

EVROPSKÁ UNIE

Distanční studijní text

Michal Tvrdoň

Karviná 2021



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ
FAKULTA V KARVINĚ

Obsah

1	EVROPSKÁ UNIE A MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÁ INTEGRACE.....	7
1.1	Mezinárodní ekonomická integrace	8
1.2	Vymezení Evropské unie	12
1.2.1	Symboly Evropské unie	14
1.2.2	Ekonomický profil Evropské unie	14
2	HISTORIE EVROPSKÉ UNIE	18
2.1	Počátky západoevropské integrace.....	19
2.1.1	Poválečné období	20
2.1.2	Evropské společenství uhlí a oceli.....	22
2.1.3	Evropské obranné společenství.....	24
2.1.4	Evropské hospodářské společenství.....	25
2.1.5	Evropské společenství pro atomovou energii	28
2.2	Vývoj v 60. a 70. letech.....	28
2.3	Vývoj v 80. letech	30
2.4	Vývoj v 90. letech	32
2.5	Vývoj po roce 2000	36
3	INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE.....	42
3.1	Evropská rada.....	44
3.2	Rada.....	45
3.3	Evropská komise	48
3.3.1	Vývojové tendence.....	48
3.3.2	Složení.....	49
3.4	Činnost Komise	51
3.5	Evropský parlament.....	52
3.5.1	Vývojové tendence.....	52
3.5.2	Složení.....	53
3.5.3	Pravomoci	55
3.6	Evropský veřejný ochránce práv	55
3.7	Soudní dvůr EU	56
3.7.1	Soudní dvůr.....	57
3.7.2	Tribunál.....	59

3.7.3	Soud pro veřejnou službu EU	60
3.8	Evropský účetní dvůr	60
3.9	Evropský hospodářský a sociální výbor.....	61
3.10	Evropský výbor regionů	62
4	PRÁVO EVROPSKÉ UNIE.....	66
4.1	Specifika práva.....	67
4.2	Členění práva EU	68
4.2.1	Primární právo	68
4.2.2	subsidiární smlouvy	69
4.2.3	akty zástupců členských států	69
4.2.4	akty smíšené povahy	70
4.2.5	sekundární právo	70
4.2.6	legislativní postupy při revizi primárního práva EU.....	71
4.2.7	legislativní postupy při přijímání sekundárního práva EU	72
4.2.8	judikatura soudního dvora eu.....	73
5	VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE.....	76
5.1	Vymezení vnitřního trhu	77
5.1.1	Volný pohyb zboží.....	79
5.1.2	Volný pohyb osob	81
5.1.3	Volný pohyb služeb a svoboda usazování	83
5.1.4	Volný pohyb kapitálu.....	84
5.2	Politika hospodářské soutěže	86
5.2.1	Kartelové dohody.....	87
5.2.2	zneužití dominantního postavení	88
5.2.3	fúze podniků.....	89
5.2.4	veřejné podpory	90
6	ROZPOČET EVROPSKÉ UNIE.....	93
6.1	Příjmy.....	95
6.2	Výdaje	97
6.3	Víceletý finanční rámec	98
6.4	Procedura schvalování rozpočtu.....	99
6.5	Plnění rozpočtu.....	101
7	HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE	103

7.1	Vymezení hospodářské politiky EU	104
8	SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE	109
8.1	Vymezení a vývoj společné obchodní politiky	109
8.2	Nástroje společné obchodní politiky	112
9	SPOLEČNÁ MĚNOVÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE.....	118
9.1	Vznik a vývoj měnové spolupráce v rámci evropských společenství.....	119
9.2	Evropský měnový systém	123
9.3	Formování hospodářské a měnové unie	126
9.4	Institucionální rámec hospodářské a měnové unie.....	130
9.5	Eurobankovky a euromince.....	135
9.6	Aktuální problémy eurozóny.....	136
10	SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA.....	141
10.1	Vymezení společné zemědělské politiky.....	142
10.2	Cenový mechanismus společné zemědělské politiky	146
10.3	Reformní kroky v rámci společné zemědělské politiky	148
11	POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ, ÚZEMNÍ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI.....	156
11.1	Vývoj politiky soudržnosti EU	157
11.1.1	období let 2007 až 2013	160
11.1.2	období let 2014 – 2020	162
11.1.3	období let 2021 až 2027	163
11.2	Principy politiky soudržnosti.....	163
11.2.1	Územní jednotky pro realizaci politiky soudržnosti	164
11.3	Finanční nástroje k realizaci politiky soudržnosti	165
11.3.1	Evropské strukturální a investiční fondy	165
12	ROZŠÍŘOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE	170
12.1	Rozšiřování o země střední a východní Evropy	172
12.1.1	Postup přijímacího procesu.....	178
12.2	Česká republika na cestě do Evropské unie.....	184
12.2.1	Počátek smluvních vztahů Česka a Unie	184
12.2.2	Prohloubení integračního procesu.....	186
12.2.3	Institucionální zabezpečení	187
12.3	Přístupový proces zemí Balkánu a Turecka	189
	LITERATURA	194

1 EVROPSKÁ UNIE A MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÁ INTEGRACE

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola se zabývá vysvětlením mezinárodní ekonomické integrace a jejími jednotlivými stupni od pásma volného obchodu, přes celní unii, primární hospodářskou unii, rozvinutou hospodářskou unii, formativní hospodářskou a měnovou unii až po úplnou hospodářskou a měnovou unii. Dále se v této kapitole seznámíte se třemi procesy – internacionalizací (prorůstáním národních ekonomik), interdependencí (prohlubováním závislosti národních ekonomik) a ekonomickou integrací (spojování ekonomik ve větší celky).

V rámci této kapitoly také budeme věnovat vymezení Evropské unie jakožto mezinárodní organizace svého druhu („sui generis“), která má některé společné a naopak některé odlišné rysy od klasických mezinárodních organizací. Tyto klíčové odlišnosti si vysvětlíme na několika oblastech, které vymezují fungování mezinárodní organizace od jejího vzniku až po její praktické fungování, institucionální a legislativní rámec a v neposlední řadě také její vztah vůči členským státům či právnickým a fyzickým osobám, které se na území takovéto mezinárodní organizace pohybují

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- základní pojmy jako jsou mezinárodní ekonomická integrace, internacionalizace či interdependence
- popsat stupně mezinárodní ekonomické integrace
- vymežit Evropskou unii jakožto mezinárodní organizaci svého druhu
- určit specifika Evropské unie
- definovat symboly Evropské unie
- charakterizovat ekonomický profil Evropské unie

Získáte:

- znalosti příčin a důsledků propojování ekonomik
- schopnosti vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými stupni mezinárodní ekonomické integrace
- schopnosti vysvětlit rozdíly mezi Evropskou unií a klasickou mezinárodní organizací

- schopnosti popsat ekonomický profil Evropské unie

Budete schopni:

- definovat jednotlivé procesy, ke kterým dochází ve světové ekonomice
- rozlišovat pojmy internacionalizace, interdependence a integrace
- vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými stupni mezinárodní ekonomické integrace
- definovat Evropskou unii jakožto mezinárodní organizaci svého druhu
- určit specifika Evropské unie

vysvětlit rozdíly mezi klasickou mezinárodní organizací a Evropskou unií



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Internacionalizace, interdependence, mezinárodní ekonomická integrace, pásma volného obchodu, celní unie, primární hospodářská unie, rozvinutá hospodářská unie, formativní hospodářská a měnová unie, úplná hospodářská a měnová unie, Evropská unie, klasická mezinárodní organizace, symboly Evropské unie, ekonomický profil Evropské unie.

1.1 Mezinárodní ekonomická integrace

Jestliže je Evropská unie integračním uskupením ekonomické povahy, je nezbytné si nejprve naformulovat příčiny, formy či stupně mezinárodní ekonomické integrace, čili jinými slovy řečeno, proč se dva a více států slučují do jednoho ekonomického celku a jakých podob může toto uskupení nabývat.

Mezinárodní ekonomická integrace představuje proces, který je výsledkem vzájemného a postupného prorůstání, propojování, následného přizpůsobování a sbližování národních ekonomik. Při pohledu na světovou ekonomiku jsme schopni rozlišit několik subjektů. Jedná se především o národní ekonomiky, integrační uskupení a mezinárodní instituce.

V posledních několika dekádách se ve světové ekonomice zdatně prosazuje tendence k postupnému prorůstání jednotlivých ekonomik, které se odborně nazývá jako *internacionalizace*. Toto prorůstání má převážně mikroekonomickou povahu, jejímž základem je mezinárodní dělba práce. Pokud vezme v potaz, že elementárním cílem každé firmy je maximalizace zisku, čehož může dosáhnout např. pomocí minimalizace nákladů, potom je pro firmu ze země, kde je drahá pracovní síla, přirozené, že hledá ekonomiku, kde je levnější pracovní síla a tím pádem jsou nižší i výrobní náklady. Nebo se rozhodne navýšit své cel-

kové příjmy. Dochází tak k přesunu kapitálu z jedné země do druhé. Tato firma může založit zcela novou firmu nebo může kapitálově vstoupit již do existující firmy. Nejčastěji jsou nositeli pohybu kapitálu v této podobě velké nadnárodní firmy (např.). Specifickým projevem internacionalizace je pak globalizace, která je chápána jak pozitivně, tak i negativně. Typickým příkladem firmy mající globální vliv jsou např. McDonald's či Coca-Cola Company. Výhodou globalizace je možnost koupit si daný výrobek v podstatě v každém koutě světa, na druhé straně mnohdy dochází k likvidaci národních výrobců a smazávání různorodosti.

Jestliže národní ekonomiky mezi sebou čím dál více prorůstají, stávají se na sobě i závislémi. Typickým příkladem by mohla být situace, kdy máme dvě země, zemi A a zemi B. Dejme tomu, že země A je efektivnější ve výrobě průmyslových výrobků a země B efektivněji vyrábí zemědělskou produkci. Potom je pro obě dvě země výhodné, aby se specializovaly na výrobu těch výrobků, kde mají konkurenční výhodu. Pakliže ekonomika funguje bez výkyvů, je nastalá situace pro obě země výhodná. Nutno ale podotknout, že obě země se na sobě stávají závislémi, což se v odborné terminologii nazývá jako interdependence. Potíž může nastat tehdy, stane-li se nějaká neočekávaná situace. Tou by mohla být např. velká neúroda v zemi B v důsledku velkých such, jejímž důsledkem bude neuspokojená poptávka po potravinách nejen v zemi B, ale i v zemi A, které vzhledem ke své specializaci produkuje pouze průmyslové výrobky. Závislost jedné ekonomiky na druhé může mít podobu i tzv. jednostranné závislosti, zpravidla ve směru malé, otevřené ekonomiky ve vztahu k velké ekonomice (např. česká ekonomika je silně závislá na německé ekonomice) nebo rozvojového státu ve vztahu k ekonomicky vyspělé ekonomice.

Pakliže jsou ekonomiky natolik prorostlé a současně i na sobě závislé, a to ať už jednostranně, či vzájemně, je přínosné zamyslet se nad tím, zdali by nebylo pro obě strany výhodné podpořit tyto jevy v podobě ekonomické integrace a získat tak tzv. synergický efekt. Mezinárodní ekonomickou integraci pak lze charakterizovat jako objektivně se prosazující proces, kdy dochází na základě mezinárodní smlouvy ke vzniku větších zmezinárodnělych ekonomických celků. Zpravidla se tak děje pomocí dohody mezi vládami daných zemí, jež určuje na základě mezinárodní smlouvy podobu ekonomické integrace. Jestliže internacionalizace a interdependence jsou přirozené jevy, jež se prosazují zejména na mikroekonomické úrovni, potom ekonomická integrace je čistě projev politické vůle daných států. Do jaké míry se budou dva a více států integrovat záleží čistě na dohodě mezi těmito subjekty, což je obsahem mezinárodní smlouvy, která vymezuje cíl této integrace, realizovaná opatření, práva a povinnosti zúčastněných zemí a případně vymezuje i instituce, jež by měly danou ekonomickou integraci řídit.

Forma mezinárodní ekonomické integrace může mít několik stupňů či fází:

- Pásmo volného obchodu
- Celní unie
- Společný trh
- Primární hospodářská unie

- Rozvinutá hospodářská unie
- Formativní hospodářská a měnová unie
- Hospodářská a měnová unie
- Politická unie

Pásma volného obchodu je nejnižším stupněm ekonomické integrace, tj. míra propojení národních ekonomik a množství provedených opatření je v rámci uvedených stupňů ekonomické integrace nejnižší. Podstata pásma volného obchodu spočívá v tom, že se zúčastněné země dohodnou v rámci mezinárodní smlouvy na zrušení překážek volného obchodu, zpravidla u průmyslových výrobků. Mezi tyto překážky řadíme zejména cla a různá množství (kvantitativní) omezení čili kvót, jež jsou uvalena na dovážené zboží. Jinými slovy řečeno, země začnou mezi sebou obchodovat bez cel a množství omezení, což podporuje obchodní výměnu a v případě, že jsou tyto ekonomiky prorostlé a navíc mají v určitých oblastech konkurenční výhodu, je to výhodné pro obě strany. Zúčastněné země si však ponechávají vlastní (autonomní) obchodní politiku vůči třetím zemím, tj. zemím, jež se této integrace neúčastní (jestliže země A uzavře dohodu o vytvoření pásma volného obchodu se zemí B, budou po vstupu této dohody v platnost mezi sebou obchodovat bez cel, vůči zemi C, která se této integrace neúčastní, však uplatňují vlastní obchodní politiku – např. země A může uvalit na dovoz určitého zboží ze země C clo ve výši 10 %, kdežto země B může uvalit clo na výrobky ze země C ve výši 25 %). Typickým příkladem tohoto stupně je např. NAFTA (Severoamerická zóna volného obchodu sdružující USA, Kanadu a Mexiko) nebo pásmo volného obchodu mezi EU a Jižní Koreou.

Celní unie je vyšším stupněm ekonomické integrace, které se odlišuje od pásma volného obchodu tím, že kromě vzájemného zrušení cel a nejrůznější kvót na dovoz zboží, země zavádějí i společnou obchodní politiku. Jinými slovy řečeno to znamená, pokud použijeme předchozí příklad, že země A i B budou uplatňovat stejné clo vůči zemi C. Pro oba stupně ekonomické integrace je společné, že se nesnaží o vytváření nadnárodních institucí, na které by přenášely své pravomoci a které by celou integraci řídily. Podstatou je spíše liberalizovat vzájemný obchod a podnítit tak ekonomický růst všech zúčastněných zemí. Typickým příkladem celní unie je např. celní unie mezi Českem a Slovenskem od jejich rozdělení v roce 1993 až do vstupu do EU v roce 2004. Celní unie funguje i mezi Evropskou unií a Tureckem. V minulosti byla velmi úspěšná celní unie mezi Belgií, Nizozemím a Lucemburskem, která byla inspirací i pro vznik Evropského hospodářského společenství.

Společný trh je dalším stupněm ekonomické integrace rozšiřujícím oblasti, kterých se dotýká liberalizace vzájemného obchodu. Kromě průmyslových výrobků se uvolňuje pohyb osob, kapitálu a služeb. V praktické rovině se tak vytváří z dílčích národních trhů jeden velký trh. Jelikož koordinace hospodářské politiky na tomto stupni ekonomické integrace neprobíhá, je nezbytné za účelem dosažení pozitivních efektů vytvoření společného trhu, zajistit aby zúčastněné země měly podobnou ekonomickou úroveň a obdobné nastavení hospodářské politiky. Typickým příkladem společného trhu je např. MERCOSUR (Argentina, Brazílie, Paraguay, Uruguay a Venezuela).

Primární hospodářská unie oproti společnému trhu obsahuje i koordinaci vybraných hospodářských politik jako je např. zemědělská politika, dopravní politika či regionální politika. Státy tak mezi sebou spolupracují i v otázkách směřování hospodářské politiky a konkrétních opatřeních dané hospodářské politiky. Dalším znakem, jenž odlišuje tento stupeň od předchozích, je institucionalizace celého integračního uskupení, kdy tyto instituce z části integraci řídí a rozvíjejí a v některých případech na ně státy přenášejí své svrchované pravomoci. Zpravidla tak činí z toho důvodu, že na nadnárodní úrovni mohou být čistě ekonomická rozhodnutí oddělena od rozepří mezi politickými stranami, jež jinak poměrně často blokují přijetí potřebného zákona či opatření dané hospodářské politiky. Příkladem primární hospodářské unie by mohlo být Evropské hospodářské společenství v 70. a 80. letech.

Rozvinutá hospodářská unie rozšiřuje předchozí stupeň o další opatření za účelem ještě větší liberalizace volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Základem tohoto stupně je rozšíření společného trhu na tzv. jednotný vnitřní trh. V průběhu času se na příkladu Evropského hospodářského společenství ukázalo, že samotná realizace společného trhu zcela nenaplnila svou podstatu, tj. volný pohyb výše uvedených faktorů. Členské státy totiž využívaly celou řadu skrytých opatření, jež měla stejně omezující důsledky na volný pohyb jako cla nebo kvóty. Mezi tyto opatření lze řadit nejrůznější technické či hygienické normy, věcné překážky jako jsou zdoluhavé celní prohlídky na hranicích mezi státy či různé daňové překážky (např. rozdílné sazby DPH), se kterými se museli výrobci při exportu svých výrobků či služeb do ostatních členských států potýkat. To pak přirozeně bránilo naplnění podstaty společného trhu. Podstatou jednotného vnitřního trhu je tedy odstranění těchto bariér a dosažení skutečného vnitřního trhu s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu. Příkladem rozvinuté hospodářské unie by mohla být EU v 90. letech.

Formativní hospodářská a měnová unie už ze svého názvu napovídá, že kromě vnitřního trhu a spolupráce členských států ve vybraných hospodářských politikách integrační uskupení zavádí společnou měnu, jež nahrazuje původní národní měny. Fakticky to znamená, že členské země ztrácejí svoji autonomní monetární politiku a rozhodování o opatřeních měnové politiky se přenáší na společný orgán, ve kterém mají zastoupení zúčastněné státy. Národní centrální banky se stávají jakousi „prodlouženou rukou“ společného orgánu. V současnosti se na tomto stupni nachází Evropská unie, kdy funkci společného orgánu s pravomocí rozhodovat o měnových otázkách plní Evropská centrální banka se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem.

Úplná hospodářská a měnová unie by znamenala kromě společné měny i společný rozpočet celého integračního uskupení, čili společnou fiskální politiku, která by představovala jednotný výběr přímých i nepřímých daní a jejich následné přerozdělování. V rámci tohoto integračního stupně se výrazně integrovaly i další dříve čistě autonomní hospodářské politiky, kde si členské státy ponechávali suverenitu, např. sociální politika či vzdělávací politika.

Otázkou nasnadě je, proč se vlastně suverénní státy spojují do větších ekonomických celků. V naprosté většině případů je odpověď stejná – národní ekonomiky se integrují z

toho důvodu, že spatřují v tomto kroku jistý přínos. Bylo by zavádějící tvrdit, že mezinárodní ekonomická integrace s sebou nese pouze přínosy. Ba naopak, z krátkodobého hlediska mohou převažovat dokonce negativní účinky integrace. Na základě teorie mezinárodní ekonomické integrace by však z delšího časového hlediska měla převážit pozitiva nad negativy. Ekonomická integrace může mít své pozitivní, ale i negativní účinky hned na několik subjektů – jednak jsou to firmy, kterým se v pozitivním slova smyslu rozšiřuje trh, na kterém lze realizovat úspory z rozsahu, na druhé straně se musejí potýkat se zvýšenou konkurencí, což nemusejí všechny firmy v daném státě ustát. Výhody z integrace mohou, a zpravidla i mají, spotřebitelé, kteří mohou těžit z ostřejší konkurence, která tlačí buď ceny směrem dolů, nebo se zvyšuje při nezměněné ceně kvalita. Na druhé straně mohou existovat i negativní účinky integrace v podobě např. kontroly kvality spotřebního zboží a potravin, která je na tak velkém trhu vždy složitější. I zaměstnanci firem mohou z ekonomické integrace těžit, nebo naopak pocítit její negativní dopady. Například na příkladu Evropské unie volný pohyb osob dává občanům členských zemí možnost žít, pracovat a usazovat se v jakékoliv členské zemi, což je lákavé zejména pro občany méně vyspělých zemí, čehož plně využili např. občasně Polska či pobaltských zemí. Z pohledu zaměstnaného občana státu, kam tato pracovní síla přijde, to však může znamenat negativní efekt integrace, obzvláště pak v případě, že jej „připraví“ o práci z důvodu nižších mzdových požadavků. Kapitola sama pro sebe je existence společné měny, která zjednodušuje platební transakce mezi subjekty členských států, na straně druhé na příkladu eurozóny můžeme konstatovat, že může znamenat i obrovské náklady spojené se záchranou společné měny v případě, kdy jedna ze členských zemí je vysoce zadlužena a její neschopnost dostát svým závazkům ohrožuje samotné fungování společné měny. I samotné státy mohou mít ze zapojení do integrace prospěch. Zejména se to týká malých zemí, jež mají ve světové ekonomice velmi slabou pozici. Pomocí silného ekonomického uskupení, jehož jsou členy, mohou lépe uskutečňovat své obchodní zájmy. Pokud se navíc jedná o malou a zároveň proexportní ekonomiku může spojení s dalšími ekonomikami a zrušení obchodních překážek představovat výrazný impuls exportem taženého ekonomického růstu. V případě integračních uskupení vzniklých na základě supranacionálního typu integrace je pak zásadní otázkou rozsah ztráty národní suverenity. V mnoha ohledech to přináší svá pozitiva (rozhodování na nadnárodní úrovni s sebou nese vícero pohledů a konečný výsledkem může být na výrazně vyšší kvalitativní úrovni, než kdyby k němu došlo pouze na národní úrovni), jednak svá negativa, kdy může být členský stát v dané oblasti přehlasován a následně musí implementovat opatření proti své vůli (v Česku se jedná např. o kauzu pomazánkového másla či tuzemského rumu).

1.2 Vymezení Evropské unie

Evropská unie je jakožto mezinárodní organizace subjekt mezinárodního práva. Jejími členy jsou některé evropské státy (v současnosti 27). Forma integrace, na základě které byla Evropská unie vytvořena, je však odlišná od klasické metody mezistátní spolupráce. V této souvislosti hovoříme, že Evropská unie byla vytvořena metodou *nadstátní* (supranacionální) integrace.

V klasické mezistátní spolupráci platí svrchovaná rovnost států, jejichž mezinárodně-právní suverenita je omezena jen suverenitou jiných států (např. Organizace spojených národů či Světová obchodní organizace). Státy jsou vrcholem hierarchie subjektů mezinárodního společenství a jeho práva, jsou si rovny a jsou nadřazeny vnitrostátním subjektům. Státy také vytvářejí mezinárodní organizace.

Standardní mezinárodní organizace zpravidla nese tyto znaky:

- je založena mezinárodní smlouvou mezi zakládajícími členy,
- svrchovaná rovnost států, což se projevuje zejména u hlasování, kdy zpravidla platí, že každý stát má jeden hlas, a to bez ohledu na jeho velikost,
- disponuje dvěma typy orgánů – (i) rozhodovací – v těch jsou zastoupeny členské státy a kde se vytvářejí zásadní rozhodnutí o dalším směřování dané mezinárodní organizace (ii) výkonné, jež v praxi realizují rozhodnutí schválená v rozhodovacích orgánech,
- nemůže sama o sobě právně zavazovat své členské země proti jejich vůli a přijímací se zpravidla pouze nezávazné deklarace či prohlášení, může však vzniknout i mezinárodní smlouva ale je závazná jen pro ty, kteří ji podepíší,
- financování aktivit závisí na vůli členských států, zpravidla na příspěvcích.

Pokud se podíváme na to, jak je vnímána Evropská unie, resp. předchozí Evropská společenství, můžeme konstatovat, že se jedná o mezinárodní organizaci, resp. organizace, jež se však od ostatních mezinárodních organizací v mnoha ohledech odlišuje. Z pohledu hloubky integrace je např. patrné, že země v rámci Evropské unie spolupracují na mnohem užším principu (v současnosti dokonce až na úrovni měnové unie), než jak je tomu u ostatních mezinárodních organizací. Mnohem důležitější odlišností je však fakt, že **Evropská unie má vlastní vůli odlišnou od vůle členských států**. To je odvozeno od toho, že členské země přenesly na tuto mezinárodní organizaci určitou část svých pravomocí (např. monetární politiku, zemědělskou politiku). Pakliže dojde na úrovni orgánů Evropské unie k určitému rozhodnutí jak provádět daný typ hospodářské politiky, potom je tento projev vůle pro členské země závazný, a to i když zastávají opačný názor a hlasovaly tak proti tomuto opatření. Jinými slovy řečeno, může dojít k tzv. přehlasování členského státu či vícero členských států a přijatý legislativní akt je následně závazný pro všechny členské státy, resp. subjekty Evropské unie. S tím souvisí i to, že orgány Evropské unie (Komise, Rada a Evropský parlament) vytvářejí **vlastní právní řád**, který působí přímo na právní postavení samotné Evropské unie, jejích členských států nebo subjektů práva členských států, a to nezávisle na vnitrostátním právu členských států. V neposlední řadě je důležité zmínit i to, že Evropská unie disponuje zčásti i svými vlastními prostředky (jedná se zejména o vybraná cla), kterými může financovat své aktivity. Není tak plně finančně závislá na vůli členských států, jak tomu bývá u klasických mezinárodních institucí.

1.2.1 SYMBOLY EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie používá několik symbolů, z nichž nejznámější je vlajka skládající se z kruhu zlatých hvězd na modrém pozadí (hvězdy symbolizují ideály jednoty, solidarity a souladu mezi evropskými národy, kruh vyjadřuje evropskou jednotu, avšak počet hvězd v něm nemá nic společného s počtem členských států EU) – viz obrázek 1.



Obrázek 1: Vlajka Evropské unie

Dalším symbolem Evropské unie je *hymna*, která v žádném případě nenahrazuje národní hymny, ale spíše oslavuje společné hodnoty. Melodie hymny je převzata z Deváté symfonie Ludwiga van Beethovena, kterou v roce 1823 složil na slova lyrické básně Friedricha Schillera „Óda na radost“ z roku 1785. Hymna symbolizuje nejen Evropskou unii, ale i Evropu v širším smyslu. Báseň „Óda na radost“ představuje Schillerovu idealistickou vizi bratrství všech lidí, kterou sdílel i Beethoven.

Mezi symboly EU řadíme i tzv. *Den Evropy* (9. května) oslavuje mír a jednotu v Evropě. Toto datum je připomenutím historicky významné „Schumanovy deklarace“. Francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman během svého projevu v roce 1950 v Paříži navrhl novou formu politické spolupráce v Evropě, která by napříště vyloučila válečný konflikt mezi evropskými národy. Navrhoval vytvoření nadnárodní evropské instituce, která by řídila společnou těžbu uhlí a výrobu oceli. Za necelý rok byla podepsána smlouva, na jejímž základě takový orgán vznikl. Schumanův návrh se považuje za počátek integrace, kterou dnes nazýváme Evropskou unií.

V neposlední řadě musíme zmínit i motto Evropské unie, které zní „*Jednotná v rozmanitosti*“ a jež se začalo užívat v roce 2000. Vyjadřuje společné odhodlání Evropanů, kteří prostřednictvím EU usilují o mír a prosperitu a zároveň hrdost na různorodost národů, které tvoří Evropskou unii, což vede k obohacování různými kulturami, tradicemi a jazyky tohoto kontinentu.

1.2.2 EKONOMICKÝ PROFIL EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie je z mnoha hledisek dosti pestrou směsicí států. Z hlediska jejich velikosti - použijeme-li populační měřítko - je složena z 6 velkých a 21 malých ekonomik, z hlediska ekonomické rozvinutosti z 11 vyspělých ekonomik a 16 relativně méně vyspělých zemí,

vůči kterým se mj. uplatňují vztahy solidarity a pomoci ostatních členů Unie. Z hlediska státního zřízení je v EU 21 republik a 6 konstitučních monarchií, všechny však ctí demokratické principy vlády a jsou členy Rady Evropy (mezinárodní organizace zaměřující se na dodržování lidských práv a demokratických principů).

Evropská unie má rozlohu cca 4,2 miliony km² a žije v ní 447 milionů obyvatel, což ji staví na třetí místo na světě za Čínou a Indií. Co se týče rozlohy, největší zemí Unie je Francie, nejmenší je Malta. Počet obyvatel Evropy vzrůstá současným působením dvou faktorů: přirozeného růstu (tj. více lidí se rodí, než umírá) a čisté migrace (tj. více osob do EU přichází, než z ní odchází). V důsledku růstu střední délky života a poklesu porodnosti však obyvatelstvo Evropy stárne.

Ekonomické postavení EU lze v maximální stručnosti charakterizovat velmi obtížně. Spokojme se proto jen s jedním údajem, kterým vymežíme ekonomickou sílu EU – veličinou nominálního hrubého domácího produktu, který v roce 2019 dosáhl výše skoro 16 bilionů dolarů, což činilo z Evropské unie druhou největší ekonomiku světa, hned po USA. Většina členských států patří k industriálně nejrozvinutějším státům světa, jejichž ekonomická úroveň (měřená nejen přepočtem HDP na 1 obyvatele) patří ve světové ekonomice k nejvyšším.

Z pohledu ekonomické síly a mírou zapojení do světové ekonomiky patří Evropská unie mezi tzv. tři centra světové ekonomiky (společně s USA a asijským centrem vedeným Japonskem a Čínou) a do značné míry tak ovlivňuje světovou ekonomiku. To se projevuje zejména v oblasti obchodu - ačkoliv v EU žije pouze 7 % světového obyvatelstva, její obchod se zbytkem světa představuje zhruba 20 % světového dovozu a vývozu. Přibližně dvě třetiny veškerého obchodování EU se uskutečňují mezi členskými zeměmi Unie.

Ekonomická síla jednotlivých členských států je velmi rozdílná, vcelku odpovídá rozdílu populačního charakteru. Přibližně dvě třetiny celkového objemu hrubého domácího produktu Unie vyprodukují pouze její čtyři velké členské státy (Německo, Francie, Itálie a Španělsko). Z tohoto tedy vyplývá, že na zbývajících 23 členských států připadá pouze jedna třetina celkové produkce EU. To potvrzuje výrazné rozdíly mezi jednotlivými státy Unie nejen co do velikosti jejich ekonomik, ale i co do jejich ekonomické síly.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Mezinárodní ekonomická integrace představuje proces, který je výsledkem vzájemného a postupného prorůstání, propojování, následného přizpůsobování a sbližování národních ekonomik. Prorůstání jednotlivých ekonomik se nazývá jako internacionalizace. Toto prorůstání má převážně mikroekonomickou povahu, jejímž základem je mezinárodní dělba práce. Specifickým projevem internacionalizace je globalizace, která je chápána jak pozi-

tivně, tak i negativně. Jestliže národní ekonomiky mezi sebou čím dál více prorůstají, stávající se na sobě i závislémi. Závislost jedné ekonomiky na druhé může mít podobu i tzv. jednostranné závislosti, zpravidla ve směru malé, otevřené ekonomiky ve vztahu k velké ekonomice (např. česká ekonomika je silně závislá na německé ekonomice) nebo rozvojového státu ve vztahu k ekonomicky vyspělé ekonomice.

Mezinárodní ekonomickou integraci lze charakterizovat jako objektivně se prosazující proces, kdy dochází na základě mezinárodní smlouvy ke vzniku větších zmezinárodnělých ekonomických celků. Zpravidla se tak děje pomocí dohody mezi vládami daných zemí, jež určuje na základě mezinárodní smlouvy podobu ekonomické integrace. Forma mezinárodní ekonomické integrace může mít několik stupňů či fází: (i) pásmo volného obchodu, (ii) celní unie, (iii) společný trh, (iv) primární hospodářská unie, (v) rozvinutá hospodářská unie, (vi) formativní hospodářská a měnová unie, (vii) hospodářská a měnová unie, (viii) politická unie.

Na základě teorie mezinárodní ekonomické integrace by z delšího časového hlediska měla převážet pozitiva nad negativy. Ekonomická integrace může mít své pozitivní, ale i negativní účinky hned na několik subjektů – jednak jsou to firmy, kterým se v pozitivním slova smyslu rozšiřuje trh, na kterém lze realizovat úspory z rozsahu, na druhé straně se musejí potýkat se zvýšenou konkurencí, což nemusejí všechny firmy v daném státě ustát. Výhody z integrace mohou, a zpravidla i mají, spotřebitelé, kteří mohou těžit z ostřejší konkurence, která tlačí buď ceny směrem dolů, nebo se zvyšuje při nezměněné ceně kvalita. Na druhé straně mohou existovat i negativní účinky integrace.

V současné době je Evropská unie tvořena 27 členskými státy. Evropská unie je tak z mnoha hledisek relativně pestrým konglomerátem států. Z hlediska jejich velikosti - použijeme-li populační měřítko - je složena z 6 velkých a 21 malých ekonomik, z hlediska ekonomické rozvinutosti najdeme mezi jednotlivými zeměmi výrazné rozdíly, kdy mezi nejméně rozvinuté země patří Bulharsko a Rumunsko. Naopak mezi hospodářsky nejvíce vyspělé země světa patří Německo, Lucembursko, Nizozemsko či Švédsko.

Území států Evropské unie představuje plochu přibližně 4,2 milionu čtverečných kilometrů, což je přibližně 42 % plochy evropského kontinentu. Počet obyvatelstva EU dosahuje celkově 447 milionů osob. Evropská unie disponuje relativně velkým vnitřním trhem, který je větší než v případě Spojených států a naopak signifikantně menší ve srovnání s Čínou či Indií.

Evropská unie je velmi diversifikovaným celkem (např. rozdíl mezi ekonomickou výkonností Lucemburska a Bulharska měřenou pomocí hrubého domácího produktu na obyvatele ve standardu kupní síly je téměř sedminásobný), což samo o sobě již naznačuje, že integrace nemá zcela optimální podmínky pro svou realizaci. Disproporce však nejsou pouze mezi jednotlivými zeměmi, ale také mezi jednotlivými regiony členských zemí.

OTÁZKY



- 1. Objektivně se prosazující proces postupného propojování a spojování existujících ekonomických celků ve větší, zmezinárodnělé celky ve světové ekonomice se nazývá:**
 - a) Internacionalizace.
 - b) Integrace.
 - c) Interdependence.
 - d) Intervence.

- 2. Liberalizaci vzájemného obchodu (odstranění cel a kvantitativních omezení) mezi dvěma a více zeměmi, přičemž si tyto země ponechávají svou autonomní obchodní politiku, nazýváme jako:**
 - a) Pásmo volného obchodu.
 - b) Celní unie.
 - c) Primární hospodářská unie.
 - d) Rozvinutá hospodářská unie.

- 3. Celní unie znamená, že členské státy:**
 - a) Používají společnou obchodní politiku vůči třetím zemím.
 - b) Mají společnou obchodní politiku vůči třetím zemím a navíc koordinují vybrané hospodářské politiky.
 - c) Mají mezi sebou volný vzájemný obchod, ale vůči třetím zemím uplatňují autonomní obchodní politiku.
 - d) Ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

- 4. Vzájemnou závislost národních ekonomik označujeme jako:**
 - a) Interdependence.
 - b) Integrace.
 - c) Intervence.
 - d) Internacionalizace.

- 5. Rozdíl mezi celní unií a pásmem volného obchodu spočívá v:**
 - a) Zavedení společného celního sazebníku vůči třetím zemím.
 - b) V rozsahu volnosti pohybu 4 výrobních faktorů.
 - c) Odstraňování neviditelných překážek volného obchodu.
 - d) Koordinaci vybraných hospodářských politik.

Správné odpovědi: 1.b); 2.a); 3.a), 4.a), 5.a).

2 HISTORIE EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V rámci této vstupní kapitoly k rozsáhlé problematice Evropské unie se budeme věnovat samým počátkům integrace na evropském kontinentu, která po více než 60 letech svého vývoje dospěla až k vytvoření jednoho z nejvyšších stupňů integrace, a to k jednotnému vnitřnímu trhu a měnové unii. Nejprve si ve stručnosti vymezíme základní faktory a motivy, které vedly ke vzniku užší spolupráce mezi západoevropskými zeměmi a vyvrcholily vytvořením prvního předchůdce současné Evropské unie, kterým bylo Evropské společenství uhlí a oceli následované vytvořením Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii na konci padesátých let minulého století. V rámci tohoto bloku se dále dozvíte, jak pokračoval další vývoj integračních snah v průběhu šedesátých až osmdesátých let, jenž vyvrcholil v přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, na jehož základě bylo posléze dokončeno vytváření jednotného vnitřního trhu, což bylo následně stvrzeno vytvořením třípilířové Evropské unie a oblasti se společnou měnou euro. V rámci tohoto tutoriálu se seznámíte s procesem rozšiřování Evropské unie o nové členské země od prvního rozšíření v roce 1973 až po poslední, které proběhlo v roce 2013. Prostor bude věnován i nedávnému brexitu, čili vystoupení Velké Británie z Evropské unie a otázkám dalšího směřování Evropské unie.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vymezit hlavní impulsy, které po 2. světové válce vedly k integračním snahám na evropském kontinentu.
- popsat vývoj Evropských společenství od jejich vzniku do poloviny osmdesátých let minulého století.
- charakterizovat obsah hlavních smluv, na základě kterých se integrace v Evropě v uvedeném období vytvářela.
- specifikovat hlavní integrační uskupení, které předcházely vzniku současné Evropské unie.

Získáte:

- informace o vývoji integračního procesu na evropském kontinentu.
- znalosti o hlavních integračních metodách, které stály u zrodu Evropského společenství.
- informace o tvůrcích, zastáncích a představitelích projektu evropské integrace.

- přehled o nejdůležitějších smlouvách a jejich obsahu, na základě kterých se Evropská společnost utvářela.
- informace o fungování vybraných integračních uskupení, jež předcházely vznik Evropské unie a jejich hlavních institucích

Budete schopni:

- charakterizovat genezi evropské integrace od počátků až po současnost
- podat informace o tvůrcích, zastáncích a představitelích projektu evropské integrace.
- představit hlavní smlouvy včetně jejich obsahu, na základě kterých se Evropská společnost utvářela.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství pro atomovou energii, Evropské sdružení volného obchodu, Rada Evropy, Slučovací smlouva, euroskleróza, Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterdamská smlouva, Smlouva z Nice, Ústava pro Evropu, Lisabonská smlouva, rozšiřování, brexit.

2.1 Počátky západoevropské integrace

Než přejdeme k samotnému vývoji Evropské unie, je zapotřebí zdůraznit, že Evropská unie a všechny její předchůdci nebyly jedinou integrační snahou na území Evropy. Integrační procesy v Evropě můžeme rozdělit hned z několika pohledů:

- z ekonomického pohledu dělíme integrační snahy na evropském kontinentu na integrace tržních ekonomik (např. Evropské hospodářské společenství, které se později transformovalo do Evropské unie nebo Evropské sdružení volného obchodu) a na integraci centrálně plánovaných ekonomik v podobě Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP);
- z vojenského hlediska vznikly dvě konkurenční vojenské organizace – Severoatlantická aliance s dominantní pozicí USA sdružující kapitalistické státy západní Evropy a Varšavská smlouva, jejímiž členy byly socialistické země střední a východní Evropy pod dominancí Sovětského svazu. Mimoto měla vzniknout mezinárodní organizace supranacionálního charakteru, a to Evropské obranné společenství (viz dále).
- z politického pohledu vznikla v západní Evropě mezinárodní organizace Rada Evropy, jejímž hlavním cílem je dohled nad dodržováním demokratických principů a práv občanů členských zemí.

2.1.1 POVÁLEČNÉ OBDOBÍ

Během druhé světové války byla situace ve většině zemí Evropy podobná – země byly buď přímo pod nadvládou fašistických diktátorů (Itálie, Německo), nebo jimi okupovány. Následky války byl katastrofální – miliony mrtvých obyvatel Evropy a prakticky celé evropské hospodářství bylo v troskách. Zkušenosti s válkou se týkaly hned několika generací, což bylo dáno skutečností, že v poměrně krátké době (130 let) se Německo a Francie ocitly ve válce hned čtyřikrát. Právě tyto okolnosti měly klíčový význam pro další směřování vztahů mezi zeměmi západní Evropy.

Ani po skončení války však nedošlo k zásadnímu obratu k lepším životním podmínkám obyvatel. Ekonomická a humanitární situace v Evropě byla v letech 1945-47 špatná, zejména v Německu, jež po americkém a ruském bombardování leželo doslova v troskách. Navíc, zima v roce 1946/47 byla oproti průměru nebývale krutá a měla vliv i na produkci potravin, která byla nízká. Tyto faktory pak měly za následek to, že obyvatelstvo ve většině evropských států bylo závislé na humanitární pomoci a poskytování potravin na příděl až do poloviny 50. let.

„Jak se může Evropa vyhnout další válce?“ – tak zněla elementární otázka tehdejšího politického myšlení nejen v západní, ale i východní Evropě. Jednotlivé proudy myšlení lze shrnout do tří skupin:

- označení „viníka“ a jeho potrestání (stejně jako tomu bylo po 1. světové válce) – např. ministr financí USA Henry Morgenthau v roce 1944 navrhoval likvidaci německého průmyslu a přeměnu ekonomické struktury Německa z převážně průmyslové na zemědělskou, čímž by se eliminovala jeho ekonomická síla. Zkušenosti předchozího poválečného řešení však ukázaly, že válečné reparace a územní zisky vedou k rivalitě mezi národy a není tak zajištěno neopakování válečných tragédií.
- marxismus-leninismus tvoří druhý přístup, který je založen na kritice kapitalismu jakožto hlavního viníka všeho špatného, co se ve světě děje, včetně obou světových válek. V podstatě vychází z úvah Karla Marxe, jenž se domníval, že kapitalismus je pouze vývojovým stupněm, který zanikne a bude nahrazen lepším systémem, komunismem.
- třetí skupina viděla příčinu válečných tragédií v Evropě v destruktivním nacionalismu, jenž bude zapotřebí co nejvíce „obrousit“. Jako nástroj tohoto obrušování nabídlí těsnější integraci všech evropských národů.

Na základě historických souvislostí je obecně známým faktem, že se prosadily poslední dva jmenované přístupy. Zatímco prvně uvedený je spojován s regionem střední a východní Evropy pod dominancí Sovětského svazu, posledně jmenovaný přístup byl charakteristický pro západní Evropu, pro niž byl druhý přístup neakceptovatelný a dokonce působil jako spojovací článek zejména ve vojenské integraci.

Poválečný vývoj v Evropě byl signifikantně ovlivněn taktéž rivalitou mezi Spojenými státy a Sovětským svazem – obě velmoci si rozdělily Evropu ještě během druhé světové války na své sféry vlivu, ve kterých se snažily prosazovat své zájmy a svou vůdčí úlohu.

Bezprostředně po ukončení války však bylo k integračním snahám daleko, neboť státy se potýkaly s problémy obnovování státní správy a fungování ekonomiky, anebo byly navíc ještě pod správou spojeneckých vojsk a Sovětského svazu (Německo a Rakousko). Zatímco západoevropské země řešily celou řadu problémů spojených s kritickou situací v oblasti zabezpečení základních životních potřeb pro své občany, ve východní Evropě se události vyvíjely mnohem rychleji. Sovětský svaz tlačil na ideologicky spřízněné politické strany v těchto zemích, tedy komunistické, aby převzaly moc, čímž by je definitivně dostal do své sféry vlivu. Některé státy dokonce obsadil a zařadil do systému svazových republik (Estonsko, Litva a Lotyšsko). Komunistické strany sílily nejen v těchto zemích, ale i v zemích západní Evropy (zejména v Itálii a Francii) či v Jugoslávii nebo Řecku. Tato skutečnost vyvolala především u Spojených států obavu v podobě dalšího možného rozšiřování komunismu v Evropě. Tím, že Spojené státy a Velká Británie kategoricky odmítaly sovětskou vizi světa, byl další osud Evropy v podstatě předurčen v tzv. „studenu válku“.

Již v roce 1947 došli Američané a Britové k závěru, že ekonomicky silné Německo bude základním stavebním kamenem pro zachování demokracie v západní Evropě, a proto nejprve spojili své zóny v tzv. Bizonii (v roce 1948 se přidala i francouzská zóna a vznikla tzv. Trizonia). Tento krok vyvolal reakci Sovětského svazu, jenž se snažil nejprve o ztížení cestování a následně i obchodu mezi Berlínem a Trizonií, což vyvrcholilo až v blokádu, překonanou pomocí známého leteckého mostu.

V květnu roku 1949 vznikla na území pod okupační správou Francie, Británie a USA Spolková republika Německo a tento okamžik výrazně ovlivnil poválečné dějiny. K postupnému prosazování západoevropské integrace přispělo několik aspektů:

- Francouzi spatřovali v integraci s Německem šanci určité protiváhy vůči tehdy dominantnímu vlivu Británie a USA.
- Británie a USA v souladu s Trumanovou doktrínou vkládaly do západoevropské integrace naději budoucí nejlepší možné obrany proti rozpínání komunismu.
- Samotné Německo vidělo v integraci příležitost zbavit se „nálepky“ válečného agresora.
- Demokratické strany v Itálii viděly v integraci příležitost ideologické protiváhy vůči komunistickým stranám, jež měly v poválečné Itálii silný vliv a definitivně tak uzavřít nepříliš slavnou kapitolu fašistického režimu.

Pro další rozvíjení hospodářské a politické spolupráce v Evropě byl klíčový Marshallův plán a vznik Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (Organization for European Economic Cooperation, OEEC).

Marshallův plán vznikl jako reakce na neutěšenou ekonomickou situaci v Evropě a silící hrozbu převzetí moci komunisty nejen ve východní Evropě. Tehdejší americký ministr zahraničí George Marshall v červnu roku 1947 nabídl všem evropským zemím finanční pomoc, připojí-li se k jeho plánu poválečné obnovy. Tento krok je zdůvodňován strategickým zájmem Spojených států mít v Evropě raději spolehlivé partnery, kteří mezi sebou spolupracují než těžko předvídatelné soupeře. Pro přijetí do programu byly stanoveny dvě podmínky:

- účastnické země se musely připravit na společný program obnovy
- účastnické země musely souhlasit s výší celkové vyčleněné finanční pomoci a jejich individuálního podílu na tomto balíku.

V podstatě můžeme označit tyto podmínky jako signál evropským zemím, že je zapotřebí se v určité formě integrovat, pokud chtějí získat pomoc Spojených států. V roce 1947 byla za tímto účelem svolána konference v Paříži, jejímž hlavním bodem byla diskuse ohledně podpisu programu společné obnovy. Důležitým okamžikem bylo založení Komise pro evropskou hospodářskou spolupráci (Committee of European Economic Cooperation, CEEC), již bylo určeno navrhnout zásady programu obnovy. Marshallův plán byl schválen vládou Spojených států v dubnu roku 1948. Během trvání programu měly Spojené státy poskytnout 15 miliard dolarů (z toho největšími příjemci pomoci byli Británie s 23 %, Francie s 20 % a západní zóna okupovaného Německa s 10 %). Předmětem následné diskuse se stala otázka založení stálé organizace, jež by měla za úkol podporovat vzájemné spolupráce mezi participujícími zeměmi. V této souvislosti byly patrné dva názorové proudy – (i) britský přístup, který zdůrazňoval vznik organizace, jež bude mít pravomoci právě takové, jež jsou zapotřebí k naplnění amerických podmínek spolupráce (tzv. minimalistická verze), kdežto (ii) francouzský přístup zdůrazňoval potřebu širších pravomocí. Nakonec zvítězil na základě dozvuků britského vítězství ve 2. světové válce, kdy Británie patřila mezi mocnosti vyjednávající budoucí světový mír na Jaltské konferenci a tehdejší koloniální velmoc s velkým světovým vlivem, minimalistický přístup. Vznikla tak Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci. Již při vzniku této organizace se ale projevila odvěká rivalita mezi Británií a Skandinávskými zeměmi na straně jedné a Francií s ostatními zeměmi kontinentální Evropy na straně druhé. V dalším vývoji západoevropské integrace měla tato okolnost fundamentální význam – zapříčinila rozdělení integračních snah do dvou směrů. První směr představovalo Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii, jež společně reprezentovaly supranacionální přístup, kdežto konkurenční Evropské sdružení volného obchodu představovalo funkcionální pojetí integrace.

2.1.2 EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI

Ještě v době okupačních zón v západním Německu vznikl v roce 1949 Mezinárodní úřad pro rúrskou oblast (International Ruhr Authority), jehož hlavním cílem bylo kontrolovat produkci a distribuci uhlí, koksu a oceli v této oblasti tak, aby byl německý těžký průmysl pod řádnou kontrolou. Poměrně brzy se německá ekonomika a zejména průmysl začaly

opět stavět na nohy a v důsledku toho se začalo Německo domáhat i větší nezávislosti. To samozřejmě vyvolalo obavy u Spojenců, kteří museli čelit dvěma výzvám - na jedné straně jak usměrnit rozvoj silného německého průmyslu, který by mohl vytvořit odolný a silný štít proti případnému nenadálému útoku ze strany východního bloku a na druhé straně zde existovalo riziko, že ekonomicky silné Německo může destabilizovat úsilí o mír a bezpečnost v západní Evropě.

Řešení těchto dvou konfliktních výzev spočívalo v tzv. Schumanově deklaraci, jejímž obsahem bylo vytvoření organizace dohlížející a koordinující uhelný a ocelářský průmysl. Nápad vycházel z tehdejší zprávy Ekonomické komise pro Evropu Organizace spojených národů. Ta upozorňovala na to, že národní investiční plány v sektoru těžby a uhlí jsou vyšší, než kolik by odpovídaly poptávce, což by mohlo v konečném důsledku vyústit v nadprodukcii. Jean Monnet, tehdejší vyšší úředník francouzské vlády v oblasti plánování, využil tuto zprávu jako podklad pro svůj návrh. V učebnicích evropské integrace jsou za otce zakladatele považováni právě Jean Monnet společně s Robertem Schumanem. Jean Monnet je pak označován za „mozek“ celého návrhu a Robert Schuman je praktickým realizátorem těchto snah – jako tehdejší francouzský ministr zahraničních věcí převzal za tento návrh politickou odpovědnost.

Schumanova deklarace byla podepsána 9. 5. 1950 (proto se právě tohoto dne každého roku slaví tzv. Den Evropy). Na hlubší integraci bylo v této době, tedy 5 let po skončení války, zatím příliš brzy a jak Monnet, tak Schuman byli v této otázce realisté. Proto se integrace zaměřila jen na jeden sektor ekonomiky – těžbu uhlí a výrobu oceli. Přijít na to, proč tomu tak tehdy bylo, není po krátké úvaze příliš těžké – jak uvádí Jones (2001), tento sektor byl klíčový pro zbrojařský průmysl a tím, že se bude integrovat, navíc že vzniklou společné, nadnárodní orgány, bude sice válka mezi Francií a Německem teoreticky možná, ale v praxi materiálně téměř neproveditelná. Jednalo se o integraci sektorového typu, jež kombinovala prvky mezivládní a nadstátní formy integrace. Vznik Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) je třeba vidět ve dvou rovinách – národní a širší, evropské. Každá ze šesti zakládajících zemí spatřovala v integraci možnost prosazení svých národních zájmů:

- Francie se obávala, že bez této integrace nebude schopna konkurovat německé výrobě;
- integrace umožňovala Francii hrát i dominantní roli v evropském integračním procesu;
- spolkový kancléř Německa Konrád Adenauer viděl v této integraci šanci k opětovnému respektování Německa jako mírutvorné a bezpečné země a z čistě ekonomického hlediska společný trh představoval velkou příležitost pro německé ocelářské výrobky;
- země Beneluxu zase uvítaly integraci jako účinnější páku pro rozvoj hospodářských politik v tomto sektoru, jež by bez ní nenastaly.

Samotný podpis smlouvy o založení ESUO, tzv. Pařížské smlouvy se uskutečnil v dubnu roku 1951 a Smlouva vešla v platnost o rok později, přičemž doba její platnosti byla omezena 50. lety, tj. její platnost vypršela v roce 2002, závazky z ní plynoucí však byly převedeny pod Evropské společenství.

Bylo tak vytvořeno Společenství, nadané mezinárodně právní subjektivitou s autonomně fungujícími institucemi a orgány, na které zakládající členské státy přenesly část svých suverénních práv, čímž vzniklo právo Společenství, kdy akty přijaté orgány Společenství v souladu se Smlouvou o ESUO nabývají platnost na celém území účastnických zemí a zavazují k jejich plnění všechny příslušné hospodářské subjekty.

Zkušenosti s fungováním ESUO byly následovné:

- Podařilo se vybudovat společný trh s uhlím a ocelí, což umožnilo rozvoj obchodu, snížení výrobních nákladů a dosažení cenové stability.
- Nepodařilo se vybudovat společnou energetickou politiku, ani jednotný energetický trh.
- V ocelářském a uhelném průmyslu se vliv Montánní unie projevil v celkovém růstu výroby a rozvoji investic.
- Bez existence unie by měly uhelná krize i stagnace v ocelářském průmyslu v druhé polovině padesátých let mnohem větší dopady na hospodářství jednotlivých členských zemí, nemluvě o značných dopadech sociálních.
- Nepodařilo se vybudovat účinný mechanismus zavádějící cla a kvóty proti zahraničnímu dumpingu či stanovující minimální ceny v době krize trhu.
- Velká očekávání ze stran členských států, převažování národních zájmů nad nadnárodními zájmy prezentované Montánní unií.
- Podstatného úspěchu dosáhla Montánní unie v sociální oblasti (rekvalifikační programy, zlepšení bezpečnosti práce a pracovní podmínky dělníků v těžebním a ocelářském průmyslu).

Montánní unii se nepodařilo zcela přesvědčit evropskou veřejnost o výhodách nadnárodní organizace, nepřesvědčila zájmové skupiny v uhelném a ocelářském průmyslu, nepodařilo se jí také vytvořit jednoznačnou a fungující autoritu nad národními vládami a parlamenty. Zkušenost s činností Montánní unie byla využita při vypracovávání koncepce Evropského hospodářského společenství.

2.1.3 EVROPSKÉ OBRANNÉ SPOLEČENSTVÍ

Ve stejné době kdy vzniklo ESUO, probíhala i Korejská válka, jež zvyšovala obavy z možného rozšíření konfliktu mezi oběma angažovanými nepřátelskými stranami, tj. komunistickým a kapitalistickým blokem. V implikaci na politický vývoj v tehdejší Evropě to znamenalo možnost eskalace konfliktu i na evropském kontinentu. USA proto tlačily na své spojence, aby zvýšili obranné úsilí, které mělo posílit opětovné vyzbrojení Západního

Německa. Jestliže tyto požadavky přišly jen 5 let po skončení války, bylo jejich logickým vyústěním odpor západoevropských zemí. Proto francouzský ministerský předseda René Pleven předstoupil v říjnu roku 1950 s plánem vytvoření Evropského obranného společenství, EOS (European Defence Community, EDC). EOS mělo integrovat vojenské síly všech členských zemí NATO, včetně Západního Německa a ministra obrany některé západoevropské země mělo zmocňovat velením nad těmito složkami. Smlouva o založení EOS byla podepsána v květnu 1952, avšak neprošla ratifikačním procesem ve francouzském parlamentu. Celý projekt ztroskotal zejména na těchto důvodech:

- členské státy měly uplatňovat společnou obrannou politiku, ale ta nebyla doprovázena společnou zahraniční politikou;
- Francie v této době soustředila velké množství svých vojenských jednotek do oblasti Indočíny, kde usilovala o udržení svých koloniálních území. Za těchto okolností by se společná evropská armáda skládala z převážně německých vojáků, což bylo v té době pro Francii nepřijatelné.

Další snahou v západoevropské politické spolupráci byla diskuze ohledně založení Evropského politického společenství, EPS (European Political Community, EPC). Cílem bylo zaplnit mezeru v politické oblasti, jež jaksi v rámci ESUO chyběla. Konečná podoba smlouvy byla vyjednána v roce 1953. Podobně jako tomu bylo u EOS, i v tomto případě tyto snahy „potopil“ francouzský parlament (přitom ve čtyřech parlamentech již byla smlouva ratifikována), který ji odmítl ratifikovat. Mezi důvody odmítnutí patřily supranacionální povaha integrace, znovuvybrojení Západního Německa a absence Británie.

Jedinou formou vojenské integrace tak představovala málo významná Západní unie. Signatáři této obranné aliance byly Velká Británie, Francie a země Beneluxu. Pakt zavazoval členy ke spolupráci ve sféře sociální, ekonomické, kulturní a především vojenské. Jelikož však byly obavy z Německa rychle zastíněny nebezpečím expanze komunismu, došlo o rok později k zahájení jednání o vytvoření velké aliance s účastí USA. Bruselský pakt byl brzy po svém založení rozšířen o Itálii a západní Německo a transformován v Západoevropskou unii (ZEU – 1954). V důsledku zostření rozporů mezi členy Západoevropské unie a růstem významu jiných organizací západoevropské integrace, zejména EHS, činnost Západoevropské unie na přelomu 60. - 70. let zeslábla a stala se pouze formální. Obranu západní Evropy plně převzalo NATO, které svou teritoriální strukturou členských zemí patří mezi mezikontinentální integrace, navíc pod dominantní pozicí Spojených států. V této souvislosti je zapotřebí zmínit vstup Západního Německa do NATO v roce 1955, jenž vyvolal odvetnou reakci východního bloku – vznik Varšavské smlouvy jakožto vojenské protiváhy NATO.

2.1.4 EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ

Z dosavadních západoevropských integračních snah bylo zřejmé, že integrace v politické rovině je reálná pouze v dlouhém časovém období. Ač sektor těžby uhlí a výroby byl rozhodujícím segmentem zbrojařského průmyslu a jeho integrace výrazně snížila hrozbu

opakování války, přeci jen bylo zapotřebí hledat další oblasti, ve kterých by se mohly členské státy dále integrovat. Po neúspěších s politickou či vojenskou integrací zbývala už jen ekonomická oblast, jež byla z krátkodobého či střednědobého hlediska reálně integrovatelná. K prohloubení integrace v této oblasti přispěly mimo jiné i zkušenost zemí Beneluxu, jehož členské země navrhly svým partnerům z ESUO rozšíření integrace na oblasti úzce spojených s těžbou uhlí a výrobou oceli – dopravu a energii. Ministři zahraničních věcí členských zemí ESUO se sešli k projednání tohoto návrhu na konferenci v italské Mesině (červen 1955). K jednacímu stolu byla přizvána i Británie, která ale záhy opustila diskuzi z důvodu rozdílnému přístupu k pojetí integrace.

Během jednání se vyrojila celá řada problémů:

- Francie se obávala dopadů otevření svého trhu na domácí zpracovatelský průmysl (německý průmysl byl konkurenceschopnější);
- nejednotné pojetí celní politiky (Francie silně protekcionistická země, zatímco např. Nizozemí tradiční země nakloněná volnému obchodu);
- problematika kolonií – v této době patřila většina zúčastněných zemí mezi významné koloniální země, se kterými udržovaly specifické politické a obchodní vztahy, což by ekonomická integrace výrazně narušila;
- sektor atomové energie – snaha Francie omezit vliv USA, od počátku bylo zřejmé, že atomová energie bude oblastí sektorové integrace, což bylo dáno obavou, že tradiční surovinové zdroje jako je např. černé uhlí budou v budoucnu vyčerpány.

Jednání vyvrcholila podpisem dvou smluv v roce 1957 nesoucí přídomek Římské smlouvy – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, EHS (European Economic Community, EEC) a Evropského společenství pro atomovou energii (European Atomic Energy Community, EURATOM). Smlouvy byly poměrně rychle ratifikovány národními parlamenty a vešly v platnost v roce 1958.

Obsahová náplň Smlouvy o vytvoření EHS předpokládala vznik celní unie (do roku 1970), se souběžným uvolňováním pohybu výrobních faktorů mezi členskými zeměmi, které se označuje v ekonomické terminologii jako společný trh. Současně vznikly i společné politiky, jejichž realizaci přenesly členské země na společné orgány buďto mezivládního charakteru (Rada ministrů), nebo supranacionálního charakteru (Komise). Kromě těchto institucí vznikla i celá řada dalších, jako je Evropská investiční banka, Evropský sociální fond apod. V mnoha oblastech si členské státy ponechaly buď úplnou suverenitu, anebo v rámci integrace docházelo pouze ke koordinaci jednotlivých národních přístupů k dané problematice.

Smlouva o vytvoření Evropského hospodářského společenství (EHS) byla uzavřena na neomezenou dobu. Obsahuje 248 článků a 15 příloh (seznamy, protokoly aj.). Je nejvýznamnější integrační smlouvou uzavřenou v západní Evropě. Základní cíle Evropského hospodářského společenství (EHS) vytyčené v Římské smlouvě, mají všeobecný charakter.

Obsahovaly zejména:

- rozhodnutí položit základy stále užšího spojení mezi evropskými národy,
- zabezpečit společnou akci hospodářský a sociální pokrok svých zemí odstraněním překážek, které rozdělují Evropu,
- neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek svých národů,
- zajistit harmonický vývoj zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými oblastmi a odstraněním zaostávání oblastí s horšími podmínkami,
- odstranění existujících překážek, které vyžadují sladěné akce zaměřené k zajištění trvalého rozvoje, vyrovnaného obchodu a čestné soutěže a další.

Pokud se zaměříme na ekonomické aspekty Evropského hospodářského společenství, potom mezi nejdůležitější opatření lze řadit:

- odstranění celních poplatků a kvantitativních omezení při dovozu a vývozu mezi členskými státy,
- zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům,
- zrušení překážek volného pohybu osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy,
- zavedení společné politiky v oblasti zemědělství, dopravy a zahraničního obchodu,
- zavedení systému, který zaručí, že na společném trhu nebude narušována soutěž,
- koordinování hospodářské politiky členských států a udržování rovnováhy jejich platebních bilancí,
- sblížení vnitrostátních právních řádů nutné pro fungování společného trhu,
- vytvoření Evropského sociálního fondu, vytvoření Evropské investiční banky,
- přidružení zámořských zemí a řízení s cílem zvýšit výměnu zboží s nimi a vyvíjet společné úsilí k jejich hospodářskému rozvoji.

Z pohledu teorie ekonomické integrace bylo EHS založeno na celní unii pokrývající veškerý obchod členských států. K zajištění svobodné a rovné konkurence v rámci Společenství se zaváděla společná pravidla a politika týkající se kartelů a monopolů, dumpingu, státních subvencí, daňové politiky a přizpůsobení legislativy jednotlivých členských států. V oblasti ekonomické politiky se členské země zavázaly harmonizovat svou obecnou hospodářskou, měnovou a zahraničně obchodní politiku.

Smlouva o EHS také odrážela kompromisy vyplynuvší z přirozeně nekonzistentních zájmů členských států. Francie si v obavách z nedostatečné konkurenceschopnosti vlastní ekonomiky vynutila možnost ponechat po omezenou dobu ochranná opatření, pokud hrozila újma určitému odvětví, příp. celému národnímu hospodářství. Oblastí rozporů byl i harmonogram ustavení celní unie a konečná úroveň společného celního tarifu pro jednotlivé druhy zboží; na jednom pólu stála Francie se svou silně ochranářskou politikou, na druhém pak Nizozemí s tradičně liberální politikou volného obchodu. Zemědělství bylo zahrnuto do společného trhu a bylo rozhodnuto o vypracování společné zemědělské politiky. Rozdíly mezi národními systémy podpory zemědělské výroby však byly tak velké, že

rozhodnutí o konkrétních nástrojích této politiky bylo odloženo na pozdější dobu. Přejícné období, během něhož měla být přijata veškerá opatření nutná k ustavení společného trhu, bylo stanoveno na dvanáct let.

Orgány EHS byly modelovány dle vzoru ESUO a měly obdobnou strukturu jako orgány Euratomu. Vznikla Rada ministrů a Komise, přičemž Shromáždění a Soudní dvůr byly společné pro všechna tři společenství.

2.1.5 EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGIÍ

Sektorová integrace v podobě Evropského společenství pro atomovou energii (ESAE, EURATOM) byla vytvořena členskými státy ESUO, resp. EHS tzv. druhou Římskou smlouvou. Smlouva o vytvoření Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) byla uzavřena na neomezenou dobu. Obsahuje 225 článků, přílohu o prvním pětiletém výzkumném programu Společenství a tři seznamy nukleárních a ostatních materiálů a výrobků. Smlouva si kladla za cíl přispět vytvořením potřebných podmínek k rychlému vybudování společného trhu v oblasti nukleární energie a rozvoji jaderného průmyslu, ke zvýšení životní úrovně v členských státech a k rozšíření obchodu s ostatními zeměmi.

Integrace měla podněcovat výzkum mírového využití nukleární energie, pomoci překonat náskok USA, Británie a SSSR. Euratom zahrnoval koordinaci výzkumu atomové energie; podporu výstavby atomových elektráren; stanovení jednotných norem pro ochranu zdraví obyvatelstva a pracovníků; péči o zásobování všech uživatelů ve Společenství rudami

a jadernými palivy; podporu volného toku informací a volného pohybu pracovníků; vytvoření společného trhu materiálů a zvláštních zařízení; kontrolu využívání nukleárních materiálů pouze k mírovým účelům; navazování styků s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi za účelem pokroku v mírovém využívání atomové energie. Kontrola Euratomu nezahrnuje nukleární materiály určené pro vojenské účely. V prvním desetiletí se tyto záměry realizovaly na základě dvou pětiletých plánů, později prostřednictvím jednoletých programů.

Podobně jako v případě EHS, Euratom disponoval vlastní Komisí a Radou ministrů, mimoto ještě sdílel Shromáždění a Soudní dvůr s ostatními organizacemi (ESUO a EHS).

2.2 Vývoj v 60. a 70. letech

Vytvořením tří integračních seskupení týmiž členskými státy vznikl stav, kdy se integrační aktivity těchto států řídily třemi různými smlouvami (a tedy i rozdílnými pravidly, předpisy, směrnicemi atd.). Navíc v jejich čele stály orgány, které zčásti byly autonomní, zčásti společné pro všechna tři seskupení. Tento stav podvazoval operativnost řízení celého integračního procesu a snižoval efektivitu rozhodování, nehledě na neúměrně vysoké finanční náklady na provoz paralelně působících institucí a orgánů.

