostřednictvím Akčního plánu e-Europe, který měl zajistit vyšší informovanost všech občanů, podnikatelů, veřejné správy a také jejich přístup k informační infrastruktuře. Evropská rada apelovala zejména na schválení legislativních návrhů v oblasti elektronického obchodování, autorských práv, elektronického bankovníctví, poskytování finančních služeb na dálku a dalších. Nejpozději do konce roku 2001 měla být provedena úplná integrace a liberalizace telekomunikačních trhů, která povede k redukci nákladů a cen pro podnikatele i soukromé subjekty. Tímto krokem se také budou snižovat náklady na internet. Dále měl být zajištěn elektronický přístup k hlavním veřejným službám do konce roku 2003.

Státy EU měly usilovat o vytvoření evropského výzkumného prostoru a Patentu Společenství do konce roku 2001. Hlavní prioritou samotných členských států mělo být zvýšení podílu vynakládaných finančních prostředků na výzkum a vývoj a to až k hranici 3% ročního HDP (takovou částku na tuto oblast vynakládají Spojené státy americké). Výzkum a vývoj však

³⁶ Tato oblast původně v Lisabonské strategii obsažena nebyla, třetí pilíř byl doplněn až na zasedání Evropské Rady ve Stockholmu v březnu 2001 (Urban, L. Lisabonská strategie).

nespadá do výlučných pravomocí EU. Záleží jen na členských státech, jak velký finanční objem budou nakonec do výzkumu a vývoje investovat.

Pro úspěšnou realizaci vnitřního trhu je nezbytné vytvoření příznivého podnikatelského prostředí, odstranění bariér při zakládání podniků a následném podnikání. Lisabonská strategie si klade za cíl podporovat zejména malé a střední podniky. Konkurenceschopnost a dynamika podniků závisí také na regulatorním prostředí, ve kterém operují. V tomto ohledu je situace v Evropské unii daleko rigidnější ve srovnání s USA. Je tedy nezbytné se zaměřit na následující:

- snížit časovou náročnost a náklady nezbytné k založení firmy v jednotlivých zemích EU
- zvýšit objem investovaného rizikového kapitálu
- zajistit dostatečný počet absolventů obchodních oborů
- zajistit monitoring nabídky a zabezpečit průpravu začínajícím podnikatelům

Dále se očekávala vzájemná informovanost ze strany členských států o vlastních zkušenostech, jak redukovat administrativu a byrokracii v této oblasti.

Závěry Evropské rady pro ekonomické reformy k dokončení vnitřního trhu jsou jasné: urychlit procesy vedoucí k jeho dokončení. Hlavní cíle navazují na Strategii vnitřního trhu pro roky 2000-2003. Dle Lisabonské strategie měla být přijata následující opatření:

- Vypracování strategie k odstranění překážek volného pohybu služeb do konce roku 2000
- Urychlení liberalizace v následujících odvětvích: zemní plyn (2007), elektrická energie (2007), poštovní služby (2006) a dopravní služby (2008)
- Úprava a aktualizace pravidel pro zadávání veřejných zakázek (zejména pro MSP, on-line přístup do roku 2003)
- Návrh strategie pro zjednodušení právního rámce a s tím související transpozice komunitární legislativy do národního práva (cílová hodnota 98,5%)
- Podpora a dohled nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže; co nejvíce omezit poskytování státních podpor do jednotlivých vybraných podniků či odvětví (omezit tuto podporu na max.1%) a zaměřit se na regionální rozvoj, zaměstnanost, ochranu životního prostředí

Efektivně fungující a transparentní finanční trhy umožňují růst a zaměstnanost prostřednictvím lepší alokace kapitálu, kde následně dochází k redukci nákladů. K dobudování vnitřního trhu v oblasti finančních služeb je nezbytné provést následující:

- realizovat Akční plán finančních služeb do roku 2005
- zavést jednotný pas pro emitenty
- odstranit bariéry investování do penzijních fondů - lepší fungování trhů se státními obligacemi
- zajistit lepší srovnatelnost účetních výkazů podniků
- zintenzivnit spolupráci mezi regulátory jednotlivých států
- do konce roku 2003 zajistit implementaci Akčního plánu rizikového kapitálu
- zajistit stabilitu evropského finančního trhu

Poslední prioritou ekonomického pilíře je doporučení pro členské státy, aby vzájemně koordinovaly hospodářskou politiku zejména v oblasti fiskální konsolidace a veřejných financí. Opatření, která by měla být přijata, se týkají zejména:

- zmírnění daňového zatížení práce zvláště u těch s nízkou kvalifikací a příjmy,
- zefektivnění opatření na podporu zaměstnanosti,
- přesměrování veřejných výdajů na produktivní investice, které budou přispívat k podpoře výzkumu, vývoje, inovacím a informačním technologiím.

Lisabonská strategie dále měla zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. K tomu měl sloužit makroekonomický dialog mezi státy, který se používá již od roku 1996 na základě rozhodnutí zasedání Evropské rady konané v Kolíně nad Rýnem. Tzv. „kolínský proces“ nastartoval koordinaci hospodářské politiky mezi všemi sociálními partnery.

Nový nástroj, který představila Evropská rada a který se měl uplatňovat při naplňování Lisabonské strategie, se nazývá tzv. „**nová otevřená metoda koordinace**“.³⁷

Tato metoda používá postupu, že shrnují, hodnotí a následně pak rozšiřují dále nejlepší zkušenosti na základě dohodnutých ukazatelů. Ty tvoří základem pro členské státy k vypracování vlastní politiky (Urban, Lisabonská strategie).

³⁷ Z anglického „new open method of coordination“.

Na závěr uvádíme základní důvody neúspěchu Lisabonské strategie:

- příliš ambiciózní, naprosto nereálný program
- nebyly vytvořeny nástroje pro jeho naplňování
- velké množství cílů, těžko určit, které jsou ty zásadní
- nemalá část z navrhovaných opatření měla mezivládní charakter a byla tedy plně v kompetenci členských států
- neochota evropských politiků program realizovat, část agendy tvoří citlivá témata pro voliče
- další důvody viz. Wim Kokova zpráva

Nezodpovězená zůstává otázka, zda by dobudování vnitřního trhu přispělo k naplnění cílů a vizí Lisabonské strategie nebo naopak, zda splnění cílů Lisabonské strategie by bylo významným impulzem pro dokončení fungující vnitřního trhu.

7.2.8 André Sapir Report, 2003³⁸

Analýzu si v roce 2002 objednala Evropská komise a na jejím vypracování se podílela řada nezávislých odborníků. Tato rozsáhlá zpráva (čítá přes 180 stran) rozebírá a upozorňuje na šest oblastí, na které by se měly evropské politiky zaměřit, tak aby EU dosáhla deklarovaných cílů (udržitelný růst, více pracovních míst, cenová stabilita a sociální koheze v rozšířené Unii). Jedná se o následující program: ³⁹

- 1) Učinit vnitřní trh dynamičtější
- 2) Podporovat investice do vzdělání
- 3) Zdokonalit makroekonomický politický rámec nezbytný pro hospodářskou a měnovou unii
- 4) Přepracovat politiky zaměřené na konvergenci a restrukturalizaci
- 5) Dosáhnout větší efektivnosti při rozhodování
- 6) Změnit strukturu evropského rozpočtu

O tuto zprávu se v některých jejích pasážích opírají zpracovatelé pozdějších studií o vnitřním trhu.

³⁸ EC, Making the EU Economic System Deliver André Sapir Report, 2003.

³⁹ André Sapir report, 2003.

7.2.9 Tváří v tvář výzvě, Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost⁴⁰

„Lisabonská strategie se stala příliš široká na to, aby byla pochopitelná jako vzájemně propojený příběh. Lisabon je o všem a tudíž o ničem. Odpovědný je každý a tudíž nikdo. Konečný výsledek strategie se někdy ztrácí.“

Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, 2004 : 16

Na jaře 2004 vyzvala Evropská rada na svém zasedání Evropskou komisi, aby nechala zpracovat hodnotící zprávu zaměřenou na plnění vytyčených cílů v Lisabonské strategii. Na této studii se podílela řada odborníků pod vedením bývalého nizozemského ministerského předsedy Wim Koka. Některé její závěry vyzněly dost značně kriticky. Očekávané efekty a úspěch Lisabonské strategie se nedostavily. Evropská unie zaostávala ve sledovaném období za USA téměř ve všech ukazatelích: zaznamenávala pomalejší růst produktivity; pomalejší hospodářský růst; a vyšší nezaměstnanost. Zpráva definuje pět základních politik, na které by se měla Evropská unie (resp. členské státy) prioritně zaměřit:

Realizace znalostní společnosti	• Vytváření takové Evropské unie, která by dokázala přitahovat ty nejlepší mozky a výzkumné pracovníky z celého světa. • Zjednodušení administrativy, vzájemné uznávání profesní kvalifikace a zjednodušení udělování pracovního povolení • Posílení výdajů na výzkum a inovace (Evropský sektor informačních technologií tvoří 6% evropského HDP oproti 7,3% v USA) • Implementace akčního plánu e-Europe • Dostupnost širokého pásma nejméně na 50% do roku 2010 • Ochrana duševního vlastnictví – přijetí Evropského patentu
Dokončení vnitřního trhu a podpora hospodářské soutěže	• Odstranění doposud přetrvávající překážky na trhu služeb do roku 2005 (objem vnitrostátního obchodu je v této oblasti nižší než před 10 lety) • Eliminace překážek v hospodářské soutěži (zejména síťová odvětví, kde stále operují firmy s monopolním postavením) • Odstranění dosavadních bariér pro volný pohyb zboží (náklady při neuplatnění tzv. principu“vzájemného uznávání“ činí dle odhadu cca 150 mld. eur ročně) • Realizace Akčního plánu finančních služeb (FSAP) do konce roku 2005 • Zvýšit investice do infrastruktury (doprava, energie, e-komunikace)

⁴⁰ EC, Enlarging the European Union Achievements and Challenges, Report of Wim Kok, 2004.

Vytváření příznivého prostředí pro podnikatele	• Urychlení procesu zakládání nových podniků • Snížení administrativní zátěže • Zvyšování dostupnosti rizikového kapitálu
Budování adaptabilního trhu práce	• Podpora celoživotního vzdělání • Investice do vysoce kvalifikovaných pracovníků • Vytvoření komplexních aktivních strategií proti stárnutí
Úsilí o environmentální udržitelnou budoucnost	• Podpora ekologicky účelných inovací – Akční plán environmentálních technologií • Příprava akčního plánu environmentálních veřejných zakázek do konce roku 2006

Zdroj: Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, 2004, vlastní výběr

Nejenom na základě hodnotící zprávy je evidentní, že dosavadní pokrok je neuspokojivý. Členské státy se s Lisabonskou strategií nedokázaly ztotožnit. Neexistuje zde ochota, dostatek politické vůle a nadšení vytyčené cíle realizovat.

Odborníci z Wim Kokova týmu dále vyzvaly členské státy k tvorbě národních akčních plánů včetně stanovení způsobu a nástrojů, jak chtějí cílů Lisabonské strategie dosáhnout a v jakém časovém harmonogramu. V závěru Wim Kokovy zprávy, se uvádí: „Námi navrhovaná opatření vyžadují, v našem evropském demokratickém systému, trvalé politické odhodlání. Konečně, velká část lisabonské strategie závisí na pokroku, který učiní jednotlivé země: Tento prostý fakt žádný evropský postup ani metoda nezmění. Vlády a zejména jejich vůdci se nesmí vyhýbat své hlavní odpovědnosti. V sázce není nic menšího než budoucí prosperita evropského modelu.“

7.2.10 Sdělení jarnímu zasedání Evropské Rady. Společně k růstu a zaměstnanosti. Nový začátek Lisabonské strategie. Sdělení předsedy Barrosa ⁴¹

V únoru 2005 byl vypracován další strategický dokument – sdělení jarnímu zasedání Evropské rady. Zpracovala ho nová komise pod vedením předsedy J. M. Barrosa. Aktualizovaná Lisabonská strategie by dle jejich doporučení měla zacílit hlavně **na růst a zaměstnanost (dosažení vyššího a trvalého růstu a vytváření více a lepších pracovních míst)** a soustředit se především na následující:

⁴¹ Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy, 2005.

Přitažlivější Evropa pro investory a pracující	• Rozšíření a prohloubení vnitřního trhu • Zlepšení evropských a domácích právních předpisů – odstranění nadbytečné byrokracie • Zajištění otevřeného konkurenčního prostředí v Evropě i mimo ni • Rozšíření a zlepšení evropské infrastruktury
Znalosti a inovace jako motor evropského růstu	• Navýšení a zlepšení investic do výzkumu a vývoje • Usnadnění inovací, zavádění informačních a komunikačních technologií a udržitelného využívání zdrojů • Vytvoření silné evropské průmyslové základny
Realizace politik, které budou umožňovat podnikům vytvářet více a lepší pracovní místa	• Podporovat vstup na trh práce co největšímu počtu lidí • Adaptabilita zaměstnanců a zaměstnavatelů na trhu práce • Vyšší investice do lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělávání a zvyšování kvalifikace

Zdroj: Nový začátek Lisabonské strategie, 2005.

K tomu je potřeba přijmout některá opatření a zejména se řídit následujícími pravidly:

- Evropa musí jednat cíleněji
- pro cíle lisabonské strategie je nutno získat širokou podporu
- je nezbytné zefektivnit a zjednodušit celý lisabonský proces.

Jak tato zpráva konstatuje, v některých členských státech jsou klíčové trhy (energetika, doprava, telekomunikace) otevřené pouze na papíře a to po uplynutí všech lhůt, které se státy zavázaly v této oblasti dodržovat.

Největší nedostatky doposud přetrvávají na trhu se službami. Přitom od konce 90. let naprostá většina pracovních míst v Evropské unii byla vytvořena v tomto sektoru. Je to trh se službami, který vytváří 70% HDP celé EU.

Bylo by jistě užitečné, aby v klíčových odvětvích (energetika, služby, doprava, veřejné zakázky, regulované povolání) byly provedeny průzkumy, s cílem odhalit příčiny a faktory neúspěchu budování a fungování vnitřního trhu v těchto oborech. Efekty nového lisabonského akčního plánu se nedostaví ihned, ale až ve střednědobém (možná dlouhodobém) časovém horizontu.

Dokončení vnitřního trhu v oblasti služeb by mělo ve střednědobém horizontu přispět:

- ke zvýšení HDP až o 0,6%
- zvýšit míru zaměstnanosti o 0,3%

- integrované finanční trhy by mohly redukovat kapitálové náklady společností v EU o 0,5 procentního bodu, což by v dlouhodobém časovém horizontu mohlo vést k nárůstu HDP o 1,1% a míry zaměstnanosti o 0,5%.

Plánovaný nárůst výdajů na výzkum a vývoj (stanovena referenční hodnota 3% do roku 2010)⁴² by měl přinést zvýšení HDP o 1,7 % do roku 2010.⁴³ Investice do lidského kapitálu by měly vyvolat zvýšení HDP o 0,3 – 0,5%. Tento dodatečný růst produktu by byl způsoben nárůstem průměrné úrovně dosaženého vzdělání pracovní síly o jeden rok.

Pokud se podaří naplnit cíle revidované lisabonské strategie a bude zde splněn závazek ze strany členských států navrhovaná opatření realizovat, existují odhady, že ekonomický potenciál členských států se dostane na vytyčenou 3% hranici a do roku 2010 bude vytvořeno 6 mil. nových pracovních příležitostí. Nyní již víme, že nejenom kvůli hospodářské krizi a celosvětové recesi byly tyto odhady vysoce nereálné.

7.2.11 Vnitřní trh pro 21. století, 2007⁴⁴

Tento dokument představuje asi nejkritičtější studii o vnitřním trhu. Hlavním cílem tohoto dokumentu je analýza stavu vnitřního trhu včetně návrhu řešení v oblastech, kde realizace vnitřního trhu doposud neproběhla. Dokument obsahuje dopady mikro a makro ekonomických efektů po zavedení fungujícího vnitřního trhu. Vnitřní a vnější prostředí a podmínky, které se vztahují k realizaci vnitřního trhu, se poměrně dramaticky změnily⁴⁵ od doby, kdy byla tato iniciativa oživena v „Bílé knize k dokončení vnitřního trhu“ z roku 1985. Došlo k rozvoji nových informačních a komunikačních technologií.

V dokumentu se poukazuje na výhody přijetí nových členských států, které s sebou přináší silnější konkurenční tlaky, rozšíření spotřebitelského trhu. V reálném procesu začleňování nových členských států vznikají různá pnutí a třenice mezi tzv. „starými“ členskými státy a „novými“ členskými státy. Projevuje se to hlavně na trhu služeb, v oblasti daňové a také v oblasti volného pohybu pracovních sil. Významné demografické změny v celé Evropě, především pak stárnutí jejího obyvatelstva se částečně řeší na celoevropské úrovni pomocí přílivu imigrantů. Vnitřní trh se dle studie Evropské komise stává po rozšíření Evropské Unie

⁴² Oproti průměrným 1,9% v roce 2005.

⁴³ EU dává na výzkum a vývoj zhruba o 1/3 méně než USA.

⁴⁴ EC, Step towards a deeper economic integration: The internal Market in the 21st century, 2007.

⁴⁵ Rozpad bipolárního uspořádání světa, rozšíření EU, posílení globalizačních procesů, vznik nových světových ekonomických center.

o země střední a východní Evropy více integrovaný a dynamický navzdory rostoucím hospodářským rozdílům mezi státy. Je to dáno tím, že nově přistoupivší země (2004) přinesly s sebou do EU daleko dynamičtější růst HDP, než v té době měly staré členské státy. Zvětšil se spotřebitelský trh a otevřel se nový prostor firmám, které uměly více využít své komparativní výhody. I přes některé dílčí pozitivní výsledky je i nadále Evropská unie podstatně méně integrovanou obchodní oblastí než USA.

Dokument uvádí, že od roku 1992 do roku 2006 se díky projektu vnitřního trhu zvýšil hrubý domácí produkt o 2,2% a zaměstnanost vzrostla o 1,4%, v absolutním vyjádření bylo vytvořeno 2,75 mil. pracovních míst. Fungující vnitřní trh však nebyl doposud v řadě oblastí dokončen a jeho potenciál tak nemůže být naplno využit. Velký problém nadále přetrvává na trzích práce, které jsou velmi často regulovány rigidními a nepružnými pravidly. Fluktuace pracovní síly je mezi členskými státy velmi nízká. Zhruba asi jen 0,1% práceschopného obyvatelstva odchází každoročně za prací do jiného státu.⁴⁶ Celkově je mobilita pracovní síly v rámci celé Evropy nízká a mezi jednotlivými regiony v jednom státě se pohybuje okolo 1% celkově pracujících obyvatel.⁴⁷

Zpráva konstatuje, že problémy přetrvávají nadále v pomalé a špatné implementaci *acquis communautaire*, nefunguje vzájemné uznávání principů a pravidel, problémy přetrvávají v síťových odvětvích, do programu vnitřního trhu doposud nebyl zařazen vnitřní trh znalostí.

Na závěr studie se autoři věnují následujícím doporučením:

- 1) Vnitřní trh v oblasti služeb a znalostí je základem pro růst produktivity
- 2) Vnitřní trh, který je funkční, přispívá k hladkému fungování hospodářské a měnové unie
- 3) Rozšíření o nové členské státy přináší otevření nových trhů a příležitostí, ale nese s sebou i potenciální konflikty
- 4) Pravidla vnitřního trhu musí respektovat změnu ekonomického prostředí a proces globalizace
- 5) Funkční vnitřní trh je předpokladem, aby státy EU byly konkurenceschopné i na zahraničních trzích
- 6) Existuje zde pozitivní synergetický efekt mezi politiky vnitřního trhu, inovační politikou a politikou na ochranu hospodářské soutěže
- 7) Hlubší integrace trhu sebou nese tzv. „adaptační náklady“, které je třeba brát v úvahu

⁴⁶ V USA tento ukazatel činí 3%.

⁴⁷ Údaj z roku 2005.

- 8) Lepší regulace trhu závisí zejména na lepším pochopení „příčin“, které brání tomu, aby trh mohl fungovat správně a následně zvolit správný přístup regulace (celé ekonomiky, určitého sektoru, samoregulace atd).

Státy Evropské unie musí čelit nejenom konkurenci USA, ale stále sílí konkurenci Číny, Indie a států jihovýchodní Asie. Pro úspěch hospodářské soutěže s těmito centry musí EU zanechat protekcionistického a ochrannářského chování a to jak ve vztahu ke třetím subjektům, tak i v rámci svého vnitřního trhu.

Vnitřní trh se prozatím nedokázal přizpůsobit nových podmínkám a změně prostředí ve 21. století. Neadaptoval se dostatečně na nové informační a komunikační technologie. Nereaguje adekvátně na procesy globalizace a na vývoj znalostní ekonomiky.

7.2.1 Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva vznikla s cílem reformovat instituce Evropské unie a má zajistit její efektivní a hladké fungování. Lisabonská smlouva pozměňuje stávající smlouvy, které nadále zůstávají v platnosti a je tak založena na metodě novelizace stávajících smluv. „Smlouva o Ústavě pro Evropu“ měla za cíl původní smlouvy nikoliv pozměnit, ale nahradit. Na základě Lisabonské smlouvy tak Evropská unie získává právní subjektivitu, kterou do této doby mělo pouze Evropské společenství. Evropská unie nahrazuje Evropská společenství a stává se jeho nástupkyní.

V Lisabonské smlouvě je zajímavé sledovat vymezení cílů Unie. Nejdříve jsou specifikovány cíle v oblasti míru, blahobytu obyvatel, rozsahu svobody, bezpečnosti a práva. Až poté jsou definovány ekonomické cíle. V článku 3 odst. 3 Lisabonské smlouvy se uvádí velmi stručně, že „Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“.

Vágní formulace implikuje myšlenku o vítězství zájmu některých států naplňovat cíle spíše sociálně solidární než cíle tržně liberální. Vypuštění formulace o vnitřním trhu „**s volnou a nenarušenou soutěží**“⁴⁸ tento dojem jenom umocňuje. „Je patrné, že novou úpravou došlo k upozadění významu hospodářské soutěže pro vnitřní trh, a to nejen jejím odsunutím ze

⁴⁸ Vypuštění této formulace podporovala zejména Francie v čele s N. Sarkozym. Argumentací pro tuto úpravu bylo, že nenarušená a volná soutěž nemůže být cílem EU, ale jen prostředkem k dosažení cílů EU.

základních ustanovení o unijních cílech do doprovodných protokolů, ale i vypuštěním formulace **o volné soutěži**, která jde významově dál než soutěž nenarušená“ (Kolektiv autorů, 2008 : 11). Aktivita Unie se budou v této oblasti odkazovat na „Protokol o vnitřním trhu a hospodářské soutěži“, dochází tak k přesunutí tohoto původního cíle (nenarušená hospodářská soutěž) do Protokolu připojeného k Lisabonské smlouvě. Tento přístup se nelíbil i některým členským státům, zejména Velké Británii, kde horní komora britského parlamentu vyslovila znepokojení nad tímto krokem.⁴⁹

Lisabonská smlouva na rozdíl od předchozích dokumentů (Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, smlouva z Nice) používá pro pojmenování společného či jednotného trhu označení „vnitřní trh“.

Lisabonská smlouva dle článku 26 odst. 2 definuje vnitřní trh jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv. Lisabonská smlouva v oblasti vnitřního trhu a jeho svobod víceméně přejímá předešlá ustanovení, ale např. u volného pohybu pracovníků zpřesňuje oblast, týkající se migrujících zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných, jakož i osob na nich závislých. Tímto krokem se konkretizuje systém sociálního zabezpečení, na který mají výše zmíněné osoby nárok za předpokladu splnění daných podmínek.

Lisabonská smlouva má celou řadu odpůrců. Kritika se soustřeďuje především na zvyšování intenzity prohlubování integračních procesů bez ohledu na efektivnost a naplňování cílů nižších forem integrace. Zaměřují se dále na federalizaci EU, kritizují byrokratizaci, vznik elitářských skupin, zvyšující se deficit demokracie, redukci oblastí, kde mohou jednotlivé členské státy uplatnit právo veta a rozhodovat samy.

Podoba dokumentu Lisabonské smlouvy (vkládání a rušení jednotlivých článků, forma dodatků a pozměňovacích ustanovení, přesuny v rámci samotných smluv, tak i mezi smlouvami navzájem atd.) je pro běžného občana EU a laika nesrozumitelná a velmi zmatečná. Orientovat se tak v této smlouvě je i pro odborníky a znalce v dané oblasti dosti náročné.⁵⁰

⁴⁹ House of Lords, 2008.