Zásadního (i když neúplného) řešení v tomto směru bylo dosaženo podepsáním tzv. **Slučovací smlouvy**, tj. Smlouvy o ustavení jednotné Rady a jednotné Komise evropských společenství, z 8. 4. 1965, která vstoupila v platnost 1. 7. 1967. Podstatou této smlouvy je zjednodušení rozhodovacího procesu, kdy zaniká Vysoký úřad ESUO a jednotlivé Komise se slučující do jedné Komise a to samé se týkalo i Rad ministrů. Shromáždění a Soudní dvůr byly společné již od vzniku EHS a Euratomu. Současně je od té doby je pro všechny tři integrační organizace používáno společné označení „Evropská společenství“ (ES), které vytvořilo základy pro pozdější vznik Evropské unie. Nutno však podotknout, že platnost všech tří zakládajících smluv však byla zachována (jejich smlouvy sjednoceny nebyly).

Dalším tématem, které formovalo vztahy uvnitř EHS v 60. letech, byla otázka rozšíření. Británie se v roce 1961 pokusila oživit myšlenku evropské oblasti volného obchodu - tentokrát mezi EHS a ESVO. Opět se však setkala s odmítnutím ze strany Komise. Britská vláda se proto rozhodla požádat o členství v EHS. Vedly ji k tomu zejména politické důvody, neboť EHS bylo stále více vnímáno jako základ nové politické entity, zatímco Británie ztrácela schopnost provozovat samostatnou zahraniční politiku. USA, nejbližší společník, též dávaly najevo, že by přivítaly, kdyby Británie vstoupila do EHS.

Jednání o přistoupení byla zahájena v říjnu 1961. Trvalo ale více než jedenáct let, než se Británie stala členem EHS. Rozhodující přitom bylo, zda vpustit do EHS dalšího silného členu, který by narušil stávající rozložení sil. Státy Beneluxu a Itálie jednoznačně podporovaly rozšíření EHS, neboť znamenalo zmírnění dominantního vlivu Francie, která měla možnost politickými prostředky ovlivňovat jednání Německa dosud oslabeného řadou mezinárodně právních a politických omezení. Velká Británie ani další státy do EHS v 60. letech vpuštěny nebyly. Francouzské veto přistoupení Británie zaznělo počátkem roku 1963 a znovu pak na podzim 1967. Až odchod prezidenta de Gaulla otevřel cestu rozšíření. Británie, Dánsko a Irsko se staly členy EHS v roce 1973 a došla tak k **prvnímu rozšíření** (členkou zemí se mělo stát i Norsko, ale občané v referendu vstup své země do Evropských společenství zamítli).

Mezi hlavní třecí plochy uvnitř Společenství patřily zejména postoj Francie k otázce rozšíření o Velkou Británii a způsob financování společné zemědělské politiky. Bylo třeba rozhodnout, zda princip vytváření společného zemědělského fondu z dovozních přírážek zůstane trvalým zdrojem rozpočtu. V rozhodování o zdrojích, které byly generovány fungováním společné politiky, pak měl mít podle mínění Komise podporované většinou členských vlád větší váhu Evropský parlament. Francie však odmítla podpořit návrh, který by posiloval pravomoci institucí EHS. Ostatní členové nebyli ochotni se s takovým postupem smířit. Navíc mělo dojít u řady oblastí ke změně hlasování v Radě ministrů z jednomyslného způsobu na způsob kvalifikované většiny. Francie v červenci 1965 oznámila, že se její zástupci nadále nebudou účastnit prací v orgánech Rady a vrátí se pouze za podmínky, že pravomoci institucí EHS nebudou posilovány a Rada ministrů bude nadále rozhodovat jednomyslně (tzv. politika „prázdného křesla“). Zbylých pět států tyto požadavky odmítlo. Trvalo půl roku, než se podařilo spor ukončit tzv. **lucemburským kompromisem**, dohodou uzavřenou v lednu 1966, která vycházela vstříc francouzským požadavkům. Rozhodnutí o

financování společné zemědělské politiky bylo odloženo. Komise měla nadále návrhy, o nichž Rada rozhodovala většinovým hlasováním, předložit nejprve členským vládám a snažit se vyjít vstříc jejich připomínkám. Každý člen Rady pak měl právo odmítnout většinové hlasování v případě, kdy považuje projednávanou předlohu za významnou pro životní zájmy své země. O věci se pak muselo rozhodovat *jednomyslně*. To zcela jednoznačně zpomalilo dynamiku integračního procesu a oslabení tzv. nadnárodního principu rozhodování s přímým dopadem na Komisi, která je jakýmsi zosobněním tohoto způsobu integrace.

Počátek 70. let je spjat s oslabením role Francie ve Společenství (v roce 1969 dokonce rezignoval její prezident de Gaulle) a naopak posílení role Německa, které se stalo nejsilnější ekonomikou Společenství rozšířeného o Velkou Británii, Dánsko a Irsko v roce 1973.

Wernerova zpráva z roku 1970 dokonce navrhovala vytvoření oblasti se společnou měnou, čili měnovou unií, a to do konce roku 1980. Vzhledem k vývoji světové ekonomiky však nakonec nebyl tento plán naplněn. Země Společenství, ale i ostatní země světové ekonomiky, museli čelit hned několika ropným šokům, rozpadu Bretonwoodského měnového systému, což mělo svůj dopad i na vnitřní ekonomickou stabilitu členských zemí Společenství. Ty se po většinu 70. let musely potýkat s vysokou mírou inflace a vysokou mírou nezaměstnanosti. Navíc se začaly projevovat ztráta konkurenceschopnosti a strukturální problémy, jež měly regionální charakter. Místo dalšího prohlubování integračního procesu se museli politici věnovat hospodářské stabilizaci jejich zemí, a proto hovoříme o této etapě jako o tzv. „*euroskleróze*“.

I přes výše uvedené problémy však došlo k jistému posunu v dílčích oblastech. Kromě již zmíněného prvního rozšíření se v roce 1974 formalizovala (zatím bez patřičného institucionálního uchopení v zakládacích smlouvách) Evropská rada jakožto fórum, na kterém se setkávají nejvyšší političtí představitelé členských zemí Společenství (dle typu demokratického zřízení premiéři nebo prezidenti). Rovněž se začalo uvažovat o přechodu z nepřímé volby poslanců Evropského parlamentu na přímou formu, tak jak ji známe v současnosti, což se poprvé uskutečnilo v roce 1979. Z ambiciózního plánu vytvoření měnové unie se nakonec realizovala pouze jeho jedna část, a to Evropský měnový systém, který sehrál svoji důležitou roli při stabilizaci měnových kurzů členských zemí.

2.3 Vývoj v 80. letech

Zbrzdění dynamiky integračního procesu vyplývalo do velké míry z hospodářských obtíží, se kterými se potýkaly všechny členské státy. Vážnějším problémem však bylo, že chyběla shoda o charakteru vývoje vzájemného vztahu mezi principem nadnárodním (nestátním) a mezistátním, na němž bylo společenství budováno. Proto se Společenství spíše zaměřilo na rozšiřování o další země. V roce 1981 proběhlo již druhé rozšíření, kdy přistupuje Řecko. Třetí vlna rozšíření proběhla v roce 1986 vstupem Španělska a Portugalska.

Vlastní integrační proces ochromen stálým narůstáním nacionalismu a obnovováním protekcionistických praktik, mnoha kolizemi a rozpory mezi členskými státy, které vedly i

ke vzniku několika krizí. To stále výrazněji signalizovalo nutnost přejít od procesu rozšiřování integrace opět k jejímu prohlubování, a to zásadním způsobem. V červnu 1985 Rada schvaluje dokument „*Bílá kniha. Opatření k uskutečnění vnitřního trhu EHS*“, který zpracovala Komise pro Evropskou radu. Tento dokument představuje komplexní program, jehož náplň vedla Společenství k zásadnímu prohloubení dosavadního integračního procesu, k vytváření skutečného *jednotného vnitřního trhu*, tj. trhu bez vnitřních hranic, který podle přijatého harmonogramu měl být - alespoň v zásadě - do konce roku 1992.

Byť již v zakládací smlouvě bylo uvedeno, že bude vytvořen společný trh, v praxi členské země využívaly celé řady nástrojů, kterými mohly efektivně zabránit volnému pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Jednalo se nejrůznější formy bariér, mezi které patřily zejména *věcné, technické či daňové překážky*.

Jako *věcné* (či fyzické) *překážky* byly označeny všechny překážky, se kterými se setkávají hospodářské subjekty či občané na hranicích jednotlivých států. Jsou to různé vstupní či výstupní kontroly, prohlídky, předkládání pasů a další požadavky, které je zatěžují různými hraničními formalitami, poplatky a časovým prodlením, které zvyšují náklady států i podnikatelů.

Obtížnost likvidace tzv. *technických překážek* však je daleko vyšší. Tyto překážky spočívají především v rozdílnostech norem – technických, zdravotních, hygienických, bezpečnostních, ekologických. Národní normy a předpisy se často stávají nástrojem pro ochranu vlastních producentů na domácím trhu a narušují tak průběh soutěže. Jejich odstranění není dnes ještě možné cestou úplného sjednocení národních normativů. Proto byla přijata koncepce, podle které se uznává, že cíle národních zákonodárství jsou v zásadě rovnocenné a je proto třeba dosáhnout vzájemného uznávání národních norem a úprav (aniž by se tím ovšem ES zříkala vypracování společných "evropských norem"). Řešení stejného typu bylo nalezeno i pro umožnění volného pohybu osob, které hodlají v jiné členské zemi vykonávat určitá povolání. Dříve uplatňovaná omezení, která vyplývají z jistých nerovnocenností pracovní výchovy a nesrovnatelností závěrečných vysvědčení a diplomů, se nyní dají překlenout vzájemným uznáváním kvalifikací a vzdělání. Některé výjimky zůstávají, kdy se státům ponechává v určitých oborech možnost přezkoumat kvalifikační úroveň žadatele z jiného členského státu, například v lékařství apod.

Odstranění *fiskálních překážek*, které bránily vytváření jednotného vnitřního trhu, spočívalo v odstraňování "daňových hranic" mezi členskými státy, které jsou dány velmi rozdílnými mírami zdanění, zejména u nepřímých daní (DPH a spotřební daně). Tyto diference se mj. promítají do spotřebitelských cen a mění tak konkurenční podmínky na jednotlivých národních trzích. Bílá kniha předpokládala, že členské státy odstraní překážky všeho druhu, zharmonizují pravidla, sjednotí právní předpisy a daňové struktury, rozšíří spolupráci v monetární oblasti a učiní potřebná podpůrná opatření k dosažení spolupráce evropských podniků.

Právní kodifikace programu Bílé knihy byla provedena teprve přijetím *Jednotným evropským aktem (JEA)*, který byl podepsán 17. 2. 1986 v Lucembursku, a pak definitivně

28. 2. 1986 v Haagu, a který vstoupil, po ratifikaci všemi členskými státy ES, v platnost 1. 7. 1987. Jedná se o první velkou revizi původních zakládacích smluv. JEA spojoval řešení dvou zásadních problémů, před nimiž ES stála - členské státy se zavázaly do počátku roku 1993 odstranit zbývající překážky, které dosud bránily volnému pohybu zboží, kapitálu a osob mezi členy společenství, a o konkrétních rozhodnutích měla Rada ministrů rozhodovat na základě kvalifikované většiny. JEA posílil legislativní pravomoci EP zavedením *procedury spolupráce*, která nutila Radu k větším ohledům na stanovisko EP, a *procedurou souhlasu* v oblasti schvalování mezinárodních smluv. JEA otevíral cestu pro budoucí smlouvu o Evropské unii.

K dosažení žádoucího stavu však stále něco chybí – stále existuje řada odlišností v účetních standardech, příliš rozdílné daňové systémy, odlišnosti v sociálním zabezpečení obyvatelstva, překážky v zahraničních platbách v rámci vztahů mezi odběrateli a dodavateli, v systému udělování státních zakázek aj. I přesto lze považovat JEA za významný pokrok ve vývoji integračního procesu v západní Evropě a vytvořilo podmínky pro přechod k další etapě západoevropské integrace.

Z pohledu počtu členských zemí je nutné dodat, že tehdejší Evropská společenství se rozšířila o další tři nové členské země – v roce 1981 přistoupilo Řecko a v roce 1986 Španělsko a Portugalsko. Jelikož se jednalo o země, které byly jednak hospodářsky zaostalejší než zakladatelské země, jednak byly poznamenány dlouhou etapou vojenské diktatury, nebylo jejich začlenění do struktur Evropských společenství a ekonomiky vůbec jednoduché. Zároveň znamenal vstup těchto zemí zvýšenou finanční zátěž pro ekonomicky vyspělejší šestici zakladatelských zemí.

2.4 Vývoj v 90. letech

Další vývoj západoevropské integrace byl ovlivněn zejména vnitřními faktory, jako je další prohlubování integračního procesu, což vyústilo ve vznik Evropské unie a společné měny euro. Při pohledu na vnější faktory, které měly zásadní vliv na další směřování integrace, je důležité zmínit rozpad socialistického bloku odstartovaný společensko-politickými změnami v roce 1989, které přinesly faktický rozpad celého východního bloku. To přinášelo mezi politiky a obyvatelstvem v západní Evropě na jedné straně obrovské nadšení (došlo ke zrušení tzv. železné opony), jednak i obavy z dalšího vývoje v těchto zemích, které byly jak po politické stránce, tak i té ekonomické na zcela jiné úrovni, nutno podotknout že na kvalitativně nižší úrovni.

První pokusy o přechod k politické integraci uvnitř Evropských společenství, zejména v rámci ekonomické integrace představované Evropským hospodářským společenstvím, lze zaznamenat již na začátku 60. let, zejména v oblasti spolupráce v zahraniční politice a v politice obranné. Avšak teprve v únoru 1984 je Evropským parlamentem přijata tzv. **Spinelliho iniciativa**, která vyústuje v návrh na vytvoření Evropské unie a na některé zásadnější úpravy pravomocí orgánů Společenství, například k posílení práv Evropského parlamentu, přechodu k důslednému většinovému rozhodování Rady a další. Některé úpravy

se ukázaly jako neakceptovatelné (např. na přeměnu Evropských společenství na Evropskou unii, nadanou výlučnými pravomocemi Společenství v oblasti ekonomické integrace).

Tato iniciativa se nicméně dočkala své realizace, i když o řadu let později. Stalo se tak přijetím Smlouvy o Evropské unii, podepsané 7. 2. 1992 v Maastrichtu - tzv. **Maastrichtské smlouvy** - která vstoupila v platnost k 1. listopadu 1993. Smlouva odráží jednak do té doby dosažený stav integrovanosti, jednak existenci řady nevyřešených otázek i nevyjasněnosti samotného pojetí politické integrace. To vše pak umožnilo jen jisté, omezené kroky na cestě k politickému sjednocování členských států ES. Tyto kroky, vtělené do Smlouvy o EU (doplňované pozdější Amsterodamskou a Niceskou smlouvou), spočívaly především:

- v zavedení občanství Unie, které umožňuje "posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů svých členských států",
- v provádění „společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně postupného vymezování společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně..." a "prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně",
- ve vyhlášení Unie jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva, spojeného s volným pohybem osob, kontrolou na vnějších hranicích Unie a opatřeními v oblasti přistěhovalectví, práva azylu a boji proti kriminalitě,
- v přijetí takové koncepce politické a ekonomické integrace, která umožní "pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy" a "zachovávat bohatství Společenství a rozvíjet je".

Smlouvu o Evropské unii lze považovat za významný mezník ve vývoji evropské integrace. Významně prohloubila nejen integrační proces v oblasti hospodářské, kdy definovala nový cíl v podobě vytvoření hospodářské a měnové unie, ale také jej doplnila o spolupráci v oblasti politické a bezpečnostní. Evropská unie tak v sobě spojuje dva různé modely mezinárodní spolupráce.

Evropská unie dle této smlouvy byla založena na tzv. třípilířovém systému, tj.:

1. **pilíř = Evropská společenství** – jedná se o nejstarší a nejsilnější pilíř EU opírající se o původní mezinárodní organizace v podobě ESUO, EHS a EURATOM. Tento pilíř má tzv. supranacionální neboli nadnárodní charakter. To znamená, že členské státy EU delegují na ES/EU část své národní suverenity. V oblastech, které vymezuje Smlouva, jsou pak společné zájmy členských zemí uskutečňovány prostřednictvím orgánů ES/EU. Nejdůležitější z nich jsou Rada, Parlament, Komise a Soudní dvůr EU. Podle Smlouvy může být většina rozhodnutí přijímána tzv. kvalifikovanou většinou – rozhodnutí jsou schválena i tehdy, když několik členských zemí hlasuje proti. Na rozdíl od jiných mezinárodních organizací tak stát může být někdy vázán pravidlem, pro jehož přijetí nehlasoval. Důležitá rozhodnutí však musí být schválena jednomyslně. Hlavním nástrojem k dosažení těchto cílů je vytvoření jednotného vnitřního trhu s takzvanými čtyřmi svobodami – volným pohybem osob, zboží, služeb a kapitálu. S vnitřním trhem úzce souvisí vytváření hospodářské a měnové unie.

Od roku 1999 používá dvanáct členských zemí EU společnou měnu euro. Do prvního pilíře dále náleží společné politiky v oblasti zahraničního obchodu, zemědělství, dopravy a patří sem i řada dalších koordinovaných politik. Co se týče legislativních aktů, které jsou v tomto pilíři vydávány, jedná se zejména o nařízení, směrnice a rozhodnutí.

2. **pilíř = Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)** – tento pilíř je založen na tzv. mezivládním principu, což je v praktické rovině znamená, že realizace zahraniční politiky je stále v rukou členských států a zavedením systému SZBP není ani formálně právně, ani fakticky omezena. SZBP tak představuje zcela zvláštní systém spolupráce, jehož základem musí být nepřetržitá výměna informací a názorů doplněná o koordinaci národních postojů, včetně tvorby zásadních stanovisek ke společným rozhodnutím. K tomu dochází na základě konsensu, tj. platí právo veta každého členského státu. Tento pilíř je tak blíže fungování klasické mezinárodní organizace, kde se neuplatňuje princip prosté či kvalifikované většiny. Až do přijetí Smlouvy o Evropské unii byly principy společné politiky v oblasti zahraničních vztahů prakticky uplatňovány jen ve sféře obchodní a v případech poskytování hospodářských a technických pomoci, resp. pomoci humanitárního charakteru, převážně ve směru k rozvojovým zemím a od začátku 90. let i vůči státům střední a východní Evropy. Dřívější výraznější překročení ekonomické dimenze integrace v ES nebylo možno především pro nedostatek politické vůle. Vnější podmínky pro jiný přístup k politické integraci – zejména v oblasti mezinárodních vztahů - se vytvořily teprve po změnách na politické mapě světa a Evropy na přelomu 80. a 90. let (viz výše). Tyto změny vytvořily předpoklady pro úvahy o samostatné (nebo alespoň samostatnější) zahraniční a bezpečnostní politice Evropy a ES v ní. Rozhodujícím vnitřním faktorem pak byla realizace programu jednotného vnitřního trhu. Přejít k zcela volnému pohybu osob uvnitř ES vyvolal akutní potřebu zabývat se celou řadou politických problémů, jako je azylová a imigrační politika států ES, mezistátní spolupráce v oblasti justice a policejních aktivit apod. Nastolením SZBP jde zřejmě nejen o logický posun od ekonomického programu integrace (a pokroku v integraci, který umožnil i vytyčení ambiciózního programu přechodu k hospodářské a měnové unii) ke sféře politické spolupráce integračního charakteru. Evidentně se v tomto kroku odrazily i některé zcela aktuální evropské problémy, jako například potřeba reagovat na rostoucí konflikty v jihovýchodní a jižní Evropě a dalších oblastech ohrožujících evropskou stabilitu. Svou úlohu sehrála nutnost hledat cesty ke sblížení a spolupráci se sousedními regiony (zeměmi SNS, státy středozemní oblasti), řešit problém vztahů k USA a NATO apod. Bylo třeba vytvořit vhodnější podmínky pro aktivity EU v mezinárodních organizacích i pro mnohá jednání v rámci tzv. transatlantické spolupráce s USA (mimo NATO). A konečně, jde i o trvalou snahu představitelů Unie zvýšit váhu a vliv EU nejen ve světové ekonomice, ale i ve světové politice.
3. **Pilíř = Spolupráce v justici a vnitřních věcech** – tento pilíř byl založen na snaze vytvořit v rámci EU prostor svobody, bezpečnosti a práva a v podstatě se tak jedná o spolupráci soudních a policejních složek členských států EU. V praktické rovině se jednalo zejména o otázky, které souvisejí s volným pohybem osob uvnitř EU po

zrušení kontrol na vnitřních hranicích Unie, otázky vízové, azylové a přistěhova-
lecké politiky, dále soudní spolupráce týkající se volného pohybu osob atd. Ob-
dobně jako v případě 2. pilíře nebylo touto spoluprací v oblasti práva a bezpečnosti
však narušováno suverénní postavení členských států a jejich odpovědnost za dodr-
žování zákona a při zajišťování pořádku a vnitřní bezpečnosti, tj. jedná se pilíř, který
je založen na tzv. mezivládním principu spolupráce. V současnosti je tento pilíř již
plně integrován po první pilíř EU.

Ratifikační proces v letech 1992-93 se však setkal s četnými úskalími, zejm. s odmítnu-
tím smlouvy Dánsko v prvním referendu v roce 1992 a těsným výsledkem referenda ve Fran-
cii v téže roce. Problematická situace nastala i v Německu a Británii. Ukázalo se, že oby-
vatelé nově vznikající Unie nejsou připraveni na další výrazný posun v integraci. Naplňo-
vání cílů, které obsahovala Maastrichtská smlouva, bylo proto nerovnoměrné. Zatímco v
oblastech, které souvisely s tradičními oblastmi společných politik, bylo možno sledovat
poměrně dynamický rozvoj, v jiných, které patřily např. ke státním monopolům (telekomu-
nikace, energetika aj.), byl naopak vývoj velmi pomalý. Hrozba odmítnutí smlouvy
zejména v Dánsku a ve Velké Británii vedla k ústupkům (např. Dánsko a Velká Británie
získaly tzv. trvalý opt-out (výjimku) z povinnosti přijmout euro).

Nedlouho po přijetí Maastrichtské smlouvy bylo nutné dořešit celou řadu sporných otáz-
ek, na jejichž řešení se členské státy na začátku 90. let nemohly dohodnout. Řešením měla
být Amsterdamská smlouva z roku 1997, jež vešla v platnost v roce 1997. Tří-pilířová
struktura EU zůstala zachována, oblast upravující pravidla volného pohybu osob byla
nicméně převedena do prvního pilíře jako součást podmínek fungování vnitřního trhu. Do
rámce EU byly zahrnuty Schengenské dohody, které mají počátek v 80. letech, kdy se Fran-
cie, Německo a státy Beneluxu snažily připravit na negativní dopady otevření jednotného
vnitřního trhu.

Počátkem roku 1995 se staly členy EU další tři země: Finsko, Rakousko a Švédsko a ve
stejně době počaly podávat žádost o přistoupení i státy střední a východní Evropy, jejichž
politická a ekonomická vyzrálость byla nesrovnatelně nižší ve srovnání se stávajícími člen-
skými zeměmi Evropské unie. Z toho přirozeně vyplynulo definování tzv. **Kodaňských kri-
terií**, které stanovovaly podmínky pro budoucí vstup těchto zemí do Evropské unie a kte-
rým se věnuje ve zvláštní části této učebnice. Reforma institucí, která by připravila EU na
východní rozšíření, však byla nad síly tehdejší EU. Protokol o institucích připojený k Am-
sterdamské smlouvě naznačoval možnost přistoupení dalších pěti členů, úpravy pro větší
počet však vyžadovaly svolání nové mezivládní konference. Agendě rozvoje Evropské unie
ve druhé polovině 90. let dominovala poslední etapa přípravy na přijetí jednotné měny, kdy
v roce 1999 přijalo prvních jedenáct zemí jednotnou měnu euro (zatím v bezhotovostní
podobě), o tři roky později (2002) byly dány do oběhu bankovky a mince jednotné měny.

2.5 Vývoj po roce 2000

Vstup do nového tisíciletí představoval pro Evropskou unii celou řadu výzev, z nichž některé se uskutečnit podařilo, některé se zrealizovat z různých důvodů nepodařilo. V první řadě se jednalo o úsilí dalšího, tentokrát masivnějšího rozšíření směrem na Východ. S ohledem na velký počet přistupujících států bylo nutné dořešit i vnitřní reformu Evropské unie, zejména z pohledu fungování institucí a samotných hospodářských politik (rozpočet Evropské unie a společná zemědělská politika). Za tímto účelem byl přijat v roce 1997 programový dokument AGENDA 2000, jenž vymezoval potřebné reformní kroky, které měla EU učinit, aby byla schopna přijmout nové členy, zejm. reformovat finančně náročné politiky – společnou zemědělskou politiku a regionální politiku. Rozšiřování Evropské unie se sice věnujeme v samostatné kapitole, nicméně v rámci historických souvislostí je nutné zmínit, že v rámci této etapy došlo k finalizaci přístupových procesů, kdy v prosinci 2002 prvních deset kandidátských zemí ukončilo jednání o vstupu do EU. Smlouva o přistoupení byla následně podepsána během zasedání Evropské rady v Aténách v dubnu 2003 a v květnu 2004 do EU vstoupilo 10 nových členských států (Česko, Polsko, Slovensko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Kypr, Malta, Slovinsko). Další dvě země - Bulharsko a Rumunsko je následovaly počátkem roku 2007.

Prvních deset zemí ukončilo jednání v prosinci 2002, smlouvu o přistoupení podepsalo během zasedání Evropské rady v Aténách v dubnu 2003 a do EU vstoupilo v květnu 2004, Bulharsko a Rumunsko je následovaly počátkem roku 2007.

Proces rozšíření o státy střední a východní Evropy byl úzce propojen s procesem institucionální reformy. Závažnost této vazby se projevila v rozhodnutí Evropské rady v Kolíně z jara 1999 o svolání Mezivládní konference ještě předtím, než EU začne přijímat do svých řad další nové členy. Mezivládní konference o institucionální reformě ukončená podpisem **Smlouvy z Nice** počátkem roku 2001 měla připravit EU na východní rozšíření (úprava rozhodovacích pravidel v Radě, rozšíření oblastí rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, omezení budoucího růstu počtu členů Komise aj.). Již koncem téhož roku navíc Evropská rada v Laeken rozhodla o svolání Konventu o budoucnosti Evropské unie.

V Konventu zasedli v březnu 2002 zástupci vlád a parlamentů členských států spolu se členy Evropského parlamentu a Komise EU. Celkově měl Konvent 102 členy. Předsedou Konventu se stal bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing, Každá členská vyslala po jednom zástupci vlády a dvou poslancích národních parlamentů. Jednání Konventu se účastnili i zástupci z kandidátských zemí, jejich stanoviska však nemohla narušit konsensus, k němuž jednání směřovalo. Evropský parlament zastupovalo 16 europoslanců a Evropskou komisi 2 komisaři. Mezi 13 pozorovateli seděli 3 zástupci Hospodářského a sociálního výboru, 3 zástupci evropských sociálních partnerů a 6 zástupců Výboru regionů a Evropský ombudsman.

Hlavním úkolem Konventu bylo vypracovat návrh **ústavní smlouvy** (ústavy) EU, případně jiná doporučení pro příští Mezivládní konferenci. Tato ústavní smlouva měla nahra-

dit v té době velmi nepřehledný systém mezinárodní smluv, který se navíc každým přistoupením nové členské země či přijetím nové úpravy měnil. Jinými slovy řečeno, ústava pro Evropu nezaváděla žádné převratné změny, pouze měla nahradit tehdejší dosti roztříštěný systém evropského primárního práva. Konvent neměl samostatnou rozhodovací pravomoc, avšak vzhledem ke svému reprezentativnímu složení disponoval vysokou politickou legitimitou. Předsednictvo Konventu schválilo svůj první návrh struktury budoucí evropské ústavní smlouvy na plenárním zasedání v roce 2002. Práce Konventu se završila 10. července 2003 slavnostním podpisem Návrhu smlouvy o ústavě pro Evropu. Kromě výše uvedeného cíle byly dalšími důvody např. vyřešení právní subjektivitu EU (tou disponovaly pouze Evropská společenství), přesné vymezení kompetencí EU, sjednocení legislativních procedur, začlenění Listiny základních práv na úroveň primárního práva, úpravu institucionálního rámce s cílem zjednodušit a zefektivnit rozhodovací procesy v EU (stále předsednictví, zavedení funkce ministra zahraničních věcí, omezení počtu členů Komise, změna rozhodovací procedury v Radě apod.

V říjnu 2004 zástupci dvaceti pěti členů již rozšířené EU podepsalo **Smlouvu zřizující ústavu pro Evropu**, ratifikační proces však hned v následujícím roce narazil na kritickou překážku, když obyvatelé Francie a Nizozemí Ústavní smlouvu v referendu odmítly. Nutno podotknout, že zrovna v těchto zemích se problémy neočekávaly. Mezi země, kde se očekávalo odmítnutí, patřily spíše Velká Británie, Česko nebo Polsko. Na základě tohoto relativně překvapivého vývoje byl ratifikační proces zastaven a hledalo se řešení, jak se z této nepříjemné situace dostat. To trvalo přibližně dva roky a během německého předsednictví se podařilo najít řešení v podobě přijetí Berlínské deklarace - byla opuštěna ústavní koncepce, která spočívala ve zrušení všech stávajících Smluv a jejich nahrazení jediným textem nazvaným "Ústava". Reformní smlouva měla zachovat stávající Smlouvy a vnést do nich nové prvky vyplývající z mezivládní konference z roku 2004, která navrhla Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Portugalské předsednictví v druhé polovině roku 2007 završilo jednání o nové smlouvě během summitu v Lisabonu 19. října 2007. O dva měsíce později, 13. prosince 2007, představitelé členských států v Lisabonu smlouvu slavnostně podepsali. Celý název dokumentu zní **Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie**. Základem dokumentu se stal původní text euroústavy, z něhož byly vyjmuty články o symbolech EU a další sporné body - např. funkce ministra zahraničních věcí Unie (změna názvu na Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku), označení zákon a rámcový zákon byly vypuštěny aj. Velká část obsahu euroústavy, jako např. právní subjektivita EU, posílení Evropského parlamentu, rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, vytvoření úřadu předsedy Evropské rady atd. zůstala zachována. Jak je již tomu u ratifikací zvykem, i v tomto případě ratifikační proces trval bezmála dva roky, přičemž se členské státy „poučily“ z předchozího vývoje a v naprosté většině zvolily méně rizikový způsob ratifikace, tj. prostřednictvím národních parlamentů. Jedinou výjimkou bylo Irsko, kde byl zvolen způsob ratifikace pomocí referenda. Ukázalo se, že ratifikace smlouvy nebude jednoduchá zejména v Německu, Polsku a Česku. A právě Česko bylo poslední zemí, která tuto smlouvu ratifikovala.

V dalších letech se Evropská unie zaobírala zejména ekologickými výzvami 21. století doprovázené finanční a ekonomickou krizí v letech 2008 až 2009. Další členskou zemí, tentokrát už 28 se stalo v roce 2013 Chorvatsko. Současně se začala komplikovat situace ve Velké Británii, kde čím dál více sílily hlasy po odchodu země z Evropské unie (tzv. brexit), což nově umožňovala reforma smluv z roku 2009 (článek 50 Lisabonské smlouvy). Jestliže se na počátku těchto pnutí jevílo, že odpůrci členství Velké Británie v EU nebudou mít sílu tento krok prosadit a země zůstane i nadále členskou zemí, byť z větší části takzvaně z rozumu, situaci zásadně zkomplikoval rok 2016 – 23. června proběhlo referendum o vystoupení z Evropské unie, pro nějž hlasovalo 51,9 % Britů (vyhlášení referenda o vystoupení z EU bylo jedním z politických slibů kandidáta na premiéra Davida Camerona z roku 2013). Dne 29. března 2017 pak Británie oficiálně oznámila svůj záměr EU opustit. Pro ostatní státy EU následovala období reflexe fungování evropské integrace a v podstatě se tak jedná o bezprecedentní krok, který zcela naboural dosavadní přístup k integraci, jenž byl vnímán jako „progresivní s občasným přešlapováním“.

Po referendu začalo vyjednávání vlády Spojeného království se zástupci EU o podmínkách odchodu a nastavení budoucích vztahů. Jednáním za EU byla pověřena Evropská komise. Vyjednávání Británie a Evropské unie je rozděleno na dvě fáze. V první fázi strany jednaly o třech prioritních oblastech – právech občanů, finančním vyrovnání, irské hranici a také o správě výstupové dohody a dalších otázkách souvisejících s vystoupením. V rámci první fáze proběhlo šest oficiálních kol vyjednávání a řada neformálních jednání. Následně Evropská komise na základě Společné zprávy o dosaženém pokroku doporučila posunout se do druhé fáze. Za tímto účelem byly v prosinci 2017 přijaty dodatečné pokyny Evropské rady. Druhá fáze vyjednávání měla za cíl řešit rámec budoucího vztahu Británie s EU, a dále možnost přechodného období, které by nastalo po vystoupení země z Unie.

V roce 2018 pokračovala vyjednávání mezi zástupci EU a Velké Británie o podobě Dohody o podmínkách vystoupení. Návrh brexitové dohody byl představen v únoru 2018 a o měsíc později byl také schválen rámec pro vyjednávání o budoucích vztazích. Brexitová dohoda nebyla na britské straně schválena, proto britská premiérka Theresa Mayová požádala 20. března 2019 o odklad brexitu. EU-27 rozhodla o dvou termínech odkladu - do 22. května pokud britští poslanci dohodu schválí, v opačném případě se brexit odkládá do 12. dubna. Dohoda Dolní sněmovnou britského parlamentu opět neprošla a hrozil tzv. tvrdý brexit, tj. odchod bez jakékoliv dohody. Premiérka Mayová proto požádala o další odklad brexitu, tentokrát EU-27 rozhodla o odkladu do 31. října. Následovaly však turbulence na britské politické scéně, Theresa Mayová byla ve funkci premiérky vystřídána Borisem Johnsonem, který nevyklučoval brexit bez dohody, pokud se mu nepodaří s EU vyjednat novou dohodu. V lednu 2020 došlo konečně k průlomům - brexitová dohoda byla oběma stranami podepsána a ratifikována a 31. ledna 2020 Velká Británie oficiálně opustila Evropskou unii.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Myšlenka evropanství má relativně dlouhou historii. Veškeré meziválečné pokusy o dosažení určité úrovně integrace evropského kontinentu, která by mohla napomoci řešení celé řady sporů mezi evropskými státy mírovou cestou, však bohužel selhaly a Evropa byla postižena válečnou tragédií nebývalých rozměrů (2. světová válka), která přesahovala hranice evropského světadílu. Po ukončení války (od roku 1945) docházelo k politickým iniciativám směřujícím k obnovení Evropy na nových, integrovaných základech. Evropa se však velmi záhy rozdělila na východní blok pod dominancí Sovětského svazu a západní blok, ve kterém o dominanci soupeřily vítězné mocnosti Velké Británie a Francie. Díky ideologickým překážkám se tak ekonomická integrace rozvíjela zejména v západní Evropě. Hlavní koncepcí, která byla při integraci po druhé světové válce uplatňována, byla tzv. sektorová metoda integrace. Jedná se o pragmatickou metodu integrace v těch oblastech, kde se řešily zásadní mocenské problémy západní Evropy. Předpokládalo se, že úspěch v jednom klíčovém sektoru položí základ vzájemné spolupráci a pozdější integraci v dalších sektorech.

Východiskem reálného integračního procesu v západní Evropě po 2. světové válce bylo ustavení integrace sektorového typu - Evropského společenství uhlí a oceli. ESUO bylo založeno v roce 1952 na dobu 50 let a platnost smlouvy tak vypršela v roce 2002. Následné pokusy o rozvinutí západoevropského integračního procesu i do oblasti politické, resp. vojensko-politické založením Evropského obranného společenství (EOS), však byly neúspěšné.

Po zkušenostech s realizací projektů ESUO a EOS se dospělo k závěru, že nejméně politicky kontroverzní v rámci integračního procesu je hospodářská oblast, kde koneckonců byly přínosy integrace nesporné. V roce 1958 vzniká Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM). Zakládajícími státy byly Belgie, Francie, Itálie, Lucemburska, Nizozemsko a Německo. Zatímco úkolem EHS bylo zřízení společného trhu a hospodářské a měnové unie, EURATOM si kladl za cíl přispět vytvořením potřebných podmínek k rychlému vybudování společného trhu v oblasti nukleární energie a rozvoji jaderného průmyslu.

První desetiletí západoevropské integrace přineslo rychlý ekonomický růst a zásadní růst životní úrovně obyvatel, což narušila 70. léta 20. století, která jsou charakteristická jistým ustrnutím dynamiky integračního procesu. To bylo dáno zejména vypuknutím ekonomické recese díky ropným šokům a poklesu konkurenceschopnosti západoevropských výrobců zejména vůči asijské konkurenci. I přesto ale došlo k částečným úspěchům v podobě např. prvního rozšíření v roce 1973, kdy do EHS a dalších organizací vstoupily Velká Británie, Dánsko a Irsko.

V roce 1985 byl schválen dokument „Bílá kniha. Opatření k uskutečnění vnitřního trhu EHS". Tento dokument představuje komplexní program, jehož náplň vedle k zásadnímu prohloubení dosavadního integračního procesu, k vytváření skutečného "jednotného trhu", tj. trhu bez vnitřních hranic, který podle přijatého harmonogramu měl být - alespoň v zásadě

- dovršen do konce roku 1992. Opatření potřebná k nastolení jednotného vnitřního trhu v tomto dokumentu byla shrnuta do tří skupin, spočívajících v odstranění tzv. věcných, technických a daňových překážek. Právní kodifikace programu Bílé knihy byla provedena přijetím tzv. Aktu o jednotné Evropě, který vstoupil v platnost v roce 1987. Jednotný vnitřní trh byl v tomto dokumentu vymezen jako naplnění čtyř základních ekonomických svobod, kterými jsou volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu.

Úspěšné splnění hlavních záměrů Aktu o jednotné Evropě představuje významný pokrok ve vývoji integračního procesu v západní Evropě a vytvořilo podmínky pro přechod k další etapě západoevropské integrace – k vytváření Evropské unie dle smlouvy podepsané 7. února 1992 v holandském městě Maastrichtu.



OTÁZKY

1. Mezi instituce, jež nebyly pro ESUO, EHS a Euratom do roku 1967 společné, patří:

- a) Komise.
- b) Soudní dvůr.
- c) Shromáždění.
- d) Ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

2. Období 70. let 20.století se také jinak nazývá jako:

- a) Období intenzivního prohlubování evropské integrace.
- b) Období eurooptimismu.
- c) Období eurosklerózy.
- d) Platí a) i b) současně.

3. Zakládajícími členy Evropského společenství uhlí a oceli byly tyto země:

- a) Země BENELUXu, Itálie, Francie a Německo.
- b) Země BENELUXu, Itálie, Německo a Velká Británie.
- c) Země BENELUXu, Itálie, Německo a Španělsko.
- d) Země BENELUXu, Německa, Francie a Velké Británie.

4. Která země odmítla v referendu již schválený a připravený vstup do Evropských společenství?

- a) Island.
- b) Norsko.
- c) Turecko.
- d) Lichtenštejnsko.

5. Smlouvu o Ústavě pro Evropu odmítli v referendu občané:

- a) Velké Británie a Irsko.
- b) Irsko.
- c) Francie a Irsko.
- d) Francie a Nizozemí.

Správné odpovědi: 1.a); 2.c); 3.a), 4.b), 5.d).

3 INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola pojednává o soustavě institucí, které Evropská unie v průběhu svého formování vytvořila za účelem zabezpečení jejího fungování. Právě existence silných orgánů, které tvoří vlastní právo, které je závazné pro členské státy, ale i pro fyzické a právnické osoby na území Evropské unie, odlišuje Evropskou unii od klasických mezinárodních organizací, a je jedním ze základních pilířů její akceschopnosti a dynamičnosti. Základní institucionální rámec vychází ze základního členění institucí Unie podle rozsahu jejich pravomocí. Skupinu hlavních institucí tvoří Evropská rada, Rada, Evropská komise, Evropský parlament, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr. Mimo tyto hlavní instituce existuje i skupina poradních orgánů, přičemž mezi nejdůležitější patří Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, či agentur. V rámci této kapitoly se seznámíme s nejdůležitějšími institucemi, které zabezpečují jak každodenní fungování Evropské unie, tak i její strategické směřování do budoucna.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vymežit hlavní a pomocné instituce EU.
- specifikovat úlohu a funkce jednotlivých institucí v Evropské unii.
- charakterizovat vzájemné funkční vztahy mezi orgány EU.
- popsat způsob, jakým jsou jednotlivé unijní instituce vytvářeny.

Získáte:

- informace o institucionálním uspořádání Evropské unie.
- znalosti o vzniku, formování a složení orgánů EU.
- přehled o pozici ČR v jednotlivých institucích Unie.
- představu o tom, jak se změnila struktura institucí v souvislosti se vstupem kandidátských zemí do Evropské unie.

Budete schopni:

- vymežit hlavní instituce Evropské unie.
- určit dělení pravomocí mezi jednotlivé instituce Evropské unie.
- určit personální složení jednotlivých institucí.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Evropský parlament, Evropská komise, Evropská rada, Rada, Evropská centrální banka, Soudní dvůr Evropské unie, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropský účetní dvůr, unijní agentury.

Jelikož je projekt evropské integrace od počátku odlišný od standardní mezinárodní organizace, bylo od počátku integračního úsilí rozhodnuto o tom, že Unie bude řízena vlastními institucemi, přičemž některé z nich budou zcela nezávislé na členských státech.

Hlavními orgány EU jsou (dle článku 13 SEU):

- Evropský parlament,
- Evropská rada,
- Rada,
- Evropská komise (nebo také jen „Komise“),
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropská centrální banka,
- Účetní dvůr.

V institucionální struktuře Evropské unie hraje hlavní roli z výše uvedených institucí trojúhelník Evropská komise - Rada - Evropský parlament, který doplňuje Soudní dvůr Evropské unie. Někdy se proto používá pojem institucionální čtyřúhelník. V rozdělení zodpovědností ve věci unijního práva platí, že instituce zpravidla kumulují více funkcí a klasická dělba, tak jak ji známe na úrovni členských států, je mnohem komplikovanější. Tím se odlišují i od národních institucí – jestliže zákonodárnou mocí disponuje na národní úrovni parlament, na úrovni Unie mají tuto pravomoc jednak Rada, jednak Evropský parlament, exekutivní (výkonná) moc je svěřena zpravidla vládám, k nimž by se dala na unijní úrovni přirovnat Komise. Ta má však i jiné pravomoci, např. dohlíží ve spolupráci se Soudním dvorem EU na uplatňování práva Unie a v určitých případech má dokonce legislativní pravomoci (na základě zmocnění Radou). Jedinou složkou moci, která je oddělena od ostatních, je soudní moc, jež náleží soudům na úrovni EU a členských států.

V průběhu času se rozsah pravomocí u jednotlivých institucí měnil, dokonce některé instituce vznikaly až v průběhu času. Asi největší nárůst pravomocí zaznamenal Evropský parlament, který původně disponoval pouze poradní a kontrolní pravomocí a postupem času získal plnohodnotnou zákonodárnou funkci.

3.1 Evropská rada

Zřizovací smlouvy tento orgán nevymezovaly a v 60. letech se nejvyšší představitelé členských států scházeli ad hoc. Evropská rada jako taková byla vytvořena v roce 1974 a měla představovat neformální fórum pro diskusi hlav států a předsedů vlád. Velmi záhy se stala instancí, která stanovuje cíle Evropské unie ve všech oblastech její činnosti a určuje, jakým způsobem jich dosáhnout. Oficiální status přiznala Evropské radě Maastrichtská smlouva, podepsaná v roce 1992, která stanoví, že Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje. Od 1. prosince 2009 se na základě Lisabonské smlouvy stala jedním ze sedmi orgánů Unie.

Evropská rada je nejvyšším politickým orgánem EU – **dává nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority** (např. na zasedání ER v Kodani roku 1993 bylo rozhodnuto o kritériích, které musejí naplnit kandidátské státy, pokud chtějí vstoupit do EU či se na jejích zasedáních rozhoduje o provedení reform např. společné zemědělské politiky či se na jejím zasedání rozhodlo o spuštění eura). Nevykonává ale legislativní činnost. Je tvořena nejvyššími ústavními představiteli jednotlivých členských zemí, jichž je celkem 28 (prezidenti nebo premiéři), kteří se scházejí několikrát ročně zpravidla jako tzv. evropský summit (dvakrát za půl roku). Tohoto zasedání se se dále účastní předseda Evropské rady a předseda Komise. Jednání se může účastnit také vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiky.

Evropská rada obvykle rozhoduje konsensem. V některých případech přijímá rozhodnutí jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, podle toho, co stanoví Smlouva.

Evropská rada volí svého **předsedu** kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku s tím, že může být zvolen dvakrát po sobě. V případě překážky nebo závažného pochybení jej může Evropská rada stejným postupem odvolat. Tuto funkci vykonával jako první od roku 2009 Herman Van Rompuy (bývalý belgický ministerský předseda), jenž byl do této funkce zvolen i pro druhé funkční období. Po další dvě funkční období zastával tento post bývalý polský premiér Donald Tusk (2014 – 2019), jehož ve funkci vystřídal bývalý ministerský předseda Belgie Charles Michel.

Předseda Evropské rady:

- předsedá Evropské radě a vede její jednání,
- ve spolupráci s předsedou Komise a na základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťuje přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady,
- usiluje o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady,
- po každém zasedání Evropské rady předkládá zprávu Evropskému parlamentu,
- zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Předseda Evropské rady nemůže po dobu trvání svého funkčního období zastávat žádnou vnitrostátní funkci.

3.2 Rada

Rada je společně s Evropským parlamentem orgánem Unie, jenž disponuje legislativní funkcí a v němž zasedají zástupci vlád členských států, tj. ministři jednotlivých členských států odpovědní za příslušné odvětví. Složení Rady a to, jak často zasedá, se liší v závislosti na projednávaných tématech. Jinými slovy řečeno, složení Rady není stále, nýbrž je variabilní, např. ministři zahraničních věcí se scházejí přibližně jednou měsíčně v rámci Rady pro zahraniční věci. Ministři hospodářství a financí se rovněž scházejí jednou měsíčně na zasedání takzvaného Ecofinu, což je složení Rady, které se zabývá hospodářskými a finančními věcmi. Celkem je tedy Rada tvořena 27 ministry z členských států (dle projednávané problematiky). Podobně jako Evropská rada se jedná o instituci, v jejímž rámci zástupci hájí zájmy svých zemí.

Rada funguje již od samotného počátku evropské integrace – v rámci Evropského společenství uhlí a oceli.

Rada zasedá celkem v deseti složeních, která pokrývají všechny politiky Unie:

- Všeobecné záležitosti
- Zahraniční věci
- Hospodářství a finance (ECOFIN)
- Spravedlnost a vnitřní věci
- Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele
- Konkurenceschopnost
- Doprava, telekomunikace a energie
- Zemědělství a rybolov
- Životní prostředí
- Vzdělávání, mládež a kultura

Poslání Rady spočívá v:

- Schvalovat evropské právní předpisy – v mnohých politických oblastech spolu s Evropským parlamentem.
- Koordinovat hlavní směry hospodářské politiky členských států.
- Uzavírat mezinárodní smlouvy mezi EU a dalšími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi.
- Spolu s Evropským parlamentem schvalovat rozpočet EU.
- Rozvíjet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) založenou na směrech stanovených Evropskou radou.
- Koordinovat spolupráci vnitrostátních soudů a policejních složek v trestních věcech.

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitější funkcí Rady je schvalování právních předpisů (zejména nařízení a směrnice). Ve většině případů může Rada vytvářet legislativní akty

pouze na základě návrhů, které jí předkládá Evropská komise. O předložení vhodných návrhů může Komisi rovněž sama požádat. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou Komisi vyzvat k předložení návrhu i občané, jestliže shromáždí jeden milion podpisů. Jedná se o právo občanské iniciativy.

Rada může hlasovat hned několika způsoby:

- **jednoduchá většina** – používá se omezeně, méně závažné otázky (např. organizační)
- **jednomyslnost** – typické pro mezinárodní organizace, v I. pilíři se používá jen u citlivých otázek (např. daně, sociální zabezpečení), a vždy v otázkách II. pilíře čili SZBP (přičemž zdržení se hlasování není překážkou přijetí aktu)
- **kvalifikovaná většina** – má nadstátní povaha, členský stát může být přehlasován, dost často se zde mění počty z důvodu rozšiřování (viz dále)
- **dvoutřetinová či čtyřpětinová většina** – pouze ve zvláštních, ojedinělých případech.

Velmi dlouhou dobu se v Radě hlasovalo nejčastěji pomocí tzv. **kvalifikované většiny**, která znamenala, že každému členskému státu byla přisouzena určitá váha hlasu, která byla dána počtem obyvatel v dané zemi. Platila však zásada **degresivní proporcionality**, která svým způsobem zvýhodňovala menší země (např. Česko mělo v tomto systému hlasování 12 hlasů a Německo, ač má osmkrát více obyvatel, disponovalo pouze s 29 hlasy). Rozložení hlasů znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 1: Rozložení hlasů Rady

Stát	Počet hlasů
Německo, Francie, Itálie	29
Španělsko, Polsko	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Belgie, Česká republika, Řecko, Maďarsko, Portugalsko	12
Rakousko, Švédsko, Bulharsko	10
Dánsko, Chorvatsko, Finsko, Irsko, Litva, Slovensko	7
Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko	4
Malta	3

Návrh legislativního aktu byl v Radě přijat tehdy, pokud byla naplněna podstata kvalifikované většiny, tj.:

- je získán souhlas **nadpoloviční většiny** členských států (v některých případech dvou-třetinové většiny) – tu lze chápat jako „pojistku“ pro malé členské státy,
- ve prospěch návrhu je podáno alespoň **260 hlasů** z celkového počtu 352 hlasů.

Obě dvě výše uvedené podmínky byly mandatorní, tj. je nezbytné naplnění obou dvou zároveň. Navíc mohl každý členský stát požádat o potvrzení, že hlasy odevzdané ve prospěch návrhu zastupují nejméně 62 % celkového obyvatelstva Unie. Pokud tato podmínka

nebyla splněna, nebylo rozhodnutí přijato. Tato podmínka byla fakultativního charakteru a v praxi ji využívaly zejména velké státy, které jsou v systému degresivní proporcionality znevýhodněny. Proto ji lze chápat jako „pojistku“ proti přehlasování pro velké státy.

Lisabonská smlouva z roku 2007 (v platnost vešla v roce 2009) však přináší zásadní změnu v chápání kvalifikované většiny, kdy došlo k podstatnému zjednodušení. Dosažení kvalifikované většiny je v současnosti naplněno tehdy, pokud:

- pro daný návrh legislativního aktu hlasuje minimálně 55 % členů Rady (v případě, že Rada nejedná o návrhu Komise je zapotřebí tzv. superkvalifikované většiny čítající 72% členů Rady zastupující členské státy;
- tito členové musejí zároveň reprezentovat členské státy, jejichž počet obyvatel činí alespoň 65% z celkové populace Unie.

Činnost Rady je koordinována prostřednictvím institutu *předsednictví*. Radě postupně předsedá všech 27 členských států Unie, které se střídají vždy po šesti měsících. Během těchto šesti měsíců předsednictví (daný ministr z členské země, jež zrovna předsedá Radě) řídí zasedání na všech úrovních, navrhuje politické směry a vypracovává kompromisní návrhy nezbytné k přijetí rozhodnutí Rady. V zájmu kontinuity práce Rady šestiměsíční předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin. „Trojka“ předsednictví připravuje společný program činností Rady na období 18 měsíců. Šestiměsíční předsednictví nepředsedá jedinému složení Rady, a to Radě pro zahraniční věci, které po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tuto funkci zastává od 1. prosince 2009 vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (v roce 2021 jím je Josep Borrell Fontelles).

Tabulka 2: Rozložení předsednictví v Radě od roku 2020 do roku 2025

Stát	Rok	Období
Chorvatsko	2020	leden-červen
Německo	2020	červenec-prosinec
Portugalsko	2021	leden-červen
Slovinsko	2021	červenec-prosinec
Francie	2022	leden-červen
Česko	2022	červenec-prosinec
Švédsko	2023	leden-červen
Španělsko	2023	červenec-prosinec
Belgie	2024	leden-červen
Maďarsko	2024	červenec-prosinec
Polsko	2025	leden-červen
Dánsko	2025	červenec-prosinec

Radu lze vnímat pouze v její úzké podobě ve složení ministrů z členských zemí nebo v širší podobě, kterou lze členit vertikálně, kdy zástupci členských států (resortní ministři) tvoří pouze špičku pomyslného ledovce rozhodovacího procesu v rámci Rady. Ministrům napomáhají ve skutečnosti ještě dva níže postavené rozhodovací stupně (COREPER a pracovní výbory) a generální sekretariát Rady poskytující administrativní podporu všem třem úrovním.

COREPER (Výbor stálých zástupců) Nejvýznamnějším spojovacím článkem mezi členskými státy a EU je Výbor stálých zástupců. Tvoří ho stálí zástupci členských států v Bruselu (velvyslanci a jejich zástupci), kteří jsou v úzkém kontaktu s Evropskou komisí i mezi sebou navzájem. Na půdě COREPERu se připravují a projednávají návrhy, o nichž pak, často již jen formálně, rozhoduje Rada. COREPERu podléhá přibližně 200 pracovních skupin, které se zabývají technickými detaily jednotlivých legislativních návrhů. Dle projednávané agendy se výbor dělí na dvě formace - COREPER II, který se skládá z velvyslanců a zabývá se např. finanční agendou a COREPER I, složen z nižších diplomatických zástupců a zabývající se např. agendu zemědělství nebo výzkumu.

V případě členských států je stále zastoupení v Bruselu hlavním spojovacím článkem mezi národní administrativou a unijními orgány. Diplomaté Stálého zastoupení jednají na zasedáních 150 pracovních skupin, kterých v průběhu šesti měsíců bývá přes dva tisíce. Stále zastoupení ve spolupráci s vládou, ministerstvem zahraničních věcí a ostatními resorty připravuje během jediného pololetí aktivity daného členského státu na více než třech desítkách formálních rad ministrů a několika Evropských radách nejvyšších představitelů členských států.

Generální sekretariát zajišťuje zasedání Rady po technické a administrativní stránce. Stará se o přípravu zasedání, vedení protokolu, o tlumočnické a překladatelské služby a zveřejňování dokumentů. Spravuje rozpočet Rady a archívy. Člení se na 7 generálních ředitelství, pět ředitelství a odbor právních služeb. V čele sekretariátu stojí generální tajemník, kterého jmenuje Rada na základě hlasování kvalifikovanou většinou.

3.3 Evropská komise

Jestliže v Evropské radě a Radě jsou prosazovány zájmy členských zemí, Komise zastupuje nadnárodní princip, tzn., že prosazuje zájmy EU jako celku a tvoří protiváhu zájmům jednotlivých členských států. Oproti Radě je složení Komise, resp. kolegia eurokomisařů stálé. Komise je tak institucí stálé povahy, kdy jsou eurokomisaři voleni na funkční období pěti let, které je obnovitelné. Evropská komise je zcela nezávislým orgánem, obzvláště ve vztahu k členským státům.

3.3.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropská komise vznikla v roce 1958 jako výkonný orgán Evropského hospodářského společenství. Jistým předobrazem Komise byl Vysoký úřad fungující od roku 1952 v rámci

Evropského společenství uhlí a oceli (v roce 1967 byl z důvodu institucionální reformy zrušen a jeho pravomoci převedeny na Komisi). Prvním předsedou Komise byl v letech 1958 až 1967 Walter Hallstein, jenž je považován za jednu z vůdčích osobností počátků evropské integrace. Pod jeho vedením měla Komise silný politický mandát a usilovala o nadstátní směřování integrace. Tyto snahy však byly utlumeny Francií, která z rostoucí moci Komise měla obavy a po Slučovací smlouvě, i když došlo ke sjednocení Vysokého úřadu a obou Komisí do jedné Komise, měla oslabené postavení. V průběhu 70. let a na začátku 80. let se evropská integrace ubírala spíše směrem mezivládní spolupráce a na místě předsedy Komise se střídali spíše nevýrazní politici. Tento trend se změnil až v druhé polovině 80. let, kdy se stal předsedou Komise francouzský politik Jacques Delors (předseda v letech 1985 až 1995), jenž je označován za otce projektu jednotného vnitřního trhu a společné měny. Jelikož se jednalo o silnou osobnost, Komise za jeho vedení opět nabyla na významu a plnila svoji roli „motoru“ integrace. Po jeho odchodu se stal předsedou Komise Jacques Santer, bývalý lucemburský premiér. Původně byla jeho Komise jmenována na standardní období pěti let, tj. od 1995 do roku 2000, avšak z důvodu korupčního skandálu a protežování rodinných příslušníků dvou eurokomisařů skončila tato Komise předčasně, kdy v roce 1999 podala společnou rezignaci. Tento skandál měl bohužel velký vliv na kredit Komise jako nezávislé instituce a na její další fungování. Následující Komise pod vedením Romana Prodiho (1999 až 2004) měla jako hlavní úkol obnovit důvěryhodnost a postavení Komise v rámci evropských institucí. To samozřejmě mělo svůj negativní vliv i na její funkci „motoru“ integrace. Během funkčního období této Komise došlo k doposud největšímu rozšíření Unie o 10 nových členských států a musela tak nastat i reforma složení tohoto orgánu. Doposud totiž platila zásada, že velké státy měly po dvou eurokomisařích a malé státy nominovali jednoho komisaře. Od konce funkčního období Prodiho komise platí zásada, že každý členský stát má pouze jednoho eurokomisaře (v současnosti tedy 28). Od roku 2004 byl předsedou Komise portugalský politik José Manuel Barroso, který předsedal Komisi ve dvou funkčních obdobích, tj. v letech 2004 až 2014. Od roku 2014 do roku 2019 (jedno funkční období) předsedal Evropské komisi lucemburský politik Jean-Claude Juncker a v současné době je v čele vůbec první žena Ursula von der Leyen.

3.3.2 SLOŽENÍ

Komise se skládá z **kolegia komisařů** z 27 členských států a má svého předsedu a místopředsedy (jedním z místopředsedů je současně vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku) a z několika tisíců zaměstnanců (přibližně 25 tisíc). Komisaři, po jednom z každé země EU, zajišťují během svého pětiletého funkčního období politické vedení Komise a každý z nich zodpovídá za určitou oblast, která je mu přidělena předsedou Komise.

Vůbec prvním českým komisařem byl od května do listopadu 2004 **Pavel Telička** (bývalý náměstek ministra zahraničí, jenž zastupoval Česko při vyjednávání o jeho vstupu do EU). Jeho nástupcem se stal bývalý český premiér **Vladimír Špidla**, který vykonával funkci eurokomisaře pro zaměstnanost, sociální záležitosti a rovné příležitosti v letech 2004 až 2009. Ve funkčním období let 2009 až 2014 tuto pozici zastával **Štefan Füle**, jenž měl na

starosti rozšiřování Unie a Evropskou politiku sousedství. Od roku 2014 tuto pozici vykonává **Věra Jourová**, která ve svém prvním funkčním období měla na starosti spravedlnost, spotřebitele a genderovou rovnost. Ve druhém funkčním období (od roku 2019) se věnuje hodnotám a transparentnosti a zároveň je místopředsedkyní.

Nejdůležitější osobou v Komisi je nesporně její předseda, jenž odpovídá za činnost Komise a řídí její zasedání. Funkce eurokomisaře s sebou nese zvýšené nároky na celkovou způsobilost a záruku nezávislosti. Ačkoli je daný kandidát na eurokomisaře nominován svým členským státem a v případě jeho následného jmenování pak hovoříme např. o českém eurokomisaři, měl by svoji funkci vykonávat nezávisle a v zájmu Unie, což jinak řečeno znamená, že nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu a navíc platí zásad, že je členský stát nemůže odvolat. Mimoto nemohou komisaři vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost. V rámci svého mandátu řídí každý komisař jedno nebo více generálních ředitelství (s jistou nadsázkou by se dala činnost generálních ředitelství přirovnat k resortním ministerstvům a funkce eurokomisaře k funkci ministra ve vládě). Celkem existuje v současnosti 33 Generálních ředitelství.

Poměrně zajímavý je proces jmenování předsedy Komise a následně i eurokomisařů. Celému tomuto procesu předchází v poslední době volby do Evropského parlamentu, což má svůj význam v tom, že EP zásadně ovlivňuje volbu všech komisařů, předsedu Komise nevyjímaje. Nejprve určí Evropská rada na základě kvalifikované většiny kandidáta na předsedu Komise, jenž musí následně získat podporu Evropského parlamentu. Při navrhování kandidáta na předsedu Komise je tedy nutné brát ohled na výsledky voleb do Evropského parlamentu (při vítězství levice by bylo zřejmě nešťastné navrhnout pravicově zaměřeného kandidáta). Kandidát na předsedu následně podstoupí slyšení u EP (v bruselské terminologii se tento proces nazývá jako „grilování“, a to z toho důvodu, že kandidát musí uspokojivě zodpovědět celou řadu někdy i nepříjemných otázek a mnohdy to nemá daleko k pocitu, jenž se dá hovorově vyjádřit jako „smažení se vlastní šťávě“). Potom, co je EP zvolen předseda Komise, ten ve spolupráci se členskými státy navrhne seznam potenciálních komisařů, kteří musejí projít stejným procesem před Evropským parlamentem, a někdy se stane, že v tomto slyšení neuspějí (jako příklad může posloužit italský kandidát na komisaře Rocco Buttiglione, který díky svým kontroverzním výrokům na téma pozice žen v manželství a na homosexualitu, již považuje za hřích, nezískal důvěru EP a eurokomisařem se tak nakonec nestal). Komise je vždy schválena EP jako celek a poté ji jmenuje na pětileté období na základě kvalifikované většiny Rada.

Činnost Komise kontroluje Evropský parlament. Pokud jí vysloví nedůvěru, odstupuje Komise jako celek. Někdy se může stát, že pomyslný kredit ztratil pouze některý z komisařů, potom může dotčený komisař rezignovat sám. Další možností, jak může komisař přijít o svůj mandát je jeho úmrtí či může být odvolán Soudním dvorem EU na návrh Rady či Komise v případě, kdy přestane naplňovat předpoklady pro výkon této funkce nebo se dopustí závažného provinění neslučitelného s výkonem této funkce.

3.4 Činnost Komise

Mezi hlavní úkoly Komise patří:

- **předkládat návrhy právních předpisů Parlamentu a Radě** - Evropská komise má legislativní iniciativu, což znamená, že jako jediná může Evropskému parlamentu a Radě předkládat návrhy právních předpisů EU. Zástupci Evropské komise se účastní jednání Parlamentu, kde musí obhajovat svá stanoviska. Pokud je Komise vyzvána, musí písemně či ústně odpovědět na interpelace členů Parlamentu. Komise musí před přijetím nového legislativního návrhu povinně monitorovat sociální a ekonomické podmínky v Unii, aby zjistila, zda navrhovaný zákon přinese zlepšení. Proto je v kontaktu s různými zájmovými skupinami a poradními orgány, jakými jsou Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Evropská komise spolupracuje úzce s Radou EU a Účetním dvorem. Důležitou roli mají také stanoviska národních vlád a parlamentů.
- **řídít a provádět politiky EU a plnit rozpočet EU** - Komise se podílí na řízení, výkonu a implementaci politik Unie a spravuje rozpočet EU. Je spolu s Účetním dvorem odpovědná za kontrolu výdajů z rozpočtu EU, které většinou uskutečňují vnitrostátní a místní orgány. Komise hraje významnou roli v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kde dohlíží na zabezpečení rovných podmínek pro podniky a rovněž může zakázat fúze společností, pokud se domnívá, že by ohrozily spravedlivou hospodářskou soutěž (např. zneužívání dominantního postavení či kartelové dohody). Musí také kontrolovat, zda země EU nenarušují hospodářskou soutěž například nepovolenými státními dotacemi. Může také ve spolupráci se Soudním dvorem EU ukládat finanční sankce.
- **vymáhat právo EU** (společně se Soudním dvorem) - Komise je často definována také jako "strážkyně smluv", což znamená, že prosazuje evropské právo a dohlíží na jeho dodržování. Je tedy zodpovědná za zajištění řádného uplatňování aktů EU ve všech členských zemích. Pokud zjistí, že některá členská země neuplatňuje právní předpis EU, zahájí tzv. řízení pro porušení práva, kdy nejprve zašle oficiální dopis dané vládě s odůvodněním svého stanoviska a stanovením lhůty na vysvětlení. Jestliže stát včas nepodá uspokojivé vysvětlení ani nezjedná nápravu, zašle Komise další dopis, v němž stanoví lhůtu, do kdy je třeba situaci napravit. Pokud ani tentokrát členský stát požadavky nesplní, je věc postoupena Soudnímu dvoru, který může svým rozsudkem uložit finanční sankce.
- **zastupovat EU na mezinárodní scéně**, např. při sjednávání dohod mezi EU a jinými zeměmi - Komise reprezentuje Unii na mezinárodní úrovni a sjednává smlouvy s třetími zeměmi.

Jak již bylo uvedeno výše, jedním z hlavních úkolů je vypracovávat a předkládat návrhy legislativních aktů Radě a Evropskému parlamentu. Vzhledem k tomu, že mnohdy jsou směrnice či nařízení silně technicistické a administrativní povahy nebo je nezbytné jejich schválení v krátké době a zachovat tak flexibilitu, v mnoha případech deleguje Rada svoji

legislativní pravomoc na Komisi a hovoříme tak o *delegované pravomoci* Komise (v národním kontextu by se dal tento princip přirovnat k delegování legislativní moci Parlamentem na vládu, jež může v některých případech vydávat např. vyhlášky). Pokud bychom spočítali množství legislativních aktů, které vydává Rada s Evropským parlamentem a těch, které na základě delegované pravomoci vydává Komise, zjistili bychom, že velká část těchto aktů náleží Komisi. Komise tak paradoxně vydává velké množství aktů, ač k tomu ve zřizovacích smlouvách nebyla zmocnění. Aby však nedocházelo k přílišné koncentraci těchto pravomocí čistě do rukou Komise, členské státy si ponechaly kontrolu v podobě nejrůznějších výborů. Tyto výbory se skládají ze zástupců členských států (zpravidla na úrovni ministerských úředníků) a zástupců Komise (ti však nemají hlasovací práva) a vykonávají kontrolu nad implementací daných právních předpisů. Odborně se nazývá tento konzultační systém jako *komitologie* a celkově působí okolo 250 výborů, které se dají rozdělit dle omezení, které mohou Komisi klást do tří skupin. Komitologie je poměrně nepřehledný systém a jejím největším kritikem je dlouhodobě Evropský parlament.

3.5 Evropský parlament

Evropský parlament je další ze základních institucí Evropské unie, která prošla v průběhu času asi největšími proměnami. Jako jediný orgán EU je volen v přímých volbách přímo občany EU. Poslanci Evropského parlamentu s pětiletým mandátem *hájí zájmy občanů*. Parlament je vedle Rady jedním z hlavních orgánů EU, který přijímá právní předpisy. Mimoto má i další funkce, které si popíšeme v následujících částech. Parlament má tři oficiální sídla. Ve *Štrasburku* se europoslanci scházejí jeden týden v měsíci na plenárním zasedání. Stálé výbory Evropského parlamentu se scházejí mezi plenárními zasedáními v *Bruselu*, kde se konají také "miniplenární zasedání". Předsednictvo Evropského parlamentu a generální sekretariát sídlí v *Lucemburku*.

3.5.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropský parlament vznikl už v rámci vytváření Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), tj. v roce 1952. Původně se však tento orgán nesl název Společné shromáždění ESUO a jeho pravomoci byly značně omezené ve srovnání s těmi, kterými disponuje v současnosti. Shromáždění mělo zejména kontrolní pravomoc vůči Vysokému úřadu, jenž mu každoročně předkládal zprávu o své činnosti).

Po založení EHS a Euratomu společné shromáždění ESUO rozšířilo svou působnost na všechna tři společenství. Shromáždění se poprvé sešlo v počtu 142 členů ve Štrasburku dne 19. března 1958 jako „Evropské parlamentní shromáždění“ a 30. března 1962 změnilo svůj název na „Evropský parlament“. Římské smlouvy přinesly první rozšíření okruhu pravomocí, kdy mohlo Shromáždění např. iniciovat odvolání Komise během jejího funkčního období. Shromáždění také získalo některé konzultativní pravomoci v legislativním procesu. V praxi to znamenalo, že se mohl k některým navrženým právním předpisům vyjádřit, nicméně Rada ministrů mohla a taky nemusela vzít názor Shromáždění v potaz.

Nahrazení příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství vedlo podle Lucemburské smlouvy, která byla podepsána 22. dubna 1970, k prvnímu rozšíření rozpočtových pravomocí Parlamentu. K druhému navýšení rozpočtových pravomocí Parlamentu došlo v roce 1975, kdy mu tzv. Bruselská smlouva umožňovala vrátit rozpočet jako celek a vytvořit situaci rozpočtového provizória.

Před zavedením přímé volby v roce 1979 byli poslanci Parlamentu jmenováni národními parlamenty jednotlivých členských států. Všichni poslanci tudíž měli dvojí mandát.

Jednotný evropský akt z roku 1986 posílil úlohu Parlamentu v určitých legislativních oblastech, jmenovitě se jedná o **postup spolupráce** (viz dále) a stanovil, že smlouvy o přistoupení a přidružení podléhají jeho souhlasu (aniž by však měl pravomoc měnit text samotné smlouvy).

Smlouvou mající zásadní vliv na rozsah pravomocí Parlamentu byla **Maastrichtská smlouva**, která v určitých oblastech legislativní činnosti zavedla **postup spolurozhodování**, v jiných oblastech zase rozšířila postup spolupráce. Parlament tak získal pravomoc schvalovat s konečnou platností jmenování členů Komise, což byl ze strany Parlamentu důležitý krok směrem k politické kontrole nad evropskou výkonnou mocí. **Amsterodamská smlouva** rozšířila postup spolurozhodování na většinu oblastí legislativní činnosti a reformovala jej, čímž postavila Parlament jako spolutvůrce právních předpisů naroveň Radě. Tím, že jmenování předsedy Komise bylo podmíněno souhlasem Parlamentu, se parlamentní kontrola nad výkonnou mocí ještě více zvýšila. **Niceská smlouva** rozšířila rozsah postupu spolurozhodování na další ustanovení Smlouvy o ES. **Lisabonská smlouva** představuje další důležité rozšíření postupu spolurozhodování (ovšem pod novým názvem řádný legislativní postup) do 45 nových legislativních oblastí. Spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu v rámci **řádného legislativního procesu** se tak stalo nejpoužívanějším postupem v rámci legislativního procesu.

3.5.2 SLOŽENÍ

Počet poslanců Evropského parlamentu volených za každý stát se řídí počtem obyvatel tohoto státu. Podle Lisabonské smlouvy je minimální počet poslanců na zemi 6 a maximální 96 (za Německo jakožto nejlidnatější zemi Evropské unie zasedá v EP celkem 96 europoslanců), za Česko působí v EP 21 poslanců a nejméně europoslanců, tj. 6, pochází z Malty, Lucemburska či Kypru). Evropský parlament se skládá celkem ze **705 poslanců** zvolených ve 27 členských státech Evropské unie. Jak již bylo uvedeno v předchozí části, jsou od roku 1979 poslanci voleni **všeobecným přímým hlasováním** na dobu 5 let, přičemž každá země si může zvolit způsob, jakým volby proběhnou. Poslední volby proběhly v roce 2019, další volby pro funkční období 2024 až 2029 se budou konat v roce 2024. Na první pohled by se mohlo zdát, že se poslanci v Parlamentu sdružují dle států, za které do něj byli zvoleni. Ve skutečnosti se však poslanci sdružují dle své politické příslušnosti v nadnárodních skupinách, tzv. **politických frakcích**. K vytvoření politické frakce v rámci Evropského parla-

mentu je zapotřebí nejméně 25 poslanců z nejméně 7 zemí. Politické skupiny zasedají pravidelně během týdne před dílčím zasedáním a během týdne, kdy se koná dílčí zasedání, a pořádají semináře, které mají za cíl stanovit hlavní zásady jejich činnosti v Unii.

Někteří poslanci Evropského parlamentu nejsou členy žádné politické frakce, potom v Parlamentu působí jako tzv. *nezařazení poslanci*. V současném období funguje celkem sedm politických frakcí:

- **Poslanecký klub Evropské lidové strany** (Křesťanských demokratů) sdružuje konzervativní a liberálně-konzervativní prointegrační politické subjekty v rámci EU, patří sociálně tržní hospodářství, zásada subsidiarity a ochrana tradičních hodnot a rodiny. Hlavními prioritami frakce jsou ochrana vnějších hranic EU, efektivní migrační politika, boj s terorismem, dostupná energie a boj proti klimatickým změnám, inovace, investice do vytvoření pracovních příležitostí, digitální ekonomika a podpora zemědělců, malých a středních podniků a mladých Evropanů. Tato politická frakce disponuje největším počtem členů (celkem 187), z českých politických stran v ní působí KDU-ČSL (Michaela Šojdrová a Tomáš Zdechovský), TOP 09 a Starostové (Jiří Pospíšil, Luděk Niedermayer a Stanislav Polčák).
- **Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu** se hlásí k inkluzivní evropské společnosti založené na principech svobody, rovnosti, solidarity, diverzity a spravedlnosti. Zaměřuje se na budování sociálně a odpovědné a ekologicky udržitelné ekonomiky, obranu principů demokracie a vlády práva, reformu evropské azylové a migrační politiky, podporu lidských práv a demokracie ve třetích zemích nebo spravedlivý obchod. Tato frakce je druhou největší frakcí s celkem 147 poslanci a čeští europoslanci v ní zastoupeni nezávislou europoslankyní Radkou Maxovou;
- **Skupina Obnova Evropy** se profiluje jako liberální, centristická a výrazně prointegrační skupina. Tato frakce klade důraz na ekonomický růst, udržitelnost životního prostředí a spravedlivou hospodářskou soutěž. K jejím prioritám patří tvorba pracovních míst, zdravé a vyrovnané rozpočty a nastavení kontrolních mechanismů při neplnění rozpočtových pravidel a odstranění byrokracie v EU. Je třetí největší frakcí a celkem v ní působí 109 poslanců, z toho 5 poslanců pochází z Česka, přičemž byli zvoleni za ANO 2011 (např. Dita Charanzová či Martina Dlabajová);
- **Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance** sdružuje poslance z evropských stran zelených a dále poslance stran zastupujících minority a regionální uskupení. Tato frakce usiluje o sociální spravedlnost, vládu práva, lidská práva, svobodný internet, transparentnost, ochranu životního prostředí a mírovou zahraniční politiku. Celkem se v ní sdružuje 67 poslanců, z toho 3 jsou z Česka a byli zvoleni za Piráty (Markéta Gregorová, Marcel Kolaja a Mikuláš Peksa);
- **Skupina Identita a demokracie** zastává silně kritické a odmítavé stanovisko vůči evropskému integračnímu projektu. Frakce čítá 76 poslanců a její jádro frakce tvoří poslanci francouzského Národního sdružení (dříve Národní fronta), italské Ligy

(dříve Liga severu) a německé Alternativy pro Německo. V této frakci působí i dva europoslanci zvolení za SPD (Hynek Blaško a Ivan David);

- **Skupina Evropských konzervativců a reformistů** se zasazuje o individuální občanské svobody, minimální státní intervencionismus, svobodné podnikání, nízké daně, regulaci přistěhovalectví, či snižování byrokracie EU a její celková reforma. Dále je akcentováno jednoznačné odmítnutí aktivit směřujících k hlubší federalizaci EU a naopak podpora zásady subsidiarity a zachování suverenity národních států. Tato frakce sdružuje celkem 61 poslanců, Česko v ní reprezentují poslanci zvolení za ODS (Evžen Tošenovský, Alexandr Vondra, Veronika Vrecionová či Jan Zahradil);
- **Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice** - sdružuje strany nové evropské levice, komunistické strany a skandinávská levicová ekologická uskupení. Její deklarovaným cílem je poskytnout občanům EU lepší pracovní podmínky a vzdělání, dosažení sociální solidarity a spravedlnosti, udržitelný rozvoj, nediskriminace a odpor k militarizaci. Celkem v ní působí 39 europoslanců, z toho jeden zástupce pochází z Česka (Kateřina Konečná za KSČM).

3.5.3 PRAVOMOCI

Mezi hlavní úkoly Evropského parlamentu patří:

- společně s Radou vykonává legislativní činnost, tj. projednává a schvaluje legislativní normy EU v rámci tzv. řádného legislativního postupu, případně dle zvláštního legislativního postupu;
- vykonává tzv. demokratický dohled nad dalšími orgány EU – např. schvaluje členy Komise a v průběhu jejího funkčního období ji může vyslovit nedůvěru, EP se zabývá peticemi evropských občanů a sestavuje vyšetřovací komise, pod Evropský parlament spadá také úřad evropského ombudsmana;
- společně s Radou projednává a přijímá rozpočet EU.

3.6 Evropský veřejný ochránce práv

Evropský veřejný ochránce práv prošetřuje stížnosti na administrativní pochybení institucí a dalších subjektů EU. Stížnosti mohou podávat občané a rezidenti členských států EU a sdružení a podniky usazené v EU. Evropský veřejný ochránce práv byl zřízen Maastrichtskou smlouvou, přičemž je volen Evropským parlamentem na období pěti let, s možností opětovného zvolení. Jako vůbec první veřejný ochránce práv působil Jacob Söderman, který byl zvolen Evropským parlamentem v roce 1995. Jeho funkci v roce 2003 převzal Nikiforos Diamandouros. Stávající veřejnou ochránkyní práv je Emily O'Reilly, jež se funkce ujala dne 1. října 2013.

Veřejný ochránce práv prošetřuje různé případy nevhodného administrativního postupu, mezi které může patřit např.:

- nekalé jednání
- diskriminaci
- překročení pravomoci
- neúplné informace nebo odmítnutí informace poskytnout
- zbytečné průtahy
- použití nesprávného postupu.

Kancelář veřejného ochránce práv zahajuje šetření z vlastní iniciativy nebo na základě přijaté stížnosti. Jedná se o nestranný orgán a nejedná tudíž na základě instrukcí ničí vlády či jiné organizace. Předkládá výroční zprávu o činnosti Evropskému parlamentu. Veřejný ochránce práv často může vyřešit výše uvedené příklady nevhodného administrativního postupu jednoduše tak, že dotčený orgán informuje. Pokud je třeba další intervence, ta vždy směřuje k dosažení pokud možno smírného řešení. Pokud jsou zapotřebí další kroky, veřejný ochránce práv navrhne dotčenému orgánu opatření k nápravě. Pokud tyto nejsou akceptovány, veřejný ochránce práv může vypracovat zvláštní zprávu pro Evropský parlament, který pak odpovídá za přijetí vhodných opatření.

V praktické rovině je zapojení veřejného ochránce práv zpravidla očekáváno (za předpokladu podání stížnosti) v případech, kdy občané, jež jsou nespokojeni s postupem orgánu, instituce, agentury či jiného subjektu EU a kteří umožnili, aby dotčené orgány situaci napravily samy, což však nevedlo k požadovanému výsledku. Stížnost evropskému veřejnému ochránci práv je třeba podat do dvou let ode dne, kdy se občan o problému dozvěděl. Musí vždy nahlásit svou identitu, na kterou instituci nebo orgán si stěžuje, a proč. Občan může také požádat, aby s jeho údaji bylo nakládáno jako s důvěrnými informacemi. Pokud veřejný ochránce práv není k řešení dané stížnosti kompetentní, bude informovat občana o tom, které jiné orgány lze v dané věci kontaktovat.

3.7 Soudní dvůr EU

Soudní systém Unie se skládá ze soudů na unijní úrovni, tj. **Soudního dvora Evropské unie** a ze soudů na **národní úrovni**. Vymezení jejich pravomocí je poměrně složité, nicméně platí zásada vzájemné úcty a spolupráce. V rámci tohoto učebního textu se budeme koncentrovat zejména na vymezení soudů na unijní úrovni a na základním vymezení jejich vztahu vůči národním soudům.

Soudní dvůr Evropské unie provádí výklad právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech EU (tuto roli lze srovnat s rolí, jež mají národní ústavní soudy). Rovněž řeší spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. Na Soudní dvůr se mohou obrátit i jednotlivci, podniky nebo organizace, pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva.

Soudní dvůr EU se skládá z dílčích soudů na dvou úrovních, přičemž obě dvě instituce mají své sídlo v Lucemburku:

- Soudní dvůr
- Tribunál

3.7.1 SOUDNÍ DVŮR

Soudní dvůr se skládá z 27 soudců a 11 generálních advokátů. Soudci a generální advokáti jsou určeni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska k vhodnosti navržených kandidátů k výkonu dotčených funkcí. Jejich funkční období je šestileté s možností opakovaného jmenování, přičemž co tři roky se obmění polovina sboru za účelem zachování jisté kontinuity v rozhodování. Jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí ve svých zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva, např. z akademické obce. Soudní dvůr je jedním z orgánů Unie, který má supranacionální povahu, což znamená, že prosazuje zájmy evropského práva a soudci jsou absolutně nezávislí, což je ostatně obecná charakteristika soudního systému.

Jak již bylo uvedeno výše, soudcům je nápomocno při jejich rozhodování **11 generálních advokátů**, jež jsou pověřeni zcela nestranným a nezávislým přednesením právního názoru zvaného „stanovisko“ k věci, které jsou jim předloženy.

Soudní dvůr může zasedat v několika formacích:

- v plénu, což se zpravidla týká otázky mimořádné důležitosti, např. má-li Soud rozhodnout o odvolání evropského veřejného ochránce práv či eurokomisaře;
- ve velkém senátu čítající 15 soudců zasedá Soud na návrh členského státu nebo orgánu, který se účastní řízení a taktéž se musí jednat o významnou záležitost;
- v senátech čítajících pět či tři soudce.

Soudní dvůr plní své funkce v rámci několika řízení:

- **Řízení o předběžné otázce** je velmi specifické řízení, které je založeno na spolupráci národních soudů a Soudního dvora jakožto nejvyšší unijní soudní autority. Toto řízení se uplatňuje zejména v případech, kdy je zapotřebí zajistit jednotný výklad zřizovacích smluv, čili primárního práva, a v případech, kdy je potřeba posoudit platnost aktů sekundárního práva či jejich výklad. Pánem sporu je vždy národní soud, který rozhoduje meritum věci a nese plnou odpovědnost. Řízení o předběžné otázce znamená, že vnitrostátní soudci mohou, a někdy jsou povinni, obrátit se na Soudní dvůr, aby ho požádali o upřesnění výkladu práva Unie, aby jim například umožnil přezkoumat soulad jejich vnitrostátních právních předpisů s tímto právem. Rozhodnutí Soudního dvora je poté závazné v tom smyslu, že konkrétní národní soud musí uplatnit principy práva Unie tak, jak mu byly interpretovány v rozhodnutí Soudní

dvůr. Při projednávání je používán jazyk vnitrostátního soudu, který o řízení požádal. Ačkoliv rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce nejsou formálně-právně obecně závazné a nemají charakter precedentů, prakticky se jich přidrží ve své rozhodovací praxi všechny evropské soudy. Řízení o předběžné otázce má obrovský význam při specifikaci evropského práva, které je v některých svých ustanoveních ať už primárního, tak i sekundárního práva nejednoznačné a Soudní dvůr tak pomocí tohoto nástroje dotváří, precizuje právo Unie a jeho rozhodnutí jsou jedním z důležitých právních pramenů evropského práva (tzv. judikatura Soudního dvora EU).

- **Žaloba na nesplnění povinnosti** umožňuje Soudnímu dvoru kontrolovat, zda členské státy dodržují povinnosti, které jsou jim uloženy na základě práva Unie. Jedná se o kombinaci mezinárodního prvku (diplomatické jednání mezi Komisí a příslušným členským státem, kdy mu Komise poskytne určitý prostor k nápravě) a supranacionálního prvku (v případě, že se nepodaří náprava stavu na základě dohody, může Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru). Cílem této žaloby je deklaratorní prohlášení Soudního dvora, zda žalovaný členský stát porušil či neporušil evropské právo. Tuto žalobu může podat členský stát nebo Komise (v praxi je tomu nejčastěji). Pokud Soudní dvůr shledá, že došlo k porušení, členský stát je povinen v takovém porušení neprodleně ustát. Jestliže Soudní dvůr po novém předložení věci Komisí konstatuje, že dotčený členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.
- **Žaloba na neplatnost** se týká aktů sekundárního práva a jejím smyslem je kontrola, zdali je daný právní předpis platný jak z obsahového, tak procesního hlediska. Dotčeným právním aktem může být pouze akt sekundární povahy, tj. převážně nařízení či směrnice (zpravidla se sleduje, jestli např. není v rozporu s ustanoveními primárního práva, což je lze přirovnat na národní úrovni k postupu, kdy se posuzuje, zdali není určitý zákon v rozporu s ústavou). Primární právo není nemožné napadnout v rámci této žaloby. Tzv. privilegovaným žalobcem (nemusejí udávat důvod) mohou být instituce EU (EP, Rada, Komise), členské státy. Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů mohou podat žalobu tehdy, pokud je to nutné k ochraně jejich práv a fyzické či právnické osoby mohou napadnout daný právní předpis pouze tehdy, pokud prokážou, že je jim určen nebo že se jich dotýká bezprostředně a osobně (žalobu podávají k Tribunálu). Pakliže je daný právní předpis shledán Soudním dvorem jako neplatný, je neplatným od svého vydání (zpravidla jsou důvody neplatnosti např. nedostatek pravomoci dané instituce k jeho vydání či porušení formálních náležitostí).
- **Žaloba na nečinnost** si klade za cíl postihnout případy, kdy daná unijní instituce měla povinnost jednat a vydat tudíž určité rozhodnutí, byla ale nečinná a nevydala jej. Jinými slovy řečeno postihuje nedostatek konání na straně orgánů Unie. Může se týkat Evropského parlamentu, Rady, Komise, ECB nebo jiných orgánů. Může být však podána teprve poté, co byl dotčený orgán vyzván, aby jednal. Jestliže je protiprávnost opomenutí shledána, je dotčený orgán povinen ustát v nečinnosti vhodnými opatřeními.

Každé řízení zahrnuje část písemnou i část ústní, která však není povinná. Konkrétní případ je posuzován vždy nejprve na uzavřeném jednání, zveřejněn je až výsledný rozsudek, a to včetně odůvodnění. Kopie rozsudku jsou poté přeloženy do všech úředních jazyků EU.

3.7.2 TRIBUNÁL

Tribunál začal fungovat v roce 1989 pod původním názvem Soud prvního stupně. Vznikl s cílem zmírnění přetížení Soudního dvora, které mělo ještě růst po přijetí Jednotného evropského aktu a v důsledku související snahy dokončit vnitřní trh, a zlepšení soudní ochrany práv občanů EU. Smlouvou z Nice se tehdejší Soud prvního stupně ve vztahu k Soudnímu dvoru emancipoval. Reformu završila Lisabonská smlouva, která ho přejmenovala na Tribunál.

Tribunál se skládá ze dvou soudců z každého členského státu (celkem tedy 54). Tribunál se skládá ze dvou soudců z každého členského státu. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska ke vhodnosti kandidátů na funkce soudce. Soudci jsou jmenováni na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování. Ze svého středu si volí předsedu, a to na dobu tří let. Jmenují vedoucího soudní kanceláře na šestileté funkční období. Soudci vykonávají své funkce zcela nestranně a nezávisle. Na rozdíl od Soudního dvora neexistují u Tribunálu stálí generální advokáti. Tato funkce však může být výjimečně svěřena některému soudci. Tribunál rozhoduje věci, jež jsou mu předloženy, v senátech, v nichž zasedají tři nebo pět soudců, nebo v určitých případech rozhoduje samosoudcem. Může rovněž zasedat ve velkém senátu (patnáct soudců), je-li to odůvodněno právní složitostí nebo důležitostí věci. Ze soudců jsou na období tří let voleni předsedové senátů, v nichž zasedá pět soudců. Tribunál má vlastní soudní kancelář, avšak pro své další potřeby využívá služeb administrativních a jazykových útvarů Soudního dvora.

Tribunál rozhoduje především v těchto případech:

- přímé žaloby **podané fyzickými nebo právníckými osobami**, které směřují proti aktům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně dotýkají), jakož i proti právním předpisům (které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření) nebo rovněž proti nečinnosti těchto orgánů, institucí a jiných subjektů. Jedná se například o žalobu podanou podnikem proti rozhodnutí Komise, jímž je tomuto podniku uložena pokuta;
- žaloby podané členskými státy proti Komisi;
- žaloby podané členskými státy proti Radě ohledně aktů přijatých v oblasti státních podpor, ochranných obchodních opatření („dumpingu“) a aktů, jimiž Rada vykonává prováděcí pravomoci;
- žaloby směřující k náhradě škody způsobené orgány Evropské unie nebo jejich zaměstnanci - jejich cílem je získání náhrady škody, jež vznikla jednotlivci na základě

jednání instituce EU nebo jejího zaměstnance při výkonu svých povinností. Podstatné však je prokázání přímé souvislosti mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou. Důkazní břemene nese žalobce;

- žaloby opírající se o smlouvy uzavřené Evropskou unií, které výslovně stanoví pravomoc Tribunálu;
- žaloby v oblasti ochranné známky Unie
- spory mezi orgány Evropské unie a jejich personálem ohledně pracovněprávních vztahů a systému sociálního zabezpečení (tuto pravomoc má od roku 2016, kdy byl zrušen Soud pro veřejnou službu).

Proti rozhodnutím Tribunálu lze ve lhůtě dvou měsíců podat k Soudnímu dvoru kasační opravný prostředek, omezený však na otázky práva, ne na samou podstatu sporu.

3.7.3 SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EU

Soud pro veřejnou službu Evropské unie vznikl v roce 2004 na základě přetíženosti Soudu prvního stupně (Tribunálu) se skládá ze sedmi soudců jmenovaných Radou na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování. Soud pro veřejnou službu je v rámci soudních orgánů Unie specializovaným soudem ve věcech sporů z oblasti veřejné služby Evropské unie. Konkrétně se jedná o spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci. Tyto spory se týkají nejen otázek služebního nebo pracovního poměru v pravém slova smyslu (odměňování, služební postup, přijímání, disciplinární opatření atd.), ale rovněž systému sociálního zabezpečení (nemoc, stáří, invalidita, pracovní úrazy, rodinné přídavky atd.). Proti rozhodnutím vydaným Soudem pro veřejnou službu lze podat k Tribunálu ve lhůtě dvou měsíců opravný prostředek omezený na právní otázky. Dne 1. září 2016 byl však Soud pro veřejnou službu **zrušen** a jeho pravomoci přešly na Tribunál.

3.8 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr (EÚD) je nezávislým externím auditorem EU a v této funkci v podstatě chrání zájmy daňových poplatníků Unie. Ačkoli nemá zákonem dané pravomoci, snaží se zlepšit způsob, jakým Evropská komise spravuje unijní rozpočet. O využití finančních prostředků EU podává pravidelné zprávy.

Úkolem EÚD je:

- **provádět audit příjmů a výdajů EU**, čili kontrolovat, zda jsou finanční prostředky EU správně vybírány a vynakládány, investovány způsobem, který přináší přidanou hodnotu, a správně zaúčtovány.
- **prověřovat osoby a organizace hospodařící s finančními prostředky EU**, což v praktické rovině znamená, že EÚD provádí namátkové kontroly v orgánech Unie (zejména v Komisi), členských zemích EU a státech, které čerpají pomoc z EU.

- vydávat zjištění a doporučení ve formě **auditních zpráv**. Tyto zprávy pak předkládá Evropské komisi a vládám jednotlivých států.
- nahlašovat podezření ze spáchání podvodu, korupce nebo jiné nezákonné činnosti Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).
- předkládat výroční zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Parlament na jejím základě rozhoduje, zda udělí Komisi rozpočtové absolutorium či nikoliv.
- vydávat odborná stanoviska, která tvůrcům politik pomáhají při rozhodování o tom, jak lépe a transparentně hospodařit s finančními prostředky EU.

EÚD rovněž zveřejňuje stanoviska k přípravným legislativním dokumentům, které budou mít dopad na finanční řízení EU, dále pak poziční dokumenty, analýzy a další publikace týkající se problematiky veřejných financí Unie. Aby mohl EÚD řádně plnit své úkoly, je nezávislý na orgánech a institucích, jejichž kontrolu provádí. Může se tudíž svobodně rozhodnout:

- **co** bude kontrolovat
- **jakým způsobem** kontrolu provede
- **jak a kdy** předloží výsledky kontroly.

Audit EÚD se zaměřuje především na Evropskou komisi, která je hlavním orgánem odpovědným za plnění rozpočtu EU. Úzce spolupracuje i s orgány členských států, protože většinu prostředků EU (asi 80 %) Komise spravuje společně s nimi. Členy Účetního dvora jmenuje Rada po konzultaci s EP na funkční období šesti let s možností prodloužení. Členové si ze svého středu volí předsedu na funkční období 3 let (s možností opakovaného zvolení).

3.9 Evropský hospodářský a sociální výbor

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je poradní instituce EU složená ze zástupců organizací pracovníků a zaměstnavatelských organizací a dalších zájmových skupin. Poskytuje svá stanoviska Evropské komisi, Radě EU a Evropskému parlamentu a působí tedy jako spojovací článek mezi institucemi EU s rozhodovací pravomocí a evropskými občany.

Členové EHSV zastupují celou řadu organizací občanské společnosti z různých částí Evropy, včetně podniků, odborů a dalších subjektů. Jsou nominováni vládami členských států a jmenováni Radou na 5leté funkční období s možností opětovného zvolení. Počet členů za jednotlivé země závisí na počtu jejich obyvatel (celkově má EHSV v současnosti 329 členů ze všech zemí EU). Výbor volí na dvouapůlleté funkční období předsedu a 2 místopředsedy. Členové Výboru se dělí na 3 skupiny:

- zaměstnavatelé

- zaměstnanci
- různé zájmové skupiny (např. zemědělci, doprava, spotřebitelé atd.).

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se poradní orgán, jež se zapojuje do legislativního procesu, nemá však rozhodovací pravomoc jako např. EP či Rada. EHSV je v celé řadě témat konzultován Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí. Také vydává stanoviska z vlastní iniciativy. Členové EHSV pracují pro EU a jsou nezávislí na vládách domovských států. K jednání se scházejí přibližně 9krát ročně. Stanoviska se přijímají prostou většinou hlasů. Jednání připravují specializované sekce EHSV a Poradní komise pro průmyslové změny. Vývoj strategií EU sledují expertní think-tanky Výboru (známé jako střediska pro sledování) a Řídící výbor pro strategii Evropa 2020. EHSV je v zájmu sdílení informací a diskuse v kontaktu s regionálními a vnitrostátními hospodářskými a sociálními radami z celé EU.

Pokud se podíváme na základní statistické údaje vypovídající o činnosti EHSV, zjistíme, že EHSV vydává mezi 160 a 190 stanovisky a informačními zprávami za rok. V 70 % případů jde o stanoviska vypracovaná na základě žádosti Rady, Evropské komise nebo Evropského parlamentu. 21 % tvoří stanoviska z vlastní iniciativy a informační zprávy a 9 % připadá na průzkumná stanoviska, o něž obvykle požádá země, jež předsedá EU. Mimoto pořádá několik každoročních iniciativ a akcí zaměřených na občanskou společnost a zapojení občanů. Jsou to např. Cena pro občanskou společnost, Dny občanské společnosti, plenární zasedání mládeže Vaše Evropa, váš názor a Den evropské občanské iniciativy.

3.10 Evropský výbor regionů

Výbor regionů je institucí, která vznikla výrazně později, konkrétně v roce 1994, a patří tak mezi nejmladší instituce. Byl zřízen roku 1992 Smlouvou o Evropské unii jako reprezentant regionů EU. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. Stejně jako v případě Evropského hospodářského a sociálního výboru se jedná o **poradní orgán Evropské unie**, který sestává ze zástupců evropských regionálních a místních orgánů. Výbor tak nemá rozhodovací pravomoc jako např. Evropský parlament či Rada a je to pouze konzultativní orgán pro tyto dvě instituce. Svým poradním stanoviskem má možnost ovlivňovat další instituce EU. Rada i Komise mohou kdykoli v případě potřeby s Výborem konzultovat konkrétní záležitosti.

V případech přímo vymezených Smlouvami jsou obě instituce dokonce povinny zvolit tento postup konzultace. Výbor de facto konzultuje většinu hospodářských politik EU (např. ekonomická a sociální soudržnost, školství, mládež, politika zaměstnanosti či životní prostředí). Výbor sám pak může na základě své iniciativy podávat vlastní stanoviska v záležitostech týkajících se měst a regionů, jako například zemědělství nebo ochrana životního prostředí.

Jak již bylo uvedeno výše, členy Evropského výboru regionů jsou voleni zástupci, kteří působí v místních nebo regionálních orgánech. Každá země nominuje členy podle vlastního uvážení. Ti jsou pak Radou jmenováni na pětileté funkční období s možností opětovného zvolení. Počet členů za každou zemi závisí na tom, kolik má daná země obyvatel. Členové z jedné země tvoří národní delegaci, jejíž složení odráží politické, zeměpisné a regionální a místní rozložení v daném státě. Každý z členů se může také rozhodnout, že se připojí k některému z politických uskupení ve Výboru. V současné době je zde šest politických skupin zastupujících různé politické směry: Evropská lidová strana (PPE)en, Strana evropských socialistů (SES), skupina Renew Europe, Evropská aliance (EA), skupina Evropských konzervativců a reformistů (ECR) a Zelení. Členové Výboru však do žádného politického uskupení vstoupit nemusí a mohou zůstat nezařazení.

Evropský výbor regionů volí ze svého středu předsedu, který se ujímá své funkce na dva a půl roku (v současné době tuto funkci vykonává Apostolos Tzitzikostas).

Úkolem Výboru je hlídat princip subsidiarity a jeho využívání a bránit tak centralizovanému způsobu rozhodování v rámci Unie i jejích členských zemí. Na základě tohoto principu by měly být do tvorby i realizace politiky EU zapojeny nejen centrální, ale především místní a regionální samosprávy, kterých se daná opatření bezprostředně dotýkají. Uplatnění tohoto principu (zakotveného v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii) spočívá v přenesení odpovědnosti za rozhodování na ty orgány veřejné správy, které stojí nejbližší k občanovi EU.

Evropský výbor regionů vybírá z řad svých členů zpravodaje, který konzultuje zúčastněné strany a připravuje stanovisko. Text stanoviska se projednává a schvaluje v komisi Výboru, která má danou oblast na starosti. Stanovisko je poté na plenárním zasedání předloženo všem členům, kteří hlasují o jeho změnách a o přijetí. Nakonec je stanovisko sděleno všem příslušným orgánům EU. Ročně se koná až 6 plenárních zasedání, na nichž se přijímají stanoviska k 50 až 80 legislativním návrhům EU.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Rozsah i náročnost integračního programu Unie a její nadstátní charakter si vynutil vytvoření propracovaného systému institucí a orgánů s mnoha pravomocemi. Institucionální rámec fungování Evropské unie se tak výrazně odlišuje od klasické mezinárodní organizace. Byl vytvořen specifický organismus, který nemá obdoby v žádné jiné mezinárodní organizaci. Hlavními orgány Evropské unie jsou Evropská rada, Rada, Evropská komise, Evropský parlament, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr.

Systém sice předjímá, obdobně jako v případě států, členění moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní (a jejich relativní oddělení), ale žádný z orgánů Unie zatím nelze definovat zcela jednoznačně, s výjimkou Soudního dvora EU, který disponuje soudní mocí. Stávající

dvoupilířová struktura Evropské unie vyjadřuje rozdílnou míru kompetencí společných orgánů v různých oblastech integrace. V prvním pilíři, jenž má supranacionální charakter, mají tři nejdůležitější orgány v legislativním procesu (Evropská komise, Evropský parlament a Rada) výraznou pozici v dalším utváření Evropské unie. Ve druhém pilíři, který představuje Společná zahraniční a bezpečnostní politika, je rozhodujícím orgánem Evropská rada a Rada, což znamená, že tento pilíř je založen na mezivládním principu, tj. zástupci států (premiéři, prezidenti nebo ministři) hájí především národní stanoviska a je zapotřebí najít konsenzus.

Mimo výše uvedených hlavních orgánů, které tvoří základní institucionální rámec fungování Evropské unie, vyvíjejí v Evropské unii aktivity i další orgány, jejichž úkolem je poskytovat strukturám přímo se podílejícím na utváření právních aktů konzultační servis a zajistit reprezentaci veřejných, profesních a obchodních zájmů občanů a organizací na území společného trhu v legislativním procesu. Mezi tyto orgány patří Evropský hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů.

Mezi další významné instituce Evropské unie, které hrají důležitou úlohu při zabezpečení efektivního fungování tohoto integračního seskupení lze zařadit Evropského ombudsmana a Evropský účetní dvůr.



OTÁZKY

1. Složení Rady je:

- a) variabilní, dle projednávané problematiky.
- b) stálé, tj. každá země má svého stálého zástupce.
- c) na ministerské úrovni.
- d) platí a) i c).

2. Současná Evropská komise má:

- a) z každé země jednoho komisaře, přičemž jednotliví komisaři hájí zájmy svých zemí.
- b) z každé země jednoho komisaře, přičemž jednotliví komisaři jsou při výkonu své funkce nezávislí a obecně hájí zájmy EU jako celku.
- c) z každé země jednoho komisaře, přičemž velké země mají po dvou komisařích.
- d) 2/3 počet komisařů vůči počtu členských zemí EU, přičemž jednotliví komisaři jsou vybíráni na základě principu rotace.

3. Evropský parlament je:

- a) Jediným zákonodárným orgánem EU.
- b) Pouze konzultativním orgánem EU.
- c) Orgánem s legislativní, kontrolní a rozpočtovou funkcí.
- d) Ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

4. Prvním českým eurokomisařem byl:

- a) Pavel Telička.

- b) Jan Kohout.
- c) Miloš Kužvart.
- d) Vladimír Špidla.

5. Nejvyšším politickým orgánem EU je:

- a) Rada Evropy.
- b) Evropská rada.
- c) Rada.
- d) COREPER.

Správné odpovědi: 1.d); 2.b); 3.c), 4.a), 5.b).

4 PRÁVO EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tato kapitola bezprostředně souvisí s předchozí kapitolou, kde jsme se zaobírali institucionálním zabezpečením Evropské unie. V rámci této kapitoly zaměříme naši pozornost na vymezení právního systému, o který se opírá realizace projektu Evropské unie jakožto mezinárodní organizace svého druhu (*sui generis*). Nejprve se seznámíte se základním vymezením práva Evropské unie, tj. jeho základními rysy, principy a subjekty. Dále budeme specifikovat základní formy tohoto práva, tzn. členit na právo primární a právo sekundární (včetně rozdělení právních dokumentů na závazné a nezávazné). V další části si objasníme popis rozhodovacího procesu, tzn. procesu, prostřednictvím kterého probíhá složitý proces přijímání práva Evropské unie. Také se dozvíte, kdo zpracovává návrhy právních aktů, kdo je schvaluje a prostřednictvím jakého rozhodovacího postupu.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vymezit pojem práva Evropské unie.
- definovat subjekty práva Evropské unie.
- charakterizovat primární a sekundární právo.
- vysvětlit rozhodovací proces, včetně jeho jednotlivých procedur.

Získáte:

- informace, o tom, co je to právo Evropské unie, jaké má hlavní rysy a na jakých principech je uskutečňováno.
- znalosti o tom, jaký je rozdíl mezi primárním a sekundárním právem.
- poznatky o závazných a nezávazných právních aktech EU.
- přehled o množství procedur, které EU v rámci procesu schvalování legislativních aktů využívá.

Budete schopni:

- vymezit základní atributy práva Evropské unie.
 - objasnit utváření primárního a sekundárního práva.
 - vymezit hlavní procedurální postupy při vytváření práva Evropské unie.
-

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Primární právo, sekundární právo, nařízení, směrnice, rozhodnutí, judikatura Soudního dvora EU, řádný legislativní postup, zvláštní legislativní postup.

Zcela specifickou oblastí je právo Evropské unie, které se odlišuje jak od standardního vnitrostátního práva, tak i od mezinárodního práva. V podstatě se jedná o svébytné právo, jež kombinuje prvky mezinárodního práva veřejného, vnitrostátního práva (jednak kontinentálního typu, jednak typu anglosaského) a navíc vytváří i zcela nové prvky. Do doby, než získala Evropská unie svoji právní subjektivitu, bylo velmi důležité odlišovat pojmy komunitární právo a právo Evropské unie. Jak již bylo uvedeno v první kapitole, do platnosti Lisabonské smlouvy se právem Evropské unie označovaly právní normy vznikající pouze v rámci druhé a třetího pilíře, čili v mezivládních pilířích, kde hlavní slovo měly členské státy a tyto dva pilíře se týkaly Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Právní normy v rámci prvního pilíře se pak označovalo jako komunitární právo a specifické pro něj bylo to, že v mnoha oblastech byly přeneseny pravomoci členských států na instituce EU, které začaly vytvářet poměrně složitý systém právních norem čítající desetitisíce dokumentů. V současnosti je to v tomto smyslu jednodušší a můžeme používat jednotný termín, a to právo Evropské unie, které označuje všechny právní normy vytvořené Evropskou unií. V následující části se seznámíme se základními atributy Evropské práva.

4.1 Specifika práva

Mezi základní specifika práva EU řadíme:

- právo EU je právním řádem *sui generis*, čili právo svého druhu kombinující prvky mezinárodního práva veřejného a vnitrostátních právních systémů.
- Některé právní normy EU mají tu vlastnost, že přiznávají práva a povinnosti, a to přímo a samostatně, bez prostřednictví jiné právní normy.
- Orgány EU (Komise, Rada nebo Evropský parlament) mají schopnost tvořit právo, tj. vytvářet vlastní právní řád
- přednost evropského práva před vnitrostátním právem členského státu – obě dvě práva koexistují vedle sebe, platí však zásada, že v případě kolize, tj. kdy stejnou oblast upravují obě práva, má přednost evropská norma. To však neplatí absolutně, pouze při výkladu daného oblasti, automaticky to neznamená, že daná právní norma vnitrostátního práva je neplatná.
- Právo EU vymezuje vztah EU nejen vůči členským státům, ale i vůči fyzickým či právnickým osobám pohybujícím se v prostoru členských států EU, a to i těm, jež mají svůj původ mimo EU.

- Právo EU lze charakterizovat jako **otevřené**, což znamená, že je neustále doplňováno a rozšiřováno v souladu se stanovenými cíli Evropské unie a aktuálními požadavky.
- Právo EU je taktéž **pragmatické**, tj. vzniká za účelem právního zajištění podmínek pro dosažení stanovených cílů,
- Právo EU je **fragmentární** a upravuje tak pouze určité oblasti, na kterých se členské státy dohodly v rámci zakládacích a následných pozměňujících smluv. Oproti standardnímu vnitrostátnímu právu je tak výrazně užší a neobsahuje třeba trestní právo apod.

4.2 Členění práva EU

Právo EU lze členit do několika skupin:

- akty členských států, kam patří primární právo a subsidiární smlouvy
- akty zástupců členských států
- subsidiární smlouvy
- akty orgánů EU, kam řadíme sekundární právo
- judikatura Soudního dvora EU

4.2.1 PRIMÁRNÍ PRÁVO

Mezi primární právo řadíme všechny zřizovací smlouvy, jejich revize a smlouvy o přistoupení nových členských zemí. Svou povahou se v podstatě jedná o jakési ústavní právo Evropské unie – kdybychom jej chtěli porovnat s nějakou právní normou vnitrostátního práva České republiky, tak nejbližší by byla Ústava ČR a ústavní zákony. Jinými slovy řečeno, jedná se o nejvýše postavené právní dokumenty Evropské unie, které určují, v jakých mantinelech se budou členské státy, instituce EU a fyzické a právnické osoby pohybovat (určí tedy základní principy Evropské unie, poslání institucí EU, formulují hlavní oblasti spolupráce a do jaké míry jsou pravomoci přeneseny na Evropskou unii apod). Jak již bylo uvedeno výše, je tvořeno mezinárodními smlouvami, které mezi sebou uzavřely členské státy. Znamená to, že „pány“ těchto smluv a fungování Evropské unie vůbec jsou členské státy a normotvorná činnost orgánů EU je odvozena od toho, co jim členské státy v těchto smlouvách umožnily. V průběhu času se tři původní základní zřizovací smlouvy (Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii) různě upravovaly, což bylo důsledkem rozšiřování o nové členské státy nebo důsledkem prohlubování spolupráce v oblastech, na kterých se v průběhu času členské státy dohodly (např. regionální politika či zavedení společné měny). Měnění rozsahu a obsahu původních zřizovacích smluv by se dalo přirovnat k novelizacím určitého zákona, které jsou typické pro vnitrostátní právo. Znamená to, že původní zákon, v našem případě zřizovací smlouvy, zůstává v platnosti a pouze se mění či doplňuje o nová ustanovení podle

potřeby (např. když bylo rozhodnuto o tom, že se zavede jednotná měna, musely být zřizovací smlouvy doplněny o ustanovení, která upravovala její fungování).

Mezi zakladatelské (zřizovací) smlouvy v současné době řadíme (jejich obsah již byl zmíněn v historické části, proto zde uvádíme pouze jejich výčet):

- **Smlouvu o fungování Evropské unie** (dřívější Smlouva o založení Evropského společenství)
- **Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii**
- **Smlouvu o Evropské unii**

Dříve byla součástí i Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, již ale v roce 2002 vypršela platnost.

Mezi smlouvy, jež revidovaly původní zřizovací smlouvy či jejich pozdější verze, řadíme:

- Smlouvu o ustavení jediné Rady a jediné Komise Evropských společenství
- Akt o jednotné Evropě
- Maastrichtskou smlouvu
- Amsterodamskou smlouvu
- Nicejskou smlouvu
- Lisabonskou smlouvu

Mimoto zde musíme připočítat i všechny smlouvy o přistoupení nových členských států či doprovodné protokoly.

Na úroveň primárního práva, ač jeho součástí není, což znamená, že má stejnou právní váhu, můžeme řadit **Listinu základních práv EU** (viz článek 6 SEU).

4.2.2 SUBSIDIÁRNÍ SMLOUVY

Subsidiární (podpůrné či dodatečné) smlouvy jsou rovněž dohody sjednané mezi členskými státy, jejichž předmět nespadá do kompetencí Unie, avšak mající značnou důležitost pro zajištění její činnosti.

4.2.3 AKTY ZÁSTUPCŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ

Členové Rady na některých jejích zasedáních přijímají usnesení jako zástupci svých států a nikoli jako členové Rady. Přijatý akt pak není aktem Rady, nýbrž aktem těchto zástupců a bývá podle toho označován. Právní povaha těchto zemí může být různá – od mezinárodních smluv až po právně nezávazná stanoviska.

4.2.4 AKTY SMÍŠENÉ POVAHY

Mezi akty smíšené povahy řadíme mezinárodní smlouvy, které uzavírá Evropská unie se třetími zeměmi, tedy nečlenskými zeměmi, nebo mezinárodními organizacemi. Mezi tento druh smluv patří zejména různé obchodní dohody, kooperační dohody či asociační dohody uzavírané s kandidátskými zeměmi.

4.2.5 SEKUNDÁRNÍ PRÁVO

Sekundární právo je skupina právních norem, které jsou podřízeny primárnímu právu (v komparaci s vnitrostátním právem by se dal vztah primárního práva a sekundárního práva přirovnat ke vztahu ústavy a ústavních zákonů ke standardním zákonům). Jinými slovy to znamená, že sekundární právo musí být v souladu s primárním právem. Jestliže primární právo je výsledkem činnosti členských států (tzv. akty členských států), potom sekundární právo je výsledkem činnosti institucí EU (tzv. akty orgánů EU). Právní akty v rámci sekundárního práva jsou vydávány na základě ustanovení zřizovacích smluv a v podstatě podrobněji upravují vztahy vymezené v primárním právu.

Sekundární právo EU se dělí na dvě základní kategorie:

- **závazné**, jež je tvořeno nařízenými, směrnicemi a rozhodnutími
- **nezávazné**, jež je tvořeno doporučeními a názory.

Nařízení je závazný akt normativní povahy (má tedy obdobné rysy jako zákon ve vnitrostátním právu), což znamená, že se jedná o obecně závazný akt jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských zemí. Zavazuje jak členské státy, tak všechny vnitrostátní subjekty práva, tj. fyzické i právnické osoby. Přenos do národního práva probíhá automaticky, tj. bez recepce na vnitrostátní úrovni, což bývá typické u mezinárodního práva veřejného, a je tak bezprostředně použitelné v každém členském státě EU. Používá se zejména v těch případech, kdy je zapotřebí **unifikace** (jednotné úpravy) určité oblasti. Z logiky věci je zřejmé, že orgány EU tohoto nástroje využívají zejména tam, kde mají největší pravomoci rozhodování.

Směrnice svým způsobem taktéž normativní právní akt, který se od nařízení odlišuje tím, že nezavazuje jednotlivce, nýbrž členské státy (buď všechny, nebo jen ty, kterým je určena). Těm předepisuje určitý cíl, kterého má být dosaženo, ovšem volbu nástrojů nechává na členských státech, což jim dává jistou volnost pro zohlednění národních specifik. Za tímto účelem je členským státům stanovena lhůta, v rámci které musejí naplnit podstatu směrnice. Zpravidla dochází k naplnění směrnice pomocí vnitrostátního legislativního aktu (tzv. tranzpozice), kterým se do vnitrostátního práva zavede opatření vyplývající ze směrnice. Jakmile členský stát implementuje tuto směrnici, je závazná i pro jednotlivce. Směrnice se využívá převážně k **harmonizaci** (sbližování) vnitrostátních právních systémů, kdy je členským státům umožněna jistá diskrece (volnost uvážení).

Rozhodnutí je zpravidla legislativním aktem individuální povahy zavazující pouze ty subjekty, kterým je adresován. Tímto adresátem může být jak členský stát, tak i jednotlivci či jiné subjekty. Typickou oblastí, kde se tento nástroj využívá je hospodářská soutěž, kdy jsou vydávány rozhodnutí a povolení či zamítnutí sloučení obchodních společností, která jsou pak logicky závazná jenom pro tyto společnosti. Zcela výjimečně jsou ale vydávána rozhodnutí, která mají charakter spíše nařízení než rozhodnutí. Takovým případem by mohlo sloužit Rozhodnutí o zřízení Soudu prvního stupně.

Doporučení jsou rozhodovacími akty nezávazného charakteru, z jejichž vyhlášení nevyplývají pro adresáty žádné právní povinnosti. Jejich obsah, dosah i charakter je velmi různorodý. Slouží spíše jako nástroj pro vytyčení určitých pravidel, pro určitý postup či vyhlášení určitých záměrů apod.

Názory mají rovněž nezávazný charakter, slouží většinou pro vyjadřování názorů či stanovisek orgánů Unie na určitý problém či na jeho řešení. Přisuzuje se jim však důležitý psychologický či politický význam.

4.2.6 LEGISLATIVNÍ POSTUPY PŘI REVIZI PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU

Jak jsme si uvedli již v předchozím textu, Evropská unie, resp. mezinárodní organizace, které ji předcházely, vznikly na základě mezinárodních smluv (Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství či Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii). Stejně jako je dle potřeby novelizován zákon v rámci jednotlivých vnitrostátních právních systémů, kdy původní zákon zůstává v platnosti, je však na základě pozměňovacího zákona upraven, tak i případy zakladatelských smluv bylo nutné postupně tyto základní prameny práva EU měnit, tak odpovídaly aktuálním potřebám a cílům. V průběhu času bylo přijato hned několik smluv, které někdy výrazně, někdy naopak jen kosmeticky upravovaly předchozí znění zřizovacích smluv. Aktuální znění zřizovacích smluv ve znění poslední ratifikované revizní smlouvy bylo nutné změnit rovněž v případech, kdy přistupuje do EU další členská země – v tomto případě se mění vesměs pouze počty zástupců v jednotlivých institucích Evropské unie. Naopak v případě zásadnějších změn jsou úpravy výrazně větší (poslední velkou změnou v nastavení primárního práva byla Lisabonská smlouva z roku 2007, jež nejenže zásadně pozměnila text tehdejšího znění zakladatelských smluv v posledním znění, ale také přejmenovala názvy těchto smluv).

Je-li třeba projednat a schválit změny Smluv EU, svolává se za tímto účelem Konference zástupců vlád členských států. Těmto zasedáním se říká také „mezivládní konference“. Tomu to postupu se říká **řádný postup pro přijímání změn** a umožňuje vládě kteréhokoli členského státu, Komisi nebo Evropskému parlamentu předkládat Radě návrhy na změnu stávajících Smluv; tyto návrhy Rada následně předá Evropské radě a jsou také oznámeny národním parlamentům. Vysloví-li se většina členských států v Evropské radě pro posouzení navrhovaných změn Smluv, svolá předseda Evropské rady „**konvent**“. Předtím jsou

ještě konzultovány Evropský parlament a Komise. Změny v měnové oblasti jsou konzultovány s Evropskou centrální bankou.

O návrhu změn Smluv jedná konvent, který se skládá ze zástupců národních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, poslanců Evropského parlamentu a zástupců Evropské komise. Doporučení konventu, jež jsou přijímána konsensem, jsou následně předložena mezivládní konferenci. V případě, že navrhované změny neodůvodňují svolání konventu, může Evropská rada – se souhlasem Evropského parlamentu – prostou většinou rozhodnout, že konvent nesvolá, a vymezit vlastní mandát pro mezivládní konferenci.

Mezivládní konference, svolaná předsedou Evropské rady, rozhoduje o změnách Smluv **jednomyslně**.

Lisabonskou smlouvou byl navíc zaveden zrychlený postup pro změnu politik a vnitřních činností EU, tzv. **zjednodušený postup pro přijímání změn**. V tomto případě není třeba svolávat konvent ani mezivládní konferenci. O změnách rozhoduje Evropská rada jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí. Změny v měnové oblasti jsou konzultovány s Evropskou centrální bankou. Rozhodnutí vstupuje v platnost až po schválení všemi členskými státy. Pozor, tento postup se **nesmí použít pro rozšíření pravomocí EU**.

4.2.7 LEGISLATIVNÍ POSTUPY PŘI PŘIJÍMÁNÍ SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA EU

Legislativní akty v rámci sekundárního práva, tj. zejména nařízení a směrnice mohou být vydávány na základě dvou hlavních postupů:

- **řádný legislativní postup** (dříve postup spolurozhodování) – tento postup příkládá postojům Evropského parlamentu a Rady stejnou váhu v mnoha oblastech (například v správě ekonomických záležitostí, přistěhovalectví, energetice, dopravě, životním prostředí, ochraně spotřebitelů). Drtivou většinu evropských právních předpisů přijímá společně Evropský parlament a Rada. Postup spolurozhodování byl zaveden v roce 1992 a v roce 1999 bylo jeho použití rozšířeno. S přijetím Lisabonské smlouvy byl postup spolurozhodování přejmenován na řádný legislativní postup a stal se hlavním rozhodovacím postupem používaným pro přijímání právních předpisů EU. Používá se přibližně u 85 oblastí politiky. V praxi to znamená, že Evropská komise vypracuje návrh legislativního aktu a předloží jej Radě a Evropskému parlamentu. Rada a EP přijmou legislativní návrh buď v prvním, nebo ve druhém čtení. Jestliže tyto dva orgány nedosáhnou dohody po druhém čtení, je svolán dohodovací výbor. Je-li ve třetím čtení pro oba orgány přijatelné znění návrhu, které bylo schváleno dohodovacím výborem, je legislativní akt přijat. Pokud je však legislativní návrh v kterékoli fázi postupu odmítnut nebo pokud EP a Rada nemohou nalézt kompromis, návrh přijat není a řádný legislativní postup je ukončen.
- **zvláštní legislativní postupy** – tento postup se uplatňuje pouze ve specifických případech, kdy má Parlament pouze konzultační roli a normotvůrcem je fakticky pouze

Rada. V rámci těchto zvláštních postupů se v průběhu času ustanovily tyto dva základní postupy: 1) **postup souhlasu**, kdy EP má pravomoc přijmout nebo odmítnout legislativní návrh absolutní většinou hlasů, nemůže jej však pozměnit – používá se při přijímání nových právních předpisů o boji proti diskriminaci; a 2) **postup konzultace**, kdy EP může legislativní návrh schválit či odmítnout nebo může navrhnout změny - z právního hlediska Rada není povinna stanovisko Parlamentu zohlednit, avšak v souladu s judikaturou Soudního dvora nesmí přijmout rozhodnutí, aniž by jej obdržela. Tento postup se používá v několika oblastech, jako jsou výjimky z pravidel vnitřního trhu a právo hospodářské soutěže.

Mimo výše uvedené legislativní postupy bývá **souhlas** EP vyžadován i u nelegislativních postupech, kam patří např.:

- pokud Rada přijímá některé mezinárodní dohody sjednané EU,
- v případě závažného porušení základních práv,
- pro přistoupení nových členů EU,
- v případě dohody o podmínkách vystoupení z EU.

Konzultace EP se v rámci nelegislativních postupů využívá např. při přijímání mezinárodních dohod v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

4.2.8 JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

Judikatura Soudního dvora EU je dalším zdrojem práva EU. Jak již bylo uvedeno v dřívější kapitole, činnost Soudního dvora EU spočívá v tom, že provádí **výklad** právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech EU (tato jeho činnost by se dala přirovnat k úloze, jako mají národní ústavní soudy). Při pohledu na právní předpisy ať už primární povahy, nebo sekundární povahy, je patrné, že řada z nich je formulována poměrně obecně a Soudu se tak otevírá ve výkladu těchto právních předpisů prostor k vlastní kreativitě. Soudní dvůr EU tak právo EU v podstatě **dotváří**, precizuje, aniž by se musely formálně měnit zřizovací smlouvy. Typickým příkladem, kdy Soud výrazně zasáhl do výkladu určité oblasti, může posloužit jeho interpretace volného pohybu, jenž je v základních smlouvách definován velmi obecně (viz. judikát Dassonville). Pokud Soud vydá určité rozhodnutí v dané oblasti, ve kterém vysvětluje, jak by se mělo dané ustanovení aplikovat, potom je pro všechny národní soudy závazné (zde můžeme vidět jistou odlišnost od systému kontinentálního práva, kde rozhodnutí soudu je závazné pouze pro strany daného sporu). Kromě standardních právních předpisů primární a sekundární povahy tak existuje ještě jeden důležitý pramen práva EU, a to judikatura Soudního dvora EU.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Právní systém, o který se opírá Evropské unie, je zcela specifickým právním systémem, který se odlišuje jak od mezinárodního práva veřejného, tak i od práva vnitrostátního. Právo

EU vzniklo na základě přenosu částí pravomocí členských států orgánům Evropské unie (zejména Evropské komisi, Evropskému parlamentu, Radě a částečně také Evropské centrální bance v oblasti společné monetární politiky). Orgány Evropské unie tak disponují právem přijímat legislativní akty, které mohou být závazné nejen pro členské státy jako takové, ale i pro jednotlivé subjekty – právnické a fyzické osoby, které se pohybují na území členských států Evropské unie.

Právo Evropské unie je sice nadřazeno národnímu právu, ale tato přednost evropského práva platí pouze v případě kolize národního a evropského práva v dané předmětné oblasti. Jinými slovy řečeno, tato nadřazenost neplatí absolutně, čili v tom smyslu, že by všechny právní normy Evropské unie byly nadřazeny národnímu právu jakéhokoliv členského státu.

Východiskem právního systému Evropské unie je primární právo, vytvářené zřizovacími smlouvami (a jejími revizními smlouvami či smlouvami o přistoupení nových členských států), které mezi sebou uzavřely jednotlivé členské státy jakožto subjekty mezinárodního práva veřejného. Povaha rozhodovacího procesu, který odráží symbiózu nadstátního a kooperačního (mezivládního) rozhodování, se projevuje i ve vytvořeném systému rozhodovacích dokumentů (tzv. sekundárního práva), které orgány Evropské unie vydávají na základě pověření uvedených ve zřizovacích smlouvách. Legislativní akty institucí EU se pak od sebe odlišují především značně rozdílnou vahou či mírou závaznosti vůči subjektům, kterým jsou určeny. Mezi legislativní akty sekundární povahy řadíme nařízení, směrnice a rozhodnutí, které mají závazný charakter, a doporučení a názory, které mají nezávazný charakter.

„Technická příprava“ legislativních aktů vychází ze skutečnosti, že právo zákonodárné iniciativy je prisouzeno výhradně Evropské komisi. Všechny ostatní orgány EU (i vlády členských států) mohou uplatnit svou vlastní zákonodárnou iniciativu, nicméně jen prostřednictvím podání návrhů Evropské komisi. Sekundární právo je vytvářeno v rámci tzv. řádného legislativního procesu, v jehož rámci mají rovnocennou zákonodárnou roli Rada a Evropský parlament, nebo v rámci tzv. zvláštního legislativního procesu, kde má silnější roli Rada a Evropský parlament má právo pouze vyslovit souhlas či nesouhlas s navrhovaným legislativním aktem či se k němu pouze vyjádřit.



OTÁZKY

1. Mezi prameny primárního práva EU nepatří:

- a) Amsterdamská smlouva.
- b) Pařížská smlouva.
- c) Římské smlouvy.
- d) Judikatura Soudního dvora.

2. Směrnice je závazná:

- a) Pouze pro členské státy.
- b) Pouze pro právnické osoby.
- c) Pouze pro fyzické osoby.
- d) Ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

3. K unifikaci národních právních systémů slouží především:

- a) Nařízení.
- b) Směrnice.
- c) Rozhodnutí.
- d) Doporučení.

4. Mezi nezávazné legislativní akty sekundární povahy patří:

- a) směrnice.
- b) nařízení.
- c) doporučení.
- d) rozhodnutí.

5. Zatím poslední platná revize zřizovacích smluv se nazývá:

- a) Amsterdamská smlouva.
- b) Maastrichtská smlouva.
- c) Lisabonská smlouva.
- d) Niceská smlouva.

Správné odpovědi: 1.d); 2.a); 3.a), 4.c), 5.c).

5 VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Těžištěm integračního procesu, v jehož rámci se Evropská unie rozvíjí, je vnitřní trh, tj. trh „bez vnitřních hranic“, na kterém dochází k volnému pohybu zboží, služeb, osob i kapitálu. V rámci této kapitoly si tedy přiblížíme složitý mechanismus fungování vnitřního trhu včetně regulativních zásahů ze strany institucí Evropské unie, které jej formují.

Nejprve si popíšeme přechod od společného trhu k jednotnému vnitřnímu trhu, čtyři základní svobody, na kterých je projekt jednotného vnitřního trhu realizován, a v neposlední řadě je také věnována pozornost základním nástrojům, které Evropská unie využívá ke stanovení základního rámce a ovlivňování fungování jednotného vnitřního trhu.

V rámci této kapitoly se seznámíme s velmi důležitou hospodářskou politikou – ochranou hospodářské soutěže, která patří mezi politiky, kde mají instituce EU výlučnou pravomoc. Zajištění spravedlivé hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu patří mezi základní předpoklady jeho efektivního fungování. Mezi hlavní oblasti politiky hospodářské soutěže patří antikartelové právo, povolování slučování podniků, zneužití dominantního postavení a kontrola veřejných podpor.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- definovat jednotný vnitřní trh.
- specifikovat rozdíl mezi společným trhem a jednotným vnitřním trhem.
- vymezit nástroje regulace jednotného vnitřního trhu.
- definovat hlavní oblasti politiky hospodářské soutěže.

Získáte:

- vědomosti o jednotlivých attributech vnitřního trhu Evropské unie.
- znalosti o antikartelové politice EU a omezování zneužití dominantního postavení firem na vnitřním trhu EU.
- informace o úloze jednotlivých institucí v rámci soutěžní politiky EU.

Budete schopni:

- vysvětlit podstatu vnitřního trhu Evropské unie.
- identifikovat odlišnosti volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu.

- Vymežit hlavní oblasti politiky hospodářské soutěže včetně nástrojů.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Vnitřní trhu Evropské unie, volný pohyb zboží, volný pohyb služeb, volný pohyb osob, volný pohyb kapitálu, politika hospodářské soutěže Evropské unie, kartel, zneužití dominantního postavení, slučování podniků, veřejné podpory.

5.1 Vymezení vnitřního trhu

Vytvoření vnitřního trhu spolu s cílem vybudovat hospodářskou a měnovou unii zaujímá po dlouhou dobu význačnou pozici mezi cíli Evropské unie. Než však došlo k jeho realizaci, musela Evropská unie ujít dlouhou cestu. Již na počátku evropské integrace v 50. letech 20. století byla považována za prioritní úkol realizace tzv. společného trhu jakožto prostoru, který umožňoval volný pohyb **zboží, služeb, osob a kapitálu**. Prvním krokem k jeho zavedení bylo vytvoření celní unie mezi členskými státy EHS v roce 1968. Společně s opatřeními na vnějších a vnitřních hranicích celní unie bylo nutností pro zavedení společného trhu učinit i celou řadu vnitrostátních kroků. Jestliže se měl na zboží a osoby a postupem času na služby i kapitál přicházející z ostatních členských států EHS začít uplatňovat princip **nediskriminace** na základě země původu, muselo nezbytně dojít i k omezování a v konečné fázi i odstranění nejen tarifních bariér (cel a kvantitativních omezení), ale i netaarifních bariér pohybu, jež mnohdy i přes svoji odlišnou povahu měly obdobný, negativní účinek na volný pohyb jako tarifní překážky.

Ačkoliv byla v průběhu roku 1968 spuštěna celní unie jakožto základ společného trhu, v průběhu 70. a 80. let bránily volnému pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu především odlišné národní technické či daňové předpisy či zdlouhavé hraniční kontroly. Ačkoliv byl zákazem diskriminace z důvodu národní příslušnosti uvolněn také pohyb osob (zatím pouze v podobě pracovníků), zůstal regulovaný přístup k mnoha profesím, což fakticky neumožňovalo volný přesun pracovních sil. Také pohyb služeb přes hranice se uvolnil, ale bylo nutno se přizpůsobit odlišným národním předpisům. Nejmenší pokrok vůbec byl zaznamenán u volného pohybu kapitálu, hlavně z obavy odlivu kapitálu do jiných členských zemí. Byla sice přijata pravidla na ochranu hospodářské soutěže na vnitřním trhu, ale řada sektorů v členských státech zůstala ve výlučné správě státu, který navíc uděloval státní podpory vybraným podnikům či sektorům.

Hlavní bariéry skutečného volného pohybu čtyř výše zmíněných faktorů identifikovala v roce 1985 tzv. Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu:

- **Fyzické překážky** - na vnitřních hranicích mezi členskými státy se nadále udržovaly kontroly zboží i osob, které mnohdy členské státy využívaly za účelem zamezení dovozu zboží z jiného členského státu z důvodu ochrany domácích výrobců;
- **Technické překážky** – zde patří poměrně široká paleta nejrůznějších technických, sanitárních či hygienických norem a předpisů, které bránily volnému pohybu;
- **Daňové překážky** - rozdílly v sazbách zejména nepřímých daní, jež nejen deformovaly obchod, ale vynucovaly si kontrolu na hranicích mezi členskými státy, což opět představovalo bariéru skutečného volného pohybu.

Aby mohl být realizován jednotný vnitřní trh, musely být postupně odstraněny výše uvedené překážky volného pohybu, což mělo být realizováno pomocí téměř 300 směrnic v průběhu dalších sedmi let, s vizí dokončení v roce 1992. Bílá kniha byla následně právně kodifikována **Jednotným evropským aktem** z roku 1986, jež vešla v platnost v roce 1987.