⁵⁰ Skutečností je, že i ostatní právní normy na národní či nadnárodní úrovni jsou široké veřejnosti nesrozumitelné.

7.2.2 Nová strategie pro vnitřní trh, zpráva předsedovi Evropské komise J.M. Barrosovi od Maria Montiho, 2010⁵¹

Předseda Evropské komise J. M. Barroso požádal v říjnu 2009 bývalého evropského komisaře Itala Maria Montiho o vypracování zprávy, která bude obsahovat možnosti a doporučení pro oživení vnitřního trhu.⁵²

Ve svém zadání adresovaném M. Montimu předseda J. Barroso sám upozorňuje, že existují oblasti, kde vnitřní trh zaveden nebyl a nefunguje. Evropská komise je připravena se plně angažovat v přijetí potřebných kroků k provedení nápravy a zároveň do toho chce zapojit členské státy, evropské instituce a další zúčastněné strany. Předseda Evropské komise si ve svém „Politickém směru pro novou Komisi“ ze září roku 2009⁵³ jako klíčový strategický cíl a jednu z priorit pro Evropu vytyčil vnitřní trh.

Mario Monti navrhuje v tomto dokumentu komplexní strategii (sám ji tak označuje) a opatření, která povedou k tomu, aby znovunastartování vnitřního trhu bylo politicky průchozí, úspěšné, ekonomicky a sociálně životaschopné. Strategie se skládá ze tří základních iniciativ, které jsou podrobně rozpracovány. První se týká budování silnějšího vnitřního trhu, druhá iniciativa se zabývá budováním a vytvářením konsensu a třetí je iniciativa zaměřená na praktickou realizaci vnitřního trhu.

V současné době vnitřní trh čelí třem zásadním výzvám:

- 1) Narušená politická a sociální podpora pro integraci trhu v Evropě.

Vnitřní trh je mnoha Evropany (občany i politickými představiteli) vnímán s podezřením, strachem a v některých případech až s otevřeným nepřátelstvím. Střetávají se tady tak dva trendy, z nichž první můžeme označit jako „únavu z integračního procesu“ a pro druhý použít termín „únavu z trhu“, která snižuje víru v samotnou úlohu trhu. Autoři tak konstatují, že vnitřní trh je méně oblíbený než kdy jindy. Přitom ho však Evropa nyní potřebuje více než kdy jindy.

- 2) Diferenciovaná politická pozornost a zájem věnovaný jednotlivým klíčovým oblastem vnitřního trhu.

Problémy nadále přetrvávají na vnitrostátních trzích. Pozornost by měla být věnována expanzi do nových odvětví a dále zajistit, aby se vnitřní trh stal místem svobody, a

⁵¹ A new strategy for the single market, 2010.

⁵² Mario Monti byl komisař pro hospodářskou soutěž v letech 1995-1998 a později komisařem pro vnitřní trh, finance a daně v letech 1999- 2005.

⁵³ José Manuel Barroso, Political guidelines for the next Commission, 2009.

příležitostí ze kterého budou mít všichni jeho účastníci prospěch (občané, spotřebitelé, MSP).

- 3) Přesvědčení a pocit uspokojení, jakoby již vnitřní trh byl dokončen a může tak být jako politická priorita odložen.

Evropská unie se místo vnitřního trhu příliš zaměřila na své další cíle (měnová unie, rozšíření o nové členské státy, institucionální reformy) a málo pozornosti věnovala dokončení procesu tak, aby vnitřní trh mohl efektivně fungovat. Nedostatečné fungování vnitřního trhu, absence politické unie je hrozbou pro fungování měnové unie. Mario Monti vidí původní šestici zakládajících států EU za integračně vyčerpanou. Novou iniciativu by tak mohly převzít nové členské státy.

Státy Evropské jsou rozděleny do čtyř kategorií, v rámci kterých jsou sledovány jednotlivé přístupy k vnitřnímu trhu:

- 1) země kontinentální Evropy se sociálně tržním hospodářstvím
- 2) anglosaské země
- 3) země střední a východní Evropy
- 4) severské státy.

Vypracování této zprávy předcházely rozsáhlý proces formálních i neformálních konzultací. Od konce roku 2009 do dubna 2010 byl proveden průzkum vnitřního trhu, který se týkal jeho silných a slabých stránek. Hledala se opatření, která by měla vést k jeho efektivnějšímu fungování. Zároveň se projednávaly politické strategie, které by usnadnily jejich přijetí. Do tohoto procesu byly zapojeny subjekty spojené s vnitřním trhem, široká veřejnost, ale představitelé národních politických institucí, ale i zástupci evropských institucí.

První část tohoto dokumentu je věnována „trhu, který hledá strategii“. Jsou zde zdůrazněny změny, které se odehrály od doby přijetí Bílé knihy k dobudování vnitřního trhu. Mezi tyto změny patří zejména technologická revoluce (informační a komunikační technologie), globalizace, rozpad Sovětského svazu, rozšíření Evropské unie na 27 států a s tím související větší hospodářská heterogenita, nárůst významu služeb, některá nesouhlasná referenda, která se týkala integračního procesu a další.

Důležitou součástí tohoto dokumentu je rozsáhlá identifikace „očekávání a obav“, které souvisí s vnitřním trhem. Identifikace obav probíhala: 1) v časovém rozlišení období před, během a po hospodářské krizi a dále pak v dlouhodobém časovém horizontu 2) v členění dle různé agendy (spotřebitel, občan, sociální, environmentální a podnikatelské obavy 3) dle jednotlivých členských států.

Již před vypuknutím hospodářské krize se objevila tzv. „únava z integrace“. Obavy projevující se před hospodářskou krizí se týkaly zejména volného pohybu osob a služeb v souvislosti s přistoupením nových členských států, problémy se zaváděním směrnice o nabídkách převzetí, oblast zlatých akcií a snahy o blokování přeshraničních akvizic. Během hospodářské krize docházelo k ohrožení vnitřního trhu v souvislosti s ochrannými opatřeními a snahou hledat různá nouzová řešení na domácí úrovni. Po hospodářské krizi zase přišla tzv. „únava z trhu“, která se obecně projevila sníženou podporou tržního hospodářství. V delším časovém horizontu bude dle autorů studie půda pro tržně orientovanou integraci méně úrodná, než tomu bylo na začátku evropské integrace. Nedostatky ve fungování vnitřního trhu mají za následek, že obyvatelé států EU nabyli přesvědčení, že vnitřní trh nemohou ve skutečnosti aktivně využívat, ale jsou pasivně vystaveni hrozbám, které s sebou přináší. To se projevuje např. v sociální oblasti, kde dotazovaní respondenti pocítují nerovnosti. Nespojenost podnikatelů vyplývá z velkého množství překážek a poměrně vysoké regulace.

U skupiny zemí kontinentální Evropy se sociálně tržním hospodářstvím byla politika hospodářské soutěže a prováděná kontrola poskytované státní podpory posuzována více kriticky než v ostatních skupinách. Spotřebitel, jako základní uživatel výhod, které mu plynou z vnitřního trhu, není v rámci této skupiny tak důležitý, stejně tak prosazování vnitřního trhu nebylo vždy vítaným krokem a to z obav, které se týkají sociální problematiky. Návrhy na zmírnění sociálních dopadů integrace vnitřního trhu, např. prostřednictvím koordinace daňových politik se setkaly s nesouhlasem zejména v anglosaských zemích, stejně jako větší aktivizace EU v oblasti sociální a průmyslové politiky nebo ochrany služeb obecného veřejného zájmu. Anglosaská skupina zemí tradičně podporuje otevření trhu, politiku hospodářské soutěže a další atributy tržního hospodářství. S těmito kroky se ztotožňuje i skupina nových členských států, která i z důvodů historické zkušenosti s neefektivním kolektivistickým hospodářstvím upřednostňuje růst před rozsáhlou sociální ochranou. Skupina severských států sice podporuje volný trh i otevřenou soutěž trvale avšak s ohledem na sociální ochranu.

Druhá část dokumentu se zaměřuje na vybudování silnějšího vnitřního trhu. Mario Monti a další autoři upozorňují, že na mnoha místech existuje vnitřní trh na papíře. V praxi však různé bariéry, regulace, nedostatek fyzické a správní infrastruktury brání obchodu uvnitř EU, ekonomické iniciativě a inovacím. U trhu se zbožím již integrace dosáhla vysokého stupně, politická opatření by měla být orientována na dohled a udržení stávajícího stavu trhu v této oblasti, snížení nákladů na dodržování předpisů. Trh se službami se však nachází pořád ve

fázi budování, kde bude potřeba odstranit překážky přeshraniční činnosti, upravit a změnit přetrvávající správní a technické překážky a odstranit korporativistický odpor. Je třeba nastavit systém, který by zaručoval vzájemné uznávání úředních dokumentů.

Doporučení pro aktéry a uživatele vnitřního trhu:⁵⁴

- zavést případně rozšířit volný oběh a vzájemné uznávání úředních dokumentů
- zavést automatické uznávání rozhodnutí cizích soudů pro řešení obchodních a občanských sporů
- zavést evropskou kartu pro volný pohyb, která by obsahovala na jednom místě veškeré informace, které může občan vyžadovat v jiném členském státě kromě totožnosti a státní příslušnosti
- zefektivnit přeshraniční vymáhání dluhů
- zrušit dvojí zdanění registrace automobilů
- přijmout potřebnou legislativu pro kolektivní odškodnění spotřebitelů
- zlepšit pravidla pro transparentnější bankovní poplatky, zlepšit informovanost o bankovních produktech, umožnit mobilitu klientů k jiným bankám v rámci EU
- zavést statut evropské soukromé společnosti
- přijmout patent Evropské unie
- koordinovat systémy sociálního zabezpečení pro vysoce mobilní osoby
- rozšířit seznam profesí pro automatické uznávání kvalifikace
- podporovat partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem
- zajistit, aby zadávání veřejných zakázek podporovalo inovace, ekologicky šetrný růst a sociální začlenění
- poskytnout finanční prostředky ze strukturálních fondů těm státům, které vykazují nejlepší výsledky při implementaci směrnic o vnitřním trhu

Zdroj: Nová strategie pro vnitřní trh, 2010

Pozornost členských států by měla být dále soustředěna na formování jednotného evropského digitálního trhu (telekomunikační služby a infrastruktura, elektronické obchodování, on-line digitální obsah). Autoři uvádí, že dle výzkumné zprávy Copenhagen Economics „*Hospodářský dopad evropského digitálního jednotného trhu*“ by Evropská unie mohla docílit 4% růstu HDP v letech 2010 až 2020. Za uvedené období by se jednalo zhruba o 500 mld. EUR. Tento segment by tak mohl mít podobné efekty jako program vnitřního trhu z roku 1992. V environmentální oblasti by mělo dojít k zintenzivnění a cílenému financování energetické infrastruktury z finančních zdrojů Evropské unie.

⁵⁴ Srovnej Montiho zpráva.

V současné době má Evropská unie roztržštěnou daňovou soustavu, kde se uplatňuje 27 různých daňových systémů. S tím jsou spojené poměrně vysoké náklady a administrativní zátěž. Mario Monti navrhuje zjednodušit a modernizovat výběr daně z přidané hodnoty, usnadnit elektronickou fakturaci a zavést mechanismus řešení sporů, které se týkají dvojího zdanění fyzických osob. Vyzývá členské státy ke koordinaci daňové politiky v souvislosti s daňovou konkurencí, veřejným zadlužením ekonomik EU, ale i z důvodu fiskální disciplíny.

Mario Monti dále navrhuje více používat v oblasti vnitřního trhu nařízení než směrnice. Jsou okamžitě účinné a jejich obsah je stejný pro všechny členské státy.

Pro úspěšnost navrhovaných opatření je nezbytné přehodnotit postavení vnitřního trhu v rámci celkového kontextu tvorby a provádění politiky Evropské unie.

V roce 2012 uplyne 20 let od doby, kdy bylo původně naplánováno vytvoření vnitřního trhu. V tuto chvíli je jisté, že můžeme očekávat vznik dalších kritických strategických dokumentů, které budou opět bohužel konstatovat, že ani po 20 letech se tento cíl nepodařilo naplnit a že bude třeba vynaložit ještě hodně úsilí k vytouženému záměru.

Evropská komise reagovala na Montiho zprávu tím, že vypracovala tzv. „*Akt o jednotném trhu pro vysoce konkurenceschopné sociálně-tržní hospodářství*“⁵⁵ pod vedením komisaře Michela Barniera. Evropská komise v tomto dokumentu představuje 50 návrhů pro lepší společnou práci, podnikání a obchod, které by měly vést k znovunastartování vnitřního trhu do roku a být postupně zavedeny do roku 2012. Jako klíčové priority si stanovila: podpora a ochrana kreativity, prosazování nových cest k udržitelnému rozvoji, podpora MSP zejména jejich přístup ke kapitálu, financování inovací a dlouhodobých investic, vytváření právního a fiskálního prostředí, které je příznivé pro podniky, podpora konkurenceschopnosti na mezinárodních trzích, zkvalitnění veřejných služeb a infrastruktur obecného zájmu, uznávání odborných kvalifikací, podpora mobility, podpora inovativních podnikatelských projektů, větší transparentnost v bankovních službách zejména co se týká bankovních poplatků, aktualizace pravidel pro elektronický obchod, zefektivnění politiky pro respektování pravidel vnitřního trhu a další.

⁵⁵ EC, Towards a Single Market Act, 2010.

8. ČTYŘI ZÁKLADNÍ EKONOMICKÉ SVOBODY

Vytvoření vnitřního trhu je postaveno na základě tzv. čtyř svobod, které se v mnohém vzájemně prolínají. Jedná se o následující oblasti:

- 1) volný pohyb zboží
- 2) volný pohyb služeb
- 3) volný pohyb osob
- 4) volný pohyb kapitálu

Někteří autoři k výše uvedeným svobodám přiřazují ještě svobodu pátou a to **volný pohyb znalostí**. Tuto je však možno spíše považovat za politickou proklamaci, která nemá příliš logickou souvislost s charakterem fungování vnitřního trhu. (Kubečková M., Drastíková J., 2008 : 7).

Existují tři základní bariéry bránící vybudování vnitřního trhu:⁵⁶

- Fyzické bariéry
- Fiskální (daňové) bariéry
- Technické bariéry

Fyzické bariéry někdy nazývané materiální se dotýkají zboží i osob. U fyzických osob se jednalo zejména o kontroly pasů. U podnikatelských subjektů bylo zboží při přechodu přes hranice kontrolováno, zda splňuje normy (zdravotní, hygienické, bezpečnostní) daného státu, ve kterém mělo být prodáno (realizováno). Kontroly také přetrvávaly z důvodu odlišných daňových systémů jednotlivých členských států v oblasti nepřímých daní. Kontroly u zboží se podařilo víceméně odstranit až v polovině osmdesátých let.

Překážky v oblasti společného trhu vznikaly v souvislosti s **daňovými (fiskálními) bariérami**. Ne všechny země, o které se postupně rozšiřovalo Společenství, operovaly ve své daňové soustavě s daní z přidané hodnoty. I když ji postupně zavedly, existovaly v jejich sazbách rozdíly. Charakteristikou daně z přidané hodnoty je ta skutečnost, že vstupuje do konečné ceny zboží a služeb. Z tohoto důvodu rozdílné výše sazeb daně z přidané hodnoty způsobovaly rozdíly v cenách identických výrobků na trzích v jednotlivých zemích. Docházelo tak k narušování konkurenceschopnosti jednotlivých dodavatelů.

⁵⁶ Bílá Kniha dokončení vnitřního trhu, 1985.

Zásadní řešení si vyžadovalo sblížení sazeb z DPH, což však naráželo na odpor členských zemí vzhledem ke konstrukci jejich státních rozpočtů. Mnohé členské státy se obávaly, že by to mohlo zkomplikovat příliv prostředků do příjmové části státního rozpočtu, a že by se tím ztížilo prosazování priorit jejich hospodářské politiky (Urban, 2002 : 56).

Nepřímé daně (DPH a spotřební daně)

Státy Evropské Unie mají obecně v průměru poměrně vysoké daňové zatížení, i když mezi jejími členy existují značné rozdíly. Daňová problematika je plně v pravomoci členských států, z čehož vyplývá, že v Unii dnes existuje 27 odlišných daňových systémů (různé daňové základy, sazby daně, různé výjimky). V praxi to znamená, že na jakékoliv změně se musí shodnout všechny státy, tzn., že se uplatňuje princip jednomyslnosti. Veškeré snahy a úsilí o harmonizaci přímých daní se zatím setkaly s neúspěchem. U nepřímých daní již bylo v jejich harmonizaci dosaženo značného pokroku. Obecně lze proces daňové harmonizace rozdělit do tří základních kroků: harmonizace daňového základu, harmonizace daňové sazby a volba daně, jež bude předmětem harmonizace.⁵⁷

V rámci Evropské unie je cílem harmonizace nepřímých daní zajistit hladké fungování vnitřního trhu. Samotnou harmonizaci nelze chápat jako znovuzavedení regulačních opatření, ale jako nezbytný krok, který by měl směřovat k liberalizaci ekonomických vztahů mezi členskými státy EU (Urban, 2002: 130). Jiní ekonomové podotýkají, že tuhá daňová harmonizace je projevem nastupujícího trendu centralizace celé hospodářské politiky.

Daň z přidané hodnoty

Rozdílné sazby DPH podle některých ekonomů mohou narušovat konkurenceschopnost podnikatelských subjektů. Jiní tvrdí, že i konkurence v daňové oblasti je žádoucí pro další pozitivní vývoj. Ne všechny státy EU měly daň z přidané hodnoty zavedenou ve své daňové soustavě. Všechny země ji však postupně zavedly.⁵⁸

Daň z přidané hodnoty není jednotná, v současné době jsou stanoveny minimální hranice pro základní (15%)⁵⁹ a sníženou sazbu (5%) DPH. Každý stát by měl mít pouze dvě snížené sazby a doporučená horní hranice u základní sazby je 25%.⁶⁰ V následující tabulce uvádím sazby daně z přidané hodnoty v jednotlivých členských státech, ze které je vidět, že i v této oblasti si

⁵⁷ Průběžně se v posledním desetiletí objevují snahy různých politiků o harmonizaci i přímých daní.

⁵⁸ Původně byla DPH uplatňovaná pouze ve Francii. Ke sjednocení systému této daně došlo až v roce 1973.

⁵⁹ EK v červnu 2010 prodloužila výši této minimální hranice základní sazby s platností do roku 2015.

⁶⁰ The VAT Directive 2006/112/EC.

státy dokázaly vyjednat spoustu výjimek. Nejvyšší sazby u DPH uplatňují skandinávské země (nad 20%).

Tabulka č. 2 - Přehled sazeb DPH v EU 27 k 1. 7. 2010

Stát	extra snížená sazba	snížená sazba	základní sazba	tzv. parking rate
Belgium		6/12	21	12
Bulgaria		7	20	
Czech Republic		10	20	
Denmark			25	
Germany		7	19	
Estonia		9	20	
Ireland	5,5	11	23	
Greece	4	8	18	
Spain	2,1	5,5	19,6	
France	4,8	13,5	21	13,5
Italy	4	10	20	
Cyprus		5/8	15	
Latvia		10	21	
Lithuania		5/9	21	
Luxembourg	3	6/12	15	12
Hungary		5/18	25	
Malta		5	18	
Netherlands		6	19	
Austria		10	20	12
Poland	3	7	22	
Portugal		6/13	21	13
Romania		5/9	24	
Slovenia		8,5	20	
Slovakia		6/10	19	
Finland		9/13	23	
Sweden		6/12	25	
United Kingdom		5	17,5	

Zdroj: Eurostat, VAT Rates applied in the member states of the EU, str.3

Výběr DPH lze realizovat dvěma následujícími způsoby:

Dle principu země původu

V rámci tohoto principu se DPH uvaluje na zboží a služby ve státě, kde se služba poskytuje nebo ze kterého se zboží dodává. Jedná se o nejjednodušší možný systém výběru, minimalizuje možné daňové úniky. Základním předpokladem pro jeho uplatnění je zavedení jednotné sazby DPH. Tento systém se v současné době využívá v případě, kde se plnění realizuje vůči konečnému spotřebiteli např. v rámci turistického ruchu.

Dle principu země určení (spotřeby)

Daň z přidané hodnoty se odvádí až ve státě určení dle sazeb dané země, to znamená, že ze zboží, které se vyváží, se daň neplatí (resp. se poté vrací). Refundace DPH, na které má vyvážející nárok se již neuskutečňuje na společných hranicích, ale na daňových a celních úřadech.

Nejprve byl používán první princip, který však znevýhodňoval ty podnikatele, jejichž sazba DPH v mateřské zemi, byla vyšší než země, kam chtěli své výrobky a produkty exportovat.

V Evropské unii nepanuje shoda pro úpravu DPH prostřednictvím nařízení, harmonizace tak probíhá především prostřednictvím směrnic.

V letech 1993 – 1996 existoval přechodný systém dle principu země určení, který se z důvodu rozdílných daňových sazeb používá dodnes.⁶¹ Evropské instituce dlouhodobě usilují o přechod na princip země původu. Ten ale předpokládá zavedení jednotné sazby daně či určitého kompenzačního mechanismu, což není v současné době reálné z důvodu nesouhlasu některých členských států.

Spotřební daně

Spotřebních daně jsou jedny z nejstarších a představují významný finanční obnos, který plyne do státního rozpočtu. Jedním z důvodů jejich používání je snaha omezit spotřebu vybraného zboží vzhledem k tomu, že toto bývá často zbožím, které ohrožuje zdraví spotřebitelů, případně působí negativně na životní prostředí. Spotřební daně podléhají v EU harmonizaci. Všechny komodity mají stanoveny minimální sazby. Předmětem daně je spotřeba nebo prodej přesně vymezené skupiny výrobků. Jedná se o: tabák, lihoviny, pivo, víno a minerální oleje. V roce 2003 bylo rozšířeno zdanění i na elektrickou energii, uhlí a zemní plyn s cílem omezovat emise. U výběru spotřebních daní se používá princip země spotřeby.

Přímé daně, sociální a zdravotní pojištění

Oblast přímých daní, sociálního a zdravotního pojištění je velmi citlivou záležitostí pro všechny členské státy. V současné době je jejich harmonizace politicky neprůchodná. Sazby daní z příjmů a další pravidla související s výběrem těchto daní se mezi jednotlivými státy značně liší. I to má vliv na budování vnitřního trhu (přelévání kapitálu, alokace investic). Zejména v nových členských zemích převažují nižší daně z příjmu fyzických i právnických

⁶¹ The VAT Directive 2006/112/EC.

osob a některé tyto země jako Slovensko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko zavedly rovnou sazbu daně z příjmu.

Úsilí alespoň o částečnou harmonizaci a koordinaci daně z příjmu korporací vedlo od roku 2004⁶² k možnosti zakládat nadnárodní formu obchodní společnosti tzv. evropskou společnost. Tyto společnosti mohou bez dalších legislativních překážek měnit sídlo a měnit organizační strukturu v rámci EU a hlavně mají možnost realizovat celoevropské aktivity. (Kubečková M., Drastíková J., 2008: 98).

Technické překážky se týkaly zejména odlišných technických předpisů jednotlivých členských států, kde byl uplatňován princip země určení, což znamená, že výrobky musely splňovat normy země, do které byly exportovány. To samozřejmě omezovalo podnikatele a zvyšovalo jejich náklady. Je nutno si uvědomit, že existuje neuvěřitelné množství technických norem, které vytváří každý stát, aby byla zachována bezpečnost spotřebitele a konečného uživatele a tyto předpisy se mezi jednotlivými státy liší dle jejich zvyklostí a národních tradic.

Země mají dvě varianty řešení. První východisko je si „navzájem uznávat své národní technické požadavky, ve všech případech, kdy je to možné“. Druhá cesta vede přes „sjednocení odlišných technických požadavků harmonizací“ (Urban, 2002 : 52).