Rok 1993 je tak označován za "dokončení" vnitřního trhu, kdy téměř 90 % návrhů Bílé knihy bylo k tomuto datu přijato. Výsledkem bylo odstranění kontroly pohybu zboží na vnitřních hranicích (odpadlo vyplňování celních formulářů), vzájemné uznávání diplomů a vysvědčení umožňující volný pohyb pracovníků, svoboda pro usazování podnikatelů a osob svobodného povolání v jiných členských zemích, volný prostor pro poskytování služeb přes hranice (pro banky, pojišťovny aj.), otevření trhu veřejných zakázek, odstranění překážek pro volné přesuny kapitálu mezi členskými zeměmi.

Z výše uvedeného je patrné, že v případě jednotného vnitřního trhu se jedná o vyšší míru integrace, než byla obvyklá v případě společného trhu. Termín „jednotný vnitřní trh“ nemá sám o sobě ekonomickou teorii stanovený obsah a je jen pojmem, který je vlastní formování Evropské unie. Jeho obsahem je nejen odstranění celních bariér, ale i všech necelních (neviditelných) překážek volného pohybu tak, aby se oběh zboží, osob, služeb a kapitálu co nejvíce přiblížil podmínkám národního trhu každého státu. Nutno podotknout, že v současnosti se používá termín **vnitřní trh**.

I přes celou řadu opatření, která byla pro realizace projektu vnitřního trhu v minulosti uskutečněna, se i přes oficiální spuštění vnitřního trhu v 90. letech projevovala skutečnost, že národní trhy nelze během několika málo let zcela sjednotit. I nadále přetrvávala celá řada více či méně skrytých překážek ve volném pohybu osob a postupně se liberalizace na vnitřním trhu dotkla také tzv. síťových odvětví, která až do té doby byly většinou státními monopoly a nebyly vystaveny konkurenci. Ve strategii pro vnitřní trh na období od roku 2003 do roku 2010 šlo především o otevření dopravních trhů (nákladní automobilové dopravy, letecké a železniční dopravy), otevření telekomunikačních trhů a trhů v energetice (zemní plyn a elektrická energie). Posléze došlo i na poštovní služby.

V posledních letech se jako klíčové (dle Evropské komise) pro plné fungování vnitřního trhu jeví:

- mobilita podniků (např. zavedení opatření pro mobilizaci dlouhodobých investic, modernizace úpadkového řízení a pomoc při vytváření prostředí, které nabízí zkrachovalým podnikatelům druhou šanci),
- digitální hospodářství (např. podporou zjednodušení a zvýšení věrohodnosti a konkurenceschopnosti platebních služeb; nutnost vyřešit hlavní příčiny nedostatečného investování do vysokorychlostních širokopásmových připojení a zajistit, aby byla elektronická fakturace standardním prvkem veřejných nabídkových řízení),
- důvěra spotřebitelů (např. zavedení opatření pro zajištění širokého přístupu k bankovním účtům, transparentní a porovnatelné bankovní poplatky a snadnější změny bankovního účtu).

5.1.1 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ

Volný pohyb zboží, jehož cílem je zajistit spravedlivý obchod v rámci Evropské unie, je jedním ze základních pilířů vnitřního trhu. Je zakotven ve Smlouvě o fungování Evropské unie (články 28 až 37) a zaměřuje se na **zákaz diskriminace z důvodu národní příslušnosti či omezování vzájemného obchodu**. V konečném důsledku nabídla realizace vnitřního trhu podnikům výhodu větších trhů a evropským občanům větší výběr za nižší ceny v otevřeném a více konkurenčním prostředí, než jak tomu bylo před spuštěním tohoto projektu. Volný pohyb se za stejných podmínek vztahuje na veškeré zboží na trhu v rámci EU, včetně zboží z třetích zemí (pokud už bylo řádně procleno), s výjimkou takového zboží, které představuje riziko pro spotřebitele, veřejné zdraví nebo životní prostředí. Splnění podmínek v souladu s dohledem Komise je zajištěno díky zákazem opatření omezujících dovoz a vývoz mezi členskými státy a díky zásadě vzájemného uznávání.

I přes explicitně deklarovanou existenci volného pohybu zboží, tj. odbourání cel a množstevních omezení ve vzájemném obchodě mezi členskými zeměmi, se zjistilo, že existují další, skryté překážky vzájemného obchodu, mezi které patří:

- rozdílné národní technické požadavky, které se týkaly průmyslových výrobků a potravin a které měly zabránit možným rizikům pro zdraví a bezpečnost uživatele,
- rozdíly národních sazeb nepřímých daní (spotřební daně, daň z přidané hodnoty).

To však vedlo i k tomu, že výrobci přizpůsobovali své výrobky dle norem toho státu, kam se rozhodli exportovat, což mnohdy způsobovalo vyšší výrobní náklady. Bylo tedy nutné, aby se členské státy nebránily vzájemnému obchodu, a to tak, že **členské země si budou vzájemně uznávat rozdílné technické požadavky na různá zboží**.

K zavedení principu vzájemného uznávání výrobků přispěl Soudní dvůr svým průlomovým rozhodnutím v roce 1979. Šlo tehdy o spor, zdali může Německo (nebo jakákoli jiná země) bránit v dovozu francouzského likéru Cassis de Dijon (nebo jakéhokoli jiného výrobku) jen proto, že neodpovídal německým nebo jiným předpisům pro tento druh nápojů nebo jiného výrobku. Od té doby platí ve vzájemném obchodě zásada, že **výrobek legálně vyrobený a uvedený na trh v jednom členském státě musí mít volný přístup i na trhy všech**

ostatních členských zemí EU, bez ohledu na to, zda odpovídá předpisům těchto členských států. Soud vycházel z toho, že všechny členské státy ochraňují na srovnatelné úrovni zdraví, bezpečnost a životní prostředí svých občanů a že mezi nimi neexistují zásadní rozdíly.

Pokud však takový postup není možný (pokud jsou např. rozdíly technických požadavků diametrálně odlišné), je řešením alespoň sblížení (harmonizaci) rozdílných technických norem pomocí směrnic. V průběhu času se však měnil přístup k harmonizaci technických norem. Nejprve se používal tzv. starý přístup, jenž byl charakteristický pregnančním specifikováním parametrů daného výrobku, jež jednak měly chránit spotřebitele, jednak dávat výrobcům či dovozcům pomyslnou jistotu, že zavádění výrobku na trh jiné členské země nebude problematické. Jednalo se tak o čistou technicistickou harmonizaci, jež byla ale s postupem doby náročná (zejména z důvodu inovací a rozšiřování palety výrobků), což neúměrně prodlužovalo schvalovací proces. Od poloviny 80. let 20. století se používá spíše tzv. nový přístup, který má sice stejný cíl, tj. ochranu evropských spotřebitelů z pohledu bezpečnosti či ochranu životního prostředí, nicméně snaží se hlavně o to, stanovit jakési minimální kritéria, které musí daný výrobek splnit.

Jak již bylo uvedeno výše, dílčí překážku vzájemného obchodu může představovat **rozdílné nastavení sazeb u nepřímých daní**. Rozdílné daně deformují soutěž na jednotném trhu, neboť cenu produktů neurčují pouze schopnosti podnikatelů, ale také fiskální politika státu. Evropská unie proto trvá na daňové nediskriminaci mezi domácí výrobou a dovozem a snaží se postupně výrazné rozdíly v daňových sazbách v rámci své daňové politiky odstraňovat. Římská smlouva proto obsahuje článek, který počítá s tím, že v zájmu společného trhu bude nezbytné provést sblížení nepřímých daní, protože velké rozdíly mezi členskými zeměmi by narušily podmínky soutěže na společném trhu. O sblížení (harmonizaci) se však hovoří pouze u nepřímých daní a vzhledem k citlivosti daňové politiky pro suverenity členských zemí bylo rozhodnuto, že příslušná legislativa musí být přijímána jednomyslně. Což předem napovídá o obtížích při sblížení daňové legislativy a o pomalém pokroku.

Harmonizace nepřímých daní v EU se musela vypořádat s dvěma problémy:

- **Jak sblížit sazby nepřímých daní**, aby se tím nekomplikoval vzájemný obchod - u některých daní, jako např. u daně z přidané hodnoty (DPH) nebo daně z pohonných hmot, tabákových výrobků a alkoholických nápojů, se vlády všech 28 členských států EU dohodly na stanovení minimálních daňových sazeb, aby zabránily narušování hospodářské soutěže mezi sousedními státy Unie.
- **Jak vybírat nepřímé daně** – týká se to zejména DPH, která se může vybírat na základě dvou konceptů – dle země určení (kde byl výrobek prodán) či dle země původu (kde byl vyroben) - Země EU se rozhodly přijmout způsob výběru DPH podle země určení, aby se obchod mohl vyhnout vzniku nerovných podmínek soutěže. Výrobek je při přechodu hranic mezi členskými státy osvobozen od DPH a daň je nasazena v

zemi, kde je výrobek spotřebován. Tím může výrobek z jiné členské země konkurovat domácím výrobkům, protože je prodáván se stejnou sazbou DPH jako domácí výrobky. Byla tak odstraněna bariéra obchodu na vnitřním trhu vyplývající z různých sazeb DPH. Odpadá kontrola na hranicích, zbývá ovšem administrativně náročné jednání mezi daňovými úřady členských zemí, kdy je nutno potvrdit, že výrobek skutečně přešel hranice a že v zemi určení byla vybrána DPH. Tento systém byl původně zamýšlen jako dočasný a předpokládalo se, že po dalším sblížení sazeb DPH se přejde na koncept dle země původu. Jelikož je však harmonizace sazeb DPH velmi pomalá, dosud k tomu nedošlo.

5.1.2 VOLNÝ POHYB OSOB

Obdobně jako tomu bylo v případě pohybu zboží v rámci Evropské unie, tak i volný pohyb osob je právně ukotven ve Smlouvě o fungování EU (SFEU) a zahrnuje *právo pracovníků na pohyb a pobyt, právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků, právo pracovat v jiném členském státě a právo na to, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako s příslušníky daného členského státu, přičemž platí omezení v oblasti veřejných služeb*. Volným pohybem pracovníků, včetně vyslaných pracovníků, se zabývá Evropský orgán pro pracovní záležitosti (viz dále).

Právní základ pohybu osob najdeme v čl. 3 odst. 2 SEU; čl. 4 odst. 2 písm. a) a články 20, 26 a 45–48 SFEU. Dalšími doplňujícími legislativními dokumenty jsou směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nařízení 492/2011 o volném pohybu pracovníků a nařízení (EU) 2019/1149, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti.

Volný pohyb pracovníků je jednou ze základních zásad EU již od jejího založení. Je stanoven v článku 45 SFEU a je základním právem pracovníků, které doplňuje volný pohyb zboží, kapitálu a služeb na jednotném evropském trhu. Přináší *odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti*, pokud jde o zaměstnání, odměňování a další pracovní a zaměstnanecké podmínky. Navíc tento článek stanoví, že pracovník z EU má právo přijmout pracovní nabídku, volně se pohybovat v rámci dané země, zůstat v ní z důvodu zaměstnání a za určitých podmínek i po jeho skončení.

Již zmíněná směrnice 2004/38/ES zavádí občanství EU jako základní status státních příslušníků členských států, kteří vykonávají své právo volného pohybu a pobytu na území EU. Po dobu prvních tří měsíců má každý občan EU právo na pobyt na území jiného státu EU, a to bez jakýchkoli podmínek či formalit, vyjma požadavku, aby byl držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. U delších období může hostitelský členský stát žádat, aby občan nahlásil svou přítomnost, a to v přiměřené a nediskriminační lhůtě.

Právo občanů Unie na pobyt delší než tři měsíce i nadále podléhá určitým podmínkám: pro ty, kteří nejsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými, závisí právo na pobyt na tom, zda mají dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociálního

zabezpečení hostitelského členského státu, a zda mají zdravotní pojištění. Právo na pobyt mají i studenti a mladí lidé, kteří dokončují odbornou přípravu, a také osoby (nedobrovolně) nezaměstnané, které jsou jako takové registrovány.

Občané EU získávají **právo na trvalý pobyt** v hostitelském členském státě poté, co na jeho území legálně **pobývali nepřetržitě po dobu pěti let**.

Tato směrnice také modernizovala pravidla pro sloučení rodin a rozšířila definici pojmu „**rodinný příslušník**“ (dříve omezené na manžela či manželku, potomky mladší 21 let nebo nezaopatřené děti a nezaopatřené příbuzné ve vzestupné linii), neboť zahrнула rovněž registrované partnery, uznává-li právní řád hostitelského členského státu registrované partnerství jako rovnocenné manželství. Tito rodinní příslušníci mají bez ohledu na svou státní příslušnost právo na pobyt v téže zemi jako daný pracovník.

Všichni občané členských států mají právo ucházet se o zaměstnání v jiných členských státech v souladu s příslušnými předpisy, které se vztahují na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky těchto států. Členské státy nesmějí používat žádné diskriminační postupy, jako je omezování pracovních nabídek jen na své státní příslušníky nebo požadavky na jazykové znalosti nad rámec toho, co je přiměřené a nezbytné pro výkon dané práce. Mobilní pracovník má navíc právo na to, aby se mu od vnitrostátních úřadů práce dostalo stejné pomoci jako státním příslušníkům hostitelského členského státu, a rovněž aby v hostitelské zemi pobýval po dobu nutnou k hledání zaměstnání, ucházení se o pracovní místo a k nástupu do zaměstnání.

Volný pohyb osob však neplatí absolutně a existují případy, kdy členské státy mohou **odmítnout občanovi EU právo na vstup nebo pobyt na jejich území z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví**. Taková opatření musí vycházet z osobního chování dotčeného jednotlivce, které musí představovat dostatečně závažné a aktuální ohrožení základních zájmů státu.

Volný pohyb je sice deklarován hned v několika právních dokumentech, tak jak jsme si uvedli výše, to však samo o sobě nezaručuje, že k volnému pohybu osob v rámci EU bude docházet. Za tímto účelem čili účelem podpory mobility pracovníků v rámci EU, bylo nutné přijmout celou řadu dalších opatření, jako jsou:

- **reforma systému uznávání odborných kvalifikací dosažených v jiných členských státech EU** za účelem harmonizace a usnadnění procesu; to znamená automatické uznávání řady profesí ve zdravotnictví a architektů (směrnice 2013/55/EU, kterou se mění směrnice 2005/36/ES 2.1.6),
- vydání **evropského profesního průkazu** v roce 2016, které mělo otestovat elektronický postup uznávání vybraných regulovaných povolání,
- **koordinaci systémů sociálního zabezpečení**, včetně převoditelnosti nároků v oblasti sociální ochrany, díky nařízení (ES) č. 883/2004 a prováděcímu nařízení (ES) č. 987/2009, u něž právě probíhá revize (2.3.4),

- **Evropský průkaz zdravotního pojištění** (2004) jako důkaz pojištění v souladu s nařízením č. 883/2204 a směrnicí o přeshraniční zdravotní péči (směrnice 2011/24/EU),
- **zlepšení nabytí a zachování doplňkových důchodových práv** (směrnice 2014/50/EU),
- povinnost zajistit soudní řízení poskytující nápravu pro pracovníky, kteří byli diskriminováni, a jmenovat subjekty pro podporu a monitorování rovného zacházení (směrnice 2014/54/EU).

Mimo výše uvedená opatření byl dne 31. července 2019 zřízen **Evropský orgán pro pracovní záležitosti**, který je iniciativou v rámci evropského pilíře sociálních práv. Mezi jeho hlavní cíle patří zajistit lepší vymáhání pravidel EU týkajících se pracovní mobility a koordinace sociálního zabezpečení, poskytovat podpůrné služby pro mobilní pracovníky a zaměstnavatele, podporovat koordinaci mezi členskými státy při přeshraničním vymáhání pravidel, např. společné inspekce a mediaci k řešení přeshraničních sporů, a podporovat spolupráci mezi členskými státy při řešení problematiky nehlášené práce.

5.1.3 VOLNÝ POHYB SLUŽEB A SVOBODA USAZOVÁNÍ

Obdobně jako tomu bylo v případě zboží, tak i volný pohyb služeb je právně ukotven v primárním právu EU, přičemž **svoboda usazování a volný pohyb služeb zaručují mobilitu podniků a pracovníků v rámci EU**.

Tuto oblast volného pohybu je nutné vnímat jako: (i) **svobodu usazování**, kterou upravují články 49 až 55 SFEU a (ii) **volný pohyb služeb**, jež upravují články 56 až 62 SFEU.

Tyto dvě svobody se vztahují na **osoby samostatně výdělečně činné, osoby vykonávající svobodná povolání a právnické osoby** ve smyslu článku 54 Smlouvy o fungování EU, které legálně působí v jednom členském státě, mohou: i) vykonávat hospodářskou činnost stále a nepřetržitě v jiném členském státě (svoboda usazování: článek 49 SFEU); nebo ii) dočasně nabízet a poskytovat služby v jiném členském státě, zatímco zůstávají v zemi svého původu (volný pohyb služeb: článek 56 SFEU). To předpokládá odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti a, mají-li být tyto svobody účinně využívány, také přijetí opatření k jejich snadnějšímu uplatňování, včetně harmonizace vnitrostátních předpisů o přístupu k těmto svobodám a jejich vzájemného uznávání

Právo usazování zahrnuje právo osoby zahájit a provozovat samostatně výdělečnou činnost a zakládat a řídit podniky s cílem vykonávat trvalou činnost stálé a nepřetržité povahy za stejných podmínek, jako jsou podmínky stanovené právním řádem pro státní příslušníky členského státu, v němž je tato osoba usazena.

Volný pohyb služeb se vztahuje na výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob. Osoba poskytující „službu“ může za tímto účelem dočasně provozovat svou činnost v členském státě, kde je

služba poskytována, a to za stejných podmínek, jaké tento členský stát ukládá svým vlastním státním příslušníkům.

Ze svobody usazování a svobody poskytování služeb jsou vyloučeny činnosti, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci (viz článek 51 SFEU). Toto vyloučení je však omezeno restriktivním výkladem: může se týkat pouze zvláštních činností a funkcí, z nichž vyplývá výkon veřejné moci. Kromě toho určité povolání může být vyloučeno pouze tehdy, pokud se celá činnost s ním spojená týká výkonu veřejné moci, nebo pokud je určitá činnost v rámci tohoto povolání, která se týká výkonu veřejné moci, nedělitelnou součástí ostatních činností. Výjimky umožňují členským státům vyloučit výrobu zbrojního materiálu a obchod s ním (čl. 346 odst. 1 písm. b) SFEU) a ponechat v platnosti předpisy pro státní příslušníky jiných členských států ohledně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví (čl. 52 odst. 1).

Mimo výše uvedené články SFEU je tato oblast upravena i pomocí sekundárního práva EU, konkrétně se jedná o **směrnici o službách** (směrnice 2006/123/ES), jež posiluje volný pohyb služeb v rámci EU. Tato směrnice má zásadní význam pro dotvoření vnitřního trhu, neboť má nesmírný potenciál, pokud jde o přínosy pro spotřebitele a malé a střední podniky. Cílem je vytvořit v rámci EU otevřený jednotný trh služeb a zároveň zajistit u služeb poskytovaných spotřebitelům vysokou kvalitu

5.1.4 VOLNÝ POHYB KAPITÁLU

Poslední svobodou, ovšem neméně důležitou, představuje volný pohyb kapitálu, což je svoboda s nejširší působností, jelikož se vztahuje i na třetí země. Liberalizace toků kapitálu se postupně zvyšovala, tak jak se i rozvíjely finanční trhy. V návaznosti na Maastrichtskou smlouvu došlo od počátku v roce 2004 ke zrušení veškerých omezení pohybu kapitálu a plateb jak mezi členskými státy, tak se třetími zeměmi, přestože mohou existovat výjimky.

V primárním právu tuto oblast upravují články 63 až 66 SFEU. Cílem této oblasti vnitřního trhu je odstranění všech omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a třetími zeměmi, s výjimkami za určitých okolností. Liberalizace volného pohybu kapitálu byl nezbytný předpoklad pro zavedení společné měny euro. Tato svoboda dále přispívá k hospodářskému růstu, neboť umožňuje efektivnější investice kapitálu a podporuje používání eura jako mezinárodní měny, čímž přispívá k postavení EU coby globálního hráče v rámci světové ekonomiky.

Pokud se podíváme na historický vývoj, zpočátku integračního procesu stála liberalizace kapitálových toků na okraji zájmu a i v Římské smlouvě bylo pouze velmi obecně uvedena potřeba odstranění omezení v rozsahu nezbytném pro fungování společného trhu. Za tímto účelem byla v 60. letech odstraněna omezení pro jisté druhy obchodních a soukromých kapitálových pohybů, jako je např. nákup nemovitosti, krátkodobé a střednědobé úvěry pro obchodní transakce a nákupy cenných papírů obchodovaných na burze cenných papírů.

K regulaci mezinárodních kapitálových toků došlo až v průběhu 70. let 20. století. V polovině 80. let došlo k rozšíření liberalizace v oblastech, jako jsou např. dlouhodobé úvěry pro obchodní transakce a nákupy cenných papírů obchodovaných mimo burzu cenných papírů. Pohyby kapitálu byly plně liberalizovány směrnicí Rady v roce 1988, která ke dni 1. července 1990 zrušila veškerá zbývající omezení pohybu kapitálu mezi rezidenty členských států. Cílem směrnice byla také liberalizace pohybů kapitálu zahrnující podobným způsobem třetí země.

V současné době **zakazuje** článek 63 SFEU **veškerá omezení pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi**. V případech, kdy členské státy neodůvodněně omezí svobodu pohybu kapitálu, se uplatňuje obvyklé řízení o nesplnění povinnosti stanovené články 258 až 260 SFEU.

Výjimky se ve většině případů omezují na pohyb kapitálu z a do třetích zemí (článek 64 SFEU). Kromě možnosti, aby si členské státy zachovaly omezení týkající se přímých investic a dalších transakcí, které byly platné k danému datu, může Rada po konzultaci s Parlamentem také jednomyslně přijmout opatření, která v souvislosti s liberalizací pohybu kapitálu zahrnujícího třetí země představují krok zpět. Rada a Evropský parlament mohou navíc přijmout legislativní opatření, která se týkají přímých investic, usazování, poskytování finančních služeb či vstupu cenných papírů na kapitálové trhy. Článek 66 SFEU se zabývá mimořádnými opatřeními ve vztahu ke třetím zemím, která jsou omezena na dobu šesti měsíců.

Jediná odůvodněná omezení pohybu kapitálu obecně, včetně pohybu kapitálu v rámci EU, jsou stanovena v článku 65 SFEU. Patří k nim: i) opatření, která by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů (konkrétně v oblasti zdanění a obezřetnostního dohledu nad finančními službami); ii) postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro správní či statistické účely a iii) opatření z důvodu veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti (tento bod byl uplatněn např. v případě Kypru a Řecka, které svého času čelily příliš velkému odlivu kapitálu).

Mezi další omezení volného pohybu kapitálu patří:

- Článek 144 SFEU, který umožňuje v rámci programů podpory na zlepšení platební bilance přijmout ochranná opatření pro platební bilanci v případě, že dojde k potíží ohrožujícím fungování vnitřního trhu nebo k výskytu náhlé krize. Ochranná doložka je dostupná jen pro členské státy mimo eurozónu.
- Články 75 a 215 SFEU umožňují přijetí finančních sankcí buď s cílem předcházet terorismu a bojovat proti němu, nebo na základě rozhodnutí přijatých v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Pokud bychom se zaměřili speciálně na oblast plateb, tak je nutné zmínit nařízení č. 2560/2001, které harmonizovalo náklady na vnitrostátní a přeshraniční platby v rámci eurozóny. Toto nařízení bylo následně nahrazeno dalšími nařízeními v letech (2009 a 2019),

přičemž cílem poslední úpravy bylo snížit poplatky za přeshraniční platby mezi členskými státy v eurozóně a mimo ni.

Jako další legislativní akt sekundární povahy je důležité zmínit Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES o platebních službách na vnitřním trhu, jež poskytla právní základ pro stanovení uceleného souboru pravidel vztahujících se na všechny platební služby v EU, aby se přeshraniční platby staly stejně jednoduchými, účinnými a bezpečnými jako vnitrostátní platby, a pro posílení účinnosti těchto pravidel a snížení nákladů prostřednictvím širší hospodářské soutěže, jíž se docílí otevřením platebních trhů novým poskytovatelům služeb. Tato směrnice mimo jiné poskytla nezbytný právní rámec pro iniciativu evropského bankovního a platebního sektoru nazvanou „*jednotná oblast pro platby v eu-rech (SEPA)*“.

5.2 Politika hospodářské soutěže

Politika na ochranu hospodářské soutěže, resp. soutěžní politika, zaujímá v komplexu hospodářských politik významnou pozici. Co se týče důležitosti, je plně srovnatelná se společnou obchodní a společnou zemědělskou politikou. Opatření soutěžní politiky nejsou úzce zaměřena pouze do určitého sektoru ekonomiky, nýbrž horizontálně procházejí více oblastmi ekonomik zemí EU. Potřebu vzniku této politiky vyvolal záměr zakladatelských smluv vytvořit jednotný trh s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu. Nezbytnou podmínkou bezproblémového fungování společného trhu, jenž by zajišťoval efektivní alokaci zdrojů, bylo vytvoření společných pravidel pro jeho fungování, které by nepřipustily praktiky narušující rovnost podmínek pro všechny zúčastněné subjekty. Mezi nejdůležitější cíle soutěžní politiky Evropské unie pak můžeme zahrnout:

- zabezpečení volného pohybu zboží a služeb v rámci Společenství vyloučením možnosti vytvářet „neviditelné překážky“ typu dohod o dělení trhu, kartelových dohod, různých typů státních podpor atd.;
- podněcování velkých výrobců k efektivnímu chování;
- vymezení toho, co je na trhu dovoleno a toho, co není;
- zvýšení konkurenceschopnosti producentů v členských státech EU, a to především vůči konkurenci z USA a Japonska;
- podporu malých firem při jejich spolupráci s firmami velkými.

Smyslem této politiky je stanovit taková pravidla pro aktivity podniků a státu, aby jejich chování neomezovalo či jinak nedeformovalo konkurenci na společném trhu. Soutěžní politika Unie se však do značné míry liší od soutěžní politiky na úrovni členských států, a to především tím, že je výhradně orientována na formování konkurenčních podmínek na společném trhu Unie zboží a služeb. Nevztahuje se tedy na případy porušování hospodářské soutěže v rámci členských zemí, pokud nejsou poškozeny zájmy subjektů v jiných členských státech. Řešení těchto případů je v kompetenci národních orgánů na ochranu hospodářské soutěže.

Ochrana soutěže je, jak z výše uvedeného vyplývá, primárně zajišťována zákony a institucemi na národní úrovni jednotlivých zemí. V případě, že jsou však ohroženy nebo dokonce dotčeny zájmy subjektů i z jiných členských států, přichází ke slovu právo EU. V oblasti zájmu ochrany hospodářské soutěže Unie jsou také případy, které se odehrávají v nečlenských zemích, ale jejichž účinky se bezprostředně mohou dotknout Unie.

Soutěžní politikou se zabývají články 101 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie. O tato ustanovení se také opírá v současné době poměrně rozsáhlé právo v této oblasti. Smlouvy specifikují čtyři základní oblasti, v nichž hrozí omezení hospodářské soutěže:

- Zákaz veškerých dohod, jejichž důsledkem je narušení hospodářské soutěže (článek 101 SFEU);
- Zákaz zneužití dominantního postavení na trhu (článek 102 SFEU);
- Postup kontroly v případě fúzí;
- Zákaz státní podpory (článek 107 SFEU).

5.2.1 KARTELOVÉ DOHODY

Antikartelová soutěžní politika je vymezena v čl. 101 SFEU, který stanoví, 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"*. Zakázané a neplatné jsou ty dohody, které:

- „přímo nebo nepřímo určují nákupní nebo prodejní ceny anebo jiné obchodní podmínky;
- omezují nebo kontrolují výrobu, odbyt, technický rozvoj nebo investice;
- rozdělují trhy nebo zdroje zásobování,
- uplatňují vůči obchodním partnerům nerovné podmínky při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři zvýhodněni v hospodářské soutěži,
- podmiňují uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisejí“.

Ne každá dohoda či úmluva, kterou vymezuje čl. 101, je okamžitě vyhlášována za protiprávní. Odstavec 3 tohoto článku v podstatě umožňuje uzavírání kartelových dohod mezi podniky, pokud tyto *„přispívají ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku, přičemž vyhrazují spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho vyplývajících.“* Tyto dohody však nesmí zúčastněným podnikům ukládat omezení, jež by nebyla nutná k dosažení výše uvedených cílů, jakož i v žádném případě nesmí vyvolávat vyloučení soutěže „ve vztahu k podstatné části výrobků tímto dotčených“.

Komise později v dalších nařízeních definovala, ve kterých případech se nejedná o kartelovou dohodu či restriktivní opatření, tak jak je vymezuje čl. 101. Povolují se tedy dohody, jejichž obsahem je rozvoj specializace výroby, společné výzkumné a vývojové práce, standardizace a typizace výroby, společné využívání zařízení, práva použít určité metody zpracování nebo know-how v průmyslu a podobné aktivity. V těchto případech však musí účastníci dohody ve své žádosti Komisi doložit, že se na přínosech budou spolupodílet i spotřebitelé, a to ať už ve formě snížené ceny, obohacení nabízeného sortimentu, zvýšené kvality či jinak. Tyto výjimky se nejčastěji řídí **nařízením o blokových výjimkách**, spíše než aby byly udělovány individuálně.

Tato nařízení se vztahují na skupiny jednotlivých dohod s podobným obsahem, které se vyznačují srovnatelným dopadem na hospodářskou soutěž. Komise v současné době provádí přezkum nařízení o blokových výjimkách pro vertikální dohody a také obou nařízení o blokových výjimkách pro horizontální dohody spolu s příslušnými pokyny. Cílem tohoto přezkumu je zjistit, zda tato nařízení stále řádně zohledňují vývoj na trhu a jsou stále vhodná pro daný účel.

Navíc určité dohody nejsou posuzovány jako porušení pravidel, pokud mají menší význam a mají na trh neznatelný dopad (zásada de minimis), i když nesplňují podmínky pro udělení výjimky podle čl. 101 odst. 3 SFEU (tzv. dohody menšího významu). Tyto dohody se často považují za užitečné pro spolupráci malých a středních podniků. Avšak dohody, jejichž záměrem je omezení hospodářské soutěže, nemohou být považovány za dohody menšího významu

Po vypuknutí pandemie COVID-19 přijala Komise v dubnu 2020 sdělení o dočasném rámci, který poskytuje pokyny ohledně antimonopolních otázek podnikům spolupracujícím na zvýšení produkce a optimalizaci dodávek zejména naléhavě potřebných léků pro nemocnice v reakci na krizi.

5.2.2 ZNEUŽITÍ DOMINANTNÍHO POSTAVENÍ

Se zákazem cenových a odbytových kartelů úzce souvisí i zneužití dominantního postavení na vnitřním trhu EU. Podnik je v dominantním postavení tehdy, pokud disponuje takovou silou, že se může chovat ve významné míře nezávisle na svých konkurentech a odběratelích, resp. spotřebitelích. Pokud dojde ke zneužití dominantního postavení, může v duchu této definice dojít, za předpokladu nedostatku určitého produktu, k nežádoucí závislosti spotřebitelů na jednom nebo jen velmi malé skupině dodavatelů, a to bez ohledu na to, jaký má kterýkoliv z nich podíl na trhu.

V čem spočívá zneužívání dominantního postavení na trhu, vymezuje čl. 102 SFEU. Jedná se zejména o:

- *„přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nerovných podmínek;*

- *omezování výroby, odbytu nebo technického rozvoje na úkor spotřebitelů;*
- *uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři zvýhodňováni v hospodářské soutěži;*
- *podmiňování uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisejí.“*

Dominantní postavení se posuzuje ve vztahu k celému vnitřnímu trhu nebo alespoň jeho podstatné části. To, jak velká část trhu se posuzuje, závisí na povaze produktu, dostupnosti alternativních produktů, chování spotřebitelů a jejich ochotě přejít k alternativním produktům. Dominantní postavení není samo o sobě porušením práva EU pro hospodářskou soutěž a držitelé takového postavení mohou konkurovat na základě svých předností, stejně jako kterákoliv jiná společnost. Dominantní postavení však podniku přináší zvláštní odpovědnost za zajištění toho, aby jeho chování nenarušovalo hospodářskou soutěž. To znamená, že pokud by se stejného chování dopustil podnik, který nemá dominantní postavení, nebylo by to nutně nezákonné. Mezi příklady chování, které by představovalo zneužití dominantního postavení, patří stanovování cen pod úroveň nákladů, účtování nepřiměřených cen, vázání a sdružování produktů a odmítání jednat s některými protějšky.

5.2.3 FÚZE PODNIKŮ

Fúze či akvizice mohou být pro společnosti a ekonomiku jako celek prospěšné, neboť mohou přinést zefektivnění, synergie a úspory z rozsahu. Pokud však vedou ke zvýšení tržní síly nebo větší koncentraci trhu, mohou také oslabit hospodářskou soutěž, což by mohlo v konečném důsledku poškodit ostatní výrobce, dodavatele či samotné spotřebitele. Proto musí být některé fúze a akvizice podrobeny přezkumu a nemohou být dokončeny, dokud není uděleno povolení. Evropská komise k posouzení vyčleňuje pouze fúze, u kterých:

- „celkový celosvětový obrat všech dotčených firem přesahuje 5 mld. EUR a
- celkový obrat každého z nejméně dvou dotčených podniků v rámci celého Společenství přesahuje 250 mil. EUR
- ani jeden z fúzujících nedosahuje na území jedné členské země EU obratu, který nepřesahuje dvě třetiny jeho celkového obratu v EU.

Do pravomocí Komise spadají pouze případy, které splňují tyto všechny uvedené podmínky. Cílem tohoto pravidla je omezit nadměrnou koncentraci ekonomické síly v rukou touto cestou nově vzniklého subjektu, která by mohla být zneužita. Splňuje-li tedy fúze uvedené podmínky, musí být předem ohlášena Komisi, která může žádost o souhlas s fúzí povolit nebo zamítnout. Hlavním hlediskem, které je Komisí při projednávání dané žádosti sledováno, je riziko dominantního postavení fúzí vytvořeného subjektu a možnost zvýšení jeho konkurenční schopnosti.

Je třeba říci, že vytvoření systému kontroly fúzí, neznamená rozpoutání tvrdého a nekompromisního boje proti nim. Unie v tomto směru totiž rozhodně nesleduje jako cíl zastavení či zpomalení koncentračních procesů, které často přinášejí mnohem vhodnější podmínky pro další zvyšování tolik potřebné konkurenční schopnosti producentů Unie na světových trzích.

5.2.4 VEŘEJNÉ PODPORY

Významné místo v celém komplexu pravidel hospodářské soutěže zauímají státní subvence. Jedná se o citlivou záležitost, která často vede k otevřeným střetům mezi vládami členských zemí Unie či mezi subvencující vládou a Komisí či Radou. Nicméně státní podpora vybraným podnikům je rozšířenou praxí, zvláště v případech, hrozí-li úpadek či dokonce zánik významného podniku a s tím související sociální otřesy. Jelikož státní podpory zpravidla zvýhodňují určitý tržní subjekt a narušují tak pravidla hospodářské soutěže jsou neslučitelné s trhem. Stát může poskytovat takovou podporu např. ve formě dotací k cenám, v podobě zvýhodněných úvěrů, daňových úlev, kapitálových investic, apod. Z uplatňování soutěžní politiky jsou však v čl. 107, odstavci 2 této Smlouvy vyňaty následující oblasti:

- podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace založené na původu výrobků;
- podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;
- podpory poskytované hospodářství určitých oblastí SRN postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských nevýhod způsobených tímto rozdělením.

Dále existuje velká skupina podpor, které mohou být slučitelné se společným trhem. O „slučitelnosti“ v tomto případě rozhoduje Komise, jejíž konečný verdikt je však napadnutelný u Soudního dvora EU. Podpory slučitelné se společným trhem tedy mohou být:

- podpory, které mají napomoci hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností;
- podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu;
- podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských aktivit nebo oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem;
- podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu;

- jiné kategorie podpor, které určí Rada, na návrh Komise, rozhodnutím.

Je zřejmé, že do těchto výjimek nespadá subvencování zaostávajících či strukturální krizí postižených odvětví. Orgány Evropské unie jsou však v těchto případech národní subvence tolerovány a někdy i do jisté míry koordinovány, tak aby bylo vyloučeno ohrožení soutěže na společném trhu. Tak jako v předchozích případech ani v oblasti státních subvencí není politika EU založena na jejich všeobecném a striktním zákazu. Koneckonců například společná zemědělská politika byla, je a zřejmě i do budoucna zůstane přímo založena na subvenční politice.

Evropská komise má za úkol sledovat a zkoumat ve spolupráci s členskými státy konkrétní případy státní podpory v těchto státech a zjistí-li přitom, že došlo k porušení pravidel soutěže na základě čl. 108 SFEU vydá rozhodnutí o lhůtě, ve které musí dotýčný stát podporu v souladu s rozhodnutím Komise zrušit či upravit. Pokud se daný stát ve stanovené lhůtě rozhodnutí Komise nepodrobí, může Komise celou záležitost předložit Soudnímu dvoru.

SHRnutí KAPITOLY



Politika ochrany hospodářské soutěže je jedním z nejvýznamnějších nástrojů EU pro podporu integrace společného vnitřního trhu. Jedná se o politiku, která je součástí hospodářské politiky Unie již od počátku – dílčí ustanovení upravující ochranu hospodářské soutěže byla již ve smlouvě o Evropském sdružení uhlí a oceli nebo i v Římské smlouvě zakládající Evropské hospodářské společenství z roku 1957. Soutěžní pravidla Evropské unie se vztahují jak na jednání soukromých podnikatelských subjektů, tak na vládní zásahy samotných členských států. Pravidla soutěžní politiky jsou stanovená ve člancích 101-109 SFEU. Evropská soutěžní politika je silně nadnárodní a prosoutěžní.

Mezi hlavní prvky soutěžní politiky EU patří zákaz dohod mezi podniky, které mohou narušovat soutěž na vnitřním trhu, zákaz zneužití dominantního postavení podniků na trhu dozor nad fúzemi s evropskou dimenzí, které vedou k tržní dominanci, monitoring a regulace poskytování veřejných podpor, liberalizace sektorů, které ovládají státem garantované monopoly, například telekomunikace, poštovní služby či energetika.

Odpovědnost za ochranu soutěže včetně veškeré agendy s ní související je v rukou Evropské komise. Prošetřuje případy porušování pravidel soutěže v Unii a za tímto účelem má právo požadovat všechny relevantní informace, disponuje možnostmi provádět šetření přímo v inkriminovaných firmách. Na základě zjištění pak vydává buď předběžná opatření nebo rozhodnutí s konečnou platností. Porušení soutěžního práva může sankcionovat pokutami.



OTÁZKY

1. Institucí, která dohlíží na hospodářskou soutěž v rámci vnitřního trhu EU je:

- a) Evropská komise.
- b) Evropský parlament.
- c) Evropský účetní dvůr.
- d) OLAF.

2. Mezi oblastí politiky hospodářské soutěže EU nepatří:

- a) veřejné podpory.
- b) kartelové dohody.
- c) zneužití dominantního postavení na trhu.
- d) cenová regulace.

3. K omezení volného pohybu zboží v rámci vnitřního trhu EU:

- a) nesmí za žádných okolností dojít.
- b) může dojít na základě jakéhokoliv rozhodnutí dané členské země.
- c) může dojít, ale pouze tehdy, pokud je ohroženo např. zdraví obyvatel.
- d) může dojít, ale musí se na tom dohodnout dotčené země.

4. Hlavním principem volného pohybu v rámci vnitřního trhu patří:

- a) princip nediskriminace na základě země původu.
- b) princip subsidiarity.
- c) princip proporcionality.
- d) ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

5. K dokončení vnitřního trhu došlo na základě přijetí:

- a) Amsterdamské smlouvy.
- b) Lisabonské smlouvy.
- c) Jednotného evropského aktu.
- d) Smlouvy z Nice.

Správné odpovědi: 1.a); 2.d); 3.c), 4.a), 5.c).

6 ROZPOČET EVROPSKÉ UNIE

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola je věnována finančnímu zabezpečení fungování Evropské unie. Obdobně jako každá jiná mezinárodní organizace i Evropská unie vytváří rozpočet, z kterého jsou následně financovány aktivity Evropské unie. Proto svoji pozornost zaměříme na základní charakteristiky rozpočtu Evropské unie, tj. v čem si je podobný a naopak v čem zase rozdílný s rozpočty klasických mezinárodních organizací či v čem se odlišuje od národních rozpočtů. Dále nás bude zajímat proces přípravy rozpočtu EU, jeho struktura výdajů a příjmů a v neposlední řadě také to, jaká je pozice jednotlivých členských států čili které země do něj přispívají více, než kolik z něj čerpají a naopak.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- charakterizovat hlavní vlastnosti rozpočtu EU.
- vysvětlit jednotlivé principy sestavování rozpočtu EU a proceduru jeho sestavování a schvalování.
- vymežit hlavní úlohu vytváření střednědobých finančních plánů.
- specifikovat příjmy rozpočtu.
- vymežit hlavní oblasti a politiky, které rozpočet EU financuje.

Získáte:

- informace o složitosti postupu při schvalování unijního rozpočtu.
- přehled o velikosti rozpočtu EU a jeho vývoji.
- znalosti o tom, jak se měnil rozpočtový výhled Unie v souvislosti s jejím rozšířením v roce 2004.
- informace o tom, jaké platby musí Česká republika odvádět do rozpočtu EU.

Budete schopni:

- definovat rozpočet EU a určit jeho rozdílnosti od rozpočtu klasické mezinárodní organizace či národního rozpočtu.
- popsat hlavní principy rozpočtu EU.
- vymežit příjmy a výdaje rozpočtu EU.
- určit, které země patří mezi tzv. čisté plátce nebo čisté příjemce.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Rozpočet Evropské unie, principy rozpočtu EU, příjmy rozpočtu EU, výdaje rozpočtu EU, víceletý finanční rámec rozpočtu EU, proces schvalování rozpočtu EU, vlastní zdroje, příspěvky vlád členských států.

Rozpočet Evropské unie se v mnohém liší jak od státních rozpočtů jednotlivých států, tak i od rozpočtů mezinárodních organizací, a to co jak do svého objemu, tak především do struktury svých příjmů a výdajů. Rozpočet mezinárodních organizací je financován z příspěvků jednotlivých členských zemí stanovených na základě jejich ekonomické síly. Výtěžek pak slouží především ke krytí výdajů na administrativu. Naproti tomu národní rozpočty jednotlivých zemí jsou mnohem členitější a výdaje směřují do mnoha oblastí, např. zdravotnictví, sociální oblast, obrana atd. Významnou se také jeví jejich stabilizační makroekonomická funkce, obzvláště v dobách ekonomických krizí. Objem výdajů státních rozpočtů na hrubém národním produktu ve vyspělých zemích činí okolo 40%.

Evropská unie však soustřeďuje na nadnárodní, celoevropské úrovni pouze finanční prostředky nezbytné pro financování těch aktivit a politik, u kterých členské státy na základě zřizovacích a posléze revizních smluv delegovaly své pravomoci na orgány Unie, jakož i další cíle integračního procesu v rámci Evropské unie. Z evropského rozpočtu jsou financovány například výdaje určené na zvýšení prosperity jednotlivých regionů EU a k překonání rozdílů mezi nimi, výdaje na podporu zemědělství či životního prostředí, na posílení bezpečnosti v Evropské unii i v jejím okolí a v neposlední řadě i jsou z něj hrazeny náklady spojené s chodem Evropské unie (zejména administrativní náklady spojené s fungováním evropských institucí, tj. platy zaměstnanců a provozní výdaje).

Na základě maximálního limitu, který odsouhlasily vlády a parlamenty členských států, je strop vlastních výdajů pro platby z rozpočtu EU určen ve výši 1,24% hrubého národního důchodu Unie (přibližně 293 EUR na jednoho obyvatele Unie), což samozřejmě velmi omezuje, ne-li přímo vylučuje, možnosti využití a účinnost společného rozpočtu v makroekonomické politice např. v případě poklesu agregátní poptávky.

Při sestavování rozpočtu musí zainteresované orgány respektovat určitá pravidla:

- ***zásada jednotnosti a správnosti*** (the principle of unity and budgetary accuracy), která vyžaduje, aby všechny příjmy a výdaje byly obsaženy v jednotném rozpočtovém dokumentu, a to za účelem efektivní kontroly nakládáním se zdroji Společenství. Také znamená to, že nebude vynaloženo více prostředků, než kolik je nutné.

- **princip ročního rozpočtu** (the principle of annuality) říká, že rozpočtové operace vždy náleží do specifického rozpočtového roku, což ulehčuje následnou kontrolu (rozpočtový rok začíná 1. ledna a končí 31. prosince).
- **zásada vyrovnanosti** (the principle of equilibrium) znamená, že u evropského rozpočtu není deficitní financování. Pokud převýší příjmy rozpočtu jeho výdaje, je tento přebytek odváděn do tzv. rozpočtové rezervy. V opačném případě, tedy pokud by došlo k deficitu, je tento financován z rozpočtové rezervy, může také docházet ke krácení výdajů, případně se přistoupí k výběru dodatečných příspěvků od členských zemí (na účet jejich státních rozpočtů).
- **zásada zúčtovací jednotky** (the principle of unit of account) – veškeré položky v rozpočtu byly do roku 1999 uváděny v ECU, od tohoto roku pak v euro. Platí to i pro implementaci rozpočtu a jeho vyúčtování.
- **zásada obecnosti** (the principle of universality) znamená, že celkové příjmy musejí pokrývat všechny platby, tj. jsou užity bez rozdílu na financování všech výdajů a také to, že všechny příjmy a výdaje musejí být uplatněny bez jakýchkoliv změn mezi sebou.
- **zásada specifikace položek** (the principle of specification), což znamená, že rozpočet je sestavován dle stanoveného členění, které nelze dále agregovat. Toto pravidlo má zabezpečit, aby dané položky byly využity na záměry, ke kterým byly určeny. V praxi to znamená, že každá položka musí mít vlastní účel a musí být určena na konkrétní cíl, aby se zamezilo záměně položek.
- **zásada správného finančního řízení** (the principle of sound financial management) je odvozena od základních principů hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti.
- **zásada transparentnosti** (the principle of transparency) – toto pravidlo se týká zejména zveřejňování rozpočtu, kdy Komise musí do měsíce dočasně vyvěsit rozpočet přijatý předsedou EP. Toto se děje před oficiálním zveřejněním, které je povinné ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí. Dále musejí být zveřejněna stanoviska a zprávy ohledně čerpání rozpočtu všemi dotčenými institucemi.

6.1 Příjmy

Příjmy rozpočtu Evropské unie jsou tvořeny tradičními vlastními zdroji (cla a zemědělské vyrovnávací dávky), které členské státy vybírají jménem EU a převádějí je do společného rozpočtu, a ostatními zdroji různého charakteru. Mezi zdroje rozpočtu tedy patří:

- **zemědělské dávky** (tj. cla uvalená na dovoz zemědělských produktů) a **dávky z cukru a izoglukózy**, které jsou uvaleny ve formě různých celních poplatků na obchod se třetími zeměmi se zemědělskými produkty, cukrem, resp. výrobky, které obsahují glukosu. Je třeba říci, že v tomto případě se jedná o poměrně nestabilní zdroj příjmů do rozpočtu, jelikož je ve značné míře závislý na objemu dovozu těchto produktů a na jejich cenách na světových trzích. Podíl této položky v rozpočtových příjmech dlouhodobě výrazně klesá. Zatímco v roce 1995 se podílela na tvorbě rozpočtu 19,5 %, v současnosti je to okolo 1-2 %. Příčinu tohoto trendu lze spatřovat jednak v

rostoucí soběstačnosti EU ve výrobě potravin, ale také v neustále klesajících celních sazbách.

- **cla z obchodu se třetími zeměmi** vybraná podle společného celního tarifu - jedná se o cla vybíraná na základě společného celního sazebníku a uvalená na zboží, jež je dovezeno do EU ze třetích zemí. Členské státy si mohou z celkového objemu vybraných cel ponechat 25% na pokrytí administrativních nákladů souvisejících s provozem celní služby, kterou provádějí jménem celého Společenství. Výnosy z cel se podílejí na celkových příjmech rozpočtu zhruba 10 %.
- **podíl na podíl na dani z přidané hodnoty (DPH)** - Tento příspěvek byl zaveden už v roce 1970, ale v praxi začal být uplatňován z důvodu čekání na harmonizaci systémů výběru DPH v členských státech až od roku 1979 ve výši 1 % ze základu DPH, později byl zvýšen na 1,4 %, aby v roce 1999 byl znovu navrácen k původní výši jednoho procenta. V letech 2002 a 2003 byl daný příspěvek dále snížen na 0,75 % a v současnosti (programovací období let 2001 až 2027) představuje pouze 0,3 % základu daně z přidané hodnoty. Vzhledem k tomu, že se systémy DPH v jednotlivých zemích dosti výrazně liší co do velikostí sazeb (viz dále), bylo třeba zavést poměrně složitý přepočítání na srovnatelnou základnu DPH. Z tohoto základu se pak vypočte konečná výše příspěvku každého státu. Zároveň je stanoveno, že základ pro výpočet příspěvku z DPH nesmí překročit 50 % základu hrubého národního důchodu (HND). Tento příspěvek se postupem času stal hlavním zdrojem financí Společenství. V současné době se, po výrazném snížení procenta odvodu z DPH, na celkovém objemu rozpočtu podílí cca 15 %.
- **podíl z hrubého národního důchodu (HND) členských států**, který byl zaveden v roce 1988 jako reakce na názory vlád některých členských zemí, které považovaly přepočtenou DPH za ne zcela objektivní hledisko pro spravedlivé zatížení jednotlivých zemí. Tento zdroj byl založen na procentní sazbě z velikosti hrubého národního produktu (HNP) jednotlivých zemí. V současnosti se však vypočítává dle hrubého národního důchodu (HND), přičemž se tento zdroj podílí cca 70 % na příjmech rozpočtu EU a vykazuje z dlouhodobého hlediska, jak absolutní, tak i relativní růst.
- **Vlastní zdroj z plastových obalových odpadů**, který je zaveden od 1. ledna 2021 jako nový zdroj rozpočtu EU. Tento zdroj spočívá v příspěvku jednotlivých členských zemí odvozeného od množství plastových obalových odpadů, které nejsou v dané zemi recyklovány. Tento vlastní zdroj úzce souvisí s politickými prioritami EU. Cílem je motivovat členské státy, aby snižovaly množství obalových odpadů. Na hmotnost plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány, se uplatní jednotná sazba ve výši 0,80 EUR za kilogram. Současně se zavádí mechanismus, kterým se má předejít nadměrným příspěvkům méně bohatých členských zemí.
- **Ostatní příjmy**, kam řadíme poplatky vztahující se k fungování Evropského hospodářského prostoru, poplatky za administrativní činnost institucí, daně z příjmu zaměstnanců institucí ES, pokuty, přebytek rozpočtu z předchozího roku atd. (celkově však činí podíl tohoto typu příjmů na celkových příjmech jen cca okolo 1%).

Součástí systému vlastních zdrojů byl relativně dlouhou dobu také korekce nerovnováhy v rozpočtu, pokud jde o příspěvky členských států. Tzv. „britská sleva“ dohodnutá v roce

1984 (Británie po svém vstupu měla mnohem vyšší výdaje než příjmy v relaci s ostatními zeměmi - podíl zemědělství na HDP byl nižší a navíc velké množství zemědělských produktů dováží z nečlenských zemí EU a ocitla se tak v pozici čistého plátce), která znamená snížení příspěvků Spojeného království z DPH a HNP, byla hrazena všemi ostatními členskými státy. Vystoupení Británie z Evropské unie však přirozeně tuto korekci, kdy se Británii vracela část jejích příspěvků, ukončilo.

6.2 Výdaje

Rozhodující část výdajů rozpočtu Evropské unie (cca 90%) je vynaložena na financování ekonomických, regionálních a sociálních programů v členských zemích, případně v zemích rozvojových. Pokud bychom se měli na strukturu výdajů podívat poněkud blíže, tak ve finanční perspektivě let 2021 až 2027 činí výdaje na **společnou zemědělskou politiku** přibližně 40 % z celkových výdajů rozpočtu EU (například v letech 1968 až 1975 to bylo až 93%), a výdaje na financování zemědělství jsou tak již tradičně jedním z nejdůležitějších výdajů ze společného rozpočtu, byť se podíl na celkových výdajích v průběhu času výrazně snížil (důvodům relativně vysoké finanční náročnosti této hospodářské politiky se věnujeme podrobněji v samostatné kapitole). V současném programovacím období tak představuje největší výdajovou položku výdaje na **strukturální operace a posílení konkurenceschopnosti** (do této kategorie spadá zejména politika soudržnosti neboli finanční prostředky plynoucí skrze Evropské investiční a strukturální fondy do jednotlivých členských států), jejichž podíl v současném období činí přibližně 47 % na celkových výdajích. Další prostředky z rozpočtu Unie plynou na aktivity, jež jsou shrnuty do výdajové položky „vnitřní politika“. Přibližně 10 % výdajů rozpočtu směřuje na rozvoj spolupráce se třetími zeměmi, zejména s rozvojovými. Z této sumy je značná část použita na předvstupní pomoc kandidátským státům na budoucí členství v EU a pomoc v rámci tzv. sousedské politiky. Pouze 6 % výdajů v daném období je určeno na administrativu, čímž se myslí finanční zajištění provozu institucí EU. V administrativních výdajích má ze všech orgánů Unie největší váhu pochopitelně Evropská komise (okolo 60 %) a pak Evropský parlament (18-20 %), resp. Evropská rada (9-10 %), při čemž ze všech těchto výdajů jde kolem 65 - 70% na osobní výdaje.

Výdaje byly po dlouho dobu členěny dle dvou hledisek. Podle prvního hlediska se rozlišovaly výdaje **závazné**, neboli mandatorní, a **nezávazné**. Použití závazných výdajů bylo přímo určeno zakladatelskými smlouvami, resp. jinými právními normami a muselo být zařazeno do rozpočtu vždy (např. zaručené podpory a dotace zemědělcům). O nezávazných výdajích pak rozhodovaly orgány EU (zejména Evropský parlament) a při schvalování jejich výše byl brán do úvahy objem dostupných finančních prostředků (např. dotace strukturálním fondům, na ochranu životního prostředí atd.). Lisabonská smlouva však toto členění ruší, čímž se rozšiřuje působnost Evropského parlamentu při schvalování rozpočtu oproti dosavadnímu stavu, kdy EP měl možnost výlučně rozhodovat pouze o nepovinných výdajích. Nově může tedy EP rozhodovat o všech výdajích, ale částku navrženou Radou

může pouze snižovat (dříve mohl sumu nepovinných výdajů navrženou Radou EP měnit směrem jak nahoru, tak i dolů).

Rozpočet obsahuje rozlišené prostředky, a to:

- prostředky na **závazky**, které pokrývají v daném rozpočtovém roce celkové náklady na uzavření právních závazků na činnosti trvající několik let;
- prostředky na **platby**, které pokrývají výdaje spojené s plněním závazků uzavřených v daném rozpočtovém roce nebo v předchozích letech.

6.3 Víceletý finanční rámec

Pro zlepšení rozpočtového procesu uzavírají evropské orgány od roku 1988 interinstitucionální dohody týkající se procesu sestavování rozpočtu a jeho rozdělení. Tyto dohody nesou název víceletý finanční rámec EU, čili **finanční perspektiva**. Finanční rámec stanoví rozpočtové priority Evropské unie na střednědobé období a určuje stropy výdajů pro každou z priorit na jednotlivé roky. Pro každý rok a každý okruh i jeho části stanoví víceletý finanční rámec výši přidělu na závazky, celkové výdaje pro jednotlivé roky jsou uvedeny i ve formě přidělu na platby. Výše stropů je ve víceletém finančním rámci vyjádřena v cenách roku, ve kterém byl daný finanční rámec odsouhlasen. Při sestavování konkrétního ročního rozpočtu tedy musí tyto částky být přepočítány, a to na základě aktuálních ekonomických údajů, předpovědí vývoje HND a cenové hladiny. Mezi hlavní cíle víceletého finančního rámce EU patří udržet rozpočtovou disciplínu Unie, kontrolovat rozpočtové výdaje a navázat lepší spolupráci mezi unijními institucemi při schvalování ročního rozpočtu Společenství. Víceletý finanční rámec tak přispívá především k větší stabilitě financování EU.

Interinstitucionální dohody čili meziinstitucionální dohody jsou dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou. Poté, co Komise předloží návrh finančního rámce, rozhoduje Rada jednomyslně o jednotlivých příjmech a výdajích. Aby byl dokument přijat, musí být odsouhlasen prostou většinou všech členů Evropského parlamentu. Parlament může text návrhu schválit či zamítnout, nesmí jej ale měnit.

Tyto finanční výhledy na původně pětileté období (dnes jsou uzavírány na sedmileté období) začaly být uzavírány z trojího druhu obtíží:

- konfliktní atmosféra ve vztazích mezi orgány;
- problém rozpočtové nerovnováhy;
- rozevírající se nůžky mezi zdroji a požadavky.

Tato situace přiměla orgány Společenství k tomu, že se dohodly na metodě, která měla zdokonalit rozpočtový proces a zajistit rozpočtovou kázeň. Dohodly se také na střednědobém plánování hlavních rozpočtových priorit pro následující období a promítly tyto priority do finančního rámce v podobě finančního výhledu.

První interinstitucionální dohoda byla uzavřena v roce 1988. Obsahovala finanční výhled na období 1988–1992, jemuž se říkalo „první Delorsův balíček“ a jehož záměrem bylo zabezpečit zdroje potřebné pro rozpočet, který umožní naplňovat Jednotný evropský akt.

Druhá interinstitucionální dohoda se týkala finančního výhledu na období 1993–1999 (tzv. druhý Delorsův balíček) a umožnila zdvojnásobení finančních prostředků pro strukturální fondy a zvýšení stropu vlastních zdrojů.

Třetí interinstitucionální dohoda s finančním výhledem na období 2000–2006, tzv. Agenda 2000, byla podepsána dne 6. května 1999 a jedním z jejích hlavních úkolů bylo zvládnout financování společné zemědělské politiky v době, kdy došlo k doposud největšímu jednorázovému rozšíření.

Čtvrtá interinstitucionální dohoda se týkala období let 2007 až 2013, pátá let 2014 až 2020 a zatím poslední se zabývá současným programovacím obdobím 2021 až 2027. Obzvláště poslední čili současný víceletý finanční rámec je průlomový v tom ohledu, že kromě klasického naplánování příjmů a výdajů rozpočtu EU na bázi vyrovnaných příjmů a výdajů, byl vytvořen zcela nový nástroj, který se zcela odchyluje od dosavadní praxe a připouští zadlužení - aby Evropská komise získala potřebné finanční prostředky do nástroje *NextGenerationEU*, vypůjčí si jménem EU na kapitálových trzích celkem až 800 miliard eur v běžných cenách. Aby si Komise udržela vysoký rating a využila příznivých tržních podmínek pro půjčky, využije manévrovací prostor rozpočtu EU. Jedná se o rozdíl mezi maximální výší finančních prostředků, kterou může EU požadovat od členských států na pokrytí svých finančních závazků (tzv. stropy vlastních zdrojů), a maximální výší finančních prostředků, které mohou být v daném období vynaloženy (tzv. platební stropy dlouhodobého rozpočtu). Tento manévrovací prostor poslouží jako záruka, že EU bude schopna půjčky splácet za jakýchkoli okolností. Kdy, v jakém objemu a s jakou splatností budou související dluhopisy vydány, se bude odvíjet od potřeb EU a jejích členských států. Získané prostředky budou splaceny z budoucích rozpočtů EU nebo dotčenými členskými státy nejpozději do roku 2058.

Dále je nutné zmínit i fakt, že kromě velmi dobře známých dotací z fondů EU (u kterých je zpravidla vyžadována určitá míra spolufinancování), jež jsou využívány v rámci víceletého finančního rámce, začala Evropská unie v rámci výše uvedeného nástroje *NextGenerationEU* podporovat evropskou ekonomiku nejen prostřednictvím grantů neboli dotací (celkem se jedná o 407,5 miliard eur) ale i úvěrů (v předpokládané celkové výši 385,8 miliard eur).

6.4 Procedura schvalování rozpočtu

Na sestavování a schvalování rozpočtu se podílejí tři instituce EU: Komise, Rada a Evropský parlament. Jedná se o nesmírně složitou a časově náročnou proceduru, kterou popisuje článek 314 SFEU:

1. Každý orgán s výjimkou Evropské centrální banky sestaví před 1. červencem předběžný odhad svých výdajů na příští rozpočtový rok. Komise shrne tyto odhady do návrhu rozpočtu, jenž může obsahovat odlišné odhady. Návrh rozpočtu zahrnuje odhad příjmů a odhad výdajů.
2. Komise předloží návrh rozpočtu Evropskému parlamentu a Radě nejpozději 1. září roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn. Komise může návrh rozpočtu v průběhu procesu měnit, a to až do svolání dohodovacího výboru podle odstavce 5.
3. Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a postoupí jej Evropskému parlamentu nejpozději 1. října roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn. Podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých postoj přijala.
4. Jestliže ve lhůtě čtyřiceti dvou dnů od tohoto postoupení Evropský parlament:
 - a) schválí postoj Rady, je rozpočet přijat;
 - b) nepřijme žádné usnesení, pokládá se rozpočet za přijatý;
 - c) přijme změny většinou hlasů všech svých členů, postoupí se změněný návrh Radě a Komisi.

Předseda Evropského parlamentu po dohodě s předsedou Rady neprodleně svolá dohodovací výbor. Pokud však do deseti dnů od tohoto postoupení Rada Evropskému parlamentu sdělí, že schvaluje všechny změny, dohodovací výbor se nesejde.

5. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě dvaceti jednoho dne od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady.

Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.

6. Dohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle odstavce 5 na společném návrhu, mají Evropský parlament a Rada ode dne této dohody čtrnáct dní na to, aby společný návrh schválily.
7. Jestliže ve lhůtě čtrnácti dnů podle odstavce 6:
 - a) Evropský parlament i Rada schválí společný návrh nebo nepřijmou žádné rozhodnutí, nebo jestliže jeden z těchto orgánů společný návrh schválí, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, pokládá se rozpočet za přijatý s konečnou platností v souladu se společným návrhem; nebo

- b) Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, i Rada společný návrh zamítnou, nebo pokud jeden z těchto orgánů společný návrh zamítne, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, předloží Komise nový návrh rozpočtu; nebo
 - c) Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, zamítne společný návrh, zatímco Rada jej schválí, předloží Komise nový návrh rozpočtu; nebo
 - d) Evropský parlament schválí společný návrh, zatímco Rada jej zamítne, může Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, ve lhůtě čtrnácti dnů ode dne zamítnutí Radou rozhodnout o potvrzení všech nebo některých změn uvedených v odst. 4 písm. c). Není-li některá změna Evropského parlamentu potvrzena, zachová se postoj dohodnutý dohodovacím výborem k rozpočtové linii, která je předmětem změny. Rozpočet se na tomto základě pokládá za přijatý s konečnou platností.
8. Nedohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle odstavce 5 na společném návrhu, předloží Komise nový návrh rozpočtu.
9. Po ukončení postupu uvedeného v tomto článku prohlásí předseda Evropského parlamentu, že rozpočet je přijat s konečnou platností.
10. Každý orgán vykonává pravomoci svěřené mu podle tohoto článku při dodržování Smluv a aktů přijatých na jejich základě, zejména pokud jde o vlastní zdroje Unie a o rovnováhu příjmů a výdajů.

6.5 Plnění rozpočtu

Plnění rozpočtu má formu dvou základních operací: závazků a plateb. V prvním případě vzniká závazek výdajů, tj. rozhodnutí použít určitou částku z konkrétní rozpočtové položky k financování určitého projektu; následně (poté co byly uzavřeny odpovídající právní závazky a na základě příslušné smlouvy byly poskytnuty služby, provedena práce nebo přijaty dodávky) jsou dané výdaje schváleny a uskuteční se platba příslušných částek.

Rozpočet může být plněn:

- v centralizovaném řízení (útvary Komise),
- ve sdíleném řízení (Komisí a orgány členských států), což představuje cca 70% všech prostředků z rozpočtu
- ve společném řízení (s mezinárodními organizacemi),
- v řízení, kdy Komise svěřuje své pravomoci (výkonným agenturám zřízeným rozhodnutím Unie).

V každodenní praxi plní značnou část rozpočtu členské státy, zejména oddíly týkající se zemědělství (Evropský zemědělský garanční fond), strukturálních fondů (Evropský fond

pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond), Fond soudržnosti, Evropský rybářský fond a kandidátské země v rámci předvstupní pomoci.

Špatné plnění rozpočtu ze strany členských států má za následek sankce při postupu schválení účetní závěrky pro zemědělské výdaje, při kterém jsou na základě kontrol Komise provedeny úpravy výše příjmů vlád členských států z rozpočtu. Podobný mechanismus byl zaveden s cílem zajistit, že ze strukturálních fondů budou financovány pouze způsobilé výdaje.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Financování relativně širokého spektra integračních aktivit EU je náročnou a složitou záležitostí. Vyžaduje existenci vlastního rozpočtu, zcela odděleného od státních, resp. veřejných rozpočtů členských států, což jinými slovy znamená, že zatím neexistuje společná fiskální politika EU. Rozpočet Evropské unie se liší jak od národních rozpočtů, tak i od rozpočtů klasických mezinárodních organizací, a to jak co do svého objemu, tak především do struktury svých příjmů a výdajů.

Evropská unie soustřeďuje na nadnárodní úrovni pouze finanční prostředky nezbytné pro financování těch aktivit a politik, u kterých členské státy na základě zřizovacích smluv delegovaly své pravomoci na orgány Unie.