Sjednocení odlišných technických požadavků probíhalo v průběhu integračního procesu dvěma přístupy. Tzv. „starý přístup“ vyžadoval přijetí směrnic, které přesně nařizovaly nároky, které musely dané výrobky (např. základní potraviny, hnojiva, farmaceutické výrobky atd.) splňovat. Tento přístup je velmi náročný a zdoluhavý, protože vyžaduje vytváření a schvalování ohromného kvanta směrnic. Nicméně tento postup byl uplatňován až do poloviny osmdesátých let, kdy se začal uplatňovat tzv. „nový přístup“. Tento princip je jednodušší, protože se zde nevytváří směrnice pro každý výrobek zvlášť, ale formou směrnic se definují technické požadavky pro vybrané skupiny výrobků. „Směrnice obsahují pouze základní bezpečnostní požadavky, které musí tyto výrobky splňovat, kdežto vlastní technické normy jsou vydávány evropskými normalizačními institucemi“.⁶³ (Urban, 2002 : 54)

Verdikt Evropského soudního dvora v případě Cassis de Dijon v roce 1979 potvrdil zásadu vzájemného uznávání národních předpisů a pravidel. Výrok ESD říká, že v případě, že je

⁶² Nařízení Rady č. 2157/2001/ES.

⁶³ Mezi evropské normalizační instituce patří: CEN (Evropský výbor pro normalizaci), CENELEC-Evropský výbor pro elektrotechnickou normalizaci, ETSI (Evropský výbor pro normalizaci v oboru telekomunikací).

zboží legálně a dle předpisů vyráběné a prodávané v jedné zemi Evropské unie, musí být jeho prodej povolen i v jakékoliv jiné členské zemi Evropské unie.⁶⁴

V současné době doposud **není právně uzákoněn evropský patent ani ochranná známka společenství**, v druhém případě je však možné se zaregistrovat v centrální databázi, která se poté vztahuje na celou unii.

8.1. Volný pohyb zboží

Nejpropracovanější oblastí v Římských smlouvách byla oblast volného pohybu zboží. V článku 9 Římských smluv se uvádí, že „evropské společenství je vybudováno na bázi celní unie“. To znamená, že jsou zakázána jakákoliv dovozní či vývozní cla a dále pak všechny podobná opatření s rovnocenným účinkem⁶⁵ jako cla mezi členskými státy. Celní unie vyžaduje zavedení společné obchodní politiky a přijetí společného celního sazebníku vůči třetím zemím (článek 12-37). Již v této smlouvě, ale existovala řada výjimek, kdy bylo možné dané ustanovení v oblasti volného pohybu zboží nerespektovat, ale i obcházet. Článek 35 smlouvy to umožňuje v případě, kdy by mělo docházet např. k ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti, veřejné mravnosti, v případě ochrany zdraví a života lidí a zvířat, ochrany národního dědictví, ale také ochrany průmyslového a obchodního vlastnictví. Členské státy se velmi často a rády na tento článek odkazovaly, aby mohly v podobě různých norem a předpisů zavádět restriktivní opatření, která byla diskriminující pro dovozce z jiného členského státu. Tímto krokem se snažily ochraňovat domácí trh a výrobce před konkurencí ze zahraničí. V současné době je svoboda pohybu zboží s jistými výjimkami naplňována a trh integrován, z čehož mají možnost profitovat zejména spotřebitelé. Mohou vybírat z velké a rozmanité škály zboží za podstatně nižší ceny.

8.2. Volný pohyb osob

Dle Římských smluv (článek 48) se ještě nejednalo o volný pohyb osob, ale pouze o volný pohyb pracovníků (zaměstnanci, osoby se závislou činností), což znamenalo, že jejich volný pohyb byl vázán na získání pracovního místa v daném státě. Přesto však tato myšlenka byla svým způsobem velmi odvážná a nadčasová, pokud si uvědomíme, jaká panovala situace a jaké ideové směry v Evropě po druhé světové válce a v padesátých letech převládaly.

⁶⁴ European Parliament, Fact Sheets - Free movement of goods, 2000.

⁶⁵ Opatření s rovnocenným účinkem je aktivismus, který vytvářely jednotlivé členské státy na dovážené či vyvážené zboží. Základním problémem však bylo, že Římská smlouva nikde výslovně neuváděla, co toto „opatření“ vlastně znamená.

Ke změně a nové právní úpravě dochází s Jednotným evropským aktem a ještě dále postupuje Maastrichtská smlouva, která jako novinku zavádí „občanství Unie“. Podle článku 21 konsolidovaného znění této smlouvy „...má každý občan Unie právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě“. Omezení mohla být přijata v případech ohrožení veřejné bezpečnosti, pořádku a ochrany zdraví. Opět však existovaly i další výjimky, které přetrvávají doposud. Jedná se o pracovní pozice ve státní správě jako např. policie, armáda, soudnictví a další. Maastrichtská smlouva také upravuje oblast sociálního zabezpečení nezbytnou k zajištění volného pohybu pracovních sil a také svobodu usazování (článek 49 SEU), který mimo jiné říká, že tato svoboda zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu, jakož i zřizování a řízení podniků. Podotýkám, že systémy sociálního zabezpečení zůstávají nadále v režii jednotlivých států a je otázkou, zda je žádoucí a politicky průchodné, aby byly nějakým způsobem harmonizovány.

Iniciativa a snaha o odstranění fyzických kontrol na hranicích byla započata mimo právní rámec ES. Úmluva, která byla podepsána na mezistátním principu v roce 1985 mezi pěti signatářskými zeměmi (státy Beneluxu, Francie a Německo), dostala název Schengenská dohoda.⁶⁶ V platnost vstoupila však až o deset let později. K Schengenské dohodě začaly postupně přistupovat další státy Společenství. V současné době jsou členy Schengenského prostoru všechny státy Evropské unie,⁶⁷ vyjma Velké Británie, Irska, Bulharska a Rumunska.⁶⁸ Je zajímavé, proč právě Velká Británie a Irsko se tohoto projektu neúčastní. „Jako hlavní důvod se udává britský systém osobních dokladů, resp. jeho absence. Britský občan nemusí a nikdy nemusel (s výjimkou druhé světové války) vlastnit jakýkoliv druh osobního dokladu nebo legitimace...druhým důvodem je to, že Velká Británie jako ostrov má možnost efektivně kontrolovat své hranice.⁶⁹ Podle britské administrativy jsou hraniční kontroly poslední možností, jak zabránit nelegálním imigrantům ve vstupu na území Velké Británie. Příčinou toho, že na schengenském systému neparticipuje Irsko, jsou jeho specifické vazby na Velkou Británii“ (Šlosarčík, 2005 : 288).

⁶⁶ Název úmluvy je dle místa podpisu – malé lucemburské vesničky.

⁶⁷ Součástí schengenského prostoru jsou od roku 2001 i dvě nečlenské země – Norsko a Island, které jsou také společně s Dánskem, Finskem a Švédskem členy tzv. Severské pasové unie. V roce 2008 se členem schengenského prostoru stalo i Švýcarsko, a to na základě referenda konaného v roce 2005.

⁶⁸ Tyto dvě poslední přistoupivší země sice dohodu podepsaly, ale plným členem by se měly stát až v roce 2011.

⁶⁹ Jiné autority za hlavní důvod uvádí specifické vztahy mezi zeměmi Commonwealthu, jejichž občané mají volný přístup na území VB, což by narušovalo celistvost a bezpečnost EU.

Součástí primárního práva se však Schengenská dohoda stává až přijetím Amsterodamské smlouvy v roce 1999,⁷⁰ kde je v této souvislosti cizinecká a přistěhovalecká politika přenesena z rozhodování na národní úrovni na úroveň evropskou. V oblasti azylové, přistěhovalecké, uprchlické a vízové politiky se mají používat společné postupy a pravidla.

S volným pohybem pracovních sil také bezprostředně souvisí vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a dalších dokladů zajišťující danou kvalifikaci pracovníka. Nejdříve se používal princip implementace směrnic, které vymezovaly, za jakých podmínek je možné diplomy a dosažené vzdělání uznávat. Nyní by měl být aplikován mnohem flexibilnější princip a to zásada, že vzdělání a odborná kvalifikace dosažená v mateřské zemi, je dostatečná pro výkon daného povolání v jakékoliv členské zemi EU. Velké problémy v této oblasti přetrvávaly zejména u lékařských a zdravotnických povolání, ale také u právníků, architektů, pracovníků pojišťoven a dalších.

Staré členské státy EU měly možnost v režimu tzv. přechodných opatření⁷¹ omezit volný pohyb pracovníků z nových členských zemí na svém území. Od počátku nechala svůj trh otevřený pouze VB, Irsko a Švédsko. Ostatní členské státy se rozhodly uplatnit přechodná opatření. Když však posléze zjistily, že pracovníci z nových členských zemí pro ně nejsou zas až tak obávanou hrozbou, ale naopak v mnoha případech vítanou levnou, ale i kvalifikovanou nedostatkovou pracovní silou, rozhodly se již v průběhu přechodného období své trhy postupně otevírat. Nejdéle si tyto přechodná opatření zachovaly čtyři státy: Belgie, Dánsko, Rakousko a Německo. První dva jmenované již v roce 2009 svůj pracovní trh otevřely. Přechodná opatření si ponechaly pouze Německo a Rakousko, u kterých se dá předpokládat, že využijí maximální možnou dobu do roku 2011. Německo uvádí jako hlavní důvod vyšší nezaměstnanost, zejména ve Spolkových zemích, které se nachází u hranic s Polskem a Českou republikou. Rakouská strana se odvolává na nepříznivou predikci budoucího vývoje nezaměstnanosti.

Tato opatření jsou z ekonomického pohledu neopodstatněná. Spíše se jedná o politické, populistické kroky, které mají uklidnit situaci na domácím pracovním trhu a získat hlasy voličů. Je empiricky ověřené, že u států s restriktivní politikou se mnohem častěji objevují problémy s ilegální pracovní činností. Nakonec i zpráva Evropské komise z listopadu 2009

⁷⁰ V Maastrichtské smlouvě byl obsah Schengenské dohody zařazen do 3. pilíře. Po přijetí Amsterodamské smlouvy byl přesunut do 1. pilíře.

⁷¹ Tento režim se řídí principem 2+3+2 a během tohoto období by měly být pracovní trhy postupně otevírány.

kladně hodnotí příliv pracovníků z nových členských zemí na ekonomiky států, které své pracovní trhy otevřely bez omezení.

8.3. Volný pohyb služeb

Dle Římské smlouvy mělo být v průběhu přechodného období (během 12 let) postupně odstraněno omezení volného pohybu služeb. Mezi služby dle této smlouvy patří činnosti průmyslové a obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných podnikání.

Volný pohyb služeb můžeme rozdělit na svobodu:

- podnikání a usazování
- poskytování služeb.

Svoboda podnikání a usazování se týká volného pohybu výrobních faktorů mezi jednotlivými státy, kdy je možné libovolně přemísťovat sídlo společnosti či zakládat pobočky. Svoboda poskytování služeb umožňuje poskytovat tyto činnosti v jiném členském státě, aniž by bylo nutné se fyzicky přemísťovat.

Z důvodu specifických odlišností jednotlivých služeb nebylo možné postupovat prostřednictvím všeobecného vymezení a rámcových pravidel. Liberalizace v této oblasti tak probíhala pomalými kroky a jednotlivě, nejčastěji prostřednictvím sektorového přístupu. Určitý přelom znamenaly rozsudky Evropského soudního dvora z roku 1974, kdy ESD ve sporu *Reyners* (rozsudek ESD ve věci *Reyners 2/74*)⁷² deklaroval, že je nepřípustná diskriminace na základě státní příslušnosti pro svobodu usazování. Obdobně to platí pro volné poskytování služeb (rozsudek ESD *van Binsbergen C-33/74*). Vážné nedostatky představovaly odlišné předpisy jednotlivých členských států týkající se přístupu k profesím a vzájemné uznávání kvalifikace.

Heteregonita a citlivost pro jednotlivé členské státy v oblasti služeb způsobuje nedostatečný pokrok a překážky pro jeho liberalizaci. Roztříštěnost v tomto sektoru negativně ovlivňuje hospodářství celého Společenství. Průlom v této oblasti měla přinést **Směrnice o službách na vnitřním trhu 2006/123/ES**.⁷³ Ta se však stala nakonec kompromisem Evropského parlamentu a Rady a její původní podoba byla výrazně přepracována a redukována. Byl zamítnut a opuštěn princip země původu, který navrhovala Komise. Na základě tohoto

⁷² Conseil d'Etat, Belgium, 2-74 *Jean Reyners vs Belgian State*. Judgment of the Court, 1974.

⁷³ Directive 2006/123/EC, 2006.

principu poskytovatel služby postupuje v souladu s právem země, ve které je usazen. V konečné verzi směrnice byl nahrazen principem svobody poskytování služeb.

Implementací této směrnice by mělo být zjednodušeno dočasné přeshraniční poskytování služeb, snížena administrativní zátěž, usnadněno volné usazování. Přijatá směrnice však obsahuje velký počet výjimek a celou řadou oblastí se vůbec nezabývá. Směrnice se nezabývá liberalizací služeb obecného hospodářského zájmu vyhrazených pro veřejné nebo soukromé subjekty ani privatizací veřejných subjektů poskytujících služby. Směrnice se dle kapitoly 1, obecné ustanovení, čl. 2 nevztahuje na tyto činnosti:

- služby obecného zájmu nehospodářské povahy,
- finanční služby (bankovníctví, úvěry, pojištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství)
- služby a sítě elektronických komunikací a s nimi spojená zařízení a služby
- služby v oblasti dopravy
- služby agentur na zprostředkování dočasné práce
- zdravotní služby
- audiovizuální služby a rozhlasové vysílání
- hazardní hry
- sociální služby
- soukromé bezpečnostní služby
- notářské služby
- oblast daní

Jednotlivé členské státy by měly přezkoumat postupy a formality v souvislosti s činností a výkonem poskytování služeb a provést jejich zjednodušení. Směrnice také předpokládá zřízení Jednotných kontaktních míst v souvislosti s agendou volného poskytování služeb. Článek 9 – 15 se zabývá svobodou usazování pro poskytovatele (povolovací režimy, podmínky pro udělení povolení, povolovací postupy atd.). Základní kritéria pro povolovací postupy musí být nediskriminační, opodstatněná, přiměřená, jasná a jednoznačná, objektivní, předem zveřejněná, průhledná a přístupná. Povolení nesmí být kromě určitých výjimek časově omezeno. Článek 16 – 21 se zabývá volným pohybem služeb. Poskytovatel by dle této směrnice měl mít možnost jednat v souladu s principy své domovské země s výjimkou případů, které budou opodstatněny veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, veřejným zdravím nebo ochranou životního prostředí. Článek 17 pak vyjmenovává další výjimky z volného pohybu služeb (např. v oblasti poštovních služeb, odvětví elektřiny, plynárenství,

distribuce a dodávky vody, zpracování odpadů, soudního vymáhání dluhů, a další). Jistou novinkou je zavedení tzv. „procedury tichého souhlasu“ v rámci povolovacích režimů, která znamená, že pokud se daný správní orgán nevyjádří ve lhůtě k tomu určené, vzniká žadateli oprávnění poskytovat služby.

Směrnici není harmonizována ani nijak jinak dotčena oblast trestního práva. Směrnice ukládá povinnost členským státům se vzájemně informovat (vč. zavedení elektronického systému) a provádět pravidelné kontroly.

To, že nebyl přijat původní návrh Komise, který by se řídil principem země původu, znamená pro poskytovatele služeb nedostatečnou právní jistotu a také ekonomické přínosy této směrnice budou nižší.

Sít'ová odvětví

Zvláštní povaha služeb zvláště pak v oblasti sít'ových odvětví je důsledkem pomalého procesu odstraňování překážek. Rada Evropské unie přijala v průběhu 90. let celou řadu opatření vedoucích k jejich liberalizaci. Za úspěšně provedenou se považuje zejména liberalizace letecké dopravy a telekomunikačních služeb.

V oblasti **letecké dopravy** existuje volná konkurence u mezinárodních linek mezi členskými státy EU, je zajištěn princip vytváření cen samotnými leteckými společnostmi a také společná licence pro vstup na letecký trh. Výhodou pro spotřebitele je velká nabídka letů za nižší ceny, která umožnila leteckou dopravu používat i sociálně slabším skupinám.

U telekomunikačních služeb si od roku 1998 mohou domácnosti vybrat operátora pro pevnou telefonní linku, pro podniky byla konkurence otevřena ještě o něco dříve. Byly zřízeny dozorové orgány udělující licence a povolení. Poplatky za telefon díky otevření trhu s telekomunikačními a datovými službami poklesly o desítky procent.⁷⁴

Sektor **poštovních služeb** je pro národní státy velmi citlivý a liberalizace v něm probíhala poměrně obtížně. Je to odvětví tradičně monopolní, navíc tento státní sektor byl ve většině států významným zaměstnavatelem.⁷⁵ Poštovní služby by měly být od roku 2011 plně liberalizovány (demonopolizovány) včetně doručování dopisů do 50 gramů, což by mělo přinést otevření trhu větší konkurenci, vyšší kvalitu a nižší ceny. Původní termín, který navrhovala Evropská komise, byl rok 2009, ale Evropský parlament odhlasoval odklad o 2

⁷⁴ Některé odhady uvádějí, že v některých státech EU to bylo až okolo 40%.

⁷⁵ V české republice zaměstnává toto odvětví více než 37 tisíc lidí.

roky. Zdůvodnil to nutností delší doby pro některé členské státy na adaptaci (Lucembursko a 10 nových členských států obdržely výjimku až do roku 2013).

Oblast **dopravních služeb** (železniční, nákladní, automobilová, lodní) byla částečně uvolněna ještě před spuštěním projektu vnitřního trhu. V roce 1988 byla odstraněna tzv. kabotáž.⁷⁶ Během 90. let bylo toto odvětví postupně liberalizováno, i když existovaly některé výjimky a přechodná období (v současné době je kabotáž liberalizována vyjma Bulharska a Rumunska).

Hlavním cíle Evropské unie v oblasti energetiky je zabezpečení dodávek energií za podmínek respektování a ochrany životního prostředí (do roku 2010 zdvojnásobení podílu dodávek z obnovitelných energetických zdrojů na celkových dodávkách energie na 12% a růst jejich podílu na výrobě elektrické energie z 14% na 22%), podpora konkurence a orientace na spotřebitele. Při liberalizaci **plynu a elektrické energie** je nutné rozlišovat výrobu a distribuci. Oddělení výroby a přenosu (distribuce) energií bylo schváleno v rámci tzv. druhého liberalizačního balíčku v roce 2003. Proti oddělení provozovatelů přenosových a distribučních soustav se stavěla zejména Francie a Německo z obavy, že by mohlo dojít k nárůstu cen či ohrožení energetické bezpečnosti. Argumentovaly, že toto odvětví lze charakterizovat svým specifickým mezi veřejné služby. Původní plán počítal, že od poloviny roku 2004 by měly průmyslové podniky mít možnost si vybírat libovolného dodavatele, domácnosti pak od poloviny roku 2007.⁷⁷ Za francouzského předsednictví (2. polovina roku 2008) byl dohodnut kompromis, že státy mají možnost výběru, jakým způsobem budou chtít trh liberalizovat. V první polovině roku 2009 (české předsednictví) Evropský parlament definitivně schválil liberalizaci trhu s plynem a elektrickou energií. Ve hře zůstávají tři možnosti, jakým postupem trh liberalizovat: úplné vlastnické oddělení výroby a distribuce; distribuční síť budou ovládány nezávislým systémovým operátorem – vlastnictví setrvá energetické společnosti; založení operátora, který bude mít pod kontrolou distribuční síť se zachováním vlivu výrobců energie.

Finanční služby

Integrované a dobře fungující finanční trhy (resp. volné poskytování finančních služeb) jsou od počátku jedním z cílů EU a také předpokladem výkonného hospodářství. S vysokou pravděpodobností můžeme tvrdit, že z důvodu globalizace světové ekonomiky a díky

⁷⁶ Kabotáží se dle čl.2, odst.6 Nařízení EP a Rady č.1072/2009 rozumí vnitrostátní přeprava pro cizí potřebu dočasně provozovaná v hostitelském členském státě v souladu s tímto nařízením.

⁷⁷ Liberalizace trhu s energiemi již byla započata v roce 1997.

technologickému pokroku by v delším časovém horizontu k integraci finančního sektoru v rámci EU stejně dojít muselo.

Článek 61 Římské smlouvy předpokládá, že liberalizace bankovních a pojišťovacích služeb, které jsou spojeny s pohybem kapitálu, se uskuteční v souladu s postupnou liberalizací pohybu kapitálu. K ošetření bankovních služeb byly přijaty dvě směrnice: 1. Směrnice z roku 1977⁷⁸ stanovila obecné zásady, definice a vymezení základních pojmů v této oblasti. Díky 2. bankovní směrnici z roku 1989⁷⁹ (vstoupila v platnost až v roce 1993) mohou banky zřizovat své pobočky a poskytovat služby v jiných členských zemích, a to na základě povolení dozorcího orgánu, které obdrží ve své domácí zemi (tzv. jednotná bankovní licence). Dozor nad bankou probíhá v mateřské zemi. Směrnice stanovuje minimální výši vlastního kapitálu ve výši 5 mil. EUR. V roce 2000 byly tyto dvě směrnice nahrazeny direktivou o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu,⁸⁰ která mimo jiné uvádí definici úvěrových ústavů včetně nároků na jejich fungování, stanovuje uznávání bankovních licencí, odpovědnost domácího dohledového a dozorcího orgánu, zcela liberalizuje oblast bankovních služeb.

V roce 1991 byla přijata směrnice Rady, která by měla zabránit praní špinavých peněz. Mimo jiné mají banky a další finanční instituce povinnost zjistit totožnost svého klienta, pokud s nimi sjednává jakoukoliv operaci, jež převyšuje částku 15 000 EUR (článek 3, odstavec 2).⁸¹

Akční plán finančních služeb (FSAP) z let 1998 – 1999⁸² si vytyčil 3 základní strategické cíle: 1) vznik jednotného trhu velkoobchodních finančních služeb, zejména pak realizace společného právního rámce 2) otevření a zabezpečení maloobchodních trhů 3) ustanovení a posílení pravidel obezřetného dohledu. Tento plán se stal později součástí Lisabonské strategie a byl odsouhlasen Evropskou radou v Lisabonu v roce 2000.⁸³ Za přelomovou směrnicí lze považovat tzv. MiFID (Markets in Financial Instruments Directive), jejíž tvorba trvala téměř rok a půl a měla se stát základním nástrojem pro plnění FSAP.⁸⁴ V současné době není možno považovat integraci finančních trhů v rámci EU za ukončený proces. Problémy

⁷⁸ Community legislation in force, Document 377L0780, 1977.

⁷⁹ Second Council Directive 89/646/EEC, 1989.

⁸⁰ Úřední věstník L 126 , 26/05/2000.

⁸¹ Council Directive 91/308/EEC, 1991.

⁸² FSAP z anglického Financial Services Action Plan. Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan, 1999.

⁸³ Dle původního scénáře mělo být 42 navrhovaných legislativních opatření přijato do konce roku 2005.

⁸⁴ Návrhy byly vytvářeny tzv. Výborem moudrých mužů pod vedením barona A. Lamfalussyho. Aby mohla být splněna integrace finančních trhů doporučená touto skupinou, bylo nezbytné, aby členské země EU přijaly téměř desítku směrnic.

lze zejména spatřovat ve špatné a nedostatečné implementaci jednotlivých směrnic, i když společný právní rámec již v této oblasti existuje.

8.4. Volný pohyb kapitálu

Úspěšná realizace této svobody zatím došla nejdále. K liberalizaci pohybu kapitálu došlo už od 1. 7. 1990. Volný pohyb kapitálu představuje: volný pohyb finančních toků mezi soukromými a veřejnými subjekty a státy, ostatní devizové transakce, přímé investice, obchodování s cennými papíry.

Římské smlouvy upravovaly volný pohyb kapitálu v omezené míře. Ve smlouvě existovala ustanovení, která umožňovala členským státům přijímat různá ochranná opatření v případě naléhavé nezbytnosti a způsobení poruch ve fungování kapitálového trhu. Vzhledem k situaci v Evropě po druhé světové válce bylo překvapivé, že se členské státy dokázaly na nějaké podobě volného pohybu kapitálu dohodnout. Existovala velká obava z výkyvů v platebních bilancích jednotlivých států. 70. léta 20. století s sebou přinesla rozpad Bretton-woodského systému. To ovlivnilo i vývoj volného pohybu kapitálu. Hospodářská situace byla zhoršována i hlubokou recesí, ropnými šoky a růstem cen dalších především surovin. Došlo k prosazování nových protekcionistických opatření. Tento útlum trval zhruba až do poloviny 80. let.

Liberalizace pohybu kapitálu má dvě podoby: volný pohyb plateb a volný pohyb kapitálu (např. přímé investice, portfolia, různé finanční operace s akciemi, obligacemi, půjčky, úvěry atd). V roce 1988 byla přijata průlomová směrnice, která po předchozí liberalizace dlouhodobého a střednědobého pohybu kapitálu uvolnila všechny formy pohybu kapitálů i toho krátkodobého. Rozhodnutí o všeobecné liberalizace zahrnovalo i všechny peněžní a kvazipeněžní operace. Liberalizace byla provedena harmonizací doposud odlišných národních předpisů týkajících se pohybu kapitálu a použitím principu vzájemného uznávání (Urban, 2002). Směrnice s přechodným opatřením pro některé státy vstoupila v platnost v létě roku 1990.

Ve snaze zabránit velkým výkyvům způsobených přílivem či odlivem kapitálu do jiného státu, objevovala se potřeba společně koordinovat hospodářskou politiku. Koordinace se týkala především měnové politiky a politiky určování směnných kurzů. Vznik hospodářské a měnové unie a přijetí společné měny eura byl podmíněn liberalizací kapitálových toků mezi účastníky integračního seskupení.

Úspěšná realizace tzv. evropského kapitálového trhu bez bariér znamená efektivnější alokaci zdrojů, ale také snadnější přístup k finančním zdrojům.

Jak již bylo zmíněno, úspěšná realizace všech čtyř svobod je pro budování a fungování vnitřního trhu naprosto zásadní. Všechny tyto svobody se v konečném důsledku vzájemně prolínají a doplňují. Volný pohyb kapitálu je nezbytným předpokladem pro volný pohyb služeb (zejména v bankovníctví a pojišťovnictví), ale i zboží.

8.5. Doprovodné politiky vnitřního trhu

Mezi základní doprovodné politiky vnitřního trhu patří zejména politika hospodářské soutěže, ochrana spotřebitele a oblast veřejných zakázek.

Hospodářská soutěž

Pro existenci fungujícího společného trhu je nezbytné zdravé konkurenční prostředí, hospodářská soutěž, volný obchod, jasně stanovená pravidla hospodářské soutěže, které jsou vymezeny již v Římských smlouvách.

Článek 85 těchto smluv hovoří o tom, že se společným trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu.

Dále je naprosto nepřípustné jakékoliv zneužívání dominantního postavení, zákaz dumpingu a také podpora ze strany státu nebo státních podniků v jakékoliv podobě, jež by mohla narušit volnou hospodářskou soutěž.

Bohužel i v této oblasti existovala celá škála možností, kdy tyto podpory jsou dle článku 92 slučitelné se společným trhem. Jedná se zejména o podpory sociální povahy (pro individuální spotřebitele bez diskriminace na základě původu výrobku), podpory k náhradě škod způsobené přírodními katastrofami, **podpory hospodářskému rozvoji regionům s nízkou životní úrovní nebo vysokou mírou nezaměstnaností**, podpory, které mají být nápomocny k uskutečnění některého významného projektu společného celoevropského zájmu nebo **napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu ale také podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí**. Dále pak **i jiné kategorie podpor**, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím **přijatým kvalifikovanou většinou**.

Zde spatřuji zejména pak ve výše zvýrazněných oblastech poměrně velký prostor pro politickou manipulaci a zneužívání ze strany vlád. Ty velmi často poskytovaly skrytě podpory domácím subjektům, zejména v 70. letech. Není žádným tajemstvím, že tato praxe přetrvává dodnes.

Hlavním kontrolorem v oblasti hospodářské soutěže a volného trhu je Evropská komise, která má pravomoc upozorňovat a následně pak i udělovat pokuty při jejím porušování.

Ochrana spotřebitele

Tato problematika je poprvé právně ukotvena až v Jednotném evropském aktu (1986). Všechny pozdější revize tuto oblast smluvně posilují. K přijetí průlomové směrnice o všeobecné bezpečnosti výrobků dochází v roce 1992. Tato směrnice zavazuje výrobce uvádět na trh pouze bezpečné výrobky a spotřebitele podrobně informovat na možná rizika v příloženém návodu. Výrobce dle této směrnice odpovídá za jakoukoliv újmu na zdraví i majetku spotřebitele způsobenou vadou daného výrobku (Urban, 2002 : 123).

Veřejné zakázky

Z dlouhodobých empirických zkušeností je zřejmé, že zadávání veřejných zakázek s sebou téměř vždy přináší neefektivitu přerozdělování finančních prostředků a nezřídka také neetické, korupční a nezákonné jednání. Alarmujícím faktem je, že prostřednictvím veřejných zakázek dochází k obrovským přerozdělovacím procesům.

Veřejnými zakázkami prochází v průměru kolem 19 % HDP celého Společenství. Velmi často dochází k netransparentnímu zadávání veřejných zakázek v jednotlivých státech v rozporu s vyhlášeným procesem liberalizace této oblasti. V souvislosti s prohlubováním společného trhu, se začaly jednotlivé státy uchýlovat k vytváření podmínek, které umožňují preferovat domácí subjekty. Tato situace se nejvíce projevuje na trhu zakázek stavebních prací a dále pak veškeré činnosti, které se týkají síťových odvětví (distribuce plynu, elektřiny, vody, tepla atd).

Následující tabulka uvádí nadlimitní veřejné zakázky, které jsou upraveny směrnicemi ES. Veřejné zakázky, které jsou nižší než finanční limity v tabulce (směrnice se na ně nevztahují) jsou upravovány a řídí se národní legislativou. V roce 2004 byly upraveny limitní hodnoty, do kterých byla začleněna nová kritéria (sociální a ekologická).

Tabulka č. 3 - Finanční limity u nadlimitních veřejných zakázek

Zadavatel veřejné zakázky	Nově podle NV č. 474/2009 Sb. platí od 1.1.2010 v Kč
1. Veřejné zakázky na dodávky	
a) Česká republika ¹ + státní příspěvkové organizace (§ 2 odst. 2, písm. a) a b zákona)	3 236 000
b) Územní samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace + jiná právnická osoba (§ 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona)	4 997 000
c) Ministerstvo obrany ²	4 997 000
d) Sektorový zadavatel (§ 2 odst. 6 zákona)	10 020 000

2. Veřejné zakázky na služby	
a) Česká republika + státní příspěvkové organizace ³	3 236 000
b) Územní samosprávný celek nebo jím zřízená příspěvková organizace + jiná právnická osoba (§ 2 odst.2 písm. c) a d) zákona)	4 997 000
c) Česká republika + státní příspěvkové organizace ⁴	4 997 000
d) Dotovaný zadavatel (§ 2 odst. 3 zákona)	4 997 000
e) Sektorový zadavatel (§ 2 odst. 6 zákona)	10 020 000
3. Veřejné zakázky na stavební práce	
Pro všechny veřejné zadavatele	125 451 000

Zdroj: MV ČR

9. BARIÉTRY NA VNITŘNÍM TRHU

Relativní neúspěch spojený s nedokončením vnitřního trhu EU má několik příčin. Mezi základní patří aspekt politický, ekonomický, sociální, hodnotový, ale i heterogenita evropského prostoru. Protože výše uvedené aspekty považujeme za velmi závažné a budeme se jimi zabývat v této části práce.

Pro potřeby analýzy všech aspektů vymezujeme používání termínu „úspěšného vytvoření a dobudování vnitřního trhu, resp. dokončení vnitřního trhu“. Za úspěšné dokončení vnitřního trhu považujeme odstranění překážek v následujících oblastech:

- Síťová odvětví, trh se službami
- Veřejné zakázky (způsob a systém vyhlašování a vyhodnocování)
- Podnikatelské prostředí
- Transpozice komunitárního práva
- Regulační rámec, byrokracie, protekcionismus
- Rizika spojená s předčasným přechodem do vyšší integrační fáze
- Heterogenita evropského prostoru

V níže uvedené tabulce podáváme osobní hodnocení závažnosti jednotlivých faktorů a míry jejich rizik, které nejvíce brání dobudování vnitřního trhu.

Tabulka č. 4 - Příčiny, faktory, překážky budování vnitřního trhu

Oblast/ faktory	1	2	3	4	5
Síťová odvětví; Trh se službami				x	
Veřejné zakázky			x		
Podnikatelského prostředí			x		
Transpozice komunitárního práva			x		
Regulační rámec, byrokracie, protekcionismus				x	
Rizika spojená s předčasným přechodem do vyšší integrační fáze			x		
Heterogenita evropského prostoru				x	

Pozn: hodnocení stupněm 5 znamená nejvyšší riziko a závažnost

Je nezbytně nutné vzít na vědomí dnešní dynamický vývoj, proces globalizace a další mezinárodně politické faktory, které budování vnitřního trhu nepochybně ovlivňují a korigují. Bývalý komisař pro otázky vnitřního trhu Frits Bolkesteinem již v roce 2003 na tiskové

konferenci prohlásil: „ že by bylo chybou si myslet, že po deseti letech je již vnitřní trh dokončen“.⁸⁵ Jedná se totiž o neustálý proces, kdy se vnitřní trh bude muset vymezovat a adaptovat na změny, které s sebou proces globalizace přináší, zejména v oblasti informačních a komunikačních technologií.

Všechny strategické dokumenty, které se vnitřním trhem doposud zabývaly, počínaje Bílou knihou k dokončení vnitřního trhu, vyjmenovávaly a poukazovaly na oblasti, kde realizace vnitřního trhu od počátku vykazovala nedostatky, jež přetrvávají i nadále. Hlavním důvodem výmluv většinou je, že se jedná o „citlivé oblasti“, ve kterých mají členské státy tendence chovat se s jistou dávkou protekcionismu a ochranářství.

Je zřejmé, že vytvoření funkčního vnitřního trhu je dlouhodobou záležitostí a k dosažení tohoto cíle je nezbytná zejména poměrně velká dávka odvahy, politická vůle, ochota členských států vzájemně spolupracovat. V mnohých případech a situacích je také nezbytné ustoupit národním zájmům ve prospěch celoevropských. Zároveň si však politikové myslí, že by tento proces neměl znamenat ztrátu suverenity.

Je však otázkou, jestli lze navodit tento relativně ideální stav. Například vývoj na začátku roku 2009 v souvislosti s krizí v dodávkách ruského plynu jasně prokázal, že národní zájmy jsou pak politikům daleko bližší než zájmy EU jako celku. Fungující vnitřní trh je však nezbytným předpokladem vysoké konkurenceschopnosti jednotlivých členských států i EU jako celku ve světě.

9.1. Síťová odvětví a Trh se službami

Liberalizace síťových odvětví již v převážné většině proběhla a vedla k výraznému omezení existence tzv. přirozených monopolů na státní úrovni (tzv. „národních šampionů“). Pro další rozvoj je však nezbytné, aby bylo provedeno úplné dokončení liberalizačních procesů a byly tak odstraněny různé druhy výjimek týkající se ještě v současnosti např. (poštovních služeb, dopravních služeb, plynárenství, výroby a distribuce elektrické energie). V konečném důsledku dokončení liberalizace může vést ke snížení cen pro konečného spotřebitele a větší pestrosti nabídky. Potřebná legislativa je ve většině případů právně vyřešena. Faktickým problémem se jeví praktické naplňování a implementace, které zůstává na jednotlivých členských státech.

⁸⁵ Frits Bolkestein European Commissioner for the Internal Market, Taxation and Customs The Internal Market Ten Years Without Frontiers Press Conference Brussels, 2003.

Efektivní, transparentní a fungující finanční služby jsou jedním ze základů vysoké výkonnosti ekonomiky, kde se dají realizovat i nemalé úspory z rozsahu.

Služby se v členských státech podílí průměrně **70%**⁸⁶ **na tvorbě HDP celé EU**. Jejich podíl na **vzájemném obchodu** mezi členskými státy se pohybuje kolem 20%. Existuje zde velký, dosud nerealizovaný potenciál dalšího ekonomického růstu. Ve službách je zaměstnáno až **z 70% z celkového počtu zaměstnanců** (v roce 2002 to bylo pouze 54%).⁸⁷

Jedním z předpokladů fungování vnitřního trhu se službami je jejich reálná konvergence. Jedním z vhodných ukazatelů míry integrace trhu je i cenová konvergence. Z dostupných statistických údajů je zřejmé, že ceny různých výrobků a služeb se v rámci Evropské unie velmi liší. Ve skupině potravin se ukazuje, že jsou významné rozdíly mezi cenami v EU a v USA (v EU jsou až o 80% tyto ceny vyšší). Ještě vyšší rozdíly můžeme sledovat u dopravních služeb.

Reálný vývoj v zemích EU naznačuje, že je nezbytné liberalizovat a integrovat trh finančních služeb, který s sebou přináší mimo jiné široký výběr finančních produktů včetně jejich diferenciací. Tento proces může vést i např. k nižším cenám poskytovaných úvěrů. Příspěvek finančního sektoru k tvorbě hrubého domácího produktu činí zhruba 6%.

Jak uvádíme výše, v sektoru služeb pracuje okolo 70 % práceschopného obyvatelstva.⁸⁸ V průmyslu necelých 25% a v zemědělství okolo 5%.⁸⁹ Nezaměstnanost v rámci Evropské unie se pohybuje v současné době okolo 10%.⁹⁰ Právě v oblasti služeb existuje nejvyšší potenciál růstu zaměstnanosti, případně i ke snižování nezaměstnanosti.

Naplnění principu volného pohybu služeb může v rámci EU vést jak k vyššímu růstu HDP, tak i ke zvyšování zaměstnanosti. To může zvyšovat i konkurenceschopnost EU ve vztahu k jiným světovým ekonomickým centrům.

Směrnice o službách na vnitřním trhu,⁹¹ měla v původním znění (zejména zavedením principu země původu) ambici zásadním způsobem liberalizovat a uvolnit tuto oblast. Směrnice však bohužel přijata nebyla. Její kompromisní znění (postavený především na principu svobody poskytování služeb) schválil EP v roce 2006. Dílčího pokroku díky

⁸⁶ Dle Strategie vnitřního trhu pro roky 2003-2006 činí tento podíl mezi 56-70% HDP.

⁸⁷ Commission Report on „Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, 2002.

⁸⁸ V USA se toto číslo v roce 2009 pohybovalo okolo 77%.

⁸⁹ CIO, The Word Factbook.

⁹⁰ Eurostat.

⁹¹ Podrobněji o této směrnici viz. kapitola o volném pohybu služeb.

implementaci směrnice bylo dosaženo. Přetrvávají však následující problémy: a) velké množství služeb je z působnosti směrnice vyjmuto b) platí celá řada výjimek c) některé členské státy používají protekcionistické nástroje, aby ochránily a zvýhodnily domácí poskytovatele služeb před zahraniční konkurencí.⁹²

Výrazné nedostatky nadále přetrvávají u uznávání odborných kvalifikací. Ve státech EU v současné době existuje okolo 4 600 povolání, která jsou regulována odlišným způsobem.⁹³ Pro zvýšení funkčnosti vnitřního trhu je žádoucí, aby došlo k uvolnění administrativních a právních bariér, sjednocení směrnic a snížení jejich počtu.⁹⁴

Liberalizační proces volného pohybu služeb není dokonalý a za příčiny lze považovat následující:

- roztržitost služeb
- specifické požadavky, které brání vzájemnému uznávání (např. různá regulace)
- legislativní bariéry
- jazykové zkoušky
- nadbytečná byrokracie
- socio - kulturní a ostatní překážky (neznalost jazyka potenciální hostitelské země, odlišné právní systémy, historie poskytovatele, dobré jméno atd.)

9.2. Veřejné zakázky

Trh s veřejnými zakázkami se vyznačuje výraznými tržními selháními. Tyto jsou způsobeny např. těmito důvody: odlišné preference veřejného a soukromého sektoru, asymetrií informací, přerozdělování velkého množství peněžních prostředků, lobbying různých subjektů, velké rozhodovací pravomoci v rukou politiků, úředníků a byrokratů, míry korupce v jednotlivých zemích aj.

Na trhu s veřejnými zakázkami lze vysledovat zásadní nedostatky reálného fungování vnitřního trhu. Trh veřejných zakázek tvoří významnou součást celoevropského resp. národního hospodářství. Velikost trhu public procurement se měří jako podíl vládních výdajů (včetně místního sektoru) na nákup zboží a služeb a hrubého domácího produktu.

⁹² Například Německo a Rakousko si vydobily oprávnění použít přechodná ustanovení u volného pohybu služeb v odvětví stavebnictví a některých příbuzných odvětví., přičemž stavebnictví se podílí na HDP EU více jak 10% a zaměstnává okolo 15 mil. obyvatel.

⁹³ Evropská komise, Na cestě k Aktu o jednotném trhu, 2010.

⁹⁴ Například pojišťovací služby jsou regulovány až desítkami směrnic.

Tabulka č. 5 - Rozsah trhu "public procurement" v zemích EU v roce 2009

Stát	Rozsah trhu v %	Stát	Rozsah trhu v %
Belgium	16,5	Luxembourg	15,7
Bulgaria	18,9	Hungary	22,3
Czech Republic	26,6	Malta	14,1
Denmark	17,6	Netherlands	30,9
Germany	19,3	Austria	22,2
Estonia	19	Poland	18,2
Ireland	16,9	Portugal	19,2
Greece	11,1	Romania	23,9
Spain	18,5	Slovenia	17,3
France	19,3	Slovakia	22
Italy	15,9	Finland	19,4
Cyprus	11,3	Sweden	20,3
Latvia	17	United Kingdom	20,8
Lithuania	17,6	Total EU 27	19,4

Zdroj: Eurostat, Public procurement indicators 2009

Z tabulky č. 5 je patrné, že rozsah trhu public procurement v jednotlivých zemích EU se pohybuje přibližně od 11% v Řecku do 31 % v Nizozemsku. Celkový průměr zemí EU pak činí okolo 19%. Pro srovnání v roce 2001 se toto číslo pohybovalo v rozmezí mezi 5% -13%. Celkový průměr zemí EU (15) v tom samém roce činil cca 9%. Je zřejmé, že za necelých deset let se zdvojnásobil rozsah veřejných zakázek. Mimo jiné to přispívá k chronickým deficitům veřejných rozpočtů, což dále způsobuje problémy v ostatních sektorech ekonomiky. O nefunkčnosti vnitřního trhu v oblasti veřejných zakázek svědčí mimo jiné i to, že pouze přibližně 10% z těchto veřejných zakázek uskutečňují subjekty z jiných členských států.

Mezi **základní doporučení pro oblast veřejných zakázek** uvádíme následující: nastavení takových pravidel, aby výběrová řízení byla transparentní a nediskriminační (zejména odstranění výjimek); zpřístupnění informací co nejširšímu okruhu potenciálních dodavatelů (využívání centrálního elektronického informačního systému); zjednodušení výběrového procesu, přísné sankce a pokuty v případě nekalého a podvodného jednání; zamezení účelovému a umělému rozdělování veřejných zakázek na menší části a další subdodávky; omezit vytváření zadávacího řízení na míru pro předem vybraného uchazeče (velmi časté); zprůhlednit personální vazby mezi zadavatelem a účastníky výběrového řízení; zavést důslednou kontrolu vynaložených finančních prostředků na bázi posuzování efektivity a racionality; sledování on-line průběhu jednotlivých výběrových řízení (zveřejňování zápisů ze zasedání výběrových komisí, zveřejňování uzavřených smluv s dodavateli včetně dodatků,

zápisy z prováděných kontrol atd.); zavedení e-procurementu včetně zveřejňování všech důležitých informací; pravidelný audit.

Bylo by žádoucí provedení legislativní úpravy, která by umožňovala zveřejňovat plné texty smluv, týkajících se veřejných zakázek bez ohledu na to, zda se jedná či nejedná o obchodní tajemství. Kdo se chce ucházet o prostředky z veřejných zdrojů, musí počítat s tím, že může být kdykoliv kontrolován nejenom příslušnými kontrolními orgány, ale i širokou veřejností.

Na základě vlastního šetření dospíváme k závěrům, že otevřené, transparentní a nediskriminující výběrové řízení může přinést úspory v oblasti služeb ve výši 20 – 40%, v nákupu materiálu, zařízení a surovin se jedná o 10 – 30%. Pokud nebudou uplatňována navrhovaná doporučení, mohou být náklady na veřejné zakázky až o 50% vyšší než je hodnota těchto zakázek.

9.3. Podnikatelské prostředí

V rámci budování vnitřního trhu je důležité vytvořit příznivé podnikatelské prostředí zejména pro malé a střední podniky (MSP). Ty zvyšují výkonnost, konkurenceschopnost, ale i technologickou úroveň hospodářství a jsou považovány za hnací motor ekonomiky. Zejména malé a střední podniky se dokážou rychleji adaptovat na aktuální požadavky na trhu, zvyšují jeho dynamiku, vytváří základnu pro nová pracovní místa. MSP jsou také schopny absorbovat část pracovních sil z velkých společností, které ztratí zaměstnání např. v rámci strukturálních změn.

MSP v rámci EU vykazují nižší produktivitu než obdobné podnikatelské subjekty v USA. Většina MSP v EU má problémy v přístupu k financování, čímž by se zlepšily podmínky pro jejich podnikání. Evropská Komise vypracovala v červnu 2008 dokument pod názvem „*Small Business Act*“ pro Evropu, zaměřený na zlepšení podnikatelského prostředí.⁹⁵

V současné době existuje celá řada zbytečných překážek a bariér, které limitují podnikatelské subjekty v jejich činnosti. Studie Světové banky „*Doing Business 2011*“⁹⁶ posuzuje podnikatelské prostředí 183 zemí prostřednictvím 9 ukazatelů (zahájení podnikání, udělování stavebního povolení, registrace vlastnictví, přístup k úvěrům, ochrana investorů, platba daní, zahraniční obchod, vymahatelnost smluv, ukončení podnikání). V následující tabulce uvádím pořadí států EU podle příznivosti podmínek pro podnikání.

⁹⁵ EC, “Think Small First” A “Small Business Act” for Europe, 2008

⁹⁶ The World Bank, *Doing Business, Making a difference for entrepreneurs*, 2011.

Tabulka č. 6 - Přehled zemí EU s příznivým podnikatelským prostředím

Stát	Pořadí v rámci		Stát	Pořadí v rámci	
	EU	svět		EU	svět
Velká Británie	1	4	Rakousko	15	32
Dánsko	2	6	Kypr	16	37
Norsko	3	8	Slovensko	17	41
Irsko	4	9	Slovinsko	18	42
Finsko	5	13	Lucembursko	19	45
Švédsko	6	14	Maďarsko	20	46
Estonsko	7	17	Španělsko	21	49
Německo	8	22	Bulharsko	22	51
Litva	9	23	Rumunsko	23	56
Lotyšsko	10	24	Česká Republika	24	63
Belgie	11	25	Polsko	25	70
Francie	12	26	Itálie	26	80
Nizozemsko	13	30	Řecko	27	109
Portugalsko	14	31			

Zdroj: Doing business 2011

V celosvětovém srovnání si státy EU nevedou zrovna nejlépe. V první dvacítkě se jich nachází 7, za padesátým místem se umístilo šest zemí včetně České republiky. Pro srovnání USA se nalézají celosvětově na pátém místě (před nimi figuruje Singapur, Hong Kong, Nový Zéland, VB). Česká republika si oproti minulému roku polepšila (poskočila z 82. na 63. místo). Poslední místo z členských zemí zaujímá na 109. příčce Řecko.

Pro přehlednost uvádíme některé důležité aspekty vztahující se k MSP:

- Podpora malých a středních podniků byla již deklarována v Lisabonské strategii.
- Na základě evropského práva je zakázáno udělování státních dotací a subvencí s určitými výjimkami.
- Podnikatelské subjekty mají možnost od roku 2001 zakládat tzv. evropskou společnost (SE).⁹⁷ Výhodou této právní formy je její větší flexibilita, přemísťování sídla, menší počet členů u statutárních orgánů a další.