V případě rozpočtu EU je zapotřebí rozlišovat víceletý finanční rámec, který představuje rozpočtové priority Evropské unie na střednědobé období (7 let) a určuje stropy výdajů pro každou z priorit na jednotlivé roky. Rozpočet na každý rok v daném víceletém rámci je každoročně navrhován Evropskou komisí a schvalován tzv. rozpočtovým orgánem, tj. Radou a Evropským parlamentem. Musí být vždy sestaven jako vyrovnaný, příjmy se tedy musí rovnat výdajům.

Rozpočet provádí Komise, a to na vlastní zodpovědnost a v mezích určených prostředků. Musí přitom dbát zásad řádného finančního hospodaření. Na konci každého rozpočtového roku sestavuje Komise závěrečný účet rozpočtového hospodaření a předkládá jej Radě a Evropskému parlamentu.

Rozpočet EU a celé rozpočtové hospodaření je založeno na několika důsledně uplatňovaných rozpočtových principech.

7 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola se zabývá vymezením hospodářské politiky Evropské unie. Obdobně jako u hospodářské politiky daného státu nás bude zajímat, jaké jsou hlavní cíle hospodářské politiky EU, jaký je institucionální a legislativní rámec hospodářské politiky EU nebo jaké je vymezení pravomocí mezi EU a členskými státy při výkonu dílčích hospodářských politik. V další části tohoto učebního textu si postupně rozebereme jednotlivé uvedené politiky z hlediska jejich obsahu, cílů, nástrojů, které jsou při jejich realizaci využívány a samozřejmě zásad, které při jejich uplatňování musí dodržovat ať již instituce EU či jednotlivé členské státy.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- základní pojmy jako jsou mezinárodní ekonomická integrace, internacionalizace či interdependence
- popsat stupně mezinárodní ekonomické integrace
- vymežit Evropskou unii jakožto mezinárodní organizaci svého druhu
- určit specifika Evropské unie
- definovat symboly Evropské unie
- charakterizovat ekonomický profil Evropské unie

Získáte:

- znalosti příčin a důsledků propojování ekonomik
- schopnosti vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými stupni mezinárodní ekonomické integrace
- schopnosti vysvětlit rozdíly mezi Evropskou unií a klasickou mezinárodní organizací
- schopnosti popsat ekonomický profil Evropské unie

Budete schopni:

- definovat jednotlivé procesy, ke kterým dochází ve světové ekonomice
- rozlišovat pojmy internacionalizace, interdependence a integrace
- vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými stupni mezinárodní ekonomické integrace

- definovat Evropskou unii jakožto mezinárodní organizaci svého druhu
 - určit specifika Evropské unie
- vysvětlit rozdíly mezi klasickou mezinárodní organizací a Evropskou unií



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Internacionalizace, interdependence, mezinárodní ekonomická integrace, pásma volného obchodu, celní unie, primární hospodářská unie, rozvinutá hospodářská unie, formativní hospodářská a měnová unie, úplná hospodářská a měnová unie, Evropská unie, klasická mezinárodní organizace, symboly Evropské unie, ekonomický profil Evropské unie.

7.1 Vymezení hospodářské politiky EU

Hospodářskou politiku můžeme zjednodušeně definovat jako souhrn všech opatření států, které jsou realizovány k podpoře hospodářského rozvoje a dosažení dlouhodobých hospodářských cílů. K nejčastěji vyhlášeným cílům hospodářské politiky patří maximalizace společenského blahobytu. Přestože je tento cíl všeobecně uznáván, je velice těžké ho konkretizovat či dokonce kvantifikovat. Je sice pravdou, že základní společenské hodnoty se objevují ve většině programů hospodářské politiky, často v ústavách, a jednotlivé přijaté smlouvy v historii Evropské unie (Evropských společenství) nevyjímaje, avšak nelze z nich odvodit závazné cíle pro praktickou hospodářskou politiku. Tento úkol plní tzv. tradiční cíle hospodářské politiky, mezi nimiž můžeme nalézt:

- trvalý a přiměřený hospodářský růst vyjádřený pomocí růstu reálného HDP,
- relativní cenovou stabilitu,
- vysoký stupeň zaměstnanosti, resp. nízkou míru nezaměstnanosti
- vnější hospodářskou rovnováhu.

Moderní ekonomický vývoj způsobuje, že vedle uvedených tradičních cílů se v posledních desetiletích objevují i další cíle, které můžeme zařadit do polygonu cílů a bez jejichž naplnění je možné o efektivní hospodářské politice hovořit jen stěží. Jedná se především o tyto cíle:

- **charakter ekonomického růstu** – růst společenského blahobytu bývá zpravidla podmíněn dostatečnou ekonomickou dynamikou, jež je vyjádřena přírůstky hrubého domácího produktu. Tento růst však může být doprovázen negativními dopady na životní prostředí, negativními jevy sociálního života (kriminalita, drogy) či nízkou úrovní veřejných služeb. Cílem hospodářské politiky tedy není jen ekonomický růst

sám o sobě neboli tempo růstu reálného HDP, ale také jeho podstata, kdy je kladen důraz na tzv. ekonomický růst založený na znalostní ekonomice.

- **sociální cíle** - tržní ekonomika, pokud není doplněna vhodnou a přiměřenou politikou v sociální oblasti, může dostávat nejen jednotlivce, ale dokonce i celé sociální skupiny do těžkých a často neřešitelných životních situací. Vhodnou hospodářskou politikou lze těmto nepříznivým dopadům tržního mechanismu předcházet, případně alespoň zmírňovat. Okolo formulace cílů a zejména pak volby nástrojů sociální politiky se po dlouho dobu vedou spory, které nejčastěji vedou k pragmatickému přístupu k řešení cílů sociální politiky. Zkušenosti ukazují, že nedostatečné respektování těchto cílů vede nejen k sociálnímu napětí, ale ohrožují i plynulý chod ekonomiky.
- **hospodářská adaptabilita (přizpůsobivost)** – od tímto se rozumí schopnost ekonomiky pružně, bez závažnějších sociálních a hospodářských ztrát, přizpůsobit se tlakům zahraniční konkurence a požadavkům, které na ni klade vědeckotechnický vývoj. Včasná strukturální adaptace umožňuje vyvážený vývoj zemí, sektorů i odvětví a udržení odpovídajícího místa ve světové ekonomice bez velkých dodatečných nákladů.

Základním východiskem hospodářské politiky Evropské unie je svobodný trh bez omezení (tzv. vnitřní trh), avšak s řadou pravidel, která jsou nezbytná pro hladké fungování hospodářské výměny a pro ekonomickou a sociální soudržnost ve společném hospodářském prostoru. Z tohoto vyplývají čtyři charakteristické znaky hospodářské politiky Unie:

- jednotný vnitřní trh s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu,
- koordinace makroekonomické politiky včetně závazných pravidel pro fiskální politiku,
- společná politika ve prospěch strukturální adaptace a regionálního rozvoje,
- uplatňování politiky soutěže a dalších opatření k upevňování tržních mechanismů.

V oblasti hospodářské politiky je úkolem integračního procesu docílit, jak je uvedeno v čl. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU):

- podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel;
- poskytovat svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a přecházení a potírání zločinnosti;
- 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;
- podpora vědeckého a technického pokroku;
- bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporovat sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte;

- podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy;
- vytvoření hospodářské a měnové unie, jejíž měnou je euro.

Podobně jako u jednotlivých zemí EU můžeme rozdělit praktickou hospodářskou politiku vlády do několika oblastí. Oproti klasickému členění, které se používá u národních ekonomik, je však výrazně složitější, neboť Evropská unie je mezinárodní organizací, nikoliv státem. Základní odlišnosti spočívají v:

- Evropská unie je mezinárodní organizací *sui generis*, jež je založena na principu tzv. supranacionální integrace, tj. na přenesení výkonu určitých dílčích hospodářských politik na společné orgány;
- spektrum dílčích hospodářských politik je užší ve srovnání se státy a je definováno v základních smlouvách (SFEU, SEU). Toto omezení vychází z toho, že přenesení pravomocí došlo jen u vybraných hospodářských politik, zejména těch, které jsou nezbytné k dosažení hlavních cílů, byť se seznam těchto dílčích politik v průběhu času výrazně rozšířil;
- orgány Unie mají při výkonu dílčích hospodářských politik různé pravomoci (výlučné, sdílené či koordinované).

Pokud se podíváme na jednotlivé hospodářské politiky, k jejichž výkonu získala Unie od členských států pravomoci, zjistíme, že se také výrazně liší co do rozsahu těchto pravomocí. Vymezení jednotlivých pravomocí při výkonu dílčích hospodářských politik najdeme v čl. 3 až 6 SFEU. Největší rozsah pravomocí mají orgány Unie při výkonu hospodářských politik, kde disponují tzv. **výlučnými pravomocemi**, což znamená, že mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze orgány Unie a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Orgány EU se při výkonu těchto pravomocí nemusejí řídit principem subsidiarity, principem proporcionality však ano. Mezi tyto hospodářské politiky patří dle čl. 3 SFEU:

- Celní unie;
- Stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- Měnová politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- Zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- Společná obchodní politika.

Druhou skupinu představují hospodářské politiky, kde disponují instituce EU tzv. **sdílenými pravomocemi**. V praxi to znamená, že při jejich výkonu sdílejí tyto pravomoci orgány Unie s členskými státy (uplatňuje se tak princip komplementarity). Jinými slovy to znamená, že kromě orgánů Unie mohou přijímat právně závazné akty i členské státy. V tomto případě platí zásada, že členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Tento princip se uplatňuje zejména v těch oblastech, kde se činnost Unie a členských států vzájemně nevylučují, ale naopak spíše přispívá k dosažení stanovených cílů. Na rozdíl od výlučných pravomocí musejí orgány respektovat i princip subsidiarity.

Sdílené pravomoci jsou uplatňovány v poměrně různorodé skupině dílčích hospodářských politik. Do jaké míry se orgány Unie rozhodly této pravomoci využít (u některých politik mají blíže k výlučným, u jiných zase ke koordinovaným) pak určuje manévrovací prostor pro uplatňování vlastní hospodářské politiky členským státem. Dle čl. 4 SFEU se sdílené pravomoci uplatňují v těchto oblastech:

- Vnitřní trhu;
- Sociální politika;
- Hospodářská, sociální a územní soudržnost;
- Zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
- Životní prostředí;
- Ochrana spotřebitele;
- Doprava;
- Transevropské sítě;
- Energetika;
- Prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- Společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.

V některých oblastech naopak Unie pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech přejímala jejich pravomoci. Rozhodující pravomoc při výkonu těchto hospodářských politik si tak ponechávají členské státy. V tomto případě hovoříme o tzv. **koordinovaných pravomocích**, do kterých spadají dle čl. 6 SFEU tyto hospodářské politiky:

- Ochrana a zlepšování lidského zdraví;
- Průmysl;
- Kultura;
- Cestovní ruch;
- Všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport;
- Civilní ochrana;
- Správní spolupráce.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Evropská unie si ve zřizovacích smlouvách stanovila základní ekonomické cíle, které jsou obdobné jako u členských států. Kromě čistě hospodářských cílů (růst společenského blahobytu obyvatel Unie, dosahování trvale udržitelného růstu, tržně sociálního hospodářství či snižování regionálních nerovnováh) si Unie stanovila i politické cíle, které jsou uvedeny ve Smlouvě o Evropské unii (např. mír, nediskriminace či svoboda slova).

Jelikož Evropská unie není státem, jedná se o mezinárodní organizaci, je realizace hospodářské politiky výrazně složitější, zejména v oblasti vymezení pravomocí. Jestliže všechny pravomoci, které orgány EU získaly, jsou odvozeny od členských států, které v určitých oblastech přenesly tyto své pravomoci na orgány EU, hovoříme o tzv. svěřených pravomocích. Největší rozsah pravomocí získaly orgány EU v rámci tzv. výlučných pravomocí, kdy výkon hospodářské politiky je plně v rukou institucí EU. V případě sdílených pravomocí dochází ke sdílení pravomocí mezi členskými zeměmi a orgány EU, zatímco v případě koordinovaných pravomocí je těžiště výkonu hospodářské politiky na orgánech v členských státech a Evropská unii pouze koordinuje jejich činnost.

8 SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V rámci této kapitoly se budeme zabývat jednou z nejdůležitějších hospodářských politik Evropské unie, a to společnou obchodní politikou. Tato politika patří mezi hospodářské politiky, ve kterých instituce EU disponují výlučnými pravomocemi, což ve své podstatě znamená, že členské státy nemají v této oblasti možnost přijímat vlastní opatření. Společná obchodní politika a s tím související celní unie patří mezi základní stavební kameny dnešní Evropské unie. Podrobněji se proto podíváme na její historii, uplatňované nástroje a institucionální zabezpečení.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vymežit společnou obchodní politiku
- popsat hlavní nástroje společné obchodní politiky

Získáte:

- přehled o jedné z nejstarších hospodářských politik Evropské unie
- znalosti o nastavení společné obchodní politiky

Budete schopni:

- formulovat důležitost společné obchodní politiky
- identifikovat dopady realizace této politiky na obchodní politiku členských států.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Společná obchodní politika, celní unie, společný celní sazebník, obchodní dohody, autonomní nástroje obchodní politiky, smluvní nástroje obchodní politiky.

8.1 Vymezení a vývoj společné obchodní politiky

Společná obchodní politika (SOP) patří mezi nejstarší politiky a její vznik se vztahuje k samotnému zrodu Evropského hospodářského společenství v roce 1958. Společnou obchodní politiku můžeme zařadit vedle měnové, zemědělské, rybolovné a dopravní politiky

mezi ty sektory společných aktivit členských zemí EU, které se vyznačují nejvyšším stupněm prointegrování. Hlavním cílem společné obchodní politiky je prosazování zájmů členských zemí Unie v mezinárodním obchodě, které dospěly k závěru, že společný postup, jenž je založen na koordinaci, nakonec přináší pozitiva jednotlivým zemím a jejich ekonomickým subjektům EU všemi dostupnými nástroji zajišťuje výhodný přístup unijního zboží na trhy třetích zemí a otevírá svůj trh pro zahraniční zboží, přičemž důsledně sleduje dodržování mezinárodních pravidel obchodu a v případě jejich porušování přijímá opatření na ochranu svých zájmů.

Páté rozšíření Evropské unie z 15 na 27 členských zemí ve dvou fázích (rok 2004 a rok 2007) ještě zvýšilo již tak významnou pozici EU ve světové ekonomice - EU je jedním ze světových center, je největším vývozcem a dovozcem, významným investorem a příjemcem zahraničních investic a největším poskytovatelem pomoci rozvojovým zemím. Ačkoliv v EU žije pouhých sedm procent světového obyvatelstva, z hlediska hrubého domácího produktu (HDP), tj. celkové hodnoty vyprodukovaného zboží a služeb, se na světovém bohatství podílí z celé jedné čtvrtiny.

Na začátku celého složitého procesu, který vedl až k vytvoření společné obchodní politiky, jak ji EU praktikuje v současnosti, bylo vytvoření celní unie (1. července 1968). Se vznikem celní unie začalo Evropské hospodářské společenství vůči třetím zemím vystupovat jako jeden celek a obchodní politika se stala výlučnou pravomocí Společenství. Žádná členská země proto nemůže provádět vlastní, nezávislou zahraničně obchodní politiku a utvářet své vnější hospodářské vztahy vůči vnějšímu světu zcela samostatně, čili jinými slovy řečeno, vláda žádného členského státu nemůže sama uvažovat o uzavření dvoustranné obchodní dohody s partnerem mimo EU.

Motivem ke zrušení vnitřních cel a nastolení společné celní politiky vůči třetím zemím bylo především zvýšení konkurenceschopnosti podniků členských států Evropského hospodářského společenství. Jako základní smlouvu, která přispěla ke vzniku společné obchodní politiky, můžeme označit Smlouvu o založení EHS, která vešla v platnost v roce 1958. Články 2 a 3 Smlouvy upřesňují, že primárním posláním Společenství je vytvoření společného trhu a podrobně vysvětlují, jaké kroky musí Společenství podniknout, aby mohlo toto poslání splnit. Smlouva dále zrušila celní poplatky mezi členskými státy a kvóty na zboží, se kterým obchodují. Zavedla společný celní sazebník, který lze označit jako určitý druh vnější hranice chránící před výrobky třetích států a který nahrazuje dřívější celní tarify jednotlivých států. Celní unie je doprovázena společnou obchodní politikou. Díky této politice realizované na úrovni Společenství a nikoli už na úrovni států se celní unie zcela liší od pouhého sdružení volného obchodu, což jsme si již definovali v předchozí části věnující se základům mezinárodní ekonomické integrace. Účinky zrušení cel a odstranění množstevních omezení obchodu v průběhu přechodného období jsou velmi pozitivní a umožní značný rozvoj výměny zboží uvnitř Společenství i obchodu EHS se třetími zeměmi.

V této souvislosti je třeba dodat, že uvolnění pohybu zboží v rámci Unie není absolutní. V přesně vymezených případech, jako například z důvodu ochrany života, zdraví, morálky či veřejného pořádku, může dojít k omezení a případně dokonce i zákazu obchodu.

Společné celní předpisy se týkají například určení původu zboží, výpočtů cla, celních úlev či postupů celních kontrol. Jednotný celní sazebník (JCS) pak stanoví pro všechny členské státy Unie vůči třetím zemím jednotná cla. Společná celní správa však neexistuje a cla jsou tak vybírána jednotlivými zeměmi. Výnos z cel však putuje po odečtení nákladů souvisejících s celní administrativou, které činí 25 %, do společného rozpočtu Evropské unie.

Kompetencemi v obchodně politických otázkách se třetími zeměmi disponovaly od roku 1970 výhradně orgány Společenství, dnes Unie (především Komise a Rada) a členské země mohly vyvíjet činnost v této oblasti pouze tehdy, jestliže k tomu dostanou výslovné povolení.

Amsterodamská smlouva a Smlouva z Nice, podepsané v roce 1997, resp. 2001, rozšířily agendu společné obchodní politiky o dvě nové oblasti, které v mezinárodním obchodě začaly zaujímat důležité postavení: služby a práva duševního vlastnictví. Cílem těchto změn je přiblížit obsah tohoto článku realitě moderní obchodní politiky, pokrývající rostoucí počet oblastí politik s ní souvisejících.

Lisabonská smlouva přesouvá ustanovení týkající společné obchodní politiky do nově vytvořené páté části obsahující úpravu veškerých vnějších činností Unie, ujasňuje pravomoci EU a posiluje postavení Evropského parlamentu:

- Společná obchodní politika bude muset být prováděna na zásadách a cílech EU, kam spadá podpora demokracie, právního státu a lidských práv, ale také udržitelný hospodářský, sociální a environmentální rozvoj či udržitelné řízení světových zdrojů (čl. 205 SFEU).
- Ruší se tzv. *smíšené smlouvy*, které vyžadují ratifikaci členskými státy. Pravomoc Unie bude výlučná pro všechny oblasti společné obchodní politiky. Zvláštní postavení dohod v oblastech kulturních, audiovizuálních, sociálních, vzdělávacích a zdravotnických služeb je zajištěno nutností jednomyslného rozhodnutí Rady (čl. 207 odst. 4 písm. a) a b) SFEU).
- Zásadní je rozšíření pravomoci EU pro oblast přímých zahraničních investic, která dosud spadala pod smíšenou pravomoc či pravomoc členských států.
- Rozšiřují se pravomoci Evropského parlamentu, čímž se v určité míře formalizuje současný stav (EP se zapojuje do legislativní činnosti v rámci tzv. řádného legislativního postupu, dále EP musí např. vyjádřit souhlas s dohodami o přidružení).

V současné době najdeme základní právní úpravu společné obchodní politiky ve *Smlouvě o fungování EU*, konkrétně se jedná o články 206 a 207. Článek 207 podrobně specifikuje náplň společné obchodní politiky, jež je založena na *jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a opatření na ochranu obchodu, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování*. Komise má v této ob-

lasti iniciativní pravomoc a předkládá Radě a Evropskému parlamentu návrhy nařízení vymezující rámec pro provádění společné obchodní politiky. Součástí SOP je i uzavírání obchodních smluv se třetími zeměmi nebo s mezinárodními organizacemi. V tomto případě Komise podává doporučení Radě, která ji zmocňuje k zahájení potřebných jednání. Rada a Komise odpovídají za to, že sjednané dohody jsou slučitelné s vnitřními politikami a vnitřními předpisy Unie. Komise při vedení těchto jednání konzultuje zvláštní výbor, který určí Rada, aby jí v tomto úkolu napomáhal, a řídí se směrnicemi, které jí Rada může poskytnout. Komise podává zvláštnímu výboru a Evropskému parlamentu pravidelně zprávu o stavu jednání. Při sjednávání a uzavírání dohod rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, při dohodách týkajících se obchodu službami, obchodních aspektů duševního vlastnictví a přímých zahraničních investic rozhoduje Rada jednomyslně, pokud dané dohody obsahují ustanovení, pro která je při přijímání vnitřních předpisů vyžadována jednomyslnost. Jednomyslně Rada rozhoduje taktéž u (i) dohod v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami, pokud by tyto dohody mohly ohrozit kulturní a jazykovou rozmanitost Unie nebo (ii) v oblasti obchodu sociálními, vzdělávacími a zdravotnickými službami, pokud by tyto dohody mohly vážně narušit vnitrostátní organizaci takových služeb a ohrozit odpovědnost členských států za jejich poskytování.

8.2 Nástroje společné obchodní politiky

Společná obchodní politika disponuje několika nástroji, kterými sleduje dva základní cíle:

1. prosazování otevřeného a mnohostranného obchodního systému ve světě;
2. ochranu zájmů EU a členských zemí zejména v případech, kdy by měl volný obchod nepříznivé dopady na ekonomickou situaci, prosperitu, zaměstnanost či obchodní bilanci v EU.

Nástroje na ochranu obchodu v podstatě suplují neexistenci mechanismu proti nekalým soutěžním praktikám v rámci mezinárodního obchodu, který na národní úrovni provádí úřady pro ochranu hospodářské soutěže.

Nástroje společné obchodní politiky vycházejí ze standardních nástrojů obchodní politiky, tak jak je známé z obecné hospodářské politiky, tj. **smluvní nástroje** nebo **autonomní nástroje**.

Smluvní nástroje obchodní politiky zahrnují veškerá smluvní ujednání EU se třetími zeměmi o dovozu a vývozu zboží. Tato ujednání se mohou týkat jednotlivých zemí či jejich seskupení nebo regionů, mohou mít však také globální dimenzi, jako je tomu v případě Světové obchodní organizace (WTO). Smluvní obchodní politiku můžeme rozčlenit do dvou hlavních kategorií: mnohostranný obchodní systém v rámci WTO a dílčí bilaterální obchodní vztahy.

Mnohostranný obchodní systém v rámci WTO: ve Světové obchodní organizaci je EU klíčovým hráčem, a proto není divu, že patří k hybným silám v rámci současného multilaterálního vyjednávání. EU tvoří největší a nejkompaktnější jednotku v rámci WTO, ve kterém má zvláštní postavení, jelikož podepsala řadu mezinárodních dohod a úmluv, i když za smluvní stranu ve Světové obchodní organizaci jsou považovány jednotlivé členské státy a nikoliv Unie. Jelikož všechny členské země Unie jsou zároveň členy WTO, přidržuje se EU ve své společné obchodní politice pravidel, které byly touto mezinárodní organizací přijaty. Společenství se tedy snaží rozvíjet volný obchod se všemi zeměmi. Jak už však bylo zmíněno výše, některé citlivé výrobky jsou z liberalizace vyloučeny (např. obuv, textil, lodě, atd.). Do volného obchodu taktéž není začleněn jeden celý sektor, jímž je zemědělství.

Bilaterální obchodní vztahy: dvoustranný rozměr obchodních vztahů EU charakterizuje velký počet preferenčních dohod a ujednání, meziregionálních iniciativ a dalších dohod. Podle charakteru obchodních ustanovení se mezinárodní obchodní dohody dělí na **preferenční** a **nepreferenční**. Preferenční dohody obsahují liberalizaci vzájemného obchodu, čili výhodnější podmínky pro vzájemnou výměnu zboží, snadnější přístup na trh partnera a větší vlastní otevřenost (zpravidla se jedná o pásmo volného obchodu nebo celní unii). Evropská unie poskytuje formy různého obchodního zvýhodnění zejména těm zemím, s nimiž ji pojí historické vazby. Úlohu hraje velká skupina faktorů: geografická blízkost, zájem o politickou a bezpečnostní stabilitu v sousedících zemích, závazky vůči bývalým koloniím a závislým územím, hospodářská a rozvojová pomoc nejméně rozvinutým zemím aj. Mezi nejvýznamnější preferenční obchodní dohody lze řadit:

- s **Evropským sdružením volného obchodu** (European Free Trade Association, EFTA, česky ESVO). Jelikož tyto země mají velmi blízko EU nejen v hospodářské oblasti, ale i mnoha dalších, nicméně z různých důvodů nejsou schopny přijmout všechny podmínky EU pro vstup. Proto byl přijat kompromis (což je zcela jistě výhodnější pro obě strany než úplné vyloučení těchto zemí z integračních procesů v západní Evropě) v podobě **Evropského hospodářského prostoru** (1992 podpis dohody, která vešla v platnost v roce 1994). Kromě základního požadavku plného uplatňování čtyř svobod (volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob), dohoda upravuje celou řadu vztahů mezi smluvními stranami. Mezi tyto oblasti spolupráce patří výzkum a vývoj, statistika, vzdělání, sociální politika, životní prostředí, ochrana spotřebitele, turistický ruch, malé a střední podnikání, kultura, informační a audiovizuální služby. Specifické postavení má Švýcarsko, které se v důsledku negativního výsledku referenda EHP oficiálně neúčastní, a místo toho podepsalo s EU řadu bilaterálních sektorových smluv.
- **Asociační dohody** nazývané jako tzv. **Evropské dohody** se zeměmi střední a východní Evropy – v průběhu 90. let 20. století byla podepsána celá řada těchto dohod, v nichž se smluvní strany zavázaly vytvořit zejména zónu volného obchodu (v obchodu průmyslovými výrobky) a k těsné spolupráci v dalších oblastech, přičemž se předpokládalo, že tyto země v budoucnu vstoupí do EU. V poslední době jsou uza-

vírány v rámci procesu stabilizace a přidružení se zeměmi západního Balkánu a evropské politiky sousedství se středomořskými státy a východními sousedy EU: země západního Balkánu (Albánie, Bosna a Hercegovina, Makedonie, Srbsko a Černá Hora) mají vztahy s EU upraveny tzv. **dohodami o stabilizaci a přidružení**, a země spadající pod Evropskou politiku sousedství (středomořský region: Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Palestinu, Sýrii a Tunisko a východní sousedi: Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldávie, Ukrajina).

- **Asociační dohoda s Tureckem**, uzavřená v roce 1963 směřující k vytvoření celní unie (vytvořena k 1. 1. 1996). Dohody o celní unii jsou také uzavřeny s Andorrou a San Marinem.
- **Dohody o volném obchodu s vyspělými zeměmi světa**, kam patří např. *Dohoda o volném obchodu s Jižní Koreou*, která vstoupila v platnost v roce 2011, *Dohoda o volném obchodu s Japonském*, která vstoupila v platnost v roce 2018, *Dohoda o volném obchodu se Singapurem*, která vstoupila v platnost v roce 2019.
- **Dohody o hospodářské spolupráci**, což jsou dohody a jiné úpravy pro poskytování jednostranných preferencí. Jedná se zpravidla o rozvojové země, s nimiž pojí Unii historické vazby a představují obchodní dohody rozvojového charakteru, které podporují regionální integraci. Evropská unie je uzavírá se zeměmi ACP (rozvojové země v Africe, Karibiku a Pacifiku). Tyto země patří vesměs k nejchudším zemím světa. Původně se jednalo o bývalé francouzské kolonie, po vstupu Velké Británie se jejich počet značně rozšířil o bývalé britské kolonie a závislá území. Obecně je rámec vztahů s těmito zeměmi dán ACP - EU dohodou o partnerství z Cotonou z roku 2000, uzavřenou na dobu 20 let. Na základě těchto smluv mají tyto země téměř volný přístup na evropské trhy bez cel a kvót, bez požadavku reciprocity. Zvláštní zacházení mají výrobky spadající pod společnou zemědělskou politiku
- **Všeobecný systém preferencí** (Generalised System of Preferences – GSP) jsou obchodně politická opatření, v jejichž rámci poskytují rozvinuté země či jejich uskupení rozvojovým zemím a územím jednostranně zvýhodněný přístup na vlastní trhy. Děje se tak v souladu s doporučením UNCTAD z roku 1968 a na základě výjimky k doložce nejvyšších výhod GATT/WTO, přičemž platí, že systém musí být všeobecný, nerekiproční a nediskriminační. Opatření mají primárně za cíl napomáhat rozvojovým a zvláště nejméně rozvinutým zemím v odstraňování chudoby, prosazování udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných. Konkrétně mají přispívat k tomu, aby se rozvojové země více zapojovaly do mezinárodního obchodu a zvýšené výnosy plynoucí především z vývozu mohly využívat na podporu vlastních strategií zaměřených na udržitelný rozvoj, snižování chudoby, vytváření nových pracovních míst. V současné době se GSP dělí na: (i) standardní GSP pro země s nízkým nebo středně-nízkým národním důchodem, pro které jsou buď zcela, nebo části zrušeny celní sazby; (ii) GSP+, který představuje specifická opatření za účelem udržitelného rozvoje těchto zemí, které přijaly opatření za účelem zlepšení lidských práv, ochrany životního prostředí či správy věcí veřejných a (iii) EBA (Everything but arms), což je mechanismus pro nejméně rozvinuté země světa, kterým je umožněn přístup na

trhy EU bez cel či kvantitativních omezení pro všechny produkty – netýká se to však zbraní a munice.

Nepreferenční zacházení v režimu doložky nejvyšších výhod uplatňuje Evropská unie na dovoz ze států patřících mezi nejvyspělejší ekonomiky světa: USA, Austrálie, Kanada, Nový Zéland, Hongkong/ČLR. Nutno dodat, že s většinou těchto zemí současně probíhají jednání o liberalizaci vzájemného obchodu.

Autonomní obchodní politika zahrnuje nástroje, které Evropská unie uplatňuje mimo rámec smluvních závazků se třetími státy, jedná se tedy o mimosmluvní nástroje nezávislé na vůli obchodního partnera.

- **Cla** - pomocí cel Evropská unie chrání určitá odvětví před zahraniční konkurencí nebo naopak podporuje dovoz produktů, o které má zájem jako o vstupy nezbytné pro rozvoj výroby. V Úředním věstníku EU se každoročně zveřejňuje Společný celní sazebník Unie, v němž se uvádí výše smluvních celních sazeb na dovozy v následujícím kalendářním roce. Z názvu je zřejmé, že tyto sazby jsou předmětem smlouvy – konkrétně mnohostranné dohody GATT a není možné je měnit podle potřeb jednotlivých subjektů. Tato sazba se používá při dovozu zboží pocházejícího ze země, které je poskytována doložka nejvyšších výhod.
- **Kvóty** jsou rozšířeny především v obchodě se zeměmi, které nejsou členy WTO.
- **Dobrovolná exportní omezení** představují dohodu mezi vyvážející a dovážející zemí, podle níž se vývozce dobrovolně zaváže, že nepřekročí limitované množství výrobků určených do země dovozce.

Unie má dále k dispozici tzv. **defenzivní a ofenzivní** obchodní nástroje. Mezi defenzivní spadají antidumpingová opatření, která umožňují omezit dovoz zboží v případě, že ho jeho výrobce nabízí za cenu nižší než je běžná cena těch samých výrobků na jejich domácím trhu, nebo je-li vývoz dotován. Antisubvenční opatření se využívají v těch případech, kdy existuje podezření, že dovážené zboží bylo subvencováno (jedná se o poskytnutí finančního příspěvku vládou v zemi původu výrobku, z něž příjemci podpory, tj. výrobci nebo vývozci plynou určitá výhoda. Subvence jsou v rozporu s mezinárodními pravidly obchodu pouze tehdy, pokud se jedná o tzv. specifické subvence (tj. subvence pro konkrétní podnik, výrobní odvětví, skupinu podniků nebo výrobních odvětví, případně i subvence na přednostní použití domácího výrobku před dováženým). Defenzivní obchodní opatření lze použít jen v případech, kdy dovozy do EU způsobují nebo hrozí způsobit materiální újmu výrobnímu odvětví v EU, a lze prokázat příčinnou souvislost mezi dovozy a újmou.

Orgánem pověřeným provádět antidumpingová a antisubvenční šetření je v rámci EU Evropská komise. Výrobci v EU mají možnost podat podnět Evropské komisi k zahájení šetření, pokud se ocitnou v nepříznivé hospodářské situaci, kterou mohou jednoznačně přičíst vlivu dovozu výrobků, o nichž se domnívají, že jsou na unijní trh dováženy za dumpingové ceny. To znamená, že cena dováženého výrobku je nižší než jeho běžná hodnota při prodeji na domácím trhu zahraničního výrobce. Obdobně mohou evropští výrobci postupovat, pokud jsou poškozováni zahraničním subjektem čerpajícím specifické subvence.

V tomto případě lze požádat o zahájení antisubvenčního šetření. Antidumpingová resp. vyrovnávací (antisubvenční) opatření mohou být uložena, pouze pokud jsou splněny následující podmínky:

- musí být prokázán dumping resp. čerpání specifické subvence,
- sledované dovozy způsobily nebo hrozí způsobit újmu významné části evropského průmyslového odvětví (např. ztrátu podílu na trhu, snížení prodejní ceny vedoucí k tlaku na snížení objemu prodejů, na ziskovost odvětví, produktivitu apod.)
- musí být prokázána příčinná souvislost mezi vzniklou újmou a sledovanými dovozy,
- uložení opatření není proti zájmu Unie, který zohledňuje mj. stanoviska zpracovatelů, dovozců nebo spotřebitelů.

Antidumpingové řízení v Evropské unii je značně složitým procesem. Iniciativa pro zahájení dumpingového řízení může vyjít buďto ze strany výrobců, kteří se cítí být dumpingem ohroženi a podají oficiální stížnost Evropské komisi, či případně ze strany Komise, pokud ta shledá opodstatněné důvody. Stížnost producentů je brána v úvahu, pokud tyto reprezentují minimálně 25 % produkce daného odvětví (pokud je poškozen určitý oborový segment v jediné zemi, není důvod pro reakci) a je podložena detailními důkazy o tom, že jde skutečně o dumping a o škodách, které způsobuje. V případě, že se oprávněnost podezření potvrdí, zahájí Komise vlastní šetření. Dalším opatřením defenzivní povahy jsou tzv. **ochranná opatření** (angl. safeguard measures), spočívá podle komunitární legislativy buď v omezení doby platnosti dovozních dokumentů, nebo v restrikci dovozů na základě stanovených podmínek a limitů (kvót). Nezbytným předpokladem pro přijetí ochranného opatření je vedle zájmu Unie podmínka, že dovozy jsou uskutečňovány v takových zvýšených množstvích a za takových podmínek (zejména cenových), že to působí nebo hrozí způsobit vážnou újmu komunitárním výrobcům obdobných nebo přímo soutěžících výrobků. Pro stanovení dovozních limitů (kvót) platí zásada, že jejich úroveň nesmí klesnout pod roční průměr dovozu v průběhu tří předcházejících roků. Využívají v případě, že prudce roste dovoz určitých výrobků do EU, což ohrožuje domácí výrobce. Cílem ochranných opatření je poskytnout výrobnímu odvětví dočasně oddychový čas k snížení tlaku dovozu, aby mohlo provést potřebné změny. Ochranná opatření jsou vždy spojena s povinností provést restrukturalizaci a mají zpravidla dočasný charakter. Zatímco antidumpingová a antisubvenční opatření jsou přijímána proti konkrétním zemím (a pro vývozce je stanoveno individuální clo v závislosti na jejich situaci a podle míry spolupráce), ochranná opatření se vztahují na dovoz ze všech zemí. Jinými slovy, jsou uplatňována na veškerý dovoz bez ohledu na jeho zdroj a na všechny vývozce se vztahuje stejné opatření.

Mezi **ofenzivní opatření** patří tzv. nařízení o obchodních bariérách (angl. trade barriers regulation, TBR), které umožňuje Komisi podat stížnost vůči třetí zemi, pokud tato nedodrží své závazky v obchodní oblasti dané v rámci WTO nebo v rámci bilaterální dohody. TBR se zaměřuje na odstranění překážek obchodu ve prospěch vývozců EU nejen v oblasti zboží, ale i služeb a práv duševního vlastnictví. TBR rozlišuje dva typy překážek obchodu,

proti kterým se podnikatelé mohou bránit podáním stížnosti (i) překážka obchodu ovlivňující trh třetí země, která nepříznivě působí na obchod unijního průmyslu a (ii) překážka obchodu ovlivňující trh EU a vedoucí k materiální újmě odvětví EU.

EU má také možnost zavést i opatření na dovoz nebo vývoz výrobků do a z EU, a to z politických nebo bezpečnostních důvodů (embargo, bojkot nebo zvláštní režim na vývoz zbraní, jaderného materiálu, některých chemikálií, zboží dvojího užití apod.).

SHRNUTÍ KAPITOLY



Společná obchodní politika patří mezi základní stavební kameny současné Evropské unie a jedná se o politiku, kde došlo k největší prointegrovanosti. Jedná se o politiku, kde získaly instituce EU výlučné pravomoci a řízení této politiky tedy spadá do kompetence EU. Na unijní úrovni jsou vytvářeny mezinárodní obchodní smlouvy se zeměmi mimo Evropské unii, každoročně je sestavován jednotný celní sazebník pro dovoz zboží a služeb ze třetích zemí.

Evropská unie využívá celé řady nástrojů, které se neliší od nástrojů, které využívají národní ekonomiky. Na jedné straně se jedná o tzv. smluvní nástroje, pod kterými si lze jednoduše představit mezinárodní dohody se státy či mezinárodními organizacemi, který mají zpravidla za cíl liberalizovat obchod mezi účastníky této dohody (těmi jsou zpravidla EU na straně jedné a země mimo EU na straně druhé). Dále se jedná o tzv. autonomní nástroje, které nevyžadují oboustrannou dohodu a uplatňují se zpravidla za účelem ochrany unijního trhu. Mezi tyto nástroje lze řadit cla, kvantitativní omezení, anti-dumpingové řízení či proexportní politiku. I v tomto případě je nastavení těchto nástrojů celounijní.

9 SPOLEČNÁ MĚNOVÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V rámci této kapitoly nasměrujeme svoji pozornost k vytváření hospodářské a měnové unie. Jak se dozvíme níže, jedná se o jeden z nejambicióznějších a zároveň nejspornějších projektů v historii Evropské unie. Nejprve se budeme věnovat složitému vývoji spolupráce evropských zemí v oblasti měnové, a to počínaje vytvořením Evropské platební unie v roce 1950, přes založení Evropského fondu měnové spolupráce až po úvahy o realizaci projektu Evropského měnového systému (EMS) v 60. a 70. letech minulého století, který znamenal pouze částečné naplnění myšlenky o vytvoření společné měny z roku 1970. Ta byla uskutečněna až na konci 90. let 20. století realizací hospodářské a měnové unie se společnou měnou euro.

Bude věnována také pozornost jednak složitostem příprav, které předcházely vzniku eurozóny, stadiím jejího vzniku, tak jak je vymezila Maastrichtská smlouva, a podmínkám, které musí členské státy EU splnit, aby se mohly do tohoto integračního stupně vůbec zapojit.

V neposlední řadě se dozvíte o institucionální zabezpečení měnové unie, kdy byl nejprve vytvořen Evropský měnový institut, jenž byl svého času předchůdcem Evropské centrální banky, který nyní tvoří společně s národními centrálními bankami členských států Evropské unie základ Evropského systému centrálních bank, jehož hlavním cílem je udržování cenové stability v eurozóně. Mimoto má i další sekundární cíle, se kterými se seznámíme v této kapitole.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- popsat vývoj měnové spolupráce v Evropě od počátku 50. let minulého století až do současnosti.
- objasnit fungování Evropského měnového systému.
- vysvětlit důvody vzniku měnové unie.
- specifikovat základní etapy vytváření měnové unie.
- charakterizovat jednotlivé instituce, které zabezpečují fungování měnové unie a jejich hlavní funkce.

Získáte:

- informace o Evropské platební unii a Evropském fondu měnové spolupráce.

- poznatky o procesu vytváření společné evropské měnové jednotky.
- vědomosti týkající se maastrichtských konvergenčních kritérií.
- představu o tom, jak Evropská centrální banka ovlivňuje měnovou politiku v členských zemích eurozóny.

Budete schopni:

- popsat vývojové fáze měnové spolupráce od počátků integrace až po současnost.
- vyhodnotit připravenost Česka na přijetí eura.
- identifikovat hlavní cíle měnové politiky EU.
- charakterizovat institucionální zabezpečení fungování měnové unie

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Delorsova zpráva, eurozóna, euro, Evropská centrální banka, Evropská hospodářská a měnová unie, Evropská měnová jednotka, Evropský fond měnové spolupráce, Evropský měnový institut, Evropský měnový systém, Evropská platební unie, Evropský systém centrálních bank, konvergenční kritéria, Mechanismus směnných kurzů, Wernerova zpráva.

9.1 Vznik a vývoj měnové spolupráce v rámci evropských společenství

Měnová spolupráce v západní Evropě započala v roce 1950 vytvořením *Evropské platební unie*. Evropská platební unie byla projektována pro mnohostranné platby na principu mnohostranného clearingů prostřednictvím Banky pro mezinárodní platby se sídlem v Basileji a obchod v rámci západní Evropy. Poskytovala základní rámec k dosažení měnové konvertibility. Jejimi členy se stali všechny členské státy OEEC, včetně jejich kolonií, většina zemí librové oblasti a země, které se účastnily na tzv. Evropském programu obnovy, který vznikl na základě Marshallova plánu. Počátkem roku 1958 byl za účelem přehodnocení hospodářských a finančních podmínek vytvořen Měnový výbor a v roce 1964 byl založen Výbor guvernérů centrálních bank. Jeho vznik lze považovat za jediný výsledek velice ambiciózního plánu Komise ES z roku 1962, v němž se zvažovalo zavedení úplné měnové unie do roku 1971.

Přestože si zakladatelé Evropského hospodářského společenství uvědomovali, že s uskutečněním jejich cíle v podobě vybudování jednotného vnitřního trhu se zintenzivní vzájemná závislost členských států, což si v konečném důsledku vyžádá i měnovou spolupráci, nebyla ve Smlouvě o založení EHS žádná zmínka o společné měnové politice. V

článek 107 zmiňované smlouvy je nastíněna pouze jakási elementární podoba měnové spolupráce ve Společenství. Práví se v něm, že členské země budou sledovat svoji politiku v oblasti devizových kurzů jako věc společného zájmu. Jestliže členská země změní devizový kurz své měny způsobem, který by byl neslučitelný s ustanoveními Římských smluv a poškozoval podmínky soutěže, může Komise, po konzultacích s Měnovým výborem, zmocnit ostatní členské státy, aby přijaly nutná opatření, na jejichž základě budou následně určeny nové podmínky a nová opatření, jako důsledek takovéto změny.

To, že Římské smlouvy nevěnovaly příliš pozornosti koordinaci měnových politik členských zemí, mělo své příčiny. Na jedné straně neexistovala vůle ze strany jednotlivých zemí vzdát se své suverenity v měnových otázkách, na straně druhé pak stabilita v mezinárodních měnových otázkách byla zajištěna silným a stabilním dolarem v rámci Bretton-Woodského měnového systému.

Ke změnám v těchto postojích došlo až koncem šedesátých let, kdy Evropské společenství dokončilo budování celní unie (1968) a zavedlo společnou zemědělskou politiku. Začal se hledat způsob, jak v integraci pokračovat dále. Stále více se začínají projevovat důsledky asymetrie mezi srůstajícími se trhy členů EHS a kompetencemi integračních institucí na straně jedné a národně koncipovanou hospodářskou a měnovou politikou jednotlivých členských států na straně druhé. Také nelze pominout zesilující se vnější měnové destabilizační vlivy v souvislosti s rozpadajícím se Bretton-Woodským systémem. Narůstá tedy potřeba po relativně samostatné měnové spolupráci v rámci Společenství.

Prvním pokusem zformulovat „evropskou“ strukturu měnového systému byl v roce 1969 v Haagu Komisí přijatý tzv. **Barrův plán**, ve kterém byl formulován požadavek směřovat vývoj v EHS k měnové unii. Přestože tento plán zdaleka k vytvoření měnové unie nevedl, stal se významným východiskem pro tzv. **Wernerovu zprávu** o „Vytváření stádií hospodářské a měnové unie“. Wernerova zpráva, jež byla zveřejněna v říjnu roku 1970, popisuje cestu k měnové unii ve třech etapách do roku 1980. Podle této zprávy se měla v měnové unii zavést celková a neodvolatelná směnitelnost měn, eliminovat pohyb měnových kurzů a zcela liberalizovat pohyb kapitálu. Uvedený cíl měl být doprovázený buďto udržením národních měn, anebo ustanovením jednotné měny. Zpráva se přikláněla k druhé možnosti.

Definice institucionálního rámce měnové unie byla jen velmi okrajová a povrchní. Zpráva se nevyjadřovala ke způsobu vytvoření centrální měnové instituce, nemluví o jejím vztahu k jiným politickým institucím. Předpokládalo se vybudování systému centrálních bank, který by řídil základní prvky vnitřní monetární politiky a politiku měnové kurzu ve vztahu k ostatním měnám. Byla taktéž zdůrazněna potřeba Rozhodovacího centra pro hospodářskou politiku, které by podléhalo Evropskému parlamentu a ovlivňovalo hospodářskou politiku Společenství včetně národních rozpočtových politik.

Návrh Wernerova plánu schválila Rada v roce 1971 a začala se zaváděním některých opatření. V roce 1973 Rada vytvořila **Evropský fond měnové spolupráce** (EMCF – European Monetary Cooperation Fund). Vedením tohoto fondu byli pověřeni guvernéri centrální

ních bank členských zemí. Jejich činnost musela být v souladu s Radou vytyčenou všeobecnou linií hospodářské politiky. EMCF dohlížel na evropskou měnovou spolupráci, na evropskou měnovou jednotku a na postup směrem k měnové unii. Původní úvahy Rady přeměnit fond v nadnárodní organizaci ES ve formě ústřední banky nebyly nikdy realizovány. Mezi hlavní úkoly EMCF se tak řadilo:

- uskutečňovat společnou měnovou politiku v oblasti měnových rezerv v centrálních bankách států ES,
- snižovat odchylky devizových kurzů měn členských států zvyšováním počtu intervencí centrálních bank do měn jednotlivých členských států.

Evropský fond měnové spolupráce plnil také čtyři doplňkové úkoly:

- koordinace multilaterálních zásahů do měn ES včetně podpory multilaterální i bilaterální spolupráce ústředních bank zemí Společenství,
- odpovídat za konkrétní kroky centrálních bank ke zlepšování funkce devizového systému ES,
- používat ECU jako zúčtovací jednotku,
- spravovat měnové mechanismy Společenství.

Pro operace EMCF byla v roce 1973 vytvořena společná měnová a zúčtovací jednotka, tzv. evropská zúčtovací jednotka (EUA). Byla to v podstatě jakási umělá základna, se kterou byla srovnávána měna každého členského státu ES a umožňovala přímou směnu a srovnání mezi jednotlivými měnami. Taková jednotka byla nezbytná k tomu, aby sloužila jako společné označení, čímž by se předcházelo nesrovnalostem v peněžních operacích s různými měnami.

Významným krokem k realizaci měnové unie se jeví opatření centrálních bank z roku 1971, kdy se tyto banky rozhodly v rámci stávajícího systému fixního směnného kurzu a vytvořily tzv. „Evropský pás“ (European Band). Byla to varianta systému přizpůsobitelného stabilního směnného kurzu představující kombinaci mezinárodních dohod a částečné realizace Wernerova plánu. Ve středu „pásu“ i nadále zůstává americký dolar, který má povolenou odchylku $\pm 2,25\%$ vůči každé z ostatních měn s výjimkou italské liry, která měla povoleno kolísání v rozmezí $\pm 6\%$. Existovala shoda, že tento systém bude řídit a kontrolovat Evropský fond měnové spolupráce a rozmezí kolísání směnných kurzů bude dodržováno koordinovanou měnovou politikou a zásahy na nichž se shodnou ústřední banky členských zemí. V období březen – květen 1972 pak centrální banky zemí ES zúžily na polovinu limity pro kolísání měn, tedy na $\pm 1,125\%$, resp. v rozmezí $2,25\%$.

Dohoda o evropském společném kolísání měn, na veřejnosti známá též jako „had v tunelu“, byla vytvořena původními šesti členskými státy Společenství a perspektivními členy (např. Dánsko, Velká Británie, Norsko, Irsko, Švédsko), zatímco Švýcarsko a Rakousko se staly členy přidruženými. Holandsko a Belgie pak dokonce zúžily vzájemné kolísání svých

měn na rozpětí 1% a od toho se potom celkové měnové uspořádání označovalo jako „červ v rámci hada v tunelu“.

Ani toto měnové uspořádání nemělo dlouhého trvání, když už po několika týdnech po svém vstupu v roce 1972 v důsledku spekulativního tlaku na libru opustila „hada“ Velká Británie a brzy nato i Irsko. O několik dní později je následovalo i Dánsko, i když se později stalo členem znovu. V důsledku rostoucích deficitů platební bilance Spojených států, které způsobily ztrátu důvěry k dolaru, a útěk od něho se v březnu 1973 zhroutil Bretton-Woodský měnový systém a ničím jiným nebyl nahrazen. V letech 1973 a 1974 mezinárodní trh a produkci průmyslově rozvinutých zemí také významně ovlivnil první ropný šok. Mnoho zemí potom vidělo východisko z této chaotické situace v přechodu na pohyblivé směnné kurzy tím, že intervenovaly na devizovém trhu, což znamenalo, že se podřizovaly cílům domácí politiky a ekonomickým prioritám svých zemí bez ohledu na dopady na mezinárodní ekonomické vztahy. To se logicky muselo odrazit v častém a výrazném kolísání tržních směnných kurzů, což mělo za následek velkou rozdílnost hospodářské politiky v jednotlivých zemích, která se následně projevila ve značných rozdílech v míře inflace mezi těmito státy.

Wernerův plán se nepodařilo splnit, a to jednak z důvodů koncepčních, resp. vnitřních, a vnějších souvisejících se situací ve světovém hospodářství. Významným vnějším faktorem byl rozpad Bretton-Woodského měnového systému v letech 1971-1973 a návrat k plovoucím kursům. Dále pak značná nerovnoměrnost dopadů prvního ropného šoku na jednotlivé země, vyvolala v těchto zemích různou míru inflace a to způsobilo, že každá členská země se starala především o své vlastní problémy. Pokud se budeme zabývat vnitřními důvody, pak se zcela zásadním jeví rozpor v přístupu k měnové integraci u dvou významných členských států Společenství, a to Německa a Francie.

Při prvních krocích Evropského měnového systému zastávala Francie v souladu se stanoviskem Komise tzv. monetaristický přístup, který upřednostňoval zafixování měnových kurzů jako výchozí krok. Od toho si zastánci tohoto přístupu slibovali, že dojde k adaptačním tlakům na ekonomiku a hospodářské subjekty. Byl zde předpoklad existence skupiny nástrojů, které by umožňovaly financovat případné nerovnováhy v platební bilanci, včetně sloučení měnových rezerv. Neuvažovalo se o nezávislé centrální bance, naopak se předpokládalo, že mechanismus rozhodování bude podřízen zájmům vlád jednotlivých členských zemí.

Pro Německo byl charakteristický poněkud odlišný názor na danou věc, když zastávalo názor, že v prvé řadě je zapotřebí orientovat hospodářskou politiku jednotlivých členských zemí podle obdobných priorit a cílů a tím odstranit příčiny kolísání směnných kursů. Přitom měl být kladen důraz na cenovou stabilitu. Teprve pak, případně souběžně s tímto, je možné dle zastánců této koncepce (mimo Německo např. i Holandsko) přistoupit k delegaci měnových kompetencí na úroveň institucí ES. Nezbytností je v tomto případě zřízení autonomní centrální banky a provádění hospodářské a měnové politiky zaměřené na stabilitu ekonomiky.

9.2 Evropský měnový systém

Na zasedání Evropské rady v Brémách v červnu 1978 byla podpořena iniciativa kancléře Helmuta Schmidta a prezidenta Valéry Giscarda D'Estaing na vytvoření „zóny měnové stability“ v Evropě, a to založením *Evropského měnového systému* (European monetary system, EMS). Tzv. Brémskou rezolucí bylo schváleno schéma, které konstituovalo nové základní principy EMS. Evropský měnový systém byl oficiálně vytvořen v prosinci 1978 v Bruselu a začal fungovat v březnu 1979 za podpory centrálních bank ES.

Zřízením EMS, který zahrnoval všechny tehdejší členské státy ES (Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Lucembursko, Nizozemí, SRN a Velká Británie), byly dány základy nové etapy měnové spolupráce v ES. Hlavními motivy, které stály u zrodu Evropského měnového systému, byly jednak snaha zabránit negativnímu působení nestabilního dolaru na členské země ES, jednak také prostřednictvím EMS vytvořit spolehlivý směnný mechanismus měn členských zemí a tím podpořit jejich vzájemný obchod a prohloubit integrační proces. Systém měl tedy za cíl dosáhnout cenové (vnitřní) a kursové (vnější) stability, a to za pomoci fixních, avšak upravitelných směnných kurzů.

Institucionální opatření evropského měnového systému zahrnuje tři aktivity:

- Evropská měnová jednotka
- Mechanismus směnných kurzů
- Úvěrový mechanismus

Evropská měnová jednotka (do roku 1975 EUA, v roce 1978 vzniká ECU) byla vytvořena jako abstraktní rezervní a zúčtovací jednotka a představovala koš devíti měn (po vstupu Řecka, Portugalska a Španělska měn dvanácti). ECU v rámci Evropského měnového systému plnila tři funkce:

- Byla základem a osou EMS a společným jmenovatelem pro stanovení centrálních sazeb členských zemí Evropskou komisí, okolo kterých kolísaly tržní kurzy měn v rámci daného rozpětí (toto povolené rozpětí činilo do roku 1993 $\pm 2,25\%$, Výjimka byla udělena pouze Itálii a později Španělsku, jejichž měna se mohla od středního kurzu odchýlit o $\pm 6\%$. V roce 1993 bylo povolené pásmo rozšířeno na $\pm 15\%$).
- Byla měnovou jednotkou používanou v Evropské unii na pomoc při zmírňování či financování deficitů platební bilance v rámci úvěrového mechanismu.
- Byla základem pro vytvoření tzv. ukazatele divergence (neboli ukazatele prahové odchylky), který vládě či centrální bance signalizoval nezbytnost devizových intervencí dříve, než příslušná měna dosáhla hranice povolené oscilace. Systém se aktivoval, když měna překročila své „prahové odchylky“, které představují 75% maximálního rozpětí povoleného pro jednotlivé měny.
- Byla měnovou jednotkou používanou při platebních transakcích mezi centrálními bankami členských zemí EMS při platbách plynoucích z devizových intervencí na podporu stability měnových kurzů.

V souvislosti s ECU se rozeznávaly oficiální a soukromé ECU. Oficiální ECU bylo vytvořeno vložení 20% zlatých a dolarových rezerv do Evropského fondu měnové spolupráce a bylo používáno na oficiálním trhu při platbách mezi centrálními bankami. Stalo se také součástí devizových rezerv centrálních bank v členských zemích. Soukromé ECU, které bylo vydávané komerčními bankami, fungovalo pouze na trhu soukromém, kde se oficiální ECU nemohlo používat.

Mechanismus směnných kurzů (Exchange Rate mechanismum - ERM) byl základem Evropského měnového systému. Jeho cílem bylo dosáhnout stability v kursových relacích mezi jednotlivými zeměmi EMS, a to devizovými intervencemi, tj. nákupy a prodeji národních měn na devizových trzích. Ke stabilitě měnových kurzů byly používány i nástroje hospodářské politiky, především úvěrová a fiskální politika. Základním prvkem tohoto systému byly centrální kurzy ECU, které byly stanoveny pro měny všech členských zemí EMS, a to tedy i pro státy, které se mechanismu směnných kurzů neúčastnily. Na základě těchto centrálních sazeb se vypočítávaly bilaterální centrální kurzy měn zemí EMS. Od takto stanovených bilaterálních kurzů se reálné tržní kurzy měn členských zemí nesměly odchýlit. Na udržení kurzů měn v povoleném rozpětí byly centrální banky nuceny intervenovat na devizových trzích. Kdy je nutné přistoupit k opatřením, naznačovala tzv. paritní mřížka (sít'). Základem paritní mřížky byla soustava bilaterálních středních kurzů národních měn s uvedením intervenčních bodů v absolutních měnových jednotkách jako maximální přípustný dolní a horní intervenční limit. Při změně centrální sazby národních měn k ECU se změnily i centrální kurzy národních měn a jejich intervenční body.

K zajištění stability měnových kurzů se také používaly devizové intervence, které byly zaměřené na udržení dovolené odchylky běžného denního kurzu ECU proti centrální sazbě jednotlivých měn. Zde úlohu indikátoru potřeby intervence hrál výše uvedený ukazatel divergence.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, základ Evropského měnového systému představuje spojení paritní mřížky s charakteristickými rysy koše. Hlavní kurzy v rámci paritní mřížky jsou definovány podle ECU, jež je společnou měnou vytvořenou na bázi „koše“ složeného z určitých podílů měn členských států. Skladba koše a váhy jednotlivých měn se určují kolektivně podle striktně vymezených kritérií, a to s přihlédnutím k relativní ekonomické síle jednotlivých členských států. Příklad složení ECU a váhy jednotlivých měn v roce 1995 jsou uvedeny níže.

Úvěrový mechanismus představuje možnost využít v rámci devizových intervencí vypůjčených prostředků v rámci EMS. Úvěrové služby pro tyto operace poskytoval Evropský fond měnové spolupráce (později Evropský měnový institut - EMI) a vyjadřují se v ECU. Všichni členové Společenství mohli využívat následující úvěrové služby:

- Velmi krátkodobé úvěry, které byly poskytovány na devizové operace těm členským zemím, kterým nedostačovaly jejich devizové rezervy. Zdrojem úvěrů byli swapové operace mezi centrálními bankami a byly poskytované na dobu 45 dnů, s možností

prodloužení splatnosti na 3 měsíce. Splácení bylo prováděno prostřednictvím účtů v ECU vedených v EMCF, či později v EMI.

- Krátkodobé úvěry se poskytovaly na 3 měsíce s možností prodloužení této doby o další 3 měsíce, a to až dvakrát. Tato pomoc existovala ještě před vznikem EMS (od roku 1970) na bázi dohody mezi centrálními bankami zemí ES. Tento typ úvěrů byl určen ke krytí nepředvídatelných a náhodných deficitů platebních bilancí. Použití těchto zdrojů bylo omezeno dlužnickými (maximální částka, kterou mohla centrální banka čerpat k danému účelu) a věřitelskými (limit, příspěvku, který byl určen na tento účel) kvótami, přitom věřitelská kvóta byla dvakrát větší než kvóta dlužnická. Obdobně jako velmi krátkodobé úvěry i tento typ úvěrů byl poskytován na základě tržních úrokových sazeb.
- Střednědobé úvěry vycházely ze smlouvy o založení EHS, která zahrnovala princip vzájemné pomoci v případech, jestliže by vývoj platební bilance mohl ohrozit fungování Společenství. Na rozdíl od předchozích forem úvěrů nešlo o dohodu mezi centrálními bankami, ale o dohodu mezi jednotlivými státy. Úvěry se poskytovaly na dobu 2-5 let při úrokové míře blížíci se úrokové míře Mezinárodního měnového fondu.
- Dlouhodobá finanční pomoc byla poskytována až do výše 11 miliard ECU na dobu 5 let.

Ekonomické podmínky při vzniku a posléze i fungování EMS nebyly příliš příznivé. Míra inflace v členských zemích Společenství se značně lišila, zcela běžné byly i výrazné deficity platebních bilancí. Tento vývoj pak vyvolával tlaky na zrealnění měnových kurzů, prohluboval rozdíly v úrovni úrokových měr, produktivity práce a nezaměstnanosti mezi jednotlivými státy. Založením Evropského měnového systému a působením směnného mechanismu dopomohlo vytvořit oblast s vnitřní i vnější stabilitou opřenu o relativně stabilní měnové kurzy. V prvním desetiletí fungování EMS došlo ke snížení míry inflace, snížila se fluktuace kurzů zúčastněných zemí a také se snížily rozdíly mezi úrokovými sazbami jednotlivých zemí. Měnová disciplína zavedena EMS se projevila i ve sblížení ekonomického vývoje členských států. Závazek vůči EMS, nutil vlády členských zemí provádět opatrnou protiinflační politiku, také z toho důvodu, aby si udržely kredit u ostatních partnerů.

V roce 1992 se objevuje nejvážnější krize EMS v průběhu celého jeho fungování. Náhledy na příčiny vzniku této krize se různí. Velká role se v tomto přisuzuje Německu, které v reakci na inflační tlaky, které vznikly v souvislosti se sjednocením Německa v roce 1990, realizuje v tomto období přísně restriktivní měnovou politiku. V souvislosti s dominantním postavením DEM v EMS i v ECU byly i ostatní země Společenství tlačeny provádět tento typ politiky, aby udržely měnovou paritu s DEM, a to i přesto, že se některé z nich nacházely v období recese či stagnace ekonomiky.

V roce 1992 zaznamenává Velká Británie výrazný pokles výroby a vzrůst nezaměstnanosti. To se logicky projevilo v tlacích na devalvací GBP. Druhou možností, která se Velké Británii naskytovala, bylo vystoupení z ERM, což by umožňovalo snížit úrokovou míru a

udělat tak jeden krůček k oživení ekonomiky. Jelikož přetrvávání Velké Británie ve směnném mechanismu EMS by zřejmě vedlo k dalšímu prohloubení nastíněných problémů, bylo rozhodnuto opustit směnný mechanismus EMS a přejít k floatingu. Obdobně v témže roce postupovala i Itálie. Portugalsko, Španělsko a Irsko pak svou měnu devalvovalo v rámci směnného mechanismu.

V roce 1993 propuká krize druhá, jejíž příčinu lze spatřovat v liberalizaci pohybu kapitálu po roce 1988 v souvislosti s vytvářením jednotného vnitřního trhu. Tato liberalizace uvolňuje prostor pro spekulativní útoky především vůči slabším měnám. Právě v tomto roce dochází k masivnímu pohybu spekulativního kapitálu. Státy jako např. Francie, Belgie či Portugalsko se snažily zabránit odlivu kapitálu zvyšováním úrokových měr. S ohledem na tuto situaci se účastníci ERM rozhodli zavést širší pásmo pro pohyb směnných kurzů v rámci EMS, a to ve výši $\pm 15\%$ od středního kurzu. Pouze německá marka a holandský gulden si ponechaly původní rozpětí $\pm 2,25\%$.

Evropský měnový systém dostal při svém založení do vínku nelehký úkol v podobě stabilizace směnných kurzů měn zúčastněných zemí. Na tomto základě pak měly být prohloubeny ekonomické vazby mezi členskými státy a tím i dále pokročeno v prohlubování integračního procesu. Celkově lze říci, že daný cíl EMS splnil. Stabilizační tlak zcela nesporně přispěl ke konvergenci nejen kurzové, ale i hospodářské politiky jako celku. K určitému napětí, kterému se EMS nevyhnul, pak spíše došlo z důvodu, že členské státy nevyužily možnosti včasného přizpůsobení kurzů svých měn měnícím se makroekonomickým podmínkám, než z důvodu technické nedokonalosti systému jako takového. Britský, španělský a italský případ demonstroval, že fixní měnové kurzy jsou v praxi těžko realizovatelné v případě, že nejsou podporovány koordinovanou hospodářskou politikou a jestliže se ekonomiky příliš odlišují. Z toho vyplývá, že konvergence ekonomik je významným předpokladem pro měnovou integraci, a to i přesto, že kooperace v měnové oblasti zcela nepochybně podporuje konvergenci.

Po vzniku EMU s jedenácti (od roku 2001 se dvanácti) jejími účastníky se ukázalo, že jádro EMS – Mechanismus devizových kurzů ERM - je možno (i nutno) i nadále zachovat, i když s podstatně omezeným počtem jeho účastníků a s jistým reformováním systému jeho fungování, protože jednou z podmínek účasti v měnové unii je dvouletá účast v ERM. Vnitřní změnou v novém ERM 2, je nahrazení košové měny ECU jednotnou měnou euro - v poměru 1:1 - která hraje úlohu „kotvy“ tohoto systému, byť ve srovnání s někdejší ECU značně pohyblivou. Centrální kurs účastnických měn je stanovován jednáním, kterého se účastní ministři financí účastníků ERM a členských států EMU, ECB a guvernéri centrálních bank členů ERM. Povolené rozpětí kurzů je ponecháno zatím na úrovni $\pm 15\%$.

9.3 Formování hospodářské a měnové unie

Jak již bylo zmíněno výše, otázkami měnové unie se začalo Společenství zabývat již na počátku 70. let v rámci Wernerovy zprávy. Především z důvodů vnějších bylo však nutné z tohoto cíle na čas slevit. Znovu se tato myšlenka objevuje v druhé polovině 80. let, když

Na Hanoverském summitu v červnu 1988 byl vytvořen výbor, jehož úkolem bylo navrhnout konkrétní stádia, které by vedly až k vytvoření Evropské měnové unie (EMU) Do čela tohoto výboru byl zvolen Jacques Delors a zpráva měla být zpracována do Madridského summitu konaného v červnu 1989.

Komise uspěla předložit svou zprávu (*Delorova zpráva*) ještě v roce 1988. Zpráva zahrnovala základní charakteristiky hospodářské a měnové unie. Hospodářská unie je zde definována jako určitá vymezená oblast, která se vyznačuje určitými charakteristickými rysy:

- jednotný trh zabezpečující volný pohyb zboží a služeb, kapitálu, jakož i osob,
- společná strukturální a regionální politika,
- koordinace politických opatření s makroekonomickým dosahem, včetně pravidel pro rozpočtovou politiku.