Cílem této aktivity na národní (resp. nadnárodní úrovni) by mělo být vytvořit zdravé, průhledné podnikatelské prostředí bez zbytečných bariér a to prostřednictvím následujících instrumentů:

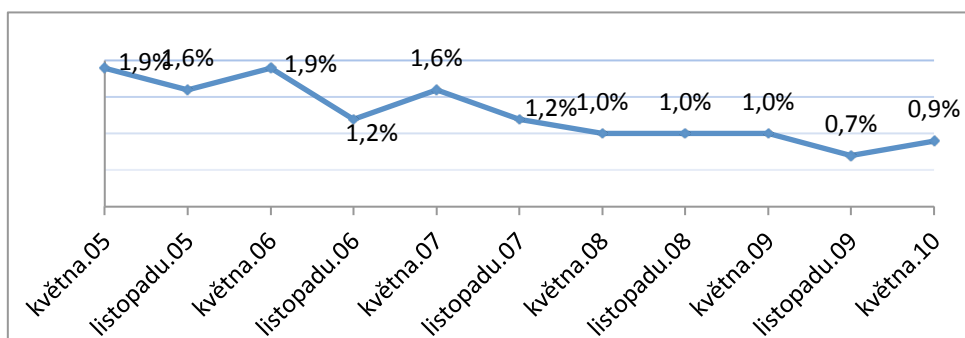
⁹⁷ V současné době je v evropském rejstříku zapsáno okolo 600 evropských společností. Zajímavostí je, že téměř ¾ připadají na Německo a Českou republiku.

- zjednodušení a zrychlení pravidel pro zakládání nových podniků (snížení poplatků, zkrácení lhůty potřebné k založení)
- snížení administrativní zátěže celého procesu (zejména předpisů)
- snížení daňové zátěže a zjednodušení procesu výběru v oblasti nepřímých daní
- uvolnění svazujících podmínek na pracovním trhu
- větší dostupnost na trhu kapitálu (zlepšení přístupy MSP) k financování
- podpora spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vědecko-technologicky výzkumné
- omezení a větší odolnost na tlaky ze strany odborů, lobbyistů, ekoaktivistů a jiných zájmových skupin
- provést harmonizaci velkého množství pravidel a norem (pouze nezbytných), společná pravidla pro podnikání ve finančním sektoru.

9.4. Implementace komunitárního práva

Evropská komise každý rok zveřejňuje přehled, jak si vedou jednotlivé státy v přijímání legislativy. Je nezbytné, aby směrnice byly do národní legislativy implementovány nejenom **včas**, ale také **správně**. Členské země musí transponovat směrnice do národního práva ve lhůtě do **dvou let** od jejich vydání. V mnoha případech není tato lhůta dodržována a bývá mnohem delší. Cíl, stanovený v roce 2000 předpokládal, aby poměr směrnic, které nebudou včas převedeny do národní legislativy (tzv. infringement), nebyl vyšší než 1,5%. V roce 2007 snížili vrcholní představitelé vlád a států EU tuto hodnotu na **1%**. Evropské instituce a členské státy by měly vynaložit veškeré úsilí, aby dosáhly zjednodušení a zpřehlednění právního rámce EU (v důsledku čehož by se mělo zlepšit převádění komunitárního práva do národní legislativy).

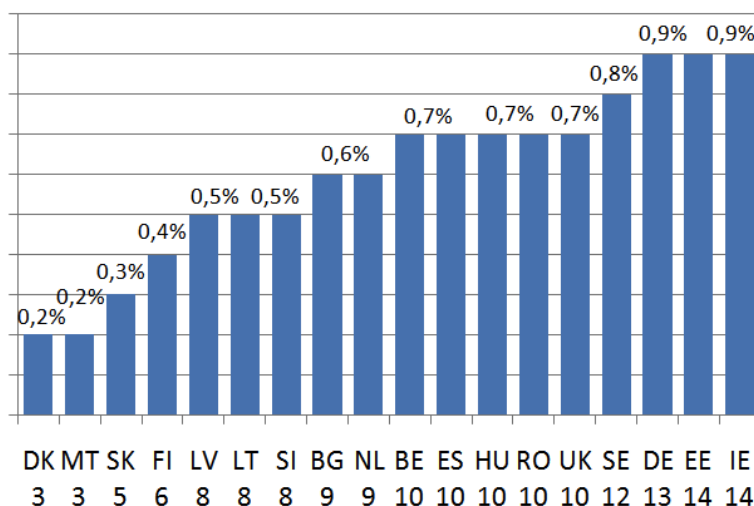
Graf č. 2 - Vývoj legislativního deficitu v letech 5/2005 – 5/2010



Zdroj: Internal Market Scoreboard, EK, 2010

Dle této tabulky můžeme vidět, že se relativně příznivý trend snižování deficitu, který probíhal od konce roku 2007, mírně pozastavil. K měsíci květnu 2010 zbývá členským zemím v průměru převést do vnitrostátní legislativy 0,9% směrnic v oblasti vnitřního trhu u kterých lhůta pro jejich implementaci již uplynula. Průměrný deficit⁹⁸ provádění směrnic se za poslední sledované období (11/2009 do 5/2010) zvýšil o 0,2%.

Graf č. 3 - Přehled zemí EU, které splňují cílový deficit 1% (5/2010)

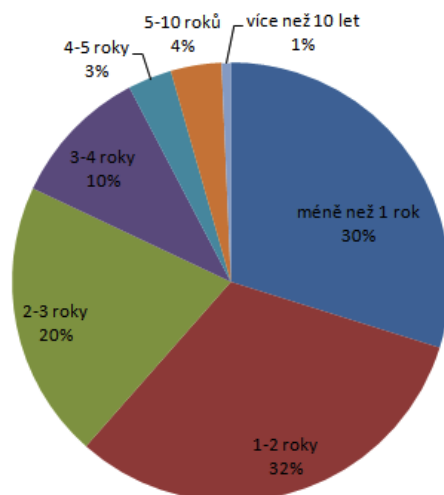


Zdroj: Internal Market Scoreboard, EK, 2010

Pouze 18 členských států dosahovalo v květnu 2010 stanoveného 1% cíle. Zbývajících 9 členských států (Itálie, Rakousko, Kypr, Francie, Česká republika, Portugalsko, Řecko, Polsko, Lucembursko) tuto hodnotu překračuje. Naopak nejlepších výsledků dosahuje Dánsko a Malta. Průměrná doba, která je nezbytná pro zapracování do národní legislativy (po uplynutí stanovené dvouleté lhůty) činí sedm měsíců. K nejčastějšímu porušování pravidel dochází v oblasti daní, cel a životního prostředí.

⁹⁸ Deficitem se rozumí % směrnic, které nebyly do vnitrostátního práva převedeny včas.

Graf č. 4 - Případy tzv. „infringements“ řešeny či uzavřeny u ESD (období 5/2008-5/2010)



Zdroj: Internal Market Scoreboard, EK, 2010

Z výše uvedeného grafu můžeme vidět, že u téměř 40 % případů směrnic byla doba implementace delší než dva roky.

V roce 2007 bylo 1332 směrnic (za všechny členské státy) zavedeno do národních soustav chybně, v roce 2010 tento počet činí 1229 v absolutním vyjádření, což představuje pokles o 8%.⁹⁹ Počet řízení z důvodu nedodržování práva poklesl o 2,1% ve srovnání se stavem s předchozími šesti měsíci. Největší počet řízení se týká Belgie a Slovenska.

V případě, že bychom k indikátoru deficitu započítali ještě počet směrnic, které nebyly implementovány správně, hodnota tohoto ukazatele by se zvýšila na 1,7%. Je nezbytné směrnice nejenom včas implementovat, ale také správně a v konečném důsledku dohlížet, aby byly řádně uplatňovány. K říjnu 2010 bylo přijato 1778 směrnic vztahujících se k oblasti vnitřního trhu a k tomu bylo vydáno ještě téměř tisíc nařízení.

9.5. Regulatorní framework

Tvorba legislativy Evropské unie probíhá nepřetržitě od jejího počátku. Budování a realizace vnitřního trhu je spojena se sjednocováním pravidel a oblastí regulace a dohledu. Od 80. let můžeme sledovat postupně se zvyšující počet vytvářených norem sekundární práva včetně různých regulačních opatření. Nadměrná regulace a byrokracie představuje čím dál větší problém nejen pro každodenní život podnikatelských subjektů, ale i občanů. Vyznat se v unijních předpisech je velmi náročné pro odborníky, natož pro běžné obyvatele (nizká

⁹⁹ V roce 2006 byla Česká republika se 48 nepřevedenými směrnicemi (což představovalo 3%) na pátém nejhorším místě.

srozumitelnost, nízká informovanost). Je nevyhnutelné, aby regulační rámec byl zjednodušen¹⁰⁰ - prostřednictvím správné formy úpravy regulace (směrnice, nařízení, harmonizace, principu vzájemného uznávání atd.) Členské státy by měly zajistit zrychlení celého procesu implementace směrnic, včetně jejich správného zavádění.

Právo Evropské unie (tzv. *acquis communautaire*) musí být zjednodušeno a také aktualizováno. Existují tisíce právních aktů, které jsou zastaralé, mnohé již neúčinné. Příslušné instituce a jimi pověřené útvary by měly urychleně pracovat na revizi stávajících právních předpisů, eventuálně je modifikovat nebo zrušit. Běžná praxe je spíše opačná. Vydávají se stále nové a další předpisy, mnohdy zbytečné a nesmyslné. Regulace související s prohlubováním integračního procesu s sebou viditelně přináší další a další regulaci. Názory na rozsah a intenzitu regulací se dle jednotlivých zainteresovaných subjektů liší. Regulace, harmonizace a prohlubování integračního procesu s sebou přináší větší centralizaci. S tím souvisí i přenos mnohých kompetencí ze strany národních států na úroveň EU. Tento proces je nezbytně spojen s částečnou ztrátou suverenity národních států. Připomněla bych, že z hlediska ekonomické teorie bývá harmonizace čehokoliv většinou hodnocena protitřžně a negativně.

Velmi často se hovoří o tom, že v rámci některých unijních institucí se za dobu jejich fungování vytvořila již určitá „byrokratická kultura“ jejich zaměstnanců. Probíhají boje v „kuloárech“, které ovlivňují zájmové a lobbingové skupiny, ale také jednotlivé státy prosazují své národní zájmy. Problémem tak zůstává nejenom nadbytečná a nadměrná regulace a unijní byrokracie, ale také velký počet výjimek z pravidel, jež si prosadily jednotlivé členské státy v průběhu legislativní procedury.¹⁰¹ Je třeba apelovat zejména na staré členské státy, aby byly odstraněny diskriminační podmínky pro nové členské státy.

Evropská komise vypracovala „*Akční plán pro snížení administrativní zátěže v EU*“, ve kterém si klade hlavní cíl - snížit tuto zátěž, která vyplývá z právních norem o 25% do roku 2012. Dosažení tohoto cíle by mělo přinést zvýšení HDP EU přibližně o 1,4% (ve střednědobém horizontu to může představovat až 150 mld. Eur).¹⁰²

Za účelem rychlého řešení problémů, které vznikají v důsledku nesprávné aplikace právních aktů v oblasti vnitřního trhu způsobené orgány veřejné správy, byla v roce 2002 zřízena on-

¹⁰⁰ Např. zavedení jednotného registračního formuláře sice snížilo celkové administrativní náklady, nicméně každý rok musí být vyplněno mezi 80-100 mil. dokumentů.

¹⁰¹ Např. použití snížené sazby daně u služeb (s vysokým podílem lidské práce) do konce roku 2010.

¹⁰² EC, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, 2007.

line síť a centra SOLVIT. Tato síť nabízí pomoc a podporu subjektům (podniky i občané), kteří se setkali s problémy při fungování vnitřního trhu.

Všechny strategické dokumenty vydané po roce 2000 v oblasti vnitřního trhu přiznávají nadbytečnou administrativu, byrokracii a doporučují její snížení či postupné odstraňování.

10. DÍLČÍ ZÁVĚR

Vnitřní trh Evropské unie je jedním ze základních fundamentů evropské ekonomické integrace. Uplynulo více než půlstoletí od jeho vytyčení v Zakládajících smlouvách. Bohužel musíme konstatovat, že doposud nebyl vytvořen fungující vnitřní trh, stále existují významné překážky a bariéry, které brání jeho „efektivnímu“ naplňování.

Nejzávažnější bariéry přetrvávají v následujících oblastech: nedostatečná liberalizace trhu se službami a v síťových odvětvích; netransparentní systém vyhlašování a vyhodnocování veřejných zakázek; administrativně komplikované podmínky pro podnikání, pomalá a špatná implementace komunitárního práva; nadbytečná regulace a byrokracie; nesrozumitelný legislativní rámec, který obsahuje ve všech oblastech řadu výjimek; heterogenita evropského prostoru.

Agenda vnitřního trhu je většinou přijímána jako ekonomická záležitost. Při podrobnějším zkoumání všech jeho aspektů dospíváme k závěru, že naprosto zásadní faktor, který ovlivňuje úspěšnou realizaci vnitřního trhu a bývá někdy opomíjen, je jeho **politická dimenze**. Pokud budou nadále jednotlivé členské státy uplatňovat protekcionismus a chovat se ochránářsky tam, kde by mohly lépe fungovat mechanismy volného trhu, žádné strategické a ambiciózní dokumenty typu Lisabonské strategie lepší výkonnost evropského hospodářství nezajistí. Národní zájmy u většiny politiků převáží nad zájmy Unie jako celku zvláště pak v obdobích hospodářského poklesu, finančních krizí, vysokých deficitů veřejných rozpočtů, vysoké nezaměstnanosti, vysoké inflace. Řešení domácích problémů se stává prioritou a společné zájmy Evropské unie ustupují do pozadí.

Myšlenka sjednocené Evropy je dle našeho názoru nezpochybnitelná, ale nemělo by docházet k její chybné interpretaci. Sjednocení Evropy by nemělo znamenat vytvoření federalistického útvaru, ale naopak kooperaci a sjednocení společných zájmů a cílů, které však budou vycházet především z rozhodování na národní úrovni. Racionální postup spatřujeme ve vzájemném propojování národních ekonomik a trhů do jednoho celku, kde by měla existovat jasně vymezená pravidla, která na základě spontánního procesu jsou jednotlivé suverénní státy ochotny respektovat. Mám tím na mysli jasná pravidla, s přesně definovanými

sankcemi při jejich neplnění, která umožní „efektivní“ fungování vnitřního trhu. Pokud budeme vycházet z ekonomické teorie, racionální úvahy a empirických zkušeností, vždy to nakonec jsou jednotlivé vlády členských států či orgány na nižší municipální úrovni, které jsou schopné, efektivněji alokovat zdroje než subjekty na centrální úrovni.

I přes výše uvedené závěry nezpochybňujeme **viditelné ekonomické pozitiva vnitřního trhu**. Jeho přínosy se odráží v některých oblastech ve vyšší konkurenci, přílivu zahraničních investic, vyšší kvalitě a pestřejší nabídce, zvýšené ochraně pro spotřebitele, nízkého růstu či i snížení cen některých služeb a výrobků v důsledku zesílené konkurence, zvýšeném obchodu mezi členskými státy, postupném sbližování ekonomik. Samotná myšlenka vnitřního trhu je ekonomicky velmi přitažlivá, ale pouze za předpokladu, že budou splněny základní podmínky a fundamenty. Jen tak lze vytvořit funkční vnitřní trh, ze kterého budou mít přínosy domácí i zahraniční subjekty.

Naše generace mělo obrovské štěstí, že nezažila hrůzy světových válek ani totalitních režimů, které následovaly poté. Tento fakt můžeme považovat za argument, abychom se mohli alespoň částečně oprostít pouze od ekonomických efektů procesu evropské integrace a nahlížet na ni také jako na projekt mírového soužití v budoucnosti.

10.1. Literatura

- Artis, M.J., Lee, N. *The Economics of the European Union. Policy Analysis*, 2nd ed., Oxford University Press, 1997.
- Balassa, B. *The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal. Journal of Political Economy*, Vol. LXXII, 1964.
- Balassa, B. *Teorie ekonomické integrace*, Svoboda Praha, 1966.
- Baldwin, R., Wyplosz, Ch. *The Economics of European Integration*, 2nd edition, McGraw-Hill, 2004.
- Baldwin, R., Wyplosz, Ch. *Ekonomie Evropské integrace*, Grada Publishing, a.s., 2008.
- Brealey, R.A., Myers, S.C. *Teorie a praxe firemních financí*. Praha: Computer Press, 2000.
- Dinan, D. *Encyklopedia of the European Union*, Maxmilian London, 2000.
- Drulák, P. a kolektiv, *Jak zkoumat politiku*, Portál, s.r.o., Praha, 2008.
- Drulák, P. *Teorie mezinárodních vztahů*, Portál, s.r.o., Praha, 2003.
- El-Agraa, M. *The European Union. Economics and Policies*, Seven edition, Financial Times, Prentice Hall, 2004.
- Eichler, J. *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace*, Vyd. 1., Praha: 2009.
- Eppink, D. *Life of A European Mandarin*, Lannoo, 2007.
- Fiala, P., Pitrová, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2003.
- Fiala, V. a kolektiv. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Periplum, 2007.
- Grieco, Joseph M. *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme*. Review of International Studies, 1995.
- Grieco, Joseph M. *State Interest and Institutional Rule Trajectories: A neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Monetary Union*. Security Studies, 1996.
- Hass, Ernst B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. London: Stevens and Sons, 1958.
- Haas, Ernst B. *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press. 1964.
- Haberler, G. *Der Internationale Handel*. Springer Verlag, 1933.
- Had, M., Urban, L., *Evropská společenství*. První pilíř Evropské unie. Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2000.
- Hix, Simon. *The political system of the European union*, Basingstoke: Macmillan, 2005.
- Hix, Simon. *What's wrong with the european union and how to fix it*, Polity Press, 2008.
- Hoffman, S. *The European process at Atlantic cross purposes*. In: O'Neill, Michael The politics of European Integration. A reader. Londýn a New York: Routledge, 1996.
- Horčíčka, V., Kovář, M., *Dějiny evropské integrace II.*, Triton, 2005.
- Jakš, J. *Quo Vadis Evropská unie*, Manager podnikatel Praha, 1998.
- Jovanovič, M. N.: *European Economic Integration*, Routledge, London & New York, 1997.
- Klaus, V., *Prezident republiky k Lisabonské smlouvě*, Euromedia Group, k.s., 2009.
- Kolektiv autorů. *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie*. Praha: Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, 2002.
- Kolektiv autorů. *Když se řekne Lisabonská smlouva. Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády ČR 2008.
- Kratochvíl, P. *Teorie evropské integrace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008.
- Kučerová, I. *Ekonomiky členských států Evropské unie*, Universita Karlova, Praha: Karolinum. 2003.

- Kučerová, I. *Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie*, Uviersita Karlova, Praha: Karolinum 2010.
- Kunešová, H., Cihelková E. a kol., *Světová ekonomika, nové jevy a perspektivy*, C.H.Beck, 2006.
- Mearsheimer, John J. *Why We Will Soon Miss the Cold War*. The Atlantic Monthly, 1990.
- Mei, P. *Free Movement of Persons within the European Community. Gross Border Access to Public Benefits*. Oxford: Hart Publishing, 2003.
- Molle, W. *The Economics of European Integration*, Fifth edition, Ashgate, Part 2, Common Market, 2006.
- Moravcsik, A. *Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies, 31/4, 1993.
- Moravcsik, A. *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*. Journal of Common Market Studies, 33/4, 1995.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Moussis, N. *Access to European Union. Law, economics, policies, 14th edition*, European Study Service, 2006.
- Moussis, N. *Guide to European Policies 6th Revised edition*, 2000.
- Mundell, R. A. *A Theory of Optimum Currency Areas*. In: American Economic Review, vol. 51, no. 4, September 1961.
- Myrdal, G. *An International Economy*. New York, 1956.
- Pelkmans, J. *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Financial Times, Prentice Hall, 2001.
- Pollack, M. *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford Univ. Press, 2003.
- Rosamond Ben. *Theories of European Integration*, Basingstoke: Macmillan, 2000.
- Schneider, G., Aspinwall, M. *The rules of integration – institutionalist approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, European Policy Research Unit Series, Manchester, 2001.
- Slaný A. a kol. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck 2003.
- Sojka, M. a kolektiv, *Dějiny ekonomických teorií, VŠE v Praze*, Fakulta národohospodářská. 1998.
- Swann, D., editor. *The Single European market and beyond*, Routledge New York and London, 1992.
- Šlosarčík, I. *Právní rámec evropské integrace*, Europeum, 2003.
- Šrein, Z. *Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie*. Praha: FNH VŠE, 2000.
- Tinbergen J. *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam, 1954.
- Tsoukalis, L. *The New European Economy Revisited*, Oxford University Press, 1997.
- Týč, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, Linde Praha, 2002.
- Urban, L. *Evropský vnitřní trh a příprava České republiky na začlenění*. Praha: Linde, 2002.
- Ústav mezinárodních vztahů. *Akt o jednotné Evropě*. Praha, 1993.
- Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. *Policy Making in the European Union*. Fifth edition, Oxford University Press, Part II The Single Market, 2005.
- Weatherill, S. *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, 2007.

Materiály Evropské komise a další dokumenty:

- European Commission, *Completing the internal market*, 1985
http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf
- European Commission, Europe 1992 The overall challenge, 1988 http://aei.pitt.edu/3813/01/000209_1.pdf
- European Commission, Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan, 1999 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf

European Commission, Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, 1993 http://aei.pitt.edu/1139/01/growth_wp_COM_93_700_Parts_A_B.pdf

European Commission, The Impact and Effectiveness of the single market, 1996 http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/single_en.pdf

European Commission, Action plan for the single market, 1997 <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/170002.htm>

European Commission, Strategy for the internal market 1999 – 2003, 1999 http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/170001_en.htm

European Commission, Internal Market Scoreboard: Commission warns of slowdown in Member States' efforts to implement legislation, 2000 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/498&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

European Commission, The Internal Market - Ten Years without Frontiers, 2002 http://ec.europa.eu/internal_market/10years/docs/workingdoc/workingdoc_en.pdf

European Commission, Internal Market Strategy, Priorities 2003 – 2006, 2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0238:FIN:EN:PDF>

European Commission, Making the EU Economic System Deliver André Sapir Report, 2003 <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>

European Commission, Enlarging the European Union Achievements and Challenges, Report of Wim Kok, 2004 <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2515/?sequence=1>

European Commission, “Time to move up a gear” - Commission President Barroso presents Annual Progress Report on Growth and Jobs, 2005 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/71&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

European Commission, Public consultation on the Future of the Internal Market, 2006 http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/consultation_en.pdf

European Commission, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, 2007 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/com_2007_23_en.pdf

European Commission, Step towards a deeper economic integration: The internal Market in the 21st century, 2007 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf

European Commission, “Think Small First” A “Small Business Act” for Europe, 2008 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:en:PDF>

European Commission, Towards a Single Market Act, 2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:CS:PDF>

European Commission – the EU single market and regional policy, 2010 http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/index_en.htm

A new strategy for the single market, Report to the President of the European Commission, José Manuel Barroso by Mario Monti, 2010 http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

CIO, The World Factbook, GDP - composition by sector <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>

Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy, 2005 http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

Community legislation in force, Document 377L0780, 1977 http://folk.uio.no/olavt/direktiver/en_377L0780.shtml

Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:en:NOT>

Council of the EU, Treaty of Lisbon, 2007 http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1296&lang=EN&mode=g

Conseil d'Etat, Belgium, 2-74 Jean Reyners vs Belgian State. Judgment of the Court, 1974 http://iom.fi/elearning/files/european_law/case_law/european_union/CASE%20OF%20Reyners%20vs%20Belgium.pdf

d'Estaing, G. EU Treaty is the constitution rewritten, 2007
<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1567804/Giscard-EU-Treaty-is-the-constitution-rewritten.html>

d'Estaing, G. The EU Treaty is the same as the Constitution, 2007
<http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/valeacutery-giscard-destaing-the-eu-treaty-is-the-same-as-the-constitution-398286.html>

Documents of the Council of the European Union
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=1279&lang=en

Europarlament, Fact - Sheets on the European Union www.europarl.eu.int

European Parliament, Fact Sheets - Free movement of goods, 2000
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/3_2_1_en.htm

European Parliament, Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, 2006 <http://www.deti.ie/trade/marketaccess/singlemarket/07serv005.pdf>

Frits Bolkestein European Commissioner for the Internal Market, Taxation and Customs The Internal Market Ten Years Without Frontiers Press Conference Brussels, 2003
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/2&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

House of Lords, The Treaty of Lisbon: an impact assessment, 10th Report of Session 2007–08
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>

Internal Market Scoreboard, EEA EFTA States, 2010 www.eftasurv.int/media/scoreboard/Scoreboard-No.25---March-2010.pdf

José Manuel Barroso, Political guidelines for the next Commission, 2009 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf

Lisbon European Council, Lisbon Strategy, 2000 http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a

Nařízení Rady č. 2157/2001/ES <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2157:CS:HTML>

Nařízení rady (EHS) č. 1576/89, Úřední věstník Evropských společenství, 1989 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:03:09:31989R1576:CS:PDF>

Nařízení rady (ES) č. 1234/2007, Úřední věstník Evropské Unie, 2007 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:CS:PDF>

Press room of European Commission http://europa.eu/press_room/press_releases/sources/european-comdoc/index_en.htm

Portál Europa http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s70000.htm> - internal market

Second Council Directive 89/646/EEC, 1989
http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=389L0646&model=guichett&lg=en

The VAT Directive 2006/112/EC, 2006
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/rates/index_en.htm

The World bank, Doing Business, Making a difference for entrepreneurs, 2011
<http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>

Treaties <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

Urban, L. Lisabonská strategie. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/policies/art2377_cs.htm (6. 12. 2010)

Úřední věstník L 126 , 26/05/2000 S. 0001 - 0059 - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0012:CS:HTML> (4. 1. 2011)

11. REGIONÁLNÍ POLITIKA A POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI EVROPSKÉ UNIE

Ve stále intenzivnějším světovém hospodářském soutěžení mezi Spojenými státy, Evropskou unií a dalšími ekonomickými centry a integračními seskupeními nabývá hospodářská a sociální politika zvláštního významu. Problematika regionální politiky v Evropské unii je součástí mnohem širší a mnohem kontroverznější problematiky strukturální politiky. I když Evropská unie pořád patří mezi ekonomicky nejvyvinutější oblasti na světě, mezi jednotlivými členskými zeměmi (zvláště pak po přistoupení 12 nových států) existují značné rozdíly.

Strukturální a její součást regionální politika je obecně považována za nástroj pro demonstraci solidarity a soudržnosti a je založena na deklarovaných společných hodnotách, které jsou výrazem vůle a souhlasu jednotlivých členských států EU. Existuje celá řada různých interpretací regionální politiky, žádná definice však zatím nebyla zakotvena a všeobecně přijata. René Wokoun ve své knize „Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie“ regionální politiku obecně definuje jako: „soubor cílů, opatření a nástrojů vedoucích ke snižování příliš velkých rozdílů v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů“. Podobné pojetí lze spatřovat u autorů N. Vanhovea a L.H. Klaassena a P. Halla, kteří regionální politiku interpretují následujícím způsobem: „Regionální politika představuje všechny veřejné intervence, které vedou ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností, respektive, které se pokouší napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky pro dosažení dvou vzájemně závislých cílů: ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů“.¹⁰³ Jako poslední uvádíme definici B. Goodalla: „regionální politika je součást státní politiky, která ovlivňuje rozmístění hlavních ekonomických zdrojů a aktivit na celém území státu nebo v jeho části. Regionální politika zahrnuje opatření napomáhající jednak růstu stupně ekonomické aktivity v území, kde je vysoká nezaměstnanost a malá

¹⁰³ WOKOUN, R. Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. Praha: Nakladatelství Oeconomica VŠE, 2003. 328 str. ISBN 80-245-0517-7. Kapitola 2, Obecné pojetí regionální politiky, str. 12-13.

naděje na přirozený ekonomický růst, a na druhé straně opatření sloužící kontrole ekonomických aktivit v územích s nadměrným růstem“.¹⁰⁴

Z teoretického pohledu bychom mohli regionální politiku definovat jako souhrn opatření a rozhodnutí institucionálních autorit s cílem primárně ovlivnit ekonomickou nebo sociální situaci (nebo obojí současně) v určitém teritoriu (regionu).

Obecně se setkáváme se dvěma základními přístupy k regionální politice - tradičním a akceleračním. Tradiční přístup vychází především z keynesiánské teorie a je založený na podpoře státních zásahů a přerozdělovacích procesech do regionální politiky, tak aby docházelo ke sbližování sociální a ekonomické úrovně mezi regiony. Hlavní důraz je kladen na sociální spravedlnost. Akcelerační přístup je ovlivněn hospodářským liberalismem a neoklasickou teorií, z kterých pak vycházejí v posledních 40 letech liberálně a nekonzervativně laděné návrhy. Akcelerační přístup zdůrazňuje zejména význam osobní svobody v ekonomických a politických záležitostech a tržní principy před státním intervencionalismem¹⁰⁵. Úsilí a prostředky by měly být vynakládány na stimulaci drobného podnikání prostřednictvím snížení daňové zátěže, na podporu spolupráce veřejného a soukromého sektoru a inovace. Pravomoci a odpovědnost by měly být přeneseny na nižší úroveň rozhodování za pomoci decentralizace.

Ekonomové hlásící se ke keynesiánské doktríně zdůvodňují existenci regionální politiky tržní nerovnováhou a rozdílnostmi ve velikosti poptávky po jednotlivých statcích produkovaných v určitém teritoriu ve srovnání s jiným teritoriem. Dalším faktor, o který se opírá keynesiánská regionální politika, spočívá v tzv. lokalizačním faktoru v souvislosti s transakčními náklady. Praktické uplatňování keynesiánských přístupů se projevilo například na počátku druhé poloviny 20. století při snaze vytvářet oblasti s vysokým potenciálem ekonomického růstu v zemích západní Evropy. Do oblastí relativně zaostávajících se zavedla nebo byla přenesena výroba v té době nosných odvětví (těžký průmysl, chemický průmysl, automobilový průmysl, ocelářství). Dnes již s časovým odstupem se dá hodnotit tento pokus za málo efektivní a někteří národohospodáři i politikové hodnotí výsledky povětšinou s jistou

¹⁰⁴ WOKOUN, R. Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. Praha: Nakladatelství Oeconomica VŠE, 2003. 328 str. ISBN 80-245-0517-7. Kapitola 2, Obecné pojetí regionální politiky, str. 12-13.

¹⁰⁵ Někteří neoklasičtí ekonomové později dospěli ke zjištění, že nedostatky ve fungování tržního mechanismu jsou zapříčiněny menší mobilitou pracovní síly než kapitálu. Z tohoto důvodu pak připouštějí, že vláda má oprávnění intervenovat ve snaze o zmírnění rozdílů a posunu zpět k tržní rovnováze.

zírou zklamání. Ukazuje se totiž, že pro nastartování a povzbuzení hospodářského růstu zaostávajících oblastí nestačí jen umístění v dané době prosperujících odvětví, ale je nezbytné také změnit sociální klima daného regionu. S odstupem času je považováno za chybné i keynesiánské opatření spočívající v selektivní snaze přitáhnout do tzv. zaostávajících regionů nové firmy, vytváření jim umělých podmínek a zvýhodnění oproti firmám v regionech již působících. Empirické zkušenosti totiž prokazují, že podpora firmám již existujícím v tomtéž regionu má pro ekonomický rozvoj tohoto teritoria přinejmenším stejný, ale spíše větší význam, než když se této podpory dostává migrujícím firmám.

Za nejefektivnější způsob alokace omezených ekonomických zdrojů je považována existence konkurenčního prostředí a působení tržních sil v prostředí minimálních zásahů státních autorit. V neoklasickém konceptu hraje důležitou roli faktor času. Podle něj z dlouhodobého hlediska dochází k samovolnému snižování rozdílů mezi jednotlivými oblastmi v určitých časových cyklech. Firmy samy hledají vyšší efektivnost například tím, že přesouvají výrobu do oblastí s nižšími mzdovými náklady, tím v těchto oblastech snižují nezaměstnanost a pomáhají tak snižovat relativní rozdíly mezi regiony. Nové liberální a neokonzervativní přístupy považují za nejefektivnější řešení přílišné rozdílnosti ekonomické výkonnosti jednotlivých oblastí v omezení především administrativních překážek pro fungování jednotlivých ekonomických subjektů působících v tržním mechanismu, zabezpečení fungování konkurenčního prostředí, snížení daňové zátěže, podpory mobility všech výrobních faktorů

Tam, kde se regionální politika (intervence a přerozdělování) směřující do určité oblasti s cílem ekonomicky ji pozvednout, považuje za úspěšnou a to často jen z krátkodobého hlediska, je nutné spočítat celkové náklady s touto krátkodobě vzniklou situací spojené. Velmi často, možná se dá tvrdit, že téměř vždy je tato umělá alokace zdrojů daleko nákladnější než výsledky takto získané. Každá redistribuce s sebou přináší relativně vysoké náklady a snižuje tak efektivitu a zvyšuje náklady obětované příležitosti. Při obhajobě regionální politiky ať již z keynesiánské či neoklasické (resp. liberálně neokonzervativní) pozice se často vychází z předpokladu, že nerovnoměrný vývoj různých oblastí je nežádoucí. Ekonomická realita nám již řadu desetiletí ukazuje, že „rovnoměrný rozvoj různých oblastí“ se stává spíše politickou proklamací a zbožným přáním těch, kteří tyto myšlenky vyslovují, než aby se stala skutečností.

Evropská unie v celosvětovém měřítku patří mezi vysoce výkonné ekonomiky světa i když v posledním desetiletí výkonnost měřena tempem růstu HDP ve srovnání s jinými ekonomikami leckdy zaostávala. Mezi jednotlivými členskými zeměmi resp. regiony existují značné nerovnosti a nepoměry, které jsou dány jejich odlišnou ekonomickou, sociální, politickou úrovní a v neposlední řadě také historickou a kulturní tradicí a jejich geografickou polohou. Mezi hlavní příčiny regionálních problémů patří zejména úpadek tradičních odvětví hospodářství a průmyslu, nedostatečné využívání hospodářského potenciálu a ekonomických kapacit jednotlivých regionů a oblastí, změna politického, sociálního a institucionálního uspořádání, špatná infrastruktura, zeměpisná poloha, ale také nedostatek přírodního bohatství.

Hlavní úkol regionální politiky EU lze spatřovat v odstraňování negativních následků, které vznikly podle některých politiků v důsledku údajných nedokonalostí trhu. Já se spíše však k přikláním k názoru, že tvorbu nerovností a nepoměrů nezpůsobuje tržní mechanismus, ale že určitá nerovnoměrnost je jedním z prvků a vlastností samotné reality a každodenního života. Na druhou stranu by však určitá míra nerovnoměrného vývoje mezi regiony měla být impulsem a motorem snahy o zvyšování konkurenceschopnosti a hledání volného a nevyužitého potenciálu v méně rozvinutých oblastech.

11.1. Důvody pro a proti existenci regionální politiky

Je známo, že jedním z cílů a představ budoucího uspořádání EU je Evropa regionů. Proto jsou jednotlivé státy administrativně rozděleny do územně samosprávních celků – regionů. V rámci nich může být uplatňována diferencovaná regionální politika, která může brát v úvahu konkrétní hospodářsko politickou situaci na daném území. Možnost uplatňovat diferencovaný přístup v jednotlivých regionech a tím i využívat přednosti a komparativní výhody jednotlivých regionů a minimalizovat negativní jevy, je dána mírou možnosti samostatného rozhodování hospodářsko-politického vedení jednotlivých regionů. Ekonomický význam a účinnost regionální politiky je tak dán mírou decentralizace hospodářsko politické moci v jednotlivých státech. Záleží mimo jiné na síle, pravomoci a finanční samostatnosti jednotlivých regionů. To může ovlivnit například svěření různých kompetencí hospodářsko politického života na regionální úroveň (míra decentralizace) těchto kompetencí. Důležité je, zda k těmto kompetencím, pravomocem a povinnostem mají regiony zabezpečeno finanční krytí. S tím souvisí zvolení modelu rozpočtového určení výnosu z daní. Nesprávně aplikovaná regionální politika může mít v některých aspektech i negativní účinky na celý státní útvar. Obecně však lze konstatovat, že určitá míra samostatnosti při rozhodování v rámci regionální politiky může mít pozitivní vliv na rozvoj jednotlivých regionů a může pomoci řešit dílčí

problémy, jako je nezaměstnanost, optimalizace poskytování veřejných služeb a efektivní používání systému sociálního zabezpečení.

Úroveň EU

Za asi nejdůležitější důvod existence regionální politiky Evropské unie bývá považován projekt hospodářské a měnové unie (HMU). Země, které vstoupí do tohoto čtvrtého stupně či fáze ekonomické integrace se musí vzdát své vlastní národní měny a tím ztrácejí možnost ovládat a ovlivňovat měnový kurz resp. celou monetární politiku. Zbývají jim tak pouze nástroje k ovlivňování fiskální politiky, které jsou však také omezené z důvodů nutnosti dodržování Maastrichtských kritérií. Maastrichtská kritéria stanovila mimo jiné pravidla zejména v oblasti deficitu veřejných financí a celkového veřejného dluhu¹⁰⁶. Právě omezené ovlivňování nástrojů fiskální politiky a striktní monetární politika se stává stále častěji jablkem sváru mezi jednotlivými členskými státy a v konečném důsledku mohou vést k nedostatečnému fungování HMU. Ve výše popsané situaci, kdy mají členské státy sníženou možnost používat nástroje fiskální politiky jako prostředku pro vyrovnávání a snižování regionálních hospodářských nerovností, budou vyžadovat záruku, že daným postiženým oblastem se dostane finanční pomoci právě ze strany Evropské unie. Do jisté míry o úspěchu hospodářské a měnové unie rozhodne, zda se povede vytvořit skutečně jednotný vnitřní trh, kde budou odbourány veškeré bariéry a podaří-li se snížit vysoká míra byrokracie při provádění jednotlivých politik Společenství.

Další důležitý důvod spatřujeme v zájmu některých států na jakési regionální vyrovnání za realizaci jiných politik EU, především pak společné zemědělské politiky. Jmenovitě máme nyní na mysli Velkou Británii, která byla po svém vstupu do ES znevýhodněna existencí pouze nepatrného vlastního zemědělství a také dovozním clem EU, které bylo uvaleno při obchodu se zeměmi Commonwealthu.

Dalším argumentem pro nadnárodní regionální politiku může být neschopnost členského státu řešit domácí regionální problémy, zejména se jedná o ty země, které nemají dostatek finančních prostředků, které by mohly do postižených regionů uvolnit.

V neposlední řadě již při podpisu Římských smluv v roce 1957 se počítalo s jistou mírou kompenzace za problémy, které mohou vzniknout v souvislosti se vznikem jednotného trhu.

¹⁰⁶ Tyto pravidla jsou součástí tzv. Paktu stability a růstu, který má sloužit k zabezpečení rozpočtové disciplíny členských států EU. Bohužel v praxi ho mnoho států nedodržuje a porušuje. V samotném čele stojí Francie s Německem.

Regionální úroveň

Na počátku uplatňování regionální politiky se prosazoval především motiv sociální. V 50. letech se do popředí začaly dostávat motivy ekonomické. V současnosti se jedná především o důvody zabezpečit srovnatelnou životní úroveň a vyřešit problémy vysoké nezaměstnanosti. Mezi hlavní důvody existence regionální politiky určitě patří princip solidarity s regiony, které jsou méně rozvinuté, potýkají se hospodářskými problémy a převažuje v nich vysoká míra nezaměstnanosti. Realizace regionální politiky v těchto postižených a problémových regionech tak plní úlohu zajišťování větší stability a předcházení možným sociálním konfliktům a nepokojům. Oproti principu solidarity, sociální spravedlnosti a rovnosti se nachází ekonomická efektivnost alokace omezených zdrojů, účelovost vynaložených prostředků, vysoké transakční náklady aj. Hlavní nástroje, které autority používají k ovlivňování rozdílné ekonomické situace v regionech jsou: poskytování dotací, zvýhodněných úvěrů a půjček, daňové úlevy a zvýhodnění, výhodnější odpisové sazby, sociální podpory, státní záruky, preference subjektů z postižených regionů při zadávání státních zakázek, záruky za úvěry atd.

Mezi nejčastěji zaznívající argumenty pro existenci a realizaci regionální politiky patří tedy snaha o neprohlubování rozdílů ekonomické výkonnosti a ekonomických ukazatelů mezi jednotlivými teritorii. Úsilí je směřováno zejména na:

- řešení relativně vysoké nedobrovolné nezaměstnanosti v oblastech tímto neduhem postižených
- rovnoměrnější alokaci omezených zdrojů a tím mnohdy i snížení vynucených transakčních nákladů spojených s produkcí různých statků
- snížení vynucené migrace pracovní síly za volnými pracovními místy
- odlehčení přetížených aglomerací

Na druhou stranu je zajisté oprávněná kritika, že nástroje regionální politiky se až příliš koncentrují na přetahování podnikatelských subjektů z jiných regionů místo, aby se zaměřovaly na povzbuzení aktivit uvnitř samotného regionu. Finanční prostředky bývají v mnoha případech věnovány na investiční projekty, které by se často stejně realizovaly i bez poskytnutí této podpory. Dochází tak k narušování přirozeného podnikatelského prostředí, konkurenceschopnosti a hospodářské soutěže. Další nevýhody spatřujeme v tom, že regionální podpora se velmi soustředí (alespoň tomu bylo tak v nedávné minulosti) na

subvence do průmyslu, i když jeho význam na tvorbě hrubého domácího produktu i zaměstnanosti postupně klesá.

11.2. Hodnocení regionální politiky

Jeden z nejtěžších úkolů je celkové hodnocení regionální politiky a její efektivity. Jako eventuelní varianta se jeví porovnání dosažených konečných výsledků s původními plánovanými cíli. Cíle by měly být jasně a pokud možno měřitelně definované a také časově vymezené.

Další možností je srovnání „nákladů a přínosů“ plynoucích z uplatňování regionální politiky v praxi, tedy přístup, jak hodnotit efektivnost regionální politiky. Zde je potřeba umět získat odpověď na otázku: „Co kdo realizací regionální politiky získává a co kdo ztrácí“ z celkového společenského hlediska (ekonomického i sociálního). Jinou variantou hodnocení regionální politiky mohou být složité ekonometrické modely. Základní problémem je náročnost a nedostatek potřebných vstupních (výstupních) údajů a dat.

Při hodnocení regionální politiky a dosažených efektů je nutné brát v úvahu velký časový odstup mezi počátečními náklady a přínosy, které se dostavují mnohem později. Velmi těžké je také zhodnotit přínos jednotlivých zvolených nástrojů k provádění regionální politiky, protože dochází k jejich vzájemné interakci.

11.3. Vývoj politiky HSS

Strukturální a regionální politika je v EU zajištěna celou škálou legislativních aktů a její počátky vychází již ze samotné smlouvy o založení Evropského společenství¹⁰⁷. Zde ještě nemůže být řeč o systematickém provádění regionální politiky, ale již v preambuli Římské smlouvy se hovoří o nezbytnosti posilování shody členských států z důvodu snahy o zmenšování a zmírňování rozdílů mezi jednotlivými postiženými oblastmi. V roce 1958 byl zřízen Evropský sociální fond a Evropský zemědělský záruční a usměrňovací fond. Finanční prostředky v rámci tehdejší regionální politiky směřovaly zejména do zanedbaných venkovských oblastí a do regionů postižených omezením těžkého průmyslu. Přelom ve vývoji regionální politiky lze spatřovat se vstupem Velké Británie do ES v roce 1973 a následným zřízením Evropského fondu pro regionální rozvoj v roce 1974. V dalším desetiletí začíná

¹⁰⁷ Počátky regionální politiky v Evropě lze mapovat již ve 30. letech 20. století ve Velké Británii v období po Velké hospodářské krizi. Ve většině zemí Západní Evropy to bylo až v 50. a 60. letech.

podpora směřovat také na mezinárodní přeshraniční spolupráci. Přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986 dochází k definitivnímu ukotvení regionální a strukturální politiky, která je včleněna do kapitoly „ hospodářská a sociální soudržnost“. Jednotlivé fondy, které doposud existovaly odděleně byly reformou z roku 1988 sjednoceny a začaly se souhrnně označovat jako strukturální fondy. V souvislosti s touto reformou se stanovuje princip programování a mění se tak systém, kdy předkládané projekty již nemusejí být jednotlivě schvalovány instituty spadající pod Evropskou komisi. Dochází k posilování principu subsidiarity. Nejmladší strukturální fond – Finanční nástroj pro podporu rybolovu byl zřízen v roce 1993. V 90. letech dochází k formulování tzv. „cílů“ na základě kterých by mělo následně docházet k přerozdělování veřejné podpory. Od tohoto období se stále dominantnější stává evropská regionální politika a domácí regionální politika ustupuje do pozadí. V roce 1993 byl ustaven Fond soudržnosti, který ale nepatří pod společnou střechu strukturálních fondů a je upraven odděleným nařízením Rady. Trendem od 90. let se stává postupné snižování výdajů na společnou zemědělskou politiku a zvyšování prostředků na společnou politiku soudržnosti. Prostředky věnované na politiku hospodářské a sociální soudržnosti jsou více flexibilní a měly by sloužit ke naplňování stanovených cílů. Naproti tomu, finance věnované na společnou zemědělskou politiku jsou víceméně nárokové a většinou nebývají spojovány s konkrétním účelem. Regionální politika EU byla v průběhu minulého desetiletí značně kritizována kvůli plošnosti podpor a širokému záběru. V praxi pak velmi často docházelo k překrývání podporovaných oblastí, což ve svém důsledku vyústilo k neefektivnímu čerpání dotačních peněz. V novém tisíciletí byla tedy přijata řada cílů, které se mají týkat hlavně efektivnějšího přerozdělování prostředků, důslednější kontroly, monitorování a vyhodnocování finančních prostředků a účelu na který směřují. Dále by se pak měla zvýšit informovanost a povědomí o politice soudržnosti a o možnostech získávání finanční pomoci v rámci této regionální politiky.

Evropská rada na berlínském zasedání v březnu 1999 schválila reformu strukturálních fondů a změny ve fungování Fondu soudržnosti. V průběhu let 2000 – 2006 mělo být prostřednictvím těchto fondů každoročně přerozděleno přes 30 miliard euro, z toho vyplývá, že za celé sedmileté období mělo být vynaloženo celkem 213 miliard euro. V současném rozpočtovém období 2007 - 2013 se jedná o částku až 308 miliard eur.

Existence regionální politiky EU na supranacionální úrovni je v současné době světovou raritou.

11.4. Regiony NUTS

Pro samotné pochopení politiky soudržnosti při přerozdělování dotací ze strukturálních fondů EU je třeba zmínit teritoriální aspekt. V rámci Evropské unie se používá dělení na územní statistické jednotky, tzv. NUTS¹⁰⁸. Klasifikace NUTS má obecně celkem pět úrovní:

NUTS 1 –Jedná se o největší srovnávací jednotku. V ČR se jedná o území státu.

NUTS 2 –Oblast regionů soudržnosti. V ČR jich je celkem 8. Počet obyvatel v těchto regionech se pohybuje mezi 1 – 2 mil. obyvatel.

NUTS 3 –Kraje (v ČR celkem 14). Vazba mezi strukturálními fondy je právě u regionů NUTS II a III.

NUTS 4 –Okresy

NUTS 5 –Obce

Otázka, která mnohého z nás napadne je, jakým způsobem došlo v České republice k vytvoření zmiňovaných regionů. Ty by měli logicky kopírovat přirozené, popř. historicky stanovené hranice daných regionů. Současně by měla být brána na zřetel daná specifika oblastí – demografické, ekonomické, sociální atd.

Hlavním důvodem a cílem tohoto členění je zabezpečení srovnatelnosti územních jednotek určité kategorie mezi členskými státy Evropské unie, což je nezbytné zejména pro provádění ekonomických analýz z hlediska regionů. Dále pak pro následné hodnocení zásahů prostřednictvím podpůrných nástrojů (přínosů, popř. negativ) do regionální politiky. Je důležité ve kterém regionu se žadatel o finanční prostředky nachází – od tohoto regionu se totiž odvíjí následná procentní výše dotace. Samozřejmě, že nejvyšší procento mohou získat ty subjekty, které se nacházejí v nejvíce postižených regionech ČR. Mezi ně patří zejména region „Severozápad“ a „Střední Morava“ (viz. následující tabulka regionální HDP na obyvatele v České republice). Procentní odchylka v potenciální dotaci se pohybuje v řádech jednotek až desítky procent dle regionu.

¹⁰⁸ Zkratka NUTS pochází z francouzského názvu Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques a zavedl ji v roce 1988 statistický úřad EUROSTAT.