Podle Delorovy koncepce je vytvoření hospodářské unie přímo spojeno s vytvořením unie měnové. Měnová unie je zde charakterizována jako oblast s jednotnou měnou, ve které je měnová politika řízená z nadnárodní úrovně. Delorova zpráva stanovuje i určité zásadní podmínky pro fungování měnové unie, a to:

- úplnou konvertibilitu měn,
- neodvolatelnou fixaci měnových kurzů,
- úplnou liberalizaci pohybu kapitálu a integraci finančních trhů.

Ve zprávě je uvedeno, že formování měnové unie má dalekosáhlé důsledky pro měnovou politiku, jelikož stanovením pevných měnových kurzů vznikne potřeba společné měnové politiky. Koordinace národních měnových politik se v tomto případě jeví nedostatečnou a zodpovědnost za jednotnou měnovou politiku by měla být převedena na novou instituci, která bude kolektivně rozhodovat o politice v měnové oblasti. Mezi nejdůležitější doporučení Delorovy zprávy lze tedy zařadit návrh na vytvoření Evropského systému centrálních bank (ESCB), který by měl být tvořen z centrální nadnárodní instituce a národních centrálních bank jednotlivých členských zemí.

Konečné rozhodnutí o směřování Společenství k měnové unii padlo v roce 1991 na jednání Evropské rady v Maastrichtu. *Maastrichtská smlouva* uzavřená v roce 1992 zásadním způsobem pozměnila Římskou smlouvu o EHS. Ve smlouvě se mezi základními cíli Unie objevilo i zavedení hospodářské a měnové unie zahrnující jednotnou měnu.

Dle Maastrichtské smlouvy by nebylo možné zavést společnou měnu bez sblížení podmínek ekonomického a sociálního vývoje členských zemí, tj. bez tzv. *hospodářské konvergence*. Proto se ve smlouvě počítalo se zavedením konvergenčních programů (kupř. byl zřízen Fond soudržnosti), které by připravily jednotlivé členské státy na zapojení do měnové unie.

Členy eurozóny se tak dle maastrichtských dohod mohou stát pouze členské země EU, které budou splňovat tzv. **kritéria konvergence**, jež byla definována v těchto dohodách. Cílem těchto konvergenčních kritérií je dosažení fiskální a měnové stability v jednotlivých zemích, tak aby tyto neohrožovaly zavádění společné měny a provádění společné měnové politiky. Základní charakteristiku maastrichtských kritérií tvoří čtyři body článku 140 Smlouvy o fungování Evropské unie, které jsou dále upřesněny v protokolu o kritériích konvergence. Pro naši potřebu si je dovolíme rozdělit na dvě širší kategorie, a to **měnová kritéria a kritéria fiskální**.

Mezi kritéria fiskální povahy patří:

- **kritérium veřejných financí** - sleduje, zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekročil referenční hodnotu 3 %. Výjimku z překročení stanovené meze představují situace, kdy uvedený poměr se výrazně snížil a přiblížil se referenční hodnotě, nebo překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a nacházelo se blízko referenční hodnoty.
- **kritérium veřejného dluhu** - sleduje, zda poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu nepřekračuje referenční hodnotu 60 %. Výjimku z překročení stanovené meze představují situace, kdy uvedený poměr se snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Mezi kritéria měnové povahy patří:

- **kritérium cenové stability** - vyžaduje, aby průměrná míra inflace měřená v průběhu jednoho roku před provedeným šetřením nepřekračovala o více než 1,5 procentního bodu míru inflace nejvýše tří členských států, které v oblasti cenové stability dosáhly nejlepších výsledků. Inflace se měří pomocí harmonizovaného indexu spotřebitelských cen a spočtena je jako přírůstek posledního dostupného 12-ti měsíčního průměru jmenovaného indexu oproti předchozímu 12-ti měsíčnímu průměru. Referenční hodnota cenového kritéria vychází z prostého aritmetického průměru inflací ve vybraných zemích s nejlepšími výsledky cenové stability.
- **kritérium úrokových sazeb** - vyžaduje, aby průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu EU v průběhu jednoho roku před šetřením nepřekračovala o více než 2 procentní body průměrnou úrokovou sazbu nejvýše tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Pro měření úrokových sazeb se používají výnosy desetiletých státních dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů.
- **kritérium směnného kurzu** - vyžaduje, aby měna uchazečské země byla alespoň po dobu dvou let zapojena do kurzového mechanismu ERM II. Během tohoto období by se její směnný kurz vůči euru měl pohybovat bez nadměrného pnutí v blízkosti centrální parity, která by neměla devalvovat. Při posuzování přítomnosti výrazného napětí či silných tlaků na měnový kurz se vyhodnocuje řada dalších podpůrných in-

formací, jakými jsou kurzová volatilita vůči euru a její trend, velikost a vývoj diferenciálů krátkodobých úrokových sazeb vůči euru, role devizových intervencí či zohlednění úlohy programů mezinárodní finanční pomoci při stabilizaci měny.

Podle maastrichtské smlouvy mělo do konce roku 1996 ze strany Evropské rady padnout rozhodnutí o tom, zda většina členských zemí splňuje podmínky dané konvergenčními kritérii a mělo být rozhodnuto o termínu, kdy bude HMU zavedena. Rada ministrů financí (ECOFIN) však na konci roku 1995 rozhodla, že většina členských států nespĺňuje kritéria pro započítání třetího stádia v roce 1996. K vytvoření HMU tedy došlo až k 1. 1. 1999, což bylo v souladu s termínem stanoveným Maastrichtskou smlouvou.

První etapa byla časově vymezena od 1. července 1990 do 31. prosince 1994. V rámci tohoto stádia mělo být dovršeno budování jednotného vnitřního trhu, který zahrnuje zcela volný pohyb zboží, služeb, osob i kapitálu (do 31. prosince 1992). Členské země ERM měly odstranit veškeré restriktce omezující kapitálové toky, zároveň došlo k posilování vzájemné spolupráce centrálních bank těchto zemí. Dále byly spuštěny programy hospodářské konvergence členských zemí.

Druhou etapu nelze zcela striktně vymezit. Zjednodušeně se jedná o období od 1. ledna 1994 až období mezi roky 1998-1999. Zahrmovalo založení Evropského měnového institutu (EMI), který měl za úkol koordinovat měnovou politiku a připravovat založení Evropské centrální banky ve třetím stádiu. Funkce EMI (viz níže) byly značně omezené a byly založené především na posílení měnové spolupráce mezi národními centrálními bankami.

Třetí etapa ve své podstatě začala k 1. lednu 1999. Byl založen Evropský systém centrálních bank a začal proces nahrazování národních měn členských zemí přijatých do eurozóny jednotnou měnou euro. Měnové kurzy mezi národními měnami byly neodvolatelně fixovány.

V prosinci 1995 na summitu Evropské rady v Madridu byl dohodnut název společné měny – euro. Rozhodlo se zde také o tom, že státy EU usilující o vstup do eurozóny k

1. 1. 1999 budou posuzovány začátkem roku 1998 na základě jejich makroekonomických ukazatelů za rok 1997. Za tímto účelem dostala Komise a EMI za úkol předložit ECOFINu počátkem roku 1998 zprávu o plnění konvergenčních podmínek členskými státy EU. ECOFIN kvalifikovanou většinou na doporučení Komise zhodnotil, zda jednotliví adepti na zapojení do eurozóny splňovali podmínky pro zavedení společné měny a doporučil svá zjištění Evropské radě. Rada následně rozhodla o tom, který stát splňuje daná kritéria pro zavedení jednotné měny a zda je pro EU vhodné vstoupit do třetího stádia utváření HMU.

Členy eurozóny se k tomuto datu stalo 11 zemí EU. Mimo zůstalo Řecko, které jako jediné nespĺňovalo konvergenční kritéria, a pak země, jejichž nepřítomnost v eurozóně je spíše otázkou politickou než ekonomickou - Velká Británie, Dánsko a Švédsko. Formování měnové unie bylo v souladu s výše uvedeným druhým principem založeno na koncepci

etapovitěho přístupu, kterým by se umožnilo, aby se jak orgány Unie, tak i jednotlivé národní ekonomiky mohly, v určitých časových dimenzích, potřebným integračním krokům přizpůsobovat. Přes náročnost projektu byl časový horizont vytvoření měnové unie stanoven na relativně krátké období. Přesto se přijatý harmonogram podařilo naplňovat.

Výše uvedená třetí etapa byla následně rozložena do několika dílčích podetap:

- **První podetapa** je vymezená obdobím 1. leden 1999 – 31. prosinec 2001. K 31. 12. 1998 byly neodvolatelně zafixovány přepočítací koeficienty mezi eurem a 11 národními měnami členských zemí eurozóny (viz níže). Byla provedena konverze ECU vůči nové měně euro v poměru 1:1. Národní měny v této etapě obíhaly spolu se společnou měnou „euro“. Bylo to tedy jakési duální období, kdy u bezhotovostního styku se mohly provádět platby buď v euru, nebo v příslušné národní měně, u hotovostního styku pak v národní měně. Všechny transakce mezi Evropskou centrální bankou a komerčními bankami probíhaly v euro. Podobně i emise nových vládních bondů musí být v euro.
- **Druhá podetapa** začíná od 1. ledna 2002, kdy se euro začalo používat i v hotovostním styku s tím, že dle původních předpokladů měly do 30. června 2002 vedle sebe obíhat jak bankovky a mince eura, tak bankovky a mince členských zemí.
- **Třetí podetapa** měla započít 1. července 2002, kdy měla začít existovat skutečná měnová unie s jednotnou měnou euro, kterou řídí Evropská centrální banka (ECB).

Na základě výše uvedeného se nyní pokusme v několika bodech vymežit charakteristické rysy HMU:

- měny členských zemí jsou pevně fixovány jedna k druhé (s výjimkou těch zemí, které se zatím nezapojily do eurozóny),
- každá měna je plně konvertibilní s ostatními měnami členských států,
- členské země nesmí vůči sobě zavádět žádné restriktce,
- existuje zde určitá míra koordinace národních hospodářských politik,
- je zde praktikována finanční pomoc vyspělejších ekonomik ekonomik slabším,
- došlo ke sjednocení všech národních měn členských států v měnu jednu - euro, která je používána v celé HMU (opět s výjimkou těch zemí, které zatím nevstoupily z různých příčin do eurozóny), což také souvisí s vytvořením jedné společné nadnárodní centrální banky (u zemí mimo eurozónu mají i nadále pravomoci v oblasti měnové politiky národní centrální banky).

9.4 Institucionální rámec hospodářské a měnové unie

Pro potřeby formování a samotného fungování měnové unie vznikly některé nové instituce. Těmito institucemi jsou: Evropský měnový institut (EMI) jehož působení bylo pouze dočasné, Evropský systém centrálních bank (ESCB) a Evropská centrální banka (ECB). V

návaznosti na předcházející výklad, kde už byly všechny zmíněny, se jejich podstatě a funkcím budeme v této části věnovat o něco podrobněji.

Evropský měnový institut (EMI), jenž vznikl k 1. lednu 1994 jako přechodná instituce a v druhé etapě vytváření HMU zanikl (dnem vzniku Evropské centrální banky). V souvislosti s jeho vznikem zaniká Evropský fond měnové spolupráce a Komise guvernérů centrálních bank EU, jejichž funkce přebíral právě EMI. Členy Evropského měnového institutu se staly centrální banky jednotlivých členských zemí EU. Nejvyšším orgánem pak byla Rada EMI složená z prezidenta (vybrán na základě doporučení Rady EMI, případně Rady guvernérů centrálních bank a společného souhlasu vlád členských zemí na dobu 3 let), viceprezidenta (ustaven guvernéry z jejich řad) a guvernérů centrálních bank členských zemí. Institut nedisponoval v žádném případě řídicími měnovými funkcemi, ty zůstaly i nadále v rukou jednotlivých národních centrálních bank. Měl pouze funkce poradní. Mimoto, že se stal jakýmsi zárodkem Evropského systému centrálních bank, plnil ve druhém stádiu formování HMU následující úkoly:

- monitoroval fungování ERM,
- připravoval nástroje a opatření k zahájení posledního stádia přechodu k měnové unii,
- v případě ohrožení měnové stability dával doporučení vládám členských zemí, Radě ministrů a centrálním bankám,
- Rada ministrů a země musely s EMI konzultovat legislativní opatření v měnové oblasti,
- předkládal každoročně Radě ministrů zprávu o stavu zavádění HMU,
- stanovoval pravidla, na jejichž základě funguje ESCB.

Evropský systém centrálních bank (ESCB) je tvořen z Evropské centrální banky a jednotlivých národních centrálních bank všech členských zemí EU (aktuálně tedy 27 národních centrálních bank). Je tedy zřejmé, že ESCB zahrnuje i národní centrální banky těch členských států EU, které dosud euro nezavedly, a to buď z důvodu jejich zvláštního postavení (jedná se o Dánsko a před brexitem se to týkalo i Velká Británie – tyto země získaly trvalou výjimku na povinnost přijmout euro, tzv. opt-out), nebo proto, že např. využívají podmínky dvouletého členství národní měny v ERM II jako podmínku členství v eurozóně – švédská koruna není v tomto systému, a proto Švédsko doposud nepřijalo euro, i když v podstatě bez problémů plní všechny čtyři zbylé podmínky pro vstup. Nové členské státy, jež přistoupily k EU v roce 2004 (10 států), 2007 (Bulharsko a Rumunsko) a 2013 (Chorvatsko), se v přístupových smlouvách zavázaly k přijetí eura, jakmile na to budou připravené a mají pouze dočasnou výjimku (tzv. derogace). Postupně tak přistupují k eurozóně, což ostatně dokládá následující tabulka.

Tabulka č. 3: Rozšiřování eurozóny

Země	Datum vstupu do eurozóny
Řecko	2001
Slovinsko	2007
Kypr	2008
Malta	2008

Slovensko	2009
Estonsko	2011
Lotyšsko	2014
Litva	2015

Všechny státy mimo eurozónu tak jsou sice členy HMU, ale ponechávají si prozatím své národní měny, provádějí vlastní měnovou politiku a jejich centrální banky si dočasně zachovávají měnovou suverenitu. Nepodílí se tedy na plnění základních činností ESCB, jako je provádění společné měnové politiky. Centrální banky mimo eurozónu se však podílejí na politice zaměřené na stabilitu cen (tj. účastní se platebního systému TARGET či podpory při sběru statistických údajů). Nicméně Smlouvy předpokládají, že všechny země EU zavedou společnou měnu, a že tedy veškeré úkoly související s jednotnou měnou bude plnit ESCB. Zatím je ale skutečností stav, že ne všechny země EU společnou měnu zavedly (viz výše). Proto hraje v současnosti hlavní úlohu tzv. „**Eurosystém**“, který se skládá z ECB a národních centrálních bank zemí, které již euro přijaly (současně 19 národních centrálních bank). Eurosystém je součástí ESCB a plní funkce centrální banky.

Hlavním cílem ESCB, tak jak jej definuje článek 127 Smlouvy o fungování EU, je: „udržovat cenovou stabilitu“. V článku se dále uvádí „aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii“. Mezi tyto dílčí cíle patří např. hospodářský růst či snižování regionálních nerovnováh pomocí politiky soudržnosti.

ESCB má za úkol:

- vymezuje a provádí měnovou politiku Unie;
- provádí devizové operace;
- drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států;
- podporuje plynulé fungování platebních systémů.

Mezi další úkoly ESCB patří:

- **Bankovky a mince:** výlučné právo povolovat vydávání bankovek v eurozóně přísluší ECB (z právního hlediska smí eurobankovky vydávat jak ECB, tak národní centrální banky států eurozóny. V praxi ovšem eurobankovky fyzicky vydávají a z oběhu stahují pouze národní centrální banky. ECB nemá žádné hotovostní pokladny a neúčastní se žádných hotovostních operací. V případě euromincí jsou jediným zákonným vydavatelem členské státy eurozóny. Na úrovni eurozóny koordinuje všechny záležitosti související s mincemi Evropská komise).
- **Statistika:** ECB ve spolupráci s národními centrálními bankami shromažďuje od vnitrostátních orgánů nebo přímo od hospodářských subjektů statistické informace, které potřebuje k plnění úkolů ESCB.
- **Finanční stabilita a dohled:** Eurosystém přispívá k hladkému provádění politik uplatňovaných příslušnými orgány v souvislosti s obezřetnostním dohledem nad úvěrovými institucemi a stabilitou finančního systému.

- **Mezinárodní a evropská spolupráce:** v rámci plnění úkolů, které byly svěřeny Eurosystému, udržuje ECB pracovní vztahy s příslušnými orgány, institucemi a fóry v rámci EU i na celosvětové úrovni.

Evropská centrální banka (ECB) vznikla k 1. červnu 1998 jako právní nástupce Evropského měnového institutu. Jejím sídlem je Frankfurt nad Mohanem. Je plně nezávislým právním subjektem, jenž zajišťuje plnění úkolů ESCB, a to vlastní činností nebo prostřednictvím národních centrálních bank. Informovanost mezi ECB a ostatními orgány EU je zajištěna tím, že předseda Rady a jeden vybraný člen Evropské komise má možnost účastnit se zasedání Výkonné rady ECB, ale bez práva hlasovat. Naopak, prezident ECB má možnost účastnit se zasedání Rady, které souvisejí s otázkami, jenž jsou předmětem činnosti ECB, taktéž bez práva hlasovat. Hlavními orgány zajišťující činnost Evropské centrální banky jsou:

- **Rada guvernérů** (Governing Council), která je složená z členů Výkonné rady ECB a z guvernérů národních centrálních bank zemí zapojených do eurozóny, což odráží respektování národního rozměru společné měnové politiky. Předsedá jí prezident ECB. Hlavním úkolem této rady je formulovat měnovou politiku eurozóny (střednědobé měnové cíle, úrokové sazby, rozsah rezerv v ESCB), vydávat směrnice a rozhodnutí nezbytná pro plnění úkolů stanovených ESCB. Disponuje také výhradním právem povolovat vydávání bankovek v rámci eurozóny a zejména určovat úrokové sazby.
- **Výkonná rada** (Executive Board) je tvořena prezidentem ECB, jedním viceprezidentem a čtyřmi dalšími členy (ředitelé), kteří jsou vybíráni z okruhu všeobecně renomovaných a uznávaných osobností bankovního světa. Členové podléhají jednomyslnému schvalování na nejvyšší politické úrovni EU (Evropská rada) na základě doporučení Rady, která je nucena vyžádat si stanovisko Evropského parlamentu. Funkční období všech členů je 8 let a není obnovitelné, a to z toho důvodu, aby byla zabezpečena jejich co největší osobní nezávislost na vládách svých zemí. První členové byli jmenováni Evropskou radou dne 3. května 1998. Na základě dohod zainteresovaných zemí nebyli tito členové zvoleni na osmileté období, nýbrž byli jmenováni na rozdílná funkční období. Důvodem tohoto rozhodnutí byla snaha zajistit určitou personální kontinuitu v práci tohoto orgánu (prvním prezidentem se stal guvernér nizozemské centrální banky **Wim Duisenberg** – na 8 let. V roce 2003 ho ale vystřídal ve funkci bývalý guvernér francouzské centrální banky **Jean-Claude Trichet**, kterého vystřídal po 8 letech ve funkci v roce 2011 bývalý guvernér italské centrální banky **Mario Draghi**, aktuálně vykonává tuto funkci jako první žena od roku 2019 **Christine Lagarde**). Výkonná rada provádí měnovou politiku v souladu se směrnicemi a rozhodnutími Rady guvernérů, odpovídá za běžnou agendu ECB, rozhoduje prostou většinou, každý člen má jeden hlas, v případě nerozhodného hlasování bude hlas prezidenta rozhodující.

Jelikož se některé státy Evropské unie, a ponechejme stranou jejich důvody, nestaly členy Evropské měnové unie, byla ustavena tzv. **Generální rada** (General Council) jako

určité pojitko mezi Evropskou centrální bankou a centrálními bankami těchto zemí. Členy této rady s právem hlasovat se stali guvernéři národních centrálních bank mimo eurozónu, dále všichni guvernéři eurozóny a prezident s viceprezidentem ECB. Bez hlasovacího práva se zasedání Generální rady mohou dále účastnit všichni členové Výkonné rady. Tato instituce nedisponuje právy v oblasti měnové politiky, jelikož tyto zůstaly výhradně v pravomocích zemí stojících mimo EMU, nicméně plní některé důležité úkoly:

- přijímá rozhodnutí v některých převážně technických oblastech činnosti Evropské centrální banky,
- sleduje a dohlíží na bezproblémové fungování devizového systému s nečlenskými zeměmi,
- koordinuje monetární politiky ECB s centrálními bankami zemí nezapojených do eurozóny.

Jedním ze stavebních kamenů institucionálního uspořádání eurozóny je tzv. nezávislost ECB a národních centrálních bank Eurosystemu. Tato nezávislost vychází ze Smlouvy o fungování EU a ze statutu ESCB. Nezávislosti je zapotřebí zejména z důvodu udržování cenové stability, což je hlavní úkol ECB. Nezávislost v tomto pojetí je zapotřebí vidět v několika dimenzích:

- **funkční nezávislost**, tj. jasné vymezení primárního cíle a s právní určitostí aby ECB byla vybavena nezbytnými nástroji k dosažení tohoto cíle, a to nezávisle na všech ostatních orgánech EU.
- **institucionální nezávislost**, tj. zákaz přijímat nebo vyžadovat pokyny od orgánů či institucí Unie, od vlád členských zemí či od jakéhokoli jiného subjektu. Dále tato nezávislost brání jakémukoli ovlivňování členů rozhodovacích orgánů ECB nebo národních centrálních bank. Tato složka nezávislosti je specifikována v článku 130 Smlouvy o fungování EU a v článku 7 Protokolu o statutu ESCB a ECB.
- **osobní nezávislost** – stanovuje funkční období členů rozhodovacích orgánů ECB. Členy nelze navíc odvolat před skončením jejich funkčního období z jiných důvodů, než které jsou stanoveny ve statutu ESCB (např. se dopustí vážného pochybení).
- **finanční nezávislost**, tj. že ECB a národní centrální banky musí být schopny autonomně používat dostatečné finanční zdroje tak, aby mohly plnit svůj mandát (proto má ECB svůj vlastní kapitál a její rozpočet je nezávislý na institucích EU).

Základní kapitál ECB činí přibližně 11 mld. EUR. Zdrojem tohoto kapitálu se staly centrální banky všech členských zemí EU. Podíl každé národní centrální banky na tomto kapitálu se vypočítává podle klíče, který odráží podíl dané země na celkovém počtu obyvatel a na hrubém domácím produktu EU, přičemž tyto dvě determinanty mají stejnou váhu. (např. ČR má podíl 1,6 %, kdežto výrazně větší a ekonomicky vyspělejší Německo 18 %). ECB upravuje podíly vždy po pěti letech a kdykoli přistoupí k EU nová země. Úprava se provádí na základě údajů poskytnutých Evropskou komisí. Od začátku třetí etapy HMU, tj. od 1. ledna 1999 se klíč pro upisování základního kapitálu měnil šestkrát: úprava po pěti letech proběhla 1. ledna 2004, 1. ledna 2009 a poté 1. ledna 2014. K dalším změnám došlo

1. května 2004 (s přistoupením České republiky, Estonska, Kypru, Maďarska, Malty, Litvy, Lotyšska, Polska, Slovenska a Slovinska), 1. ledna 2007 (kdy do EU vstoupily Bulharsko a Rumunsko) a 1. července 2013 (kdy do EU vstoupilo Chorvatsko). Poslední úprava proběhla 1. února 2020 po vystoupení Spojeného království z EU. Národní centrální banky také převedly na ECB své měnové rezervy přes 50 mld. EUR. Portfolio devizových rezerv ECB se skládá z amerických dolarů, japonských jenů, zlata a zvláštních práv čerpání. V průběhu času se složení devizových rezerv mění v důsledku změn tržní hodnoty investovaných aktiv i operací ECB s devizami a zlatem. Americké dolary a japonské jeny v rezervách ECB jsou aktivně spravovány ECB a vybranými národními centrálními bankami zemí eurozóny (coby zástupci ECB), které se chtějí na těchto operačních činnostech podílet. Národní centrální banky mají možnost své operační činnosti pro účely řízení devizových rezerv ECB sloučit s jinými národními centrálními bankami. Jednotlivé národní centrální banky nebo sloučené národní centrální banky zastupující ECB obvykle spravují pouze jedno portfolio v amerických dolarech nebo japonských jenech.

9.5 Eurobankovky a euromince

Prvním dnem roku 1999 se euro stalo jednotnou měnou pro více než 300 milionů obyvatel Evropy. V prvních třech letech tuto měnu nejprve nebylo vidět, používala se pouze v účetnictví, například při elektronických platbách. Hotovostní euro bylo zavedeno až 1. ledna 2002. Bankovky a mince národních měn, jako např. belgický frank nebo německou marku, nahradilo vždy v pevně stanoveném kurzu.

Dnes jsou eurobankovky a mince zákonným platidlem v 18 z 28 členských států Evropské unie, včetně zahraničních departmentů, území a ostrovů, které jsou součástí některého státu eurozóny nebo jsou s ním spojeny. Jako celek tvoří tyto státy eurozónu. Euro však používají i malé státy Andorra, Monako, San Marino a Vatikán, a to na základě formální dohody s Evropským společenstvím, a dále Černá Hora a Kosovo, které ale formální dohodu neuzavřely.

Série **euromincí** se skládá z osmi různých nominálních hodnot: 1 cent, 2 centy, 5, 10, 20 a 50 centů, 1 € a 2 €. Euromince mají společnou stranu (tu navrhl Luc Luyckx z Královské belgické mincovny a ty vyobrazují motivy Evropské unie nebo Evropy a symbolizují jednotu EU) a národní stranu (národní motivy obepíná po obvodu dvanáct hvězd Evropské unie). Podle národní strany lze určit, ve které zemi byla mince vydána. Všechny euromince platí v celé eurozóně.

Série **eurobankovek** sestává ze sedmi různých nominálních hodnot (denominací): 5 €, 10 €, 20 €, 50 €, 100 €, 200 € a 500 €. Tyto bankovky jsou zákonným platidlem v celé eurozóně. Na bankovkách jsou zobrazeny architektonické slohy z různých období evropských dějin. Na přední straně eurobankovek obou sérií jsou zobrazeny okna a portály. Symbolizují ducha evropské otevřenosti a spolupráce. Mosty na zadní straně symbolizují komunikaci mezi evropskými národy a mezi Evropou a ostatními světadíly. Okna, portály a mosty na bankovkách jsou stylizované ilustrace a nikoli vyobrazení skutečných staveb.

9.6 Aktuální problémy eurozóny

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, pokud má daná země vstoupit do eurozóny, je nezbytné splnění tzv. konvergenčních kritérií. Zásadní otázkou pak je, zdali je vyžadováno, aby tyto podmínky naplňovala i po přijetí eura. Na to nám do jisté míry může odpovědět tzv. **Pakt stability a růstu**, jenž zavazuje členské státy udržovat rozpočty ve střednědobém období blízko vyrovnaným, nebo v přebytku. To členským státům umožňuje počítat s cyklickými fluktuacemi při udržování deficitu veřejných financí pod hranicí 3 % HDP. Deficit nad tímto limitem je považován za nadměrný kromě případů, je-li přechodný a vznikl-li za výjimečných okolností.

Tento systém má svoji preventivní a varovnou složku. Prevence je založena na pravidelném dohledu a na systému předběžného varování, což umožňuje provést v případě potřeby nezbytné korekce. Členské státy předkládají své **programy stability** (země eurozóny), nebo **konvergenční programy** (země mimo eurozónu), ve kterých si stanovují střednědobé cíle a cestu k jejich dosažení. Programy jsou vyhodnocovány Evropskou komisí (EK). Toto vyhodnocení je podkladem pro stanovisko Rady, která monitoruje realizaci programů. V případě výrazné odchylky od programu předkládá Rada danému členskému státu doporučení, jak takový schodek během určité doby odstranit.

Od podzimu 2004 do cca poloviny roku 2005 proběhla revize Paktu stability růstu (na základě předchozích problémů spojených s vymahatelností nápravy za porušování Paktu ze strany dvou velkých zemí Německa a Francie), jejímž výstupem byla novelizace příslušných nařízení Rady, resp. preventivní a represivní části Paktu. Výsledkem procesu, jehož cílem bylo především posílení a zlepšení implementace Paktu, je relativní posílení preventivní části (např. diferencování střednědobého rozpočtového cílem podle jednotlivých zemí, minimální každoroční úpravy cyklicky očištěné rozpočtové pozice) a oslabení části represivní (např. prodloužení některých lhůt či zohlednění nepředvídaných hospodářských okolností a dalších relevantních faktorů). Lisabonská smlouva posílila pravomoci Evropské komise při implementaci SGP. Přípravuje se novela prováděcích nařízení SGP (viz šest legislativních návrhů Evropské komise). Přípravu na zavedení jednotné měny provázely poměrně obsáhlé a finančně náročné přípravy sektoru finančních služeb, zejména bank, protože zejména pro ně znamenalo zavedení pouze bezhotovostního eura poměrně dlouhou paralelní existenci dvou měn na národní úrovni.

V praxi vypadá dohled nad stabilitou tak, že státy programy stability nebo konvergenční programy (v případě zemí, jež nepřijaly euro), ve kterých stanoví své vlastní rozpočtové pozice vzhledem k pravidlům Paktu o stabilitě a růstu a objasňují, jak se budou tyto pozice vyvíjet v následujících 3 letech. Předkládají se i ekonomické předpoklady, jež byly podkladem pro vypracování programu, aby bylo možné vyhodnotit, jak daný program dokáže čelit vnějším okolnostem. Programy stability a konvergenční programy jsou důležitou součástí kontrolní složky správy ekonomických záležitostí EU – dávají dalším státům EU možnost seznámit se se situací ostatních zemí a formují základ pro doporučení vedoucí ke zlepšení situace.

V případě, že schodek veřejných financí nebo výše veřejného dluhu určitého státu EU převyšuje hranici stanovenou v Paktu o stabilitě a růstu, je zahájen **postup při nadměrném schodku** (tzv. EDP). Pokud Komise při hodnocení programů stability a konvergenčních programů, které je součástí **evropského semestru** (jeho podstatou je snaha o koordinaci hospodářské politiky včetně sjednocení termínu předkládání programů stability/konvergenčních programů a národních programů reforem členskými státy, které jsou nově od roku 2011 předkládány v termínu do konce dubna běžného roku), zjistí, že hranice stanovené v Paktu o stabilitě a růstu byly překročeny, a že se nejedná o dočasný nebo výjimečný stav, podá Radě návrh na zahájení mechanismu EDP proti danému státu. Rada v tomto případě předloží podle přesného časového rozvrhu doporučení danému státu a stanoví lhůty pro provedení nápravných opatření, jež časem vrátí schodek a objem dluhu pod hranici stanovenou Paktem o stabilitě a růstu.

Uvedený postup při nadměrném schodku je výrazem toho, že přijímání rozhodnutí v hospodářských záležitostech, zejména ve státech eurozóny, je věcí společného zájmu. Utvrzuje všechny státy EU v tom, že obezřetná tvorba politik je pravidlem, že fungují mechanismy, které včas odhalí a napraví odchylky od společných pravidel, a že dobré ekonomické hospodaření v jedné zemi nebude ohroženo rozhazovačným chováním země jiné. Pokud některý ze států eurozóny doporučená opravná opatření neprovede, mohou na něj být uvaleny finanční sankce.

Pokud jsou navíc v některém státě EU odhaleny závažné makroekonomické nerovnováhy, může být zahájen **postup při nadměrné nerovnováze**. Daný členský stát musí předložit plán opravných opatření s uvedením jasného časového harmonogramu a lhůt pro realizaci těchto opatření. Pokud daný stát nehodlá opravná opatření provést, mohou na něj být v krajním případě uvaleny finanční sankce.

Prvních deset let fungování společné měny lze označit jako za období relativně úspěšné, kdy ekonomiky eurozóny zaznamenaly ekonomický růst doprovázený nízkou nezaměstnaností. Současně došlo ke snížení dlouhodobých úrokových sazeb u většiny členských zemí, postupnému posilování kurzu eura vůči dolaru i nárůstu používání eura jako mezinárodní obchodní a rezervní měny. Ve stejném období však mezi členskými zeměmi, zejména vzhledem k jejich rozdílné míře konkurenceschopnosti, narůstaly strukturální nerovnováhy projevující se mj. v rozdílné míře inflace či narůstajícími schodky nebo přebytky platební bilance, což vyústilo nejprve ve finanční a poté i hospodářskou krizi. V polovině roku 2008 se finanční krize projevila zvýšeným počtem úpadků bank většinou mimo EU (USA, Island), ale k vzhledem globalizovanému finančnímu trhu i s přímým dopadem do aktiv většiny západoevropských bank. Krize bankovního sektoru se následně přelila do dalších odvětví (čili do reálné ekonomiky), což si vyžádalo masivní zvýšení státních podpor a intervencí, vedoucí k překročení fiskálních maastrichtských kritérií daleko za hranici stanovenou ve Smlouvě o fungování EU. Plnou měrou se zároveň projevila i existence dlouhodobě naakumulovaných nerovnováh. Zhruba od přelomu let 2009/2010 proto lze hovořit o další fázi krize – **krizi veřejného zadlužení**. Ta se projevila nejvíce na tzv. jižním křídle EU a dále v Irsku, kde se téměř z roku na rok zvýšil veřejný dluh o desítky procent. V reakci na

tento vývoj byla jednak přijata rozhodnutí za účelem bezprostřední stabilizace situace v těchto zemích, a také byly podniknuty kroky k dlouhodobě orientované reformě ekonomického řízení Evropské unie a k posílení koordinace hospodářských politik členských států.

Mezi tyto kroky patří například:

- ***Evropský mechanismus stability*** – umožňuje Evropské komisi vypůjčit si jménem EU na finančních trzích částku do celkové výše 60 miliard EUR a následně tyto prostředky půjčit zemím EU, jež se ocitnou v obtížích. Státy, které půjčku přijmou, musí předložit makroekonomický ozdravný program, aby finanční trhy znovu nabýly důvěru v jejich schopnost dluhy splatit a aby se obnovila dlouhodobá konkurenceschopnost.
- ***Evropský nástroj finanční stability*** - je fond pro mimořádné události, který může státům eurozóny v obtížích půjčit až 440 miliard EUR. Tyto peněžní prostředky fond získává na finančních trzích a ručí za ně státy eurozóny. Pomoc je poskytována za přísných podmínek na základě ozdravného hospodářského programu dané země.

Tento nástroj pro zajištění finanční stability eurozóny byl využit v případě Řecka, jemuž byla v květnu 2010 poskytnuta půjčka ve výši 110 mld. eur, na které se podílela eurozóna dvoustrannými úvěry ve výši 80 mld. eur a MMF ve výši 30 mld. eur. Tyto kroky neznamenaly konečné řešení „řeckého problému“, krize zadlužení se nově projevila v polovině roku 2011. Do vážných problémů se v mezidobí dostaly i další státy, které se zejména díky problematickému stavu veřejných financí postupně staly středem pozornosti finančních trhů). V listopadu 2010, kdy se kvůli záchraně svých bank dostalo do vážných dluhových potíží Irsko, byl znovu využit tento mechanismus stabilizace a celková výše pomoci činila 85 mld. EUR. Další zemí, které byla schválena pomoc, bylo Portugalsko (78 mld. EUR). Opětovné poskytnutí pomoci Řecku bylo nutné v roce 2012.

Česká republika se vstupem do Evropské unie stala členem Hospodářské a měnové unie, nicméně se na ni vztahuje dočasná výjimka na zavedení eura. Společná měna (euro) by měla být v České republice (ale i ostatních nově přistoupičích zemích EU) zavedena poté, co splní výše uvedená konvergenční kritéria. Evropská komise a Evropská centrální banka ve svých Konvergenčních zprávách, které jsou vydávány jednou za dva roky nebo na žádost členského státu s výjimkou. Konečné rozhodnutí o splnění podmínek je učiněno na úrovni Rady ve složení ministrů hospodářství a financí, tzv. ECOFINu. Na rozdíl od původních zemí, které zakládaly eurozónu v roce 1999 a euro přijímaly koordinovaně a v jeden okamžik, každá členská země EU s dočasnou výjimkou na zavedení eura přistupuje k přijetí eura na základě vlastní strategie.

Přechodů od národní měny k měně společné je hned několik:

- ***Madridský scénář*** - označuje situaci, kdy euro je nejprve zavedeno v bezhotovostní podobě a po uplynutí přechodného období (v délce nejvýše tří let) je uvedeno též do

hotovostního oběhu. Tento přístup má tu výhodu, že poskytuje dostatek času na technické přípravy, jakými jsou např. ražba mincí s národní stranou, předzásobení bank a podniků hotovostí, příprava právního prostředí. Na druhé straně je však nákladný, jelikož od mnoha dotčených subjektů vyžaduje udržování dvou paralelních měnových okruhů při vedení účtů, při správě systémů platebního styku a v dalších oblastech. Tuto metodu, která byla dohodnuta na madridském summitu Evropské rady v prosinci 1995, zvolili zakládající členové eurozóny. Na začátku r. 1999 bylo euro zavedeno pouze do bezhotovostního platebního styku. A teprve po uplynutí tříletého přechodného období obdrželo podobu reálně obíhajících bankovek a mincí.

- **Scénář „velkého třesku“** – jedná se o jednorázový přechod na euro. Podstatou je zavedení bezhotovostního a hotovostního eura ke stejnému datu. Od tohoto okamžiku veškeré nové peněžní částky mohou znít pouze na měnu euro, existující částky znějící na národní měnu se přepočtou na euro pomocí oficiálního přepočítacího koeficientu.
- **Scénář s postupným doběhem** – v tomto scénáři se podobně jako při velkém třesku euro začne ve stejném okamžiku používat v hotovostním i bezhotovostním platebním styku. Ve vybraných oblastech (placení daní, fakturace malých podniků aj.) lze však po určitou dobu, maximálně však jeden rok, používat původní národní měnu. Tento postup na jedné straně dává některým subjektům delší čas na přípravu. Jiným subjektům, zejména bankám a poště, způsobuje dodatečné náklady.

Česká republika formulovala svou vizi o zavedení eura v r. 2003, kdy byla vládou ČR přijata **Strategie přistoupení ČR k eurozóně**. V této strategii byl termín indikativně stanoven na roky 2009/2010 s tím, že se použije metoda „velkého třesku“. Aktualizovaná a dosud platná Eurostrategie (pdf, 195 kB) z r. 2007 již žádný indikativní termín neobsahuje. Nadále dochází k pravidelnému vyhodnocování stupně ekonomické sladění ekonomiky ČR s eurozónou a sledování plnění maastrichtských kritérií.

V souvislosti s globální hospodářskou krizí a stavem ekonomik některých slabších členů eurozóny (Řecko, Irsko, Portugalsko) na aktuálnosti nabyla diskuze o udržitelnosti projektu eura. K zintenzivnění diskuzí o výhodnosti či nevýhodnosti přijetí eura došlo proto logicky i v České republice. S ohledem na tento vývoj současná vláda ČR cílový termín zavedení eura nestanovila. Konstatovala však, že vláda připraví podmínky pro zavedení eura za předpokladu, že se euro bude vyvíjet jako smysluplný projekt. Zavedení eura bude rovněž možné pouze tehdy, bude-li úspěšně realizována konsolidace veřejných financí České republiky.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Měnová spolupráce v západní Evropě započala v roce 1950 vytvořením Evropské platební unie. Evropská platební unie byla projektována pro mnohostranné platby na principu

mnohostranného clearingů prostřednictvím Banky pro mezinárodní platby se sídlem v Basileji a obchod v rámci západní Evropy.

Prvním pokusem zformulovat „evropskou“ strukturu měnového systému byl v roce 1969 v Haagu Komisí přijatý tzv. Barrův plán, ve kterém byl formulován požadavek směřovat vývoj v EHS k měnové unii. Přestože tento plán k vytvoření měnové unie nevedl, stal se významným východiskem pro tzv. Wernerovu zprávu o „Vytváření stadií hospodářské a měnové unie“. Wernerova zpráva, jež byla zveřejněna v říjnu roku 1970, popisuje cestu k měnové unii ve třech etapách do roku 1980. Wernerův plán se však nepodařilo splnit, a to jednak z důvodů koncepčních, resp. vnitřních, a vnějších souvisejících se situací ve světovém hospodářství. Významným vnějším faktorem byl rozpad tehdejšího měnového systému v letech 1971-1973 a návrat k plovoucím kursům. Dále pak značná nerovnoměrnost dopadů prvního ropného šoku na jednotlivé země.

V prosinci 1978 byl v Bruselu oficiálně vytvořen Evropský měnový systém, jenž začal fungovat v březnu 1979 za podpory národních centrálních bank. Založením Evropského měnového systému a působením směnného mechanismu dopomohlo vytvořit oblast s vnitřní i vnější stabilitou opřenou o relativně stabilní měnové kurzy. V prvním desetiletí fungování EMS došlo ke snížení míry inflace, snížila se fluktuace kurzů zúčastněných zemí a také se snížily rozdíly mezi úrokovými sazbami jednotlivých zemí.

Přechod EU k další etapě prohlubování integračního procesu, které by překonalo již dosaženou úroveň jednotného vnitřního trhu, je spojen s rozhodnutím členských států vypracovat a realizovat integrační koncepci hospodářské a měnové unie. Definitivní rozhodnutí o směřování k hospodářské a měnové unii padlo v roce 1991 na jednání Evropské rady v Maastrichtu.

Podle Maastrichtské smlouvy by nebylo možné zavést jednotnou měnu bez sblížení podmínek ekonomického a sociálního vývoje členských zemí, tj. bez tzv. hospodářské konvergence. Členy eurozóny se tak podle maastrichtských dohod mohou stát pouze členské země EU, které naplní tzv. kritéria konvergence, jež byla definována v těchto dohodách. Cílem těchto kritérií je dosažení fiskální a měnové stability v jednotlivých zemích tak, aby nebylo ohroženo zavádění společné měny a provádění společné měnové politiky.

K vytvoření eurozóny došlo k 1. lednu 1999, což je v souladu s termínem stanoveným smlouvou z Maastrichtu. Členy Evropské měnové unie se k tomuto datu stalo 11 zemí EU. Mimo zůstalo Řecko, které jako jediné nesplňovalo konvergenční kritéria, a pak země, jejichž nepřítomnost v eurozóně byla a je spíše otázkou politickou než ekonomickou - Velká Británie, Dánsko a Švédsko. Zatímco poslední tři jmenované státy stojí i v současnosti mimo eurozónu (Velká Británie dokonce z Evropské unie vystoupila), samotná eurozóna se rozšířila až na současných 19 zemí. Společnou měnu euro tak zatím nezavedlo 8 členských zemí, a to jak z ekonomického, tak i politického důvodu.

10 SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V následující kapitole se budeme zabývat politikou, která má strategický význam, a to zejména z toho důvodu, že zabezpečení dostatku potravin a jejich plynulé distribuce patří mezi základní cíle hospodářské politiky. Důvod její existence spočívá v situaci v polovině druhé polovině 20. století, kdy i přes zlepšení na trhu existoval nedostatek potravin, vázla jejich distribuce a tehdejší EHS nebylo v produkci potravin soběstačné. Dalším důležitým aspektem, který ovlivnil vznik společné zemědělské politiky, byla potřeba zajistit růst příjmů pracovníků v zemědělství, jež byly dlouhodobě podhodnoceny.

Vytvoření společné zemědělské politiky jako součásti jednotného vnitřního trhu patří k nejkontroverznějším krokům Unie, a to jak z pohledu financování, tak i dopadu na mezinárodní obchod zemědělskými produkty. Smyslem této politiky je regulovat pomocí souboru opatření a nástrojů integrovaný trh zemědělských produktů EU a pozitivně ovlivňovat vývoj zemědělství členských států Unie. To ji staví do pozice finančně nejnáročnější politiky v rámci EU vůbec. Z tohoto důvodu je také politikou často kritizovanou a politikou, která prochází posledních třech desetiletích permanentní reformou. Budeme se tak zabývat nejen tím, jaké jsou její cíle, ale i z jakých zdrojů a jakým způsobem je financována a jaké jsou perspektivy jejího dalšího vývoje a tím tedy i koneckonců, jakým směrem se bude do budoucna vyvíjet české zemědělství.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vymezit společnou zemědělskou politiku
- popsat pilíře a hlavní finanční nástroje společné zemědělské politiky

Získáte:

- přehled o vývoji společné zemědělské politiky a její finanční náročnosti
- přehled o cenovém mechanismu a nástrojích společné zemědělské politiky

Budete schopni:

- definovat hlavní směry vývoje této politiky
- charakterizovat hlavní problematické aspekty spojené s její realizací
- vymezit organizace této politiky.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Společná zemědělská politika, reformy společné zemědělské politiky, společná organizace trhu, Evropský zemědělský záruční fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, tržní opatření, rozvoj venkova.

10.1 Vymezení společné zemědělské politiky

Významnou a nedílnou součástí realizace hospodářské politiky Evropské unie je společná zemědělská politika (Common Agricultural Policy, CAP, česky SZP). Jejím smyslem je regulovat pomocí nástrojů a opatření, jež má k dispozici, společný trh zemědělských produktů Unie a pozitivně ovlivňovat vývoj zemědělství v členských zemích.

Hospodářská politika v této oblasti je předmětem mnoha diskusí a sporů, a to jak v uplynulých letech, tak i v současnosti. Shoda většiny názorových proudů, které se v této problematice vyskytují, je v tom, že v moderní tržní ekonomice nelze tak významné strategické odvětví, jaké zemědělství představuje, ponechat výhradně volnému působení tržních sil. Důvodů je několik:

- zajištění bezpečných podmínek zásobování potravinami z vlastních zdrojů tak, aby byla minimalizována závislost na dovozech, alespoň co se týče základních potřeb;
- udržení rodinných farem, osídlení venkova;
- podíl zemědělství na národním produktu i na zaměstnaném obyvatelstvu trvale klesá, a tento zcela přirozený trend je nutné podpořit;
- zajištění cenové stability zemědělských výrobků, neboť úroveň cenové hladiny potravin má výrazný vliv na celkovou inflaci v ekonomice a tedy i na vývoj životních nákladů. V souvislosti s tímto nelze pominout ani fakt, že cenová hladina zemědělských produktů výrazně ovlivňuje úroveň důchodů zemědělců;
- produktivita práce roste v zemědělství zpravidla pomaleji nežli v ostatních odvětvích, což se samozřejmě musí odrazit i v pomalejším růstu důchodů v zemědělství.

Společná zemědělská politika hrála ve vývoji integračního procesu v západní Evropě již od počátku mimořádně důležitou úlohu. Podrobné rozpracování zásad společné zemědělské politiky obsahovala už Římská smlouva o EHS v člancích 38 – 47. Příčin lze nalézt několik. V prvé řadě se jednalo o skutečnost, že západní Evropa v padesátých a šedesátých letech byla do značné míry závislá na dovozu potravin, který v té době měly nezanedbatelný strategický význam. Například v roce 1958 zakladatelské státy kryly z vlastní produkce pouze 80 % své spotřeby potravin. Společný postup měl tedy především zajistit soběstačnost v

zásobování zemědělskou produkcí. Dalším problémem se jevila tvrdá konkurence, jež přicházela především ze zemí, které disponovaly lepšími klimatickými podmínkami (Argentina, Brazílie, atd.), ale také ze zemí technologicky vyspělejších (USA), v důsledku čehož museli zemědělci v EHS po otevření trhů prodávat své výrobky za světové ceny, které mnohdy nepokrývaly jejich výrobní náklady. Proto nelze také pominout význam dopadů společného postupu v této oblasti v ekonomické a politické sféře, když zajišťoval stabilitu příjmu pro velké i malé farmáře. Určitou specifickou roli zde sehrál i rozsáhlý francouzský zemědělský sektor (ve francouzském zemědělství pracovala v padesátých letech ještě pětina průmyslově schopného obyvatelstva, což mělo výrazný ekonomický a sociální dopad). Francie, jako země s nejvíce rozvinutým zemědělstvím ze šestice států, které stály u zrodu EHS, zcela logicky spatřovala ve společném trhu Společenství významné dlouhodobé odbytiště pro svou zemědělskou produkci. Tím se měly i do určité míry Francii kompenzovat příležitosti, které integrační proces vytvořil pro německý průmysl.

Společná zemědělská politika se začala uskutečňovat od roku 1962. V roce 1968 pak byly zavedeny jednotné ceny, čímž bylo dokončeno vytvoření jednotného vnitřního trhu pro zemědělské výrobky bez národních dotací a celních překážek. Za rámcová východiska SZP byly přijaty tři zásady:

- *společný trh pro zemědělské produkty při společných cenách, kdy se zemědělské produkty mohou volně pohybovat po celém území Unie a je zakázána jakákoliv diskriminace těchto produktů z titulu státní příslušnosti jejich producentů;*
- *preferenze výrobků Společenství, což znamená zvýhodnění produkce, která má svůj původ v zemích ES před zahraniční produkcí;*
- *finanční solidarita, kdy náklady na SZP jsou hrazeny ze společného fondu, tj. rozpočtu Unie, do něhož přispívají všechny členské země.*

Původní základní cíle společné zemědělské politiky, které byly zformulovány již v Římské smlouvě (čl. 39), zahrnují:

- zvýšení produktivity práce v zemědělství, zejména podporou technického rozvoje, racionalizací zemědělské výroby a optimálním využitím výrobních faktorů, když hlavní důraz je kladen na efektivní využití pracovní síly;
- zabezpečení srovnatelné životní úrovně zemědělské komunity, především cestou zvyšování individuálních příjmů těchto osob;
- stabilizaci trhů agrární produkce;
- zabezpečení plynulého zásobování;
- zajištění dodávek zemědělských produktů spotřebitelům „za rozumné ceny“.

Prováděním společné zemědělské politiky byly pověřeny orgány Společenství, čili Rada ministrů a Evropská komise. Rada přijímala rozhodnutí na základě návrhů Evropské komise a po konzultacích s Evropským parlamentem. Výkonnými pravomocemi disponovala Komise, která operativně řídila společný agrární trh pomocí běžné agendy a realizovala koordinační funkce. Na Evropskou komisi byla v určitých oblastech přenesena i některá

práva Rady (zejména legislativní pravomoc). V jednotlivých členských zemích byly vytvořeny zemědělské intervenční orgány (v ČR je to např. Státní zemědělský intervenční fond), které společnou zemědělskou politiku realizují v těchto zemích.

SZP se realizuje prostřednictvím zavedení společného regulování agrárního trhu, které je koncipováno velmi široce. K nejdůležitějším nástrojům tržní regulace v dané oblasti patří:

- systém regulace cen zemědělských produktů;
- subvencování zemědělské výroby;
- subvencování odbytu; organizace distribuce a skladování na úrovni států;
- vytvoření společných mechanismů pro stabilizaci dovozů a vývozů;
- opatření na vyloučení diskriminace výrobců a spotřebitelů na společném zemědělském trhu;
- zřizování a aktivní využívání různých zemědělských záručních a poradních fondů;
- podpora zemědělského výzkumu a odborného vzdělávání;
- financování rozvojových programů na pomoc rozvoji venkova, řešení jeho sociálních a ekologických problémů;
- společné financování opatření podporujících zvyšování spotřeby některých produktů.

Komplexně můžeme společnou zemědělskou politiku charakterizovat jako trh zemědělských produktů, který je regulován jednotně na úrovni celé Unie, zároveň se však používané metody i nástroje pro jednotlivé skupiny výrobků odlišují. Agrární trh tedy není chápán jako prostor pro nedělenou masu zemědělských výrobků, kterým se má rámcovými opatřeními zajistit volný oběh na národních trzích členských států. Naopak, je značně diferencován a segmentován. Jednotná politika je uplatňována v rámci zbožových skupin, které odrážejí specifika, kterými se liší produkce, oběh a spotřeba jednotlivých zemědělských výrobků. Existují tedy více či méně izolované trhy s odlišnými regulacemi.

Mechanismus společné zemědělské politiky zasahuje značně propracovaným systémem nástrojů do situace na jednotlivých segmentech zemědělského trhu. Je složen ze tří základních prvků:

1. ze společné organizace jednotlivých dílčích trhů zemědělských produktů a s tím související jednotné cenové politiky;
2. z úpravy zahraničního obchodu Evropské unie se zemědělskými produkty s partnery ze třetích zem;
3. z opatření podporujících strukturální změny v zemědělství.

Soubor konkrétních opatření, která jsou využívána k regulaci tohoto trhu, se v Evropské unii nazývá **společná organizace trhu** (SOT). Dle článku 40 Smlouvy o fungování EU nabývá tato organizace v závislosti na jednotlivých produktech jednu z těchto forem:

- společná pravidla hospodářské soutěže;
- povinná koordinace různých vnitrostátních systémů organizace trhu;
- evropská organizace trhu.

V současnosti je jednotná SOT je odpovědná za všechny komodity začleněné do společné zemědělské politiky. Cílem jednotné SOT je regulace trhu a stabilizace cen, čímž se má zajistit existence producentů. Do roku 2007, kdy vstoupila v platnost výše uvedená jednotná společná organizace trhu (nařízení Rady (ES) č. 1234/2007), existovalo 21 oddělených společných organizací trhů stanovených základními nařízeními. Tyto dílčí SOT se týkaly různých zemědělských produktů (např. rýže, obilí, cukru, mléka a mléčných výrobků, hovězího a telecího masa atd.), jejichž ceny by za předpokladu fungování volného trhu nepokrývaly produkční náklady. Společné organizace trhu se v zásadě rozdělovaly dle čtyř základních principů:

- **SOT pracující s odbytovými a cenovými garancemi.** Tato kategorie se týkala zhruba 70% produkce (např. pšenice, ječmen, kukuřice, cukr, mléko, hovězí a skopové maso, určité druhy ovoce a zeleniny atd.) Pro uplatňování tohoto principu je charakteristické, že pokud není možné daný produkt prodat za stanovenou intervenční cenu na trhu, je vykoupen od zemědělců za tuto cenu státním intervenčním orgánem (v případě ČR Státním zemědělským intervenčním fondem), který ji skladuje a jakmile dojde ke změně situace na trhu, prodá ji dle stanovených pravidel, případně exportuje.
- **SOT se společnou ochranou vůči zahraniční konkurenci.** Tyto tržní řády pokrývaly asi 22% produkce, např. okrajové druhy obilovin, vepřové maso, vejce, drůbež, okrasné květiny aj. Tato forma SOT chránila trh Unie před levnými dovozy ze třetích států prostřednictvím různých cel, dovozních kvót či minimálních cen (dovozních variabilních poplatků - viz níže).
- **SOT zastřešující přímou finanční pomoc různého typu producentům vybraných plodin.** Tato forma pomoci se týkala asi 2% celkové produkce, u níž převažovaly dovozy (olivy, tabák, luštěniny). Cílem bylo zabezpečit výrobcům minimální příjem a pro spotřebitele udržet nízké ceny.
- **SOT zahrnující plošnou podporu na jeden hektar, případně na produkováný objem.** Tato forma SOT byla uplatněna zhruba u 1% produkce a vztahaly se na plodiny, které se v Unii pěstují jen ve velmi omezeném množství, jako len, chmel, bavlna, hedvábí atd.

Podstatou minulých dílčích SOT i současné jednotné SOT je regulace nabídky výrobků takovým způsobem, aby nedocházelo v průběhu roku i mezi jednotlivými roky ke kolísání nabídky, a tím i cen placených zemědělským výrobcům, ale i ke kolísání cen, které platí zpracovatel nebo konečný spotřebitel za nákup těchto výrobků.

K tomuto účelu se využívají tyto nástroje:

- Stahování zboží z trhu v případě velké nabídky za pomoci nákupu do intervenčních skladů (např. u obilí, hovězího masa, sušeného mléka a másla) nebo obdobně stahování z trhu u vybraných druhů ovoce a zeleniny (věnováno na charitativní účely nebo se prostě ničí, dnes ovšem již velmi ojediněle), destilace vína na alkohol u nadměrné nabídky levných stolních vín.
- Podpory na soukromé skladování, kdy je soukromému skladovateli poskytována částečná úhrada skladovacích poplatků za uskladnění přebytečného zboží na trhu, to se děje v případě vepřového masa a nově se bude využívat i u hovězího masa.
- Příplatky k cenám nebo prémie (případ bavlny, tabáku, některých druhů zpracovaného ovoce a zeleniny, tvrdé pšenice).
- Produkční kvóty (mléko, cukr a škrob).
- Přímé platby na plochu nebo na počty zvířat (obilí, olejnin, len a konopí, chmel, osiva, prémie na krávy bez tržní produkce mléka, prémie na skot, porážkové prémie na skot, prémie na bahnice, podpory na sušenou píci).

10.2 Cenový mechanismus společné zemědělské politiky

Cenové systémy SOT, jak již bylo uvedeno dříve, mají za úkol zajišťovat na vnitřním trhu Společenství jednotnou a stabilní cenovou hladinu. Klíčová role tak připadá politice společných cen. Ta je uskutečňována na bázi velkoobchodních cen (vyjadřovaných nejprve v ECU, od roku 1999 v eurech). Na zemědělském trhu Unie se můžeme setkat se třemi základními druhy cen:

- **Cílová (orientační) cena**, jež je podstatou celého regulačního mechanismu. Je každoročně na počátku daného roku stanovena Radou. Při jejím vyčíslování Rada vychází z cen, které mohou být dosaženy v místě s nejomezenější nabídkou (jako východisko bylo vzato město Duisburg v Porúří). Výrobci slouží cílové ceny jako orientační při plánování rozsahu produkce v daném roce.
- **Intervenční cena** je cenou, za kterou intervenční národní orgány vykupují zemědělským producentům jejich výrobky, pokud tyto nejsou schopni realizovat na trzích. Intervenční ceny jsou v různých regionech různé. Intervenční cena tak vlastně představuje minimální zaručenou cenu. Intervenční cena se pohybuje asi na úrovni 92-93 % cílové ceny.
- **Prahová (mezní) cena** neboli minimální cena pro zemědělské výrobky z třetích zemí, se od cílové ceny liší o náklady spojené s dopravou a skladováním. Tato cena se mění v jednotlivých měsících v závislosti na tom, jak se v průběhu roku mění náklady na skladování od sklizně do sklizně. Tato cena bývá obvykle mnohem vyšší, než jsou ceny zemědělských produktů na světových trzích a slouží k ochraně domácích čili unijních producentů zemědělských výrobků.

K omezování dovozů ze třetích zemí také poměrně dobře slouží velice tvrdé standardy kvality, jejichž cílem je eliminovat všechny nekvalitní výrobky z oběhu a mnohdy také slouží jako netarifní překážky dovozu ze třetích zemí.

Financování SZP se uskutečňovalo až do roku 2006 prostřednictvím tzv. *Evropského záručního a usměrňovacího zemědělského fondu* (European Agricultural and Guarantee Fund, EAGGF), který byl zároveň dlouhou dobu nejdiskutovanějším prvkem celého systému hospodářské politiky Společenství. Byl zřízen v roce 1962 a jeho základním úkolem byla realizace společné zemědělské politiky.

EAGGF byl, i přes dlouhodobě klesající podíl výdajů na zemědělskou politiku ze společného rozpočtu, nejvýznamnější položkou na straně výdajů, na kterou plynulo zhruba 46 % finančních prostředků evropského rozpočtu (tento údaj se týká poslední doby, tedy po roce 2000, dříve to bylo mnohem více, viz následující obrázek). Tento fond měl vlastní příjmovou stranu, do níž byly odváděny variabilní poplatky, daně z cukru a glukózy a odvody zemědělců za spoluodpovědnost. Pro potřeby výdajové politiky se Evropský záruční a usměrňovací zemědělský fond dělil na dvě sekce, a to sekci záruční a sekci usměrňovací.

Záruční sekce EAGGF tvořila hlavní část (95%) zemědělského fondu a byla využívána k dotování cen zemědělské produkce a k regulaci opatření ke stabilizování trhů zemědělských produktů. Z povahy těchto výdajů vyplývá, že se jednalo ryze o pasivní výdaje, které jsou jednak nástrojem vnitroregionální intervence a jednak nástrojem exportního subvencování.

Mechanismus vnitroregionální intervence sloužil k financování nákupu zemědělské produkce za intervenční ceny, skladování zemědělských přebytků, k dotacím při omezování produkce, pro restrukturalizaci zemědělské výroby, vyplácení různých účelových premií apod. Mimoto šlo z tohoto fondu také poskytovat i finanční prostředky na opatření ke zkvalitňování životního prostředí na venkově či zajišťování ochrany krajiny atd.

Prostřednictvím exportních subvencí (restitucí) se výrobcům kompenzují rozdíly mezi vnitřní (přesněji řečeno intervenční) cenou a světovou cenou zemědělských produktů při jejich vývozu do třetích zemí.

Usměrňovací (orientační) *sekce*, která využívala zbývajících cca 5% finančních prostředků fondu, byla zaměřena na podporu strukturálních změn v zemědělství, tzn., že se snažila ovlivňovat zemědělství EU tak, aby se přizpůsobovalo měnícím se podmínkám a potřebám. Tyto finanční prostředky byly součástí strukturálních fondů a sloužily veřejným projektům, jimiž se mělo dosáhnout rozvoje infrastruktury venkovských oblastí, růstu produktivity práce, zvyšování vzdělanostní úrovně zemědělského obyvatelstva. Část prostředků této sekce byla věnována i na zemědělský výzkum. Tato část rozpočtových prostředků EU však pouze doplňovala národní politiky v těchto oblastech.

10.3 Reformní kroky v rámci společné zemědělské politiky

Krise z nadvýroby a iracionální podpůrný cenový systém byl hlavní výzvou pro uskutečnění zásadnější reformy SZP. Prvním náznakem v tomto směru byl tzv. Mansholtův plán uveřejněný Komisí v podobě memoranda v roce 1968. Plán navrhoval restrukturalizaci zemědělství v horizontu roku 1980, čehož se mělo dosáhnout zvýšením velikosti farem, jejich větší specializací a modernizací, dále se předpokládalo vynětí 5 mil. hektarů zemědělské půdy za účelem zalesnění či k rekreačním potřebám obyvatel a také redukce osob zaměstnaných v zemědělství (z 10 mil. v roce 1968 na 5 mil. v roce 1980), a to prostřednictvím podpory odchodu do předčasného důchodu u starších farmářů a rekvalifikací těch, kteří se rozhodnou odejít ze zemědělství. Další strana mince se týkala cenového systému, kdy Komise navrhovala snížení cenové hladiny tak, aby se dosáhlo odchodu méně výkonných farmářů z odvětví. Plán se setkal, především ve Francii a Německu, s obrovskými protesty a nebyl tudíž realizován.

V souvislosti s financováním zemědělství začal v Evropské unii již v průběhu osmdesátých let převládat názor, že systém ochrany zemědělství je příliš složitý a nákladný. Zemědělská politika, která je orientována na zájmy výrobců spolu s růstem produktivity práce v zemědělství, vedla k růstu nadprodukce a nákladů souvisejících s jejím financováním. Zatímco v roce 1958 kryly členské státy svou potřebu potravin vlastní výrobou jen asi z 80 %, činil poměr produkce/spotřeba v první polovině osmdesátých let okolo 115 %.

Jelikož, jak bylo zmíněno výše, byla společná agrární politika konstruována v období velmi nízké produktivity v sektoru zemědělství pro období nedostatku potravin a zemědělských surovin, bylo nezbytné, po radikální změně situace v tomto sektoru a s tím souvisejícím neúměrným nárůstem požadavků na realizaci této politiky na evropský rozpočet, přistoupit k řešení vzniklé situace. V nových podmínkách, které se v pojetí SZP prosazují v osmdesátých letech, dochází ke změnám v celém systému SZP. V roce 1984 se začínají objevovat první nesmělé pokusy o alespoň dílčí reformy SZP. Byly zavedeny výrobní kvóty pro mléko a bylo přistoupeno ke zmírnění tempa zvyšování intervenčních cen a víceméně zautomatizování celého systému.

Za první krok ke skutečné reformě SZP, lze považovat výsledky zasedání Evropské rady, které se konalo v roce 1988 v Bruselu. Evropská rada rozhodla omezit do té doby uplatňované narůstání produkce ve vybraných komoditách. Dále bylo dohodnuto:

- pružněji využívat intervenční mechanismus. Hlavním smyslem tohoto opatření bylo snižovat plošné účinky dosavadních zásahů, zejména cenových. Zemědělské podniky, jejichž nadprodukce byla zvláště vysoká, nejenže neinkasovaly po překročení stanoveného limitu plnou cenu, ale dokonce se musely spolupodílet na likvidaci těchto přebytků;
- snížit výměru orné půdy o 20% v průběhu pěti let;
- možnost předčasného odchodu do důchodu (již v 55 letech) pro zemědělce, kteří se vzdají své zemědělské aktivity;

- stanovit finanční strop pro výdaje na SZP z rozpočtu Společenství. Tyto výdaje tak po roce 1988 musejí růst pomaleji než je tempo růstu hrubého domácího produktu Unie, a jejich dynamika nesmí překročit 74 % růstu HDP.

Zintenzivnění celého reformního procesu společné zemědělské politiky přinesl rok 1992, kdy byla Radou přijata tzv. **MacSharryho reforma**. Tato reforma se v žádném případě neodkláněla od základních cílů a zásad SZP definovaných ve Smlouvě. Spíše šlo o změnu míry uskutečňování jednotlivých zásad tak, aby došlo k výraznému snížení nákladů na společnou zemědělskou politiku a celý agrární trh Unie se více otevřel vůči třetím zemím. K přijetí těchto opatření došlo pod tlakem stále obtížnější financovatelnosti spontánního vývoje výdajů na tuto politiku. Veškeré úpravy SZP prováděné od té doby se nesou v jejím duchu.

Jádrem reformních opatření byl určitý kompromis mezi ekonomickou nutností snížit cenové dotace a politickou nezbytností udržet přiměřené důchody zemědělců. V zemědělské politice tak byl zahájen postupný přechod od subvencování cen, resp. exportu zemědělských produktů, k posilování systému přímých podpor zemědělským producentům.