V neposlední řadě pro přijímání finančních prostředků ze strukturálních fondů je nutné vytvoření uvedených úrovní regionů soudržnosti.

Obrázek 1 - Regiony NUTS v ČR



zdroj www.strukturalni-fondy.cz

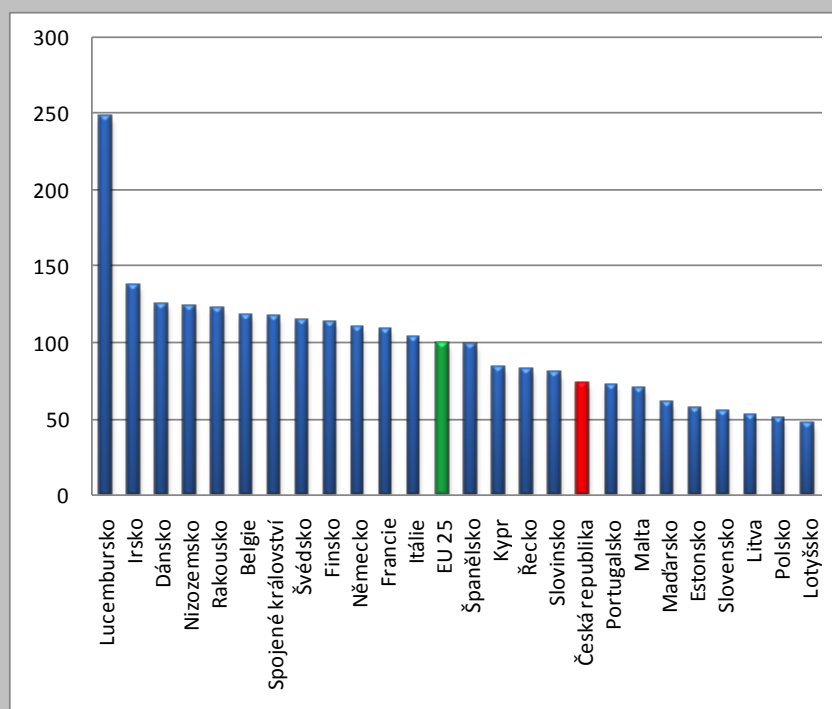
Tabulka 7 - Regionální HDP na 1 obyvatele (v členění NUTS2 a NUTS3) ve vztahu k průměru EU 27 (EU 27 = 100)

Území Region	2001	2002	2003	2004	2005
ČESKÁ REPUBLIKA	69,1	70,9	71,3	73,6	76,8
Praha	142,8	148,5	149,8	153,8	160,6
Středočeský kraj	64,2	67,6	67,3	68,4	71,4
Jihozápad	63,6	64,4	65,1	68,0	70,9
Jihočeský kraj	62,4	63,8	63,7	65,5	68,5
Plzeňský kraj	65,0	65,1	66,6	70,9	73,7
Severozápad	54,8	56,6	58,3	59,4	61,6
Karlovarský kraj	55,0	57,6	57,1	57,5	59,7
Ústecký kraj	54,8	56,3	58,8	60,1	62,3
Severovýchod	60,9	62,0	61,0	62,2	64,8
Liberecký kraj	60,6	62,0	57,7	58,5	61,5
Královéhradecký kraj	63,8	64,3	64,0	65,8	68,6
Pardubický kraj	58,1	59,4	60,6	61,6	63,4
Jihovýchod	63,0	64,1	64,7	65,8	68,9
Vysočina	61,0	61,4	61,3	61,7	64,7
Jihomoravský kraj	64,0	65,3	66,2	67,7	70,8
Střední Morava	55,4	56,5	56,5	58,2	60,7
Olomoucký kraj	53,8	54,7	54,7	58,0	60,0
Zlínský kraj	57,2	58,5	58,4	58,4	61,5
Moravskoslezsko	54,0	54,6	55,3	59,9	62,8

zdroj: Český statistický úřad

V následujícím grafu jen srovnání uvádíme HDP (přepočítáno podle parity kupní síly) v přepočtu na jednoho obyvatele ve vztahu k průměru EU 25, aby bylo vidět, jak je na tom ČR ve srovnání s jinými členskými státy EU.

Obrázek 2 – HDP (přepočítáno podle parity kupní síly) v přepočtu na jednoho obyvatele ve vztahu k průměru EU 25



zdroj: Český statistický úřad

11.5. Principy regionální politiky

Evropská unie uskutečňuje regionální politiku na několika úrovních: regionální, národní i nadnárodní. Regionální (strukturální) politika při poskytování finančních prostředků vychází z několika základních principů, které byly zavedeny reformou v roce 1988.

Princip koncentrace

Jedná se o tzv. soustředění úsilí, tj. prostředky by měly být využívány pouze k realizaci projektů podle předem stanovených cílů a do oblastí, kde se očekává nejvyšší zhodnocení. U některých projektů je pro zjištění těchto cílů a jejich zpětných vazeb nutno vypracovávat tzv. logický rámec (logframe). Prostředky by navíc měly směřovat do oblastí s největšími problémy a být poskytovány projektům, které maximálně napomáhají řešení těchto problémů a ne rozměňovány do malých pro společnost a ostatní subjekty nevýznamných projektů.

Princip partnerství

V rámci tohoto principu se předpokládá navázání úzké spolupráce a posilování vazeb mezi subjekty na všech úrovních. Partnerstvím se rozumí zapojení relevantních osob do realizace projektu, a to jak na úrovni odborných konzultací tak na samotné spolupráci již při realizaci projektu a to ve všech etapách přípravy i realizace.

Princip programování

Klade důraz na komplexní přístup k řešení problémových regionů. Prostředky fondů jsou programově vkládány do víceletých a víceoborových programů, tak aby docházelo k co nejefektivnější pomoci postiženým regionům.

Princip adicionality

Princip adicionality neboli také princip doplňkovosti. Finanční prostředky by měly pouze doplňovat investice vynakládané členskými zeměmi, tj. nesmí docházet k úbytku investičních výdajů ze státního rozpočtu do daných problémových oblastí. Evropská unie přispěje na každý projekt pouze za předpokladu, bude-li zajištěno financování projektu z domácích zdrojů.

Princip monitorování a vyhodnocování

Všechny projekty, které jsou financovány z EU musí být součástí databáze, tak aby bylo možné hodnotit jejich dopad, průběžně je monitorovat a sledovat jejich konkrétné přínosy. Hodnocení probíhá vždy jak z věcného tak finančního hlediska. Předkladatel je povinen po schválení projektu vyhotovovat monitorovací, technické a finanční zprávy. Každý členský stát je povinen vytvořit centrální monitorovací systém, aby mohlo docházet ke komparaci na všech úrovních.

Mezi další principy bychom mohli také zařadit:

Princip solidarity

Princip solidarity se opírá o společnou dobrovolnou pomoc a podporu ze strany hospodářsky vyspělejších členských států ve prospěch zlepšování kvality životní úrovně a rozvoje zaostalých oblastí prostřednictvím společného rozpočtu Evropské unie.

Princip subsidiarity

Princip subsidiarity je primární zásadou, na které je de facto založena celá evropská integrace. Dochází zde k uplatňování principu realizovat a zajišťovat činnosti na co nejnížší možné úrovni rozhodování, je-li možné, aby realizace byla takto zajištěna. V rámci regionální a

strukturální politiky je tento princip používán při výběru projektů k podpoře a jejich následné kontrole příslušnými národními a místními orgány.

11.6. Nástroje regionální (strukturální) politiky EU

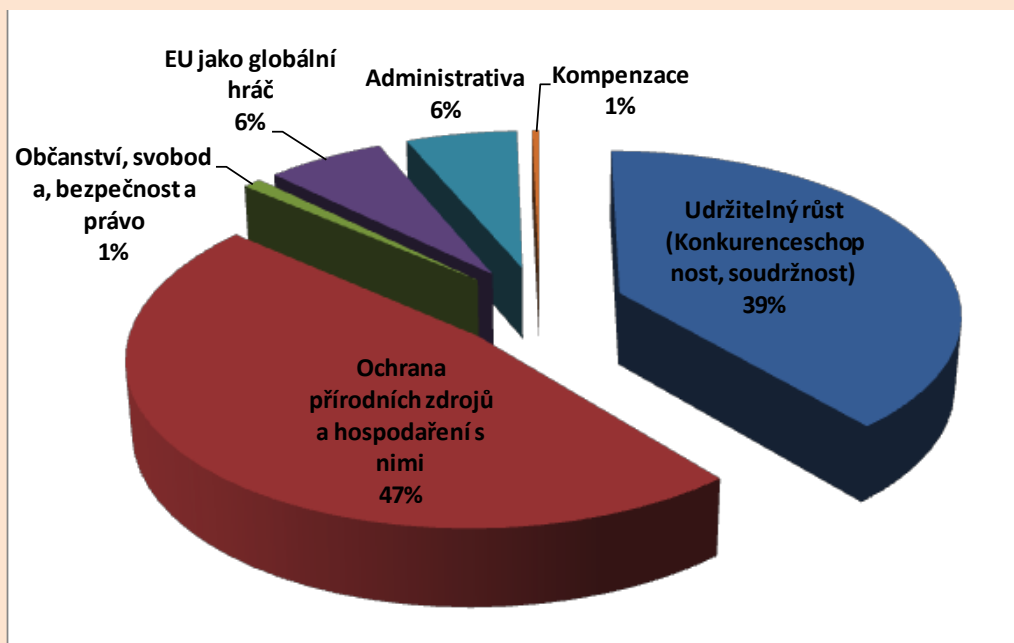
Pro lepší specifikace samotné funkce strukturálních fondů, je nutné jejich zařazení mezi ostatní základní finanční nástroje realizace strukturální politiky. Jedná se o: společný rozpočet, strukturální fondy, Kohezní fond a Evropskou investiční banku.

Hlavním úkolem společného rozpočtu je financovat kolektivní činnosti, které byly na Evropskou unii přeneseny prostřednictvím primárního práva. Vlastní příjmy mají víceméně příspěvkový charakter (stanovují se jako podíl na HNP), vlastní zdroje¹⁰⁹ tvoří nízké procento. Od roku 1988 jsou roční rozpočty EU sestavovány ve formě finančních perspektiv¹¹⁰. Společný rozpočet se liší od národních rozpočtů členských států. Zejména se jedná o difference ve velikosti podílu rozpočtu EU na HNP EU, který nesmí překročit limit 1,24%, společný rozpočet má také jasně definované zdroje příjmu. Na rozdíl od národních rozpočtů musí být společný rozpočet EU vždy vytvářen jako vyrovnaný – není možné aby byl deficitní. Největší část společného rozpočtu EU je polykána společnou zemědělskou politikou a stále rostoucí část také plyne na strukturální operace (viz. následující graf.)

¹⁰⁹ Nejdůležitější jsou celní výnosy z vnějších hranic a část daně z přidané hodnoty.

¹¹⁰ Finanční perspektivou se rozumí tzv. víceleté finanční rámce. První finanční perspektiva byla pětiletá a to v období 1988 – 1992. Po ní následovaly dvě sedmileté, z nichž ta druhá probíhala od roku 2000 – 2006. Tato finanční perspektiva stanovila horní max. limity výdajů na každý rok. V průběhu realizovaného období dochází k úpravám na základě aktuálního vývoje.

Obrázek 3 – Předpokládané výdaje rozpočtu EU pro rok 2007



zdroj http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/rozpocet_eu_30400.html

11.7. Finanční perspektiva 2000 - 2006

Tato finanční perspektiva se týkala období od začátku roku 2000 do konce roku 2006. Horní limit vlastních zdrojů rozpočtu byl stanoven na 1,24 % hrubého národního důchodu zemí EU. Finanční perspektiva (viz. následující tabulka) byla rozdělena do osmi hlav (i když hlav bylo původně sedm). Následně došlo k rozšíření o osmou hlavu „Výdaje na rozšíření“, která již obsahovala i rozpočtové kompenzace novým členským zemím (ostatní výdaje na rozšíření byly rozpuštěny do jednotlivých hlav). Konečná verze byla dohodnuta a schválena na summitu EU v Berlíně v březnu 1999. Tento finanční rámec z počátku kalkuloval s přistoupením pouze šesti nových členských států v první vlně (ČR, Polsko, Maďarsko, Kypr, Slovinsko, Estonsko). Jak je známo vstupní jednávání však nakonec vyústila v konečné rozšíření o desítku nových zemí od 1. května 2004. Z tohoto důvodu musela být upravena finanční perspektiva na období od roku 2004 do roku 2006. Modifikace byly ujednány na Kodaňském summitu EU v prosinci 2002.¹¹¹

¹¹¹ Zahradník Petr, Jedlička Jan. Příprava finančního rámce EU na roky 2007 – 2013, pozice ČR a podoba regionální politiky. Česká spořitelna. 2005

Tabulka 8 – Finanční perspektiva 2000-2006 upravená po rozšíření na EU 25

<i>závazky, ceny 1999, mil €</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Zemědělství	40 920	42 800	43 900	43 770	44 657	45 677	45 807
1a SZP	36 620	38 480	39 570	39 430	38 737	39 602	39 612
1b Rozvoj venkova	4 300	4 320	4 330	4 340	5 920	6 075	6 195
2 Strukturální akce	32 045	31 455	30 865	30 285	35 665	36 502	37 940
SF	29 430	28 840	28 250	27 670	30 533	31 835	32 608
CF	2 615	2 615	2 615	2 615	5 132	4 667	5 332
3. Vnitřní politiky	5 930	6 040	6 150	6 260	7 877	8 098	8 212
4. Vnější vztahy	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Administrativa	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
6. Rezervy	900	900	650	400	400	400	400
7. Předvstupní pomoc	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
8. Kompenzace					1 273	1 173	940
Celkem - závazky	92 025	93 475	93 955	93 215	102 985	105 128	106 741
Celkem - platby	89 600	91 110	94 220	94 880	100 800	101 600	103 840

zdroj: Ministerstvo financí, Odbor Národního fondu

Tvorba této finanční perspektivy byla velmi složitá. Závažným problémem a sporným bodem se stala největší výdajová položka „výdaje na společnou zemědělskou politiku“. Velké vášně vyvolaly nerovné a nespravedlivě přidělované přímé platby zemědělcům a také výdaje na strukturální politiku u nových členských států.

V rozpočtovém období 2000 – 2006 měly strukturální fondy realizovat následující vytyčené cíle:

Cíl 1 – Podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů

Cíl byl orientován zejména na investiční aktivity a vyvážený ekonomický rozvoj. Do cíle 1 spadaly regiony, jejichž HDP na jednoho obyvatele (vyjádřený v paritě kupní síly) za poslední tři roky se nacházel pod hranicí 75 % průměru celé Evropské unie.

Cíl 2 – Podpora společenské a hospodářské přeměny oblastí, jež čelí strukturálním problémům

Tento cíl byl zaměřen na podporu regionů procházejících hospodářskou přeměnou a restrukturalizací. Spadaly sem městské, průmyslové i venkovské oblasti, které nebyly zahrnuty pod cíl 1. Tyto regiony se vyznačovaly vyšší dlouhodobou mírou nezaměstnanosti, zhoršeným životním prostředím, zvýšenou kriminalitou atd.

Cíl 3 – Podpora přizpůsobování a modernizace systémů vzdělávání, školení, zaměstnanosti a další opatření na podporu rozvoje lidských zdrojů

Operace, které byly financované v rámci tohoto cíle mohly být nárokovány v rámci celého Společenství. Výjimkou byly oblasti, které spadaly pod Cíl 1, zde byly projekty v oblasti lidských zdrojů obsaženy v jiných programech a opatřeních.

11.8. Finanční perspektiva 2007 - 2013

Jedním z hlavních rozdílů oproti minulé finanční perspektivě je zjednodušení a zmenšení počtu hlav – z osmi na pět, což by mělo vést k větší pružnosti celé struktury. Strop vlastních zdrojů opět tvoří 1,24% HND EU jako v předchozím období.

Tabulka 9 – Navrhovaná struktura výdajů EU 2007-2013

<i>závazky, ceny 2004, mil EUR</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	46 622	58 732	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	75 948
1a. Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Koheze pro růst a zaměstnanost	37 831	46 627	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 123
2. Zachování a řízení přírodních zdrojů	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
z toho: tržní opatření a přímé platby	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Občanství, svoboda, bezpečí a	2 341	2 571	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	4 457
4. EU jako globální partner	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administrativa	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Celkem (závazky)	120 688	133 558	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450

zdroj: Ministerstvo financí, Odbor Národního fondu

V tomto programovacím období nově zvolená strategie ovlivnila definování tří nových tzv. prioritních cílů. Jedná se o „cíl konvergence“, „cíl konkurenceschopnost a zaměstnanost“ a poslední „cíl evropská územní spolupráce“. Každý z těchto cílů má přesně stanovená kritéria, na základě jejich splnění budou finanční prostředky poskytovány a dochází tak k jejich modifikaci za prioritní cíle, které byly vytvořeny pro minulé rozpočtové období. (viz. následující schéma) ¹¹²

¹¹² V minulém období se jednalo se o Cíl 1 – podpora podrozvinutých regionů; Cíl 2 – podpora oblastí procházejících hospodářskými a sociálními strukturálními změnami a přeměnami; Cíl 3 – podpora systémů vzdělávání a podpory zaměstnanosti.

Tabulka 10 – Porovnání stávajících a navrhovaných nástrojů a cílů regionální a kohezní politiky

2000 – 2006		2007 - 2013	
Cíle	Finanční nástroj	Cíle	Finanční nástroj
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti	Konvergence	Fond soudržnosti
Cíl 1	Evropský fond pro regionální rozvoj Evropský sociální fond Evropský zemědělský fond – garanční a orientační sekce Finanční nástroj pro orientaci v rybářství		Evropský fond pro regionální rozvoj Evropský sociální fond
Cíl 2	Evropský fond pro regionální rozvoj Evropský sociální fond		Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost - regionální úroveň - národní úroveň
Cíl 3	Evropský sociální fond		
INTERREG	Evropský fond pro regionální rozvoj	Evropská územní spolupráce	
URBAN	Evropský fond pro regionální rozvoj		
EQUAL	Evropský sociální fond		
LEADER+	Evropský zemědělský fond – garanční a orientační sekce		
Rozvoj venkova a restrukturalizace rybolovu mimo rámec Cíle 1	Evropský zemědělský fond – garanční a orientační sekce Finanční nástroj pro orientaci v rybářství	Problematika rozvoje venkova a rybolovu nebude nadále součástí politiky soudržnosti, ale zařadí se pod Společnou zemědělskou politiku.	
9 CÍLŮ	6 FINANČNÍCH NÁSTROJŮ	3 CÍLE	3 FINANČNÍ NÁSTROJE

zdroj: Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální politiku

Finální podoba finanční perspektivy EU na léta 2007- 2013 byla schválena 16. prosince 2005 na summitu Evropské rady. Evropská Unie tak bude disponovat částkou více než 862 mld. eur (zhruba 25 biliónů korun). Více než jedna třetina tohoto finančního obnosu bude určena na podporu regionální a strukturální politiky EU.

11.9. Strukturální fondy

Pojem strukturální fondy byl vytvořen jako zastřešující pojmenování pro relativně samostatné fondy, které postupně vznikaly na základě specifických potřeb v různých etapách formování evropské integrace. Orientace podpory z každého fondu je vymezeno nařízeními Rady. Je

zřejmé, že poslání a cíle těchto fondů se do značné míry liší(i když v některých odůvodněných případech dochází účelově k překrývání z důvodu jejich doplňování). Každý z těchto fondů disponuje vlastními řídicí orgány a má stanovena určitá pravidla pro financování projektů. V minulosti však velmi často docházelo k situaci, že se jejich opatření a cíle překrývala. To se stalo jedním ze zásadních impulsů k reformě strukturální politiky z roku 1988, kde byly tyto fondy integrovány pod společnou střechu strukturálních fondů. Tato reforma by měla umožňovat mnohem větší kooperaci jejich aktivit, tak aby byly co nejefektivnější. Pro období let 2000 – 2006 měla být celá třetina celkového společného rozpočtu (jedná se cca o 213 mld. euro) věnována na společnou strukturální politiku. V letech 2007 – 2013 se dokonce počítá s částkou 308 mld. euro.

Ve smyslu nařízení Rady Evropského společenství č. 1260/1999¹¹³ se strukturálními fondy rozumí:

1. Evropský fond regionálního rozvoje
2. Evropský sociální fond
3. Evropský zemědělský podpůrný a záruční (garanční) fond
4. Finanční nástroj pro podporu rybolovu

Evropský fond regionální rozvoje

Hlavním cílem tohoto fondu je podporovat stabilní a udržitelný rozvoj a směřovat své aktivity do nejvíce postižených a zaostávajících regionů Společenství a snižovat tak hospodářské disparity mezi jednotlivými oblastmi. Rozsahem poskytovaných finančních prostředků se jedná o největší strukturální fond. Důvodem je jeho široká orientace na posilování ekonomického potenciálu v postižených regionech a také jeho hlavní zaměření na investiční projekty. Z tohoto fondu je rovněž možné alokovat peníze na přeshraniční spolupráci a výměnu zkušeností mezi členskými zeměmi. Finanční pomoc z ERDF je zaměřena hlavně na zlepšování infrastruktury, podporu malých a středních podnikatelů, rozvoj regionů v oblasti cestovního ruchu, prosazování inovací a investic, investice do vzdělávání, ochrana životního prostředí aj.

¹¹³ Nařízení Rady Evropského společenství č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech. V tomto rozpočtovém období 2007 – 2013 Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond a Finanční nástroj pro podporu rybolovu již nejsou klasifikovány mezi strukturální fondy.

Evropský sociální fond

Evropský sociální fond se co do rozsahu podpor řadí na druhé místo. Prostředky z tohoto fondu jsou především orientovány na integraci nezaměstnaných osob a mladých lidí do pracovního procesu a na trh práce, přizpůsobení zaměstnanců a zaměstnavatelů na průmyslové, technické a technologické změny, uplatňování rovných příležitostí na trhu práce (mezi muži, ženami, zdravotně postiženými), podpoře a zkvalitňování dalšího profesního růstů, investice do lidských zdrojů, podpora ve vědě, výzkumu a při vývoji inovací.

ESF byl založen již při podpisu Římských smluv a stal nejdůležitějším prostředkem pro provádění sociální politiky a zaměstnanosti v Evropské unii. ESF je hlavním nástrojem prostřednictvím kterého Evropská unie demonstruje cíle politiky zaměstnanosti do praxe.

Evropský zemědělský podpůrný a záruční (garanční) fond

Tento fond tvoří část záruční představující okolo 95% všech výdajů a je určena pro financování Společné zemědělské politiky (zejména na stabilizaci cen a vývozní kompenzace). Druhá část je podpůrná a financuje aktivity, které jsou zaměřeny na strukturální změny v zemědělství, zejména na modernizaci výroby, rozvoj venkovských oblastí a jejich přeměnu na turisticky žádané lokality.

Finanční nástroj pro podporu rybolovu

Posledním a z hlediska finančních prostředků relativně malým fondem je Finanční nástroj pro podporu rybolovu. Fond se orientuje na racionální čerpání zdrojů v oblasti rybolovu nebo k revitalizaci území, které byly závislé na rybolovu.

KOHEZNÍ FOND

Tento fond byl založen Maastrichtskou smlouvou v roce 1993. Finanční prostředky jsou určeny členskými státy, které nedosahují 90% průměrné úrovně HDP na obyvatele EU, a které mají program vedoucí ke splnění podmínek hospodářské konvergence. V ČR navazuje Fond soudržnosti EU přímo na předvstupní nástroj ISPA. Podporovány jsou zejména velké investiční projekty v oblasti dopravy a životního prostředí. Je nutné podotknout, že Fond soudržnosti EU je doplňkovým fondem. Také je třeba upozornit, že se jedná o jeden fond, veřejnost i veřejní činitelé velmi často hovoří o různých kohezních fondech v množném čísle, což samozřejmě není správné označení.

Vedle pomoci, která byla přidělována na základě zpracovaných národních rozvojových plánů, docházelo v rozpočtovém období 2000 – 2006 k poskytování finančních prostředků určených k řešení specifických problémů, které byly společné všem členským státům v EU. Jednalo se o tzv. Iniciativy společenství (Interreg III, Urban II, Leader +, Equal) a prostřednictvím jejich aktivit bylo alokováno přes 5% rozpočtu ze SF. Pro nové programovací období byly tyto Iniciativy začleněny do cíle evropská územní spolupráce.