Reformovaná společná zemědělská politika byla realizována řadou konkrétních opatření:

- snížení intervenčních i prahových cen, čímž se sledovalo snížení výdajů na intervenční nákupy, jakož i snížení variabilních přírážek;
- zavedení kompenzačních plateb uhrazujících nejen omezení výroby, ale také zabezpečujících producentům stabilní příjem, a to v závislosti na velikosti půdy, stavu dobytka atd. Nový systém podpory farmářům byl založen na tom, že dané kompenzace jim budou vypláceny na hektar. Výše kompenzace se v jednotlivých regionech liší v závislosti na průměrné produktivitě v těchto regionech. Konkrétní částka kompenzace jako součin průměrného výnosu regionu a objemem snížení ceny. Obdobné kompenzace se týkají i produkce hovězího masa či mléka;
- omezování objemu výroby, kterým jsou podmíněny některé podpory. Např. podmínkou pro vyplacení kompenzační platby je, že farma sníží o 15 % rozsah využívané půdy. Výjimku tvoří pouze malé farmy (s produkcí obilovin pod 92 tun ročně);
- podpora odchodu zemědělců do předčasného důchodu (starší 55 let), jestliže umožní zvětšování farem (a tím i efektivnější a racionálnější výrobu), tím, že přenechají své hospodářství jinému subjektu. Zemědělec obdrží roční náhrady za každý hektar přenechané půdy, zvláštní penzijní podporu a další kompenzace nezávislé na výměře půdy, které se vzdal;
- podpora alternativního využití zemědělské půdy jako jsou např. zalesňování, rekreace, turistika, zemědělská výroby pro nepotravinářské účely atd.

Hlavním cílem reformy bylo postupnými kroky za využití výše uvedených opatření odstranit rozdíl mezi vnitřní a světovou cenou zemědělské výroby a tím omezit exportní dotace, s čímž je ve velmi úzkém vztahu nutnost snížit ceny a přizpůsobit objemy produkce

skutečné poptávce. Pomoc měla být především směřována k farmářům, kteří to nejvíce potřebují, tj. s nízkými příjmy. Nová orientace SZP také sledovala zajištění žádoucí míry osídlenosti v konkrétních regionech a zvýšení či alespoň udržení úrovně ekologie venkovské krajiny. Nelze opomenout ani cíl v podobě zajištění potravinové bezpečnosti Unie či sociální cíl, které i nadále zůstávaly v platnosti a byla jim věnována nemalá pozornost. Důležité se jeví i to, že koncepce reformy nebyla zaměřena na snížení příjmů zemědělců, protože pokles dotací k cenám je ve své podstatě zcela kompenzován. Reforma společné zemědělské politiky se netýkala všech sektorů výroby. Zásadně ovlivnila pěstování obilnin a produkci hovězího masa (právě u těchto sektorů bylo zapotřebí začít s reformou, neboť produkovaly největší přebytky), v menší míře ovlivnila výrobu mléka a másla, tabáku a jehněčího masa. Ostatní oblasti nebyly dotčeny vůbec, nebo pouze okrajově.

Reforma z roku 1992 je považována za první úspěšný reformující krok v pojetí SZP. Intervenční mechanismus se stal pružnějším a došlo také ke stabilizaci výdajů na SZP. I přes dosažené úspěchy ale SZP z dlouhodobého hlediska stabilizována nebyla. Výdaje na SZP byly stále vysoké (v roce 1994 činily 40 mld. ECU). EU tak investovala miliardy ECU na stabilizaci malého, byť důležitého odvětví, místo aby prostředky směřovala do perspektivnějších oblastí, jako je vzdělávání, výzkum, průmyslová politika, rozvoj regionů, financování rozšíření Evropské unie, obrany a bezpečnosti atd. Dalším problémem se stala nemoc šílených krav (BSE), která si vyžádala neočekávané výdaje v řádu několika miliard ECU. Problémy přinášel i intenzivní způsob zemědělského hospodaření, což zatěžovalo životní prostředí (čím více toho zemědělci vyrobili, tím více získali finančních prostředků).

Další reforma byla obsažena v *Agendě 2000*, a to především v důsledku očekávaného rozšíření EU. Bylo zřejmé, že rozšíření o nové členské státy si vyžádá nemalé finanční náklady a problémy dočasného řízení SZP (přičemž právě tato oblast se stala při vyjednávání o vstupu těchto zemí nejsložitější) tak, aby nedošlo k narušení jednoty vnitřního trhu na úkor zemědělců nynějších nebo budoucích členských zemí. Komise v této analýze identifikovala pět základních oblastí, kde bude zapotřebí uskutečnit reformy. Jednou z nich byla i SZP. Komise v textu konstatovala, že ve většině nových členských zemí existovaly před vstupem do EU značné rozdíly v cenách hlavních zemědělských komodit (ve smyslu nižších cen než v Unii). V rostlinné výrobě i přes větší průměrnou výměru farem dle Agendy 2000 neměla integrace nových členských zemí mnoho problémů, avšak v živočišné výrobě integrace dle Komise měla trvat déle, protože šlo o oblast, kde bylo zapotřebí investic a kde se musela provést restrukturalizace a reorganizace řízení. Vzhledem ke slabosti zemědělství a potravinářského průmyslu a vzhledem k předpokládaným cenovým rozdílům počítala Komise u většiny nových členských států s určitou přechodnou dobou. Na druhé straně „nováčkům“ měla být poskytována pomoc na rozvoj zemědělských a potravinářských struktur, aby se země mohly připravit na plnou integraci do společného zemědělského trhu.

Bylo zřejmé, že Unie musí posílit úlohu trhu, což mělo přinést sblížení evropských a světových cen zemědělské produkce, a v konečném důsledku tak zvýšit jejich konkurence-

schopnost na světových trzích. Snížením ceny se mělo ušetřit při platbě intervenčních nákupů za intervenční ceny a zároveň by se tak snížila úroveň exportních podpor. Náhradou zemědělcům za pokles intervenčních cen bylo odpovídající zvýšení kompenzačních plateb, přičemž v dalších letech došlo k výraznému nárůstu podílu tohoto nástroje na celkovém zemědělském rozpočtu.

Významným bodem Agendy 2000 bylo zavedení komplexní politiky rozvoje venkova (Rural Development Policy), která se tak stala II. pilířem společné zemědělské politiky (I. pilíř představuje samotná zemědělská produkce). Agenda 2000 také obsahovala finanční rámec pro následující sedmileté období let 2000-2006, kdy byly celkové náklady na SZP limitovány okolo úrovně 42 mld. eur ročně.

Hlavní zásady společné zemědělské politiky, tržní politiky a politiky rozvoje venkova stanovila Evropská rada v Göteborgu (15. a 16. června 2001). Podle těchto závěrů musí silná hospodářská výkonnost jít ruku v ruce s udržitelným využíváním přírodních zdrojů a udržitelnou úrovní produkce odpadů při zachování biologické rozmanitosti, uchování ekosystémů a zabránění rozšiřování pouští. S cílem splnit tyto úkoly by společná zemědělská politika a její budoucí vývoj měly v rámci svých cílů přispět k dosažení udržitelného rozvoje, a to zvýšením důrazu na podporu zdravých a kvalitních výrobků a výrobních metod udržitelných z hlediska životního prostředí, včetně ekologické výroby, obnovitelných surovin a ochrany biologické rozmanitosti.

V červenci 2002 Komise EU přijala „***Sdělení ke střednědobému posouzení: Směrem k udržitelnému zemědělství***“, které poskytlo zhodnocení vývoje procesu reformy SZP od roku 1992. Byl přijat závěr, že mnohého bylo dosaženo, tržní bilance se zlepšily a zemědělské příjmy se vyvíjejí příznivě. Byl položen solidní základ pro rozšíření a současná jednání v rámci WTO. V mnoha oblastech přesto zůstávaly rozdíly mezi cíli stanovenými pro SZP a její schopností přinášet výsledky, které společnost očekává, a proto Komise EU navrhla zpracování reformy stávající SZP.

V roce 2003 skončila v Lucemburku jednání Rady ministrů zemědělství členských států EU (za účasti ministrů tehdejších kandidátských zemí), která se týkala ***radikální reformy společné zemědělské politiky na příštích deset let***. Jedná se v pořadí již o třetí reformu. Cílem bylo zvýšení konkurenční schopnosti zemědělství, a to jak uvnitř EU, tak i mimo ni, přechod z podpor poskytovaných na výrobek na podpory poskytované producentovi, zaměření na ochranu životního prostředí, jakost a bezpečnost potravin a pohodu zvířat (tzv. animal welfare). Zjednodušeně řečeno, zemědělský producent se má díky těmto reformním krokům stále více orientovat ve svém rozhodování podle signálů trhu a požadavků společnosti (spotřebitelů) a neprodukovat komodity, o něž nemá nikdo zájem, nebo jsou na trhu těžko uplatnitelné.

Reforma zahrnovala dvě oblasti - horizontální oblast a tržní opatření. Horizontální oblast představuje tato opatření:

- **Odstranění vazby na produkci** (decoupling) - odstranění vazby podpor na zemědělskou produkci zavedením jednotné platby na farmu, což v praxi znamená, že zemědělský výrobce získává jednu platbu namísto několika plateb.
- **Respektování standardů na úrovni farmy** (cross – compliance) – základem jsou definované zákonné požadavky na hospodaření (veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životní prostředí, řádné zacházení se zvířaty) a dobré zemědělské a ekologické podmínky.
- **Modulace** – jedná se o přesun přímých podpor zemědělcům na rozvoj venkova.
- **Finanční disciplína** (degresivita) – degresivita měla být uplatňována u farem s platbami nad 5 000 EUR. Farmy s platbami do 5 000 EUR byly z tohoto opatření vyjmuty.
- **Rozvoj venkova** – podpora těchto oblastí: kvalita potravin, welfare, nové technologie pro zpracování potravin. Dále budou podporováni mladí farmáři, malí zpracovatelé, programy kvality potravin, skupiny producentů (do 70 % nákladů). Rovněž budou poskytovány podpory pro zavedení standardů na farmách a účasti na tzv. poradenském systému.
- **Poradenský systém** (audit farem) – smyslem zavedení zemědělského poradenského systému je pomáhat zemědělským producentům při aplikaci standardů v agroenvironmentální oblasti, v oblasti kvality a bezpečnosti potravin a pohody zvířat (cross - compliance).

Uvedené závěry byly potvrzeny v závěrech Lisabonské strategie Evropskou radou v Soluni (20. a 21. června 2003). Reformovaná společná zemědělská politika a rozvoj venkova se tak měly stát v následujících letech klíčovým příspěvkem ke konkurenceschopnosti a udržitelnému rozvoji.

Nové pojetí společné zemědělské politiky se vyznačuje sice poněkud jinou orientací, nicméně její protekcionistický charakter s cílem zajistit potravinovou bezpečnost Evropské unie a naplňování její sociální funkce však zůstává i nadále zachována. To se mimo jiné projevuje i ve snaze uzavírat agrární a potravinové trhy Unie vůči importérům ať už z amerického kontinentu, či zemí rozvojových.

Podpory poskytované do oblasti zemědělství a venkova byly rozděleny do několika zdrojů, což v některých případech způsobovalo nepřehlednost a z toho plynoucí nedorozumění. Proto Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky znamenalo zásadní změnu ve financování, kdy na základě tohoto nařízení byly zřízeny tyto fondy:

- **Evropský zemědělský záruční fond** (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF)

- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova** (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD)

Poslední změny přinesl tzv. Health check, neboli prohlídka zdravotního stavu SZP v roce 2008. Prostřednictvím balíčku čtyř legislativních dokumentů byly schváleny dílčí úpravy a drobnější zásahy do některých mechanismů SZP (přímé platby a systém modulace; oddělení podpor od produkce, změny v odvětví společného trhu s mlékem a mléčnými výrobky včetně postupného odstraňování tzv. mléčných kvót; nové priority v oblasti rozvoje venkova).

V některých obdobích dosahovaly výdaje na SZP až k téměř 70 % evropského rozpočtu. Ve finanční perspektivě pro léta 2007 až 2013 bylo na SZP určeno 43 % z celkového rozpočtu EU, což představuje přibližně 55 miliard EUR ročně a 0,5 % HDP EU. Zhruba 80 % výdajů jde do prvního a 20 % do druhého pilíře SZP. Oblast zemědělství byla v tomto období ve finanční perspektivě zahrnuta v druhé kapitole jako „Ochrana a konzervace přírodních zdrojů“.

V návaznosti na Sdělení EK k budoucí podobě SZP po roce 2013, tj. ve finančním období let 2014 až 2020, vydané v listopadu 2010 a balíček návrhů k podobě příštího víceletého finančního rámce z června 2011, představila EK dne 12. 10. 2011 legislativní balíček k budoucímu směřování SZP zahrnující návrhy týkající se přímých plateb, společné organizace trhů, rozvoje venkova a horizontálních otázek.

Stávající reformní návrhy vycházejí ze Sdělení EK o budoucnosti SZP, jehož cílem bylo reagovat na budoucí výzvy pro zemědělství a venkovské oblasti a vytyčit cíle stanovené pro SZP, kterými jsou zejména životaschopná produkce potravin; udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a vyvážený územní rozvoj.

Konečná podoba společné zemědělské politiky však byla dosažena až po téměř třiceti tzv. triazolích (jednání mezi Evropskou komisí, Radou a Evropským parlamentem) a hlavní body změn, které jsou příznačné pro současnou společnou zemědělskou politiku, se dají shrnout do několika bodů:

- **Nové pojetí přímých plateb** – farmáři obdrží i nadále přímé platby v podobě tzv. základní přímé platby. Dále mohou farmáři získat dodatečné platby za níže uvedené činnosti.
- **Greening** – jedná se o platbu za zemědělské postupy příznivé pro životní prostředí (např. farmáři udržující trvale zeleň, farmáři uplatňující ekologicky šetrné zemědělství či farmy s diverzifikovanou strukturou plodin). Na tuto platbu bude vyčleněno 30 % z celkové částky národních stropů.
- **Mladí farmáři** – cílem je poskytnout určité množství alokace v rámci I. pilíře pro mladé zemědělce do 40 let, který je v současnosti z celkového množství farmářů pouze 15 %, a přilákat je tak k činnosti v zemědělství.

- **Malí farmáři** – specifická a zjednodušená podpora pro malé farmáře by jim měla usnadnit jejich přístup k přímým platbám zejména z pohledu administrativní náročnosti.
- **Aktivní farmáři** - přímé platby se neposkytnou fyzickým či právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném k pastvě nebo k pěstování plodin a které na uvedených plochách nevykonávají minimální činnost vymezenou členským státem. Přímé platby se také nově neposkytnou fyzickým či právnickým osobám, které provozují letiště, železniční služby, vodárny, služby v oblasti nemovitostí, stále sportovní a rekreační areály. Členský stát může tento seznam rozšířit.
- **Degresivita a zastropování** (tzv. capping) - členský stát uplatní snížení přímých plateb (degresivitu) ve výši min. 5 % pro část podpory přesahující 150 tis. EUR u žadatele. Pokud se členský stát rozhodne poskytnout zemědělcům přerozdělovací (redistributivní) platbu ve výši více než 5 % ročního vnitrostátního stropu, může se rozhodnout, že degresivitu nepoužije. Zastropování (capping) přímých plateb bude dobrovolné.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Zemědělství bylo v době založení Evropského hospodářského společenství ve všech šesti zakládajících státech silně poznamenáno státními zásahy a patřilo mezi významné sektory ekonomiky, ve kterém bylo zaměstnáno mnohem větší počet osob než v současnosti. Jelikož byl trh zemědělskými výrobky součástí společného trhu, jehož jedním z hlavních atributů byl volný pohyb, bylo třeba odstranit vnitrostátní intervenční cenové mechanismy, jež byly neslučitelné se společným trhem, a přesunout je na úroveň tehdejšího Společenství. Jedině tak mohly být zachovány veřejné zásahy do zemědělského odvětví.

Zásahy v zemědělském sektoru vycházely z tehdy velmi rozšířeného přesvědčení o specifickém charakteru tohoto odvětví daného tím, že odvětví je ve velké míře závislé na klimatických výkyvech a geografických podmínkách a že se musí vyrovnávat se systémovou nerovnováhou mezi nabídkou a poptávkou, a tudíž i se značnou nestabilitou cen a příjmů. K tomu musíme přičíst nesoběstačnost evropského zemědělství, které nebylo sto zajistit plynulé a stálé dodávky potravin pro obyvatelstvo.

Mezi hlavní cíle společné zemědělské politiky patří: (i) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajištěním optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly; (ii) zajistit odpovídající životní úroveň zemědělců; (iii) stabilizovat trhy; (iv) zajistit plynulé zásobování potravinami a (v) zajistit spotřebitelům rozumné ceny.

V průběhu času došlo v rámci společné zemědělské politiky hned k několika reformám, které měly za cíl jednak snížit finanční náročnost této politiky, jednak implementovat ekologické požadavky. S tím jak rostla výkonnost zemědělství se způsob financování společné

zemědělské politiky jevil jako dlouhodobě neudržitelný. Proto mezi nejradikálnější reformy patří bezesporu odklon od financování vázané na produkci a orientaci podpory zemědělcům, která se odvíjí od obhospodařované plochy – k této reformě došlo v roce 1992. V dalších letech přišly další reformy, které měly zjednodušit dosavadní systém několika plateb, kdy byla zavedena jednotná platba na farmu. Dále byl kladen důraz na ekologické postupy, rozvoj venkova či zlepšování poradenského systému pro farmáře. Společná zemědělská politika však i nadále zůstává kontroverzním tématem, a to hned z několika důvodů. V prvé řadě je to stále velmi nákladná společná politika, kdy relativně vysoký objem finančních prostředků plynu velmi úzkému segmentu ekonomiky. Za druhé je Evropská unie kritizována za svoji politiku vývozních subvencí, které umožňují prodávat zemědělské přebytky na světovém trhu pod cenou, na což mnohdy doplácí výrazně chudší země. Za třetí je společná zemědělská politika kritizována za svoji uzavřenost – zemědělský vnitřní trh patří mezi nejvíce chráněným trhům Evropské unie (zejména pomocí cel a různých speciálních zemědělských dávek) a pro zahraniční producenty je velmi složité se na evropský trh dostat.

Současná společná zemědělská politika je založena na dvou hlavních pilířích: (i) společná organizace trh zemědělskými produkty a (ii) rozvoj venkova. Zatímco podstatou prvního pilíře je regulace, organizace a financování trhu zemědělskými produkty, podstatou druhého pilíře je podpora venkovských oblastí, které čelí souboru hospodářských, ekologických výzev. Financování společné zemědělské politiky je realizována prostřednictvím dvou fondů – Evropského záručního zemědělského fondu (převážně první pilíř) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (druhý pilíř).

11 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ, ÚZEMNÍ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole navážeme na výklad předchozí kapitoly a budeme se zabývat další významnou dílčí hospodářskou politikou politik, ve které pravomoci sdílejí členské státy a instituce Evropské unie. Jedná se o politiku hospodářské, územní a sociální soudržnosti, která bývá velmi často zaměňována s regionální politikou. Ta je však pouze její součástí, nikoliv synonymem. Mimo základní charakteristiky této politiky se seznámíte s jejích hlavními cíli, jejím významem v rámci komplexu Evropskou unií uplatňovaných hospodářských politik, a s fondy, které byly zřízeny pro její finanční zajištění.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vymežit politiku soudržnosti
- popsat její principy a hlavní finanční nástroje

Získáte:

- přehled o vývoji politiky soudržnosti a její finanční náročnosti
- přehled programovacích období a finančních nástrojích politiky soudržnosti

Budete schopni:

- definovat hlavní směry vývoje této politiky
 - charakterizovat hlavní problematické aspekty spojené s její realizací
 - vymežit organizaci této politiky.
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Politika soudržnosti, Evropské strukturální a investiční fondy, principy politiky soudržnosti, programovací období politiky soudržnosti.

Ve většině členských zemí EU existují mezi jednotlivými částmi (regiony) poměrně značné rozdílnosti, které jsou dány jednak historickými či přírodními faktory, jednak např. technologickým pokrokem. Fakt, že v dané zemi existují rozvinuté regiony na straně jedné a zaostalé regiony na straně druhé, s sebou nese celou řadu ekonomických, sociálních a v neposlední řadě i ekonomických problémů. Proto se jednotlivé vlády členských zemí EU snaží tyto rozdílnosti (disparity) v čase snižovat. Obecně pak hovoříme o tzv. strukturální politice, jakožto komplexu nejrůznějších hospodářských politik, jejíž nejdůležitější složkou je politika regionální, obsahuje ale také politiky sociální či zaměstnanosti, dále zemědělskou politiku (zejména rozvoj venkova), průmyslovou politiku či politiku podpory vědy a výzkumu. Strukturální politiku EU jako takovou však nikde v zakládacích smlouvách nenajdeme. V evropském kontextu se setkáváme spíše s pojmem politika soudržnosti, jež je orientována na soudržnost (kohezi) v oblasti hospodářské, územní a sociální. Mimoto je určitá část strukturální politiky obsažena i v dalších politikách Unie, jako je např. společná zemědělská politika, resp. v jejím druhém pilíři - rozvoji venkova, či politika na podporu výzkumu a vědeckotechnického rozvoje. Jednotlivé politiky se navíc v určitých oblastech prolínají a je velmi složité určit přesný okruh opatření, které jsou výlučně součástí strukturální politiky, resp. politiky soudržnosti.

Politika hospodářské, územní a sociální soudržnosti je v rámci Evropské unie zajištěna celou řadou právních aktů. Opatření, vztahující se k různým aspektům realizace politiky soudržnosti, jsou po legislativní stránce zakotvena v nařízeních Rady. Nařízení, jak již bylo vymezeno v části Právo Evropské unie, představuje závazný legislativní akt normativní povahy, obecně závazný jak na úrovni Unie, tak na úrovni jednotlivých členských států, který zavazuje jak tyto státy, tak i jejich vnitrostátní subjekty práva.

Zatím v poslední revizi zakládacích smluv, Lisabonské smlouvě, je při formulování cílů EU explicitně uvedeno, že Unie „*podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy*“. Dále je ve Smlouvě o fungování Evropské unie v článku 4 zakotveno, že hospodářská, sociální a územní soudržnost patří mezi tzv. sdílené pravomoci Unie a členských států. Přitom této oblasti je ve smlouvě věnována celá Hlava XVIII, články 174-178. Politika soudržnosti tak zaujímá významné postavení v rámci celkové hospodářské politiky Unie. Co se týče výše finančních prostředků, které jsou vynakládány na realizaci této politiky, dlouhodobě se řadí na druhé místo hned za společnou zemědělskou politiku.

11.1 Vývoj politiky soudržnosti EU

Samotné formování realizace politiky soudržnosti EU pak můžeme rozdělit do několika etap s charakteristickými rysy:

Období let 1958 až 1973 považujeme za období, ve kterém nebylo této politice věnováno příliš prostoru, ačkoli již při zakládání Evropského hospodářského společenství v roce 1957 si členské země uvědomovaly, že diference v ekonomické a sociální úrovni jednotlivých

vých regionů jsou nežádoucí. V Římské smlouvě se tak pouze hovořilo o tom, že je nezbytné zajištění posílení jednoty ekonomik členských zemí a zajištění jejich harmonického vývoje zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými oblastmi a odstranění zaostávání oblastí s horšími podmínkami. Paleta nástrojů se však odlišovala od těch, které známe v současnosti, diametrálně. Důvodem byl fakt, že šestice zakládajících států EHS dosahovala na konci 50. let podobné ekonomické úrovně a rozdíly mezi regiony v jednotlivých členských státech (snad s výjimkou Itálie a Francie) nebyly tak markantní, jak tomu nastalo v pozdějších letech. Navíc se vycházelo z celé řady předpokladů jako např. to, že hospodářským růstem národních ekonomik se vyřeší regionální problémy, přičemž se současně díky integraci trhu zostří konkurence, jež pak způsobí problémy zvláště v regionech s významnou koncentrací starých průmyslových odvětví, a proto jim bude třeba poskytnout zvláštní pomoc. Podstatou první koncepce politiky soudržnosti byla tedy více méně kompenzace některých negativních dopadů (zejména těch sociálních) vytvoření Společenství. Politika soudržnosti, pokud se vůbec dá o ní v této době hovořit, se tedy vyskytovala ve značně okleštěné podobě, kdy Evropská investiční banka zajišťovala výhodné půjčky slabším regionům a určité strukturální či regionální dopady měla rovněž společná zemědělská politika realizovaná od roku 1962. Jako prioritní cíl i nadále existoval závazek vytvoření celní unie.

Období let 1974 až 1985 je spojováno s růstem významu této politiky. To bylo dáno jednak prvním rozšířením v roce 1973 o Dánsko, Irsko a Velkou Británii. V důsledku tohoto rozšíření došlo také ke zvýraznění diference nejen mezi členskými zeměmi, ale zejména mezi jednotlivými regiony. Dalším faktorem, jenž měl zásadní vliv na prohlubování regionálních nerovnováh, byla i složitá ekonomická situace v průběhu celých 70. let, která se začala projevovat výrazněji v tzv. problémových regionech s převahou odvětví ztrácející svoji konkurenceschopnost (typickým příkladem je např. textilní či uhelný průmysl). To mělo za následek nárůst míry nezaměstnanosti a s tím spojené sociální problémy v postižených regionech. Mimoto se začaly prohlubovat rozdíly nejen mezi regiony v rámci dané země, ale i mezi jednotlivými zeměmi. Proto v roce 1973 předložila Komise Radě tzv. *Thomsonovu zprávu*, která identifikovala kromě důvodů existence regionální politiky a směrnic zahrnujících opatření vedoucích ke zmírnění regionálních disparit i úzké propojení mezi realizací Hospodářské a měnové unie a strukturálními a regionálními nerovnováhy, které mohly ovlivnit samotnou realizaci HMU. Existovaly obavy ve smyslu toho, že by po zavedení jednotné měny mohlo dojít k prohloubení stávajících nerovnováh. Ve zprávě jsou navíc identifikovány příčiny a charakter regionálních disparit – jednalo se především o oblasti s převahou zemědělského sektoru, kde výrazně klesla zaměstnanost. Dále byly do problémových oblastí zahrnuty v této zprávě i oblasti, ve kterých došlo ke strukturálním průmyslovým změnám a které byly postiženy strukturální nezaměstnaností. Jako důsledek těchto negativních procesů byla označena extrémně vysoká vnější migrace. V roce 1975 byl založen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), čímž dochází i k faktickému nastartování politiky soudržnosti, resp. její regionální dimenze. ERDF se stal základní vnitřní institucí Společenství pro realizaci regionální politiky a nástrojem na snižování výrazných regionálních diferencí ve Společenství. Fond v prvních letech své existence disponoval se značně omezeným objemem finančních prostředků a rozdělování prostředků z tohoto nástroje mezi členské země probíhalo prostřednictvím fixních kvót, což z ERDF

v podstatě učinilo zdroj finančních prostředků pro tvorbu vlastních politik členských zemí. Pomoc z rozpočtu byla přidělována na základě projektů, které členské státy předkládaly Evropské komisi, v podstatě automaticky. Pro praktickou realizaci strukturální a regionální politiky bylo přijato Schéma regionálních rozvojových programů.

Období let 1986 až 1992 je obdobím, kdy politika soudržnosti nabývá i nadále na svém významu, což je dáno i tím, že v roce 1986 se Společenství rozšiřuje o další státy s relativně nižší ekonomickou úrovní, a to Španělsko a Portugalsko. V této etapě se objevuje i nový prvek v podobě střednědobého plánování regionálních programů, který je v pozdější době využit při reformě politiky soudržnosti, jež byla uskutečněna v roce 1988 po schválení Jednotného evropského aktu (1986). Doslova se v něm uvádí, že „*Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k podpoře celkového harmonického vývoje a k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a soustřeďuje se na zaostalé regiony, jimž se dostává nejmenší podpory.*” Od reformy strukturálních fondů v roce 1989 vyhlásila EU princip tzv. soudržnosti – snižování disparit v ekonomickém výstupu a příležitostí mezi regiony EU – za jednu ze svých hlavních politik. Přestože nové pojetí politiky soudržnosti uplatňované ve Společenství bezesporu zaznamenalo celou řadu pozitivních výsledků spočívajících především ve snížení regionálních rozdílů, objevila se v souvislosti se vstupem Španělska a Portugalska, které se staly velkými příjemci pomoci, potřeba hledat efektivnější způsoby realizace integračních cílů v této oblasti. Pod palbou kritiky se ocitla zejména nízká míra koordinace regionální politiky se zemědělskou a sociální politikou ve sféře finanční i koncepční. Proto bylo v roce 1988 orgány Společenství rozhodnuto o integraci regionální politiky s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. politiky soudržnosti. Nově se vytvořil systém cílů (v tomto období jich existovalo celkem pět), které vymezovaly regiony dle problémů, které měly být pomocí finanční pomoci ze strany Společenství řešeny. Byl zároveň zvýšen i objem finančních prostředků určených k provádění této politiky, což odráželo obavy, že zavádění společného vnitřního trhu může vyvolat růst regionálních nerovností v případě, že nebudou realizována účinná opatření ve prospěch určitých regionů. Zároveň došlo ke zvýšení souhrnné částky určené na politiku soudržnosti, a to na 14 mld. ECU ročně, což v tomto období činilo přibližně 20% výdajů z rozpočtu EU. Současně byla zavedena standardizovaná pravidla pro čerpání pomoci. Mezi nejzaostalejší regiony, kam logicky mířila i největší suma finančních prostředků, spadaly zejména regiony v Portugalsku, Španělsku, jižní Itálii, Řecku a Irsku. Zcela specifickým případem byly regiony bývalého NDR, které měly dvojí přísun pomoci: jednak ze strukturálních fondů, jednak v rámci finančních transferů ze západní části Německa.

Období let 1993 až 1999 se vyznačuje konsolidací v dosavadním pojetí politiky soudržnosti. Poněvadž se výše uvedené cíle politiky soudržnosti, které byly vymezeny v předcházejícím období, osvědčily, zůstaly v platnosti i v tomto období s jedinou změnou. Touto změnou byla formulace šestého cíle zaměřujícího se na pomoc odlehlým regionům, jenž byl zaveden v souvislosti s rozšířením o dvě skandinávské země (Finsko a Švédsko) a Rakousko v roce 1995. Zároveň dochází ke zjednodušení procedur při získávání finančních

prostředků, dále k vytvoření Kohezního fondu (viz dále) a k navýšení prostředků plynoucích na politiku soudržnosti, což v tomto období představovalo přibližně 30% všech výdajů z rozpočtu. Mezi hlavní příjemce pomoci patřily i nadále nejzaostalejší regiony v bývalé NDR, Řecku, Španělsku, Portugalsku, Irsku a jižní Itálii. Maastrichtskou smlouvou byl také zřízen v roce 1994 poradní orgán, tzv. **Výbor regionů**, který má za úkol, projednáváním opatření směřujících k podpoře zaostávajících regionů ze strukturálních fondů, posilovat ekonomickou a sociální soudržnost Unie. Výbor regionů je složen ze zástupců místních a regionálních samosprávních orgánů členských zemí, což ve své podstatě souvisí s jeho posláním vyslyšet regionální a místní názory na záležitosti, jež se právě této úrovni státní správy dotýkají. Výbor regionů vykonává poradní funkci při rozhodování orgánů Evropské unie, tj. zejména Rady a Evropského parlamentu.

Období let 2000 až 2006 je důležitým obdobím i pro Českou republiku, jež se v roce 2004 stala z jedné členských zemí Evropské unie. Politika soudržnosti byla v průběhu devadesátých let kritizována zejména kvůli svému širokému záběru a plošnosti podpor. Mnohdy docházelo k překryvu realizovaných programů, což vedlo k neefektivnímu využívání finančních prostředků určených na provádění strukturální politiky. Na jaře 1997, kdy se konalo mimořádné zasedání Evropské rady v Berlíně, byl schválen materiál s titulem Agenda 2000, popisující výhled pro EU v prvních letech příštího století. V dokumentu se mimo jiné hovoří i o ekonomické a sociální kohezi a o strukturálních fondech, jsou zde uvedeny hlavní kroky reformy politiky soudržnosti, a to i v kontextu budoucího rozšíření. S přijetím nových členských států ze střední a východní Evropy se politika soudržnosti stala dokonce největší podporovanou částí rozpočtu EU. Fondy, které jsou pro ni k dispozici, se od 80. let zdvojnásobily a překročily hodnotu, která byla dosud věnována společné zemědělské politice. Zásadní změnou, která byla na základě tohoto dokumentu provedena, je redukce výše zmiňovaných šesti cílů na tři, a to dva regionální programy a jeden horizontální program pro lidské zdroje.

Období let 2007 až 2013 je charakteristické tím, že se jednalo o soustředění zdrojů pro nejhudší členské státy a regiony, zapojení všech regionů a přesun priorit tak, aby byl podpořen růst, pracovní místa a inovace, to jsou v jádru největší změny politiky soudržnosti EU v současném období. Proto mu věnujeme v rámci této podkapitoly největší prostor.

11.1.1 OBDOBÍ LET 2007 AŽ 2013

Dne 14. července 2004 schválila Evropská komise své legislativní návrhy na další zásadní reformu politiky soudržnosti. Tato reforma měla strukturální akce učinit:

- více soustředěné na strategické orientace EU (závazky z Lisabonu a Göteborgu týkající se konkurenceschopné a trvalé „znalostní ekonomiky“, evropská strategie zaměstnanosti),
- více zaměřené na nejméně rozvinuté regiony s předvídaním vývoje ve zbývajících částech Unie,

- více decentralizované a realizované způsobem, který bude jednodušší, transparentnější a efektivnější.

Reforma měla velký rozsah, neboť zamýšlela úplnou změnu obrazu evropské solidarity v rozšířené Unii a v kontextu ekonomické globalizace a rozmachu znalostní ekonomiky. Strategie a zdroje politiky soudržnosti byly reorganizovány kolem tří nových prioritních cílů strukturálních akcí:

Cíl „**Konvergence**“ - tento cíl je blízký předchozímu Cíli 1 a je určen k urychlení hospodářské konvergence nejméně rozvinutých regionů na úrovni NUTS II (viz dále): zlepšení podmínek pro růst zaměstnanosti díky investicím do materiálních a lidských zdrojů; inovace a společnost založená na znalostech; schopnost přizpůsobit se ekonomickým a společenským změnám; ochrana životního prostředí; efektivita administrativy. Finanční prostředky v rámci tohoto cíle jsou určeny regionům, jejichž HDP na obyvatele je pod úrovní 75% průměru EU a v podstatě se tak týká všech nových členských zemí. Počítá se i se specifickou podporou těm regionům, které před rozšířením spadaly pod původní Cíl 1 a vlivem statistického efektu rozšíření se dostaly nad tuto kvótu. Tento cíl pokrývá i regiony, jejichž HND nedosáhne 90% průměru EU. Finanční pomoc takovýmto regionům bude plynout prostřednictvím Kohezního fondu. Počet regionů v rámci cíle Konvergence se snížil o několik regionů v původních členských státech, zejména pak ve Španělsku. V tomto smyslu je nutné připomenout, že rozšíření Unie z 15 na 27, vesměs o státy s nízkou úrovní HDP/ob., znamenalo snížení průměrného HDP/ob. Některé regiony z původních členských států by tak posunuly mimo pomoc z cíle Konvergence, na kterou by jinak, při počtu členských zemí 15, měly nárok. Proto vzniknul systém *phasing out*, který garantoval těmto regionům do roku 2013 finanční pomoc (celkem 16 regionů, jedná se např. o region Burgenland v Rakousku, Algarve v Portugalsku či Región de Murcia ve Španělsku).

Cíl „**Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**“ – v jeho rámci byl pro zbytek Unie praktikován dvojitý přístup. Na jedné straně se cílilo na posílení konkurenceschopnosti a atraktivitu regionů, podporu inovací, společnost založenou na znalostech, podnikavost, ochranu životního prostředí a prevenci rizik. A jednak prostřednictvím národních programů nebo vhodné územní úrovně financované z ESF podporovat na základě Evropské strategie zaměstnanosti přizpůsobivost pracovníků a podniků a rozvoj trhů práce zaměřených na sociální začlenění. Tento cíl hrál klíčovou roli při snaze zabránit novým nerovnováhám objevujícím se v neprospěch regionů, které by jinak trpěly následky nepříznivých sociálně ekonomických faktorů a neměly by dostatek prostředků na státní podporu. Tento cíl mohly využívat všechny regiony (NUTS I či NUTS II), které se nequalifikovaly pro poskytování pomoci v rámci cíle Konvergence. Mimoto byl vytvořen i systém *phasing in*, jeho podstatou bylo to, že ty regiony NUTS II, které dříve čerpaly pomoc z předchozího Cíle 1, ale jejichž HDP/ob. překročil 75 % průměru EU-15 (celkem 14 regionů, např. region Sardegny v Itálii či Sterea Ellada v Řecku) - tyto regiony měly nárok na vyšší finanční prostředky v rámci tohoto cíle, a to až do roku 2010.

Cíl „**Evropská územní spolupráce**“ byl zaměřen na zintenzívnění spolupráce na třech úrovních: přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných programů; spolupráce na

úrovni nadnárodních oblastí; sítě pro spolupráci a výměnu zkušeností v celé Unii. Cíl tak podporoval vyvážený, harmonický a trvale udržitelný rozvoj evropského území. Přeshraniční spolupráce pokrývá regiony (o statistické velikosti NUTS III), které se nacházejí podél vnitřních kontinentálních hranic a některých vnějších kontinentálních hranic, jakož i regiony nacházející se podél námořních hranic, a které jsou od sebe vzdáleny nejvýše 150 kilometrů.

I v tomto období došlo k navýšení finančních prostředků až na 50 mld. Euro ročně, což činilo přibližně 36 % veškerých výdajů z rozpočtu EU. Navíc došlo k vyjmutí politiky rozvoje venkova a rybolovné politiky z politiky soudržnosti (včetně finančních nástrojů) a zařazení do společné zemědělské politiky, resp. rybářské politiky. Oproti minulým obdobím mohly získat pomoc ze strukturálních fondů všechny regiony.

11.1.2 OBDOBÍ LET 2014 – 2020

Další období, které přineslo několik změn, je období let 2014 až 2020. Toto programové období bylo úzce navázáno na strategii Evropa 2020. Jejím cílem bylo zajistit, aby hospodářské oživení Evropské unie (EU) po hospodářské a finanční krizi z let 2008 až 2010 bylo podporováno řadou reforem, aby mohly být do roku 2020 vybudovány pevné základy pro růst a tvorbu pracovních míst. Strategie řeší nejen strukturální slabiny hospodářství EU a ekonomické a sociální problémy, ale bere v úvahu i dlouhodobé výzvy globalizace, tlaku na zdroje a stárnutí. V praktické rovině si lze hlavní směry této strategie představit ve smyslu nastartování růstu, tvorba pracovních míst, boj proti změně klimatu, řešení energetické závislosti, omezení chudoby a sociálního vyloučení. K naplňování této strategie měla přispívat i politika soudržnosti, zejména pak její finanční nástroje.

Původní tři cíle z předchozího programovacího období byly redukovány na dva:

- **Investice pro růst a konkurenceschopnost** – tento cíl byl určen regionům na úrovni NUTS 2 a dle jejich rozvinutosti se jednalo o tři kategorie regionů: (i) méně rozvinuté regiony s HDP na obyv. menším než 75 % průměru EU-27; (ii) přechodové regiony s HDP mezi 75 % a 90 % průměru EU a (iii) rozvinutější regiony s HDP vyšším než 90 % průměru EU. Kromě čistě regionální pomoci byly v rámci tohoto cíle podporovány z Kohezního fondu i státy, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Unie.
- **Evropská územní spolupráce** – tento cíl měl tři dimenze: (i) přeshraniční spolupráce - řešení společných problémů určených společně v pohraničních regionech, kterými jsou např. špatná dostupnost, zejména v souvislosti s připojením k sítím informačních a komunikačních technologií a také s dopravní infrastrukturou; (ii) nadnárodní spolupráce - na posílení spolupráce prostřednictvím opatření přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji v souvislosti s prioritami politiky soudržnosti Unie; (iii) meziregionální spolupráce - tematické cíle a rozvoj měst, včetně vazeb mezi městem a venkovem, za účelem lepšího provádění programů a opatření v oblasti

územní spolupráce a také podpory analýzy trendů rozvoje v oblasti územní soudržnosti prostřednictvím studií, sběru údajů a dalších opatření.

11.1.3 OBDOBÍ LET 2021 AŽ 2027

I v tomto období byly provedeny dílčí změny v nastavení politiky soudržnosti, a to zejména za účelem zjednodušení postupů a zvýšení efektivity investic EU. Jedenáct tematických cílů použitých v politice soudržnosti na období 2014–2020 bylo nahrazeno pěti politickými cíli pro:

- **Cíl 1 - Inteligentnější Evropa** – tento cíl se orientuje na inovativní a inteligentní ekonomickou transformaci, což zahrnuje podporu inovací, rozvoj digitalizace, ekonomickou transformaci a podporu malých a středních podniků;
- **Cíl 2 - Zelenější, nízkouhlíková Evropa** – v rámci tohoto cíle budou podporována opatření na účelem zlepšení oběhového hospodářství, zvýšení čisté městské mobility, úspor energií a zvýšením podílu obnovitelných energií či financování opatření, která vyplývají v důsledku změn klimatu;
- **Cíl 3 - Propojenější Evropa** – tento cíl se zaměřuje na podporu mobility a rozšíření strategických dopravních a digitálních sítí;
- **Cíl 4 - Sociálnější Evropa** – v rámci tohoto cíle budou podporována opatření za účelem zvyšování odborných dovedností, kompetencí, obecně vzdělávání, dále podpory sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči.
- **Cíl 5 - Evropa bližší občanům** – tento cíl se orientuje na udržitelný a integrovaný rozvoj městských, venkovských a pobřežních oblastí prostřednictvím místních iniciativ.

11.2 Principy politiky soudržnosti

Strukturální politika a v podstatě i využívání jednotlivých strukturálních fondů vychází z několika základních principů, které byly zavedeny reformou z roku 1988:

Koncentrace, která předpokládá koncentraci úsilí do oblastí, kde se očekává nejvyšší zhodnocení. Jde o to, aby finanční prostředky fondů byly využívány pouze k realizaci předem stanovených cílů co nejúčelněji na projekty přinášející maximální efekt pro postižený region a nebyly zbytečně rozměňovány na řadu drobnějších a méně významných akcí.

Adicionalita (doplňkovost), která má zajistit, aby financování ze strukturálních fondů Společenství nebylo využito jako náhrada národních strukturálních subvencí. Tento princip tedy stanovuje, že prostředky z fondů Unie pouze doplňují výdaje členských států, přičemž státní výdaje musí v případě poskytnutí podpory zůstat alespoň na stejné úrovni jako předtím (např. nelze snížit ve státním rozpočtu výdaje na dopravní infrastrukturu v důsledku podpory tohoto okruhu investic z EU). Evropská unie přispěje na každý projekt pouze za

předpokladu, bude-li zajištěno financování projektu z domácích zdrojů. Členské státy musí přitom poskytnout finanční informace potřebné k ověření doplňkovosti při vytváření plánů a pak pravidelně během poskytování pomoci.

Partnerství, jehož uplatnění hraje při výběru projektů rozhodující roli. Daný princip předpokládá úzkou spolupráci jednak mezi Evropskou komisí a odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni určenými každým členským státem, jednak také mezi subjekty, jež se na čerpání finančních prostředků podílejí, a to ve všech etapách přípravy a realizace podpůrných programů.

Programování je dalším z důležitých operačních principů strukturálních fondů. Klade důraz na komplexní přístup k řešení problémových regionů. Dotační politika, tedy již není plošná, tak jako tomu bylo do přijetí těchto principů, ale je soustředěna do přijatých programů dle priorit, cílů, geografického vymezení apod. Prostředky fondů jsou alokovány na základě víceletých a víceoborových programů předkládaných Evropské komisi vládou členské země, nikoliv na základě jednotlivých projektů. Na realizaci konkrétního programu se v souladu s principem koncentrace podle potřeby podílí všechny strukturální fondy. Prvé programovací období proběhlo v letech 1989-93, druhé bylo určeno na léta 1994-99. V roce 2000 začalo třetí programovací období, které bylo ukončeno v roce 2006. V současné době probíhá programovací období let 2007 až 2013. Období jsou stanovována tak, aby se odpovídala finančním plánům Unie.

Monitorování a vyhodnocování zahrnuje průběžné sledování a vyhodnocování prováděných opatření a celkové efektivnosti vynakládaných finančních prostředků. Před schválením projektu je vyžadováno podrobné hodnocení jeho dopadů, pak následuje průběžné monitorování realizace projektu a nakonec zhodnocení skutečných přínosů projektu.

11.2.1 ÚZEMNÍ JEDNOTKY PRO REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

V Evropské unii se pro vzájemné komparace používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek, neboli NUTS (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques). Zásadní význam má jejich vymezení jak pro statistické potřeby EU, tak pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle strukturální politiky EU. NUTS mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci daného státu.

Vymezení NUTS vychází ze zásady komplementarity, jinak řečeno řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších:

- **NUTS I** je územní jednotkou, která zastřešuje velké oblasti (země, makroregiony) daného státu. Je tedy největší regionální srovnávací jednotkou a je obvykle tvořena několika jednotkami na úrovni NUTS II. S ohledem na historické a geografické podmínky České republiky je možné uvažovat o dvou až třech jednotkách této úrovně (Čechy, Morava).

- **NUTS II** odpovídající úrovni středního článku územně správního členění daného státu. Velikost v případě těchto územních jednotek se pohybuje u počtu obyvatel mezi jedním až dvěmi milióny obyvatel. Průměr EU je 1,83 mil. obyvatel, rozloha území se pak u menších států srovnatelných s ČR pohybuje mezi 3 až 10 tis. km² (průměr EU činí 23 tis. km²).
- **NUTS III**, která je jednotkou vesměs odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy (úroveň okresů a případně krajů). U menších států EU osciluje jejich velikost v počtu obyvatel mezi 200 až 400 tisíci, přičemž průměr EU činí 410 tisíc obyvatel. Rozloha jednotek se pak u menších států pohybuje mezi 1 až 3 tis. km² (průměr EU je 5,4 tis. km²). Vymezení NUTS III odpovídá v České republice 14 krajů.
- **LAU I** představující úroveň okresů, případně mikroregionů.
- **LAU II** představující úroveň obcí.

Přímou vazbu na strukturální fondy mají regiony NUTS II a III, na základě nichž se vymezují regiony pro podporu v rámci cílů Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost či Evropská územní spolupráce. Vymezení územních jednotek NUTS I, LAU 1 a LAU 2, není ve smyslu jednotlivých nařízení Rady ke strukturálním fondům pro oblast politiky soudržnosti vyžadováno a ve své podstatě slouží pouze pro statistické účely EU.

11.3 Finanční nástroje k realizaci politiky soudržnosti

Pro dosažení dříve uvedených cílů využívají Unie, členské státy či jejich regionální a místní orgány celou řadu nástrojů, kterými strukturální politika disponuje. Na úrovni Unie sehrávají v této oblasti zásadní úlohu Evropské strukturální a investiční fondy.

11.3.1 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY

Evropské strukturální a investiční fondy pozitivně přispívají ke snižování regionálních rozdílů a ke zlepšování životního prostředí. Různou měrou se podílejí na výstavbě infrastruktury, investují do lidských zdrojů a podporují podnikatelské prostředí. V programovacím období let 2021 až 2027 se jedná celkem o částku 392 mld. EUR, jež bude distribuována v rámci těchto fondů.

Jak je patrné z názvu, lze tuto skupinu fondů rozdělit na dvě podskupiny:

- **strukturální fondy**, kterými jsou Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond.
- **investiční fondy**, kterými jsou Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Strukturální fondy jsou jakýmsi zastřešujícím označením pro relativně samostatné fondy, které vznikly na základě potřeb v různých fázích formování Evropské unie. Již v roce 1960 byl ustaven Evropský sociální fond (ESF) s cílem přispívat k rekvalifikaci pracovní síly v postižených oblastech a čelit nezaměstnanosti mládeže. V roce 1962 v souvislosti se zavedením a financováním společné zemědělské politiky byl ustaven Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond (EAGGF), jehož usměrňovací sekce byla součástí strukturálních fondů až do roku 2006. Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) byl ustaven v roce 1974. V roce 1993 vzniká Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG), který napomáhal restrukturalizaci přímořských oblastí postižených úpadkem rybolovu (až do roku 2006).

Zaměření pomoci z každého fondu je stanoveno nařízením Rady. Je zřejmé, že poslání těchto fondů se do značné míry liší, což se koneckonců musí odrazit i v jejich relativní samostatnosti. Každý fond má vlastní řídicí orgány a pravidla pro financování projektů, a proto také v minulosti docházelo dost často k tomu, že se jejich opatření překrývala.

V počátcích fungování strukturálních fondů docházelo k jejich neefektivnímu nasazování, financovaly se požadavky členských států, které někdy odpovídaly představám Společenství, ale ve většině případů reprezentovaly individuální národní zájmy. Situace nebyla řešena komplexně, ale spíše se jednalo o úpravu pravidel a ne o zásadní změnu ve fungování. Z tohoto důvodu byly v rámci reformy strukturální politiky z roku 1988 integrovány pod společnou střechu strukturálních fondů, která umožňuje mnohem větší koordinaci jejich operací, tak aby byly co nejefektivnější. Změny spočívaly především v tom, že strukturální fondy nadále nepřispívaly členským zemím na realizaci jejich akcí jako dosud, kdy národní aktivity vycházely především z potřeb jednotlivých států, ale v přiznávání podpory hrály rozhodující roli záměry Unie obsažené v pěti prioritních cílech.

Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) je největší fond z hlediska objemu alokovaných prostředků (v rámci současného programovacího období je to bezmála 200 mld. EUR). V současném programovacím období jsou z něj financovány především investiční (infrastrukturní) projekty, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, výstavby poldrů a úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, výsadba regenerační zeleně, ekologické a energeticky efektivní sanace bytových domů, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, investice do dopravní a technické infrastruktury průmyslových zón, zavádění služeb elektronické veřejné správy, posilování spolupráce podnikatelů v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod. V kontextu aktuálního programovacího období se tento fond zaměřuje na financování projektů v rámci Cílů 1 a 2 a částečně také v rámci Cíle 5.

Evropský sociální fond (ESF) byl zřízen v roce 1960. Jeho původním cílem bylo zmírňovat tvrdosti, se kterými se mohou pracující na trhu práce setkat. Pomoc se tedy zaměřo-

vala na usnadnění zařazení nezaměstnaných obyvatel Společenství zpět do pracovního procesu či zvýšení nízké geografické mobility pracovní síly. Až do roku 1970 fungoval ESF jako samostatný fond, který byl financován na základě příspěvků vlád členských zemí. Po rozšíření Společenství o další tři země v roce 1973 se ESF stává integrální součástí společného rozpočtu. Prostředky plynuly zejména na rekvalifikaci a adaptaci pracovníků na výrobní změny a přesídlení (textil, těžba apod.), posléze i aktivní řešení nezaměstnanosti ve strukturálně postižených regionech. V současné době je pomoc z tohoto strukturálního fondu směřována do oblastí, jako jsou celoživotní vzdělávání, dostupnější získání potřebné kvalifikace či dovedností a podpora zakládání podniků a inovací. Finanční prostředky jsou dále vynakládány na redukci sociálního vyloučení ohrožených skupin či na zlepšení přístupu k zaměstnání pro nezaměstnané, ženy či imigranty. V rámci současného programovacího období jsou z něj financovány projekty v Cíli 4 a budou z něho financovány projekty ve výši téměř 100 mld. EUR.

Fond soudržnosti byl ustaven v roce 1993 v kontextu jednání o Maastrichtské smlouvě a dalším prohlubování integračního procesu v rámci projektu Hospodářské a měnové unie. Tento fond nebyl od svého počátku oficiálně zařazen mezi strukturální fondy. V programovacím období let 1993-1999 a 2000-2006 byl nezávislý a jeho posláním bylo, a stále je, přispět k urychlenému rozvoji nejméně rozvinutých zemí Unie tak, aby tyto byly schopny plnit konvergenční kritéria pro vstup do eurozóny.

V Maastrichtské smlouvě bylo stanoveno, že finanční prostředky z Kohezního fondu (Fondu soudržnosti) by měly být poskytovány „členskými státy s HND na obyvatele nižším než 90% průměru Společenství, které mají program vedoucí ke splnění podmínek hospodářské konvergence.“ Prostřednictvím Kohezního fondu se spolufinancují rozsáhlejší projekty nadregionálního charakteru, jejichž náklady přesahují 10 miliónů eur.

Na rozdíl od předchozích zdrojů, jsou prostředky z fondu soudržnosti spojeny s plněním určitých podmínek, jinými slovy to znamená, že se jedná se o podmíněnou pomoc. Pomoc z Kohezního fondu je vedle geografických limitů vázána také na makroekonomická kritéria sledující možnost plného zapojení do Hospodářské a měnové unie. Podle ustanovení Maastrichtské smlouvy musí dotyčné členské státy vytvořit programy, které povedou k dosažení podmínek hospodářské konvergence a které budou směřovat k vyhnutí se nadměrným vládním deficitům. Ty souvisí s procesem, který EU nastoupila v devadesátých letech s cílem dosáhnout větší finanční stability a tzv. nominální konvergence pokud jde o dynamiku inflace, rozpočtovou rovnováhu, stabilitu měnových kurzů a úrokových měr jednotlivých členských států. Plnění stanovených podmínek je zásadním předpokladem participace na přidělených kvótách. V případě, že Rada dojde k závěru, že dotyčný členský stát neplní své závazky, udržuje nadměrný schodek státního rozpočtu a nezlepšuje svůj výkon v rámci kritérií, vymezených konvergenčními pravidly, pozastaví mu vyplácení prostředků z tohoto fondu.

Prostředky z fondu soudržnosti jsou určeny pouze na akce určitého charakteru:

- environmentální projekty přispívající k environmentální politice Unie a zejména k prioritám pátého programu politiky a akcí vztahujících se k životnímu prostředí a trvale udržitelnému rozvoji;
- projekty společného zájmu v oblasti dopravní infrastruktury, které jsou součástí realizace priority transevropských sítí vytyčených Unií.

V programovacím období 2014 až 2020 byly způsobilými k financování z Fondu soudržnosti nové členské země, který přistoupily v letech 2004, 2007 či 2013 (celkem 13 zemí) + Portugalsko a Řecko. V současném programovacím období let 2021 až 2027 bude Fond soudržnosti pokračovat v nastoleném směru podpory, tj. bude pokračovat v podpoře projektů v oblasti environmentální a dopravní infrastruktury, včetně transevropských sítí (TEN-T). Fond zachovává i tematické zaměření - bude podporovat dva specifické cíle nové politiky soudržnosti: ekologičtější, nízkouhlíkové a oběhové hospodářství (Cíl 2) a propojenější Evropu (Cíl 3). Nová politika soudržnosti EU pro toto období rovněž zavedla seznam činností, které nejsou podporovány z Fondu soudržnosti. Patří k nim vyřazování jaderných elektráren z provozu nebo jejich výstavba, letištní infrastruktura (kromě nejvzdálenějších regionů) a některé operace nakládání s odpady (např. skládkování). Kromě toho Fond soudržnosti nesmí podporovat investice do bydlení, pokud nesouvisí s podporou energetické účinnosti nebo využíváním obnovitelné energie.

V období 2021–2027 přidělí Evropská unie na Fond soudržnosti 42,6 miliardy EUR (v cenách roku 2018), z čehož příspěvek na Nástroj pro propojení Evropy bude činit 10 miliard EUR. Fond soudržnosti bude v období po roce 2020 financovat projekty v týchž 15 členských státech jako v programovém období 2014–2020 (viz výše). Míra spolufinancování může stále dosáhnout až 85 % hodnoty projektů.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova je dalším investičním fondem, jenž vznikl v roce 2006 rozdělením Evropského zemědělského záručního a orientačního fondu na dva nové fondy. Byť je oblast venkova úzce spjata se zemědělskou politikou, tak díky svému investičnímu charakteru je rovněž součástí politiky soudržnosti EU. Prostředky z tohoto fondu slouží ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, zlepšení životního prostředí a krajiny nebo kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova. Rozpočet Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova pro období 2021 až 2027 činí bezmála 95 mld. EUR.

Evropský námořní a rybářský fond je posledním z této skupiny fondů EU. Tento fond podporuje politiku rybolovu, vnitrozemský rybolov, akvakulturu a námořní odvětví. Fond poskytuje podporu pro udržitelný rozvoj v odvětvích rybolovu a akvakultury a pro zachování mořského prostředí a rovněž podněcuje růst a pracovní místa v pobřežních komunitách. Pro finanční rámec EU pro období 2021–2027 se navrhuje rozpočet ve výši 6,14 miliardy EUR. Cílem ENRF je podpora rybolovu a námořního odvětví různými způsoby, jako jsou např.: (i) pomoc rybářům při přechodu na udržitelný rybolov, (ii) podpora pobřežních komunit při diverzifikaci jejich ekonomik, (iii) financování projektů, které vytvářejí nová

pracovní místa a zlepšují kvalitu života v pobřežních komunitách, (iv) podpora udržitelného rozvoje akvakultury.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Politika soudržnosti Evropské unie patří mezi politiky, které se začaly rozvíjet později. Nejprve totiž existovala představa, že pokud existuje regionální rozdíly, tak realizace společného trhu tyto rozdíly pomůže smazat. V průběhu let se však situace nezlepšovala, ba naopak, a kromě tradičních rozdílů mezi venkovskými oblastmi a městskými, dochází v průběhu 70. let k nárůstu regionálních rozdílů doprovázené vysokou mírou nezaměstnanosti v postižených regionech. K tomuto nepříznivému vývoji přispěly mimo jiné i strukturální změny ekonomiky, kdy původně dominující sektory ekonomiky (textilní průmysl, těžební či ocelářský) ztratily svoji konkurenceschopnost, a to zejména vůči konkurentům z jihovýchodní Asie. Dalším aspektem, který přispěl k nutnosti evropské koordinace regionální politiky, bylo rozšíření tehdejšího EHS o Dánsko, Velkou Británii a Irsko v roce 1973. Obzvláště poslední dvě nově přistoupivší země se potýkaly se strukturálními problémy. V průběhu 80. let a pak zejména v průběhu 90. let došlo k postupnému programovacího a finančního rámce realizace regionální politiky, která má dnes mnohem širší rozsah než tradiční regionální politika a i v zakládacích smlouvách se hovoří o politice soudržnosti v kontextu hospodářské, územní a sociální soudržnosti.

Současný rámec realizace politiky soudržnosti se opírá o víceletý rozpočtový rámec, který je sestavován na sedm let a jeho součástí je i rozložení výdajů z evropského rozpočtu do jednotlivých oblastí. V tomto ohledu je nutné zmínit i fakt, že důležitost této politiky v průběhu času výrazně vzrostla a dnes tvoří ve výdajích z rozpočtu EU největší položku. Pro jednotlivá programovací období jsou stanoveny specifické cíle, které určují povahu opatření, přičemž finanční nástroje představují Evropské strukturální a investiční fondy, z kterých jsou podporovány převážně méně rozvinuté regiony. Mezi tyto fondy patří Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond. Politika soudržnosti je založena hned na několika principech – koncentrace, programování, partnerství, solidarity, monitorování a doplňkovosti.

12 ROZŠIŘOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Následující kapitola je věnována základním aspektům vstupu České republiky a dalších zemí střední a východní Evropy do Evropské unie, a to počínaje dohodami a smlouvami, které na počátku 90. let minulého století uzavřela ještě Česká a Slovenská Federativní republika (jejíž součástí byla současná ČR), přes žádost ČR o přistoupení k Unii, následné vyjednávání o vstupu až po samotné členství ČR v EU od roku 2004 a z toho plynoucích jak pozitivních, tak i negativních efektů.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- popsat vývoj vztahů ČR a EU od počátku devadesátých let minulého století až po její přijetí do EU.
- specifikovat výsledky, kterých naše země dosáhla v průběhu vyjednávání o svém přistoupení k EU.
- rozlišit pozitivní a negativní dopady na Česko vycházející z jejího členství v EU.

Získáte:

- přehled o mnoha peripetiích, kterými musela projít Česká republika na své cestě do EU.
- přehled o ekonomické a finanční výhodnosti vstupu do EU.

Budete schopni:

- popsat průběh přístupového procesu.
- identifikovat klady a zápory členství ČR v Evropské unii.
- popsat postoj Evropské unie k dalšímu rozšiřování.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Evropská dohoda, kandidátská země, kompenzační platby, přechodná období, vyjednávací proces, přístupové rozhovory, kodaňská kritéria.

Evropská unie se od začátků v podobě Evropského společenství uhlí a oceli do dnešních dnů proměnila zcela zásadně. Jednak se rozšířil okruh oblastí, ve kterých se členské státy rozhodly mezi sebou spolupracovat, jednak se navýšil počet členských zemí z původních šesti až na současných 28 států, a to hned v několika vlnách.

Zakládací smlouvy z 50. let 20. století. Původně předpokládaly, že o členství může požádat každý evropský stát. Na základě této myšlenky došlo k prvnímu rozšíření o Velkou Británie, Irsko a Dánsko v roce 1973 (společně s těmito státy mělo přistoupit ještě Norsko, které ale již připravený vstup nakonec odmítlo v referendu zejména z důvodu obav nad implementací společné rybolovné politiky, která mohla mít negativní dopad na norské rybáře). Postupně však docházelo k preciznějšímu definování vstupních podmínek. Vzhledem k politické situaci Řecka, Španělska a Portugalska, ve kterých vládly nedemokraticky zvolené vlády, byl vyslán těmto státům pomyslný signál v podobě deklarace, jež konstatovala, že pokud se chtějí tyto státy někdy v budoucnu ucházet o členství ve Společenství, je nezbytné, aby byly v těchto státech dodržovány demokratické zásady (pluralitní demokratický politický systém, svoboda slova apod.).

Ke druhé vlně rozšíření došlo v roce 1981, kdy přistupuje k Evropským společenstvím Řecko. V roce 1986 přistupují další dvě země jižní Evropy (Španělsko a Portugalsko) a počet zemí se navyšuje na 12.

V současné době vymezuje možnosti přistoupení nového členského státu článek 49 Smlouvy o Evropské unii, ve kterém se píše následovně: *„každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii. O této žádosti je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty. Žadatelský stát podává svou žádost Radě, která rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Kritéria pro přistoupení, na nichž se dohodne Evropská rada, budou zohledněna“. Článek 49 dále zmiňuje, že „podmínky přijetí a s ním spojené nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a žadatelským státem. Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy“.*

Ve srovnání se současností je zajímavé, že v minulosti nebylo de facto možné z Evropské unie, resp. Evropských společenství vystoupit. Lisabonská smlouva však přinesla i právní úpravu možnosti z Evropské unie vystoupit, což upravuje článek 50 Smlouvy o Evropské unii. Nutno dodat, že kdyby k tomuto kroku někdy došlo, sám o sobě je velmi komplikovaný a poměrně zdlouhavý na dodržování všech povinností, jež vyplývají ze členství.

12.1 Rozšiřování o země střední a východní Evropy

Vztahy mezi komunistickými zeměmi střední a východní Evropy (SVE) sdruženými v Radě vzájemné hospodářské pomoci (RVHP) a kapitalistickými zeměmi západní Evropy sdruženými v Evropských společenstvích (ES) byly po roce 1948 až do roku 1989 signifikantně poznamenány existencí tzv. „železné opony“ a z toho plynoucím rozdělením Evropy na dva ideologické tábory. Bylo by, však zaváději tvrdit, že mezi těmito dvěma uskupeními neexistovaly žádné smluvní vztahy, byť byly velmi omezené. Větší aktivita ve vyjednávacím procesu mezi ES na straně jedné a zeměmi RVHP byla zaznamenána až po roce 1974, kdy kompetence v oblasti obchodní politiky přešly z členských zemí EHS na Komisi a zároveň přestaly platit dosavadní dlouhodobé obchodní smlouvy. Situaci ale komplikoval odmítavý postoj vedení RVHP ke snaze ES uzavírat dohody se zeměmi RVHP nejen jako bloker, ale i s jednotlivými zeměmi. Proto se vztahy mezi zeměmi RVHP a ES zintenzívnily až po roce 1985, tedy po nástupu sovětského reformního křídla k moci.

Po pádu komunistických režimů v zemích SVE se předpokládal relativně rychlý přechod těchto zemí z centrálně řízené ekonomiky na tržní, ovšem velmi záhy se ukázalo, že tyto predikce byly příliš optimistické, zejména z důvodu nedostačujícího institucionálního zabezpečení probíhajících reforem a chybějícího právního zabezpečení. Tyto optimistické vyhlídky byly vyvozeny na základě mylné představy ohledně intenzity integrace zemí RVHP, jež, resp. její integrační výsledky, byla v té době srovnávána se západoevropskou integrací v podobě ES.

K prvním formálním kontaktům mezi zeměmi střední a východní Evropy (SVE) a ES došlo v rámci mimořádného summitu Evropské rady 9. listopadu 1989 v Paříži a poté 8. prosince 1989 ve Štrasburku. Mezi důležité výsledky těchto jednání bychom mohli zařadit rozhodnutí o založení Evropské banky pro obnovu a rozvoj (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) a dále bylo rozhodnuto také o zřízení finančního nástroje Pomoc při hospodářské obnově Polska a Maďarska (PHARE), jež byl následně rozšířen i o ostatní země regionu střední a východní Evropy a do nějž bylo bezprostředně vloženo 300 mil. ECU (částka se vzhledem k rozšíření působnosti programu posléze navýšila na 775 mil. ECU). Později (od roku 1991) rozšířila Evropská investiční banka (European Investment Bank, EIB) svou činnost také na země SVE.

Transformační proces s sebou přinesl i jeden problematický aspekt, kterým byl rozpad celého východního trhu v rámci RVHP. Členské země ES si uvědomovaly, vzhledem k hrozícím ekonomickým problémům, jež mohly přerůst v politickou nestabilitu celého regionu, vážnost nastalé situace a v zájmu stability evropského regionu se přiklonily k vytvoření nových ekonomických vazeb nutných k úspěšné transformaci těchto ekonomik. Tyto vazby měly být navázány nejprve prostřednictvím dohod o vzájemném obchodu a hospodářské spolupráci mezi EHS a jednotlivými zeměmi (Maďarsko v září 1988, Polsko v září 1989, Československo a Bulharsko v květnu 1990 a Rumunsko v říjnu 1990).

Tyto kroky ale neodpovídaly na žádost zemí SVE, aby byly objasněny možnosti a vyhlídky na jejich začleňování do Společenství. Dalším, tehdy aktuálním problémem bylo,

po navázání politických vztahů s těmito zeměmi, jakým způsobem bude Společenství normalizovat hospodářské vztahy se zeměmi SVE (do té doby postavených především na sektorových autolimitačních dohodách). Na zvláštním zasedání Evropské rady, během irského předsednictví, v Dublinu konaného 28. dubna 1990 bylo proto schváleno, že vybraným postkomunistickým zemím SVE (Polsko, Maďarsko a Československo) budou nabídnuty bilaterální asociační dohody (někdy se používá název asociační dohody).

Zanedlouho poté (v srpnu 1990) navrhla Komise nový typ těchto dohod. Tyto *Evropské dohody* jsou také označovány jako tzv. druhá generace dohod, a to z důvodu toho, že nahradily původní dohody uzavřené např. s Tureckem (1963), Maltou (1970) či Kypr (1972). Přívlastek „evropská“ nebyl použit Komisí pouze ke zdůraznění geografické polohy těchto států, ale odráží i tu skutečnost, že se jedná o kvalitativně vyšší formu přidružení, zavedení nových prvků apod. Oproti svým předchůdkyním obsahovaly „štědřejší“ podmínky liberalizace vzájemného obchodu a také explicitní politická ustanovení (v každé uzavřené dohodě byla vyjádřena v blíže nespecifikovaném horizontu aspirace dané země SVE na vstup do Společenství). Mezi nové elementy patřilo i zakotvení závazků k dosažení slučitelnosti práva přidruženého státu s komunitárním právem. Již v prosinci roku 1990 vzešel na zasedání ministrů zahraničních věcí členských zemí další důležitý pozitivní signál směrem k postkomunistickým zemím SVE, kdy byl přijat návrh Komise na tento širší rámec asociačních dohod. Evropské dohody byly poté postupně podepsány se všemi deseti zeměmi, s dobou platnosti na 10 let. Dohody musely být následně ratifikovány Evropským parlamentem a národními parlamenty členských zemí.

Úkoly, jež byly hlavní náplní těchto smluv, byly:

- vytvořit ovzduší, které by bylo příznivé pro politické a hospodářské reformy v přidružených zemích a umožnilo rozvíjení vzájemných politických vztahů,
- umožňovat přidruženým zemím, aby mohly snáze zvládat proces přechodu k pluralitní demokracii a tržní ekonomice,
- podněcovat prostředí příznivé pro obchod a investice,
- za tím účelem poskytovat finanční pomoc Společenství přidruženým zemím,
- podporovat oboustranný tok informací a také kulturní spolupráci.

Asociační dohody se staly prvořadě důležitými dokumenty, na jejichž základě se odvíjel proces sbližování zemí SVE s Evropskou unií a jehož uplatňování vytvořilo předpoklady pro vstup těchto zemí do EU v roce 2004. Již od zahájení prvních formálních vztahů s novými demokratickými představiteli zemí SVE bylo ovšem zřejmé, že pokud někdy k rozšíření dojde, bude zcela odlišné, než jak tomu bylo u předchozích rozšíření. Mimoto, vyjednávání o konečné podobě asociačních dohod byla poměrně tvrdá – země Společenství měly jasné představy o tom, jak má výsledná podoba vypadat a ač u většiny typů výrobků měly země SVE rychlý přístup na trh Společenství, v některých citlivých oblastech byl uplatňován velmi restriktivní režim (zemědělství, ocelářství či textilní průmysl). Zpravidla se jednalo o odvětví, ve kterých mohli producenti ze zemí SVE konkurovat výrobcům z

členských zemí Společenství, což by mohlo znamenat nejen ztrátu tržního podílu, ale především pracovních míst, což je politicky velmi citlivé místo, obzvláště v době, kdy se v západní Evropě začala zvyšovat míra nezaměstnanosti.

Za účelem rychlejší implementace byla vytvořena třípilířová institucionální struktura, jež se skládala z těchto institucí: (i) Rada přidružení, (ii) Výbor přidružení a (iii) Společný parlamentní výbor přidružení. Jednalo se o společné orgány složené ze zástupců obou smluvních stran.

V hierarchické struktuře jednotlivých orgánů byla nejvýše postavena **Rada přidružení** (The Association Council), jejímž úkolem bylo dohlížet na provádění dohody a měla rozhodovací pravomoc. Radě přidružení byl při výkonu jejích pravomocí nápomocen Výbor přidružení (The Association Committee), který se scházel obvykle na úrovni vyšších státních úředníků, rovněž alespoň jednou ročně. Fórem k výměně názorů mezi členy národních parlamentů přidružených zemí a poslanci Evropského parlamentu byl **Parlamentní výbor přidružení** (The Association Parliamentary Committee). Parlamentní výbor přidružení mohl činit doporučení Radě přidružení. Mimo tyto dvoustranné orgány si jednotlivé přidružené země zřizovaly i tzv. jednostranné vnitrostátní instituce (viz dále).

Země SVE tak prováděly politickou a hospodářskou transformaci a současně směřovaly své úsilí k opětovnému zařazení do západoevropských struktur. Evropská unie si začala uvědomovat, že je velmi důležité dát těmto zemím jasný signál o tom, že jejich budoucí členství v Evropské unii má reálné obrysy. Vzhledem k jejich minulosti bylo ovšem zřejmé, že se musí vymezit jasná kritéria, jejichž splnění bude nezbytné splnit. K formulaci těchto podmínek došlo na zasedání Evropské rady v Kodani, když EU vyslovila souhlas s přijetím většího počtu nových členů, pokud dojde ke splnění určitých podmínek.

Tyto podmínky vstoupily do dějin pod názvem **kodaňská kritéria**, jež požadují po státech ucházejících se o členství v EU toto:

- stabilitu institucí zajišťujících demokracii, právní stát, dodržování lidských práv a práv menšin;
- existenci fungující tržní ekonomiky a schopnost vyrovnat se s konkurenčním prostředím trhů EU;
- schopnost převzít závazky vyplývající z členství, včetně cílů politické, hospodářské a měnové unie.

Tato trojice podmínek byla v roce 1995 na zasedání Evropské rady v Madridu rozšířena o podmínku další:

- členství vyžaduje, aby kandidátské země prokázaly vytvoření podmínek pro vznik odpovídajících administrativních a právních struktur nutných pro efektivní zavádění legislativy Evropské unie.

Závazkem se rozšířit sledovala EU jednak cíle politické - posílit stabilizační tendence v regionu, jednak ekonomické - otevřít 100 milionový trh středovýchodní Evropy pro zboží, služby a kapitál hospodářských subjektů ze zemí Unie a dynamizovat ekonomický růst a rozvoj členských států Unie samé. Obojí efekty byly kalkulovány s přihlédnutím k nákladům s rozšířením spojeným, zejména v období před rozšířením a v prvním období po rozšíření (na objektivně nutnou pomoc při rekonstrukci ekonomik, správy, dopravy atd., později na aplikaci strukturální politiky či společné zemědělské politiky na nové členy).

Přijetí větší skupiny kandidátských států za plnoprávné členy v relativně krátkém čase, které nadto až dosud stály zcela mimo dosavadní průběh západoevropského integračního procesu, vyvolává řadu zcela nových potřeb:

- Nové státy musejí získat schopnost rychle se přizpůsobovat poměrům v Unii, přijmout určitou politickou morálku běžnou ve státech EU, uplatňovat nové, pro ně netradiční formy politických aktivit, změnit charakter politického myšlení a způsobů naplňování politických funkcí atd.
- Musejí se dále vyrovnat v krátké době se ztrátou ekonomické výkonnosti, ke které došlo v průběhu transformačních krizí a vytvořit podmínky, aby v budoucnu již konsolidované, ale ve většině případů stále ještě méně či málo rozvinuté ekonomiky, příliš nesnížily vysokou průměrnou úroveň rozvinutosti Evropské unie (chápeme-li ji jako celek).
- Jejich adaptace na podmínky integrace v EU by měla proběhnout bez toho, aby to vyvolalo enormně zvýšené náklady jak ze strany kandidátských států, tak i výdajů ze společného rozpočtu Unie a z rozpočtů jejich členských států.

Současně s tím byla zdůrazněna schopnost EU přijmout nové členy neboli **absorpční kapacita**, tj. vytvoření institucionálních podmínek v oblasti fungování EU tak, aby rozšíření nenarušilo dosavadní integrační proces, nesnížilo akceschopnost jeho orgánů a nevedlo k ohrožení stability v Unii.

Skupina kandidátských států se vytvořila jako důsledek přihlášek o členství v ES (EU) podávaných postupně od konce 80. let a zatím uzavřených v polovině 90. let. Skupina kandidátských států představovala značně nesourodou skupinu, a to po všech stránkách - velikostně, celkovou ekonomickou rozvinutostí, momentální výkonností, různou úrovní stability svých ekonomik i svých politických systémů.

Z hlediska politického se jako nejproblémovější jevíly Kypr a Turecko:

- **Turecko** – problém Turecka je spojen s celou řadou nejrůznějších okolností, které znemožňují uznat jej za demokratickou zemi, která ctí lidská práva, práva menšin apod. – nesvoboda je zakotvena v politickém systému vylučujícím existenci některých politických směrů či stran, zejména levicových, represe vůči opozičním poslancům, upírání práv Kurdů, jejich pronásledování (a všech, kteří se staví na jejich obranu), likvidační vojenské akce vůči kurdským vesnicím, žalařování, pronásledování

kurdských sil i na území cizích států atd. Ani přijetí některých demokratizačních opatření (pod tlakem EU) tento problém dosud plně nevyřešilo a v současné době není zcela jistý zájem Turecka o členství v EU. Proto Turecko patří i po několika desetiletích stále pouze k zemím s kandidátským statutem.

- **Kypr** – problém tohoto ostrova nesouvisel ani tak se schopností naplňovat výše uvedená kritéria pro vstup do EU, ale výhradně s rozdělením ostrova po turecké invazi v roce 1974 a následné okupaci severní části Kyperské republiky, na kterém turečtí interventi vytvořili tzv. Severokyperskou tureckou republiku (mezinárodně a diplomaticky nikým neuznanou kromě Turecka). EU tak byla nucena v průběhu přístupového procesu ustoupit od podmínky, že do Unie může být přijat jen sjednocený Kypr, takže následující přijímací jednání probíhala pouze s Kyperskou republikou zastupující řecké obyvatelstvo ostrova (když kyperští Turci zatím odmítali přijmout jakékoliv jiné řešení, než jejich oficiální uznání za jednací stranu). Neuspěl ani plán OSN na sjednocení, který byl odmítnut v referendu (duben 2004) řeckou částí kyperského obyvatelstva. Nakonec ustoupila i Evropská unie a souhlasila se vstupem pouze řecké části (viz dále).

Praktická aplikace politických rozhodnutí o rozšíření byla zahájena v roce 1994 essenkým summitem Evropské rady, který vytyčil tzv. předvstupní strategii, která se opírala o její následující součásti:

- **Asociační dohody** se státy střední a východní Evropy typu „evropských dohod“, které zajišťovaly integrační propojení s ES na úrovni pásma volného obchodu dovršitelného během deseti let, široce pojatou hospodářskou spoluprací a vytvoření podmínek pro „politický dialog“. Tím bylo zajištěno postupné sblížování jejich ekonomik na integrační bázi, reálná účast na nyní již širěji pojatém evropském integračním procesu.
- **Strukturované vztahy** mezi přidruženými zeměmi a institucemi EU, které měly zajistit podmínky pro prakticky nepřetržitý dialog, prostřednictvím kterého by kandidátské země mohly snad i ovlivňovat rozšiřovací proces v Unii v poměrně široké škále posuzovaných otázek. Jejím smyslem bylo i oslabení rivality mezi kandidátskými státy a posílení tendence ke společnému posuzování problémů vzájemné spolupráce. Ovšem organizační podoba tohoto záměru (porady po zasedání Evropské rady apod.) se ukázala jako neúčinná (bez možností přijímat jakékoliv závěry) a z mnoha hledisek i neúnosná (podřízené a pasivní postavení kandidátských států), proto byla později změněna a nahrazena jinou formou (tzv. evropskou konferencí).
- **Příprava na budoucí začlenění do jednotného vnitřního trhu Unie**, zaměřená na schopnost kandidátských států přijmout již s předstihem legislativu vnitřního trhu, včetně všech příslušných norem a standardů. Proto byl vydán klíčový dokument Evropské komise - přijatý 3. května 1995 – „Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, známý také pod názvem Bílá kniha, jenž rozpracovává předvstupní strategii přidružených zemí. Jejím cílem bylo zajistit optimální přípravu na jejich reálné zapojení do vnitřního trhu Unie, které, jak zdůrazňuje dokument, je třeba odlišit od vstupu do Unie, jehož součástí bude přijetí

celého souboru *acquis communautaire*. Zaměřuje se na hlavní opatření, kterými je možno dosáhnout sblížení legislativy těchto zemí s legislativou Společenství, zejména v oblasti hospodářské soutěže, sociální politiky a politiky životního prostředí, ale především zdůrazňuje, že „hlavní odpovědnost za začleňování do vnitřního trhu mají přidružené země, které si stanoví své vlastní odvětvové priority“.

- **Pomoc EU kandidátským státům** prostřednictvím široce pojatého programu *Phare* a možnost aplikovat na ně i další programy (například pro přípravu odborníků, vzdělávací programy různého charakteru, výměnné akce na všech úrovních, přenos informací atd.).

Kromě programu *Phare* se postupně rozvinula další pomoc kandidátským státům v podobě dalších dvou finančních nástrojů *ISPA* a *SAPARD* (jedná se o předvstupní fondy strukturální povahy, kdy na jedné straně se jednalo o finanční pomoc ekonomicky méně vyspělým kandidátským zemím, na straně druhé bylo jejich cílem to, aby se kandidátské země seznámily se zásadami a postupy regionální a strukturální politiky Společenství ještě před jejich přijetím do EU).

Program *Phare* představoval hlavní kanál finanční a technické spolupráce s cílem pomoci zemím střední Evropy v přípravě na jejich vstup do EU. Program *Phare* vznikl v roce 1989 pro podporu reformy v Polsku a Maďarsku a v době před vstupem největšího počtu zemí do EU, tedy před rokem 2004, zahrnoval celkem 13 partnerských zemí ze střední Evropy. Program *Phare* byl navržen jako podpůrný program pro přechod těchto zemí k demokracii a tržní ekonomice, ale jeho úloha se postupně mění a vyvíjí. Od roku 1994 se *Phare* zaměřoval na podporu deseti zájemců o členství v EU – tzv. kandidátských zemí ze střední Evropy - při jejich přípravě na vstup do unie a od roku 1997 se program *Phare* zaměřoval na nejdůležitější aspekty v procesu přijímání souhrnu podmínek pro vstup kandidátských zemí do EU (tzv. *acquis communautaire*). Současnou prioritou programu je usnadnění přizpůsobení ekonomik uvedených zemí standardům Evropské unie. Finanční částka vyčleněná pro realizaci tohoto programu činila v programovacím období let 2000 až 2006 přibližně 1,56 mld. eur ročně. Po vstupu většiny zemí do EU se orientoval na země západního Balkánu.

Program *ISPA* byl druhým nástrojem orientovaným na kandidátské státy. V období let 2000 až 2006 bylo mezi projekty na ochranu životního prostředí a projekty dopravní infrastruktury rozděleno rovnoměrně celkem 1040 mil. eur ročně.

Hlavními prioritami přípravy kandidátských zemí na vstup byly:

- seznámení se zásadami a postupy EU,
- pomoc těmto zemím při dosahování úrovně EU v oblasti ochrany životního prostředí,
- rozšíření a navázání dopravních sítí na transevropské dopravní sítě.

Zdrojem finančních prostředků pro program **SAPARD**, který byl sestaven na období let 2000 až 2006, byla garanční sekce strukturálního fondu EAGGF. Pro všech deset kandidátských zemí bylo určeno celkem 520 mil. eur ročně. Název programu SAPARD byl vytvořen z počátečních písmen slov Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - tedy speciální akční program pro předvstupní pomoc v zemědělství a rozvoji venkova. Program byl formulován v Návrhu nařízení Rady (ES) o podpoře Společenství pro předvstupní opatření pro rozvoj zemědělství a venkova v žadatelských zemích střední a východní Evropy v předvstupním období. SAPARD se lišil od tehdy dosud známých programů, například Phare, zejména jasně definovaným záměrem připravit kandidátské země na využívání strukturálních fondů Evropské unie. Důraz se neklade na samotný objem finančních prostředků, ale na skutečnost, že budou v dostatečném časovém předstihu připraveny, vybudovány a odzkoušeny všechny potřebné nástroje k využívání strukturálních fondů. Program dával kandidátským zemím, byť dosud v pozici tzv. "třetích zemí", jistou rozhodovací pravomoc a samostatnost, zároveň však zavazoval k plnému respektování pravidel stanovených právním rámcem Evropské unie. Jde o první systematický předvstupní nástroj tohoto typu v dějinách Evropské unie, žádná z dnešních členských zemí (s výjimkou Portugalska, které tuto možnost mělo jen ve velmi omezené míře) neměla příležitost obdobný předvstupní nástroj využívat.

Současnému finančnímu nástroji (IPA) se věnuje v další části této kapitoly, která se zaměřuje na přístupový proces zemí západního Balkánu.

12.1.1 POSTUP PŘIJÍMACÍHO PROCESU

Začátek přijímacích řízení je datován 31. březnem 1998 rozhodnutím Evropské komise o zahájení jednání s tzv. **lucemburskou skupinou** uchazečů (též tzv. první skupinou 5+1) – Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českem a Slovinskem, resp. Kyprem. Ostatní (bez Turecka) byli zařazeni do druhé, **helsinské skupiny**, s nimiž byla jednání oficiálně otevřena až v roce 2000. Na summitu Evropské rady v Helsinkách v prosinci 1999 bylo na základě doporučení Komise rozhodnuto, že lucemburská skupina bude rozšířena o následující státy: Rumunsko, Slovensko, Litvu, Lotyšsko, Bulharsko a Maltu.

Prvním reálným krokem zahajovací fáze přijímacího řízení byl tzv. **screening** z března 1998, který zahrnoval analýzu legislativy kandidátských států a její komparaci s legislativou Společenství, a to na odborné, nikoliv politické úrovni. Podstatou screeningu je podrobná prezentace každé z 31 kapitol *acquis communautaire* ze strany Komise, a to na společném zasedání, po kterém následují dvoustranná setkání s každou kandidátskou zemí. Na mnohostranných jednáních odborníci Komise stanoví, v čem se musí jednotliví noví členové přizpůsobit ustanovením smluv zakládajících EU.

Na dvoustranných zasedáních jsou kandidátským zemím kladeny otázky, zda:

- jsou schopny akceptovat příslušnou kapitolu *acquis*,
- mají v úmyslu vyžádat si přechodné období v oblasti právě projednávané kapitoly,

- již přijaly zákony nezbytné k zajištění souladu s *acquis*,
- pokud ne, kdy hodlají takové zákony přijmout,
- mají zavedeny administrativní struktury a další kapacity nezbytné k řádnému zavedení a uplatňování zákonů EU,
- pokud ne, kdy tyto struktury zavedou,
- ústní i písemné odpovědi na tyto otázky pomáhají Komisi a kandidátské zemi určit otázky, které se mohou během vyjednávání vyskytnout.

Tento proces byl dokončen **v červenci 1999**.

Jak je uvedeno výše celý balík *acquis communautaire* činil 31 kapitol, kdy každá obsahovala jednu ucelenou problematiku:

1. Volný pohyb zboží
2. Volný pohyb osob
3. Volný pohyb služeb
4. Volný pohyb kapitálu
5. Firemní právo
6. Hospodářská soutěž
7. Zemědělství
8. Rybolov
9. Dopravní politika
10. Daně
11. Hospodářská a měnová unie
12. Statistika
13. Sociální politika a zaměstnanost
14. Energetika
15. Průmyslová politika
16. Malé a střední podniky
17. Věda a výzkum
18. Výchova a vzdělávání
19. Telekomunikace a informační technologie
20. Kultura a audiovizuální politika
21. Regionální politika a koordinace strukturálních instrumentů
22. Životní prostředí
23. Spotřebitelé a ochrana zdraví
24. Spolupráce v oblasti justice a vnitřních záležitostí
25. Celní unie
26. Vnější vztahy
27. Společná zahraniční a bezpečnostní politika
28. Finanční kontrola
29. Finanční a rozpočtová opatření
30. Instituce
31. Ostatní

Výchozím aktem se staly **posudky**, které zpracovala Evropská komise (poprvé za rok 1997) pro každý kandidátský stát, které měly postihovat výchozí úroveň předpokladů pro převzetí závazků vyplývajících z členství EU. Posléze byly tyto posudky zpracovávány Komisí každý rok. V těchto zprávách Komise představuje každoroční hodnocení pokroku dosaženého jednotlivými kandidátskými zeměmi směrem ke vstupu do EU. Zpráva slouží Radě jako základ k přijímání rozhodnutí o vedení jednání nebo jejich rozšíření na další kandidáty. Zpráva je veřejná. Tyto materiály vypracovává Evropská komise na základě vlastních informací a zejména na základě informací, které získává od vlád příslušných kandidátských zemí. Přitom se každým rokem uplatňují stejná kritéria:

- Hodnocení vztahů mezi kandidátskou zemí a Unií
- Hodnocení současné situace a perspektiv vývoje s ohledem na splnění kodaňských kritérií
- Zkoumá předpoklady pro přijetí závazků vyplývajících z členství (tj. *acquis*)

Významnou roli v přístupovém procesu hrál také program nazvaný twinning ("zdvojení"), který byl zahájen v květnu 1998 jako základní mechanismus procesu "budování institucí". Jeho úkolem bylo napomáhat kandidátským zemím při vytváření moderní a efektivní administrativy se strukturou, pracovníky a vedením schopným zavádět *acquis communautaire* na úrovni členských států. Twinning nabízel rámec pro spolupráci státní správy a poloveřejných organizací v kandidátských zemích s jejich partnery v členských státech na projektech, jejichž cílem je převzetí, podpora a zavedení určité části *acquis communautaire*. Pro twinning bylo charakteristické, že sloužil ke zprostředkování určitých zaručených zkušeností. Jeho cílem není podpora všeobecné spolupráce, ale přenos konkrétních postupů, které si obě strany dohodnou v zájmu zavedení prioritních oblastí *acquis*, tak jak jsou definovány v Přístupovém partnerství. Na rozdíl od krátkodobých konzultací zaměřených na vyřešení konkrétního problému, předmětem twinningu je **dlouhodobá asistence expertů z EU v kandidátských zemích**. Každý twinningový projekt měl nejméně jednoho předvstupního poradce, který byl vyslán vládou některého členského státu nebo jiným oficiálním orgánem, aby pracoval na odpovídajícím ministerstvu v kandidátské zemi na realizaci konkrétního projektu po dobu nejméně 12 měsíců.

Dalším posunem v procesu rozšiřování EU bylo přijetí dokumentu „**Agenda 2000 – Za silnější a širší Evropu**“ v roce 1997 (který vstoupil do praxe až v roce 1999). Program řeší prakticky dvě hlavní skupiny otázek:

- připravenost EU na rozšíření a
- připravenost kandidátských států na přijetí do Unie.

Agenda 2000 zavádí tzv. posílenou předvstupní strategii, která obsahuje rozhodnutí EU o uzavření tzv. **přístupového partnerství** (Accession Partnership) s každým kandidátem, které je vyhlášením priorit (krátkodobého a střednědobého charakteru), kterých je třeba dosáhnout, a to diferencovaně pro každou jednotlivou kandidátskou zemi. Reálné naplnění této koncepce je podpořeno i finančními transfery z rozpočtu EU.

Další fáze jednání, navazující na screening, byla zahájena předložením tzv. **pozičních dokumentů**, které jsou předpokladem jakéhokoliv jednání o jednotlivých kapitolách *acquis*. V nich každá kandidátská země uvádí vlastní přístup k tématice příslušné kapitoly a doprovází jej příslušnými návrhy (například žádostmi o výjimky, o poskytnutí přechodných období atp.). Poziční dokumenty jsou pak podkladem pro formulování stanoviska Rady (přípraveného Evropskou komisí) k dalšímu průběhu vyjednávacího procesu.

Vlastní postup přijímání (po splnění všech požadovaných podmínek a naplnění i ostatních předpokladů ovlivňujících rozšíření Unie) probíhal po následující linii:

- přijetí politického stanoviska nejvyšších politických představitelů členských států EU (za předpokladu, že je pozitivní), které zaujmou formou rozhodnutí Evropské rady ke státům připraveným k přijetí do EU.
- závěrečné stanovisko Evropské komise s návrhem a individuálním doporučením k přijetí každého příslušného kandidátského státu.
- vyjevení stanovisek členských států v Radě jakožto zákonodárného orgánu Společenství, stvrzené jednomyslným hlasováním o každém z kandidátských států.

Poté následovalo zahájení ratifikačního řízení na několika úrovních:

- ratifikace parlamentem daného kandidátského státu,
- ratifikace Evropským parlamentem,
- ratifikace parlamenty všech členských států Unie.
- podepsání Smlouvy o přistoupení k Evropské unii.

V praxi výše uvedené kroky začaly být naplňovány v roce 2001, kdy Evropská rada na svém zasedání v Göteborgu, které se konalo v červnu, potvrdila, že rozšíření Unie je nezvratitelné a že zájmem Evropské unie je završit přístupový proces tak, aby noví členové mohli brát účast ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004. Daleko důležitějším mezníkem ve vrcholícím procesu rozšiřování Unie se však stalo až teprve prosincový summit EU v Laekenu.

Na tomto zasedání Evropské rady nejenže členské státy EU potvrdily záměr rozšířit Unii v roce 2004, ale zároveň omezily skupinu kandidátských států, kterých by se mělo rozšíření týkat. Z původní dvanáctky zemí (tzv. helsinské skupiny) vypadlo Bulharsko a Rumunsko, jejichž připravenost byla hodnocena jako nedostatečná a tyto státy by tak nebylo schopny ukončit negociační proces do konce roku 2002. V této skupině, stejně jako v helsinské, tedy nebylo ani Turecko, které však 8. března 2001 uzavřelo s Evropskou unií zvláštní formu přístupového partnerství.

Rozhodnutím uzavřít rozhovory o vstupu do EU se členy laekenské skupiny se posléze zabývali nejvyšší představitelé členských států v červnu 2002 na summitu Evropské rady v Seville. Zde bylo přijato rozhodnutí o tom, že kandidátským státům, jichž se týká nejbližší

rozšíření, budou nejpozději v listopadu 2002 sděleny všechny podmínky členství, a to včetně finančních otázek.

Přípravenost kandidátů byla posléze hodnocena pravidelnou hodnotící zprávou komise zveřejněnou v říjnu 2002, na kterou bezprostředně navázal summit v Bruselu. Pro kandidátské státy představovala tato schůzka významnou událost, jelikož Evropská unie zde deklarovala záměr definitivně uzavřít jednání o svém rozšíření v průběhu plánovaného summitu v Kodani v prosinci 2002 a podepsat dohody o vstupu v průběhu dubna 2003. V této souvislosti bylo dále specifikováno, že Bulharsko a Rumunsko by mohly uzavřít své rozhovory o přistoupení v roce 2007.

Kodaňský summit Evropské rady, který se konal 12. a 13. prosince 2002, představuje důležitý mezník ve vývoji Evropské unie i celého procesu rozšíření o postkomunistické státy. Evropská unie zde stanovila konkrétní termín svého bezprecedentního rozšíření o deset nových členů napříč východní, střední a jižní Evropou na květen 2004, kdy se EU rozšířila o 10 nových členských států: Česko, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Pro Bulharsko a Rumunsko určila rok 2007, Turecko zůstalo "jen" oficiálním kandidátem členství. Pokud do konce roku 2004 splní Kodaňská kritéria, politické a ekonomické podmínky členství, budou vstupní rozhovory zahájeny s touto zemí v roce 2005. V otázce Kypru se na kodaňském zasedání k dohodě nedospělo, avšak summit pozval k členství v Unii Kyperskou republiku (řeckou část ostrova) a vyjádřil naději, že v průběhu dalších měsíců, které zbývají do rozšíření Unie, bude možno dospět k takové dohodě, která umožní vstup do EU sjednocenému Kypru.

Závěrečným dokumentem nejvyšší, byť formální důležitosti je Smlouva o přistoupení státu k Evropské unii. Smlouva o přistoupení byla v anglickém znění připravena počátkem února 2003. Posléze byla přeložena do všech jazykových mutací, neboť se vyžadovalo, aby byla podepsána ve všech jazycích stávajících i nových členských států.

Smlouva o přistoupení byla sjednávána jako jedna smlouva o přistoupení všech deseti zemí, které se staly členskými státy EU dne 1. května 2004. Základním důvodem uvedeného přístupu, který byl použit i u minulých rozšíření EU, je umožnit navázání smluvních vztahů nejen mezi stávajícími a novými členskými státy, ale i mezi novými členskými státy navzájem.

Text Smlouvy o přistoupení byl připravován v návaznosti na dílčí uzavírání jednání o přistoupení k EU po jednotlivých oblastech již od přelomu března a dubna 2002. Vedle formulování výsledků jednání do smluvně právního textu byly připravovány i úpravy jak základních smluv, tak sekundární legislativy ES/EU. Účelem těchto úprav bylo zajistit znění všech právních aktů ES/EU v takové podobě, aby je bylo možné řádně aplikovat v rozšířené Evropské unii.

Smlouva se skládá z tzv. Základní smlouvy a její přílohy - Aktu o podmínkách přistoupení a přizpůsobení zakladatelských smluv Unie (který obsahuje rozsáhlou řadu dalších příloh).

Základní smlouva má charakter slavnostní deklarace. Především se v ní konstatuje, že kandidátský stát se stává řádným členem Evropské unie se všemi právy a povinnostmi, v souladu s ustanoveními zakladatelských smluv EU, resp. Evropských společenství. Je v ní uvedena odvolávka na příložený Akt, ve kterém jsou jednak specifikovány všechny podmínky spojené s přijetím nového státu a jednak úpravy zakladatelských smluv daným rozšířením vyvolané. Současně je uveden termín, ke kterému by nový stát měl být uveden mezi ostatní členské státy Unie.

Akt o podmínkách přistoupení a přizpůsobení zakladatelských smluv Unie se člení do pěti částí:

- Úvodní část – Zásady – obsahuje např. ustanovení o závaznosti smluv a všech aktů Společenství, stejně jako všech mezinárodních smluv Společenství pro nový stát.
- Úpravy zakladatelských smluv zahrnují především formy včlenění státu do všech orgánů (hlavních i poradních) a institucí Unie a vymezení jeho pozice určením počtu mandátů v EP či Komisi, váhy při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě apod.
- Případné modifikace aktů přijatých orgány Unie vzhledem k novým, změněným podmínkám.
- Přechodná opatření obsahují souhrn všech výjimek a přechodných období, která byla dohodnuta v průběhu přijímacího řízení, a zrušení všech závazků a smluv kandidátského státu, které uzavřel ještě v období před přijetím do EU (například dohody o účasti v celní unii s nečlenskými státy Unie apod.).
- Implementace Aktu obsahuje obdobná opatření, včetně stanovení účasti nového státu na komunitárním rozpočtu (např. výši jeho příspěvků), účasti ve společné zemědělské politice apod., včetně dohodnutých výjimek.

Následně probíhalo schvalovací řízení jak na straně Evropské unie, tak v jednotlivých přistupujících státech. Stávající členské státy se ke Smlouvě o přistoupení v této fázi vyjadřovaly prostřednictvím orgánů EU - text smlouvy byl odsouhlasen COREPER (Výborem stálých zástupců), následně bylo přijato formální stanovisko Evropské komise a návrh Smlouvy o přistoupení byl postoupen Evropskému parlamentu, který 9. dubna 2003 vyslovil souhlas s rozšířením Evropské unie. Schvalovací proces před podpisem Smlouvy o přistoupení byl na straně EU ukončen dne 14. dubna 2003, kdy Rada rozhodla o přijetí žádostí kandidátských zemí o přistoupení k EU.

Slavnostní podpis Smlouvy o přistoupení se uskutečnil v Aténách dne 16. dubna 2003. Podmínkou vstupu Smlouvy o přistoupení v platnost je její ratifikace. Ratifikační proces probíhal do 30. dubna 2004, což byl nejzazší termín pro uložení všech ratifikačních listin u depositáře základních smluv o Evropských společenstvích a Evropské unii, tj. u vlády Italské republiky. V případě, že by ji neratifikoval některý z přistupujících států, nenabyla by platnosti pouze ta ustanovení, která by se týkala daného státu. Pokud by ji neratifikoval některý stávající členský stát, Smlouva o přistoupení by nevstoupila v platnost a rozšíření by se podle této smlouvy v předpokládaném termínu neuskutečnilo. Jelikož celý ratifikační

proces proběhl hladce, Smlouva o přistoupení, jak je v jejím textu uvedeno, vstoupila v platnost 1. května 2004.

Ve většině nových členských států byla Smlouva o přistoupení ratifikována prostřednictvím referenda, v němž byl dán prostor vyjádřit se k členství své země všem voličům. Výsledky referend v jednotlivých státech **shrnuje tabulka 3-5**. Výjimku tvořil Kypr, kde ke schválení jeho vstupu do EU postačoval souhlas parlamentu a Malta, kde se sice referendum konalo, nicméně jeho výsledek byl pro politickou reprezentaci Malty nezávazný.

12.2 Česká republika na cestě do Evropské unie

12.2.1 POČÁTEK SMLUVNÍCH VZTAHŮ ČESKA A UNIE

Jak již bylo uvedeno výše, nová koncepce asociačních dohod, jež se měla uplatňovat ve vztazích mezi Evropskými společenstvími a postkomunistickými zeměmi SVE, byla přijata v průběhu roku 1990. Ještě na sklonku tohoto roku, konkrétně 20. prosince, Československo zahájilo oficiálně rozhovory s ES o uzavření této asociační dohody. Vyjednávání bylo vedeno na dvou úrovních – prezidentské, tj. iniciativa Václava Havla, které bylo multiinstitucionální povahy, tj. zaměřeno nejen na ES, ale i na země ESVO a prostor Evropy vůbec, a ministerské, tj. iniciativa tehdejšího ministra zahraničních věcí Československa Jiřího Dienstbiera, jež bylo zaměřeno především na ES.

Mezi problémové otázky ve vyjednávacím procesu patřily zemědělské a textilní výrobky ze zemí SVE, kdy se některé členské země bránily příliš velké liberalizaci dovozu z těchto zemí. Důvodem byl strach z případného poklesu odbytu či dokonce krachu domácích firem, což by mohlo v konečném důsledku znamenat ohrožení pracovních míst. Nakonec se ale podařilo tyto spory vyřešit a **Evropská dohoda** (ED) mezi ČSFR a ES byla podepsána 16. prosince 1991 po osmi kolech jednání. Poněvadž se jednalo o tzv. smíšenou smlouvu (její charakteristika viz první kapitola), což znamená, že partnerem smlouvy jsou jednak ES, jednak všechny jednotlivé členské země, musely smlouvu ratifikovat jak Evropský parlament, tak parlamenty členských zemí. Z toho plynula i časová náročnost, což oddalovalo její platnost. Aby nebylo naplňování ustanovení dohody dotýkající se vytváření zóny volného obchodu zbytečně zdržováno, byla paralelně uzavřena **Prozatímní dohoda o obchodu a otázkách s obchodem souvisejícím mezi ČSFR a EHS a ESUO** (dále Prozatímní dohoda). Obsahem Prozatímní dohody byly ty pasáže asociační dohody vztahující se k vzájemnému obchodu. Její výhodou bylo to, že nepodléhala ratifikačnímu procesu (ke vstupu takovéto dohody v platnost stačí schválení Rady, ke kterému došlo 28. února 1992), a proto mohla vstoupit v platnost mnohem dříve než samotná asociační dohoda - již 1. března 1992. Nutno podotknout, že její platnost byla limitována termínem nabytí platnosti ED. Úprava obchodních vztahů spočívala v závazku obou stran vytvořit během deseti let (tj. do roku 2002) pásmo volného obchodu průmyslovými výrobky. Kompromisního řešení bylo dosaženo při liberalizaci obchodu zemědělskými produkty, kdy měla platit určitá omezení, přičemž byl zakotven postup odbourávání tarifních překážek asymetricky ve prospěch ČSFR

(tuto asymetrii můžeme chápat jako jakousi snahu podpořit ekonomickou transformaci a s ním spojený složitý proces reorientace zahraničního obchodu). Federální Evropská dohoda však nebyla, vzhledem k blížícímu se rozdělení ČSFR na dva nástupnické státy - Českou republiku a Slovenskou republiku, ratifikována a nikdy nevstoupila v platnost. Nástupnickým státům se podařilo dojednat s ES pokračování platnosti Prozatímní dohody, kdy se ČR a SR staly nástupci (sukcesory) původní Prozatímní dohody (podmínky sukcese byly dohodnuty Doplnčkovým protokolem k Prozatímní dohodě, který byl podepsán 21. prosince 1993 a vstoupil v platnost 1. dubna 1994). Nakročená liberalizace vzájemného obchodu tak nebyla v podstatě nijak narušena.

Bylo proto nutné znovu vyjednat asociační dohodu s každou nástupnickou zemí zvlášť. Pokud jde o ED, že přicházely v úvahu dvě varianty řešení sukcese:

- ED by byla sjednána s oběma republikami odděleně, avšak její obchodní část by byla sjednána s celní unií mezi ČR a SR.
- ED by se nerozdělovala a byla by sjednána dvě samostatná ujednání jako celek zahrnující i obchodní část. Pokud jde o množství kvóty, byla by za základ vzata dohoda mezi orgány obou republik tak, jak byla prezentována předsedy vlád ČR a SR britskému premiérovi Majorovi dne 28. října 1992.

Po sondážních jednáních mezi oběma stranami nakonec zvítězila druhá varianta (tedy re-negociace ED) a po dvou kolech jednání se ČR na straně jedné a Společenství a její členské státy na straně druhé dohodly na textu nové Evropské dohody, který byl parafován 23. června 1993 a podepsán 4. října téhož roku u příležitosti zasedání Rady ministrů. Již 27. října 1993 dohodu ratifikoval Evropský parlament a 8. prosince 1993 tak učinila rovněž Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dohoda vstoupila v platnost 1. února 1995 a byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 7/1995 Sb. Samotný text se příliš neodlišoval od původní ED. Dohoda předpokládala vytvoření pásma volného obchodu průmyslovými výrobky mezi ČR a ES do 1. ledna 2002 (zrušení cel k 1. lednu 2001, zrušení kvót k 1. lednu 2002).

Významnou součástí Evropské dohody sjednané s ČR, která ji odlišuje od původní federální ED, je tzv. neprováděcí, čili *suspensivní klauzule*. Ta umožňuje jedné smluvní straně přerušit provádění dohody, a to i bez vzájemných konzultací, dojde-li k závažnému porušení podstatných smluvních závazků druhou stranou. Druhá významná odlišnost je obsažena v článku 6, jenž klade důraz na úctu k demokratickým zásadám a lidským právům stanoveným v Helsinském závěrečném aktu a Pařížské chartě pro novou Evropu, což vytváří základní prvky přidružení. Tato formulace článku vyplývá z deklarace Rady ministrů z 11. května 1992, podle níž musí být obdobná klauzule týkající se respektu k lidským právům součástí všech nově uzavíraných kooperačních a asociačních dohod mezi Společenstvím a třetími zeměmi.

Evropská dohoda je hlavním nástrojem a základním dokumentem sblížení českého práva s právem Evropských společenství. Toto sblížení nebo také jinak řečeno tato harmonizace představuje proces přizpůsobování a transformace právního řádu přidruženého státu, a to tak, že dochází k jeho plné slučitelnosti s komunitárním právem v oblastech odpovídajících věcné působnosti norem komunitárního práva. V této souvislosti je třeba rozlišovat tento pojem od pojmu aproximace, jež znamená „*přibližování českého práva k právu ES, tedy přizpůsobování práva jednosměrně, pouze z české strany k právu Společenství.*“

Samotná ED (v posledním platném znění) se skládá z Preambule a devíti Hlav, které obsahují celkem 124 článků.

12.2.2 PROHLoubENÍ INTEGRaČNÍHO PROCESU

17. ledna 1996 podala Česká republika prostřednictvím předsedy české vlády Václava Klause přihlášku ke členství v Evropské unii.

Na doporučení Komise rozhodla Evropská rada na svém jednání v Lucemburku 13. 12. 1997 o oficiálním pozvání 11 kandidátských států ke vstupu do EU. Za Českou republiku pozvání převzal prezident **Václav Havel** za doprovodu ministra zahraničí Jaroslava Šedivého. Lucemburský summit dále rozhodl, že v průběhu jara 1998 budou svolány bilaterální mezivládní konference, které zahájí přístupová jednání se šesti státy: Kypr, Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českou republikou a Slovinskem (tzv. lucemburská skupina). Samotný proces rozšiřování byl pak zahájen v Bruselu za účasti ministrů zahraničí EU15 a 11 kandidátských států včetně ČR dne 30. března 1998.

Právní rámec byl formulován v Přístupovém partnerství. Česká republika předložila v Bruselu 1998 Národní program přípravy ČR na členství v EU, který byl postupně vydáván v roce 1999, 2000 a 2001.

V dubnu 1998 začala v Bruselu první část rozhovorů o vstupu ČR do EU - tzv. „screening“, tj. analytické srovnávání legislativy kandidátských zemí s evropským právem. Po předběžných technických jednáních započala v listopadu 1998 vlastní jednání o přistoupení ČR k EU na ministerské úrovni. Pro potřeby screeningu bylo aquis rozděleno dle oblastí do 31 kapitol. Před zahájením jednání o každé kapitole navrhla vždy EK společné vyjednávací stanovisko Unie, které bylo schváleno Radou a prezentováno předsednickou zemí. Stanoviska ke všem 31 kapitolám vypracovaly také všechny kandidátské státy, které při jednáních zastupoval hlavní vyjednávač a jeho tým.

Do čela českého vyjednávacího (negociačního) týmu byl 14. 1. 1998 jmenován náměstek ministra zahraničních věcí Pavel Telička. Jednání byla složitá a mnohdy velmi náročná z hlediska komplexnosti, věcného záběru, technické náročnosti a také politického významu. V některých otázkách Evropská unie vyjednávací prostor významně zúžila a podmínky do značné míry nadefinovala. Hlavním vyjednávačem Evropské komise byl Klaus

van der Pas, v čele vyjednávacího týmu příslušného přímo pro Českou republiku stál nejprve Michael Leigh a od roku 2000 Rutger Wissels.

Proces přípravy na členství byl průběžně monitorován ze strany Evropské komise, která od roku 1998 každoročně vydávala *Pravidelné zprávy o pokroku kandidátských zemí v přípravách na členství v EU*. První hodnotící zpráva Komise z roku 1998 byla velmi kritická, především v oblastech státní správy a soudnictví. Vláda se pokusila zrychlit legislativní proces přejímání práva EU. Druhá zpráva Komise 1999 pozitivně označila přijetí vládního dokumentu Hospodářská strategie vstupu do Evropské unie, společné hodnocení priorit hospodářské politiky, významný posun při liberalizaci pohybu kapitálu či přijetí základních pravidel pro prosazování regionální politiky. Přesto byl celkový výsledek plnění Přístupového partnerství označen za neuspokojivý, mimo jiné byla velmi kriticky hodnocena situace Romů. Zpráva Komise z roku 2000 byla hodnocena mnohem lepší známkou než dvě předchozí, především bylo kladně hodnoceno zrychlené přijímání legislativy.

Ve dnech 7. - 11. prosince 2000 se konal summit EU v Nice, na němž se řešilo rozšíření východním směrem a celková reforma institucí. Dle výsledků měla ČR po vstupu do EU disponovat 11 hlasy v Radě a 20 poslanci v EP. Jelikož ČR a Maďarsko jsou státy přibližně stejně velké jako Belgie, Portugalsko a Řecko, a přitom měly získat méně křesel v Radě a v Evropském parlamentu, došlo tak k jejich diskriminaci.

Zpráva z roku 2001 ČR hodnotila výrazně pozitivněji, především v oblasti fungující tržní ekonomiky. Stálým problémem byla situace Romů a reforma státní správy. V roce 2002 se zase řešila otázka tzv. Benešových dekretů. Na základě analýze vydala Komise zprávu, že dekrety z hlediska *acquis* nepředstavují žádnou překážku v přistoupení ČR. Poslední hodnotící zprávu vydala 5. 11. 2003, tato zpráva byla nazvána *Souhrnná monitorovací zpráva o přípravách České republiky na členství*. V posudcích Komise navrhla rozšířit Unii o deset zemí navržených v Laakenu.

Předvstupní proces s deseti kandidátskými státy včetně ČR byl ukončen na zasedání Evropské rady ve dnech 12.-13. prosince 2002 v Kodani. Zde byly uzavřeny všechny vyjednávací kapitoly včetně přechodných období, která poskytla novým členským zemím delší lhůtu k úspěšnému vyrovnání se všemi závazky vyplývajícími z členství v EU. Přijímací jednání tak mohlo být dokončeno v roce 2003 ratifikačním řízením s ČR a dalšími devíti kandidátskými státy, aby se tyto „mohly zúčastnit voleb do Evropského parlamentu“, jak bylo zdůrazňováno představiteli Unie. Po slavnostním podpisu Smlouvy o přistoupení ČR k EU 16. dubna 2003 v Aténách a její ratifikací českým parlamentem, kterému předcházelo referendum k této smlouvě, vstoupila Česká republika 1. května 2004 do Evropské unie.

12.2.3 INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitole, konstrukce oboustranných orgánů byla třípilířová. Nejvýše postaveným orgánem byla *Rada přidružení*, již vymezují v ED články

105 až 107. Jejimi členy byli za Společenství ministři zahraničí věcí (tj. členů Rady) a evropský komisař (Hans van den Broek). ČR zastupoval ministr zahraničních věcí. Rada přidružení se scházela obvykle jednou ročně a posuzovala jakékoliv významné otázky vyplývající z rámce této dohody a jakékoliv jiné dvoustranné nebo mezinárodní otázky společného zájmu. Samotné schůzky v rámci Rady přidružení byly vedeny ve formálním duchu a délka těchto jednání se pohybovala okolo 30 minut. Rozhodnutí a doporučení Rady přidružení tvoří sekundární asociační právo, jež sehrává důležitou úlohu pro aplikaci Evropské dohody, které je asociačním právem primárním.

Rozhodnutí Rady přidružení byla zveřejňována v Úředním věstníku ES a byla systematicky přebírána nařízeními Rady a publikována v jejich přílohách, nestávají se však nařízeními a zůstávají akty mezinárodního práva. Tato rozhodnutí jsou závazná pro smluvní strany, tj. pro Společenství, členské státy a asociovanou zemi, tedy ČR. Interpretovány, vykládány a posouzeny mohou být Radou přidružení, ESD, soudy členských států a soudy asociované země.

Věcnými aspekty plnění ED se zabýval **Výbor přidružení**, jenž byl jakýmsi pracovním nástrojem Rady přidružení. Výbor přidružení upravoval článek 108 dohody. Jeho členy byli vysocí úředníci Komise, resp. jednotlivých generálních ředitelství a zástupci členských zemí Společenství na straně jedné a představitelů ústředních orgánů státní správy a České národní banky na straně druhé, tj. vyšších úředníků, jejichž problematika byla na pořadu jednání, přičemž mu předsedal střídavě úředník Komise a představitel Ministerstva zahraničních věcí ČR. Výbor přidružení byl platformou pro výměnu informací a diskusi o konkrétních otázkách vzájemných vztahů, řešil otázky obecně technické povahy a scházel se zpravidla dvakrát ročně. Dílčí otázky plnění ED řešily společné podvýbory, jež byly svolávány ad hoc a jejich členy byli zástupci příslušných generálních ředitelství Komise a na straně ČR se jednalo o zástupce příslušných ministerstev, resp. pracovních skupin v rámci těchto resortů. Oba zmíněné orgány bychom mohli zařadit svou povahou do výkonné moci.

Moc zákonodárnou zastupoval **Parlamentní výbor přidružení**, jehož působnost upravovaly články 110 až 112 ED. Ten sloužil jako fórum ke schůzkám a výměně názorů v otázkách souvisejících s předvstupním negociačním procesem pro členy Parlamentu ČR, resp. Stálé delegace Parlamentu ČR pro spolupráci s Evropským parlamentem (tvořené 15 poslanci a 5 senátory) na straně jedné a členy Evropského parlamentu na straně druhé, resp. Delegace Evropského parlamentu do Parlamentního výboru přidružení. Zatímco v ostatních zemích SVE vznikly na parlamentní půdě stálé výbory pro evropskou integraci, v ČR se až do voleb v roce 1998, kdy byla Stálá delegace transformována do Stálého výboru, omezovala činnost Stálé delegace v podstatě jen na schůze Parlamentního výboru přidružení, což v konečném důsledku vedlo k její pasivní úloze jednak v její kontrolní úloze vůči legislativě, jednak v její informační úloze vůči české veřejnosti. Bylo to dáno do značné míry i tím, že nebyla regulována Ústavou ČR, ale ani žádným jiným zákonem, nýbrž rezolucí, kterou přijímala Poslanecká sněmovna vždy na začátku svého funkčního období. Z politického hlediska byl tedy její význam minimální.

Vedle dvoustranných orgánů stanovených ED byly, na základě usnesení vlády č. 631 z 9. listopadu 1994 o institucionálním zajištění procesu integrace ČR do EU s platností k 1. lednu 1995, zřízeny následující jednostranné orgány – Vládní výbor pro evropskou integraci (VVEI), Pracovní výbor pro provádění Evropské dohody (od října 1998 Pracovní výbor pro integraci ČR do EU (PVI EU)) a různé pracovní skupiny.

Institucionální struktura jednostranných orgánů tedy vypadalo takto: **Vládní výbor pro evropskou integraci**, který byl nejvyšším koordinačním a poradním orgánem vlády pro přípravu vstupu. V jeho čele stál premiér, místopředsedou byl ministr zahraničních věcí a stálými členy byli: ministr financí, ministr průmyslu a obchodu, ministr pro místní rozvoj, ministr práce a sociálních věcí, ministr zemědělství, ministr spravedlnosti, ministr vnitra a ministr životního prostředí. Podle projednávané problematiky byli zváni i ostatní ministři vlády, guvernér ČNB a předseda Českého statistického úřadu (jednalo se o nestálé členy VVEI s právem předkládat návrhy). Úkolem VVEI bylo řešit základní strategii a koncepci vztahu ČR a EU s právem předkládat vládě návrhy k rozhodnutí. Mezi další dílčí úkoly VVEI patřilo metodické usměrňování procesu provádění ED v ČR a koordinace postupů jednotlivých resortů v evropských záležitostech. Svá rozhodnutí přijímal VVEI na základě konsensu (v případě jeho nedosažení rozhodoval předseda VVEI).

Pracovní výbor pro integraci ČR do EU koordinoval činnost všech ústředních orgánů státní správy a ČNB při plnění úkolů spojených s realizací ED a přípravou pro vstup do EU. Rozpracovával strategické záměry VVEI, kterému předkládal materiály k jednání. Připravoval rovněž činnost Rady přidružení, Výboru přidružení a jeho podvýborů, koordinoval naplňování přístupové strategie, jednání o Dohodě o přístupu ČR k EU a další činnosti související s přípravou ČR na vstup do EU. Členy PVI EU byly vyšší úředníci všech ministerstev, ostatních ústředních orgánů státní správy, ČNB a Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), které na návrh příslušných resortů jmenoval ministr zahraničí. Předsedou PVI EU byl náměstek Ministerstva zahraničních věcí (Pavel Telička). Scházel se obvykle jednou měsíčně.

Na základě rozhodnutí PVI EU byly zřizována ad hoc **pracovní skupiny**, jejichž úkolem byla příprava odborných stanovisek k dílčím otázkám. Byly základním článkem mezirezortní koordinace pro vymezenou oblast působnosti. Podle tehdy předpokládaných negociačních oblastí bylo vytvořeno 23 pracovních skupin, přičemž jejich členy byli zástupci orgánů, jichž se daná problematika věcně týkala a jimi designovaní odborníci. V jednotlivých orgánech zastoupených v PVI EU byly zřízeny útvary pro evropskou integraci, jejichž úkolem byla koordinace vztahů v oblasti působnosti daného resortu ve všech záležitostech týkajících se EU a to ve vztahu k EU, uvnitř resortu, vůči PVI EU a konečně vůči jemu podřízeným nebo partnerským institucím.

12.3 Přístupový proces zemí Balkánu a Turecka

Po přistoupení deseti kandidátských zemí v roce 2004, dalších dvou zemí (Bulharsko a Rumunsko) v roce 2007 v rámci tzv. páté vlně rozšíření a po posledním rozšíření v roce

2013 o Chorvatsko, jsou za **kandidátské země** označovány Albánie, Turecko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Srbsko, Černá Hora, Island. V současné době probíhají jednání s Černou Horou, Srbskem a Tureckem. Mimo tyto kandidátské země existují i tzv. **potenciální kandidátské země**, mezi které patří Bosna a Hercegovina, a podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 i Kosovo, tedy země, jež patří z geografického pohledu mezi balkánské. Tyto země získaly příslib perspektivy členství v EU, jakmile budou na tento krok připravené. Na základě těchto skutečností můžeme konstatovat, že EU uplatňuje vůči zemím západního Balkánu dvojrychlostní strategii.

V porovnání s předchozí strategií přidružení, jež byla uplatňována u ČR, Polska, Slovenska, Maďarska a dalších zemí, které vstoupily do EU v roce 2004 či 2007, používá EU pro balkánské země rozdílnou strategii. Je to dáno především následky válečného konfliktu na území bývalé Jugoslávie v první polovině 90. let 20. století, který na dlouhou dobu ovlivnil nejen vývoj v jednotlivých zemích tohoto regionu, ale i vztahy mezi těmito státy navzájem a především s EU, kdy intenzivnější vztahy byly navázány až na konci 90. let.

EU představila po období válečného konfliktu v tomto regionu v roce 1997 tzv. **Regionální přístup** (Regional approach), který usiloval o podporu implementace Daytonsko/Pařížské a Erdutské smlouvy a který měl přinést tomuto regionu stabilitu a prosperitu. Tento projekt byl po dvou letech nahrazen ambicióznějším **Procesem stabilizace a přidružení** (SAP – The Stabilisation and Association Process), což je rámcová politika Evropské unie pro země západního Balkánu na jejich cestě k možnému budoucímu přistoupení k EU. Instrumentem SAP jsou tzv. evropská partnerství, jež vymezují zásady, priority a podmínky vzájemné spolupráce pro každou zemi regionu.

SAP je založen na progresivním partnerství, které se skládá ze tří komponent:

- **Dohody o stabilizaci a přidružení**, které jsou postupně uzavírány s jednotlivými zeměmi regionu. Samotné Dohody o stabilizaci a přidružení představují smluvní vztah mezi EU a každou zemí západního Balkánu, ze kterého vyplývají vzájemná práva a povinnosti. Dohody o stabilizaci a přidružení se obecně zaměřuje na respektování hlavních demokratických zásad a klíčových složek jednotného trhu EU. Tyto dohody představují novou generaci smluv tohoto typu. Jak již bylo uvedeno výše, v rámci nové strategie EU prosazuje tzv. regionální přístup, což se odrazilo v samotném textu těchto smluv. Zatímco v Evropských dohodách bylo výslovně uvedeno, že jejich hlavním cílem je integrace zemí SVE do EU, v Dohodách o stabilizaci a přidružení je dané zemi sice také přisouzen status potenciálního uchazeče o členství v EU, a to za podmínek nejen naplnění kodaňských kritérií, ale je zde zdůrazněn také požadavek na regionální spolupráci. Logickým důvodem tohoto alternativního požadavku je dědictví válečného konfliktu a zejména snaha zabránit jeho opakování, což by mohlo v případě jejich budoucího členství destabilizovat nejen tento region, ale i samotnou EU.
- **Finanční pomoci**, která byla prováděna v rámci programu **CARDS** – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation. Oblasti, do kterých

směřují finanční prostředky, se mění dle aktuálních potřeb. Nejprve byla tato pomoc směřována do oblasti humanitární a pomoci v situaci nouze (následky válečného konfliktu). Později se pomoc koncentrovala na budování institucí, podporu usmíření a návrat uprchlíků zpět do svých domovů. V současnosti se pomoc poskytuje zejména za účelem rozvoje institucí, posilování demokracie, vynucování práva, zajištění lidských práv a harmonizace legislativy těchto zemí s legislativou Evropské unie a finanční prostředky plynou i na regionální spolupráci. V neposlední řadě je pomoc směřována na obnovu hospodářství, zvláště pak za účelem prosazování strukturálních reforem. V letech 2000 až 2006 byla v rámci programu CARDS poskytnuta finanční pomoc přesahující částku pěti miliard eur. V novém programovacím období let 2007 až 2013 byly předchozí programy pomoci nahrazeny novým a komplexnějším instrumentem *Nástroj předvstupní pomoci* (IPA, Instrument for Pre-Accession Assistance). Příjemci jsou rozděleni do dvou kategorií podle jejich statutu, tj. na kandidátské země a potencionální kandidátské země. Obecně se dá říci, že země se statutem kandidátské země mohou dosáhnout na širší paletu finančních nástrojů než ostatní země. IPA však není jen o finanční pomoci, v rámci tohoto nástroje se počítá i s vysíláním unijních expertů do těchto zemí či určitá činnosti Unie v zájmu dané země. Na další programovací období v letech 2014 až 2014 byl pro tyto účely připraven navazující Nástroj předvstupní pomoci, tzv. IPA II.

- **Autonomních obchodních opatření**, jejichž smyslem je umožnit volný přístup na trhy EU. Konkrétní oblasti, časové vymezení vzájemné liberalizace obchodu jsou vymezeny v jednotlivých Dohodách o stabilizaci a přidružení.

Všechny země tohoto regionu mají na střednědobém až dlouhodobém horizontu vyhlídku na budoucí členství v Evropské unii. Tento cíl schválila Evropská rada na svém zasedání ve Feiře v roce 2000 a potvrdila jej na zasedání v Soluni v roce 2003 a znovu v červnu 2005. Přitom je kladen důraz na důkladné přípravy, jež mají zaručit, že tyto země budou schopny v rámci procesu přidružení řešit podstatné otázky týkající se fungování státní správy a hospodářství, dále práva a politik EU.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Evropská unie v průběhu svého vývoje postoupila několik rozšiřování. Do dnešních dnů, pomineme-li původní šestice zakládajících zemí (Německo, Itálie, Francie, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko), proběhlo 7 kol rozšíření: 1973 – Irsko, Velká Británie, Dánsko; 1981 – Řecko; 1986 – Portugalsko a Španělsko; 1995 – Rakousko, Finsko a Švédsko; 2004 – Česko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Kypr, Malta, Polsko, Maďarsko, Slovensko a Slovinsko, 2007 – Bulharsko a Rumunsko a 2013 Chorvatsko.

Až do rozšíření v roce 2004 byla všechna rozšíření relativně nekomplikovaná, protože se jednalo o ekonomiky, které byly založeny na tržních principech. Z uvedeného je tedy

zřejmé, že všechna rozšíření od roku 2004 byla komplikovanější. Tyto státy měly historickou zkušenost s centrálně plánovanou ekonomikou (kromě Kypru a Malty), jednak s komunismem, který negarantoval demokratické principy společnosti. Aby nedošlo k destabilizaci Evropské unie, bylo zapotřebí počkat, že budou tyto země na vstup do Unie připraveny. Za tímto účelem byly formulovány v roce 1993 pro kandidátské státy podmínky, jejichž splnění bylo podmínkou vstupu (tzv. kodaňská kritéria).

Začátek přijímacích řízení je datován 31. březnem 1998 rozhodnutím Evropské komise o zahájení jednání s tzv. lucemburskou skupinou uchazečů (též tzv. první skupinou 5+1) – Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českem a Slovinskem, resp. Kyprem. Ostatní (bez Turecka) byli zařazeni do druhé, helsinské skupiny, s nimiž byla jednání oficiálně otevřena až v roce 2000.

Důležitý mezník ve vývoji Evropské unie i celého procesu rozšíření o postkomunistické státy představuje summit Evropské rady v Kodani, který se konal 12. a 13. prosince 2002. Evropská unie zde stanovila konkrétní termín svého bezprecedentního rozšíření o deset nových členů napříč východní, střední a jižní Evropou na květen 2004, kdy se EU rozšířila o 10 nových členských států: Českou republiku, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko.

Smlouva o přistoupení byla sjednávána jako jedna smlouva o přistoupení všech deseti zemí, které se staly členskými státy EU dne 1. května 2004. Tyto smlouvy byly v konečné fázi postoupeny Evropskému parlamentu, který 9. dubna 2003 vyslovil souhlas s rozšířením Evropské unie. Schvalovací proces před podpisem Smlouvy o přistoupení byl na straně EU ukončen dne 14. dubna 2003, kdy Rada EU rozhodla o přijetí žádostí kandidátských zemí o přistoupení k EU. Slavnostní podpis Smlouvy o přistoupení se uskutečnil v Aténách dne 16. dubna 2003. Podmínkou vstupu Smlouvy o přistoupení v platnost je její ratifikace. Ratifikační proces probíhal do 30. dubna 2004. Jelikož celý ratifikační proces proběhl hladce, Smlouva o přistoupení, jak je v jejím textu uvedeno, vstoupila v platnost 1. května 2004.

Složitou cestou přijímacího procesu prošla i Česká republika. Základním právním rámcem vztahů mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími je Evropská (asociační) dohoda. První associační dohoda byla sjednána mezi ČSFR, ES a jejich členskými státy 16. prosince 1991. Rozdělením ČSFR v roce 1992 zanikla i platnost této dohody a tato musela být nově dojednána. Nová dohoda vstoupila v platnost až 1. února 1995. Dohoda předpokládala vytvoření zóny volného obchodu s průmyslovými výrobky mezi ČR a ES do 1. ledna 2002 (k postupnému zrušení cel na straně ČR došlo k 1. lednu 2001, na straně EU již k 1. lednu 1999, k oboustrannému postupnému zrušení kvót a dalších opatření došlo k 1. lednu 2002).

Oficiální přihlášku ČR do EU podala česká vláda (prakticky jako poslední z kandidátů) 23. ledna 1996. V následujících obdobích i náš stát absolvoval všechny další nezbytné kroky složitého procesu rozšiřování Unie: vyplnění rozsáhlého dotazníku pro Evropskou

komisi, akceptování každoročních posudků, v dubnu 1998 pak zahájení screeningů, tj. porovnávání komunitárního práva s českým právem a dalších součástí *acquis communautaire*, prostřednictvím 31 kapitol, resp. od ledna 2000 dodatečný screening k aplikaci nejnovějších komunitárních aktů.

Poslední etapa vyjednávání o jednotlivých kapitolách by měla být uzavřena do konce roku 2002 (i když k zintenzivnění příprav dochází poměrně pozdě, až v povolebním období po roce 1998). Přijímací jednání tak mohlo být dokončeno v roce 2003 ratifikačním řízením s ČR a dalšími devíti kandidátskými státy, aby se tyto „mohly zúčastnit voleb do Evropského parlamentu“, jak bylo zdůrazňováno představiteli Unie. Po slavnostním podpisu Smlouvy o přistoupení ČR k EU 16. dubna 2003 v Aténách a její ratifikací českým parlamentem, kterému předcházelo referendum k této smlouvě, vstoupila Česká republika 1. května 2004 do Evropské unie.

Členství v Evropské unie s sebou přináší celou řadu pozitivních i negativních dopadů. Obecně lze říci, že zatímco přínosy se budou projevovat především ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu, většina negativ se projeví bezprostředně po vstupu, případně v krátkém období po něm.

LITERATURA

- [1] BALDWIN R. a CH. WYPLOSZ, 2013. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4568-8.
- [2] CAHLÍK, T. a J. MARKOVÁ, 2004. *Ekonomika České republiky v novém prostoru Evropské unie*. Praha: Centrum pro sociální a ekonomické strategie. ISBN 80-86103-75-7.
- [3] FIALA, P. a M. PITROVÁ, 2009. *Evropská unie*. 2.vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-180-2.
- [4] FOJTÍKOVÁ, L. a M. LEBIEDZIK, 2008. *Společné politiky Evropské unie. Historie a současnost se zaměřením na Českou republiku*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7179-939-9
- [5] HAD, M. a B. PIKNA, 2001. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí. ISBN 80-86345-06-8.
- [6] HOBZA, A., 2009. *Evropská unie a hospodářské reformy*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-122-2.
- [7] HRABÁNKOVÁ, M. a I. BOHÁČKOVÁ, 2009. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-111-6.
- [8] JANKŮ, M., 2002. *Evropská unie právní systém evropských společenství*. Praha: BizBooks. ISBN 80-7226-806-6.
- [9] JOVANOVIĆ, M. N., 2005. *The Economics of European Integration. Limits and Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar. ISBN 1-84542-377-1.
- [10] KÖNIG, P. a L. LACINA, 2004. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-7179-846-0.
- [11] LACINA, L., 2007. *Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7179-560-5.
- [12] LEBIEDZIK, M. a B. ZLÝ, 2004. *Evropská unie: distanční studijní opora*. Karviná: SU OPF. ISBN 80-7248-263-7.
- [13] LEBIEDZIK, M. a M. TVRDOŇ, 2007. *Hospodářské politiky Evropských společenství - vznik, vývoj a současnost*. Karviná: SU OPF. ISBN 978-80-7248-424-9.
- [14] LIPKOVÁ, L., 2012, *Európska únia*. Bratislava: Sprint. 978-80-89393-33-6.
- [15] SVOBODA, P., 2004. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-7179- 857-6.
- [16] ŠIŠKOVÁ, N. a V. STEHLÍK, 2007. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-680-6.
- [17] TÝČ, V., 2006. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5.vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-631-8.
- [18] URBAN, L., 2002. *Evropský vnitřní trh a příprava České republiky na začlenění*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-342-4.
- [19] ZBÍRAL, R., 2007. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně politologický pohled*. Praha: Linde. 80-7201-682-2.
- [20] ZLÝ, B., 2002. *Evropská unie v přelomovém období*. Karviná: SU OPF. 80-7248-149-5.