11.10. Strukturální fondy a Česká republika

Od druhé poloviny 90. let dochází v České republice k aktivizaci v oblasti regionální a strukturální politiky. Mezi první impulsy lze řadit důvody vyplývající ze změn politické a ekonomické situace v ČR (ekonomická recese, zvýšená míra nezaměstnanosti a zejména značné rozdíly v míře nezaměstnanosti v rámci jednotlivých regionů). Dalším podnětem se stal samotný vstup České republiky do Evropské unie. Důsledkem toho byla nutnost provedení změn a reformů v legislativě a dalších oblastech. Na národní úrovni bylo zřízeno Ministerstvo pro místní rozvoj, Centrum pro regionální rozvoj a další instituce, které by měly plnit úlohu zprostředkujících agentur pro subjekty, které budou žádat o finanční prostředky.

Dle koncepce a strategie Evropské unie by neměly strukturální fondy financovat jednotlivé náhodné činnosti, ale prostřednictvím principu programování podporovat víceleté rozvojové programy. Ty disponují vlastním rozpočtem, prostřednictvím kterého přerozdělují finance dle daných opatření a podopatření na základě stanovených priorit daného území. V případě České republiky probíhal programovací proces následovně:

- Čeští představitelé vypracovali tzv. Národní rozvojový plán pro roky 2007 – 2013. Jedná se komplexní a analytickou studii, která obsahuje popis sociálně – ekonomických problémů v daných regionech.
- Evropská komise na základě Národního rozvojového plánu stanoví společně se členským státem tzv. Rámec podpory Společenství.
- Po schválení tohoto rámce mohou být předkládány jednotlivé operační programy, které se dělí na regionální a sektorové.

V případě zjednodušeného systému předkládá členský stát tzv. Jednotný programový dokument JPD, který již obsahuje všechny výše popsání postupy. Tato metoda se používala v případě, kde celková výše podpory ze strany EU byla nižší než 1 mld. euro.

Strategie, která byla schválena podle Rámce podpory společenství pro zkrácené období 2004 - 2006 byla zavedena pomocí pěti operačních programů a dvou Jednotných programových dokumentů:

- OP Průmysl a podnikání
- OP Infrastruktura
- OP Rozvoj lidských zdrojů
- OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
- Společný regionální operační program
- Jednotný programový dokument pro cíl 2 a cíl 3

- OP Průmysl a podnikání

Tento operační program byl určen hlavně pro podnikatelské subjekty, které mohly získávat dotace na investiční typy projektů jako: nákup strojů a zařízení, software, patenty, inovace, tvorba nových produktů, propagace a marketing jejich služeb. Dále také na regeneraci starých a nevyužívaných průmyslových ploch tzv. brownfields a jejich obnovu, která má sloužit k podnikatelské činnosti.

- OP Infrastruktura

Hlavním cílem OP Infrastruktura byla ochrana a zlepšování stavu životního prostředí a rozvoj a zkvalitňování dopravní infrastruktury. Program byl také zaměřen na podporu inovační činnosti v průmyslu, včetně spolupráce s vědecko-výzkumnými a vysokoškolskými institucemi.

- OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

Kromě tradičních subvencí zemědělcům byla také podpora určena na rozvoj agroturistiky a zemědělských usedlostí, tak aby jeho prostřednictvím docházelo k rozvoji cestovního ruchu.

- OP Rozvoj lidských zdrojů

OP Rozvoj lidských zdrojů jak již z jeho názvu vyplývá financoval neinvestiční projekty. Jako hlavní priority byla stanovena aktivní politika zaměstnanosti, integrace specifických osob ohrožených sociální exkluzí, rozvoj celoživotního učení a zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů na změny ekonomických a technologických podmínek.

- Společný regionální operační program

- Jednotný programový dokument pro cíl 2

V rámci Jednotného programového dokumentu 2 byl pro Prahu vymezen jako hlavní cíl odstranění nejvážnějších slabých stránek a rozvojových bariér, především zkvalitnění městského prostředí. JPD 2 se nevztahoval na celou Prahu, ale pouze na určité vymezené části (převážně se jednalo o severovýchod – viz. mapa), které byly a jsou určitým způsobem hospodářsky a strukturálně postiženy. Je tedy záhadou, jak se mezi tyto městské části dostala jedna z nejvíce prosperujících – Praha 1. V novém rozpočtovém období již toto členění platit nebude.

190

- Jednotný programový dokument pro cíl 3

Oproti JPD 2 se JPD 3 vztahoval na celé území Prahy, přičemž jeho hlavním cílem bylo prostřednictvím rozvoje lidských zdrojů a udržitelnosti života rozvinout ekonomický potenciál. Co se týká jednotlivých priorit byly téměř totožné s Operačním programem rozvoj lidských zdrojů.

11.11. Finanční prostředky pro ČR 2007 – 2013

V programovacím období 2007-2013 má Česká republika v programech spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti k dispozici přibližně 26,7 mld. eur. Dle nastavených pravidel Evropské unie, zde vyvstává otázka, kde při tak vysoké částce zabezpečit povinnou a požadovanou míru spolufinancování. Evropské komise kalkuluje s mírou spolufinancování 75 % u strukturálních fondů (resp. 85 % u Kohezního fondu). Zbylou částku do sta procent má povinnost zajistit členská země z domácích zdrojů. Velká část těchto financí evidentně bude muset jít z veřejných rozpočtů. Tímto se veřejné rozpočty dostanou do svízelné situace a pod dvojí tlak. Bude nutno nalézt zdroje na spolufinancování, na druhou stranu však bude potřeba neplýtvat, abychom byli schopni dodržet Konvergenční program a plnit Maastrichtská kritéria. Ministerstvo financí z tohoto důvodu navrhuje rušit a redukovat neefektivní programy a dotace, kde plynou finanční prostředky na stejný účel jako peníze z EU.

V souladu s definovanými cíli a prioritami v Národním rozvojovém plánu České republiky pro období 2007 - 2013 a Národního strategického referenčního rámce připravila Česká republika pro využívání fondů Evropské unie v letech 2007-2013 celkem **26 operačních programů**¹¹⁴ (oproti 5!!! z minulého rozpočtového období) pro nově transformované „3 cíle“ politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU. Je to v Evropské unii takový malý unikát, protože tolik operačních programů nemá žádný z členských států.

Současné rozpočtové období 2007 – 2013 se nebude příliš lišit od již skončeného rozpočtového období pro roky 2004 – 2006. Hlavní rozdíly lze spatřovat v již zmíněné modifikaci základních cílů. Základní podporované oblasti zůstávají nadále v operačních programech povětšinou stejné. Bohužel ke škodě běžného žadatele, tímto navýšením (z pěti

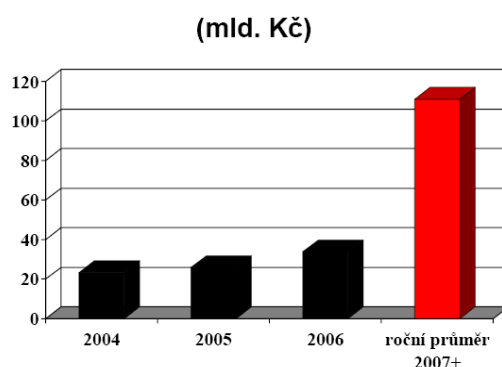
¹¹⁴ Mezi těchto 26 operačních programů zahrnují i INTERACT II. a ESPON II.

operačních programů na 26) dochází ke změně stávající již zaběhlé struktury dotačních titulů, opatření a podopatření, které se touto změnou musí rozlít a rozvětvit do nových operačních programů.

Jednotlivé operační programy spadají podle svého zaměření pod různé instituce jako je Ministerstvo pro místní rozvoj, MPO, MPSV, MŠMT, Magistrát hl.města Prahy a další organizace jako je např. Czechinvest.

Následující graf uvádí srovnání a nárůst financí ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti od našeho vstupu v roce 2004 až do současného rozpočtové období, kde je zřetelné obrovské roční navýšení.

Obrázek 5 – Prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v ČR



zdroj: MMR, Odbor rámce podpory společenství

Pro znázornění uvádíme výčet nových operačních programů pro roky 2007 – 2013 u 3 nově koncipovaných cílů:

Pro Cíl "Konvergence"

Tematické operační programy	Regionální operační programy
OP Podnikání a inovace	ROP NUTS II Jihovýchod
OP Životní prostředí	ROP NUTS II Jihozápad
OP Doprava	ROP NUTS II Moravskoslezsko

Tematické operační programy	Regionální operační programy
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	ROP NUTS II Severovýchod
OP Výzkum a vývoj pro inovace	ROP NUTS II Severozápad
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	ROP NUTS II Střední Čechy
Integrovaný operační program	ROP NUTS II Střední Morava
OP technická pomoc	

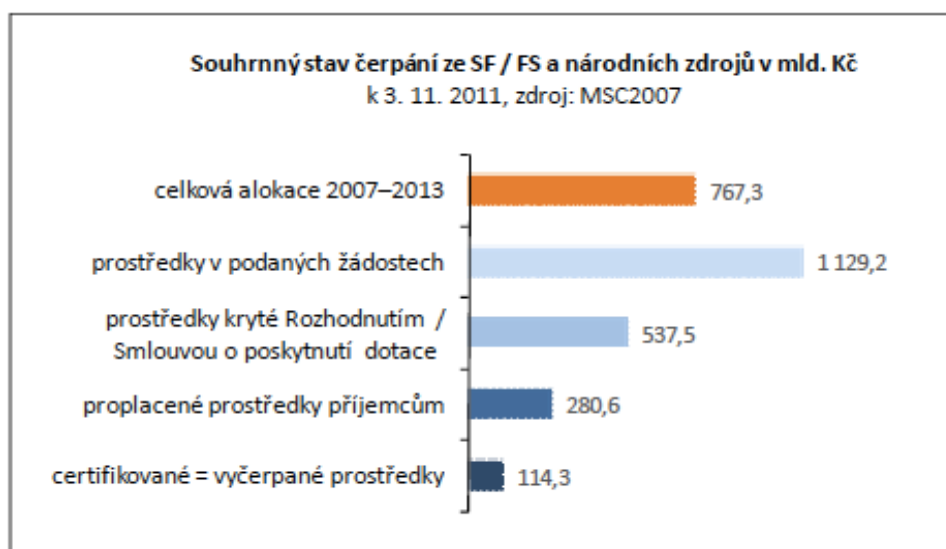
Pro Cíl "Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost
OP Praha Konkurenceschopnost
OP Praha Adaptabilita

Pro Cíl "Evropská územní spolupráce
INTERACT II
ESPO II
OP Mezuregionální spolupráce
OP Nadnárodní spolupráce
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Slovensko

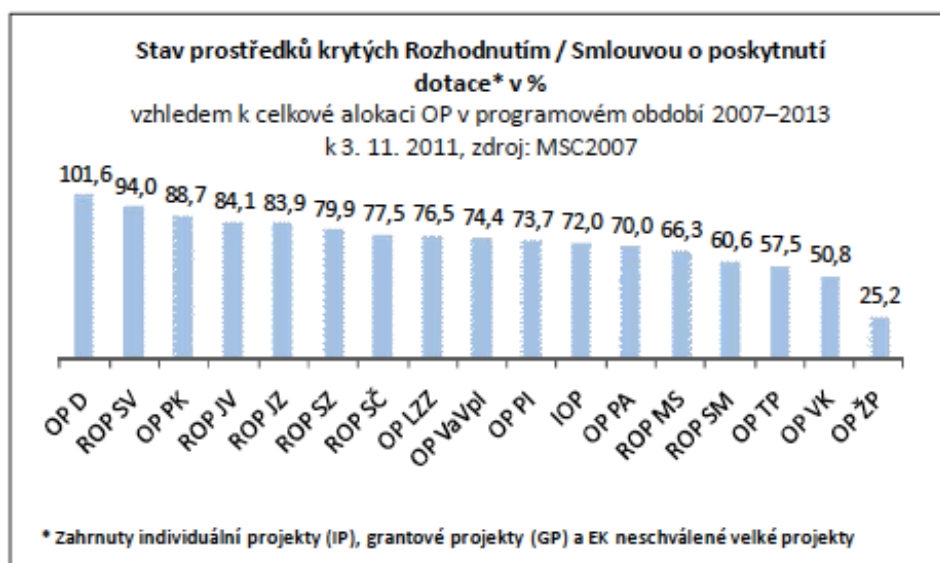
11.12. Čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů

Velmi diskutovanou problematikou je samotné čerpání finančních prostředků. Česká republika bývá velmi často kritizovaná, že nedostatečně čerpá peníze z EU a neumí připravit kvalitní projekty. Tato kritika je do velké míry způsobena faktem, že příslušné autority v České republice nastavily systém tzv. zpětného proplácení. Ten znamená, že v případě soukromého spolufinancování musí žadatel nejdříve celý projekt uhradit ze svých prostředků a zpětně pak žádá o proplacení veřejných prostředků, na které má nárok. Do systému výsledků čerpání se tak tyto projekty dostávají až po ukončení projektu a jeho finančním vypořádání, což může být i více než dva roky od začátku jeho fyzické realizace. Právě díky principu zpětného proplácení dochází k takové časové prodlevě, která se pak jeví jako „neschopnost předkládání a nečerpání finančních prostředků“.

Jak je ze schémat patrné požadované prostředky ve všech operačních programech převyšují jejich alokaci, což samozřejmě ještě není známkou kvality.



zdroj: www.strukturalni-fondy.cz



zdroj: www.strukturalni-fondy.cz

11.13. Typy projektů, žadatelé a příjemci finanční podpory

V praxi existují dva typy projektů, na které lze získat finanční prostředky. Jedná se o tzv. „měkké“ a „tvrdé“ projekty. „Měkké“ projekty jsou neinvestičního charakteru a rozumí se jimi projekty v oblasti, vzdělávání, školení, vytváření inovací, vývoj a výzkum, zavádění nových systémů řízení do podniků, zvyšování kvalifikace, podpora podnikání aj. Na druhou stranu finanční prostředky na investiční projekty pomáhají vytvořit materiální zázemí a budovat novou infrastrukturu v rozličných oblastech. U neinvestičních projektů mohou i podnikatelé získat až 100% dotace. U investičních se to pohybuje v rozmezí 30 – 70 % dle typu žadatele.

Kdo vlastně může o finanční prostředky žádat? Žadatelé a příjemci finanční podpory mohou být různé subjekty od podnikatelských subjektů, neziskových organizací, vysokých, středních, základních škol, jiných vzdělávacích institucí až po obce, profesní sdružení, hospodářské komory, jednotlivé městské části aj. De facto skoro kdokoliv. Dle typu žadatele a projektu se odvíjí i výše dotace, která se pohybuje v rozmezí 20% – 100%. Hlavní podmínkou je, že realizované projekty musí mít nějakou vazbu na trh práce, která může být přímá nebo nepřímá. Přímou vazbou se rozumí vytvoření nových pracovních míst v souvislosti

s projektem, nepřímou pak např. zvyšování kvalifikace a tím pak následná možnost uplatnění se cílové skupiny na trhu práce.

11.14. Životní cyklus projektových žádostí

Jednou z možností, jak mohou jednotlivé subjekty žádat o finanční prostředky z EU je na základě vyhlášených výzev. Ty mohou být buď opakované nebo průběžné. Průběžná výzva se vyhlásí k určitému datu a zůstává otevřena po celou dobu, co jsou v ní k dispozici finanční prostředky. Samotné projekty jsou také hodnoceny průběžně. Rozdíl je v tom, že ty opakované se vyhláší většinou 2 až třikrát do roka, je zde přesně stanoveno datum vypsání výzvy a datum ukončení přijímání žádostí.

Samotné projekty hodnotí dva tzv. externí hodnotitelé. Základní předpokladem úspěšnosti projektu je aby všechny aktivity na které chceme získat finanční prostředky byly v souladu s aktuálním zněním výzvy. Také je zde podmínka, že projekt nesmí mít negativní vliv na tzv. horizontální kritéria. Za horizontální kritéria byly považovány: rovné příležitosti, udržitelný rozvoj, informační společnost, a podpora místních iniciativ. Pro stávající rozpočtové období již byly redukovány na první dvě. Pokud toto projekt nesplňuje je automaticky vyřazen a do dalšího hodnocení nepostupuje.

Administraci žádostí můžeme rozdělit do několika následujících fází:

1. Příjem a registrace žádosti

V případě kolových výzev je od doby vypsání na zpracování většinou určena dvouměsíční lhůta. Je jedno, zda předložíte projekt první nebo poslední, hodnocení probíhá až po uzavření výzvy u všech projektů současně.

2. Hodnocení přijatelnosti a formální hodnocení

V této fázi se hodnotí, zda předkládaný projekt splňuje různá kritéria, zda aktivity v projektu jsou v souladu s opatřením a s aktuální výzvou. Formální hodnocení zkoumá, jestli jsou splněny všechny formální náležitosti, zda jsou všechny přílohy projektu v pořádku atd.

3. Věcné hodnocení

Věcné hodnocení znamená samotné hodnocení kvality projektu. Projekt může získat od 0 do 100 bodů. Aby projekt postoupil do dalšího hodnocení je nutno získat min. 55 bodů (dolní hranice se u některých opatření může lišit) a více. Hodnocení od jednotlivých

hodnotitelů se průměruje. V případě, že projekt obdrží nutný počet bodů a je doporučen k podpoře, postupuje do dalšího kola, kde je hodnocen výběrovou komisí.

4. Výběr projektů k podpoře
5. Informování o výběru projektů
6. Rozhodnutí o poskytnutí dotace

Je důležité podotknout, že mezi podáním projektu a jeho skutečnou realizací je několikaměsíční prodleva, což může značně ovlivňovat jeho úspěšné uskutečňování. Je tedy nutné mít projekt velmi dobře promyšlen a napsán, tak aby se dal realizovat i s velkým časovým zpožděním.

12. DÍLČÍ ZÁVĚR

Ačkoliv se všechny snahy a stanovené cíle v oblasti regionální politiky, resp. její financování ze zdrojů Evropské unie mohou zdáti být ušlechtilé, při jejím reálném plnění však bohužel nedochází k jejich naplánované realizaci. Jedním ze zásadních nedostatků při jejím uskutečňování je protichůdnost některých přijímaných opatření a nedostatečně vyjasněný vztah mezi „Evropskou“ a „národní“ úrovní při plnění stanovených cílů. Dosažení vytyčených cílů totiž vyžaduje hlubokou spolupráci mezi jednotlivými vládami jednotlivých členských zemí EU. Některé postupy a nástroje používané pro postupné naplňování a dosahování cílů jsou pro většinu místních vlád značně nepopulární a tudíž u nich existuje velká neochota k jejich používání a tedy i regionální politika na nadnárodní úrovni pak ztrácí na významu.

Pro úspěšnou realizaci regionální politiky je nezbytnou podmínkou také dobře fungující veřejná správa, protože i když se regionální politika plně nekryje s problematikou veřejné správy, existují mezi nimi silné vazby. Již při stanovování cílů regionální politiky se vycházelo z toho, že restrukturalizace zatěžuje často regionální rozvoj tak významně, že regiony nejsou schopny zvládnout nezbytné strukturální změny vlastními silami. Forma pomoci těmto regionům by měla směřovat na restrukturalizaci a na podporu konkurenceschopných aktivit.

I když nejsme příliš přesvědčeni o účinnosti regionální a strukturální politiky prováděné Evropskou unií jako takové, tak mi tento způsob poskytování pomoci přijde mnohem efektivnější a lepší než opatření, směřující k vyplácení dotací a finančních injekcí ohroženým odvětvím či podnikům. Daleko lepším řešením by samozřejmě bylo ponechání finančních prostředků na národní úrovni a jejich případné přerozdělování tak očistit od celé řady

mezistupňů. Sám rozhodovací proces o dalším rozdělování na nadnárodní úrovni totiž spolyká nemalé finanční prostředky.

12.1. Literatura

BLAŽEK, J. Regionální vývoj a regionální politika: hlavní přístupy v zemích západní Evropy.

Delegace Evropské komise v ČR. Česká republika v Evropské unii – přínosy a náklady. Praha: Delegace Evropské Komise v ČR, 2004. 164 str.

Delegace Evropské komise v ČR. Evropská unie Regionům. Praha: Delegace Evropské Komise v ČR, 2002. 48 str. ISBN 80-238-8523-5.

Delegace Evropské komise v ČR. Finanční zdroje Evropské unie pro Českou Republiku. Praha: Delegace Evropské Komise v ČR, 2002.

Delegace Evropské komise v ČR. Strukturální fondy. Praha: Delegace Evropské Komise v ČR, 2002.

Evropská komise. First and Sekond Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brusel: Evropská komise, 2003.

FIALA, P., PITROVÁ, M. Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2003. 743 str. ISBN 80-7325-015-2.

GRAMLICH, E.M. A Guide to Benefit – Cost Analysis.

HINDLS, R., HOLMAN, R., HRONCOVÁ, S. a kol. Ekonomický slovník. Praha: C. H. Beck 2003. 519 str. ISBN 80-86419-43-7.

CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V. a kol. Finanční prostředky fondů EU v období 2007 – 2013. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, 2007. 179 str. ISBN 987-80-86684-43-7.

IREAS. Monitoring a evaluace programů a projektů EU. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, 2002. 55 str.

KISLINGEROVÁ, E. a kolektiv. Manažerské finance. Praha: C. H. Beck 2004. 714 str. ISBN 80-7179-802-9.

KOLEKTIV AUTORŮ, Minimum o regionální a strukturální politice EU, Úřad vlády ČR 2003, ISBN:80-86734-23-4.

Kolektiv autorů. Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie. Praha: Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, 2002. 375 str. ISBN 80-238-8699-1.

Kolektiv autorů. Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie. Praha: Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, 2002. 375 str. ISBN 80-238-8699-1.

KUBÍČEK, J. a kolektiv. Hospodářská politika. Plzeň 2006, 302 str. ISBN 80-86898-99-7.

LAYARD, R., GLAISTER, S. Cost – Benefit Analysis. GB: Cambridge University Press, 1994. ISBN 0521466741.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2007.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Národní rozvojový plán ČR 2007-2013. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2006.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2006.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Průvodce fondy Evropské unie. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004. 149 str.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Průvodce fondy Evropské unie. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004. 149 str.

Ministerstvo průmyslu a obchodu. Úspěšné projekty v OPMP – inspirace pro budoucnost. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2007. 103 str.

PAULÍK T. a kolektiv. Regionální rozvoj v podmínkách sbližování a vstupu České republiky do Evropské unie. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2002. 328 str. ISBN 80-7248-181-9.

POTLUKA, O. a kolektiv. Průvodce strukturálními fondy Evropské unie. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, 2003. 198 str. ISBN 80-86684-02-4.

Svoboda, P. a kolektiv. Evropské právo základní dokumenty podle stavu k 1.3. 2006. Ostrava. ISBN 80-7208-439-9.

SYNEK, M. a kol. Manažerská ekonomika. Praha: Grada Publishing, 2003. 466 str.

ŠREIN, Z. Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie. Praha: FNH VŠE, 2000. 369 str. ISBN 80-7079-946-3.

ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ. Akt o jednotné Evropě. Praha 1993.

VILAMOVÁ, Š. Jak získat finanční zdroje Evropské unie. Praha: Grada Publishing, 2004. 196 str. ISBN 80-247-0828-0.

VLACH, M. Investiční rozhodování a dlouhodobé financování. I. Vyd. Praha: EKOPRESS, 2001. ISBN 80-86119-38-6

WOKOUN, R. Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. Praha: Nakladatelství Oeconomica VŠE, 2003. 328 str. ISBN 80-245-0517-7.

ZAHRADNÍK, P., JEDLIČKA, J. Příprava finančního rámce EU na roky 2007-2013, pozice ČR a podoba regionální politiky. Praha: EU Office, Česká spořitelna 2005.

PŘÍRUČKY

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Příručka žadatele pro 6. výzvu, 2006.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Programový dodatek k SROP, verze 0.9, po 3. zasedání Monitorovacího výboru SROP (21. října 2004).

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Programový dokument, Praha 2003.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Průvodce fondy Evropské unie. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Příloha 5 Příručky pro žadatele pro 2. kolo výzvy individuálních nadregionálních projektů: Výběrová kritéria, 2005.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR, Vstupte do světa fondů EU, Všeobecná obchodní společnost s.r.o. Praha 2003.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. Příručka pro žadatele o finanční podporu grantovým projektům. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2004. 136 str. ISBN 80-86878-06-6.